

344.042 33

4710

p c1



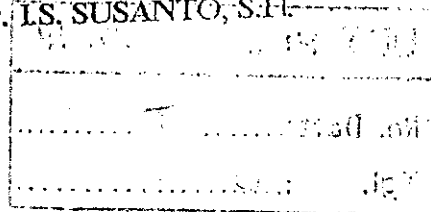
**PENEGAKAN HUKUM TERHADAP
IKLAN OBAT-OBATAN YANG MENYESATKAN**

TESIS

**Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan
Program Magister Ilmu Hukum**

**Oleh
TRI ANDRISMAN**

**Pembimbing
Prof. Dr. I.S. SUSANTO, S.H.**



**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2001**

UNIP-PUSTAK-UNIP

**PENEGAKAN HUKUM TERHADAP
IKLAN OBAT-OBATAN YANG MENYESATKAN**

Disusun Oleh

TRI ANDRISMAN
NIM. B4A.096.025

Dipertahankan di depan Dewan Penguji
Pada tanggal 27 September 2001

Tesis ini telah diterima
Sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar
Magister Ilmu Hukum

Pembimbing



Prof. Dr. I.S. Susanto, S.H.
NIP. 130 324 139

Mengetahui Ketua Program
Magister Ilmu Hukum



Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, S.H.
NIP. 130 350 519

ketika meninggalkan anak istri guna menuntut ilmu di Semarang. Tak lupa kepada ibu bapak mertuaku yang penulis sangat sayangi dan hormati, yaitu Bapak R. Slamet Purwosoedjono (almaram) dan Ibu Sunarmi yang telah memberikan dorongan moral serta do'anya yang membawa manfaat bagi kebahagiaan dan keberhasilan penulis sekeluarga.

Terima kasih tak terhingga kupersembahkan untuk istriku tercinta Kurnia Handayani yang dengan kesabaran dan ketekunannya selalu berusaha mengingatkan dan memberikan dorongan dengan penuh pengertian dan kasih sayang kepada penulis apabila kebosanan, kejenuhan, dan kebuntuan pikiran telah melanda diri penulis dalam penulisan tesis ini, demikian pula kepada ketiga anakku terkasih: Bangga Prahara; Ahmad Garda Yustisia; dan Muhamad Ghazi, kalianlah pemberi semangat kala kejenuhan dan kebosanan menggayut, canda dan tawa ceria kalian menghapus semua kejenuhan dan kebosanan. Tiada kata yang pantas penulis ungkapkan selain ungkapan kasih dan sayangku kepada kalian.

Secara khusus penulis haturkan terima kasih yang tak terhingga kepada Prof. Dr. I.S. Susanto, S.H. yang dengan keikhlasan, kesabaran dan kekritisannya memberikan bimbingan kepada penulis, hingga penulisan tesis ini dapat terselesaikan dengan baik. Tak menutup mata pula, kiranya banyak pendapat-pendapat beliau yang menghiasi tesis ini sebagai pendukung yang sangat bermanfaat atas apa yang penulis kemukakan.

Keberhasilan dalam menyelesaikan tesis ini tidak terlepas dari bantuan berbagai pihak, baik bantuan materiil maupun moril, sehingga proses penulisan tesis ini

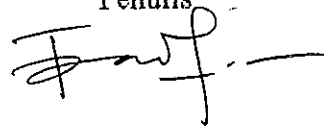
berlangsung lancar. Oleh karena itu pada kesempatan ini, penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada:

1. Prof. Purwahid Patrik, S.H. (almarhum) dan Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, S.H. beserta staf yang sangat membantu kelancaran proses penulisan tesis ini melalui kemudahan-kemudahan yang diberikan. Tak lupa pula kepada dosen-dosen yang tak lelahnya menularkan dan mengajarkan ilmu yang bermanfaat kepada penulis.
2. Prof. Dr. Ir. Muhajir Utomo, M.Sc. selaku Rektor Universitas Lampung dan Prof. Dr. Sanusi Husin, S.H. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Lampung yang telah memberikan kesempatan dan mengizinkan penulis untuk menimba ilmu di Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang.
3. Kepala Balai Pengawasan Obat dan Makanan Semarang beserta staf; Kepala Kejaksaan Negeri Semarang beserta staf; Ketua Pengadilan Negeri Semarang beserta staf; Kepala Kepolisian Kota Besar Semarang beserta staf; Kepala Kepolisian Daerah Jawa Tengah beserta staf; Ketua Persatuan Perusahaan Periklanan Indonesia beserta staf; serta pihak lainnya yang tak dapat penulis sebutkan satu per satu.
4. Terakhir kepada rekan-rekan penulis J. Pajar Widodo, SH. MH., Gunawan Jatmiko, SH. MH., dan Bambang Hartono, SH. MH. yang tak henti-hentinya memberikan bantuan dan dorongan pada penulis dalam penulisan tesis ini. Dan secara khusus kepada adik ipar-ku Drs. Oki Laksito yang telah banya meluangkan waktu dan tenaga dalam penyempurnaan tesis ini dari segi pengetikan maupun pengeditan penulisan tesis ini.

Semoga hasil penelitian berupa tesis ini bermanfaat bagi para pembaca dan menambah khasanah pustaka di bidang ilmu hukum. Amien.

Semarang, 27 September 2001

Penulis

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Tri Andrisman', with a horizontal line extending to the right.

Tri Andrisman

RINGKASAN

Masalah iklan obat-obatan yang menyesatkan dewasa ini makin meningkat saja penyiaran dan penayangannya di media massa, baik cetak maupun elektronik. Hal ini dapat diketahui dari pemberitaan di media massa tentang maraknya penyiaran iklan-iklan yang menyesatkan maupun hasil penelitian yang dilakukan oleh Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) maupun Lembaga Pembinaan dan Perlindungan Konsumen (LP2K) Semarang terhadap iklan-iklan yang disiarkan atau ditayangkan di media massa yang dipublikasikan kepada masyarakat luas.

Sebenarnya berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan perilaku periklanan telah dikeluarkan, untuk mengatur perilaku periklanan yang menyimpang dan melanggar hukum (iklan yang menyesatkan), seperti: Tata Krama dan Tata Cara Periklanan Indonesia; UU tentang Barang; UU tentang Pangan; UU tentang Kesehatan; UU tentang Penyiaran; UU tentang Pers; dan yang terpenting UU tentang Perlindungan Konsumen. Di dalam peraturan perundang-undangan tersebut, ada beberapa ketentuan yang mengatur tentang tata cara beriklan yang baik dan perilaku-perilaku yang tidak boleh dilakukan oleh pengusaha dalam mengiklankan produknya. Namun dalam kenyataannya, berbagai macam peraturan perundang-undangan tersebut yang bermaksud mengatur perilaku periklanan seolah-olah hanya menjadi "macan kertas", hanya sekedar "pajangan etalase" saja, tidak mampu diterapkan dan ditegakkan secara konsisten dan konsekuen, sehingga penegakan hukum terhadap iklan obat-obatan yang menyesatkan masih jauh dari harapan. Akibatnya penyiaran dan penayangan iklan yang menyesatkan makin marak saja di media massa, tanpa ada pengawasan dan tindakan yang tegas dari pihak yang berwenang.

Melihat persoalan di atas, penulis tertarik untuk mengadakan penelitian mengenai penegakan hukum terhadap iklan obat-obatan yang menyesatkan, dengan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah upaya penegakan hukum terhadap iklan yang menyesatkan?
2. Faktor-faktor apa sajakah yang menghambat upaya penegakan hukum terhadap iklan obat-obatan yang menyesatkan?

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis sosiologis. Dalam pendekatan ini hukum tidak dikonsepsikan sebagai suatu gejala normatif yang otonom, tetapi sebagai suatu institusi sosial yang secara riil berkaitan dengan variabel-variabel sosial lainnya. Sehingga dapat menjelaskan pengaruh hukum terhadap perilaku penegak hukum, pengusaha, pengambil kebijakan (birokrat), dan konsumen (korban) berkaitan dengan penegakan hukum terhadap iklan obat-obatan yang menyesatkan. Berdasarkan permasalahan yang diteliti, maka penelitian ini menggunakan metode kualitatif, yang berusaha untuk mengungkap makna-makna yang tersembunyi di balik objek yang diteliti, yaitu bagaimana sesungguhnya hukum telah memberikan perlindungan kepada masyarakat terhadap iklan obat-obatan yang menyesatkan. Untuk mendapatkan informasi yang seluas mungkin ke arah variasi data, maka penelitian lapangan dilakukan dengan menggunakan metode wawancara secara mendalam (in depth) dan pengamatan tidak terlibat. Berdasarkan hasil pengamatan dan

penelitian lapangan diperoleh temuan, bahwa penegakan hukum terhadap iklan obat-obatan yang menyesatkan tidak dapat berjalan dengan baik, disebabkan oleh tidak adanya perhatian dari aparat hukum, khususnya polisi sebagai "ujung tombak" untuk mengusut kasus tersebut. Selama ini polisi selalu bertindak pasif dalam menangani kasus kejahatan iklan obat-obatan yang menyesatkan dengan menunggu laporan atau pengaduan dari masyarakat yang dirugikan oleh iklan yang menyesatkan tersebut. Apabila tidak ada laporan atau pengaduan dari masyarakat, maka polisi tidak dapat menindak atau mengusut kasus tersebut. Di samping hal di atas, antara lembaga pemerintah (Departemen Penerangan dan Departemen Kesehatan) tidak terjalin kerjasama dan koordinasi yang baik dalam menangani kasus iklan yang menyesatkan. Hal ini disebabkan oleh tidak adanya undang-undang yang secara khusus mengatur tentang perilaku periklanan, sehingga mengakibatkan terjadinya ketidakjelasan mengenai instansi manakah yang berwenang mengawasi perilaku periklanan yang menyimpang atau melanggar hukum tersebut. Dengan demikian fungsi kontrol dan pengawasan yang dimiliki oleh kedua instansi tersebut menjadi lemah, karena kedua instansi tersebut sibuk berkonsentrasi pada penyelesaian tugasnya masing-masing, yaitu Departemen Kesehatan (Ditjen POM) lebih menitikberatkan pada pemeriksaan dan pengujian secara klinis terhadap produk-produk yang dianggap bermasalah atau melanggar hukum, sedangkan Departemen Penerangan (Kanwil Deppen Jateng) menitikberatkan pengawasannya terhadap berita-berita di media massa, apakah telah menimbulkan keresahan dalam masyarakat, seperti: menyebarkan fitnah, menyinggung masalah SARA, mengandung pornografi, dan sebagainya.

Fungsi kontrol dan pengawasan terhadap perilaku periklanan juga dilaksanakan oleh lembaga swasta di antaranya adalah Persatuan Perusahaan Periklanan Indonesia dan Lembaga Swadaya Masyarakat yang bergerak di bidang perlindungan konsumen (YLKI dan LP2K). Fungsi kontrol dan pengawasan terhadap iklan yang menyesatkan dilaksanakan secara aktif oleh YLKI dan LP2K Semarang dengan mengadakan penelitian terhadap iklan yang menyesatkan yang disiarkan dan ditayangkan di media massa, di mana hasil penelitian tersebut di publikasikan ke media massa, agar dapat diketahui oleh masyarakat luas.

Tidak berjalannya penegakan hukum terhadap iklan obat-obatan yang menyesatkan secara baik, disebabkan oleh adanya hambatan-hambatan sebagai berikut:

1. Belum adanya undang-undang periklanan.
2. Kurangnya perhatian aparat penegak hukum terhadap iklan obat-obatan yang menyesatkan.
3. Terbatasnya sarana dan fasilitas yang mendukung upaya penegakan hukum terhadap iklan obat-obatan yang menyesatkan.
4. Kurangnya pengetahuan dan kesadaran hukum masyarakat terhadap iklan obat-obatan yang menyesatkan sebagai kejahatan.

ABSTRACT

The problem of misleading of drugs advertisement resently most increase publishing in mass media. Eventhough, the rules of advertisement was established, that goals to arranged advertising inhabitant and directory illegal behavior advertisement. However, practically the rules of advertisement could not be applied and enforcement. Law enforcement to misleading of drugs adv. are hopeless so that misleading of drugs adv. glown up in mass media.

According to that statement, author interest to taken a research about: Law enforcement to misleading of drugs adv. The main problem which proposing are how far the process of law enforcement deal with misleading of drugs adv. and what kind of factors that pursued to the law enforcement deal with misleading of drugs adv.

According to observation and research, law enforcement agency passively to take up the problem. If there is no accusation, so they could not take advantage to investigate on this case. Merely, less the coordination and cooperation each government institution to take up misleading of drugs adv.. However, no specific law about adv., so that resulting to an expactation who's institution duty. Non government institution take advantage to controle this misleading of drugs adv., such as YLKI and LP2K.

Base on field research, the main factors that resisting law enforment of misleading of drugs adv. are unlawness adv.; less considering of law enforcement agency againts misleading of drugs adv.; limit facility to support an exertion law enforcement; and less knowledge and consciousness of public about misleading of drugs adv. as a crime.

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
KATA PENGANTAR	iii
RINGKASAN	v
ABSTRACT	vii
DAFTAR ISI	viii
DAFTAR TABEL	xi
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Perumusan Masalah	11
C. Tujuan Penelitian	12
D. Kegunaan Penelitian	12
E. Kerangka Teoritis	12
F. Metode Penelitian	19
G. Sistematika Penulisan	28
	viii

BAB II: TINJAUAN PUSTAKA	31
A. Perlindungan Konsumen terhadap Iklan	
Obat-obatan yang Menyesatkan	31
1. Pengertian dan Peraturan Perundang-undangan	
tentang Iklan	31
1.1 Pengertian Iklan	31
1.2 Pengertian Iklan yang Menyesatkan	38
1.3 Ketentuan Peraturan Perundang-undangan tentang	
Tata Cara Beriklan	40
2. Konsumen dan Permasalahan Hukum yang Meliputinya	49
3. Iklan Obat-obatan yang Menyesatkan sebagai	
Kejahatan Korporasi	56
4. Perlindungan Konsumen terhadap Iklan Obat-obatan	
yang Menyesatkan	62
B. Penegakan Hukum terhadap Iklan Obat-obatan	
yang Menyesatkan	75
1. Pengertian Penegakan Hukum	75
2. Aspek Birokrasi dalam Penegakan Hukum	83
3. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum	92
4. Kebijakan Kriminal sebagai Upaya Menanggulangi	
Iklan Obat-obatan yang Menyesatkan	103

BAB III: HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS	126
A. Penegakan Hukum terhadap Iklan Obat-obatan Yang Menyesatkan	127
B. Faktor-Faktor yang Menghambat Penegakan Hukum terhadap Iklan Obat-obatan yang Menyesatkan	167
BAB IV: PENUTUP	199
A. Kesimpulan	199
B. Saran	203
DAFTAR PUSTAKA	207

DAFTAR TABEL

	Halaman
1. Tabel 1 Pengawasan Iklan Obat Tahun 1998-1999	135
2. Tabel 2 Peringatan Tertulis Terhadap Iklan Obat	138

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Menjelang abad XXI umat manusia memasuki era kehidupan baru, yang dikenal dengan Era Globalisasi. Meminjam istilah Alvin Toffler¹, kita sekarang berada pada gelombang ketiga, setelah revolusi pertanian (gelombang pertama) dan revolusi industri (gelombang kedua). Salah satu ciri menonjol pada gelombang ketiga ini adalah adanya kemajuan pesat di bidang teknologi, komunikasi dan pengolahan data. Menurut catatan sejarah, setiap kali terjadi penemuan baru di bidang teknologi, senantiasa membawa umat manusia ke tingkat perkembangan yang lebih maju. Bukan hanya para teknolog yang disibukkan dengan penemuan-penemuan baru, para pakar hukum maupun sosiolog juga menjadi sibuk untuk mengatur dan mengamati segala masalah yang timbul akibat kemajuan tersebut.

Kemajuan teknologi telah mengantarkan umat manusia mengalami transformasi ke arah yang lebih jauh dari era industri menuju era pasca industri dalam memasuki abad XXI ini. Dengan kata lain, sejak akhir abad XIX telah terjadi percepatan perubahan yang berlebihan dibandingkan dengan seluruh pergeseran neolitik

¹ Alvin Toffler, *Kejutan dan Gelombang*. Terj., (Jakarta: Panca Simpati, 1987), Hal. 24.

yang berjalan ribuan tahun. Sejak pertengahan abad XX langkah evolusioner, sudah dapat diukur dari dekade ke dekade dan tidak lagi dari abad ke abad.

Pada era pasca industri ciri-ciri masyarakat dititikberatkan pada kegunaan utilitas, sistem nilai yang materialistis, organisasi birokratis dalam sistem produksi massal dan standarisasi, subordinasi dan lain sebagainya. Masyarakat baru pasca industri yang sedang tumbuh terus meninggalkan akhir abad XX, akan memiliki teknologi, organisasi sosial, adat istiadat dan preferensi kultural yang sangat berbeda dengan apa yang dikenal dewasa ini dan di masa lalu.²

Oleh karena itu, salah satu sifat yang menonjol dari wajah kejahatan pada masyarakat pasca industri pada akhir abad XX adalah membaurnya dunia kriminal dengan dunia sipil masyarakat biasa atau menyelinap ke dalam kehidupan normal dan sah. Dengan demikian berbeda dari keadaannya dulu, penjahat tidak merupakan kelompok sendiri yang terpisah secara tajam dari kehidupan sipil, melainkan antara keduanya terjalin semacam interdependensi.

Menurut Satjipto Rahardjo, kejadian yang amat penting dalam perkembangan kriminalitas dewasa ini setidaknya-tidaknya yang sudah berlangsung di negara-negara pasca industri adalah penetrasi dan penyamaran (*cover up*) yang dilakukan oleh kelompok-kelompok kejahatan terhadap dunia sipil.³

Selanjutnya dijelaskan oleh beliau, bahwa kedua hal di atas berkaitan satu sama lain. Penyamaran dilakukan sedemikian rupa sehingga masyarakat tidak menduga

² Danis Szabo, dalam *Kejahatan Bisnis: Orientasi dan Konsepsi*, Soedjono Dirdjosisworo (Bandung: Mandar Maju, 1994), Hal. 18.

³ Satjipto Rahardjo, *Penjahat-Penjahat Abad ke-20*, Suara Pembaruan, 26 Juni 1991.

bahwa suatu organisasi atau korporasi yang beroperasi dalam masyarakat secara sah dan baik-baik itu adalah topeng yang menyembunyikan wajah kejahatan. Dengan penyamaran demikian itu, kelompok kejahatan bisa masuk menyerbu ke dalam organisasi sipil, yaitu ke dalam kehidupan ekonomi, sosial dan politik dari masyarakat hukum di suatu negara.

Keadaan yang ditengarai oleh Satjipto Rahardjo tersebut agaknya telah menggejala di Indonesia dan perlu diwaspadai, mengingat Indonesia merupakan bagian dari negara-negara industri modern yang memanfaatkan teknologi canggih dalam bidang informasi dan komunikasi serta hubungan ekonomi antar bangsa termasuk niaga internasional. Kita sudah dilanda kriminalitas kontemporer yang mengancam lingkungan hidup, sumber energi dan pola-pola kejahatan bidang ekonomi, seperti kejahatan terhadap konsumen berupa barang-barang produksi kualitas rendah yang dikemas indah dan dijajakan melalui iklan secara besar-besaran (iklan yang menyesatkan).

Penipuan terhadap konsumen melalui iklan yang menyesatkan sebagaimana di atas merupakan suatu konsekuensi dari kemajuan industri yang demikian pesat, baik dalam jumlah maupun kegiatannya yang diarahkan untuk memenuhi kebutuhan konsumen yang kian meningkat. Namun dalam kenyataannya, untuk beberapa jenis kebutuhan, khususnya obat-obatan menunjukkan ketidakseimbangan, di mana pasaran dilimpahi dengan beraneka barang yang sejenis dari berbagai produk yang berbeda-beda. Kenyataan ini akan mengundang terjadinya kompetisi yang tidak sehat antar produsen dalam mempromosikan dan memasarkan produknya.

Hal di atas dapat terjadi karena produsen (perusahaan) sangat bergantung pada konsumen. Artinya, apabila suatu perusahaan industri obat-obatan dapat menumbuhkan minat dan keinginan konsumen terhadap hasil produknya, maka perusahaan tersebut di samping akan dikenal masyarakat, juga dapat berkembang dengan pesat.

Sasaran utama dari iklan adalah konsumen. Melalui iklan konsumen diharapkan punya kesadaran akan produk (*product awareness*), pengetahuan tentang produk, punya sikap tertentu terhadap produk dan akhirnya perilaku yang *favorable* terhadap produk. Dengan ringkas, dapat dikatakan iklan menerapkan prinsip KAP (*Knowledge, Attitude and Practice*).⁴

Yang menjadi permasalahan dalam persoalan iklan ini adalah produsen cenderung melihat, mempersepsikan iklan dan menempatkannya sebagai sarana informasi dan promosi. Kenyataan ini menjadi semakin jelas, saat persaingan antar produk semakin ketat. Pada saat produsen mengiklankan produk yang sama dengan merek yang berbeda, maka pilihan konsumen yang belum mengenal produk bersangkutan akan sangat ditentukan pada persepsinya tentang iklan. Dengan kata lain, persepsi konsumen yang dibentuk oleh iklan akan menentukan pilihan yang bersangkutan pada produk yang ditawarkan.

Iklan tentu saja bukan barang haram. Ia memegang peranan yang sangat penting dalam kegiatan perusahaan. Iklan bagi para pedagang adalah sebuah keharusan. Ia dianggap sebagai darah yang diperlukan untuk mengisi nadi kehidupan usaha, baik

⁴ Eduard Depari, *Peranan Masyarakat Periklanan dalam Perlindungan Konsumen*, Makalah, Jakarta, 1996, Hal. 2.

pada sektor barang maupun jasa.⁵ Melalui iklan pengusaha mencoba untuk membangkitkan minat konsumen terhadap barang atau jasa perusahaannya. Di sisi lain, iklan juga dapat membantu konsumen untuk melakukan pilihan terhadap jenis dan kualitas barang yang diinginkannya.

Dengan demikian, iklan sebenarnya merupakan alat komunikasi yang cukup efektif antara pengusaha (yang menawarkan barangnya) dengan konsumen (yang mencari pilihan dari barang yang dibutuhkannya). Namun dalam kenyataannya, hubungan yang seharusnya saling menguntungkan ini seringkali tidak berlangsung demikian. Seringkali satu pihak ternyata dirugikan dalam hubungan ini, yaitu si konsumen. Keadaan yang demikian ini dapat dilihat dari pemantauan Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI). Hasil pengujian laboratorium yang dilakukan terhadap sejumlah merek produk yang ditemui di pasaran, antara lain dapat dilihat hasilnya sebagai berikut:

- Ditemukan produk minyak goreng yang baik pada label di kemasan dan iklannya mencantumkan gambar jagung dan memberikan gambaran seakan-akan produk tersebut terbuat dari minyak jagung, ternyata sebenarnya terbuat dari kelapa sawit. Juga terdapat merek lain yang menggambarkan seakan-akan berasal dari minyak hewani, ternyata terbuat dari minyak kelapa.
- Dari pengujian YLKI terhadap saos tomat, ditemukan bahwa banyak produk yang dijual di pasaran ternyata tidak terbuat dari tomat. Demikian pula iklan sari buah segar, padahal setelah diuji ternyata terbuat dari *essence* saja.
- Dari pengujian terhadap berbagai merek kondom yang beredar di pasaran, ditemukan bahwa tak satupun memenuhi syarat guna mencegah masuknya virus HIV, pembawa penyakit AIDS.⁶

⁵ Kiki Pranasari dan Adrianus Meliala, *Praktek Pemberian Keterangan Yang Tidak Benar (Fraudulent Misrepresentation)* (Jakarta: UI Press, 1991), Hal. 48.

⁶ Adrianus Meliala, ed., *Praktik Bisnis Curang* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993), Hal. 67.

Ketidajujuran produsen/pengusaha sebagaimana dicontohkan di atas dalam beberapa kasus secara terang-terangan didukung oleh praktik periklanan yang nampaknya secara sengaja memberikan pernyataan "salah" alias tidak sesuai dengan fakta. Salah satu contohnya adalah iklan-iklan minyak goreng yang dewasa ini banyak menonjolkan pernyataan "*non-kolesterol*". Pernyataan semacam ini sangat mudah memikat konsumen, khususnya konsumen yang tengah ketakutan terhadap gangguan kolesterol tinggi. Padahal, sebenarnya tidak ada satupun minyak goreng yang non-kolesterol. Diketahui, kolesterol itu sendiri sebenarnya terdapat dalam darah. Artinya, apabila seseorang memiliki darah yang memang mengandung kolesterol, maka tidak berarti setelah menggunakan minyak goreng non-kolesterol untuk memasak lalu dapat menghilangkan gangguan kolesterol yang dideritanya.

Pengelabuan, kalau tidak mau dikatakan manipulasi informasi, juga ditemukan pada iklan obat tertentu. Pengelabuan diketahui karena ternyata informasi yang disampaikan untuk konsumen awam amat berbeda dengan informasi yang ada pada Data Obat Indonesia (DOI).⁷

Pada iklan obat tertentu yang ditayangkan melalui media cetak atau layar kaca, ada penonjolan pernyataan "bebas jantung berdebar". Kontradiktif dengan itu, pada DOI justru hal yang perlu diperhatikan adalah bahwa bila terjadi sukar tidur, jantung berdebar, pusing dan gejala flu tidak membaik dalam tujuh hari diharap meminta petunjuk dokter sebelum melanjutkan penggunaan obat tersebut.

⁷ Ibid.

Menurut Zoemrotin K. Soesilo:

Konsumen dewasa ini harus menghadapi dua "musuh" sekaligus yakni para produsen yang kerap tidak jujur dan praktisi periklanan yang "mendukung" ketidakjujuran tersebut. Wajar bila dewasa ini semakin banyak konsumen mengeluh mengenai kerugian yang timbul akibat iklan bohong, yang mengelabui atau tidak sesuai dengan kenyataannya. Semakin disadari, betapa mudahnya para pengusaha mengobral janji gombal. Tanpa merasa perlu bertanggungjawab merealisasikan janjinya.⁸

Keadaan diatas, disebabkan oleh taraf kehidupan sebagian besar rakyat Indonesia yang masih berada dalam keadaan, di mana tuntutan mereka atas bahan kebutuhan pokok hanya didasarkan pada harga murah tanpa terlalu memperhatikan mutu. Kenyataan ini memungkinkan perusahaan yang tidak mempunyai rasa tanggungjawab sosial untuk melakukan perbuatan yang merugikan konsumen. Salah satu cara adalah dengan mempromosikan barang melalui iklan-klan yang tidak jujur atau menyesatkan. Kemungkinan ini dengan sendirinya diperbesar dalam hal sasaran iklan tersebut adalah para konsumen yang kurang atau tidak berpendidikan. Kebanyakan konsumen ini, bilamana menyadari kerugian yang dideritanya juga tidak mau dan tidak mampu berbuat sesuatu. Satu dua kasus sampai kepada YLKI dan diajukan untuk penyelesaian, akan tetapi lebih banyak yang tidak dilaporkan dan tidak dapat diselesaikan.⁹

Sebenarnya berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan periklanan telah dikeluarkan, agar dapat menjadi pedoman dan landasan etika dalam

⁸ Zoemrotin K. Susilo, Iklan "Menyimpang" dan Perlindungan Konsumen, Makalah, Jakarta, 1992, Hal. 5.

⁹ Mardjono Reksodiputro, dalam Nanda Agung Dewantara, Kemampuan Hukum Pidana dalam Menanggulangi Kejahatan-Kejahatan Baru yang Berkembang dalam Masyarakat (Yogyakarta: Liberty, 1988), Hal.111.

mempromosikan produk melalui iklan seperti Tata Krama dan Tata Cara Periklanan Indonesia; UU No. 10/1961 tentang Barang; UU No. 23/1992 tentang Kesehatan; UU No.7/1996 tentang Pangan; UU No. 24/1997 tentang Penyiaran, UU No. 40/1999 tentang Pers dan yang terpenting adalah UU No. 8/1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Dalam asas-asas Umum Tata Krama dan Tata Cara Periklanan Indonesia ditentukan:

1. Iklan harus jujur, bertanggungjawab dan tidak bertentangan dengan hukum yang berlaku
2. Iklan tidak boleh menyinggung perasaan dan merendahkan martabat negara, agama, susila, adat, budaya, suku, dan golongan.
3. Iklan harus dijiwai oleh asas persaingan yang sehat.

Demikian pula dalam UU No. 24 Tahun 1997 tentang Penyiaran mengenai tata cara beriklan diatur dalam Pasal 42 yang isinya antara lain mengatakan siaran iklan niaga dilarang memuat:

- a. Promosi yang berkaitan dengan ajaran suatu agama atau aliran tertentu, ajaran politik atau ideologi tertentu, promosi pribadi, golongan, atau kelompok tertentu.
- b. Promosi barang atau jasa yang berlebih-lebihan dan yang menyesatkan baik mengenai mutu, asal, isi, ukuran, sifat, komposisi maupun keasliannya.
- c. Iklan minuman keras dan sejenisnya, bahan/zat adiktif serta iklan yang menggambarkan penggunaan rokok.
- d. Hal-hal yang bertentangan dengan rasa kesusilaan masyarakat

Untuk menjamin dan melindungi konsumen dalam menggunakan produk-produk yang beredar di pasaran secara aman dan sehat, maka telah diundangkan pula UU No.8/1999 tentang Perlindungan Konsumen, di mana dalam undang-undang ini diatur tentang: pelaku usaha; perbuatan yang dilarang bagi pelaku usaha; ketentuan pencantuman klausula baku; tanggungjawab pelaku usaha; badan perlindungan konsumen nasional; penyelesaian sengketa; dan sebagainya. Dalam undang-undang tersebut ada pula ketentuan yang mengatur tentang periklanan baik bagi pelaku usaha maupun pengusaha periklanan.¹⁰

Secara yuridis masalah periklanan sebenarnya sudah cukup lengkap ketentuan yang mengaturnya, namun dalam praktiknya sedikit sekali, bahkan dapat dikatakan hampir tidak ada sama sekali tindakan yang dilakukan terhadap iklan yang menyesatkan.

Peraturan perundangan dibidang periklanan seolah-olah hanya menjadi "macan kertas", hanya sekedar "pajangan etalase" saja, tidak mampu diterapkan dan ditegakkan. Penegakan hukum dibidang periklanan masih jauh dari harapan, akibatnya penayangan iklan yang menyesatkan makin marak saja di media massa, tanpa pengawasan dan tindakan yang tegas dari pihak yang berwenang.¹¹

Menurut Soedjono Dirdjosisworo, dewasa ini di negara industri dan pasca industri terdapat kejahatan non-penal [sic!] yang cukup unik, yang disebut sebagai *Business Crime*. Kejahatan ini kadang-kadang bersifat disepelkan seolah suatu

¹⁰ Periksa UU No. 8/1999 tentang Perlindungan Konsumen, Pasal 9, 10, 12, dan 17.

¹¹ Lihat, YLKI, Larutan Penyegar Air Minum Biasa 7., Warta Konsumen IX, September 1997, Hal. 23-27.

Lihat pula, YLKI, Iklan Menciptakan Manusia Berwajah Tunggal, Warta Konsumen II, Februari 1996, Hal 26-27.

ketidaktahuan si pelaku, di lain sisi para pelakunya merupakan suatu organisasi atau sindikasi yang berusaha menghapus unsur-unsur pidana.¹²

Selanjutnya dijelaskan, bahwa untuk mempertahankan keberhasilan usahanya, para pengusaha tidak segan-segan untuk melakukan penyimpangan-penyimpangan guna menghindarkan diri dari jangkauan hukum pidana, seperti terjadi dalam bidang pemasaran produksi dengan iklan promosi yang membohongi para konsumen, kejahatan yang menyangkut lingkungan hidup dan sebagainya.¹³

Secara kuantitas dan kualitas kejahatan yang dilakukan oleh para pengusaha justru mendatangkan kerugian yang amat besar dan parah dibandingkan dengan kerugian yang ditimbulkan oleh kejahatan konvensional seperti pencurian, pembunuhan atau penganiayaan.¹⁴

Melihat keadaan di atas, maka persoalan penegakan hukum terhadap iklan yang menyesatkan perlu dikaji dengan menggunakan metode sosiologis yaitu suatu metode yang bertolak dari keinginan untuk mengetahui dengan sesungguhnya, bagaimana hukum itu ditegakkan. Baginya rumusan-rumusan dalam hukum sekedar dipakai sebagai pegangan atau petunjuk saja, sedang yang ingin diketahuinya adalah proses-proses sesungguhnya yang terjadi dalam penegakan hukum itu.

¹² Soedjono Dirdjosisworo, *Kejahatan Bisnis: Orientasi dan Konsep* (Bandung: Mandar Maju, 1994), Hal. 5-6.

¹³ Periksa, I.S. Susanto, *Hukum, Etika Politik dan Etika Bisnis*, Kompas, 1 Juni 1995.

Korporasi sebagai badan usaha yang tujuan utamanya adalah mencari keuntungan profit oriented, dalam mencapai tujuannya tersebut seringkali mengabaikan dan bahkan melanggar kepentingan pihak lain termasuk melanggar perundang-undangan yang ada.

¹⁴ Bandingkan dengan pernyataan Marshall B. Clinard & Peter C. Yeager, *Corporate Crime* (New York: Free Press, 1980), hal. 8.

These involve not only large financial losses but also injuries, deaths, and health hazards. They also involve the incalculable cost of the damage done to physical environment and the great social cost of the erosion of the moral base of society.

Menurut I.S. Susanto, paling tidak ada empat dimensi yang dapat mempengaruhi kualitas penegakan hukum yaitu di samping undang-undangnya, maka penegakan hukum secara konkrit melibatkan pelanggar hukum, korban (masyarakat) dan aparat penegak hukum, di dalam suatu hubungan yang bersifat saling mempengaruhi dan berlangsung dalam wadah struktur, politik, sosial, ekonomi, dan budaya pada situasi tertentu.¹⁵

Tidak berjalannya penegakan hukum di bidang periklanan, khususnya terhadap iklan yang menyesatkan secara baik, mungkin disebabkan oleh lemahnya komponen-komponen yang mempengaruhi penegakan hukum di atas. Oleh karena itu, penulis tertarik untuk mengadakan penelitian tentang penegakan hukum terhadap iklan obat-obatan yang menyesatkan.

B. PERUMUSAN MASALAH

Berdasarkan uraian latar belakang masalah tersebut di atas, maka permasalahan yang dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah penegakan hukum terhadap iklan obat-obatan yang menyesatkan ?
2. Faktor-faktor apa sajakah yang menghambat penegakan hukum terhadap iklan obat-obatan yang menyesatkan ?

¹⁵ I.S. Susanto, **Pemahaman Kritis Terhadap Realitas Sosial**, Majalah Masalah-Masalah Hukum No.9. FH Undip, Semarang, 1992, Hal. 17.

C. TUJUAN PENELITIAN

1. Untuk mengetahui dan menjelaskan upaya penegakan hukum terhadap iklan obat-obatan yang menyesatkan.
2. Untuk mengetahui dan menjelaskan faktor-faktor yang menghambat upaya penegakan hukum terhadap iklan obat-obatan yang menyesatkan.

D. KEGUNAAN PENELITIAN

1. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi perkembangan dan pengembangan ilmu hukum di Indonesia, khususnya yang berkaitan dengan upaya penegakan hukum terhadap iklan obat-obatan yang menyesatkan.

2. Kegunaan Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan-masukan dan alternatif-alternatif bagi pemerintah dan penegak hukum dalam rangka penegakan hukum terhadap iklan obat-obatan yang menyesatkan serta upaya-upaya perlindungan terhadap konsumen dari iklan obat-obatan yang menyesatkan.

E. KERANGKA TEORITIS

Secara konseptual, inti dari arti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyerasikan hubungan antara nilai-nilai yang terjabar di dalam kaidah-kaidah, untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan pergaulan hidup.¹⁶ Sedangkan menurut

¹⁶ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* (Rajawali: Jakarta, 1983), Hal. 8.

pernyataan yang terkandung dalam salah satu Laporan Seminar Hukum Nasional IV mengatakan bahwa, penegakan hukum adalah keseluruhan kegiatan dari pelaksana penegak hukum ke arah tegaknya hukum, keadilan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia, ketertiban, ketentraman dan kepastian hukum sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945.¹⁷

Membicarakan masalah penegakan hukum bisa dimulai dari mengkaji tentang "apa yang ditegakkan". Menurut Satjipto Rahardjo, pada hakekatnya hukum mengandung ide atau konsep-konsep dan dengan demikian boleh digolongkan kepada sesuatu yang abstrak.¹⁸ Ke dalam kelompok yang abstrak ini termasuk ide tentang keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan sosial.¹⁹

Penegakan hukum sebagaimana dirumuskan di atas menyiratkan, bahwa esensi penegakan hukum tidak hanya terletak pada peraturan hukum itu sendiri yang seringkali dalam penegakannya diletakkan pada kepastian hukum. Tetapi yang tidak kalah pentingnya adalah bagaimana penegakan hukum itu ditegakkan sedemikian rupa sehingga nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat dipertimbangkan untuk mencapai keadilan.

Walaupun tidak dapat diingkari, bahwa dalam pelaksanaannya seringkali dijumpai beberapa hal yang menjadi penghambat bagi tercapainya penegakan hukum yang sesuai dengan nilai keadilan yaitu adanya ketidaksesuaian antara perbuatan yang

¹⁷ Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan Hukum dan Pengembangan Hukum Pidana* (Citra Aditya Bakti: Bandung, 1998), Hal. 8.

¹⁸ Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum: Suatu Tinjauan Sosiologis* (Bandung: Sinar Baru, tt.), Hal. 24.

¹⁹ Gustav Radbruch, dalam Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum: Suatu Tinjauan Sosiologis*, (Sinar Baru: Bandung, tt.), Hal. 24.

dilarang dalam undang-undang dengan norma-norma sosial budaya masyarakat, adanya ketidakmampuan aparat penegak hukum, baik dari segi teknis-skills maupun adanya kepemihakan pada golongan-golongan tertentu.

Soerjono Soekanto mengakui adanya beberapa faktor yang berperan dalam penegakan hukum yaitu: faktor hukumnya sendiri, faktor aparat penegak hukum, faktor sarana atau fasilitas, faktor masyarakat, dan faktor kebudayaan.²⁰

Demikian pula Friedman,²¹ yang beranggapan bahwa suatu sistem hukum bekerjanya merupakan suatu sistem jaringan yang setidak-tidaknya terdiri dari tiga macam komponen utama yaitu: pertama, disebut sebagai komponen struktural (*structural component*); kedua, komponen substansi (*substantial component*); dan ketiga, komponen budaya hukum, yaitu sikap atau nilai-nilai yang dianut masyarakat (*Public attitude or value component*). Yang dimaksud dengan komponen struktural yaitu terdapatnya lembaga-lembaga peradilan, dan yang dimaksud dengan komponen substansi yaitu meliputi perangkat undang-undang baik formal maupun material, sedangkan yang dimaksud dengan komponen budaya hukum ialah menyangkut sikap masyarakat atas suatu tindakan dari anggota masyarakat sekitarnya, dan faktor-faktor lain yang berpengaruh terhadap warga masyarakat untuk menggunakan saluran hukum yang tersedia.

Selaras dengan pemikiran di atas, L.S. Susanto mengkonstatasi empat faktor yang mempengaruhi kualitas penegakan hukum yaitu undang-undang, pelanggar,

²⁰ Soerjono Soekanto, Op. cit., Hal. 5.

²¹ Lawrence M. Friedman, An Legal Development, dalam Rutgers Law Review (Stanford University: 1969), Hal. 27-28.

korban (masyarakat), dan aparat penegak hukum itu sendiri. Selanjutnya dijelaskan bahwa keempat komponen itu berada dalam suatu hubungan yang bersifat saling mempengaruhi dan berlangsung dalam wadah struktur, politik, sosial, ekonomi, dan budaya pada situasi tertentu.²²

Dari perspektif kriminologi kritis, maka penegakan hukum pada dasarnya dipengaruhi oleh peranan masyarakat luas dalam mengidentifikasi apa yang menurut persepsi mereka sebagai kejahatan. Dalam mempersepsikan suatu perbuatan sebagai kejahatan atau bukan, sangat dipengaruhi oleh pengetahuan mereka tentang kejahatan, artinya orang tidak akan memandang sesuatu kejadian sebagai kejahatan apabila hal tertentu baginya tidak nampak sebagai kejahatan.

Kriminologi kritis bukan sekedar mempelajari perilaku dari orang-orang yang didefinisikan sebagai kejahatan, akan tetapi juga perilaku dari agen-agen kontrol sosial (aparat penegak hukum), disamping mempertanyakan dijadikannya tindakan-tindakan tertentu sebagai kejahatan. Menurut kriminologi kritis, tingkat kejahatan dan ciri-ciri pelaku terutama ditentukan oleh bagaimana undang-undang disusun dan dijalankan. Misalnya apabila sebagian besar pelaku kejahatan adalah orang-orang miskin, maka bukan kemiskinan yang merupakan "sebab" kejahatan, akan tetapi karena bentuk-bentuk tindakan yang dilakukan oleh orang-orang miskin lebih banyak ditunjuk oleh undang-undang dan dalam bekerjanya hukum, maka undang-undang macam beginilah lebih banyak dijalankan. Ini berarti bahwa kita tidak dapat memahami kejahatan semata-mata dengan mempelajari penjahat ("resmi"), akan tetapi harus dilihat dalam konteks

²² I.S. Susanto, 1992, Loc. cit.

keseluruhan proses kriminalisasi, yakni proses yang mendefinisikan orang dan tindakan tertentu sebagai kejahatan.

Sehubungan dengan itu tugas kriminologi kritis adalah menganalisa proses-proses bagaimana cap jahat tersebut diterapkan terhadap tindakan dan orang-orang tertentu.²³ Pendekatan kritis ini secara relatif dapat dibedakan antara pendekatan *interaksionis* dan *konflik*, namun yang perlu diperhatikan dalam hal ini adalah pendekatan konflik. Pendekatan konflik lebih menfokuskan studinya dalam mempertanyakan "kekuasaan" dalam mendefinisikan kejahatan. Menurut kriminologi konflik, orang berbeda karena memiliki perbedaan kekuasaan dalam mempengaruhi perbuatan dan bekerjanya hukum. Secara umum dikatakan bahwa mereka yang memiliki tingkat kekuasaan yang lebih besar, mempunyai kedudukan yang lebih baik (menguntungkan) dalam mendefinisikan perbuatan yang bertentangan dengan nilai-nilai dan kepentingan masyarakat banyak terutama terhadap masyarakat yang lebih kecil kekuasaannya.

Kepemihakan pada golongan-golongan tertentu, biasanya berkaitan dengan status sosial ekonomi pelaku. Tidak jarang para penegak hukum hanya mampu memproses pelaku yang latar belakang sosial ekonominya lemah. Sedangkan pelaku yang kedudukan sosial ekonominya tinggi cenderung tidak tersentuh oleh hukum.

Keadaan yang demikian ini terjadi juga dalam kejahatan periklanan (iklan yang menyesatkan) di bidang obat-obatan. Penggunaan iklan sebagai alat bagi produsen untuk mengenalkan produknya kepada konsumen melalui media massa seringkali

²³ I.S. Susanto, *Kejahatan Korporasi* (Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 1995), Hal. 9.

mengabaikan peraturan perundangan dan kepentingan konsumen untuk memperoleh informasi yang benar. Produsen di dalam memasarkan produknya, berusaha untuk mengiklankan produknya itu semenarik mungkin (bahkan menyesatkan dan menipu) dengan harapan konsumen tertarik untuk membeli produknya, tanpa mempertimbangkan akibat yang merugikan bagi konsumen karena ketidaktahuannya akan kebenaran dari produk yang diiklankan tersebut.

Dalam situasi yang demikian, konsumen sering menjadi korban dari kepentingan produsen yang ingin memperoleh keuntungan sebesar-besarnya bagi korporasinya. Akan tetapi, konsumen sering tidak menyadari bahwa ia telah menjadi korban dari perbuatan ilegal produsen yang mengutamakan kepentingan korporasinya daripada kepentingan masyarakat (konsumen). Bahkan pandangan umum sering beranggapan bahwa konsumen tidak dipandang sebagai korban. Kedudukan konsumen yang menjadi korban kejahatan dari kepentingan korporasi, dapat dinyatakan disebabkan oleh "kebodohan diri sendiri" atau adanya peranan dari konsumen sendiri untuk menjadi korban. Konsumen mudah terbuju oleh janji-janji yang diberikan oleh produk-produk korporasi melalui iklan yang menarik atau menyesatkan, akhirnya membeli produk tersebut yang kenyataannya tidak sesuai dengan iklan yang disampaikan.

Konsumen sebagai korban kejahatan periklanan (iklan yang menyesatkan), sebagaimana korban kejahatan pada umumnya kurang atau bahkan tidak mendapat perhatian dan perlindungan dari hukum. Hal ini nampaknya sangat kontradiktif dengan apa yang terjadi pada si pelaku kejahatan. Mereka seringkali justru mendapat jaminan

perlindungan hukum, khususnya bantuan hukum, baik untuk dipergunakan merehabilitasi namanya atau mengembalikan dirinya ke tengah-tengah masyarakat.

Masyarakat nampaknya memiliki sikap yang aneh terhadap korban, hal ini ditandai dengan sikap menyalahkan dari masyarakat karena tidak memperhatikan apa yang dikonsumsi.²⁴ Instansi atau lembaga yang memberi bantuan hukum terhadap konsumen dirasakan masih sangat kurang dan tidak sebanding dengan keberadaan instansi atau lembaga bantuan hukum bagi para terdakwa dalam suatu proses peradilan pidana.

Menanggapi hal yang demikian, Reiman dalam Adrianus Meliala secara sinis menyatakan, bahwa sistem peradilan pidana yang berlaku tidaklah melindungi masyarakat (korban) terhadap bahaya yang paling besar menyangkut jiwa, badan dan harta yang ditimbulkan oleh kejahatan non-konvensional. Dan pemerintah mencoba menutupi hal ini dengan mengalihkan perhatian pada kejahatan konvensional.²⁵

Akibatnya kejahatan yang dilakukan oleh pengusaha/produsen kepada konsumen tidak pernah diangkat menjadi sebuah perkara pidana, yang seharusnya mendapat sanksi pidana pula. Persoalan ini sering diatasi melalui cara-cara administratif belaka, bahkan jarang sekali ada yang mengangkat kasus ini ke pengadilan. Sebagian besar yang ada hanya keluhan yang disampaikan konsumen dari mulut ke mulut atau mengadakan ke lembaga konsumen atau media massa.

²⁴ Bandingkan dengan pernyataan Emilio C. Viano, *Victims and Society* (Washington DC.: Visage Press Inc., 1976), Hal. 352.

Society has a strange attitudes toward victims. There is marked reluctance and resistance to accept the innocence or accidental nature of victimatization.

²⁵ Adrianus Meliala, *Op. cit.*, Hal. 47.

Kondisi atau keadaan ketidaktahuan dari korban ditambah pula dengan kesulitan di dalam mengidentifikasi dan membuktikan adanya kejahatan periklanan merupakan situasi yang menguntungkan bagi korporasi untuk melestarikan perilaku menyimpangnya di bidang periklanan. Hal demikian tentunya tidak dapat dibiarkan berlari-lari, karena dapat membawa kerugian yang sangat besar bagi masyarakat maupun negara. Sehingga penegakan hukum terhadap iklan obat-obatan yang menyesatkan perlu dilakukan dengan mengidentifikasi dan menganalisis faktor-faktor yang menghambat penegakan hukum itu sendiri.

F. METODE PENELITIAN

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis-sosiologis (*socio-legal research*) dan yuridis-normatif. Menurut Sunaryati Hartono, bahwa untuk penelitian yang dimaksudkan dalam rangka penulisan tesis, maka penggunaan pendekatan *socio-legal research* di samping penelitian hukum normatif akan memberikan bobot lebih pada penelitian yang bersangkutan.²⁶

Digunakannya pendekatan yuridis-sosiologis, karena permasalahan yang dibahas mengenai interaksi hukum dengan realitas sosial dan tingkah laku yang nyata dari manusia itu sendiri. Menurut pendekatan ini, hukum tidak dikonsepsikan sebagai

²⁶ C.F.G. Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum di Indonesia pada Akhir Abad ke-20* (Bandung: Alumni, 1994), Hal. 142.

suatu gejala normatif yang otonom, tetapi sebagai suatu institusi sosial yang secara riil berkaitan dengan variabel-variabel sosial yang lain.²⁷

Dengan demikian dalam pendekatan ini hukum tidak dipandang hanya sebagai peraturan-peraturan atau kaidah-kaidah saja, akan tetapi meliputi juga bagaimana bekerjanya hukum dalam masyarakat serta bagaimana hukum berinteraksi dengan lingkungan di mana hukum itu diberlakukan. Sehingga pendekatan sosiologis digunakan untuk menjelaskan pengaruh hukum terhadap perilaku penegak hukum, pengusaha, pembuat kebijakan, korban (konsumen), dan media massa berkaitan dengan penegakan hukum terhadap iklan obat-obatan yang menyesatkan.

Dipandang dari sudut ruang lingkupnya, maka penelitian hukum normatif meliputi penelitian tentang: (a) Inventarisasi Hukum Positif; (b) Asas-asas Hukum; (c) Menemukan Hukum *In Concreto*; (d) Sistematis Hukum; dan (e) Taraf Sinkronisasi Vertikal dan Horizontal.²⁸

Dengan melihat permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini, yang secara tidak langsung membahas tentang inventarisasi hukum positif yang berkaitan dengan periklanan, maka sudah pada tempatnya jika penelitian ini juga menggunakan pendekatan normatif.

Berdasarkan permasalahan yang diteliti, maka penelitian ini menggunakan metode kualitatif, karena dengan menggunakan metode ini diharapkan ditemukan

²⁷ Ronny Hanitijo Soemarto, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1988), Hal. 35. Bandingkan dengan Soerjono Soekanto, *Pendekatan Sosiologis terhadap Hukum* (Jakarta: Bina Aksara, 1983), Hal. 9.

Secara sosiologis hukum merupakan lembaga sosial (social institution), artinya hukum merupakan kesatuan kaidah yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasar manusia pada segala tingkatan guna kedamaian dan kesejahteraan masyarakat.

²⁸ Ronny, *Op. cit.*, Hal. 12.

makna-makna yang tersembunyi di balik obyek yang diteliti. Dalam hal ini akan diungkap bagaimana proses penegakan hukum terhadap iklan obat-obatan yang menyesatkan serta faktor-faktor apa saja yang menghambat proses penegakan hukum terhadap iklan obat-obatan yang menyesatkan.

Sebagaimana ciri penelitian kualitatif, maka penelitian ini berlangsung dalam latar yang wajar/alamiah. Dengan latar yang bersifat alamiah ini penelitian diarahkan untuk mengungkap proses-proses yang terjadi dalam rangka penegakan hukum terhadap iklan obat-obatan yang menyesatkan. Tidak saja merekam hal-hal yang nampak secara eksplisit, tetapi juga mengungkap secara keseluruhan fenomena-fenomena yang terjadi di balik lemahnya penegakan hukum terhadap iklan obat-obatan yang menyesatkan, sehingga dapat ditemukan faktor-faktor yang menghambat penegakan hukum terhadap iklan obat-obatan yang menyesatkan.

Menurut Sanapiah Faisal, banyak hal yang dapat diangkat dari berbagai dimensi dalam penelitian kualitatif, salah satu diantaranya untuk mendapatkan pemahaman yang utuh mengenai gejala, kenyataan, tingkah laku sosial dan budaya.²⁹

2. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini secara spesifik bersifat deskriptif analitis, yaitu menggambarkan tentang fenomena yang ada dengan mempergunakan metode ilmiah.

²⁹ Sanapiah Faisal, **Penelitian Kualitatif** (Malang: Yayasan Asih Asah Asuh (YA3), 1990), Hal.9. Bandingkan dengan Molesong, **Metodologi Penelitian Kualitatif** (Bandung:Remaja Rosda Karya, 1995), Hal. 5. Menurut Molesong kelebihan penelitian kualitatif adalah:

1. Mudah dalam menyesuaikan jika berhadapan dengan kenyataan ganda;
2. Menyajikan secara langsung hakikat hubungan peneliti dan responden;
3. Lebih peka dan dapat menyesuaikan diri dengan banyak penajaman pengaruh bersama terhadap pola-pola nilai yang dihadapi.

Fakta yang ada digambarkan dengan suatu interpretasi, evaluasi dan pengetahuan umum, sebab fakta tidak mempunyai arti tanpa interpretasi, evaluasi dan pengetahuan umum.³⁰

Oleh karena itu, penelitian yang dilakukan bukan hanya memberikan penulisan deskriptif dari fakta-fakta, melainkan juga harus dapat memahaminya agar dapat memberikan penjelasan yang bermakna terhadap obyek penelitian.

3. Sumber dan Jenis Data

Data berguna untuk memperoleh gambaran tentang sesuatu keadaan atau persoalan,³¹ sehingga dalam penelitian ini sumber data yang dipergunakan adalah sumber data utama dan sumber data kedua.³² Sumber data utama dalam penelitian kualitatif adalah kata-kata dan tindakan yaitu kata-kata dan tindakan dari orang-orang yang diamati dan diwawancarai. Sedangkan sumber data kedua dikenal dengan nara sumber tertulis terdiri dari buku, majalah ilmiah, hasil penelitian, arsip, dokumen pribadi, dan dokumen resmi.

4. Sampel Penelitian

Sampel/informan dalam penelitian ini diambil secara *purposive*, karena penelitian kualitatif lebih mengarah pada proses daripada produk dan biasanya

³⁰ I.S. Susanto, *Kriminologi* (Semarang: FH Undip, 1995), Hal. 15.

³¹ J. Supranto, *Pengantar Statistik Bidang Hukum* (Jakarta: Rinca Cipta, 1995), Hal. 53.

³² Lexy J. Moleong, *Op. cit.*, Hal. 112.

membatasi pada suatu kasus.³³ *Purposive sampling* atau penarikan sampel bertujuan dilakukan dengan cara mengambil subyek berdasarkan pada tujuan tertentu.³⁴

Jumlah sampel yang diambil dalam penelitian kualitatif bukan merupakan hal yang penting, sebab penelitian kualitatif tidak didasarkan pada konsep keterwakilan seaimana yang digunakan dalam penelitian kuantitatif.³⁵

Sesuai dengan metode penelitian kualitatif, maka sampel/informan awal dalam penelitian ini adalah:

- a. Kepala Kantor Wilayah Departemen Penerangan Propinsi Jawa Tengah.
- b. Kepala Balai Pengawasan Obat dan Makanan (POM) Propinsi Jawa Tengah.
- c. Sekretaris Persatuan Perusahaan Periklanan Indonesia (PPPI) Semarang.
- d. Ketua Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang bergerak dalam upaya perlindungan konsumen.
- e. Kepala Kepolisian Kota Besar Semarang.
- f. Kepala Bagian Reserse Ekonomi Kepolisian Daerah Jawa Tengah.
- g. Kepala Kejaksaan Negeri Semarang.
- h. Ketua Pengadilan Negeri Semarang.
- i. Pengusaha yang mengiklankan produk obatnya pada media massa yang berlokasi di Semarang.
- j. Seorang konsumen pengguna produk obat-obatan yang diiklankan di media massa.

³³ Noeng Muhajir, *Metodelogi Penelitian Kualitatif* (Yogyakarta: Raka Sarasin, 1996), Hal. 48.

³⁴ Ronny H. Soemitro, *Op. Cit.*, Hal. 51.

³⁵ Sanapiah Faisal, *Op. Cit.*, Hal. 17.

Pengambilan sampel berikutnya berkembang mengikuti prinsip “bola salju”, bergulir menggelinding sejalan dengan kegiatan memburu informasi sebanyak yang ingin diketahui peneliti, dan berhenti setelah terdapat indikasi tidak muncul variasi data atau informasi baru yang berkaitan dengan materi penelitian ini.

5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data disesuaikan dengan jenis dan klasifikasi data yang dibutuhkan, yaitu:

Pertama, untuk memperoleh data primer dilakukan penelitian lapangan dengan menggunakan metode wawancara mendalam (*in depth interview*) dan pengamatan tidak terlibat, untuk mengungkap makna-makna yang tersembunyi di balik lemahnya penegakan hukum terhadap iklan obat-obatan yang menyesatkan serta mengungkapkan faktor-faktor yang menghambat proses penegakan hukum terhadap iklan obat-obatan yang menyesatkan.

Kedua, untuk memperoleh data sekunder dilakukan analisis terhadap peraturan perundang-undangan, dokumen-dokumen dan literatur-literatur yang berkaitan dengan penegakan hukum terhadap iklan obat-obatan yang menyesatkan.

6. Lokasi Penelitian

Dalam rangka memperoleh data penelitian, maka peneliti memilih Semarang sebagai lokasi penelitian. Pertimbangan peneliti memilih lokasi tersebut, karena Semarang daerah yang cukup pesat perkembangan ekonominya sehingga menjadi

pangsa pasar tersendiri bagi para pengusaha untuk memasarkan berbagai produknya pada konsumen yang ada di Semarang.

Penentuan lokasi ini tidak bersifat tertutup apabila data yang diperoleh dari lokasi penelitian di Semarang dirasa kurang menyeluruh dan lengkap, maka peneliti dapat mengembangkan lokasi penelitian ini.

7. Analisis Data

Ada empat teknik analisis data yang akan digunakan dalam penelitian ini yaitu (1) *analisis domain*, (2) *analisis taksonomis*, (3) *analisis komponensial*, dan (4) *analisis tema*.³⁶

a. Analisis Domain

Analisis domain digunakan untuk memperoleh gambaran/pengertian yang bersifat umum dan relatif menyeluruh tentang apa yang tercakup dalam suatu fokus/pokok permasalahan yang tengah diteliti.

Domain/fokus permasalahan dalam penelitian ini adalah peraturan-peraturan yang berkaitan dengan periklanan, penegakan hukum, penegak hukum, pengusaha, pengambil kebijakan di daerah, konsumen, dan media massa.

b. Analisis Taksonomis

Perhatian secara lebih rinci dan mendalam terhadap struktur internal masing-masing domain, penyelesaiannya dengan menggunakan analisis taksonomis. Pada analisis ini yang ditunjukkan adalah struktur internal masing-masing domain dengan

³⁶ Ibid., Hal. 90.

mengorganisasikan atau menghimpun elemen-elemen yang berkesamaan di suatu domain, seperti.

1. Peraturan yang berkaitan dengan periklanan:

- UU No. 10/1961 tentang Barang;
- UU No. 23/1992 tentang Kesehatan;
- UU No. 7/1996 tentang Pangan;
- UU No. 24/1997 tentang Penyiaran;
- UU No. 40/1999 tentang Pers;
- UU No. 8/1999 tentang Perlindungan Konsumen
- Tata Krama dan Tata Cara Periklanan
- dan peraturan lainnya.

a. Faktor yang mempengaruhi penegakan hukum:

- Faktor hukumnya itu sendiri;
- Faktor penegak hukum;
- Faktor Sarana atau Fasilitas;
- Faktor Masyarakat;
- Faktor Budaya.

3. Penegak hukum:

- Polisi
- Jaksa
- Hakim

4. Pengambil kebijakan daerah:

- Pejabat Dinas Penerangan Semarang

- Pejabat PPPI Cabang Semarang
- Pejabat Balai POM

c. Analisis Komponensial

Analisis ini dipergunakan untuk mengidentifikasi sejumlah persoalan kontras atau elemen dalam domain yang diperoleh melalui observasi dan wawancara, misalnya, peraturan di bidang periklanan (UU No. 23/1992 mengatur tentang iklan obat-obatan, sedang UU No. 7/1996 mengatur tentang iklan yang berkaitan dengan pangan); penegakan hukum (penegakan hukum di bidang hukum pidana berbeda caranya dengan hukum perdata); dan sebagainya.

d. Analisis Tema

Analisis ini dipergunakan sebagai upaya mencari "benang merah" dengan mengintegrasikan lintas domain yang ada. Benang merah pengintegrasian tersebut biasanya dikaitkan dengan konsep-konsep seperti: *values, value orientations, core values, core symbols, premises, ethos, eidos, world view dan cognitive orientation*.³⁷

Dalam analisis ini, ketiga analisis pertama (analisis domain, taksonomis, dan komponensial) dilakukan secara simultan pada saat pengumpulan data di lapangan. Sedangkan analisis keempat (analisis tema) dilakukan setelah kegiatan pengumpulan data di lapangan yaitu untuk menjawab permasalahan dalam penelitian ini.

8. Teknik Pengecekan Validitas Data

Untuk mengecek kevaliditasan data yang diperoleh dari penelitian lapangan, maka diadakan kegiatan *triangulasi* yang dilakukan secara *ekstensif*, yaitu

³⁷ James P. Spradley, *The Ethnographic Interview* (Holt, Reinhart, and Winston, 1979), Hal. 186.

berupa triangulasi metode (menggunakan lintas metode dalam pengumpulan data) dan triangulasi sumber data (memakai sumber data yang relevan).³⁸

G. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan tesis ini dibagi menjadi 4 (empat) bab, yang terdiri dari: Bab I yang berisi uraian tentang pendahuluan; Bab II yang berisi uraian tentang tinjauan pustaka; Bab III yang berisi uraian tentang hasil penelitian dan analisisnya; serta Bab IV merupakan kesimpulan dan saran yang sekaligus merupakan penutup dari tesis ini

Bab I sebagai pendahuluan mengungkapkan latar belakang yang dipakai sebagai titik tolak merumuskan permasalahan yang muncul dalam kaitannya dengan penegakan hukum terhadap iklan obat-obatan yang menyesatkan. Setelah perumusan masalah dikemukakan, hal lain yang menentukan arah penelitian dalam tesis ini adalah tujuan yang ingin dicapai dan kegunaan penelitian yang diharapkan, baik dari segi teoritis maupun praktisnya.

Untuk menjawab permasalahan yang telah dirumuskan maupun tujuan dan kegunaan penelitian yang diharapkan, kerangka teoritis perlu dipaparkan sebagai titik tolak bagi pemecahan masalah. Sedangkan bagian lain yang sangat menentukan hasil akhir dari penelitian dan tesis ini adalah metode penelitian yang dipergunakan. Bab I terdiri dari 7 sub bab. Sub bab pertama mengenai latar belakang masalah. Sub bab kedua mengenai perumusan masalah. Sub bab ketiga mengenai tujuan penelitian. Sub

³⁸ Sanapiah Faisal, *Op. cit.*, Hal. 20.

bab keempat mengenai kegunaan penelitian. Sub bab ke lima mengenai kerangka teoritis. Sub bab ke enam mengenai metode penelitian, dan sub bab ke tujuh mengenai sistematika penulisan.

Bab II berisi tinjauan pustaka sebagai dasar teoritis dalam rangka membahas permasalahan yang diteliti, terdiri dari 2 sub bab. Sub bab pertama mengenai Perlindungan Konsumen terhadap Iklan Obat-obatan yang Menyesatkan, yang terdiri dari: Pengertian dan Peraturan Perundang-undangan yang Berkaitan dengan Iklan; Konsumen dan Permasalahan Hukum yang Meliputinya; Iklan Obat-Obatan yang Menyesatkan sebagai Kejahatan Korporasi; dan Perlindungan Konsumen dari Iklan Obat-obatan yang Menyesatkan. Sedangkan Sub bab kedua mengenai Penegakan Hukum terhadap Iklan Obat-obatan yang Menyesatkan yang membahas mengenai: Pengertian Penegakan Hukum; Aspek Birokrasi dalam Penegakan Hukum; Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum terhadap Iklan Obat-obatan yang Menyesatkan; dan Kebijakan Kriminal sebagai Upaya Menanggulangi Iklan Obat-obatan yang Menyesatkan.

Dalam Bab II ini akan dibahas mengenai perlindungan konsumen dan penegakan hukum terhadap iklan obat-obatan yang menyesatkan. Iklan obat-obatan yang menyesatkan ini termasuk dalam kategori kejahatan bisnis (ekonomi). Kejahatan bisnis adalah salah satu bentuk dari *white collar crime*, di mana pelakunya bukanlah mereka yang biasa melakukan kejahatan warungan atau konvensional, melainkan orang-orang yang mempunyai status sosial yang tinggi (*powerfull*) dan mempunyai kedudukan yang terhormat dalam masyarakat. Biasanya kejahatan ini dilakukan oleh korporasi. Kedudukan korporasi yang kuat telah mengakibatkan posisi konsumen yang lemah

hanya akan menjadi korban kejahatan korporasi, sebagaimana halnya terjadi pada kejahatan iklan obat-obatan yang menyesatkan. Pengusaha/produsen yang memiliki kekuasaan atas diri konsumen dapat bertindak sewenang-wenang tanpa memiliki rasa tanggungjawab sosial serta memperhatikan etika bisnis dalam mempromosikan produknya melalui iklan-iklan yang menyesatkan, bahkan menipu. Oleh karena itu persoalan perlindungan konsumen perlu mendapat perhatian yang serius, khususnya dalam peraturan perundang-undangan dan penegakan hukumnya.

Bab III merupakan pembahasan terhadap permasalahan yang diajukan, yaitu melakukan analisis terhadap temuan hasil penelitian yang dikonsultasikan dengan teori-teori yang telah dipaparkan dalam bab-bab sebelumnya. Dalam bab ini dibahas mengenai upaya penegakan hukum terhadap iklan obat-obatan yang menyesatkan, di mana ditemukan hambatan-hambatan dalam upaya penegakan hukum tersebut, seperti belum adanya undang-undang periklanan, kurangnya perhatian aparat penegak hukum terhadap iklan obat-obatan yang menyesatkan, kurangnya pengetahuan dan kesadaran hukum masyarakat terhadap iklan obat-obatan yang menyesatkan sebagai kejahatan, dan terbatasnya sarana atau fasilitas guna mendukung upaya penegakan hukum terhadap iklan obat-obatan yang menyesatkan.

Bab IV merupakan bab penutup, yang terdiri dari kesimpulan atas pembahasan permasalahan yang telah dilakukan dan ditutup dengan beberapa saran sebagai masukan bagi para pihak yang berkaitan dengan penegakan hukum terhadap iklan obat-obatan yang menyesatkan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Perlindungan Konsumen terhadap Iklan yang Menyesatkan

1. Pengertian dan Ketentuan Peraturan Perundang-undangan tentang Iklan

1.1 Pengertian Iklan

Istilah iklan atau reklame merupakan paduan kata dari *reclame*, berasal dari Bahasa Belanda dan diambil atau dikutip dari Bahasa Perancis, yaitu *reclamaire* yang berarti berteriak berulang-ulang.³⁷ Mungkin pada masa lalu kalau seseorang, pejabat atau pengusaha ingin memperkenalkan suatu pengumuman atau peluncuran produk baru maka dipergunakan alat mirip corong untuk meneriakkan dan memanggil secara berulang-ulang untuk menarik perhatian sekelompok orang di sekitarnya. Masa kini, bentuk asli masih sama berteriak secara berulang-ulang agar menarik perhatian orang-orang, tetapi yang membedakannya adalah peralatan atau sarana media iklan sekarang lebih canggih dan lebih luas jangkauannya, baik menggunakan media massa cetak

³⁷ Rosady Ruslan, *Aspek-Aspek Hukum dan Etika dalam aktivitas Publik Relations Kehumasan* (Ghalia Indonesia: Jakarta, 1995), Hal. 86.

Dalam *Black's Law Dictionary*, iklan diartikan secara harafiah sebagai to advice, announce apprice, command, give notice inform, make known, publish. (Henry Campbell Black, St. Paul, Minn. USA: West Publishing, 1990, Hal. 57.

maupun elektronik, dalam upaya menyampaikan informasi atau pesannya kepada konsumen yang tersebar luas di berbagai tempat.

Iklan merupakan bentuk informasi yang umumnya bersifat sukarela, sekalipun pada akhir-akhir ini termasuk juga yang diatur dalam Undang-undang (UU) No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, walaupun pengertian tentang iklan tidak diatur di dalamnya. Sedangkan Undang-undang tentang Periklanan belum kita punyai, oleh karena itu, pengertian iklan harus kita cari dalam berbagai peraturan perundangan yang mengatur dunia periklanan maupun dari pendapat-pendapat para pakar dan lembaga-lembaga yang bergerak di bidang periklanan.

a. Undang-Undang No. 1 Tahun 1961 tentang Barang

Penerbitan undang-undang ini dimaksudkan untuk menguasai dan mengatur barang-barang apapun yang diperdagangkan di Indonesia. Dalam undang-undang ini tidak ada satupun pasal yang memuat pengertian tentang iklan, hanya Pasal 2 ayat (4)-nya antara lain menyebutkan tentang "dan ... alat-alat reklame ...". Sayangnya pengungkapan tersebut hanya sekali saja, tanpa penjelasan apapun lainnya.

b. Undang-Undang No. 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan

Dalam undang-undang ini pengertian tentang iklan juga tidak diatur, kecuali pada penjelasan Pasal 41 ayat (2) disebutkan "pengertian informasi termasuk periklanan". Tetapi berdasarkan Pasal 87 undang-undang ini (ketentuan peralihan), semua peraturan perundang-undangan tertentu sebagai pelaksanaan dari beberapa peraturan perundang-undangan dalam bidang kesehatan yang dicabut oleh undang-

undang ini, dinyatakan tetap berlaku. Dalam kaitan ini peraturan perundang-undangan yang dimaksud adalah Peraturan Menteri-Peraturan Menteri Kesehatan, selanjutnya disebut Permenkes, di antaranya Permenkes No. 329 Tahun 1976 tentang Produksi dan Peredaran Makanan dan Permenkes No. 79 Tahun 1978 tentang Label dan Periklanan Makanan.

Dalam Ketentuan Umum, Pasal 1 angka (13) Permenkes No. 329 Tahun 1976 itu tercantum pengertian tentang iklan, yang berbunyi sebagai berikut: "Iklan adalah usaha dengan cara apapun untuk meningkatkan penjualan, baik secara langsung ataupun tidak langsung".

Jadi pada pokoknya iklan itu adalah sarana untuk secara langsung atau tidak langsung meningkatkan penjualan. Selanjutnya dalam Pasal 2 dan Pasal 31 Permenkes No. 79 Tahun 1978 termuat ketentuan yang mengatur tentang tata cara beriklan. Kalimat, kata-kata, tanda, nama, lambang, logo, gambar, dan sebagainya yang terdapat pada label atau iklan harus sesuai dengan asal, sifat isi, komposisi, mutu atau kegunaan makanan (Pasal 2). Periklanan makanan harus menyatakan hal yang benar sesuai dengan kenyataan makanan yang bersangkutan (Pasal 31).

c. Undang-Undang No. 24 Tahun 1997 tentang Penyiaran.

Undang-Undang Penyiaran tidak memuat pengertian tentang iklan, namun pada Ketentuan Umum Pasal 1 angka (13) diatur tentang pengertian Siaran Iklan: "Siaran iklan adalah mata acara yang memperkenalkan, memasyarakatkan, dan atau mempromosikan barang atau jasa, gagasan atau cita-cita dengan atau tanpa imbalan kepada lembaga penyiaran yang bersangkutan".

Dari ketentuan di atas, pengertian iklan dapat disamakan dengan pengertian siaran iklan. Lebih lanjut dalam ketentuan Undang-Undang Penyiaran, siaran iklan dibedakan menjadi 2 jenis, yaitu (1) Siaran iklan niaga dan (2) Siaran layanan masyarakat (Pasal 41). Yang dimaksud dengan Siaran iklan niaga adalah mata acara yang memperkenalkan, memasyarakatkan dan /atau mempromosikan barang atau jasa kepada khalayak sasaran dengan tujuan mempengaruhi konsumen atau khalayak sasaran agar menggunakan produk yang ditawarkan, yang disiarkan melalui lembaga penyiaran dengan imbalan (Pasal 1 angka 13).

Jenis penyiaran yang menjadi sub-sistem dari sistem penyiaran nasional terdiri dari jasa penyiaran, jasa siaran, dan jasa layanan informasi yang menjangkau masyarakat luas, antara lain sebagai berikut (Pasal 9):

- a. Penyiaran radio dan penyiaran televisi.
- b. Siaran iklan dan /atau televisi berlangganan.
- c. Siaran untuk disalurkan sebagai materi mata acara penyiaran radio dan televisi atau materi saluran siaran berlangganan, dan sebagainya.

d. Undang-Undang NO. 40 Tahun 1999 tentang Pers.

Undang-Undang tentang Pers yang baru tidak memuat pengertian tentang iklan. Ketentuan yang berkaitan dengan iklan hanya terdapat dalam satu pasal, yaitu Pasal 13. Dalam ketentuan Pasal 13 tersebut dinyatakan, bahwa perusahaan pers dilarang memuat iklan:

- a. yang berakibat merendahkan martabat suatu agama dan atau mengganggu kerukunan hidup antar umat beragama, serta bertentangan dengan rasa kesusilaan masyarakat;

- b. minuman keras, narkotika, psicotropika, dan zat adiktif lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- c. peragaan wujud rokok dan atau penggunaan rokok.

Dalam UU Pers yang lama, yaitu UU No. 11 Tahun 1966 (sebagaimana telah diubah dan ditambah dengan UU No. 4 Tahun 1967 dan atau UU No. 21 Tahun 1982), pengertian iklan terdapat dalam Penjelasan Pasal 1 angka (2), yaitu "Periklanan merupakan usaha jasa yang di satu pihak menghubungkan produsen barang dan jasa dengan konsumen dan lain pihak menghubungkan pencetus gagasan dengan penerima pesan".

e. Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Undang-Undang Perlindungan Konsumen tidak memuat apa yang dimaksud dengan iklan. Dalam Pasal 1 angka (6) ditemukan ketentuan yang dapat disamakan pengertiannya dengan iklan. Dalam pasal 1 angka (6) ini diatur pengertian mengenai "promosi", yaitu: "kegiatan pengenalan atau penyebarluasan informasi suatu barang dan/atau jasa untuk menarik minat beli konsumen terhadap barang dan/atau jasa yang akan dan sedang diperdagangkan".

Untuk mendapatkan pengertian tentang iklan yang mendalam, maka perlu pula dikaji pendapat-pendapat dari pakar/praktisi periklanan, lembaga pendidikan dan lembaga perlindungan konsumen.

Menurut Tams Djayakusumah,³⁸ iklan diartikan sebagai: "salah satu bentuk

³⁸ Tams Djayakusumah, *Periklanan* (Bandung: Armico, 1982), Hal. 9.

spesialisasi publisistik yang bertujuan untuk mempertemukan suatu pihak yang menawarkan sesuatu dengan pihak lain yang membutuhkannya". Sedangkan Kurniawan Junaedhie dalam bukunya yang berjudul "Ensiklopedi Pers Indonesia" memberikan pengertian iklan sebagai: "Segala bentuk pesan tentang suatu produk yang disampaikan lewat media massa dan dibiayai oleh pemrakarsa, yakni perorangan, produsen maupun badan pemerintah, yang ditujukan kepada khalayak umum".³⁹

Di samping pendapat di atas, pendapat dari Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) perlu pula mendapat perhatian. YLKI memberikan pengertian iklan sebagai: "Alat informasi guna meningkatkan usaha dengan menggunakan media apapun dan merupakan janji yang mengikat semua pihak bertalian dengan pengumumannya".⁴⁰

Dalam Rancangan Akademik Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen Tahun 1992, diberikan pengertian iklan sebagai berikut: "Upaya sepihak dari pengusaha untuk menggambarkan barang secara visual atau audio dengan fokus penonjolan pada kelebihan barang dengan maksud untuk memikat para pembaca, pendengar atau pemerhatinya"⁴¹.

Menurut Institusi Praktisi Periklanan Inggris iklan didefinisikan sebagai: "Pesan-pesan penjualan yang paling persuasif yang diarahkan kepada para calon pembeli yang paling potensial atas produk barang atau jasa tertentu dengan biaya yang semurah-murahnya".⁴² Sedangkan Dunn dan Barban merumuskan pengertian iklan sebagai berikut: "*Advertising is paid, unpersonal communication through various*

³⁹ Kurniawan Junaedhie, *Ensiklopedi Pers Indonesia* (Jakarta: Gramedia, 1991), Hal. 95.

⁴⁰ Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia, *Hukum dan Konsumen* (Jakarta: 1981), Hal. 4.

⁴¹ Fakultas Hukum UI - Departemen Perdagangan RI, *Rancangan Akademik Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen*, Jakarta, 1992, Hal. 66.

⁴² Frank Jefkins, *Periklanan*, Terj., (Jakarta: Erlangga, 1996), Hal. 5.

media by business firms, non-profit organization, and individuals who are in some way identified in the advertising message and hope to inform or persuade members of particular audience".⁴³

Dari pengertian-pengertian tentang iklan sebagaimana telah dikemukakan di atas, maka dapat diketahui bahwa pengertian iklan secara garis besarnya dapat dibedakan menjadi 2 (dua) fungsi, yaitu sebagai sarana informasi dan sarana pemasaran. Bagi perusahaan barang atau jasa, kedua fungsi iklan sebagai sarana informasi dan pemasaran akan dipergunakan semaksimal mungkin untuk mendongkrak tingkat penjualan produk barang atau jasa mereka. Sebagai sarana informasi, iklan dipergunakan untuk mengenalkan dan mempromosikan produk barang atau jasa yang mereka produksi. Sedangkan sebagai sarana pemasaran, iklan tentunya dimaksudkan untuk mendukung penetapan dan peningkatan pangsa pasar produk barang atau jasa yang ditawarkan pada para konsumen.

Iklan dalam kedua fungsinya itu bagi konsumen memang perlu dicermati, khususnya fungsi iklan sebagai sarana pemasaran. Dalam fungsinya sebagai sarana pemasaran perlu dicermati, apakah sarana pemasaran (iklan) itu telah diselenggarakan dengan cara-cara yang jujur dan bertanggungjawab ataukah telah disalahgunakan, sehingga memiliki kapasitas menyesatkan dan atau menipu yang dapat merugikan masyarakat. Apabila kedua fungsi iklan ini dibandingkan satu sama lain, maka bagi konsumen lebih penting dan bermanfaat iklan sebagai sarana informasi. Sebab iklan dalam fungsinya sebagai sarana informasi, diharapkan dapat memberikan keterangan

⁴³ S. Watson Dunn dan Arnold M. Barban, *Advertising Its Role in The Modern Marketing* (New York: CBS College Publishing, 1982), Hal. 7.

yang jujur dan bertanggungjawab tentang sesuatu produk barang atau jasa. Informasi atau keterangan yang jujur dan bertanggungjawab akan sangat berguna bagi konsumen dan tidak akan menyebabkan konsumen salah dalam menjalankan hak pilihnya atas sesuatu produk barang atau jasa yang dibutuhkannya.

1.2 Pengertian Iklan yang Menyesatkan

Sebagaimana telah dikatakan di atas, informasi dari iklan yang jujur dan bertanggungjawab akan memberikan dampak positif pada putusan pilihan konsumen. Sedang iklan yang sebaliknya melebih-lebihkan, menyesatkan, bahkan menipu, tentunya potensial dapat menimbulkan kerugian pada konsumen.

Mengenai apa yang dimaksud dengan iklan yang menyesatkan, menurut Baumer dan van Manen dalam Purwahid Patrik,⁴⁴ pengertian memperdayakan (menyesatkan – pen.) adalah tidak usah bahwa cara mengemukakannya obyektif tidak benar. Orang tidak hanya terpedaya karena hal-hal yang tidak benar, tetapi juga terhadap hal-hal yang benar yang dikemukakan sedemikian rupa sehingga orang yang normal mempunyai gambaran yang keliru.

Selanjutnya Slaughter seperti yang dikutip oleh Purwahid Patrik membedakan iklan yang memperdayakan ini menjadi 3 (tiga) bentuk, yaitu:

1. Memperdayakan yang dihubungkan dengan hasil produksi-produksinya sendiri, artinya bahwa produksinya sebenarnya tidak mempunyai sifat-sifat dan mutu yang dikemukakan.

⁴⁴ Purwahid Patrik, *Reklame yang Memperdayakan* (Semarang: FH Undip, 1978), Hal 168.

2. Memperdayakan mengenai hasil produksi dari tersaing.
3. Memperdayakan dengan apa yang dikatakan iklan yang mengaitkan, sehingga dapat menimbulkan kebingungan bagi konsumen.⁴⁵

Menurut Az. Nasution,⁴⁶ secara non-limitatif, iklan menyesatkan itu antara lain iklan yang memberikan keterangan tidak benar, mengelabui dan memberikan janji berlebihan. Selanjutnya dijelaskan oleh beliau dengan memberikan contoh konkrit sebagai berikut:

Kalau dalam iklan perumahan dinyatakan "jarak lokasi lima belas menit" ke pusat kota. Ukuran waktu lima belas menit itu apakah untuk mereka yang berjalan kaki, naik sepeda, sepeda motor, mobil, lewat jalan tol, melalui jalan bukan tol, naik bis umum, naik taksi atau naik apa?

 Dia akan menjadi sehat dan memenuhi unsur kejujuran yang bertanggungjawab, apabila iklan itu hanya memberikan satu arti. Dalam contoh di atas, iklan tersebut seharusnya berbunyi: "Jaraknya 15 menit ke pusat kota, dengan kendaraan sendiri dan melalui jalan tol".⁴⁷

Demikian juga dalam kehidupan sehari-hari, menurut Yusuf Shofie pernyataan yang dapat menyesatkan konsumen diwujudkan dengan menggunakan iklan yang:

1. mengemukakan hal-hal yang tidak benar (false statement).
2. Mengemukakan hal-hal yang menyesatkan atau tidak proporsional (mislead statement).
3. Menggunakan opini subyektif yang berlebihan tanpa didukung fakta (puffery).⁴⁸

⁴⁵ Ibid., Hal 168-169.

⁴⁶ Az. Nasution, *Konsumen dan Hukum* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1995), Hal. 50.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Yusuf Shofie, *Sistem Tanggungjawab dalam Periklanan*, Makalah, Jakarta, 1996, Hal. 14.

Dengan demikian yang dimaksud dengan istilah “iklan menyesatkan” dalam tesis ini termasuk juga iklan yang *berlebihan tanpa didukung fakta, memperdayakan, mengelabui dan/atau menipu.*

1.3 Ketentuan Peraturan Perundang-undangan tentang Tata Cara Beriklan

Mengenai ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang tata cara beriklan yang baik, yang bertujuan untuk mencegah terjadinya persaingan tidak sehat, melindungi konsumen dari praktek bisnis curang serta melindungi kepentingan masyarakat dari perilaku bisnis yang tidak terkendali dan cenderung menghalalkan segala cara untuk mencapai tujuannya akan diuraikan dalam pembahasan di bawah ini.

a. Tata Cara dan Tata Krama Periklanan Indonesia

Mengenai tata cara beriklan, telah diatur dalam Tata Krama dan Tata Cara Periklanan Indonesia (TKTCPI), yaitu dalam Bab II tentang Tata Krama, yang memuat asas-asas umum, penerapan umum, dan penerapan khusus.

Dalam asas-asas umum diatur, bahwa: (1) Iklan harus jujur, bertanggungjawab dan tidak bertentangan dengan hukum yang berlaku; (2) Iklan tidak boleh menyinggung perasaan dan merendahkan martabat negara, agama, susila, adat, budaya, suku, dan golongan; (3) Iklan harus dijiwai oleh asas persaingan yang sehat.

Sedangkan dalam penerapan umum diatur tentang apa yang dimaksud dengan iklan harus jujur, bertanggungjawab dan tidak bertentangan dengan hukum yang berlaku.

Iklan harus jujur, dimaksudkan iklan tidak boleh menyesatkan, antara lain dengan memberikan keterangan yang tidak benar, mengelabui dan memberikan janji yang berlebihan. Iklan harus bertanggungjawab, maksudnya iklan tidak boleh menyalahgunakan kepercayaan dan merugikan masyarakat. Iklan harus tidak bertentangan dengan hukum yang berlaku, maksudnya iklan harus mematuhi segala undang-undang dan peraturan yang berlaku.

Di samping hal di atas, dalam penerapan umum diatur pula masalah-masalah mengenai isi iklan, kesaksian konsumen, pencantuman harga, perbandingan harga, pemakaian kata "gratis", janji pengembalian uang atau *warranty*, janji atas jaminan mutu atau *garansi*, dan sebagainya.

Mengenai isi iklan menyangkut pernyataan atau janji mengenai suatu produk harus dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya. Sedang penggunaan kesaksian konsumen harus dilengkapi dengan pernyataan tertulis yang ditanda tangani berdasarkan pengalaman yang sebenarnya, pemberi kesaksian harus telah menggunakan produk secara teratur sekurang-kurangnya 1 (satu) tahun serta nama dan alamat pemberi kesaksian harus diberikan secara lengkap.

Pencantuman kata *gratis* atau sejenisnya tidak boleh dicantumkan dalam iklan, bila ternyata konsumen harus membayar lagi di luar biaya pengiriman yang sebenarnya. Biaya pengiriman yang akan dibebankan kepada konsumen, harus dicantumkan dengan jelas.

Rambu-rambu mengenai tata krama dan tata cara beriklan sebenarnya sudah cukup jelas diatur dalam TKTCPI, namun dalam kenyataannya masih banyak iklan yang beredar di masyarakat berisi pernyataan-pernyataan yang berlebih-lebihan,

menyesatkan, bahkan seringkali bersifat menipu. Keadaan di atas menurut Az. Nasution terjadi disebabkan oleh lemahnya struktur lembaga dan kewenangan komisi periklanan Indonesia serta tidak konsistennya penerapan norma-norma etika bisnis periklanan itu sendiri.⁴⁹

Pengawasan TKTCPI dilakukan oleh Komisi Periklanan Indonesia yang terdiri dari wakil-wakil tetap asosiasi perusahaan periklanan dan dijabat secara bergiliran di antara mereka setiap tahunnya serta berfungsi menampung masalah dan memberikan saran mengenai penerapan tata krama dan tata cara periklanan.

Dalam melakukan pengawasan tentang pelanggaran TKTCPI, komisi periklanan memperoleh informasi dari hasil pantauan sendiri atau laporan berbagai pihak tentang sesuatu iklan yang disiarkan/dimuat/dipasang pihak tertentu. Iklan yang bertentangan dengan ideologi Pancasila, subversif atau SARA akan langsung diperintahkan untuk dihentikan penyiaran/pemuatan/pemasangannya. Sedang iklan yang melanggar TKTCPI akan langsung dimintakan untuk dihentikan penyiaran/pemuatan/pemasangannya dengan diberi batas waktu tertentu.

Iklan yang diduga melanggar ketentuan TKTCPI akan dibahas oleh komisi untuk:

- a. Mendengar penjelasan dan memperoleh bukti-bukti pelengkap dari pihak yang terlibat.
- b. Menghimpun informasi dan bukti tambahan dari sumber pihak lain.
- c. Memutuskan untuk:

⁴⁹ Az. Nasution, Op. Cit., Hal. 42.

1. Mengijinkan iklan tersebut seperti apa adanya.
2. Mengenaikan sesuatu sanksi.

Adapun sanksi yang dapat dijatuhkan oleh Komisi Periklanan terhadap pelanggaran TKTCPi didasarkan pada berat ringannya pelanggaran dan bobot peran atau besarnya keterlibatan masing-masing pihak. Sanksi yang dijatuhkan dapat berupa:

1. Peringatan pelanggaran.
2. Perintah pencabutan/penghentian.
3. Rekomendasi Sanksi.

b. Surat Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor. 386/Menkes/SK/IV/1994

Pedoman tentang tata cara beriklan diatur pula dalam Surat Keputusan Menteri Kesehatan RI No. 386/Menkes/SK/IV/1994 tentang Pedoman Periklanan Obat Bebas, Obat Tradisional, Alat Kesehatan, Kosmetika, Perbekalan Kesehatan Rumah Tangga dan Makanan-Minuman. Secara lebih mendalam tentang iklan obat (bebas dan tradisional) akan diuraikan di bawah ini.

1. Pedoman Periklanan Obat Bebas

Obat mempunyai kedudukan yang khusus dalam masyarakat karena merupakan produk yang diperlukan untuk memelihara dan meningkatkan kesehatan masyarakat. Namun demikian, penggunaan yang salah, tidak tepat dan tidak rasional dapat membahayakan masyarakat.

Untuk melindungi masyarakat dari kemungkinan penggunaan obat yang salah, tidak tepat dan tidak rasional akibat pengaruh promosi melalui iklan, pemerintah melaksanakan pengendalian dan pengawasan terhadap penyebaran informasi obat, termasuk periklanan obat. Dalam periklanan obat, masalah yang dihadapi relatif kompleks karena aspek yang dipertimbangkan tidak hanya menyangkut kriteria etis periklanan, tetapi juga menyangkut manfaat-resikonya terhadap kesehatan dan keselamatan masyarakat luas. Oleh karena itu isi, struktur maupun format pesan iklan obat perlu dirancang dengan tepat agar tidak menimbulkan persepsi dan interpretasi yang salah oleh masyarakat luas.

Secara umum iklan obat harus mengacu pada Tata Krama dan Tata Cara Periklanan Indonesia, tetapi khusus untuk hal-hal yang bersifat teknis medis, maka penerapannya didasarkan pada pedoman periklanan yang diatur dalam Permenkes ini, yaitu:

1. Obat yang dapat diiklankan kepada masyarakat adalah obat yang sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku tergolong dalam obat bebas atau obat bebas terbatas, kecuali dinyatakan lain.
2. Obat dimaksud dalam butir (1) dapat diiklankan apabila telah mendapat nomor persetujuan pendaftaran dari Departemen Kesehatan RI.
3. Iklan obat dapat dimuat di media periklanan setelah rancangan iklan tersebut disetujui oleh Departemen Kesehatan RI.
4. Nama obat yang dapat diiklankan adalah nama yang disetujui dalam pendaftaran.
5. Iklan obat hendaknya dapat bermanfaat bagi masyarakat untuk pemilihan penggunaan obat bebas secara rasional.

6. Iklan obat tidak boleh mendorong penggunaan berlebihan dan penggunaan terus menerus.
7. Informasi mengenai produk obat dalam iklan harus sesuai dengan kriteria yang ditetapkan dalam Pasal 41 ayat (2) Undang-Undang No. 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan sebagai berikut:
 - Obyektif: harus memberikan informasi sesuai dengan kenyataan yang ada dan tidak boleh menyimpang dari sifat kemanfaatan dan keamanan obat yang telah disetujui.
 - Lengkap: harus mencantumkan tidak hanya informasi tentang khasiat obat, tetapi juga memberikan informasi tentang hal-hal yang harus diperhatikan, misalnya adanya kontra indikasi dan efek samping.
 - Tidak menyesatkan: informasi obat harus jujur, akurat, bertanggungjawab serta tidak boleh memanfaatkan kekhawatiran masyarakat akan suatu masalah kesehatan.
8. Iklan obat tidak boleh ditujukan untuk khalayak anak-anak atau menampilkan anak-anak tanpa adanya supervisi orang dewasa atau memakai narasi suara anak-anak yang menganjurkan penggunaan obat. Iklan obat tidak boleh menggambarkan bahwa keputusan penggunaan obat diambil oleh anak-anak.
9. Iklan obat tidak boleh diperankan oleh tenaga profesi kesehatan atau aktor yang berperan sebagai profesi kesehatan dan atau menggunakan "setting" yang ber-atribut profesi kesehatan dan laboratorium.
10. Iklan obat tidak boleh memberikan pernyataan superlatif, komparatif tentang indikasi kegunaan/manfaat obat.
11. Iklan obat tidak boleh:

- Memberikan anjuran dengan mengacu pada pernyataan profesi kesehatan mengenai khasiat, keamanan dan mutu obat (misalnya, "Dokter saya merekomendasikan ...").
 - Memberikan anjuran mengenai khasiat, keamanan dan mutu obat yang dilakukan dengan berlebihan.
12. Iklan obat harus memuat anjuran untuk mencari informasi yang tepat kepada profesi kesehatan mengenai kondisi kesehatan tertentu.
13. Iklan obat tidak boleh menunjukkan efek/kerja obat segera sesudah penggunaan obat.
14. Iklan obat tidak boleh menawarkan hadiah ataupun memberikan pernyataan garansi tentang indikasi, kegunaan/manfaat obat.
15. Iklan obat harus mencantumkan spot peringatan perhatian sebagai berikut:
- **BACA ATURAN PAKAI**
 - **JIKA SAKIT BERLANJUT, HUBUNGI DOKTER.**
16. Iklan obat harus mencantumkan informasi mengenai:
- Komposisi zat adiktif obat dengan nama INN (khusus untuk media cetak); untuk media lain, apabila ingin menyebutkan komposisi zat aktif, harus dengan nama INN.
 - Indikasi utama obat dan informasi mengenai keamanan obat.
 - Nama dagang obat.
 - Nama industri farmasi.
 - Nomor pendaftaran (khusus untuk media cetak).

2. Pedoman Periklanan Obat Tradisional

Obat tradisional mempunyai kedudukan yang khusus dalam masyarakat, karena merupakan warisan budaya bangsa di bidang kesehatan. Obat tradisional diperlukan masyarakat, terutama untuk memelihara dan meningkatkan kesehatan, memelihara keelokan tubuh serta kebugaran. Di samping itu ada beberapa yang dapat digunakan untuk mengobati penyakit.

Dengan kemajuan teknologi dan meningkatnya keinginan masyarakat untuk menggunakan obat tradisional, maka obat tradisional tidak lagi menjadi ramuan yang dibuat untuk keperluan keluarga, tetapi sudah menjadi barang dagangan. Obat tradisional seperti obat, merupakan barang yang mempunyai sifat khusus, karena itu penampangnya termasuk periklanannya perlu pengamanan khusus.

Untuk melindungi masyarakat terhadap obat tradisional yang tidak tepat dan atau merugikan kesehatan, maka penandaan dan informasi termasuk iklan obat tradisional, harus memenuhi persyaratan obyektivitas dan kelengkapan serta tidak menyesatkan. Oleh karena itu, Departemen Kesehatan melakukan pengendalian dan pengawasan terhadap penyebaran informasi obat tradisional termasuk periklanan obat tradisional sebagai berikut:

1. Obat tradisional dapat diiklankan apabila telah mendapat nomor persetujuan pendaftaran dari Departemen Kesehatan RI.
2. Iklan obat tradisional dapat dimuat pada media periklanan setelah rancangan iklan tersebut mendapat persetujuan dari Departemen Kesehatan RI.
3. Iklan obat tradisional tidak boleh mendorong penggunaan obat tradisional tersebut secara berlebihan.

4. Iklan obat tradisional tidak boleh diperankan oleh tenaga kesehatan atau seseorang yang berperan sebagai profesi kesehatan dan atau menggunakan setting yang beratribut profesi kesehatan atau laboratorium.
5. Informasi mengenai produk obat tradisional dalam iklan harus sesuai dengan kriteria yang ditetapkan dalam Pasal 41 ayat (2) Undang-Undang No. 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan.
6. Iklan obat tradisional tidak boleh menggunakan kata-kata: super, ultra, istimewa, top, tokcer, manjur dan kata-kata yang semakna yang menyatakan khasiat dan kegunaan berlebihan atau memberi janji bahwa obat tradisional tersebut pasti menyembuhkan.
7. Iklan obat tradisional tidak boleh memuat pernyataan kesembuhan dari seseorang, anjuran, atau rekomendasi dari profesi kesehatan, peneliti, sesepuh, pakar, panutan dan lain sebagainya.
8. Iklan obat tradisional tidak boleh menawarkan hadiah atau memberikan pernyataan garansi tentang khasiat dan kegunaan obat tradisional.
9. Iklan obat tradisional tidak boleh menampilkan adegan, gambar, tanda, tulisan dan atau suara dan lainnya yang dianggap kurang sopan.
10. Pada setiap awal iklan obat tradisional dicantumkan identitas kata "JAMU" dalam lingkaran.
11. Pada setiap akhir iklan obat tradisional harus mencantumkan spot peringatan sebagai berikut: **BACA CARA PEMAKAIAN**
12. Iklan obat tradisional khusus untuk media cetak harus mencantumkan nomor pendaftaran.

13. Dilarang mengiklankan obat tradisional yang dinyatakan berkhasiat untuk mengobati atau mencegah penyakit kanker, tuberkulosis, poliomyelitis, penyakit kelamin, impotensi, tifus, kolera, tekanan darah tinggi, diabetes, lever, dan penyakit lain yang ditetapkan oleh Menteri Kesehatan.

Pedoman untuk mengiklankan suatu produk barang atau jasa telah pula diatur dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Undang-Undang ini merupakan suatu produk peraturan yang telah lama ditunggu-tunggu kehadirannya, baik oleh konsumen maupun lembaga-lembaga swadaya masyarakat yang bergerak di bidang perlindungan konsumen. Ternyata penantian tersebut tidak sia-sia adanya, karena undang-undang yang baru ini dapat diharapkan menjadi landasan bagi konsumen dan lembaga-lembaga perlindungan konsumen untuk memberdayakan dan melindungi kepentingan konsumen serta membuat pelaku usaha lebih bertanggungjawab.

2. Konsumen dan Permasalahan Hukum Yang Meliputinya

Istilah konsumen merupakan istilah yang baru seiring dengan berkembangnya bidang ekonomi, khususnya dalam bidang perindustrian dan perdagangan. Adanya pihak pembeli dan penjual yang berkembang menjadi pengusaha dan pengguna, serta penyedia dan pemakai mengakibatkan adanya hubungan hukum antara para pihak. Hubungan antara keduanya menimbulkan hak dan kewajiban. Menurut literatur ekonomi, kedua pihak ini dapat disebut dengan produsen dan konsumen.⁵⁰

⁵⁰ Ibid, Hal. 19.

Para pihak yang dikategorikan sebagai produsen adalah :

- a. Penyedia dana untuk keperluan para penyedia barang atau jasa (investor);
- b. Penghasil atau pembuat barang/jasa (produsen);
- c. Penyalur barang atau jasa (distributor).⁵¹

Sedangkan para pihak yang dikategorikan sebagai konsumen adalah:

- a. Pemakai atau pengguna (konsumen) barang atau jasa dengan tujuan memproduksi (membuat) barang atau jasa lain; atau mendapatkan barang atau jasa itu untuk dijual kembali (tujuan komersial); dan
- b. Pemakai atau pengguna barang atau jasa (konsumen) untuk memenuhi kebutuhan diri sendiri, keluarga atau rumah-tangganya (untuk tujuan non-komersial).⁵²

Dalam tesis ini yang dimaksud dengan konsumen adalah mereka yang berada dalam kategori non-komersial, yang berarti ia adalah pemakai atau pengguna barang atau jasa untuk memenuhi kebutuhan diri sendiri, keluarga atau rumah tangganya. Hal ini sesuai dengan definisi konsumen yang diatur dalam Pasal 1 angka (2) UU Perlindungan Konsumen, yang menyebutkan: "Konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan".

Konsumen merupakan sebuah istilah yang berasal dari Bahasa Inggris, yaitu *Consumer*, yang secara harafiah berarti setiap orang yang menggunakan barang.⁵³ Menurut Az. Nasution: "Konsumen adalah setiap orang yang mendapatkan secara sah

⁵¹ Ibid.

⁵² Ibid.

⁵³ Hornby A.S, ed., *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English* (London: Oxford University Press, 1989), Hal. 185.

dan menggunakan barang/jasa untuk suatu kegunaan tertentu".⁵⁴ Istilah mendapatkan dimasukkan ke dalam definisi ini agar hubungan hukum antara para pihak jelas.

Adanya produsen dan konsumen diakibatkan oleh adanya hubungan antara dua belah pihak, yaitu *hubungan transaksional*. Transaksi ini mengakibatkan terjadinya peralihan kepemilikan atau penikmatan barang/jasa kepada konsumen. Peralihan dapat saja terjadi karena motif komersial murni, komersial terselubung atau motif kedermawanan (karitas).

Dalam praktik sehari-hari transaksi yang dilakukan dapat melalui tahapan-tahapan sebagai berikut:

- a. Tahap pra-transaksi konsumen;
- b. Tahap transaksi konsumen;
- c. Tahap purna-transaksi konsumen.⁵⁵

Tahapan-tahapan di atas, tidaklah secara tegas terpisah satu sama lain. Mungkin saja tahap pertama dan kedua langsung terjadi dalam satu kegiatan konsumen, misalnya konsumen datang ke suatu mall untuk melihat suatu barang yang diiklankan di surat kabar. Di mall tersebut konsumen mencari dan menemukan barang yang diinginkan serta mendapat sekedar informasi mengenai barang tersebut (tahap pra-transaksi). Karena merasa cukup puas atas informasi atas barang itu ia langsung membelinya (tahap transaksi). Tahapan-tahapan transaksi konsumen tersebut di atas diperlukan agar kita dapat dengan mudah memahami akar permasalahan dan

⁵⁴ Az. Nasution, Op. cit., Hal. 69.

⁵⁵ Ibid., Hal. 38.

mencarikan jalan keluar terhadap masalah-masalah yang berkaitan dengan perlindungan konsumen.

a. Tahap pra-transaksi konsumen.

Suatu tahap di mana transaksi (pembelian, penyewaan, peminjaman, dan sebagainya) belum terjadi. Pada tahap ini, konsumen baru mencari informasi atau keterangan atas sesuatu barang/jasa yang dibutuhkannya. Informasi ini dibutuhkan untuk membantu konsumen menentukan pilihan yang tepat bagi dirinya.

b. Tahap transaksi konsumen.

Suatu tahap di mana suatu transaksi telah terjadi. Pada tahap ini, biasanya transaksi telah terjadi dengan berbagai syarat-syarat yang mengikutinya, seperti: mengenai cara peralihan; cara pembayaran, tempat pembayaran, atau hak dan kewajiban lainnya yang ditentukan oleh kedua belah pihak.

c. Tahap purna-transaksi konsumen.

Suatu tahap di mana transaksi telah terjadi dan pelaksanaannya telah diselenggarakan. Tahap purna-transaksi ini secara umum dikenal dengan nama tahap purna-jual. Pada tahap ini konsumen telah menikmati atau mendapatkan barang/jasa tersebut.

Perlunya kita memahami ketiga tahapan transaksi ini adalah untuk mengadakan verifikasi masalah hukum yang timbul di dalamnya, sekaligus untuk

mengetahui hak dan kewajiban yang harus dilakukan dan didapatkan oleh konsumen dalam setiap tahap transaksi yang diadakan.

Pada tahapan pertama, sebelum transaksi terjadi konsumen berhak untuk mendapatkan informasi yang lengkap, benar dan bertanggungjawab atas sesuatu barang/jasa yang dibutuhkannya. Ketidakbenaran informasi yang disampaikan atau diberikan pada konsumen merupakan sebuah kejahatan atau biasa disebut dengan iklan yang menyesatkan.

Informasi dari iklan yang benar, jujur dan bertanggungjawab akan memberikan dampak positif bagi konsumen untuk menentukan pilihan atas barang/jasa yang dibutuhkannya. Sedangkan iklan yang berlebih-lebihan, menyesatkan, setengah benar atau menipu, tentunya potensial untuk menimbulkan kerugian pada konsumen. Celakanya, pengawasan atas iklan pun masih merupakan suatu dilema. Tidak adanya Undang-Undang Periklanan serta lemahnya pembinaan dan pengawasan administratif terhadap iklan yang tidak benar dan tidak bertanggungjawab merupakan salah satu penyebab. Ketentuan Undang-Undang Penyiaran maupun Undang-Undang Pers yang baru juga tidak memberikan ketentuan yang lebih jelas pada pembinaan atau pengawasan atas periklanan.

Pada tahapan kedua, saat transaksi berlangsung, konsumen seharusnya mempunyai kedudukan yang seimbang dengan pengusaha atau penyedia jasa. Ada kalanya konsumen berada pada kedudukan yang lemah atau tak berdaya. Salah satu penyebab dari keadaan yang demikian ini adalah perjanjian dengan syarat-syarat baku, terutama sekali perjanjian dengan syarat-syarat baku sepihak.

Perjanjian dengan syarat-syarat baku (selanjutnya disebut dengan perjanjian baku) adalah perjanjian yang syarat-syaratnya telah dipersiapkan terlebih dahulu. Jenis perjanjian ini dikenal pula sebagai kontrak standar (*standard contract*) atau syarat-syarat umum (*algemene voorwaarden*).

Dalam hubungan pengusaha dan konsumen, biasanya perjanjian baku ini telah disediakan oleh pengusaha dalam bentuk formulir tertentu. Pada umumnya pada perjanjian baku ini, pihak lain (konsumen) tidak dapat berbuat apa-apa. Ia harus menerima perjanjian baku tersebut sebagai apa adanya atau ia harus bersedia untuk tidak memperoleh barang atau pelayanan dari jasa yang ia butuhkan.

Syarat-syarat baku biasanya disusun sedemikian rupa sehingga mengurangi atau bahkan menghilangkan hak-hak prinsipil konsumen seperti: hak untuk mengajukan perkaranya apabila ia merasa dirugikan pada pengadilan; hak untuk menuntut ganti rugi; dan sebagainya. Di samping itu, syarat-syarat baku dapat tersusun begitu rupa sehingga mengurangi atau bahkan meniadakan kewajiban atau tanggungjawab pengusaha yang bersangkutan.

Menurut Pasal 18 UU Perlindungan Konsumen, pencantuman klausula baku (standar baku) oleh pelaku usaha dalam menawarkan barang dan atau jasa untuk diperdagangkan tidak diperbolehkan atau dilarang.⁵⁶

Tahapan ketiga, yaitu setelah terjadinya transaksi, juga sering menimbulkan masalah hukum. Hal ini terjadi karena tanggungjawab pengusaha terhadap barang atau jasa yang dihasilkan tidak sesuai dengan kenyataan atau janji yang disampaikan atau

⁵⁶ Periksa Pasal 18 ayat (1, 2, 3, dan 4) UU Perlindungan Konsumen.

diiklankan. Padahal, kepuasan konsumen atas transaksi yang dilaksanakannya akan menyebabkan ia selalu setia dan tidak mudah beralih pada merek barang atau jasa lain, sehingga pengusaha yang bersangkutan akan dapat mempertahankan pelanggannya.

Dari sudut ini tampak bahwa sesungguhnya salah satu "iklan" yang paling menjamin kemantapan pemasaran produk barang atau jasa tertentu adalah jaminan pada mutu produk dan layanan wajar atau sempurna dari perusahaan tersebut.⁵⁷

Ketidakpuasan, apalagi kerugian materi, gangguan pada kesehatan atau ancaman bahaya pada jiwa konsumen disebabkan oleh tidak sempurnanya produk barang atau jasa yang digunakan, tentu saja akan menimbulkan sengketa konsumen, baik berupa gugatan perdata atau tuntutan pidana dari pihak yang dirugikan.

Sebagai perbandingan, di Amerika Serikat untuk tahun 1989 dilaporkan 4,9 juta kendaraan bermotor General Motor ditarik dari peredaran karena cacat produk, dan tahun 1972 sebanyak 500.000 perkara tanggungjawab produk dari berbagai produk konsumen telah diajukan ke pengadilan.⁵⁸ Keadaan tersebut mendorong didirikannya *Consumer Product Safety Commission (CPSC)*, yaitu suatu badan sejenis badan pemerintah non-departemen independen dengan tugas mengawasi kualitas produk konsumen. Selama badan ini menjalankan tugasnya, tampak berbagai hasil yang memang mengagumkan.⁵⁹

⁵⁷ Philip Kotler, *Principles of Marketing* (New Jersey: Prentice Hall Inc., 1980), Hal. 83, mengatakan: "The Higher the company's product quality relative to that of the competition, the greater its business strength".

⁵⁸ David A. Aaker dan George S. Day, *Consumerism: Search for the Consumer Interest* (New York: The Free Press Macmillan Publ., 1974), Hal. 105 dan seterusnya.

⁵⁹ US Consumer Product Safety Commission, *1980 Annual Report fiscal year 1979* (Springfield VA: US Dept. of Commerce National Technical Information Service, 1980), Hal. 58; menyatakan:

"Bahwa dalam tahun 1979 kira-kira 22 juta pengering rambut atau pengatur rambut dari 39 perusahaan telah diambil tindakan korektif, karena produk tersebut menggunakan bahan asbestos.

Garansi atau jaminan produk yang ditonjolkan pada berbagai alat promosi pemasaran sering tersusun syarat-syarat yang begitu rupa dan dalam huruf-huruf yang halus, sehingga sulit dimengerti pemanfaatannya. Di Indonesia, sejak diundangkannya UU Perlindungan Konsumen pada tahun 1999 telah ada ketentuan yang melarang setiap perusahaan melakukan perbuatan-perbuatan yang menyesatkan atau menipu atau perbuatan yang mungkin atau mempunyai kapasitas atau kecenderungan akan menyesatkan atau menipu.⁶⁰

3. Iklan Obat-Obatan yang Menyesatkan sebagai Kejahatan Korporasi.

Dunia industri di akhir abad XX telah mengalami perkembangan dan kemajuan yang demikian cepat. Kemajuan ini telah menandai babak baru dalam fase perkembangan manusia, yaitu terjadi pergeseran dari fase agraris ke fase industri, yang menyebabkan pula terjadinya perubahan sosial dalam kehidupan manusia. Kehidupan manusia yang pada awalnya statis dan terpaku pada hasil alam berubah menjadi dinamis dan berusaha menghasilkan sesuatu dari alam.

Perubahan dari masyarakat agraris ke masyarakat industri membawa pula perubahan pada pola hidup masyarakat, bahkan kejahatan yang ada di dalamnya. Sebagaimana dikatakan oleh I.S. Susanto,⁶¹ kejahatan merupakan suatu realitas sosial, kejahatan tidak muncul dengan sendirinya melainkan karena proses kehidupan.

Kebanyakan perusahaan itu menawarkan penggantian uang, perbaikan atau penggantian barang konsumen⁶⁰.

⁶⁰ Lihat Pasal 9 (1) UU Perlindungan Konsumen.

⁶¹ I.S. Susanto, 1992, *Op. cit.*, Hal.7.

Kejahatan yang selalu ada dalam sebuah masyarakat senantiasa mengalami perkembangan seiring dengan perkembangan masyarakat itu sendiri. Ungkapan yang menyatakan bahwa "*Ubi Socius Ubi Crimen*" (dalam setiap masyarakat selalu ada kejahatan) adalah ungkapan yang selalu relevan dengan perubahan kejahatan yang selalu ada dalam masyarakat.

Masyarakat industri sebagai sebuah hasil perkembangan kehidupan manusia memiliki ciri yang khas yang berbeda dengan masyarakat agraris. Perkembangan ini ditandai dengan mulai maraknya penanaman modal dan berdirinya industri-industri. Adapun beberapa ciri masyarakat industri antara lain (a) meningkatnya kebutuhan akan modal dalam jumlah yang besar, mendorong meningkatnya usaha-usaha untuk mengumpulkan dan meletakkan pemilikan (uang) di tangan "orang" lain; (b) meningkatnya ketidakseimbangan dalam pembagian pendapatan dan menumpuknya kekayaan dalam jumlah yang besar di tangan sebagian kecil masyarakat; (c) perubahan dalam pola kepemilikan, yakni dari milik yang dapat dilihat seperti tanah dan gedung-gedung ke dalam kekuasaan dan hak-hak yang tidak nampak seperti saham dan surat-surat berharga lainnya; (d) terjadinya perpindahan kepemilikan yakni dari milik pribadi ke milik korporasi, termasuk sistem pengamanannya khususnya yang berupa perundang-undangan; (e) kegiatan ekonomi yang berorientasi ke pasar, termasuk pasar internasional; dan (f) semakin meluas dan berkuasanya korporasi, baik sebagai pelaku ekonomi maupun dalam kehidupan sosial pada umumnya.⁶²

⁶² I.S. Susanto, *Kejahatan Korporasi*, Op. cit., Hal. 19.

Milihat ciri-ciri tersebut di atas, nampaknya dibutuhkan campur tangan pemerintah khususnya melalui perundang-undangan dalam masyarakat industri di dalam rangka melindungi masyarakat terhadap perilaku korporasi yang merugikan. Presiden Amerika Serikat, J.F. Kennedy, jauh-jauh hari telah menyampaikan perlunya perlindungan terhadap konsumen dalam pidatonya di depan Kongres Amerika pada tahun 1962. Pidato ini dikenal dengan nama "*Consumers Message to the US Congress*", di mana dalam pidatonya itu Kennedy menyebutkan empat hak dasar konsumen yang diterima secara umum, yaitu: hak akan keselamatan (*the right to safety*); hak untuk memilih (*the right to choose*); hak untuk diberi informasi (*the right to be informed*); dan hak untuk didengar (*the right to be heard*).⁶³ Apa yang disampaikan Kennedy ini sangat penting, karena secara riil konsumen selalu berada dalam posisi yang lemah. Sedangkan pada masa-masa mendatang di era industrialisasi posisi konsumen semakin harus diperhitungkan. Apabila hal ini tidak dilakukan akan berakibat pada semakin banyaknya kejahatan yang menimpa konsumen dan akan semakin luasnya korporasi sebagai sebuah lembaga bisnis untuk berperilaku menyimpang (*illegal behavior*).

Kedudukan korporasi yang sejajar dan sama dengan subyek hukum biasa lainnya (manusia)⁶⁴, mengakibatkan korporasi sangat berperan dalam segala peristiwa

⁶³ James F. Engel dan Roger D. Blackwell, terj., *Perilaku Konsumen (Consumer Behavior)* (Jakarta: Binarupa, 1995, Hal. 457.

⁶⁴ L.S. Susanto, *Op. cit.*, hal 15.

Secara umum korporasi memiliki lima ciri yang penting yaitu:

1. Merupakan subyek hukum buatan yang memiliki kedudukan hukum 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. Tanggungjawab pemegang saham terhadap kerugian korporasi biasanya sebatas saham yang dimilikinya.

hukum dan bahkan peranan korporasi pada pasca revolusi industri telah mencakup semua bidang kehidupan manusia. Kehidupan masyarakat modern tidak lepas dan sangat tergantung pada barang-barang yang dihasilkan oleh korporasi. Bahkan tidak berlebihan jika dikatakan mulai dari bangun tidur di pagi hari hingga tidur kembali di malam hari, bahkan juga di dalam tidurnya manusia selalu membutuhkan dan tergantung pada produk-produk korporasi.

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 menyimpang dan melawan hukum.

Kejahatan ekonomi pada hakekatnya merupakan kejahatan yang bermotifkan ekonomi dan menggunakan sarana-sarana ekonomi dalam melakukan kejahatan tersebut. Namun secara pasti belum ada satu definisipun yang dapat diterima secara umum, misalnya menyatakan bahwa kejahatan ekonomi adalah kejahatan dengan motif ekonomi (*economic crimes is crime undertaken for economic motives*).⁶⁵ Oleh karena motif ekonomi pada dasarnya merupakan pengertian yang luas, termasuk di dalamnya segala upaya untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari, maka sulit untuk menilai sebuah kejahatan ekonomi.

⁶⁵ H. Sanford Kadish, *Encyclopedia of Crime and Justice* (London: Collier Macmillan Pub., 1983), Hal. 671.

Pengertian yang mengarah tentang adanya kejahatan ekonomi adalah pengertian yang dilontarkan pertama kali oleh Edwin H. Sutherland pada tahun 1939 ketika membahas tentang "White Collar Criminality" (WCC). WCC ini didefinisikan sebagai: "a crime committed by a person of respectability and high social status in the course of his occupation".⁶⁶ Meskipun definisi ini terlalu luas, nampaknya Sutherland lebih memfokuskan kejahatan ini ke dalam kejahatan bisnis, khususnya pelanggaran-pelanggaran terhadap hukum positif yang berlaku dalam suatu negara.⁶⁷ Menurut pendapat penulis fokus terhadap pelanggaran hukum positif adalah sesuatu yang tidak tepat, sekalipun hal itu merupakan kebutuhan aspek legalitas, tetapi hendaknya perlu disadari bahwa kejahatan ekonomi selalu jauh lebih maju ketimbang perangkat undang-undang atau hukum yang ada. Dengan kata lain, hukum akan selalu tertinggal tatkala menghadapi kejahatan ekonomi.

Pernyataan Sutherland telah memberikan wawasan baru tentang kejahatan yang selama ini dikenal dan difahami oleh masyarakat, bahwa pelaku kejahatan adalah mereka yang berada dalam posisi sosial ekonomi tinggi (upper class) juga dapat melakukan kejahatan, bahkan dampaknya jauh lebih besar ketimbang kejahatan konvensional yang ada.

Kejahatan ekonomi sering pula dikenal dengan istilah "Business Crime", "abuse of economic" dan "economic abuse". Conklin mencoba memberikan definisi tentang "business crime" sebagai:

⁶⁶ Edwin H. Sutherland, *White Collar Crime* (New York: Preydan Press, 1949), Hal. 2.

⁶⁷ James W. Colleman, *The Criminal Elite: Sociology of White Collar Crime* (New York: St. Martin Press, 1985), Hal. 2.

An illegal act, punishable by a criminal sanction, which is committed by an individual or a corporation in the course of a legitimate occupation or pursuit in the industrial or commercial sector for the purpose of obtaining money or property avoiding the payment of money or the loss of property, or obtaining business or personal advantage.⁶⁷

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. 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.⁶⁸

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 begitu luas serta menimbulkan kerugian yang besar.

Kontradiksi yang terjadi antara tujuan korporasi untuk memperoleh keuntungan dengan lingkungan yang ada di sekitar korporasi, telah menimbulkan berbagai tekanan terhadap korporasi sehingga menimbulkan tindakan-tindakan inovatif

⁶⁷ John F. Conklin, *Illegal But Not Criminal* (New Jersey: Spectrum, 1977), Hal. 13.

⁶⁸ Steven Box, *Power, Crime and Mystification* (London: Tavistock, 1983), Hal. 22.

Box menyebut ketiga bentuk kejahatan yang berkaitan dengan korporasi itu dengan istilah: crimes for corporations (corporate crimes), criminal corporations, dan crimes against corporations.

oleh korporasi, yang pada akhirnya mengarah pada perilaku yang menyimpang atau melawan hukum.

Menurut Steven Box,⁷⁰ paling tidak terdapat 5 (lima) sumber masalah yang secara potensial mengganggu kemampuan korporasi dalam mencapai tujuannya, sehingga dapat menghasilkan tekanan untuk melakukan kejahatan, yaitu:

a. Pesaing

Adanya korporasi-korporasi lain (pesaing) 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, teknik pemasaran, usaha-usaha untuk memperkuat korporasi, misalnya melalui merger serta usaha-usaha memperluas atau menguasai pasaran.

Persaingan yang ketat sering 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.

b. 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

⁷⁰ Ibid., Hal. 35-36.

Bandingkan dengan I.S. Susanto, *Kejahatan Korporasi*, Op. cit., Hal. 30-31.

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

c. Karyawan

Karyawan merupakan bagian penting dari sebuah korporasi, namun sangat disayangkan karyawan menjadi pihak yang paling banyak mendapat tekanan dari korporasi. Misalnya adanya pemberian upah di bawah standar minimum, pemaksaan dalam kerja lembur, tempat kerja yang tidak memenuhi jaminan kesehatan dan keselamatan kerja.

d. 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 dengan tindakan-tindakan korporasi yang bersifat menyimpang atau melawan hukum, seperti iklan yang menyesatkan, pemalsuan label, penjualan produk kadaluwarsa ataupun memanipulasi hasil pengujian produk.

e. Masyarakat

Meningkatnya kesadaran masyarakat terhadap perlindungan lingkungan hidup seperti konservasi terhadap air bersih, udara bersih serta pelestarian sumber daya 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

Tekanan-tekanan yang diberikan oleh konsumen dan adanya persaingan di antara korporasi itu sendiri mengakibatkan terjadinya perilaku menyimpang atau melawan hukum yang merugikan konsumen, misalnya iklan yang menyesatkan. Munculnya perilaku menyimpang atau melawan hukum dari korporasi, menurut Clinard dan Yeager,⁷¹ dapat dilihat dari dua pandangan, yaitu (1) model tujuan yang rasional, yang mengutamakan untuk mencari keuntungan, dan (2) model organik, yang menekankan pada hubungan antara perusahaan dengan lingkungan ekonomi dan politik.

Pandangan organik lebih menekankan pada hubungan antara perusahaan dengan lingkungannya seperti suplier, pesaing, konsumen, pemerintah, masyarakat, serta kelompok-kelompok lainnya yang dipandang relevan. Pada pandangan ini, perusahaan akan menyesuaikan struktur dan kebijaksanaannya pada pembatas-pembatas, hambatan-hambatan serta tuntutan dari lingkungannya.

Sedangkan pada model tujuan yang rasional, alasan utama untuk mencari keuntungan dapat merupakan ambang paksaan bagi personel korporasi untuk melakukan pelanggaran hukum. Misalnya produk-produk yang tidak melalui pengujian yang cermat atau memanipulasi hasil pengujian, pelanggaran terhadap undang-undang lingkungan hidup, keselamatan kerja, atau *iklan yang menyesatkan*.

⁷¹ Marshall B. Clinard dan Peter C. Yeager, *Corporate Crime* (New York: Free Press, 1980), Hal. 45.

Perilaku menyimpang korporasi, iklan yang menyesatkan, merupakan kejahatan yang sering muncul dan terlihat di media massa, baik cetak maupun elektronik. Namun, seringkali kejahatan ini tidak dinilai sebagai sebuah kejahatan oleh para konsumen maupun aparat penegak hukum. Konsumen bersikap apatis jika mengalami bentuk kejahatan ini, dan menganggap bahwa kejahatan ini adalah sebuah ketidaksengajaan atau sekedar "nasib sial" dari konsumen, karena secara kebetulan telah membeli barang/jasa yang tidak sesuai dengan yang diiklankan atau dijanjikan. Sedangkan aparat penegak hukum menunggu laporan atau pengaduan dari konsumen, bahwa konsumen telah dirugikan, barulah aparat penegak hukum akan menindak kejahatan tersebut. Sikap penegak hukum (polisi) yang demikian ini dapatlah dimaklumi, karena pandangan yang dianut oleh hukum pidana, yurisprudensi, maupun para penegak hukum adalah antara perbuatan (tindak pidana) dan akibat harus ada hubungan langsung dan seketika (akibat langsung).⁷² Dengan demikian akibat yang tidak langsung atau yang tidak segera datangnya, kurang atau bahkan tidak pernah mendapat perhatian dari para penegak hukum. Dalam situasi yang demikian, akhirnya konsumen hanya menjadi pihak yang selalu dirugikan dan menjadi korban kejahatan dalam masa perkembangan industri dunia.

⁷² Periksa, Sudarto, *Hukum Pidana I* (Semarang: Yayasan Sudarto, 1990), Hal. 73-75. Periksa juga, J.E. Jonkers, *Buku Pedoman Hukum Pidana Hindia Belanda* (Jakarta: Radar Jaya Offset, tt.), Hal. 113-23.

4. Perlindungan Konsumen terhadap Iklan Obat-obatan yang Menyesatkan

Di muka telah diuraikan, bahwa pada tahap pra-transaksi konsumen, transaksi (pembelian, penyewaan, peminjaman, pemberian hadiah komersial, dan sebagainya) belum terjadi. Konsumen masih mencari keterangan di mana barang atau jasa kebutuhan dapat ia peroleh, berapa harga dan apa pula syarat-syarat yang harus ia penuhi, serta mempertimbangkan berbagai fasilitas atau kondisi dari transaksi yang ia inginkan.

Pada tahap ini informasi tentang produk barang atau jasa memegang peranan yang sangat penting. Informasi yang benar, jujur, dan bertanggungjawab merupakan kebutuhan pokok konsumen sebelum ia dapat mengambil sesuatu keputusan untuk mengadakan, menunda atau tidak mengadakan transaksi bagi kebutuhan hidupnya.

Putusan pilihan konsumen yang benar mengenai produk barang atau jasa yang ia butuhkan, sangat bergantung pada kebenaran dan bertanggungjawabnya informasi yang disediakan oleh pihak-pihak yang berhubungan dengan pemasaran produk barang atau jasa. Dalam hal ini terutama yang disediakan oleh kalangan pengusaha atau produsen barang atau jasa.

Informasi yang setengah benar, menyesatkan, apalagi informasi yang menipu, dengan sendirinya menghasilkan putusan yang dapat menimbulkan kerugian materi atau bahkan mungkin membahayakan kesehatan tubuh atau jiwa konsumen, karena keliru, salah atau disesatkan dalam mempertimbangkannya.

Informasi produk barang atau jasa dapat diperoleh dari berbagai sumber dan dalam berbagai bentuk. Sumber utama informasi adalah yang disediakan oleh pengusaha/produsen produk barang atau jasa. Informasi itu, baik yang disampaikan

dalam rangka memperkenalkan dan memasarkan produk barang atau jasa maupun yang diharuskan oleh suatu peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan iklan. Di samping itu informasi dapat pula diperoleh dari kalangan konsumen sendiri (lembaga-lembaga konsumen) atau dari sumber pemerintah.

Informasi dari lembaga konsumen terdapat dalam bentuk laporan hasil penelitian atau pengujian lembaga tersebut atas produk barang atau jasa tertentu. Lembaga Pembinaan dan Perlindungan Konsumen (LP2K) misalnya, menyampaikan informasi produk barang atau jasa terutama tentang barang atau jasa hasil pengamatan atau pengujian yang dilakukannya sendiri.⁷² Sedang dari sumber pemerintah, dapat berbentuk pengumuman ketentuan-ketentuan tentang persyaratan yang harus dipenuhi sesuatu barang atau jasa, melalui informasi pasar terutama yang terlihat atau melalui pengumuman tentang beredarnya atau dilarangnya barang atau jasa tertentu yang berbahaya atau tidak memenuhi persyaratan.

Iklan yang jujur dan bertanggungjawab dapat membantu konsumen menetapkan pilihan yang tepat (sesuai kebutuhan dan kemampuan keuangannya), begitu pula cara-cara memasarkan barang atau jasa. Cara-cara pemasaran yang wajar akan sangat mendukung konsumen dalam menentukan pilihan yang tepat atas barang atau jasa yang ditawarkan. Cara pemasaran yang wajar itu antara lain terlihat pada saat konsumen mempunyai atau mendapatkan: (1) berbagai pilihan atas barang atau jasa hasil produksi ataupun penyelenggaraan perusahaan-perusahaan yang berbeda; (2) berbagai tingkat harga dengan berbagai kualitasnya; dan (3) adanya berbagai kondisi

⁷² Suara Merdeka, LP2K Temukan Banyak Produk Bermasalah, 26 Januari 1998.

pembelian dan jaminan produk yang menguntungkan dan dapat dipercaya.⁷⁴

Leluasanya konsumen memilih barang atau jasa kebutuhannya merupakan salah satu hak konsumen dan juga kepentingan konsumen sebagaimana dirumuskan secara universal dalam Resolusi PBB 39/248 tanggal 9 April 1985 yang dikenal dengan nama "Guidelines for Consumer Protection".⁷⁵

Dari sisi lain, terlihat bahwa ke semua cara pemasaran di atas hanya berlaku pada pasar yang di dalamnya terdapat persaingan yang sehat antar perusahaan. Apabila pasar gagal dalam menjalankan fungsinya, misalnya terjadi persaingan tidak sehat atau curang (mulai dari penjiplakan merek, pemasangan iklan yang menyesatkan, iklan pancingan dan sebagainya sampai dengan perbuatan-perbuatan menghambat kegiatan usaha), maka keadaannya akan berubah dan baik konsumen maupun kalangan usaha yang jujur dan beritikad baik akan dihadapkan pada resiko yang dapat merugikan. Dengan demikian, perilaku persaingan tidak sehat atau curang tidak saja merugikan pengusaha yang bersaing, tetapi juga masyarakat konsumen.

Praktik-praktik niaga negatif atau persaingan tidak sehat berupa pemasangan iklan yang menyesatkan dapat diuraikan sebagai berikut:

⁷⁴ Az. Nasution, Op. cit., Hal. 47.

⁷⁵ Dalam Resolusi PBB 39/248 bagian II (General Principles) angka (3), digariskan, bahwa kepentingan konsumen antara lain adalah sebagai berikut: (Hal. 20)

1. Perlindungan konsumen dari bahaya terhadap kesehatan dan keamanannya.
2. Promosi dan perlindungan dari kepentingan sosial ekonomi konsumen.
3. Tersedianya informasi yang memadai bagi konsumen untuk memberikan mereka kemampuan untuk melakukan pilihan yang tepat sesuai dengan kehendak dan kebutuhan pribadi, dan seterusnya.

1. Iklan Pancingan (*Bait and Switch Advertisement*)

Iklan pancingan adalah iklan yang sebenarnya tidak berniat untuk menjual produk yang ditawarkan tetapi lebih ditujukan pada menarik kunjungan konsumen ke tempat usaha tersebut. Setelah konsumen datang, pada mereka diberitahukan bahwa barang atau jasa itu telah habis atau mutunya kurang baik dan konsumen dialihkan perhatiannya pada produk lainnya.⁷⁶ Biasanya alat untuk pemancing yang digunakan adalah tawaran korting/discount harga atau hadiah yang menarik. Barang, biasanya yang mempunyai *brand-name* terkenal, dan harga atau kondisi yang "istimewa" itu hanya "umpannya" saja.

Di Amerika Serikat, iklan pancingan demikian ini dinyatakan sebagai menyesatkan dan karenanya melanggar hukum apabila persediaan barang yang diiklankan tidak mencapai jumlah tertentu yang ditetapkan (antara lain **Fur Product Labeling Act 1958**; minimum persediaan produk itu ditetapkan oleh FTC (*Federal Trade Commission* - pen.) 2000 unit.⁷⁷

Dalam kasus lain, *Tashof vs. FTC (1970)*, perusahaan itu dinyatakan melanggar hukum oleh karena iklannya yang menawarkan kaca mata seharga \$ 7,50 per buah. Dalam kenyataannya dari 1.400 kaca mata yang terjual, kurang dari 10 buah saja yang dijual dengan harga seperti yang termuat dalam iklan pancingan itu (\$ 7,50).⁷⁸

Dari uraian di atas, suatu iklan dinilai sebagai iklan pancingan, kalau persediaan barang yang diiklankan tidak memenuhi jumlah tertentu dan atau jumlah

⁷⁶ Az. Nasution, *Op. cit.*, Hal. 85.

⁷⁷ George J. Alexander, *Honesty and Competition, False Advertising Law and Policy Administration* (New York: Syracuse University Press, 1967, Hal. 195.

⁷⁸ David G. Epstein, *Consumer Protection In A Nutshell* (St. Paul Minnesota: West Publishing Co., 1976), Hal. 27.

penjualan barang yang sama (mungkin merek atau kualitas berbeda), tetapi tidak diiklankan.

Di Indonesia, peraturan tentang larangan terhadap iklan pancingan telah diatur dalam Pasal 21 UU Perlindungan Konsumen, yang menyatakan:

Pelaku usaha dilarang menawarkan, mempromosikan, atau mengiklankan suatu barang dan/atau jasa dengan harga atau tarif khusus dalam waktu dan jumlah tertentu, jika pelaku usaha tersebut tidak bermaksud untuk melaksanakannya sesuai dengan waktu dan jumlah yang ditawarkan, dipromosikan, atau diiklankan.

2. Iklan Menyesatkan (*Mock-up Advertisement*)

Iklan jenis ini ingin mengesankan "keampuhan" suatu barang dengan cara mendemonstrasikannya. Dalam iklan tersebut suatu keadaan atau keampuhan produk digambarkan dengan cara berlebihan dan menjurus ke arah menyesatkan.⁷⁹ Iklan jenis ini umumnya menggunakan media televisi karena tayangan di layar kaca tampaknya lebih mengesankan. Terkenal di antaranya adalah kasus iklan TV *Rapids Shave Cream* produksi Colgate-Palmolive di Amerika (FTC vs. Colgate Palmolive Co.; 380 US 347 (1965)).⁸⁰

Untuk menimbulkan kesan pada konsumen bahwa krim pencukur (*shave cream*) perusahaan itu demikian prima, didemonstrasikan di layar TV bagaimana "melembutnya butir-butir pasir" pada kertas pasir karena ampuhnya krim tersebut, yang selanjutnya dengan mudah dapat dicukur habis. Padahal, hasil penelitian pada demonstrasi pembuatan iklan tersebut, ternyata yang digambarkan sebagai kertas pasir

⁷⁹ *Op. cit.*, Hal. 86.

⁸⁰ Bruce G. Donald dan G.D. Heydon, *Trade Practices Law* (Sydney: The Law Book Company Ltd., 1978), Hal. 523.

sebenarnya hanyalah seongkok pasir yang diletakkan di atas selembar kaca. Tentu saja "butir-butir" pasir itu dapat dengan mudah dicukur habis. Perilaku pengiklan yang demikian dinyatakan sebagai perbuatan menyesatkan konsumen dan melanggar hukum. Berdasarkan hukum (AS), "menimbulkan kesan pada masyarakat bahwa mereka sedang melihat suatu tes atau eksperimen, padahal sebenarnya hanya tipuan saja", digolongkan pada perbuatan menipu (*deceptive*).

UU Periklanan sampai saat ini belum kita punyai, padahal perilaku iklan pancingan atau menyesatkan seperti contoh kasus di atas telah banyak pula dipraktikkan oleh pengusaha-pengusaha Indonesia.⁸¹ Dengan kondisi hukum kita sekarang ini, agaknya sangat sulit mengkualifikasikan iklan pancingan atau yang menyesatkan itu sebagai iklan menipu, sekalipun niat pengiklan tersebut diperkirakan cenderung ke arah itu.

Kode etik periklanan-pun yang diharapkan dapat mengisi kemiskinan hukum dalam melindungi konsumen, sampai saat ini belum menjalankan perannya secara baik. Bahkan tampaknya Tata Krama dan Tata Cara Periklanan Indonesia yang disusun sendiri oleh kalangan periklanan, lebih banyak berperan sebagai pelengkap "hiasan" khasanah perpustakaan kita saja. Seperti diketahui, bahwa tidak semua usaha periklanan tergabung dalam asosiasi usaha tersebut. Di samping itu juga lemahnya penerapan kode etik, baik karena kaburnya "norma" dan wewenang badan "penegak kode etik" maupun kelemahan struktur dan dana operasional badan itu sendiri.

⁸¹ Lihat, Suara Merdeka, Iklan Belanja di Matahari Dinilai Kelabuhi Konsumen, 16 Juni 1997.

Sampai saat ini, undang-undang tentang periklanan yang sangat kita butuhkan untuk mengatur perilaku kalangan usaha dalam mempromosikan produk barang dan jasanya melalui periklanan belum diterbitkan. Padahal iklan memainkan peran yang sungguh-sungguh berarti dalam kehidupan masyarakat, baik dari sudut biaya, pengaruh pada masyarakat bisnis dan konsumen maupun pada kegiatan pemerintah. Beruntunglah, sekalipun agak sumir, perilaku periklanan diatur dalam UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Beberapa perbuatan yang dilarang bagi pelaku usaha termasuk di dalamnya perilaku periklanan seperti mengiklankan barang dan/atau jasa secara tidak benar, dan/atau seolah-olah memiliki potongan harga, satandar mutu tertentu, guna tertentu dan seterusnya (Pasal 9), mengiklankan penawaran barang dan/atau jasa secara tidak benar dan seterusnya (Pasal 10), mengiklankan barang dan/atau jasa dengan harga khusus atau memberikan hadiah dan seterusnya (Pasal 12 dan 13). Sedang perilaku periklanan yang lengkap diatur dalam Pasal 17, yang bunyinya sebagai berikut:

(1) Pelaku usaha periklanan dilarang memproduksi iklan yang:

- a. Mengelabui konsumen mengenai kualitas, kuantitas, bahan, kegunaan dan harga barang dan/atau tarif jasa serta ketepatan waktu penerimaan barang dan/atau jasa.
- b. Mengelabui jaminan/garansi terhadap barang dan/atau jasa.
- c. Memuat informasi yang keliru, salah, atau tidak tepat mengenai barang dan/atau jasa.
- d. Tidak memuat informasi mengenai risiko pemakaian barang dan/atau jasa.
- e. Mengeksploitasi kejadian dan/atau seseorang tanpa seijin yang berwenang atau persetujuan yang bersangkutan.

f. Melanggar etika dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai periklanan.

(2) Pelaku usaha periklanan dilarang melanjutkan peredaran iklan yang telah melanggar ketentuan pada ayat (1).

Selanjutnya berkaitan dengan tanggungjawab atas iklan ini diatur dalam Pasal 20: "Pelaku usaha periklanan bertanggungjawab atas iklan yang diproduksi dan segala akibat yang ditimbulkan oleh iklan tersebut".

Berkaitan dengan perilaku periklanan yang dilarang dan tentang tanggungjawabnya itu, satu hal yang perlu dipertanyakan. Siapakah pelaku usaha periklanan itu? Sekalipun dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen tidak dijelaskan, tetapi berdasarkan Tata Krama dan Tata Cara Periklanan Indonesia, maka yang dimaksudkan dengan pelaku usaha periklanan tersebut adalah:

1. Pengiklan, yaitu perusahaan yang memesan iklan untuk mempromosikan, memasarkan, dan atau menawarkan produk yang mereka edarkan.
2. Perusahaan iklan, yaitu perusahaan atau biro yang bidang usahanya adalah mendesain atau membuat iklan untuk para pemesannya.
3. Media, yaitu media elektronik atau non-elektronik atau bentuk media lain, yang menyiarkan atau menayangkan iklan-iklan tersebut.

Ketiga jenis pelaku usaha tersebut di atas dalam undang-undang ini termasuk pelaku usaha. Ketiga pelaku usaha di atas, dapat dipertanggungjawabkan secara tanggung renteng. Tetapi secara tepatnya pelaku usaha manakah yang harus bertanggungjawab sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 tersebut?.

Hal ini tergantung bagaimana hakim pengadilan negeri mengambil putusannya. Salah satu tolok ukur yang dipikirkan dan timbul dalam pembahasan rancangan undang-undang periklanan adalah dengan melihat penanda tangan pada konsep iklan yang akan disiarkan itu.⁸² Sekiranya tanda tangan pengiklan (tanda acc) terdapat pada konsep iklan itu, maka dialah yang dipertanggungjawabkan.

Satu hal yang menarik dari Undang-Undang Perlindungan Konsumen berkaitan dengan periklanan adalah Pasal 17 ayat (1) huruf f yang berbunyi: "melanggar etika dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai periklanan". Apakah yang dimaksud dengan etika periklanan?. Penjelasan Pasal ini memuat kalimat "cukup jelas". Apabila dengan etika itu dimaksudkan kode etik periklanan, maka berarti undang-undang ini telah memberikan "status hukum" kepada kode etik periklanan yang di Indonesia disebut sebagai Tata Krama dan Tata Cara Periklanan Indonesia.

Di samping itu, perlu diperhatikan, bahwa pelanggaran atas ketentuan-ketentuan Undang-Undang Perlindungan Konsumen, dapat diancam dengan sanksi administratif maupun pidana. Misalnya, pelanggaran atas Pasal 20 dapat dikenakan sanksi administratif berupa penetapan ganti rugi paling banyak Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah), yang diatur dalam Pasal 60. Sedangkan untuk pelanggaran-pelanggaran terhadap pasal-pasal 9, 10, 13 ayat (2), 17 ayat (1), dan sebagainya, ancaman hukuman yang dapat dijatuhkan adalah pidana penjara paling lama 5 tahun atau pidana denda paling banyak Rp. 2.000.000.000,00 (dua miliar rupiah), yang diatur dalam Pasal 62 ayat (1).

⁸² Baca, BPHN-Departemen Kehakiman, Az. Nasution, (Ketua Tim), Laporan Akhir Naskah Akademis Peraturan Perundang-Undangan tentang Periklanan, Jakarta, 1995/1996.

Selain itu dimungkinkan juga dijatuhkan hukuman tambahan berdasarkan Pasal 63: Terhadap sanksi pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 62, dapat dijatuhkan hukuman tambahan, berupa:

- a. Perampasan barang tertentu;
- b. Pengumuman putusan hakim;
- c. Pembayaran ganti rugi;
- d. Perintah penghentian kegiatan tertentu yang menyebabkan timbulnya kerugian konsumen;
- e. kewajiban penarikan barang dari peredaran; atau pencabutan ijin usaha.

B. PENEGAKAN HUKUM TERHADAP IKLAN OBAT-OBATAN YANG MENYESATKAN

1. Pengertian Penegakan Hukum

Secara *etimologis*, kata penegakan (*enforcement*) merupakan turunan (*derivasi*) dari kata dasar “tegak”, kata kerja “menegakkan” (*to erect*).⁸³ Dalam posisinya sebagai kata kerja, maka di dalam sebuah kalimat setelah kata “penegakan” atau “menegakkan”, selalu diikuti dengan benda yang menjadi objek dari makna yang terkandung dalam istilah penegakan atau menegakkan (misalnya penegakan hukum).

⁸³ S. Wojoewito dan Tito Wasito W., *Kamus Lengkap Inggris – Indonesia, Indonesia – Inggris* (Bandung: Hesta, 1980), Hal. 279.

Dengan demikian dapat dikemukakan bahwa istilah penegakan mengandung arti yang bersifat praktis. Dalam arti, bahwa istilah penegakan ditujukan kepada suatu aktivitas atau kegiatan untuk menerapkan atau melaksanakan benda yang mengikutinya. Di samping itu, makna lain yang terkandung di dalam istilah penegakan, yaitu mewujudkan manfaat atau menjadikan sesuatu yang ditegakkan itu menjadi berfungsi atau bermanfaat.

Pengertian di atas dikemukakan, didasarkan pada pemikiran bahwa benda yang akan ditegakkan tersebut memiliki fungsi, manfaat ataupun tujuan. Bertitik tolak dari makna yang terkandung di dalam istilah penegakan, maka sedikitnya terdapat 4 (empat) komponen ataupun unsur yang tidak mungkin untuk diabaikan, yaitu:

- a. Komponen atau unsur yang menjadi objek dari penegakan.
- b. Komponen atau unsur yang menjadi subjek dari penegakan.
- c. Tujuan yang akan diwujudkan dari penegakan objek, dan
- d. Proses yang dilalui atau diterapkan di dalam penegakan objek.

Hukum, di samping bersifat konkrit (bila mengartikannya sebagai undang-undang), juga bersifat abstrak (nilai) yang ada dalam masyarakat. Hakikat hukum bila disandingkan dengan kata penegakan, akan menempatkan hukum sebagai objek dari penegakan. Oleh karenanya, secara umum dapat dikemukakan bahwa penegakan hukum mengandung arti suatu proses yang dilakukan oleh aparat penegak hukum di dalam melaksanakan atau memfungsionalisasikan ketentuan-ketentuan yang ada di dalamnya, demi terciptanya tujuan yang diharapkan.

Berkaitan dengan uraian di atas, Satjipto Rahardjo menyatakan, bahwa: "Penegakan hukum adalah suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum,

yaitu pikiran-pikiran badan pembuat undang-undang, yang dirumuskan dalam peraturan-peraturan hukum menjadi kenyataan".⁸⁴

Adapun yang disebut sebagai keinginan-keinginan hukum disini tidak lain adalah pikiran-pikiran pembuat undang-undang yang dirumuskan dalam peraturan-peraturan hukum itu, tetapi juga harus melihat pada masyarakat apakah peraturan itu sesuai atau tidak dengan konteks masyarakat. Konteks adalah situasi, karena ada kemungkinan perubahan tentang nilai-nilai keadilan, fenomena, jadi tidak sekedar keinginan. Dengan demikian dalam rangka penegakan hukum terdapat adanya harapan dari pembuat undang-undang agar masyarakat mematuhi undang-undang.

Hukum berfungsi sebagai pelindung kepentingan manusia. Agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan. Pelaksanaan hukum dapat berlangsung secara normal, damai, tetapi juga dapat terjadi karena pelanggaran hukum. Dalam hal ini hukum yang telah dilanggar itu harus ditegakkan. Melalui penegakan hukum inilah hukum itu menjadi kenyataan. Dalam menegakkan hukum ada tiga unsur yang selalu harus diperhatikan, yaitu kepastian hukum (*rechssicherheit*), kemanfaatan (*zweckmassigkeit*) dan Keadilan (*gerechtigkeit*).⁸⁵

Ketiga unsur tersebut oleh Radbruch⁸⁶ disebut sebagai nilai-nilai dasar dari hukum yang diantara ketiganya terdapat suatu *spannungsverhältnis*, suatu ketegangan satu sama lain karena masing-masing berisi tuntutan yang berlainan dan bertentangan.

⁸⁴ Satjipto Rahardjo, Paradigma Ilmu Hukum dalam Perspektif Sejarah, Makalah, Semarang, 1998, Hal. 5.

⁸⁵ Sudikno Mertokusumo, Mengenal Hukum (Yogyakarta: Liberty, 1991), Hal. 145.

⁸⁶ Gustav Radbruch, *Einführung in die Rechtswissenschaft* (Stuttgart: K.F. Koehler, 1961), Hal. 36.

Jika dalam penegakan hukum mengambil kepastian hukum, maka sebagai nilai ia akan menggeser nilai keadilan dan kemanfaatan/kegunaan ke samping.⁸⁷

Masalah penegakan hukum pada dasarnya merupakan kesenjangan antara perilaku hukum masyarakat yang seharusnya (*das sollen*) dengan perilaku masyarakat yang senyatanya (*das sein*). Kesenjangan tersebut menurut Roscoe Pound⁸⁸ merupakan perbedaan antara *law in book* dengan *law in action*. Perbedaan ini mencakup persoalan antara lain:

1. Apakah hukum di dalam bentuk peraturan yang telah diundangkan itu mengungkapkan pola tingkah laku sosial yang ada waktu itu.
2. Apakah yang dikatakan pengadilan sama dengan apa yang dilakukannya.
3. Apakah tujuan yang secara tegas dikehendaki oleh suatu peraturan itu sama dengan efek peraturan itu dalam kenyataan.

Secara teori pada umumnya ada tiga macam cara berlakunya hukum:⁸⁹

1. Apakah kaedah hukum itu berlaku secara yuridis, yaitu apabila penentuannya didasarkan pada kaedah yang lebih tinggi tingkatnya (*stufenbau*), atau apabila menunjukkan hubungan keharusan antara suatu kondisi dan akibatnya. Menurut Hans Kelsen dalam Purnadi Purbacaraka, setiap tata kaedah hukum merupakan suatu susunan dari pada kaedah-kaedah (*stufentheorie*), dipuncaknya terdapat "*grundnorm*" atau kaedah dasar dari suatu tata kaedah hukum nasional yang bukan merupakan suatu kaedah hukum positif yang dibentuk oleh suatu tindakan legislatif

⁸⁷ Satjipto Rahardjo, *Op. cit.*, Hal. 19.

⁸⁸ Edwin M. Schuur, *Law and Order*, Hal. 39 dalam Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial* (Bandung: Angkasa, 1988), Hal. 71.

⁸⁹ Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum dalam Rangka Pembangunan di Indonesia* (Jakarta: UI Press, 1986), Hal. 34-35.

manapun, akan tetapi hanyalah merupakan hasil analisa pemikiran yuridis, hanya dipostulasikan oleh pikiran manusia. Kaedah dasar tersebut merupakan dasar dari segala pandangan menilai yang bersifat yuridis, yang dimungkinkan dalam kerangka tata kaedah hukum suatu negara tertentu.⁹⁰

2. Apakah kaedah hukum itu berlaku secara sosiologis, yaitu apakah kaedah tersebut efektif, artinya apakah kaedah itu dapat dipaksakan berlakunya oleh penguasa, walaupun tidak diterima oleh masyarakat, ataukah kaedah tersebut berlaku karena diterima dan diakui oleh masyarakat.

Yang perlu juga untuk dicermati bahwa setiap proses sosial selalu melibatkan masalah sistem nilai-nilai yang dikelompokkan menjadi dua, yaitu *welfare values* dan *deference values*. Yang pertama, berkaitan dengan nilai-nilai yang dianggap penting oleh dan untuk kehidupan manusia agar supaya ia dapat hidup layak, mempunyai pendapatan yang mencukupi kebutuhan sehari-hari, sedangkan yang kedua adalah kelompok nilai yang lebih tinggi yang berkaitan dengan moral, yaitu apa yang dianggap baik, buruk, jujur, dan seterusnya.

Keterlibatan nilai-nilai tersebut dalam interaksi sosial juga menentukan tingkah laku atau tindakan apa yang akan diambil seseorang. Dengan kata lain, kedua nilai di atas merupakan kekuatan yang cenderung mempengaruhi perilaku seseorang.⁹¹

Dalam hal perilaku seseorang itu melanggar norma umum atau norma adat, bahkan norma hukum, maka perilaku orang tersebut umumnya dikatakan sebagai perilaku

⁹⁰ Hans Kelsen dalam Purnadi Purbacaraka, et. Al., *Perihal Kaedah Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993), Hal. 22.

⁹¹ Esmi Warassih, , dalam Satjipto Rahardjo (ed.), *Hukum dalam Perspektif Sosial* (Bandung: Alumni, 1981), Hal. 69.

yang menyimpang. Berkaitan dengan penyimpangan ini Seidman dalam Satjipto Rahardjo mengajukan teorinya bahwa dalam rangka melakukan identifikasi kekuatan-kekuatan yang cenderung mempengaruhi tingkah laku seseorang, teori tradisional tentang penyimpangan (*deviant theory*) dapat membantu. Teori ini mengajarkan bahwa para pemegang peran itu dapat mempunyai motivasi, baik yang berkehendak untuk menyesuaikan diri dengan norma (*conform*), maupun yang berkehendak untuk tidak menyesuaikan diri dengan keharusan norma (*non-conform*).⁹² Selanjutnya dikatakan bahwa perilaku yang tidak konform itu dapat saja timbul bersama-sama dengan motivasi untuk berkonform; dan sebaliknya, perilaku yang bersesuaian dengan bunyi norma dapat pula timbul bersama-sama dengan motivasi yang berkehendak untuk tidak konform. Dengan demikian ketidaksesuaian perilaku dapat saja terjadi sekalipun pemegang peran telah berkehendak sungguh-sungguh untuk menyesuaikan diri. Hal ini dapat terjadi pada perkara-perkara di mana pemegang peran tidak sadar akan normanya, atau jika norma-norma yang seharusnya menjadi pedomannya itu bersifat tidak serasi dengan tujuan-tujuan yang ditetapkan untuk posisi-posisi pemegang peran itu.⁹³

3. Apakah kaedah hukum itu berlaku secara filosofis, artinya apakah telah sesuai dengan cita-cita sebagai suatu nilai positif yang tertinggi.⁹⁴ Dalam hubungan ini dapat dikemukakan pendapat dari A. Ahrens yang mengatakan hukum dalam perspektif filsafat meliputi penjabaran asas tertinggi dan atau cita hukum dari manusia dan

⁹² Soetandyo Wignjosebroto dan Satjipto Rahardjo, (ed.), *Hukum dan Masyarakat*, (Surabaya: Pusat Studi Hukum dan Pembangunan Universitas Airlangga, 1976), Hal. 11.

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ Soerjono Soekanto dan Mustafa Abdullah, *Op. cit.*, Hal. 13.

kemanusiaan, untuk selanjutnya dikembangkan dan diterapkan pada dasar hubungan kehidupan masyarakat.⁹⁵

Suatu kaedah hukum haruslah memenuhi ketiga unsur di atas, karena pada hakekatnya bila suatu kaedah hukum hanya berlaku secara yuridis, maka kemungkinan besar kaedah tersebut hanyalah merupakan kaedah mati (*dode regel*). Demikian pula jika kaedah itu hanya berlaku secara sosiologis, maka kaedah itu hanya menjadi aturan pemaksa (*dwangmaatregel*). Di sisi lain jika kaedah hukum itu hanya berlaku secara filosofis, maka mungkin kaedah hukum itu hanyalah merupakan hukum yang dicitakan (*ius constituendum*).

Dengan demikian analisis permasalahan mengenai cara berlakunya hukum dalam masyarakat di atas memerlukan penelitian yang mendalam. Hal ini diperlukan untuk memberikan suatu masukan yang berharga dalam rangka penegakan hukum yang baik, sehingga kendala-kendala yang timbul dapat diantisipasi.

Persoalan lain yang mungkin timbul dalam berlakunya suatu ketentuan hukum atau aturan perundang-undangan ialah ketidakjelasan di dalam kata-kata yang dipergunakan pada perumusan pasal-pasal tertentu. Ketidakjelasan mana disebabkan oleh penggunaan kata atau istilah yang dapat ditafsirkan secara amat luas.

Demikian juga belum adanya peraturan pelaksanaan pada berbagai peraturan perundang-undangan yang saat ini banyak terjadi merupakan suatu permasalahan tersendiri terhadap tersedianya peraturan yang lebih lengkap dan jelas serta menjamin kepastian hukum, yang pada akhirnya juga akan mempengaruhi penegakan hukum.

⁹⁵ Soejono Koesoemo Sisworo, *Beberapa Aspek Filsafat dalam Penegakan Hukum*, Majalah Masalah-Masalah Hukum No. 4 Tahun 1989, FH Undip, Semarang, Hal. 2.

Berkaitan dengan lembaga penegakan hukum, ada dua aspek yang mempengaruhinya, yaitu aspek penegak hukum itu sendiri, yang diwakili oleh polisi, jaksa dan hakim di satu pihak, dan faktor sarana pendukung yang dalam hal ini ialah lembaga-lembaga penegakan hukum yang keduanya diwadahi dalam birokrasi penegakan hukum.

Penegak hukum adalah warga masyarakat yang mempunyai kewajiban menegakkan hukum, secara sosiologis setiap penegak hukum tersebut mempunyai kedudukan (*status*) dan peranan (*role*). Peranan penegak hukum ini sedikit banyak dipengaruhi pola-pola interaksi antara ia dengan lembaga di mana ia berada dan interaksi antara lembaga tersebut dengan lembaga-lembaga penegakan hukum yang lain akan mempengaruhi tingkah laku para penegak hukum dalam menjalankan kewajibannya.

Di sisi lain para penegak hukum ini juga dapat memaksakan pola-pola interaksi sosial tertentu kepada masyarakat agar berperilaku sesuai dengan apa yang diharapkan hukum (*law as a social engineering*). Hal ini menunjukkan, bahwa dalam menjalankan tugasnya sehari-hari para penegak hukum ini tak dapat dipisahkan dari efektifitas birokrasi penegakan hukum itu dalam melakukan fungsinya.

Sementara itu tiga lembaga yang merupakan bagian dari birokrasi penegakan hukum di Indonesia, yaitu kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan dalam menjalankan fungsinya terkesan terkotak-kotak (*fragmentasi*), ini terlihat dari peraturan perundang-

undangan yang menyangkut penanggulangan kejahatan bertitik tolak pada "instansi" (instansi sentris).⁹⁶

2. Aspek Birokrasi Dalam Penegakan Hukum

Penegakan hukum selalu akan melibatkan manusia di dalamnya dan dengan demikian akan melibatkan tingkah laku manusia juga. Hukum tidak bisa tegak dengan sendirinya, artinya ia tidak mampu untuk mewujudkan sendiri janji-janji serta kehendak-kehendak yang tercantum dalam (peraturan-peraturan) hukum itu. Pada hakekatnya hukum mengandung ide atau konsep-konsep dan dengan demikian boleh digolongkan kepada sesuatu yang abstrak. Ke dalam kelompok yang abstrak ini termasuk ide tentang keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan sosial. Dengan demikian penegakan hukum merupakan suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide tersebut menjadi kenyataan.

Kita sekarang berada ditengah-tengah masyarakat yang kompleks, yang tidak sederhana lagi. Oleh karena itu adalah lebih efisien apabila kita menempatkan pembicaraan kita di dalam konteks masyarakat dan lingkungan yang demikian itu.⁹⁷ Salah satu ciri dari kehidupan masyarakat yang kompleks adalah, bahwa usaha-usaha serta kegiatan-kegiatan produktif yang dilakukan disitu dijalankan dalam kerangka organisasi.⁹⁸

⁹⁶ Soerjono Soekanto dan Mustafa Abdullah, *Op. cit.*, Hal. 201.

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ William A. Shrode dan Dan Jr. Voich, *Organization and Management, Basic Systems Concepts* (Tallahassee, Fl.: Florida State University, 1974), Hal. 4.

Setiap organisasi bekerja dalam konteks sosial tertentu sesuai dengan posisi dan fungsi dalam kerangka penegakan hukum, sehingga terjadi hubungan yang bersifat kohesif antara organisasi dan lingkungan tempat berpijaknya. Chambliss dan Seidman mencoba untuk menjelaskan gejala tersebut sebagai berikut.⁹⁹

Setiap organisasi diarahkan kepada pencapaian tujuan tertentu. Tujuan-tujuan resmi inilah yang dicantumkan dalam deskripsi jabatan-jabatan yang dipangku oleh masing-masing lembaga penegak hukum itu. Serempak dengan itu pula, setiap organisasi itu tunduk pada konteks sosial tertentu dan oleh karena itu terjalin hubungan yang erat di antara keduanya. Dilihat dari kepentingan organisasi serta personalnya, maka mereka dihadapkan kepada kenyataan, bahwa berbagai tindakan dan kebijakan menimbulkan keuntungan, sedang lainnya kerugian-kerugian dan hambatan. Dihadapkan kepada tantangan yang demikian itu, maka organisasi serta personalnya cenderung untuk menggantikan tujuan-tujuan formal organisasinya dengan kebijakan-kebijakan dan tindakan-tindakan yang akan menghasilkan keuntungan maksimal dan hambatan minimal bagi organisasi.

Senada dengan pendapat di atas, Max Weber dalam Blau and Meier mendefinisikan birokrasi sebagai lembaga/organisasi yang merupakan instrumen rasional untuk mencapai tujuan. Organisasi memiliki sumber daya seperti keuangan, fasilitas fisik, dan pola-pola budaya serta hasil yang ingin dicapainya. Sumber daya yang melingkupi birokrasi adalah unsur penting dan berperan sebagai faktor pendukung dalam mewujudkan tujuan yang telah ditetapkan. Proses mengenai bagaimana tujuan birokrasi tercapai terletak pula pada bagaimana interaksi antara lembaga maupun lingkungannya.¹⁰⁰

⁹⁹ Chambliss dan Seidman, *Law, Order, and Power* (Addison-Westley: Reading, Mass, 1971), Hal. 266.

¹⁰⁰ Dalam Blau dan Meier, 1987, *Op. cit.*, Hal. 27-32. Max Weber mengemukakan bahwa ciri birokrasi adalah pembagian tugas yang jelas, dan spesialisasi, menetapkan prinsip hierarkis wewenang, adanya sistem peraturan yang abstrak dan konsisten, sikap *sine ira et studio* (formal dan tidak bersikap pribadi), jenjang karir, menonjolkan efisiensi administrasi.

Ota Weinberger mengemukakan tipikasi-tipikasi dari institusi bersumber pada tesis-tesis berikut:

1. *The law, social structure and political events must be analyzed from the perspective of the theory of action.*
2. *Actions, sosial institution and every kind of institutional fact posses a core of practical informations, they can be comprehended only if these practical information are grasped.*
3. *Human existence being the life of a communal being with the capacity to act is a process of interaction between individual and society; psyche and behavior of the individual are functionally dependent on his relations in the community, while the functioning and the dynamics of the social institution and their structures can be explained only by taking into account the creative influence of the individual.¹⁰¹*

Penulis setuju dengan pendapat Weinberger tersebut, mengingat lembaga penegak hukum merupakan institusi hukum yang terbingkai dalam dimensi sosial yang ada. Hal ini memberikan suatu hubungan interaksi individu sebagai produk masyarakat. Namun, Weinberger mengemukakan inti dari institusi sosial dalam bingkai kerja sistem perilaku manusia adalah *practical informations* tidak memiliki formulasi secara eksplisit.

Terkait dengan pendapat Weinberger tersebut, interaksi antara institusi dan lingkungannya sulit memunculkan birokrasi ideal sebagaimana dikemukakan Weber. Lembaga penegak hukum sebagai birokrasi sosial mempunyai struktur buatan yang dikondisikan "*social environment*"-nya. Hal ini tidak terlepas dari apa yang telah disinyalir oleh I.S. Susanto, bahwa birokrasi bermuka dua, di satu pihak membawa keuntungan dan manfaat bagi individu dan masyarakat luas, sementara itu di pihak lain

¹⁰¹ Ota Weinberger, *Law, Institution and Legal Politics; Fundamental Problems of Legal Theory and Social Philosophy* (Boston, London: Kluwer Academic, Dordrecht, 1991), Hal. 19-21.

merupakan ancaman terhadap kebebasan, spontanitas, dan kemajuan sosial, khususnya dengan semakin maraknya lembaga perizinan, hampir di segala aspek kehidupan.¹⁰²

Terkait dengan hal di atas, Blumberg mengemukakan bahwa "*The criminal court is trully a closed community. This is more than just usual case of bureaucratic 'secrets' which are fanaticaly defended from outside view.*"¹⁰³ Lebih lanjut dikatakan oleh Blumberg bahwa "*The court, unlike most other formal organizations, functions as a genuinely 'close community' in that it succesfully conceals the true nature of its routine operations from the view of outsiders and sometimes even from some of participants themselves.*"¹⁰⁴ Jadi jelaslah dalam hal ini bahwa birokrasi peradilan pidana/lembaga penegak hukum sangat tertutup dalam mengemukakan bagaimana "keputusan-keputusan" birokrasi tersebut diperoleh. Hal ini untuk melindungi kepentingan dari birokrasi atau individu-individu dalam birokrasi tersebut.

Perilaku bekerjanya lembaga penegak hukum tersebut di atas oleh Satjipto Rahardjo disebut sebagai "menjalani kehidupannya sendiri". Hal ini terjadi karena lembaga tersebut:

1. Menentukan sendiri tujuan-tujuan yang ingin dicapainya. Sudah barang tentu tujuan tersebut sebagai penjabaran cita hukum (seperti keadilan) ke dalam bentuk-bentuk yang lebih konkret. Dengan dirumuskannya tujuan-tujuan seperti itu maka lembagapun lalu dapat menjalankan pekerjaannya secara seksama.

¹⁰² I.S. Susanto, 1997, Op. Cit., Hal. 3.

¹⁰³ Abraham S. Blumberg, *Criminal Justice* (Toronto: Burns and Maceachern Ltd., 1967), Hal. 10.

¹⁰⁴ *Ibid.*, Hal. 70.

2. Ke dalam, lembaga-lembaga hukum itu nanti akan membentuk sub-sub bagian sesuai dengan prinsip pembagian pekerjaan yang dibutuhkan. Dengan pembentukan sub-sub bagian ini peri kehidupan lembaga menjadi semakin rumit pula. Dari sini menjadi semakin jelas pula apa yang dimuka dikatakan tentang terjadinya pergeseran perhatian terhadap masalah-masalah keorganisasian. *Alih-alih* memusatkan perhatian terhadap tugas-tugas lembaga dalam penegakan hukum, orang disibukkan oleh berbagai persoalan organisasi.
3. Mengembangkan nilai-nilainya sendiri. Pengembangan nilai-nilai ini dibutuhkan untuk menciptakan suatu pola tertentu dalam organisasi. Apabila lembaga telah membagi diri ke dalam sub-sub bagian, maka penciptaan pola ini menjadi penting, yaitu untuk menciptakan suatu sistem yang terintegrasi dengan baik. Nilai-nilai yang diciptakan dan kemudian dihayati bersama akan menciptakan pengintegrasian yang demikian itu.
4. Menciptakan kaidah-kaidahnya sendiri. Ini merupakan kelanjutan dari penciptaan nilai-nilai tersebut. Kaidah-kaidah ini akan memberikan pedoman yang lebih konkret daripada nilai-nilai tersebut.¹⁰⁵

Dengan demikian, salah satu ciri penegakan hukum dalam masyarakat modern yang menonjol ditandai dengan adanya dominasi birokrasi. Blau dan Meier mendefinisikan Birokrasi sebagai jenis organisasi yang dirancang untuk menangani tugas-tugas administratif dalam skala besar serta mengkoordinasikan pekerjaan orang

¹⁰⁵ Satjipto Rahardjo, tt., Op. cit., Hal. 20-21.

banyak secara sistematis.¹⁰⁶ Peranan birokrasi dalam kehidupan modern sangat penting karena membantu warga masyarakat dalam menangani berbagai urusan yang tidak dapat dilakukan secara perorangan, namun di sisi lain juga dapat mengancam bagi kebebasan, kemajuan sosial, berkembangnya nilai-nilai demokratis dan spontanitas, seperti urusan yang berbelit, menjengkelkan dan juga mahal.

Meski pada awalnya birokrasi diciptakan untuk melayani kepentingan masyarakat luas, tetapi dalam kenyataannya justru masyarakat yang harus melayani dan birokrasi cenderung berkembang menjadi birokrasi yang *ambaudenda*, yang serba kuasa.¹⁰⁷ Dari birokrasi seperti ini lahirlah kebudayaan birokratis, budaya yang muncul di bawah bayang-bayang birokrasi.

Keadaan yang demikian ini merupakan ancaman bagi masyarakat, khususnya apabila kontrol dari masyarakat lemah. Oleh karena itu untuk mengatasi hal tersebut diperlukan pengawasan demokrasi oleh masyarakat terhadap kekuasaan birokrasi, agar birokrasi bekerja demi kepentingan masyarakat banyak.

Pada umumnya ada empat faktor yang menjadi ciri-ciri dasar dari suatu organisasi birokrasi, yaitu: (1) spesialisasi; (2) Hierarki; (3) sistem peraturan; dan (4) hubungan yang tidak bersifat pribadi.¹⁰⁸ 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 umum.
2. Macam-macam tugas tersebut dikelompokkan dalam bagian-bagian yang terpisah.

¹⁰⁶ Peter M. Blau dan Marshall W. Meier, *Birokrasi Dalam Masyarakat modern*, terj. (Jakarta: UI Press, 1987), Hal. 4.

¹⁰⁷ I.S. susanto, *Menciptakan Lingkungan Hidup yang Nyaman*, Makalah, Semarang, 1997, Hal. 3.

¹⁰⁸ Blau dan Meier, *Op. cit.*, Hal. 14.

3. Keseluruhan struktur organisasi adalah bersifat hierarkis atau piramidal dengan suatu pembagian tugas yang tegas di antara para pegawai, supervisor dan pimpinan.
4. Tanggungjawab untuk tugas-tugas khusus didelegasikan kepada pegawai yang tingkatannya lebih rendah.
5. Adanya rantai komando yang tegas yang mengindikasikan tanggungjawab pada masing-masing tugas yang telah diberikan serta penanggungjawab dari pegawai-pegawai tersebut.
6. Adanya suatu kesatuan komando yang jelas sehingga setiap pelaksana hanya bertanggungjawab kepada seorang supervisor.
7. Berdasarkan prinsip-prinsip pengawasan, setiap supervisor hanya bertanggungjawab terhadap sejumlah pelaksana yang nyata-nyata dapat diawasinya.
8. Adanya peraturan-peraturan tertulis bagi pelaksanaan tugas, yang dirancang untuk menjamin kebutuhan dan konsistensinya.
9. Informasi mengalir melalui organisasi menurut rantai komando.
10. Adanya peluang yang membuka kesempatan bagi karyawan untuk mencapai posisi yang lebih tinggi.¹⁰⁹

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

¹⁰⁹ Samuel Walker, *The Police In America* (New York: 1992), Hal. 356.

anggotanya serta membesar-besarkan jasa mereka.¹¹⁰ Dampak positif yang dapat diperoleh 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 integral atau sub-bagian dari organisasi yang lebih besar, sehingga dengan adanya kecenderungan untuk mengembangkan ideologi-ideologi tertentu akan mempersulit tercapainya suatu tujuan bersama tersebut.

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

1. Kepolisian mempunyai tugas utama melayani masyarakat daripada bertempur memerangi musuh dari luar.

¹¹⁰ Bandingkan dengan Blau dan Meier, *Op. cit.*, Hal. 76. Ideologi-ideologi birokrasi adalah nilai-nilai yang diakui bersama yang mengidentifikasi keseluruhan keanggotaan dengan pengaturan-pengaturan tradisional di dalam suatu organisasi.

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.¹¹¹

Pada umumnya dalam proses-proses sosial terdapat 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-olah 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.¹¹²

Melalui pemahaman terhadap berbagai aspek birokrasi dalam organisasi atau lembaga penegak hukum ini akan dapat dipakai sebagai dasar untuk melakukan penilaian terhadap keberhasilan aparat penegak hukum dalam menanggulangi kejahatan iklan yang menyesatkan, sehingga perlindungan konsumen dari kejahatan tersebut dapat dilaksanakan dengan baik. Dengan kata lain masalah penegakan hukum terhadap kejahatan periklanan tidak dapat dilepaskan dari aspek birokrasi yang melingkupi para penegak hukum sebagai anggota dari organisasi penegak hukum yang mewadahnya.

¹¹¹ Samuel Walker, Op. cit., Hal. 360.

¹¹² Ibid., Hal. 359.

Selain faktor birokrasi, ada beberapa faktor lainnya yang turut juga mempengaruhi kualitas penegakan hukum yang dilakukan, yang akan dibahas dalam sub-bab berikutnya.

3. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum.

Kejahatan selalu berkembang dan menyesuaikan diri dengan perkembangan masyarakat, akan tetapi secara fundamental atau esensial kejahatan adalah tetap kejahatan. Sehingga upaya penanggulangan kejahatan hendaknya juga harus selalu berkembang menyesuaikan diri dengan perkembangan masyarakat. Kebijakan kriminal dalam melakukan perlindungan sosial dan penanggulangan kejahatan hendaknya juga dilakukan dalam konteks dan bentuk kejahatan yang ada di masyarakat.

Kejahatan di bidang periklanan (iklan yang menyesatkan) merupakan bentuk kejahatan yang dapat dikatakan sebagai kejahatan hasil dari perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Adapun tingkat kerusakan dan kerugian yang ditimbulkannya sangat besar dan mempunyai implikasi yang luas. Kejahatan ini biasa dilakukan oleh sekelompok orang (pengusaha) dengan status sosial yang tinggi (*powerfull*) atau menurut istilah Muladi dilakukan oleh orang-orang "terhormat".

Kejahatan yang dilakukan oleh orang-orang "terhormat" di atas akan semakin berkembang di Indonesia karena beberapa hal. Menurut Muladi, seiring dengan meningkatnya mobilitas baik vertikal maupun horizontal yang melibatkan orang-orang asing, semakin kompleksnya transaksi-transaksi perdagangan, sikap materialistis yang semakin berkembang dan kemajuan teknologi. Di samping itu lingkungan bisnis (*business environment*) berusaha untuk memberi keuntungan maksimal (*maximising*

profits) yang dapat menimbulkan "anomie", kompetisi yang ketat dan kelemahan peraturan yang menumbuhkan ide baik untuk melanggar hukum (*law breaking*) dan pengelakan peraturan (*law evasion*).¹¹³

Berkaitan dengan kejahatan korporasi yang demikian ini, I.S. Susanto menyatakan, bahwa agaknya bagi korporasi pelanggaran hukum hanya dipandang sekedar ongkos, yakni biaya atau pengurangan dari keuntungan melalui denda yang harus dikalkulasikan dan diperhitungkan sebelumnya dengan cara yang sama seperti halnya dengan setiap ongkos yang harus dikeluarkan untuk menghasilkan dan memasarkan produknya.¹¹⁴

Melihat kecenderungan pelanggaran yang dilakukan oleh korporasi terus meningkat, maka perlu diadakan peninjauan terhadap sistem penegakan hukum yang selama ini dilakukan dengan menganalisis kembali faktor-faktor yang mempengaruhi masalah penegakan hukum. I.S. Susanto mengkonstatasi empat faktor yang mempengaruhi kualitas penegakan hukum, yaitu undang-undang, pelanggar, korban (masyarakat), dan aparat penegak hukum itu sendiri, di dalam suatu hubungan yang bersifat interaksi, yakni hubungan yang bersifat saling mempengaruhi dan berlangsung dalam wadah struktur, politik, sosial, ekonomi dan budaya pada suatu situasi tertentu.¹¹⁵

Demikian pula Soerjono Soekanto mengatakan, bahwa masalah pokok daripada penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mungkin mempengaruhinya. Faktor-faktor tersebut mempunyai arti yang netral, sehingga dampak

¹¹³ Muladi, 1993, Loc. cit.

¹¹⁴ I.S. Susanto, *Kejahatan Korporasi*, Op. cit., Hal. 30.

¹¹⁵ I.S. Susanto, 1992, Op. cit., Hal. 17.

positif atau negatifnya terletak pada isi faktor-faktor tersebut, yaitu.¹¹⁶

1. Faktor hukumnya sendiri.
Di dalam hal ini akan dibatasi pada undang-undang (dalam arti materiil) saja, yaitu peraturan tertulis yang berlaku umum dan dibuat oleh penguasa pusat maupun daerah yang sah.
2. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
5. Faktor kebudayaan, yakni hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Kelima faktor tersebut di atas saling berkaitan dengan eratnya, oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum, serta juga merupakan tolok ukur daripada efektifitas penegakan hukum.

a. Faktor Hukum atau Undang-Undang.

Pada hakekatnya hukum mengandung ide atau konsep-konsep dan demikian boleh digolongkan kepada sesuatu yang abstrak, termasuk dalam kelompok yang abstrak ini adalah ide tentang kepastian hukum, kemanfaatan sosial dan keadilan. Sebagai ideologi, hukum memberi kekuatan dan sekaligus harapan, khususnya yang berupa keadilan. Sebagai ideologi karenanya hukum sekaligus berfungsi sebagai alat integrasi bagi masyarakat, baik karena diterima sebagai sudah benar (*taken for granted*) bahwa orang harus mematuhi hukum, maupun karena hukum bersifat adil. Namun di sisi lain -- seperti halnya ideologi pada umumnya -- hukum juga menjadi sumber

¹¹⁶ Soerjono Soekanto, 1986, *Op. cit.*, Hal. 5.

penting dari timbulnya ketegangan-ketegangan manakala ia tidak mampu atau semakin jauh dalam memenuhi harapan-harapan yang dijanjikannya.

Menurut I.S. Susanto, barangkali peran hukum yang sangat menonjol dalam beberapa dasawarsa ini adalah penggunaannya sebagai rekayasa sosial, sebagai sarana kebijakan negara (pemerintah).¹¹⁷ Diakuinya pandangan hukum sebagai sarana rekayasa sosial (sarana kebijakan negara) dalam teori hukum modern membawa berbagai implikasi dan pemikiran-pemikiran baru di bidang hukum. Diterimanya pandangan hukum sebagai sarana kebijakan negara memperkuat pemahaman bahwa hukum itu adalah buatan manusia, artinya hukum tidak jatuh dari langit, melainkan hadir sebagai karya cipta manusia, sebagai keputusan politik.

Sebagai keputusan politik, hukum (undang-undang) diwarnai oleh tujuan-tujuan, kepentingan-kepentingan dan karenanya sarat dengan pilihan-pilihan (selektifitas).¹¹⁸ Sehubungan dengan ciri masyarakat modern yang cenderung ditandai oleh perbedaan, konflik, paksaan dan perubahan daripada oleh konsensus dan keajegan, maka hukum (undang-undang) lebih merupakan perwujudan dari kepentingan dan kebutuhan sosial dari kelompok-kelompok tertentu, khususnya kelompok yang berkuasa. Sebagai rekayasa sosial, karenanya hukum dalam banyak hal seringkali tidak mencerminkan kepentingan masyarakat luas, khususnya kepentingan dan kebutuhan kelompok masyarakat yang tidak memiliki kekuasaan (*the powerless*). Sebagai rekayasa sosial maka hukum baik dalam ujud pranatanya maupun dalam bekerjanya sarat dengan

¹¹⁷ I.S. Susanto, *Pemberdayaan Hukum dalam Melindungi Masyarakat terhadap Bencana Asap*, Makalah, Semarang, 1997, Hal. 1.

¹¹⁸ *Ibid.*, Hal. 2.

berbagai tujuan dan kepentingan seperti di bidang politik, ekonomi, budaya dan kepentingan-kepentingan lainnya. Sehingga di sisi lain dapat menghasilkan ketegangan-ketegangan di berbagai aspek kehidupan, khususnya apabila kelemahan tersebut kurang mendapat perhatian baik dari pembuat kebijakan maupun dalam penegakannya.

Melihat perkembangan kejahatan yang dilakukan oleh pengusaha/korporasi maupun pejabat pemerintahan/birokrasi pada era orde baru dari waktu ke waktu mengalami peningkatan yang cukup tinggi, melahirkan suatu anggapan bahwa selama pemerintahan orde baru hukum cenderung digunakan sebagai alat penguasa, yaitu sebagai alat legitimasi atau pembenaran terhadap tindakan-tindakan pemerintah.

Dominasi pemerintah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan nampak pada *arah* peraturan yang cenderung melindungi dan menguntungkan pemerintah dan elit tertentu di hampir segala aktivitas bisnis maupun pemerintahan.¹¹⁹ Sebagai contoh lainnya adalah kasus mobil Timor, dalam rangka mendukung rencana putranya, (mantan) Presiden Soeharto mengeluarkan Keputusan Presiden No. 42/1996 tentang kebijakan mobil nasional yang sangat *diskriminatif*, yaitu dengan memberikan fasilitas perpajakan kepada PT. Timor Putra Nasional yang adalah perusahaan milik Hutomo Mandala Putra yang tidak lain adalah puteranya.

Menurut Masyarakat Transparansi Indonesia (MTI) dalam penelitiannya terhadap Keppres-keppres yang dikeluarkan pemerintahan Soeharto dalam kurun waktu 1993 - 1998, paling tidak 79 Keppres dianggap *menyimpang*, baik secara

¹¹⁹ Contoh nyata adalah dalam pembuatan UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, yang cenderung digunakan untuk melindungi pihak bank dan pemerintah/pengawas melalui ketentuan tentang "rahasia bank"-nya, sehingga penguasa dengan "bebas"-nya bukan saja memasukkan kepentingan (politik)-nya di dunia perbankan, namun juga kepentingan elit politiknya, termasuk kroni-kroninya.

legalitas, materi, maupun dampaknya bagi masyarakat luas. Keppres-keppres tersebut dijadikan alat legitimasi dalam penyalahgunaan kekuasaan, sehingga penyelewengan tersebut terlindungi secara legal.¹²⁰

Sehubungan dengan hal di atas, maka perlu diperhatikan bahwa hukum (undang-undang) hanyalah sekedar "janji-janji", yang berarti bahwa hukum (undang-undang) dapat berbeda dengan kenyataannya. Sehingga dalam menganalisa hukum (undang-undang) analisis kritis harus dilakukan, baik terhadap proses pembuatan undang-undang maupun undang-undang itu sendiri.

Terhadap perundang-undangan perlu dikaji tentang substansinya, yaitu seberapa jauh "cacat" yang dimilikinya, seperti kepentingan-kepentingan apa yang ada dibalik undang-undang, siapa atau kelompok mana yang akan memperoleh keuntungan/manfaat lebih besar dari pengaturan atau sebaliknya yang akan dirugikan, apakah undang-undang tersebut cukup adil, apakah sanksinya memadai dan manusiawi, dan sebagainya.

b. Faktor Penegak hukum.

Hukum dibuat untuk dilaksanakan. Oleh karena itu, tidaklah mengherankan apabila orang mengatakan, bahwa hukum tidak bisa lagi disebut sebagai hukum manakala ia tidak pernah dilaksanakan. Untuk menjalankan sebuah peraturan perundang-undangan atau dalam hal ini hukum, dibutuhkan aparat penegak hukum.

¹²⁰ I.S. Susanto, *Kejahatan Korporasi di Indonesia Produk Kebijakan Rezim Orde Baru*, Pidato Pengukuhan Guru Besar, Semarang, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 1999, Hal. 28.

Karena tanpa adanya penegakan hukum yang dilakukan oleh aparat penegak hukum, maka hukum tidak dapat dilaksanakan sesuai dengan janji-janji yang telah diberikannya.

Penegakan hukum dapat dilihat dalam tiga sisi, yaitu sisi yuridis, sosiologis dan filosofis.¹²¹ Secara sosiologis penegakan hukum difahami sebagai sebuah usaha untuk melihat efektivitas berlakunya hukum di masyarakat, baik yang mendasarkan diri pada teori kekuasaan maupun teori pengakuan.¹²²

Aparat penegak hukum, khususnya yang berhubungan dengan penegakan hukum dalam upaya perlindungan konsumen tidak dapat mengandalkan pada kekuatan aparat kepolisian, kejaksaan dan pengadilan. Karena selain mereka ada pula aparat penegak hukum yang dikenal sebagai PPNS (Penyidik Pegawai Negeri Sipil), yaitu mereka yang bekerja di instansi tertentu yang langsung berada di sebuah departemen teknis.

Dalam hal penegakan hukum terhadap kejahatan periklanan, maka instansi yang terkait dengan hal tersebut adalah para PPNS yang bekerja di Departemen Kesehatan cq. Badan Pengawasan Obat dan Makanan (Pusat) dan Balai Pengawasan Obat dan Makanan (Daerah). Berdasarkan Pasal 6 ayat (1) KUHAP (Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana) dinyatakan, penyidik adalah:

- a. Pejabat polisi negara Republik Indonesia;
- b. Pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang.

¹²¹ Soerjono Soekanto dan Mustafa Abdullah, Op. cit., Hal. 13.

¹²² Ibid.

Keberadaan PPNS ini masih dinilai hanya sebagai penyidik administratif belaka, bahkan masyarakat awam belum merasakan keberadaannya sebagai aparat penegak hukum yang mampu memberikan perlindungan bagi konsumen. Oleh karena itu upaya-upaya penegakan hukum yang efektif yang melibatkan aparat kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan PPNS hendaknya lebih terlihat secara aktual bagi masyarakat. Para aparat ini diharapkan tidak hanya menjadi penegak hukum yang terlalu "loyal" dengan korpsnya yang kadang-kadang dapat mengabaikan aspek perlindungan kepada konsumen.

c. Faktor Sarana atau Fasilitas.

Secara sederhana sarana atau fasilitas dapat dirumuskan sebagai alat untuk mencapai tujuan. Sarana atau fasilitas ini, antara lain mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, dana yang cukup, dan sebagainya. Agar tujuan penegakan hukum dapat terlaksana dengan baik, maka sarana atau fasilitas yang mendukung bekerjanya aparat penegak hukum harus tersedia secara memadai, demikian juga dengan keahlian atau kemampuan harus menyesuaikan diri dengan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Bagaimana aparat penegak hukum dapat bekerja dengan baik, apabila tidak dilengkapi dengan alat transportasi dan alat komunikasi yang proporsional. Demikian juga dalam menangani kejahatan periklanan, diperlukan sarana atau fasilitas yang memadai, misalnya alat-alat teknis untuk menguji kebenaran iklan yang disiarkan di media massa dibandingkan dengan isi kandungan dari produk yang diiklankan tersebut. Untuk meneliti kebenarannya diperlukan pengujian secara laboratoris, yang dilakukan

oleh Balai POM. Dengan demikian harus dihindari suatu peraturan sudah diberlakukan, akan tetapi sarana atau fasilitasnya belum tersedia, sehingga peraturan yang semula bertujuan untuk memperlancar proses, malahan menjadi faktor penghambat penegakan hukum.

Menurut Soerjono Soekanto dan Mustafa Abdullah, pada waktu hendak menerapkan suatu peraturan secara resmi ataupun memberikan tugas kepada penegak hukum, hendaknya dipikirkan mengenai fasilitas-fasilitas yang berpatokan pada hal-hal sebagai berikut:

1. Apa yang sudah ada dipelihara terus, agar setiap saat berfungsi.
2. Apa yang belum ada, perlu diadakan dengan memperhitungkan jangka waktu pengadaannya.
3. Apa yang kurang perlu diperlengkapi.
4. Apa yang telah rusak, diperbaiki atau diganti.
5. Apa yang macet, dilancarkan.
6. Apa yang telah mundur, ditingkatkan.¹²³

d. Faktor Masyarakat.

Penegakan hukum berasal dari masyarakat, dan bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat. Oleh karena itu, dipandang dari sudut tertentu, maka masyarakat dapat mempengaruhi penegakan hukum tersebut. Salah satu subyek penting dalam penegakan hukum adalah peran serta masyarakat dalam kontrol sosial. Kontrol sosial merupakan aspek normatif dari kehidupan sosial, dialah yang mendefinisikan dan merespon tentang apa yang baik dan apa yang buruk, apa yang legal dan apa yang tidak legal.¹²⁴

¹²³ Ibid., Hal. 17-18.

¹²⁴ Donald black, *The Behavior of Law* (New York: Academic Press, 1973), Hal. 104.

Sehubungan dengan peran masyarakat sebagai kontrol sosial, maka dari perspektif kriminologi kritis penegakan hukum pada dasarnya dipengaruhi oleh peranan masyarakat luas dalam mengidentifikasi apa yang menurut persepsi mereka sebagai kejahatan. Dalam mempersepsikan suatu perbuatan sebagai kejahatan atau bukan, sangat dipengaruhi oleh pengetahuan mereka tentang kejahatan, artinya orang tidak akan memandang sesuatu kejadian sebagai kejahatan apabila hal tertentu baginya tidak nampak sebagai kejahatan.

Masyarakat Indonesia sebagian besar tinggal di wilayah pedesaan. Budaya masyarakat desa yang enggan berkonflik mengakibatkan usaha-usaha masyarakat untuk mendapatkan hak-haknya sulit untuk terwujud. Di samping itu tingkat pendidikan sebagian besar masyarakat Indonesia masih rendah, membuat pengetahuan mereka tentang hukum, perbuatan apa yang merupakan kejahatan, dan hak-hak yang mereka miliki masih rendah pula.

Kondisi masyarakat yang demikian ini membuat kedudukan mereka menjadi lemah tatkala harus berhadapan dengan pengusaha (korporasi) yang besar dan mempunyai status sosial yang tinggi. Sehingga pengusaha (korporasi) dalam berhubungan atau bertransaksi dengan masyarakat (konsumen) dengan leluasa menunjukkan kekuasaannya dan menghadapkan masyarakat (konsumen) pada pilihan "*take it or leave it*".¹²⁵

Dari pemantauan YLKI melalui pengaduan masyarakat langsung, ternyata banyak hal yang mengecewakan serta merugikan konsumen. Berbagai kasus pembelian

¹²⁵ Zoenrotin K. Susilo, *Penyambung Lidah Konsumen* (Jakarta: Puspa Swara, 1996), Hal. 12.

mobil, alat-alat elektronik, pembelian rumah secara kredit, umumnya menempatkan posisi konsumen di pihak yang lemah, karena transaksi biasanya dilakukan melalui surat perjanjian yang telah disiapkan pengusaha. Dalam surat perjanjian transaksi, nyaris semua kepentingan pengusaha terlindungi, sementara kepentingan konsumen sama sekali diabaikan.¹²⁶ Demikian juga pula halnya dengan pengujian mutu barang yang dilakukan oleh YLKI, melalui pengujian laboratorium, ternyata masih banyak produk yang tidak memenuhi syarat dalam hal sanitasi maupun pemakaian bahan tambahan makanan yang tidak diperkenankan oleh Departemen Kesehatan.

Oleh karena itu, masyarakat sebagai konsumen perlu memperjuangkan perbaikan posisi dan nasibnya agar tidak berada di pihak yang lemah, dengan cara memahami dan memanfaatkan "hak dan kewajiban konsumen" yang sudah dimilikinya dan dijamin dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen.

e. Faktor Kebudayaan

Kebudayaan merupakan aspek simbolik dari suatu masyarakat. Kebudayaan dapat mempengaruhi cara berpikir dan bertingkah laku dari seorang manusia. Budaya "nrimo" dalam budaya Jawa dalam banyak hal ternyata tidak mampu menjadi benteng untuk melindungi konsumen dalam menghadapi kejahatan atau perilaku menyimpang yang dilakukan korporasi atau pengusaha.

Cara berpikir konsumen Indonesia yang "tidak mau susah" atau "tidak mau pusing"¹²⁷ dan menganggap kecurangan pengusaha sebagai hanya "kekhilafan belaka"

¹²⁶ Ibid.

¹²⁷ Az. Nasution, 1995, Op. cit., Hal. 44.

saja, mengakibatkan tidak berkembangnya tuntutan akan perlunya perlindungan konsumen. Jika ditelusuri lebih dalam lagi, agaknya budaya "nrimo", yaitu menerima segala sesuatu yang terjadi dengan apa adanya; tidak mau konflik dan merasa dirinyalah yang bersalah atau lalai dalam membeli sebuah produk, karena tertarik dengan iklan yang disiarkan oleh media massa, semakin menunjukkan adanya pengetahuan dan kesadaran hukum yang kurang pada masyarakat (konsumen) Indonesia. Akibatnya hukumpun tidak memihak dan mengabaikan kepentingan konsumen.

4. Kebijakan Kriminal sebagai Upaya Menanggulangi Iklan Obat-obatan yang Menyesatkan

Kebijakan kriminal (*Criminal Policy*), menurut Hoefnagels adalah sebagai "*the rational organization of the social reactions to crime*".¹²⁸ Dari pendapat Hoefnagels tersebut terdapat dua unsur yang terkandung dalam pengertian *criminal policy*, yaitu pertama sebagai reaksi sosial terhadap kejahatan (*social reaction to crime*), dan kedua adalah ditempuh atau dilakukan dengan cara rasional (*the rational organization*). Unsur yang pertama mengandung maksud sebagai upaya sosial untuk mengurangi atau menanggulangi kejahatan (*criminal policy is the science of crime prevention*), karena di samping kejahatan itu sendiri sangat mengganggu/merintang pembangunan politik, ekonomi, sosial maupun budaya, ia juga dapat mengancam stabilitas dan perdamaian masyarakat, baik di tingkat nasional maupun internasional.¹²⁹

¹²⁸ G.P. Hoefnagels, *The Other Side of Criminology* (Holland: Kluwer, 1969), Hal. 57.

¹²⁹ Ninth UN Congress On The Prevention of Crime and The Treatment of Offenders, *Draft Resolution* dengan kode A/CONF.169/L.10, Cairo-Mesir, 1995, Hal. 3: "Aware, that crime has become a major problem with national and international dimentions, hampering political, economic, social and cultural development and threatening the peace and stability of the international community".

Apabila dilihat dari mekanisme sistem sosial itu sendiri, maka reaksi sosial dapat dikatakan merupakan upaya pengendalian sosial sebagai kebutuhan untuk mempertahankan diri dan usaha-usaha yang dilakukan ke arah itu adalah inheren dengan sistem sosial itu sendiri. Menurut Satjipto Rahardjo, bahwa:

Setiap sistem sosial memerlukan usaha dan cara-cara untuk mempertahankannya. Oleh karena itu bisa dikatakan bahwa seiring dengan adanya suatu sistem sosial, pada saat itu pula sistem tersebut mengembangkan cara-caranya sendiri untuk mempertahankan dirinya. Dengan perkataan lain kebutuhan untuk mempertahankan diri, dan kemudian usaha-usaha yang dilakukan ke arah itu adalah inheren dengan sistem sosial itu sendiri. Usaha sistem sosial untuk mempertahankan diri inilah yang disebut sebagai "pengendalian sosial".¹³⁰

Secara singkat dapatlah dikatakan bahwa pengendalian sosial berfungsi untuk menyalurkan tingkah laku orang-orang agar sejalan dengan kemauan masyarakat, sedang secara teknis mekanisme pengendalian sosial itu disebut sanksi (sebagai proses pemidanaan).

Unsur yang kedua, yaitu dilakukan secara rasional (*the rational organization*) lebih menekankan pada mekanisme atau cara-cara reaksi sosial itu dilakukan, yaitu dengan cara-cara yang terencana, terorganisir, serta terkontrol secara rasional.

Senada dengan Hoefnagels, Marc Ancel dan Sudarto masing-masing pada intinya menyatakan bahwa kebijakan kriminal adalah sebagai suatu usaha yang rasional dari masyarakat untuk menanggulangi kejahatan (*the rational organization of the control of crime by society*).¹³¹

¹³⁰ Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum (Bandung: Alumni, 1982), Hal. 31.

¹³¹ Lihat Sudarto, Hukum dan Hukum Pidana (Bandung: Alumni, 1981), Hal. 38.

Lihat juga Marc Ancel, *Social Defence, A Modern Approach to Criminal Problems* (London: Routledge & Kegan Paul, 1965), Hal. 209.

Ini berarti suatu politik kriminal sebagai kebijakan untuk menanggulangi kejahatan harus merupakan suatu usaha atau langkah-langkah yang dibuat dengan sengaja dan sadar, karena seperti dikatakan oleh Sudarto: "Dalam melaksanakan politik (kebijakan - pen.) orang mengadakan penilaian dan melakukan pemilihan dari sekian banyak alternatif yang dihadapi".¹³²

Langkah sadar untuk menanggulangi kejahatan sebagai masalah sosial dengan demikian terkait tidak saja pada suatu kepentingan atau satu disiplin ilmu, akan tetapi merupakan modifikasi dari berbagai kepentingan masyarakat, kepentingan individu/organisasi (pelanggar hukum), kepentingan korban, maupun kepentingan negara, yang dengan demikian membutuhkan kajian secara interdisipliner.

Adapun salah satu tujuan yang ingin dicapai dari suatu kebijakan penanggulangan kejahatan adalah diabdikan terhadap kepentingan-kepentingan sosial yang mengandung nilai-nilai tertentu yang perlu dilindungi. Kepentingan-kepentingan sosial tersebut menurut Bassiouni dalam Barda Nawawi Arief ialah:

- a. Pemeliharaan tertib masyarakat;
- b. Perlindungan warga masyarakat dari kejahatan, kerugian atau bahaya-bahaya yang tak dapat dibenarkan, yang dilakukan oleh orang lain;
- c. Memasyarakatkan kembali (resosialisasi) para pelanggar hukum;
- d. Memelihara atau mempertahankan integritas pandangan-pandangan dasar tertentu mengenai keadilan sosial, martabat kemanusiaan dan keadilan individu.¹³³

¹³² Sudarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana* (Bandung: Alumni, 1983), Hal. 161.

¹³³ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1996), Hal. 39-40.

Batas-batas kebijakan penanggulangan kejahatan dengan demikian didasarkan pada kepentingan-kepentingan di atas serta nilai-nilai yang mewujudkannya. Berdasarkan pandangan yang demikian, maka kebijakan kriminal bukan hanya bersifat pragmatis, tetapi juga suatu disiplin yang berorientasi pada nilai atau yang menurut Basiouni dikatakan bukan hanya bersifat pragmatis, tetapi juga didasarkan dan berorientasi pada nilai (*not only pragmatic but also value-based and value-oriented*).¹³⁴

Dari uraian di atas dapatlah disimpulkan bahwa dalam melakukan kebijakan kriminal diperlukan pendekatan, baik yang berorientasi pada kebijakan (*policy oriented approach*) yang lebih bersifat pragmatis dan rasional, juga pendekatan yang berorientasi pada nilai (*value-judgment approach*). Antara pendekatan kebijakan dan pendekatan yang berorientasi pada nilai itu menurut Barda Nawawi Arief, jangan terlalu dilihat sebagai "*dichotomy*", karena dalam pendekatan kebijakan sudah seharusnya juga dipertimbangkan faktor-faktor nilai.¹³⁵

Terlebih bagi negara Indonesia yang berdasarkan Pancasila yang garis kebijakan pembangunan nasionalnya bertujuan membentuk dan membangun "manusia Indonesia yang seutuhnya", dengan falsafah selaras, serasi dan seimbang, serta baik pembangunan fisik maupun non-fisik, maka langkah kebijakan yang integral seperti itu menjadi pilihan yang tepat.

¹³⁴ Ibid., Hal. 40.

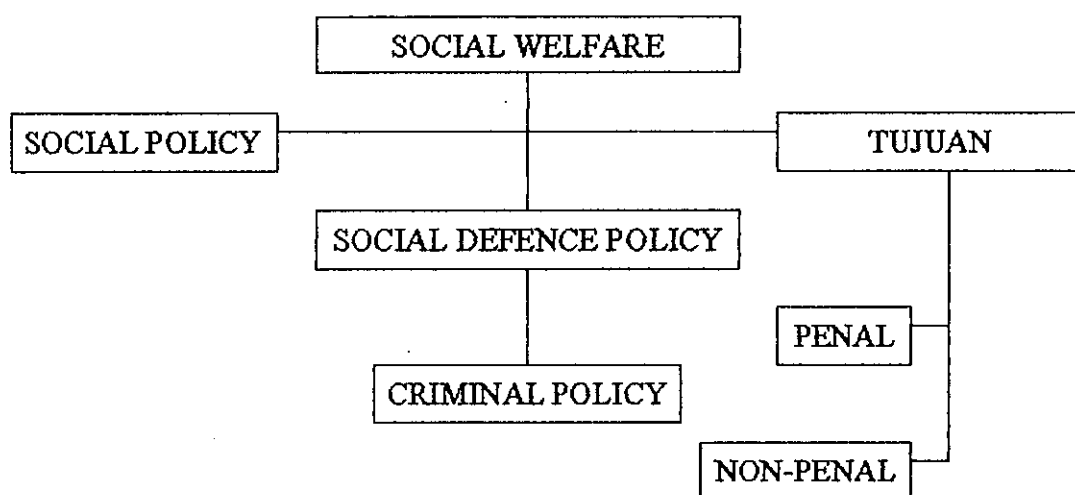
¹³⁵ Ibid.

Periksa, Roeslan Saleh, *Pikiran-pikiran tentang Pertanggungjawaban Pidana* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982), Hal. 44.

Periksa pula, Mc. Grath W.T., *Developing a Stable Base for Criminal Justice Planning*, *Abstracts on Criminology and Penology*, Kluwer-Deventer vol. 16 No. 3, 1976, Hal. 360.

"Rational consideration must be partnered by moral considerations in criminal justice".

Politik kriminal sebagai upaya rasional guna menanggulangi kejahatan pada hakikatnya juga merupakan bagian integral dari upaya perlindungan masyarakat (*social defence policy*), oleh karena itu dapat dikatakan bahwa tujuan akhir atau tujuan utama dari politik kriminal ialah perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan (*social welfare policy*). Secara skematis hubungan itu dapat digambarkan sebagai berikut:¹³⁶



Dari skema di atas terlihat bahwa upaya penanggulangan kejahatan perlu ditempuh dengan pendekatan kebijakan, dalam arti:

- a. Ada keterpaduan (*integralitas*) antara politik kriminal dan politik sosial;
- b. Ada keterpaduan (*integralitas*) antara upaya penanggulangan kejahatan dengan "penal" dan "non-penal".¹³⁷

¹³⁶ Barda Nawawi Arief, Op. cit., Hal. 3.

¹³⁷ Ibid.

Keterpaduan antara politik kriminal dan politik sosial sebenarnya telah jelas diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945 yang merumuskan tujuan nasional antara lain melindungi segenap bangsa Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum. Dalam UUD 1945, khususnya Pasal 33 dengan penjelasannya juga merumuskan bahwa perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan serta dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Asas kekeluargaan dalam sistem perekonomian itu tidak lain adalah terciptanya kondisi yang seimbang, selaras dan serasi antara kepentingan pemerintah, pengusaha dan masyarakat tanpa mengabaikan kepentingan salah satu pihak.

Penegasan masyarakat dunia yang pada intinya menekankan pada perlunya upaya penanggulangan kejahatan diintegrasikan dengan keseluruhan kebijakan sosial dan perencanaan pembangunan nasional, terungkap pula dalam Kongres-Kongres PBB antara lain sebagai berikut:

a. Kongres PBB ke-4 Tahun 1970 saat membicarakan masalah "*planning*" menegaskan: "*The view that social defence planning should be an integral and essential part of planning for national development was accepted without question. Planning should provide for the total well being of the community, economic, social, and cultural*"¹³⁸.

b. Kongres PBB ke-5 Tahun 1975 juga menegaskan: "*The many aspects of criminal policy should be coordinated and the whole should be integrated into the general social policy of each country*"¹³⁹.

¹³⁸ Fourth United Nations Congress, Report, 1971, Hal. 9.

¹³⁹ Fifth United Nations Congress, Report, 1976, Hal. 4.

c. Kongres PBB ke-6 Tahun 1980 (Caracas Declaration) menegaskan¹⁴⁰: "*Crime prevention and criminal justice should be considered in the context of economic development, political systems, social and cultural values and social change, as well as in the context of the new international economic order*" (deklarasi No. 2).

..., and that all crime prevention policies should be co-ordinated with strategies for social, economic, political and cultural development (Deklarasi No. 3).

d. Kongres PBB ke-7 Tahun 1985 menegaskan:¹⁴¹

Crime prevention and criminal justice should be considered in the context of economic development, political system, social and cultural values and social change, as well as in the context of the new international economic order (Milan Plan of Action No. 4)

Crime prevention and criminal justice should not be treated as isolated problems to be tackled by simplistic, fragmentary methods, but rather as complex and wideranging activities requiring systematic strategies and differentiated in relation to:

- (1) The socio-economic, political and cultural context and circumstances of the society in which they are applied;*
- (2) The developmental stage, with special emphasis on the changes taking place and likely to occur and the related requirements;*
- (3) The respective traditions and customs. Making maximum and effective use of human indigenous options (National Development and the prevention of crime).*

Kongres PBB ke-8 Tahun 1990 di Havana-Cuba, juga masih mengakui perlunya pendekatan kebijakan integral seperti yang digariskan dalam kongres-kongres terdahulu. Hal ini terlihat dalam Dokumen Kongres yang berkode A/CONF. 144/L.

¹⁴⁰ Sixth United Nations Congress, Report, 1981, Hal. 3-4.

¹⁴¹ Seventh United Nations Congress, Report, 1986, Hal. 3.

halaman 1 mengenai *International co-operation for crime prevention and criminal justice in the context of development*.¹⁴²

Dalam Kongres PBB yang ke-9 Tahun 1995 di Cairo-Mesir, hal tersebut juga masih disinggung: "*Emphasizing that criminal justice operations should be part of a policy of sustainable development of resources that includes ensuring justice and the safety of citizens*"¹⁴³.

Berdasarkan uraian di atas, maka upaya pembangunan nasional yang sedang kita lakukan untuk mencapai kesejahteraan masyarakat, tidak dapat dilepaskan dari kebijakan atau upaya perlindungan sosial dari tindak kejahatan, dengan kata lain harus ada keterpaduan (*integralitas*) antara politik kriminal dan politik sosial. Hal ini disebabkan kejahatan selalu berkembang dan menyesuaikan diri dengan perkembangan masyarakat (pembangunan), sebagaimana pernah dinyatakan oleh Sudarto:

Orang mengira, bahwa kemajuan ekonomi akan mengurangi kejahatan. Kenyataannya tidaklah demikian, bahkan kemajuan ini diikuti secara membandel oleh kemajuan dari aktivitas kejahatan, sehingga hampir dapat dikatakan bahwa kemajuan di bidang ekonomi atau di bidang sosial pada umumnya itu sendiri merupakan biang dari perkembangan kejahatan.¹⁴⁴

Oleh karena itu, upaya penanggulangan kejahatan juga harus selalu berkembang menyesuaikan diri dengan perkembangan masyarakat. Dengan demikian politik kriminal dalam melakukan perlindungan sosial dan penanggulangan kejahatan

¹⁴² Lihat, Eighth United Nations Congress, dengan kode A/CONF. 144/L.5, 1990, Hal. 1.

¹⁴³ Ninth United Nations Congress, Draft Resolution, dengan kode A/CONF. 169/L.9, 1995, Hal. 2.

¹⁴⁴ Sudarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat* (Bandung: Sinar Baru, 1983), Hal. 46.

hendaknya juga dilakukan dalam segala konteks dan bentuk kejahatan yang ada di masyarakat.

Sejalan dengan hal di atas, Kongres PBB ke-5 Tahun 1975 di Geneva meminta perhatian antara lain terhadap "*Crime as business*", yaitu kejahatan yang bertujuan mendapat keuntungan material melalui kegiatan dalam bisnis atau industri, yang pada umumnya dilakukan secara terorganisir dan dilakukan oleh mereka yang mempunyai kedudukan terpandang dalam masyarakat; termasuk dalam kejahatan ini antara lain yang berhubungan dengan pencemaran lingkungan, perlindungan konsumen dan dalam bidang perbankan, di samping kejahatan-kejahatan lainnya yang biasa dikenal dengan "*organized crime*", "*white collar crime*" dan korupsi.¹⁴⁵

Kejahatan di bidang perlindungan konsumen, khususnya kejahatan periklanan merupakan bentuk kejahatan yang dapat dikatakan sebagai kejahatan yang menyesuaikan dengan perkembangan masyarakat dan iptek (ilmu pengetahuan dan teknologi). Adapun tingkat kerusakan dan kerugian yang ditimbulkannya sangat besar dan mempunyai implikasi yang luas. Kejahatan ini biasa dilakukan oleh sekelompok orang (pengusaha) dengan status sosial yang tinggi (*powerfull*).

Meskipun kasus-kasus maupun studi terhadap kejahatan korporasi di Indonesia belum nampak, namun tidak berarti bahwa kejahatan korporasi tidak terjadi di Indonesia. Berbagai perilaku korporasi yang ilegal berlangsung setiap hari di sekitar kita seperti iklan yang menyesatkan, eksploitasi terhadap buruh, pencemaran produk-produk yang membahayakan kesehatan. Sehubungan dengan itu, maka memasuki PJP II

¹⁴⁵ Barda Nawawi Arief, Op. cit., Hal. 15.

yang merupakan era industrialisasi, dapat diduga kejahatan korporasi akan semakin meningkat. Kasus-kasus di bidang keuangan/perbankan seperti Bank Duta, Bank Summa, Bapindo, hanyalah beberapa contoh kejahatan korporasi yang terangkat ke permukaan, sementara itu yang tidak nampak "luar biasa" besarnya dan selalu siap memangsa kita; dan dengan meminjam ungkapan Ross, "bagaimana raksasa yang siap untuk menganggangi masyarakatnya"¹⁴⁶

Adapun kerugian yang dapat ditimbulkan oleh kejahatan korporasi secara garis besar dapat diuraikan sebagai berikut:¹⁴⁷

1. Kerugian di bidang ekonomi/materi

Meski sulit untuk mengukur "secara" tepat jumlah kerugian yang ditimbulkan oleh kejahatan korporasi, terutama karena tidak adanya badan yang secara khusus bertugas mencatat kejahatan korporasi -- berbeda dengan kejahatan warungan yaitu kepolisian -- namun berbagai peristiwa menunjukkan bahwa tingkat kerugian ekonomi yang ditimbulkan oleh kejahatan ini luar biasa besarnya, khususnya bila dibandingkan dengan kerugian yang ditimbulkan oleh kejahatan *warungan* seperti perampokan, pencurian, penipuan. Misalnya perkiraan yang dilakukan oleh *Subcommittee on Antitrust and Monopoly of the U.S. Senate Judiciary Committee* yang diketuai oleh Senator Philip Hart memperkirakan kerugian yang ditimbulkan oleh kejahatan korporasi antara 174-231 miliar dolar per tahun, jauh bila dibandingkan dengan kejahatan warungan yang berkisar sekitar 3-4 miliar.

¹⁴⁶ I.S. Susanto, Op. cit., Hal 23.

¹⁴⁷ Ibid., Hal. 23-24.

2. Kerugian di bidang kesehatan dan keselamatan jiwa

Pembicaraan mengenai kerugian yang ditimbulkan oleh kejahatan korporasi umumnya ditujukan pada kerugian di bidang ekonomi, sedangkan kerugian di bidang kesehatan dan keselamatan jiwa pada kenyataannya sangat serius. Menurut Geis misalnya, setiap tahunnya korporasi bertanggungjawab terhadap ribuan kematian dan cacat tubuh yang terjadi di seluruh dunia.

Resiko kematian dan cacat yang disebabkan oleh korporasi dapat diakibatkan baik oleh produk yang dihasilkan oleh korporasi maupun dalam proses produksi, sehingga yang menjadi korban korporasi adalah masyarakat luas, khususnya konsumen dan mereka yang bekerja pada korporasi.

3. Kerugian di bidang sosial dan moral

Di samping kerugian ekonomi, kesehatan dan jiwa, kerugian yang tidak kalah pentingnya yang ditimbulkan oleh kejahatan korporasi adalah kerugian di bidang sosial dan moral. Dampak yang ditimbulkan oleh kejahatan korporasi adalah merusak kepercayaan masyarakat terhadap perilaku bisnis, seperti pernyataan dari *The President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice*, bahwa kejahatan korporasi merupakan kejahatan yang paling mencemaskan, bukan saja karena kerugiannya yang sangat besar, akan tetapi karena akibat yang merusak terhadap ukuran-ukuran moral perilaku bisnis orang Amerika. Kejahatan bisnis (korporasi) merongrong kepercayaan publik terhadap sistem bisnis, sebab kejahatan demikian diintegrasikan ke dalam "struktur bisnis yang sah" (*the structure of legitimate business*).

Bentuk kejahatan korporasi lainnya adalah pemberian suap yang dilakukan oleh korporasi-korporasi besar yang sangat merusak karena kesenjangan sosial yang ditimbulkannya. Bentuk kejahatan ini terutama dilakukan terhadap penguasa (birokrasi) di negara-negara ketiga dengan membujuk agar mengikuti kepentingan korporasi untuk "melawan" kepentingan publik. Dengan demikian kejahatan korporasi cenderung memiskinkan orang miskin dengan seolah-olah berbuat "amal" kepada penguasa atas beban masyarakat dan cenderung membuat pemerintah korup.

Pengaruh lain yang ditimbulkan oleh kejahatan korporasi adalah terjadinya perubahan minat para pelaku bisnis, yakni dari efisiensi di bidang produksi ke efisiensi dalam memanipulasi masyarakat, termasuk manipulasi terhadap pemerintah. Dalam kondisi yang demikian ini maka diperlukan kebijakan yang aktif dari penguasa, dalam arti lebih besar intervensinya untuk melakukan upaya perlindungan masyarakat (konsumen) dari segala bentuk kriminalitas yang terjadi.

Hoefnagels mengutarakan bahwa penanggulangan kejahatan (penegakan hukum - pen.) dapat ditempuh dengan cara:

- a. Penerapan hukum pidana (*criminal law application*);
- b. Pencegahan tanpa pidana (*prevention without punishment*);
- c. Mempengaruhi pandangan masyarakat mengenai kejahatan dan pemidanaan melalui media massa (*influencing view of society on crime and punishment/mass media*).¹⁴⁸

Lebih lanjut dikatakan oleh Barda Nawawi bahwa upaya penanggulangan kejahatan secara garis besar dapat dibagi dua, yaitu lewat jalur "penal" (hukum pidana)

¹⁴⁸ G.P. Hoefnagels, 1969, Op. cit., Hal. 56.

dan lewat jalur "non-penal" (bukan/di luar hukum pidana).¹⁴⁹

Sebagai salah satu kejahatan yang sangat terkait dengan masalah moral masyarakat, maka upaya penanggulangan kejahatan di dunia bisnis ini hendaknya ditempuh baik melalui sarana penal maupun non-penal, meliputi keseluruhan sistem hukum, baik komponen struktural, kultural maupun substantif.

Dengan demikian, seputar pertanyaan akan muncul antara lain: apakah seperangkat regulasi telah cukup menjamin perlindungan konsumen terhadap bahaya iklan obat-obatan yang menyesatkan; apakah aparat penegak hukum cukup respon dan menganggap penting kejahatan ini perlu untuk segera ditanggulangi; atau masyarakat sendiri memahami kejahatan ini sebagai bahaya serius; dan sebagainya.

Packer mengemukakan masih pentingnya penggunaan sarana penal (sanksi pidana) dalam rangka menanggulangi kejahatan, dengan alasan sebagai berikut:

- a. *The criminal law sanction is indispensable, we could not, now or in the foreseeable future, without it;*
- b. *The criminal law sanction is the best available device we have for dealing with gross and immediate harms and threats of harm;*
- c. *The criminal sanction is at once prime guarantor and primethreatener of human freedom. Used providently and humanely, it is guarantor, used indiscriminately and coercively, it is threatener.*¹⁵⁰

¹⁴⁹ Barda Nawawi Arief, Op. cit., Hal. 48.

¹⁵⁰ H.L. Packer, *The Limits of Criminal Sanction* (California: Stanford University Press, 1968), Hal. 364-366.

Sebagai salah satu bagian dari metode penanggulangan kejahatan, maka sarana penal bukan satu-satunya tumpuan harapan dalam rangka menanggulangi kejahatan. Sebab masalah kejahatan tidak dapat dilepaskan dari masalah sosial dan masalah kemanusiaan.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, Satjipto Rahardjo menyatakan: "Sekarang hukum tidak lagi dilihat sebagai suatu hal yang otonom dan independen, melainkan dipahami secara fungsional dan dilihat senantiasa berada dalam kaitan interdependen dengan bidang-bidang lain dalam masyarakat"¹⁵¹.

Perusahaan yang menjalankan proses industri bisa dipandang sebagai suatu komunitas tersendiri yang di dalamnya terhimpun orang-orang dalam ikatan hubungan tertentu dan bersama-sama mencapai tujuan tertentu pula. Sebagai suatu komunitas di samping mengorganisir dirinya sendiri ia juga berhadapan dan berinteraksi dengan lingkungan yang lebih besar yaitu masyarakat. Dalam posisinya yang demikian itu perubahan telah menjadi suatu sub-sistem dalam totalitas sistem yang disebut masyarakat.

Sebagai bagian totalitas sistem masyarakat, pada setiap perusahaan perlu diciptakan suatu mekanisme guna terselenggaranya tanggungjawab sosial perusahaan sehingga karya ekonomi yang diciptakannya merupakan sesuatu yang dapat dinikmati dan disyukuri bersama. Jangan sampai justru menimbulkan bencana bagi pihak lain (masyarakat/konsumen).

¹⁵¹ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial, Suatu Tinjauan Teoritis dan Pengalaman-Pengalaman di Indonesia*, Disertasi, 1983, Hal. 16.

Menanggapi pernyataan-pernyataan di atas, maka dipandang perlu dilakukan penelitian kriminologis untuk selanjutnya ditindaklanjuti ke dalam kebijakan kriminal, khususnya terhadap kejahatan yang ada di seputar perdagangan/bisnis.

Hubungan yang erat antara penelitian-penelitian kriminologis dan kebijakan kriminal dikemukakan pula oleh I.S. Susanto, bahwa sejak kelahirannya hubungan antara kriminologi dengan hukum pidana sangat erat, artinya hasil-hasil penelitian kriminologi dapat membantu pemerintah dalam menangani masalah kejahatan. Di samping itu, dengan penelitian kriminologi dapat dipakai untuk membantu bidang pembuatan undang-undang pidana (kriminalisasi) maupun pencabutan undang-undang (decriminalisasi), sehingga kriminologi sering disebut sebagai *Signal Wetenschap*.¹⁵²

Keprihatinan terhadap kejahatan di bidang perdagangan/bisnis menuntut untuk dilakukan kajian yang mendalam terhadap sebab serta asal muasal kejahatan yang merupakan salah satu substansi dari studi kriminologi.

Dalam usaha untuk menemukan dan menerangkan kausa kejahatan telah lama dilakukan dan bahkan telah dimulai pada abad pertengahan, hanya saja hal tersebut dilakukan belum secara ilmiah. Masalah kausa kejahatan dalam kriminologi sendiri dirasakan sebagai sesuatu yang sulit dan rumit. Hal ini dapat dilihat dari perkembangan teori yang merupakan upaya terhadap pemikiran formulasi kausa kejahatan. Dalam kriminologi modern dikenal tiga aliran pemikiran untuk menjelaskan fenomena kejahatan, yaitu kriminologi klasik, positivis, dan kritis.

¹⁵² I.S. Susanto, *Kriminologi*, Op. cit., Hal. 2.

Di antara ketiga aliran pemikiran tersebut, aliran pemikiran kritis yang berkembang sejak tahun 1960-an dianggap menjadi semakin penting, karena aliran ini bukan sekedar mempelajari perilaku orang-orang yang didefinisikan sebagai kejahatan, akan tetapi juga perilaku dari agen-agen kontrol sosial (aparatus penegak hukum), di samping mempertanyakan dijadikannya tindakan-tindakan tertentu sebagai kejahatan. Ini berarti bahwa kita tidak dapat memahami kejahatan semata-mata dengan mempelajari penjahat ("resmi"), akan tetapi harus dilihat dalam konteks keseluruhan proses kriminalisasi, yakni proses yang mendefinisikan orang dan tindakan tertentu sebagai kejahatan.

Dalam kriminologi kritis dikenal dua macam pendekatan, yang secara relatif dapat dibedakan antara pendekatan *interaksionis* dan *konflik*.¹⁵³ 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 yang bersangkutan. Sedangkan pendekatan konflik lebih memfokuskan studinya dalam mempertanyakan "kekuasaan" dalam mendefinisikan kejahatan.

Menurut pendekatan konflik, orang berbeda karena memiliki perbedaan kekuasaan dalam mempengaruhi perbuatan dan bekerjanya hukum. Secara umum dikatakan bahwa mereka yang memiliki tingkat kekuasaan yang lebih besar mempunyai kedudukan yang lebih baik (menguntungkan) dalam mendefinisikan perbuatan yang bertentangan dengan nilai-nilai dan kepentingannya sebagai kejahatan.

¹⁵³ I.S. Susanto, *Kejahatan Korporasi*, Op. cit., Hal. 9.

Kepemihakan pada golongan-golongan tertentu, biasanya berkaitan dengan status sosial ekonomi pelaku. Tidak jarang para penegak hukum hanya mampu memproses pelaku yang latar belakang sosial ekonominya lemah, sedangkan pelaku yang kedudukan sosial ekonominya tinggi cenderung tidak tersentuh oleh hukum.

Keadaan yang demikian ini terjadi juga dalam kejahatan bisnis, khususnya kejahatan periklanan. Penggunaan iklan sebagai alat bagi pengusaha untuk mengenalkan produknya kepada konsumen melalui media massa, baik cetak maupun elektronik seringkali mengabaikan peraturan perundang-undangan dan kepentingan konsumen untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan bertanggungjawab. Pengusaha di dalam memasarkan produknya, berusaha untuk mengiklankan produknya semenarik mungkin (bahkan bersifat menyesatkan atau menipu) dengan harapan konsumen tertarik untuk membeli produknya, tanpa mempertimbangkan akibat yang dapat merugikan dan membahayakan konsumen karena ketidaktahuannya akan kebenaran dari produk yang diiklankan tersebut.

Perilaku pengusaha/produsen yang mengabaikan kepentingan dan keselamatan konsumen demi mengejar keuntungan, mengharuskan adanya pendekatan atau orientasi integral (*integrated orientation*) dalam perdagangan dan bisnis di Indonesia, yaitu selain berorientasi pada aspek keuntungan (*profit making*), juga berorientasi pada tanggungjawab sosial dalam menjalankan praktik bisnisnya.

Pengembangan tanggungjawab sosial perusahaan dan etika bisnis merupakan salah satu hal yang perlu dikedepankan dalam rangka upaya penanggulangan kejahatan, khususnya di bidang bisnis.

Hal ini cukup beralasan mengingat dalam era industrialisasi yang telah hadir di tengah masyarakat harus tetap berlandaskan pada pola kehidupan masyarakat Pancasila, yaitu sistem perekonomian yang dituntun ke arah kondisi yang selaras, serasi dan seimbang dengan kepentingan masyarakat dan pemerintah.

Tanggungjawab sosial perusahaan terhadap lingkungan/masyarakat dalam hubungannya yang serasi akan menjadi suatu pola interaksi yang wajar karena beberapa alasan sebagai berikut:

1. Industri telah menyerap sumber daya yang berasal dari lokalitas dan masyarakat tempat ia menjalankan usahanya.
2. Munculnya problema sosial dan kemanusiaan akibat beroperasinya perusahaan.
3. Keberadaan perusahaan itu sendiri sebagai sub-sistem dalam totalitas yang disebut masyarakat.¹⁵⁴

Bisnis hanya bisa bertahan, kalau kepentingan sosial konsumen, karyawan, dan mitra bisnis diperhatikan. Faktor-faktor ini baik secara ekonomis maupun sosial ikut memainkan peranan penting dalam setiap keputusan bisnis.¹⁵⁵

Terlebih lagi apabila mendasarkan pada landasan Konstitusional Pasal 33 UUD 1945, di mana ekonomi perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan, maka antara perusahaan dan masyarakat harus ada hubungan kemitraan yang saling bertanggungjawab.

¹⁵⁴ Satjipto Rahardjo, *Tinjauan Sosiologis terhadap Hubungan Serasi antara industri dan Lingkungan*, Makalah, Semarang, 1986, Hal. 5.

¹⁵⁵ Sony Keraf, *Etika Bisnis Membangun Citra Bisnis sebagai Profesi Luhur* (Yogyakarta: Kanisius, 1993), Hal. 96.

Tanggungjawab sosial perusahaan itu akan terwujud manakala di dalam perusahaan itu sendiri telah dikembangkan prinsip etika, di mana tanggungjawab sebagai salah satu prinsip etika yang penting. Etika bisnis akan menyadarkan bahwa bisnis yang baik (*good business*) tidak sama dengan bisnis yang berhasil secara materi saja. Menurut Sony Keraf, bisnis bukanlah suatu bidang di mana ketika hendak memasukinya, terlebih dahulu kita perlu menanggalkan segala yang etis, lalu bertindak tanpa kenal hal-hal yang dianggap baik secara etis. Etika bisnis menggugah kita bahwa dalam bisnis kita tetap bertindak dan berperilaku sebagai manusia yang punya matra etis.¹⁵⁶

Hendaknya kita juga jangan berilusi bahwa dalam dunia bisnis undang-undang bisa menjadi "*panacea*" atau obat mujarab.¹⁵⁷ Praktik bisnis sehat lebih merupakan soal budaya atau kultur bisnis, sehingga jika kita mampu melahirkan suatu budaya bisnis yang sehat, dengan segala keterkaitannya pada moral dan etika, maka niscaya kita akan terhindar dari praktik-praktik bisnis yang tidak sehat.

Etika bisnis pada dasarnya adalah penerapan dari prinsip etika pada umumnya, yang sangat erat terkait dengan sistem nilai yang dianut oleh masyarakat yang bersangkutan. Bisnis Jepang misalnya, akan sangat dipengaruhi oleh sistem nilai masyarakat Jepang. Demikian pula prinsip-prinsip etika bisnis yang berlaku di Indonesia akan sangat erat terkait dengan sistem nilai masyarakat kita.

¹⁵⁶ Sony Keraf, *Op. cit.*, Hal. 68.

¹⁵⁷ Lihat, T. Mulya Lubis dalam Adrianus Meliala, (ed.), *Praktik Bisnis Curang* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993), Hal. 126.

... secerdik-cerdiknya pemerintah dalam membuat undang-undang, maka pengusaha lebih cerdik lagi dalam mengabaikan undang-undang itu.

Demikian pentingnya penegakan etika dalam bisnis, sehingga meskipun kondisi perdagangan mengenal pasar bebas (*free trade area*) dan *liberalisasi*, namun bukan berarti bebas pula dari etika. Sebagaimana dinyatakan oleh Walton dalam Clinard dan Yeager:

Ethics is a discipline that deals with what is good or bad, right or wrong, and the principles of what constitutes a moral duty or an obligation. Ethics in business stress the importance of truth and justice in all spheres of business activity; it concerns advertising, public relations, communications, social responsibility, consumer interest, corporate behavior abroad, and even the question of propriety of the power of large corporate size.¹⁵⁸

Penegakan etika bangsa di bidang ekonomi dan bisnis memang tidak mudah. Kecenderungan orang dan masyarakat bisnis untuk bersaing secara sengit kadang menyingkirkan asas kekeluargaan, meningkatnya gejala monopoli, konglomerasi dan sebagainya, membuat orientasi bisnis semakin kental pada pengejaran keuntungan semata. Sehingga dapat dikatakan, bahwa baik faktor yang datang dari dalam maupun luar sering mengkondisi untuk terjadinya praktik bisnis curang.

Meskipun begitu, khususnya kebijakan pemerintah di bidang ekonomi melalui paket deregulasi dan debirokratisasi sebagai manifestasi dari pengurangan intervensi pemerintah terhadap dunia bisnis dan juga akibat kecenderungan makin terintegrasinya Indonesia ke dalam perekonomian dunia, dirasakan masih perlu untuk mengimbangnya dengan penegakan di bidang etik, yaitu sikap kritis setiap pribadi dan kelompok dalam merealisasikan moralitas, sehingga ia secara sadar dan rasional memang sudah sepantasnya bertindak begitu.

¹⁵⁸ Clinard dan Yeager, Op. cit., Hal. 213.

Pandangan ideal semacam ini (karena dalam kenyataannya masih merupakan hal yang ideal dalam dunia bisnis kita), bisnis adalah bukan saja kegiatan mencari untung semata tujuan pokok, tetapi juga untuk memenuhi kebutuhan masyarakat (ada dimensi sosial).

Konosuke Matsushita dalam Sony Keraf menyatakan, bahwa tujuan bisnis sebenarnya bukanlah mencari keuntungan, melainkan untuk melayani kepentingan masyarakat. Sedangkan keuntungan tidak lain adalah simbol kepercayaan masyarakat luas atas kegiatan bisnis yang dilakukan.¹⁵⁹

Dilihat dari aspek perlindungan masyarakat (konsumen), maka pertimbangan profit semata akan sangat berbahaya, baik terhadap produknya maupun karyawan. Bahkan dikatakan oleh Mc. Caghy, bahwa penekanan pada segi keuntungan adalah satu-satunya faktor yang paling memaksakan di belakang pelanggaran oleh industri/perusahaan (*Profit pressure has been isolated as "the single most compelling factor" behind deviance by industry, whether it be price fixing, the destruction of competition, or the misrepresentation of a product*).¹⁶⁰

Oleh karena itu, kepentingan konsumen dalam konteks masyarakat beradab seperti di Indonesia perlu untuk mendapat perlindungan, baik secara yuridis, pengembangan tanggungjawab sosial perusahaan maupun peningkatan pelaksanaan etika bisnis.

¹⁵⁹ Sony Keraf, Op. cit., Hal. 53-54.

¹⁶⁰ Mc. Caghy, *Deviant Behavior: Crime, Conflict, and Interest Groups* (New York: Macmillan, 1976), Hal. 218.

Peran yang dapat dilakukan oleh perusahaan atau pengusaha sebagai wujud tanggungjawab sosialnya dapat berupa antara lain:¹⁶¹

1. Selalu mentaati peraturan (bahkan untuk mendapat keuntungan sebetulnya dia dapat melanggar hukum);
2. Membantu dalam pembuatan hukum, sebagaimana dengan sukarela memberikan informasi yang diperlukan sebagai upaya kontrol;
3. Mengindahkan nilai-nilai moral masyarakat yang mendasar;
4. Tidak mengajak untuk menipu, korupsi, dan lain-lain yang semacam itu; anggota masyarakat luas bertindak selaku tuan rumah yang layak serta tidak menentang kebijakan yang ada;
5. Sebagai produsen, ia bertujuan untuk menghasilkan produk yang aman/tidak berbahaya serta dapat dipercaya;
6. Memperhatikan keselamatan lingkungan kerja;
7. Bertindak aman dan tidak berbahaya dalam operasinya;
8. Tidak menutup mata bahwa kenyataan yang ada, produk yang dihasilkan berpengaruh terhadap kualitas hidup serta memperhatikan aspek tanggungjawabnya.

Menjalankan tanggungjawab sosial bagi perusahaan dengan begitu selain merupakan harapan masyarakat dan sesuai dengan pola ekonomi menurut UUD 1945 dan Pancasila, pada akhirnya akan membawa manfaat pula bagi perusahaan untuk masa yang akan datang.

¹⁶¹ Clinard dan Yeager, *Op. cit.*, Hal. 203-204.

Dengan tidak melupakan karakter universal dalam etika bisnis, terutama yang berkaitan dengan globalisasi, maka etika bisnis Indonesia harus tetap berakar pada nilai-nilai luhur budaya bangsa, yaitu budaya yang berke-Tuhanan, berkeprimanusiaan, berwatak kebangsaan, dan berkeadilan sosial.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

Dalam BAB III ini pembahasan dilakukan dengan mengacu pada pokok permasalahan yang telah dirumuskan dalam bab sebelumnya (BAB I), namun berkaitan dengan hasil penelitian dan analisis ada beberapa hal yang perlu diketahui, yaitu pertama, badan yang melaksanakan pengawasan obat dan makanan telah ditingkatkan statusnya dari Direktorat Jenderal Pengawasan Obat dan Makanan (Dirjen POM) menjadi Badan Pengawasan Obat dan Makanan berdasarkan Surat Keputusan Presiden Nomor: 166 Tahun 2000 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Laksana Lembaga Pemerintah Non-Departemen, sehingga Direktur Jenderal POM berubah menjadi Kepala Badan POM; dan kedua, Departemen Penerangan telah dihapuskan yang berakibat tugas pengawasan di bidang periklanan diambil sepenuhnya oleh Departemen Kesehatan, cq. Badan Pengawasan Obat dan Makanan.

Usaha-usaha untuk mendapatkan informasi tentang kejahatan periklanan di bidang obat-obatan diperoleh dari berbagai pihak seperti: konsumen; Kepolisian Kota Besar Semarang; Kejaksaan Negeri Semarang; Pengadilan Negeri Semarang, Kantor Wilayah Departemen Penerangan Propinsi Jawa tengah; P3I (Persatuan Perusahaan

Periklanan Indonesia; LP2K (Lembaga Pembinaan dan Perlindungan Konsumen) Semarang; serta BPOM (Balai Pengawasan Obat dan Makanan) Semarang.

Hasil penelitian dan analisis dilakukan secara bersama-sama, tidak dipisahkan secara tegas-tegas. Hal ini dikarenakan model analisis yang digunakan adalah analisis mengalir (*flow analysis*) dari satu informasi ke informasi yang lain, mengikuti prinsip bola salju (*snow ball*) dan baru berhenti tatkala tidak ditemukan informasi baru.

Penelitian ini lebih ditekankan pada iklan obat-obatan, baik obat bebas maupun obat tradisional yang dipromosikan, diedarkan, atau disiarkan oleh pengusaha/produsen obat di wilayah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah, baik yang berupa brosur/leaflet, iklan surat kabar/tabloid, iklan radio, maupun iklan televisi.

A. PENEGAKAN HUKUM TERHADAP IKLAN OBAT-OBATAN YANG MENYESATKAN.

Semarang sebagai ibukota Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah merupakan sebuah kota besar yang sarat dengan industri dan konsumen yang menjanjikan keuntungan. Di samping kedudukannya sebagai ibukota dan kota industri, secara teritorial Semarang berada di tepi laut Jawa dan di tengah Pulau Jawa. Posisi yang strategis ini menjadikan Semarang sebagai kota yang ideal untuk industri, pemasaran dan pusat distribusi produk-produk industri.

Sebuah daerah yang memiliki industri yang maju sebagaimana halnya kota Semarang, membawa pula kemungkinan untuk timbulnya kejahatan di bidang industri

dengan berbagai bentuknya. Di mana kejahatan industri ini tidak hanya dilakukan oleh orang (alamiah) sebagai pelakunya (subjek hukum), tetapi juga korporasi.

Korporasi melalui perundang-undangan dewasa ini, seperti Undang-Undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Ekonomi, Undang-Undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dan sebagainya telah menjadi subyek hukum yang diperlakukan "sama" dengan subjek hukum yang lain, yaitu manusia alamiah. Bahkan dalam banyak hal korporasi dapat bertindak melebihi jangkauan manusia dalam berbisnis. Hal ini disebabkan oleh ciri-ciri khusus yang melekat pada korporasi, yakni: (1) merupakan subyek hukum buatan yang memiliki kedudukan khusus; (2) memiliki jangka waktu hidup yang tak terbatas; (3) memperoleh kekuasaan (dari negara) untuk melakukan kegiatan-kegiatan bisnis tertentu; (4) dimiliki oleh pemegang saham; dan (5) tanggungjawab pemegang saham terhadap kerugian korporasi biasanya terbatas pada saham yang dimilikinya.¹⁶²

Lebih lanjut dikatakan oleh I.S. Susanto¹⁶³, bahwa kelima hal di atas merupakan bagian integral dari korporasi masa kini, yaitu dengan melakukan aktivitas bisnis melalui korporasi maka anggotanya sekaligus mengurangi dua resiko, baik resiko sebagai individu maupun resiko terhadap sejumlah modal perorangan yang diperlukan oleh korporasi untuk kegiatannya. Korporasi karenanya diterima sebagai lembaga hukum yang dapat menguasai kumpulan modal dari banyak orang di atas suatu jangka waktu yang tidak dipengaruhi oleh kematian atau penarikan diri dari individu-individu.

¹⁶² I.S. Susanto, *Kejahatan Korporasi*, Op. cit., Hal. 15.

¹⁶³ *Ibid.*

Korporasi dengan kekuasaan yang dimilikinya sangat memungkinkan baginya untuk berperilaku ilegal. Bagi sebuah korporasi yang bergerak di bidang industri obat-obatan, maka kejahatan atau perilaku yang muncul pada dasarnya adalah perilaku yang mengutamakan keuntungan semata dan tidak memberikan perlindungan bagi konsumennya. Hal inilah yang dimaksud oleh Kongres ke-5 tahun 1975 di Jeneva sebagai "*Crime as Business*", yaitu kejahatan yang bertujuan mendapat keuntungan material melalui kegiatan dalam bisnis atau industri, yang pada umumnya dilakukan secara terorganisir dan dilakukan oleh mereka yang mempunyai kedudukan terpandang dalam masyarakat; termasuk dalam kejahatan ini antara lain yang berhubungan dengan pencemaran lingkungan hidup, perlindungan konsumen dan dalam bidang perbankan, di samping kejahatan-kejahatan lainnya yang biasa dikenal dengan "*organized crime*", "*white collar crime*" dan korupsi.¹⁶⁴

Kejahatan di bidang periklanan di daerah Semarang dewasa ini semakin meningkat, namun kurangnya perhatian aparat penegak hukum terhadap kejahatan tersebut, makin membuat pengusaha/produsen lebih leluasa lagi untuk menawarkan, mempromosikan, dan mengiklankan produk barangnya secara menyesatkan, bahkan menipu konsumen.

Meskipun aturan dan pedoman tentang periklanan semakin diperketat, terbukti dengan dikeluarkannya Surat Keputusan Menteri Kesehatan Nomor. 386/MENKES/SK/IV/1994 tentang Pedoman Periklanan Obat Bebas, Obat Tradisional, Alat Kesehatan, Kosmetika, Perbekalan Kesehatan Rumah Tangga dan Makanan-

¹⁶⁴ Barca Nawawi Arief, Op. cit., Hal. 15.

disingkat menjadi SK Menkes No. 386/1994) serta telah pula diterbitkan Kode Etik Periklanan, yaitu Tata Krama dan Tata Cara Periklanan Indonesia (TKTCPI), namun tidak secara otomatis pengusaha/produsen yang menawarkan, mempromosikan dan mengiklankan produknya itu akan mematuhi aturan dan pedoman yang telah ditetapkan tersebut.

Kalau dikaji lebih mendalam, hal ini tidak terlepas dari kepentingan didirikannya perusahaan/korporasi, yang bertujuan untuk mengejar dan memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya. Sehingga terdapat kecenderungan untuk menempuh segala cara, bahkan mengarah pada "menghalalkan" segala cara demi tercapainya tujuan korporasi. Berdasarkan sudut pandang dunia ekonomi/bisnis, memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya adalah suatu hal yang sudah sewajarnya, namun demikian, tidak dapat dibenarkan apabila untuk mencapai tujuan tersebut dilakukan dengan mengabaikan etika dan aturan yang berlaku, sehingga dapat menimbulkan kerugian pada konsumen atau masyarakat pada umumnya.

Oleh karena itu, penelitian ini dilakukan untuk mengetahui upaya penegakan hukum terhadap iklan obat-obatan yang menyesatkan di wilayah Semarang. Dalam mencari dan mendapatkan data tentang kasus iklan obat-obatan yang menyesatkan banyak ditemui kendala, berhubungan dengan kurangnya data dari pihak kepolisian, kejaksaan dan pengadilan. Hal ini disebabkan tidak adanya kasus-kasus kejahatan di bidang periklanan yang terjadi di daerah Semarang yang dilaporkan ke polisi atau diajukan ke pengadilan.¹⁶⁵ Namun ada juga instansi atau lembaga yang dapat

¹⁶⁵ Wawancara dengan Kapoltabes Semarang pada tanggal 13 Agustus 1999 dan Ketua Pengadilan Negeri Semarang tanggal 19 Agustus 1999.

memberikan informasi yang cukup lengkap beserta fakta-fakta tentang kasus kejahatan di bidang periklanan, yaitu BPOM Semarang dan LP2K Semarang.

BPOM Semarang sebagai unit pelaksana teknis pengawasan obat dan makanan yang berada di daerah, maka jangkauan pelaksanaan tugas, fungsi, tata kerja, dan struktur organisasinya didasarkan pada Surat Keputusan Menteri Kesehatan RI No. 146/MENKES/SK.IV/1978 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja BPOM dan Surat Keputusan No. 783/MENKES/SK/XI/1986 tentang Perubahan Rumusan Unit Pelaksana Teknis, yang pada intinya adalah melakukan pemeriksaan, pengujian dan pengawasan terhadap produk obat dan makanan, baik pada tingkat produksi maupun distribusi. Adapun uraian kegiatan BPOM meliputi:¹⁶⁶

- a. Melaksanakan pemeriksaan setempat terhadap obat, makanan, minuman, kosmetika, alat kesehatan, obat tradisional, narkotika dan bahan berbahaya di wilayah setempat;
- b. Melakukan pemeriksaan terhadap sarana produksi dan sarana distribusi;
- c. Mengambil contoh obat, makanan, minuman, kosmetika, alat kesehatan, obat tradisional, narkotika dan bahan obat berbahaya;
- d. Melaksanakan pengujian dan mengeluarkan keterangan hasil pengujian;
- e. Melaksanakan tindakan peringatan sebagai tindak lanjut dari kegiatan pemeriksaan dan pengujian;
- f. Melaksanakan tindakan kepolisian seperti pengusutan dan pembuatan berita acara.

¹⁶⁶ Dirjen POM, Pedoman Tata Kerja Balai Pengawasan Obat dan Makanan, Hal. 1.

Dalam pelaksanaan tugasnya BPOM berwenang untuk melakukan penarikan produk dari peredaran, penghentian sementara kegiatan produksi, memberikan peringatan, dan tindakan pro-justisia, baik dalam jangka waktu tertentu maupun seketika.

Berdasarkan Instruksi bersama Menteri Kesehatan dan Kepala Kepolisian RI No. 75/MENKES/Inst.B/II/1984 dan No. Pol. Ins/03/III/1984 tentang Peningkatan Hubungan Kerja Sama Dalam Rangka Pengawasan Dan Penyidikan Tindak Pidana Di Bidang Obat, Obat Tradisional, Makanan, Minuman, Kosmetika, Alat Kesehatan, Narkotika Dan Bahan Berbahaya Bagi Kesehatan. Maka kerja sama kedua instansi telah ditingkatkan, dan bagi Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Departemen Kesehatan sendiri dapat melakukan penyidikan sesuai dengan peraturan yang berlaku.¹⁶⁷

Dalam menjalankan tugasnya BPOM Semarang didukung oleh 136 orang pegawai, yang terdiri dari 128 orang pegawai pusat dan 8 orang pegawai daerah. Dari jumlah tersebut yang merupakan tenaga teknis sebanyak 93 orang dan tenaga non-teknis/administrasi sebanyak 43 orang. Dalam rangka pelaksanaan tugas pengawasan dan penyidikan tindak pidana di bidang obat, obat tradisional, makanan, minuman, dan seterusnya, BPOM didukung dengan tenaga PPNS sebanyak 14 orang.¹⁶⁸

Jumlah yang terbatas ini harus melakukan pengawasan pada 35 kabupaten dan kota se-Jawa Tengah. Padahal BPOM tersebut berpusat di Semarang saja, tanpa adanya kantor pembantu di daerah. Dengan demikian mobilitas pengawasan yang tinggi

¹⁶⁷ Pasal 6 UU No. 8/1991 (KUHAP), menyatakan:

(1) Penyidik adalah:

a. Pejabat polisi negara Republik Indonesia;

b. Pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang

¹⁶⁸ Laporan Tahunan 1996-1997, Balai Pemeriksaan Obat dan Makanan Propinsi Jawa Tengah, Hal. 7.

dari para pegawai BPOM adalah sesuatu yang terpaksa harus dilakukan. Meskipun demikian sangat sulit kiranya untuk melakukan pengawasan yang menyeluruh, terlebih lagi harus menghadapi kejahatan terhadap konsumen, khususnya kejahatan periklanan di bidang obat-obatan.

Dalam menangani dan mengawasi kasus kejahatan periklanan di bidang obat-obatan, BPOM mengambil langkah-langkah sebagai berikut, yaitu: (1) melakukan pemeriksaan secara rutin, dan (2) melakukan pemeriksaan sewaktu-waktu (insidental).¹⁶⁹ Pemeriksaan rutin dilaksanakan setiap bulan terhadap iklan obat yang beredar atau disiarkan di wilayah Propinsi Jawa Tengah, baik berupa brosur/leaflet/, surat kabar, tabloid, majalah maupun iklan radio. Sedangkan pemeriksaan insidental dilaksanakan sewaktu-waktu, apabila dipandang perlu, misalnya ada laporan dari masyarakat atau berita media massa tentang beredarnya iklan yang menyesatkan atau meresahkan masyarakat.

Pemeriksaan rutin terhadap iklan dilakukan dengan cara yang berbeda-beda, tergantung dari media yang dipergunakan untuk mengiklankan produk obat-obatan. Untuk iklan yang menggunakan media brosur/leaflet, pemeriksaan dilakukan dengan mendatangi apotik-apotik dan toko-toko obat yang berada di wilayah Jawa Tengah. Alasan mengapa apotik dan toko obat yang menjadi sasaran pemeriksaan, karena menurut pengalaman selama ini pihak produsen obat sering menggunakan apotik dan toko obat sebagai salah satu sarana yang tepat untuk memperkenalkan produk obatnya. Brosur/leaflet tersebut merupakan sarana yang cukup efektif bagi produsen untuk

¹⁶⁹ Wawancara dengan Ny. Winarni, Kasubsi Pemeriksaan Kosmetika dan Alat Kesehatan BPOM Semarang, tanggal 25 Agustus 1999.

menawarkan, mempromosikan atau mengiklankan produknya, karena konsumen yang membeli obat di apotik dan toko obat akan tertarik dengan brosur/leaflet yang diletakkan di konter tempat penerimaan resep atau meja kasir dan dengan mudah dapat dijangkau atau diambil untuk dibaca oleh konsumen sebagai pembunuh waktu sambil menunggu obatnya selesai diracik atau dilayani oleh penjaga toko.

Untuk iklan obat yang disiarkan melalui surat kabar, tabloid atau majalah, pemeriksaan dilakukan dengan cara membeli surat kabar, tabloid, atau majalah yang beredar di wilayah Jawa Tengah. Untuk iklan obat yang disiarkan oleh radio, pemeriksaan dilakukan dengan mendengarkan iklan-iklan yang disiarkan oleh stasiun radio yang ada di wilayah Jawa Tengah. Sedangkan untuk iklan obat yang disiarkan di televisi, menurut Ny. Winarni belum dapat dilakukan pemeriksaan karena ada kendala teknis, sarana, maupun tenaga petugasnya.¹⁷⁰

Brosur/leaflet, surat kabar, tabloid, majalah, dan iklan radio yang menjadi sasaran pemeriksaan, kemudian dinilai apakah telah sesuai dengan ketentuan yang berlaku di bidang periklanan, yaitu SK Menkes No. 386/1994. Hasil penilaian kemudian dicatat dalam formulir baku dan diberi komentar sesuai dengan pelanggarannya, untuk kemudian dikirim ke Direktorat Jenderal POM (sekarang menjadi Badan POM) untuk mendapat penilaian lebih lanjut. Berikut ini disajikan tabel mengenai iklan obat yang telah diperiksa dan dinilai oleh Balai POM Semarang.

¹⁷⁰ Wawancara dengan Ny. Winarni, 25 Agustus 1999.

TABEL 1
PENGAWASAN IKLAN OBAT TAHUN 1998-1999

BULAN	TAHUN	ALAT PROMOSI				JUMLAH OBAT DIAWASI
		BROSUR	SURAT KABAR	TABLOID	RADIO	
Agustus	1998	17	-	-	-	17
September	1998	11	1	-	-	12
Oktober	1998	4	-	-	-	4
November	1998	3	-	2	-	5
Desember	1998	-	2	4	-	6
Januari	1999	-	3	1	-	4
Februari	1999	2	1	-	-	3
Maret	1999	5	-	-	-	5
April	1999	15	3	-	-	18
JUMLAH		57	10	7	-	74

Berdasarkan data di atas dapat diketahui, bahwa BPOM Semarang setiap bulan secara rutin melaksanakan pemeriksaan terhadap iklan obat yang beredar dan disiarkan di wilayahnya. Dari data di atas tergambar pula, bahwa pemeriksaan yang paling banyak dilakukan adalah terhadap brosur /leaflet yang diletakkan di konter-konter apotik dan toko obat yang berada di Jawa Tengah, yaitu antara bulan Agustus 1998 sampai April 1999 sebanyak 57 pemeriksaan. Sedangkan terhadap surat kabar sebanyak 10 pemeriksaan dan tabloid sebanyak 7 pemeriksaan. Mengenai iklan obat yang disiarkan oleh stasiun radio pada tabel di atas tidak ada pemeriksaan. Tidak dilakukannya pemeriksaan terhadap iklan obat yang disiarkan oleh stasiun radio (juga televisi), terpulang kembali pada kendala yang dihadapi oleh BPOM, baik itu kendala

teknis, sarana, maupun tenaga petugas yang terbatas kemampuannya dalam bidang audio maupun audio visual.

Menurut Ny. Winarni, BPOM Semarang melalui seksi-seksinya, yakni Seksi Obat-Obatan, Seksi Makanan dan Minuman, Seksi Obat Tradisional, Seksi Kosmetika dan Alat Kesehatan melakukan pemeriksaan rutin terhadap iklan-iklan yang berhubungan dengan seksi-seksi tersebut setiap bulannya. Iklan-iklan yang telah diperiksa kemudian dicatat dalam formulir baku dan diberi komentar sesuai dengan pelanggarannya. Formulir yang telah diberi komentar oleh BPOM Semarang, kemudian dikirim ke Direktorat Jenderal (Ditjen) POM Jakarta untuk mendapat penilaian lebih lanjut.

Ditjen POM memeriksa dan menilai formulir yang telah dikirimkan, apabila Ditjen POM menilai ada pelanggaran, maka Direktur Jenderal POM akan mengeluarkan peringatan tertulis kepada produsen obat yang telah mengiklankan produk obatnya tersebut. Jadi dalam pemberian peringatan tertulis, pihak BPOM Semarang tidak mempunyai kewenangan, walaupun iklan obat yang melanggar itu ada di wilayah Jawa Tengah. Tugas BPOM Semarang sebagaimana telah dibahas dimuka hanya bersifat memeriksa dan mengawasi peredaran iklan obat yang ada di wilayahnya dan melaporkan apabila ada pelanggaran.

Selanjutnya tugas BPOM Semarang adalah mengawasi iklan obat yang telah mendapat peringatan tertulis (pertama) dari Direktur Jenderal POM yang beredar di Jawa Tengah dan mengadakan pemeriksaan di lapangan apakah isi peringatan telah dilaksanakan oleh produsen obat. Peringatan tertulis yang dikeluarkan oleh Ditjen POM biasanya berisi perintah untuk mencabut iklan yang disiarkan di surat kabar, tabloid,

majalah dan radio atau menarik brosur/leaflet dari peredarannya. Apabila peringatan tertulis yang telah dikeluarkan itu tidak dipatuhi oleh produsen obat, maka BPOM Semarang akan mengirimkan laporan kepada Ditjen POM, yang berisi informasi masih dilanggarnya peringatan tertulis tersebut. Selanjutnya Direktur Jenderal (Dirjen) POM akan mengeluarkan peringatan tertulis kedua dan dilanjutkan dengan peringatan keras, apabila peringatan tertulis kedua tetap tidak diindahkan.

Menurut Ny. Winarni, pihak produsen obat yang telah mendapat peringatan tertulis pertama, biasanya langsung mematuhi dan melaksanakan peringatan tersebut, yaitu dengan mencabut iklan obatnya yang disiarkan di surat kabar, tabloid, majalah dan radio atau menarik brosur/leaflet dari peredaran. Jarang sekali produsen obat yang membantah atau tidak mematuhi peringatan tertulis tersebut, walaupun diakui ada juga produsen yang tetap membandel walaupun telah diberi peringatan tertulis. Kepatuhan produsen obat pada peringatan tertulis yang dikeluarkan Dirjen POM dapatlah dimaklumi, kalau kita hubungkan kepatuhan itu dengan kepentingan bisnis produsen itu sendiri. Demi kepentingan dan kelancaran bisnisnya, produsen tentunya akan berusaha untuk menjalin hubungan dan kerjasama yang baik dengan pemerintah (Ditjen POM). Ketidakepatuhan produsen pada peringatan tertulis yang ditujukan pada dirinya, akan membawa dampak yang buruk bagi kelancaran bisnisnya, karena bisa saja ia mendapat kesulitan dalam berhubungan dengan Ditjen POM di masa yang akan datang, misalnya pengurusan ijin usahanya dipersulit, ijin pendaftaran obatnya berlarut-larut, bahkan sampai pencabutan ijin usahanya. Berikut ini disajikan tabel mengenai iklan obat yang mendapat peringatan tertulis dari Dirjen POM:

TABEL 2

PERINGATAN TERTULIS TERHADAP IKLAN OBAT

NO	NAMA OBAT	PERUSAHAAN	JENIS PERINGATAN	MEDIA PROMOSI	PELANGGARAN
1	Enggran	Squib Ind	Peringatan I	Brosur	Brosur belum disetujui
2	Nutrotal 55	Darya Varia	Peringatan I	Brosur	Brosur belum disetujui
3	Norit	Eagle Indo F	Peringatan I	Brosur	Brosur belum disetujui
4	Surbex T	Abbot Ind.	Peringatan I	Brosur	Brosur belum disetujui
5	Enatin	Pharos Ind.	Peringatan II	Brosur	Brosur belum disetujui
6	Tolak Angin	Sido Muncul	Peringatan I	Kupon Berhadiah	Tidak boleh menawarkan hadiah
7	Caxon F	Kalbe Farma	Peringatan I	Brosur	Brosur belum disetujui
8	Procold	Kalbe Farma	Peringatan Keras	Kuis berhadiah Di radio	-Materi kuis berhubungan langsung dengan penggunaan obat -Jawaban kuis mensyaratkan keharusan penyertaan label/bungkus obat -Iklan obat tidak boleh menawarkan hadiah

Berdasarkan data di atas diketahui ada 8 iklan obat yang mendapat peringatan tertulis dari Direktur Jenderal POM yang dikeluarkan antara bulan Januari sampai dengan April 1999. Iklan obat yang mendapat peringatan tertulis pertama berjumlah 6 buah, sedangkan iklan obat yang mendapat peringatan tertulis kedua berjumlah 1 buah dan iklan obat yang mendapat peringatan keras berjumlah 1 buah. Media yang dijadikan sarana promosi meliputi brosur (6 buah), kupon berhadiah (1 buah), dan Kuis berhadiah di radio (1 buah).

Semua iklan yang mendapat peringatan tertulis itu dinyatakan melanggar ketentuan SK Menkes No. 386/1994. Adapun materi yang diatur dalam SK Menkes tersebut antara lain berisi ketentuan iklan obat harus mencantumkan: nomor pendaftaran; nama dagang obat; nama industri farmasi; indikasi utama obat dan informasi mengenai keamanan obat; komposisi zat adiktif; spot peringatan; dan sebagainya.

Kalau kita amati lebih jauh mengenai tindakan Dirjen POM dalam menangani pelanggaran iklan obat yang dilakukan oleh produsen/perusahaan obat hampir tidak ada sama sekali produsen/perusahaan yang diberikan sanksi yang berat, seperti pencabutan ijin edar produk yang bermasalah, penghentian sementara kegiatan produksi, atau tindakan pro-justisia. Hal ini tentunya merupakan suatu tindakan yang sangat menguntungkan produsen/perusahaan obat dan kemungkinan untuk mengulangi pelanggarannya sangat besar sekali berhubung sanksi yang diberikan padanya hanyalah berupa peringatan tertulis saja.

Sedangkan menurut Undang-Undang No. 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan sebagai peraturan induk dari SK Menkes/1994 telah menentukan sanksi yang cukup tegas untuk mencegah produsen obat yang berniat melanggar ketentuan tentang peredaran obat-obatan. Pasal 40 Undang-Undang Kesehatan menentukan, bahwa:

- (1) Sediaan farmasi yang berupa obat dan bahan obat harus memenuhi syarat farmakope Indonesia dan atau buku standar lainnya.
- (2) Sediaan farmasi yang berupa obat tradisional dan kosmetika serta alat kesehatan harus memenuhi standar dan atau persyaratan yang ditentukan.

Selanjutnya dalam Pasal 41 ditentukan sanksi bagi produsen obat yang mengedarkan obat tanpa memenuhi persyaratan yang ditentukan, yang isinya sebagai

berikut:

- (1) Sediaan farmasi dan alat kesehatan hanya dapat diedarkan setelah mendapat ijin edar.
- (2) Penandaan dan informasi sediaan farmasi dan alat kesehatan harus memenuhi persyaratan obyektifitas dan kelengkapan serta tidak menyesatkan.
- (3) Pemerintah berwenang mencabut ijin edar dan memerintahkan penarikan dari peredaran sediaan farmasi dan alat kesehatan yang telah memperoleh ijin edar, yang kemudian terbukti tidak memenuhi persyaratan mutu dan atau keamanan dan atau kemanfaatan, dapat disita dan dimusnahkan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 41 ini mengatur tentang sanksi administratif, sedangkan sanksi pidana diatur dalam Pasal 81 ayat (2) huruf b dan c, yang menyatakan: "Barangsiapa dengan sengaja memproduksi dan atau mengedarkan alat kesehatan yang tidak memenuhi standar dan atau persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40 ayat (2) serta mengedarkan sediaan farmasi dan atau alat kesehatan tanpa ijin edar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 ayat (1) diancam dengan pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan atau denda paling banyak Rp. 140.000.000,00 (seratus empat puluh juta rupiah)".

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang kesehatan di atas dapat diketahui bahwa obat yang diiklankan harus memenuhi persyaratan yang telah ditentukan dalam SK Menkes No. 386/1994 tentang Pedoman Periklanan Obat Bebas, Obat Tradisional, Alat Kesehatan, Kosmetika, Perbekalan Kesehatan Rumah Tangga dan Makanan-Minuman. Pelanggaran atas ketentuan pedoman periklanan tersebut di atas dapat

dikenakan sanksi pencabutan ijin edar dan penarikan dari peredaran sediaan farmasi atau alat kesehatan (sanksi administratif) maupun dijatuhi pidana penjara dan atau denda.

Sanksi pencabutan ijin edar dan penarikan dari peredaran (sanksi administratif) maupun pidana penjara dan atau denda sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang Kesehatan tersebut di atas tidak pernah sama sekali diterapkan pada produsen yang melanggar ketentuan SK Menkes tentang pedoman periklanan sebagaimana terlihat dalam tabel 2 di atas. Menurut Kepala BPOM, dalam menangani masalah iklan obat-obatan yang menyesatkan ini banyak sekali aspek yang harus diperhatikan. Kita tidak bisa menindak produsen obat yang melanggar ketentuan yang berlaku secara tegas dan keras begitu saja. Banyak kepentingan yang harus diperhatikan, misalnya nasib para karyawan, pajak untuk negara, dan sebagainya.¹⁷¹ Dengan kata lain, aspek kemanusiaan dan ekonomi sangat berperan dalam menangani masalah iklan obat-obatan yang menyesatkan. Sedapatnya kita memberi pengertian pada produsen obat agar di dalam mengiklankan produknya selalu memperhatikan ketentuan yang berlaku

Dari hasil pengamatan yang dilakukan di lapangan, tindakan maupun peringatan yang telah diberikan oleh BPOM jarang sekali dipublikasikan pada masyarakat atau media massa, sehingga kesan yang timbul di masyarakat tidak ada tindakan atau perhatian sama sekali dari BPOM terhadap masalah kejahatan periklanan

¹⁷¹ Kepala Balai Pengawasan Obat dan Makanan, Wawancara, Semarang, 27 Agustus 1999.

di bidang obat-obatan.¹⁷² Alasan tidak mempublikasikan tindakan atau peringatan yang dilakukan terhadap produsen obat yang melanggar ketentuan adalah untuk melindungi kepentingan bisnis perusahaan/produsen obat yang bersangkutan agar namanya tidak jatuh di masyarakat, misalnya nama perusahaan dapat tercemar, popularitas obat di pasaran akan turun, obat tidak laku di pasaran, dan sebagainya.¹⁷³ Apa yang dikemukakan oleh Kepala BPOM Semarang tersebut sesuai dengan pernyataan Direktur Jenderal POM yang menganggap publikasi peringatan atau tindakan yang dilakukan Direktorat Jenderal (Ditjen) POM terhadap pengusaha merupakan sanksi yang berat. Hal ini tersirat dari pernyataan Direktur Jenderal POM H.M. Sampoerno yang mengancam pada produsen dan perusahaan untuk tidak sekali-kali menjual produk rusak, produk kadaluarsa serta produk yang tidak terdaftar pada Departemen Kesehatan. Jika produsen dan perusahaan tetap melanggar, maka Ditjen POM akan memberikan "sanksi sosial", yakni mengumumkannya di media massa.¹⁷⁴

Kebijakan Ditjen POM/BPOM tersebut dapat dimaklumi, karena sekali nama perusahaan obat itu diumumkan ke masyarakat, maka akan membawa dampak yang buruk bagi perusahaan/produsen obat maupun produknya. Di samping itu, Ditjen POM/BPOM sebagai lembaga birokrasi pemerintah tidak dapat melepaskan diri dari pengaruh pemerintah yang sangat memperhatikan perkembangan dan peningkatan perekonomian secara nasional.

¹⁷² Kompas, **Banyak Iklan Obat Langgar Ketentuan**, 11 Oktober 1997.

¹⁷³ Kepala Balai Pengawasan Obat dan Makanan, Wawancara, Semarang, 27 Agustus 1999.

¹⁷⁴ Pernyataan Direktur Jenderal POM dalam Majalah Warta Konsumen No. 02, Pebruari 1999, Hal. 18.

Menurut I.S. Susanto,¹⁷⁵ posisi ekonomi dan politik dalam era industrialisasi dan perdagangan di Indonesia adalah sebagai panglima, artinya sangat menentukan dalam setiap kebijakan pembangunan nasional. Pengaruh birokrasi inilah yang merupakan kendala bagi BPOM untuk mengambil tindakan yang tegas dan keras terhadap perusahaan/ produsen obat yang melanggar ketentuan tentang iklan obat-obatan. Belum lagi adanya perbedaan persepsi di kalangan penegak hukum, LSM, maupun masyarakat itu sendiri tentang iklan obat-obatan yang menyesatkan, apakah merupakan perbuatan yang melanggar hukum atau tidak.

Dari hasil wawancara dengan pihak Poltabes Semarang diketahui, bahwa polisi dalam menangani kasus iklan obat-obatan yang menyesatkan bersikap pasif, malahan dapat dikatakan tidak ada perhatian sama sekali. Ini terbukti dari kurangnya data dan pengetahuan tentang kasus kejahatan periklanan yang terjadi di wilayah Semarang. Menurut Jepry D.J, Kanit Resek Poltabes Semarang, untuk menyidik kejahatan periklanan (iklan yang bersifat menyesatkan atau menipu) pihak kepolisian menunggu laporan atau pengaduan dari masyarakat yang dirugikan. Selama tidak ada pengaduan dari masyarakat, maka polisi tidak dapat mengadakan penyidikan.¹⁷⁶ Pandangan pihak kepolisian dalam menyikapi kejahatan periklanan yang demikian ini dapat dimaklumi, karena pandangan yang dianut hukum pidana dan para penegak

¹⁷⁵ I.S. Susanto, *Hukum, Etika Politik dan Etika Bisnis*, Kompas, 1 Juni 1995. Bandingkan dengan Rancangan Akademik Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen (FH UI - Departemen Perdagangan, Jakarta, 1992). Hal. 1-2, yang menyatakan:

Selama ini suara pengusaha lebih didengar oleh pemerintah daripada jeritan konsumen yang dirugikan. Sikap ini antara lain karena dipengaruhi oleh suasana pembangunan yang dianggap sangat membutuhkan sumbangan pengusaha, baik untuk bidang perpajakan, ketenagakerjaan, maupun pembangunan daerah.

¹⁷⁶ Jepry D.J., Wawancara, Kepala Unit Reserse Ekonomi Poltabes Semarang, 5 Juli 2001.

hukum adalah akibat langsung, sehingga seakan-akan akibat yang tidak langsung atau tidak segera datangnya kurang atau bahkan tidak pernah mendapat perhatian dari polisi, bahkan pandangan yang demikian ini dianut pula oleh salah satu anggota DPRD Jawa Tengah.¹⁷⁷

Dari fakta di atas dapat diketahui bahwa kasus kejahatan periklanan oleh aparat penegak hukum dipandang sebagai persoalan yang kecil dan personil penegak hukum yang khusus menangani kejahatan ini boleh dikatakan sangat langka. Sehingga wajar jika perhatian terhadap perlindungan konsumen dari kejahatan periklanan menjadi terabaikan. Ia kalah bersaing dengan kejahatan-kejahatan konvensional yang lebih menarik perhatian masyarakat seperti perkosaan, perampokan, pembunuhan, dan sebagainya. Hal ini diakui sendiri oleh Mathius Salempang, Kapoltabes Semarang, yang mengatakan:

Dalam menangani kejahatan, prioritas polisi yang utama adalah menanggulangi kejahatan yang berat-berat seperti pembunuhan, penganiayaan, perkosaan, dan sebagainya. Sedangkan untuk kejahatan di bidang bisnis seperti kejahatan iklan yang menyesatkan, polisi hanya bersifat menunggu pengaduan dari korban. Apabila tidak ada pengaduan, maka polisi tidak dapat mengambil tindakan apa-apa.¹⁷⁸

Lebih lanjut dikatakan oleh Mathius Salempang, untuk menangani kasus-kasus rutin saja (pembunuhan, perampokan, perkosaan, dan sebagainya), pihak kepolisian sudah kewalahan, apalagi harus membagi perhatian untuk menangani

¹⁷⁷ Ngargono, Wawancara, Sekretaris Eksekutif LP2K, Semarang, 12 September 1999.

Dalam suatu dengar pendapat dengan DPRD Tingkat I Jawa Tengah tentang tepung terigu yang tercemar Dioksin. Ada salah satu anggota DPRD yang menyatakan bahwa masalah tersebut akan mendapat perhatian atau reaksi dari DPRD, apabila dapat dibuktikan telah menimbulkan korban. (anggota DPRD tersebut minta bukti, bahwa telah jatuh korban, akibat keracunan Dioksin tersebut).

¹⁷⁸ Mathius Salempang, Wawancara, Kapoltabes Semarang, 15 Agustus 1999.

masalah kejahatan iklan yang menyesatkan, yang memerlukan pengetahuan dan kemampuan khusus dalam menyelidiki dan menyidik perkara tersebut. Keterbatasan personil dan kemampuan nampaknya menjadi kendala dalam penegakan hukum terhadap kejahatan periklanan. Jawaban yang senada diperoleh pula dari Fahrizal, Kepala Bagian Reserse Ekonomi Kepolisian Daerah Jawa Tengah yang menyatakan:

Untuk menyelidik dan menyidik kejahatan yang berkaitan dengan iklan yang menyesatkan, terlebih dahulu harus dilihat apakah sudah ada peraturan atau undang-undang yang mengaturnya. Kalau sudah ada undang-undangnya barulah polisi dapat melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap kejahatan iklan yang menyesatkan tersebut. Itupun kalau ada korban yang melaporkan atau mengadakan kasus kejahatan iklan yang menyesatkan tersebut.¹⁷⁹

Apa yang dinyatakan oleh Fahrizal dalam memandang kejahatan pada umumnya dianut oleh sebagian besar aparat penegak hukum (termasuk juga jaksa dan hakim). Hal ini membuktikan, bahwa dalam menjalankan tugasnya menegakkan hukum, konsep dan pola pikir aparat penegak hukum masih menganut paham legisme, yaitu suatu paham atau aliran yang memandang kejahatan itu hanya merupakan perbuatan yang dirumuskan dalam undang-undang, di luar undang-undang tidak ada kejahatan.

Seharusnya konsep dan pola pikir yang demikian ini harus diubah, dalam memandang kejahatan seharusnya aparat penegak hukum menganut paham sosiologis, yaitu suatu paham atau aliran yang memandang kejahatan bukan hanya melulu pada perbuatan yang dirumuskan dalam undang-undang, tetapi juga meliputi perbuatan yang menimbulkan kerugian bagi masyarakat.

¹⁷⁹ Fahrizal, Wawancara, Kepala Bagian Reserse Ekonomi Kepolisian Daerah Jawa Tengah, Semarang, 12 Juli 2001.

Demikian pula dengan pengetahuan masyarakat tentang masalah kejahatan periklanan, kurang menunjukkan hasil yang menggembirakan untuk turut serta dalam proses penegakan hukum terhadap masalah tersebut di atas. Hal ini dapat diketahui dari wawancara yang dilakukan dengan sejumlah responden mengenai pendapat mereka terhadap iklan obat-obatan yang disiarkan atau ditayangkan di media massa. Jawaban yang diberikan responden mengindikasikan, bahwa iklan obat-obatan yang beredar di kalangan masyarakat masih dalam taraf yang wajar, yaitu: biasa saja; bermanfaat bagi konsumen; menarik; membantu konsumen dalam memilih obat; membuat konsumen ingin mencoba; mengingatkan konsumen saat butuh obat; dan menunjukkan manfaat yang berlebih-lebihan.

Hal di atas mencerminkan, bahwa konsumen pada umumnya tidak menganggap produk obat yang diiklankan di media massa itu, bisa saja merupakan suatu perbuatan yang melanggar hukum atau kejahatan. Malahan mereka merasa heran ketika hal itu ditanyakan kepada mereka, sebagaimana ditanyakan pada Supardi tentang iklan Bodrex, yang menyatakan: "Saya tidak merasa bahwa iklan Bodrex itu berlebihan atau menyesatkan. Bagi saya diiklan itu ada orang yang sakit pusing, lalu minum Bodrex, kemudian langsung sembuh, hal itu biasa saja, tidak berlebihan".¹⁸⁰

Berdasarkan pengamatan dan wawancara yang telah dilakukan terungkap bahwa masyarakat lebih banyak yang bersikap apatis terhadap terjadinya kejahatan di bidang iklan obat-obatan yang menyesatkan ini. Pada umumnya para responden yang diwawancarai mengakui pernah menjadi korban iklan obat-obatan yang menyesatkan,

¹⁸⁰ Supardi, Wawancara. Seorang konsumen pengguna obat yang diiklankan di media massa. Semarang. 15 September 1999.

namun tidak satupun responden yang berminat untuk menindaklanjuti atau melaporkan pada pihak yang berwenang kerugian yang dialaminya akibat iklan obat yang menyesatkan tersebut. Tindakan yang dilakukan hanya sebatas menceritakan pengalaman pahit tersebut kepada orang-orang terdekat, seperti anggota keluarga, tetangga atau 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.

Keadaan di atas tergambar secara nyata dari keterangan Agus Haryanto, yang tertarik dengan iklan obat tradisional "Berial" yang mengklaim dalam iklannya dapat menyembuhkan berbagai macam penyakit, khususnya kencing manis (diabetes) yang diderita Agus Haryanto.¹⁸¹ Setelah mencoba meminum obat tersebut untuk beberapa hari, ternyata ia tidak merasakan perubahan apa-apa terhadap penyakit kencing manis yang dideritanya itu. Ini terbukti dari hasil uji laboratorium yang rutin ia lakukan untuk mengecek kadar gula penyakit kencing manisnya tersebut, ternyata kadar gula penyakit kencing manisnya tetap saja tinggi. Tindakan Agus Haryanto menghadapi kenyataan yang demikian ini, ia mendiamkan saja kejadian tersebut dan menganggap obat tersebut tidak manjur. Jadi tidak perlu dibeli lagi.

¹⁸¹ Agus Haryanto, Wawancara, Seorang konsumen pengguna obat yang diiklankan di media massa. Semarang, 15 September 1999.

Menurut Agus Haryanto, ia membeli obat : "Berial", karena tertarik dengan iklannya di media massa yang menyatakan dapat menyembuhkan beberapa macam penyakit, antara lain: encok, masuk angin, wasir, otot kaku, kencing manis, dan sebagainya.

Keengganan konsumen untuk menindaklanjuti atau melaporkan pada pihak yang berwenang mengenai kerugian yang dialaminya oleh iklan obat-obatan yang menyesatkan yang tidak sesuai dengan kenyataan (tidak dapat menyembuhkan sebagaimana yang diklaim dalam iklan obat tersebut) didasarkan pada persepsi mereka tentang kejahatan, bahwa untuk terjadinya kejahatan harus ada korban yang nyata, misalnya pada kejahatan pencurian atau pembunuhan. Sedangkan pada kejahatan iklan obat-obatan yang menyesatkan ini tidak jelas siapa yang menjadi korbannya, sebab konsumen yang telah dirugikan, tidak merasa dirinya telah menjadi korban kejahatan. Sebagaimana dikatakan oleh Clinard dan Yeager: "*except in such crimes as fraud, the victim of ordinary crime knows that he or she has been victimized. Victims of corporate crimes, on the others hand, are often unaware that they have been taken*".¹⁸²

Dari apa yang dinyatakan oleh Clinard dan Yeager ini dapat diketahui, bahwa korban dari kejahatan korporasi tidak merasa atau menyadari dirinya telah menjadi korban. Ini berarti terdapat suatu kesulitan untuk mengetahui apakah telah terdapat suatu kejahatan yang dilakukan oleh korporasi atau tidak (perusahaan yang mengiklankan obat - pen.).

Kurangnya pengetahuan masyarakat dan kurangnya perhatian aparat penegak hukum terhadap kejahatan periklanan (dalam hal ini iklan yang menyesatkan atau menipu) merupakan suatu hal yang turut menyuburkan berkembangnya kejahatan periklanan di media massa, karena produsen/pengusaha merasa aman-aman saja dalam mengiklankan produknya secara menyesatkan atau menipu tanpa mendapatkan protes-

¹⁸² Marshall B. Clinard dan Peter C. Yeager, *Corporate Crime* (New York: Free Press, 1980), Hal. 7.

protes yang berarti dari masyarakat maupun tindakan dari aparat penegak hukum. Dalam kasus iklan yang menyesatkan ini kesulitan yang dihadapi dalam penegakan hukum adalah bahwa korban tidak merasa dirinya sebagai korban, sehingga tidak ada korban yang melaporkan kejahatan tersebut.

Tidak adanya pengaduan atau laporan masyarakat yang merasa dirugikan atau ditipu oleh iklan yang menyesatkan didukung pula oleh pernyataan Jepry D.J., Kepala Unit Reserse Ekonomi Poltabes Semarang, yang menyatakan sampai saat ini tidak ada pengaduan atau laporan yang masuk ke Poltabes Semarang tentang kejahatan iklan yang menyesatkan, baik itu oleh konsumen yang dirugikan maupun lembaga swadaya masyarakat yang bergerak di bidang perlindungan konsumen.¹⁸² Demikian pula Syafril, Jaksa Penuntut Umum pada Kejaksaan Negeri Semarang menyatakan hal yang sama, bahwa sampai saat ini Kejaksaan Negeri Semarang belum pernah menangani kasus kejahatan yang berkaitan dengan iklan yang menyesatkan.¹⁸³

Kenyataan di atas sesuai dengan hasil penelitian Tim Fakultas Hukum Universitas Indonesia yang menyatakan, bahwa sebagian besar responden maupun narasumber yang pernah menderita gangguan kesehatan maupun kerugian materiil akibat mengkonsumsi suatu produk. Gangguan maupun kerugian tersebut timbul antara lain karena: produk yang cacat; kualitas barang yang tidak sesuai dengan pengeluaran yang telah mereka lakukan; kuantitas barang yang tidak sesuai dengan ukuran, timbangan atau takaran yang seharusnya; terbujuk oleh iklan yang merugikan, dan

¹⁸² Untuk memperkuat pernyataan tersebut Jepry D.J. bersama penulis telah pula melakukan pengecekan pada bagian dokumentasi dan arsip Poltabes Semarang untuk meneliti lebih jauh kebenaran pernyataan tersebut, ternyata memang tidak ada pengaduan dan laporan dari masyarakat maupun lembaga swadaya masyarakat.

¹⁸³ Wawancara dengan Syafril, Jaksa Penuntut Umum pada Kejaksaan Negeri Semarang, 3 Juli 2001.

sebagainya.¹⁸⁵ Selanjutnya hasil penelitian itu menunjukkan bahwa tidak ada satu orangpun di antara responden maupun nara sumber yang menderita gangguan kesehatan maupun kerugian materiil menyelesaikan masalahnya melalui jalur hukum.

Contoh nyata konsumen telah menjadi korban dari iklan yang menyesatkan, namun tidak mau melaporkan adalah dalam kasus iklan "Obat Oil Cina" yang dimuat di surat kabar Sinar Pagi edisi Jum'at, tanggal 18 Juni 1999. Dalam iklannya dinyatakan bahwa Obat Oil Cina apabila dioleskan pada alat kelamin pria, maka dalam satu menit akan langsung bertambah panjang dan besar. Di samping itu, juga dapat mengatasi lemah syahwat, ejakulasi dini, tulang keropos setelah berhubungan, lemah akibat kencing manis serta tanpa efek samping. Banyak konsumen yang tertarik dengan iklan tersebut dan mencoba untuk membelinya serta menggunakannya, namun hasilnya tidak ada. Akan tetapi konsumen yang merasa tertipu dengan iklan tersebut tidak mau melaporkannya, mungkin merasa malu atau menganggap hal itu biasa saja (nasib lagi sial).

Ditjen POM dalam rangka pelaksanaan tugasnya untuk mengawasi peredaran iklan obat yang disiarkan oleh media massa merasa tertarik untuk menelusuri kebenaran iklan obat tersebut. Berdasarkan informasi yang diperoleh, maka diadakan langkah-langkah penelusuran sebagai berikut:

1. Membeli obat tersebut dengan cara menelepon sesuai dengan nomor yang tercantum pada iklan tersebut.

¹⁸⁵ Agus Brotosusilo, Instrumen/Aspek-Aspek Perlindungan terhadap Konsumen dalam Sistem Hukum di Indonesia, Makalah, Jakarta, 1997.

2. Melakukan pengujian laboratorium terhadap obat dan hasilnya mengandung minyak jarak (*Oleum Ricini*).
3. Menelusuri alamat hasil informasi dari pengantar obat tersebut dan ternyata alamatnya palsu.¹⁸⁶

Berdasarkan fakta-fakta di atas, Dirjen POM menilai bahwa pengedar obat tersebut telah menipu dan merugikan masyarakat serta telah melanggar Undang-Undang No. 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan Pasal 41 ayat (1) dan Pasal 81 ayat 2 (c).¹⁸⁷ Sehubungan dengan itu pihak Dirjen POM telah melaporkan pada Komandan Korps Reserse POLRI dan memohon untuk dapat diadakan penyidikan dan tindakan pro-justisia atas pelanggaran tersebut.

Keadaan yang dialami konsumen di atas sesuai dengan apa yang dikatakan Steven Box dalam Sahetapy, bahwa terdapat beberapa faktor yang menyebabkan korban tidak mau melaporkan kejahatan yang telah dialaminya, yaitu:

1. Korban mengetahui bahwa dirinya telah menjadi korban, tetapi tidak bersedia melapor karena:
 - a. menganggap polisi tidak efisien atau tidak akan memperdulikan laporannya,
 - b. menganggap peristiwa tersebut merupakan "urusan pribadi", karena:
 - Akan menyelesaikan langsung di luar pengadilan dengan si pelaku (ekstra yudisiil),

¹⁸⁶ Surat Pengaduan Direktur Jenderal POM No. PO.02.04.5.02828 yang ditujukan kepada Komandan Korps Reserse POLRI, Jakarta, 5 Juli 1999.

¹⁸⁷ Pasal 41 ayat (1) UU Kesehatan: "Sediaan Farmasi dan alat kesehatan hanya dapat diedarkan setelah mendapat ijin edar".

Pasal 81 ayat 2 (c): "Mengedarkan sediaan farmasi dan atau alat kesehatan tanpa ijin edar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 ayat (1) diancam pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan atau pidana denda paling banyak Rp. 140.000.000,00 (seratus empat puluh juta rupiah)".

- Merasa malu dan tidak bersedia menjadi saksi di kepolisian dan pengadilan (misalnya kejahatan kesusilaan dan penipuan),
- 2. Korban tidak mengetahui bahwa dirinya telah menjadi korban dari suatu tindak pidana. Misalnya dalam penipuan atau penggelapan yang dilakukan secara halus.
- 3. Korban yang sifatnya abstrak (abstract victim). Oleh karena itu, sulit untuk menentukan secara khusus dan jelas. Misalnya konsumen yang tertipu.
- 4. Korban menjadi korban kejahatan karena dirinya sendiri terlibat dalam kejahatan. Misalnya korban kejahatan narkoba, abortus.
- 5. Secara resmi tidak terjadi korban karena kewenangan diskresi polisi untuk menentukan peristiwa apa dan mana yang merupakan kejahatan (hal ini menyangkut kebijakan dan penegakan hukum).¹⁸⁸

Kondisi atau keadaan ketidaktahuan dari korban ditambah pula dengan adanya kesulitan di dalam mengidentifikasi dan mengungkap adanya kejahatan iklan yang menyesatkan merupakan situasi yang menguntungkan bagi pengusaha/produsen di dalam melestarikan perilaku negatifnya. Dengan demikian, penegakan hukum terhadap kejahatan iklan yang menyesatkan tidak dapat hanya dengan diberikan peringatan-peringatan saja kepada pengusaha/produsen, tetapi perlu juga diberikan sanksi yang cukup tegas, misalnya pencabutan ijin edar, penghentian sementara kegiatan produksi, bahkan kalau perlu diajukan ke pengadilan atau diberikan sanksi pidana, sebagaimana telah dilakukan oleh Dirjen POM terhadap pengedar Obat Oil

¹⁸⁸ Steven Box dalam J.E. Sahetapy, *Bunga Rampai Viktimisasi*, ed. (Bandung: Eresco, 1995), Hal. 209.

Cina di atas, yaitu dengan melaporkan kasus penipuan tersebut ke polisi untuk diproses secara hukum. Hal ini sesuai dengan pendapat Packer yang menyatakan:

Sanksi pidana sangatlah diperlukan, kita tidak dapat hidup sekarang maupun di masa yang akan datang tanpa pidana. Sanksi pidana merupakan alat atau sarana terbaik yang tersedia, yang kita miliki untuk menghadapi bahaya-bahaya besar dan segera serta untuk menghadapi ancaman-ancaman dari bahaya.¹⁸⁹

Dengan demikian sanksi pidana diharapkan selain dapat mempertahankan dan melindungi nilai-nilai moral, juga dengan sanksinya yang "tajam" merupakan salah satu dari sekian sarana yang oleh masyarakat dapat digunakan untuk melindungi dirinya dari perilaku yang dapat membahayakan (*effective deterrence*).

Menurut Clinard dan Yeager: "Dalam dunia bisnis, pelanggaran, penipuan atau yang sejenisnya adalah bukan merupakan rahasia umum, artinya biasa saja, "dapat diterima", atau wajar guna mendapatkan keuntungan (*is an acceptable means of making profits*).¹⁹⁰

Dengan demikian kita bisa mendapat gambaran betapa berbagai macam cara ditempuh dalam bisnis guna mendapatkan keuntungan. Tentunya tidak terkecuali praktik bisnis obat-obatan, di mana salah satu cara untuk menaikkan omset penjualan serta melariskan produk obatnya melakukan promosi besar-besaran melalui iklan yang menyesatkan, bahkan kalau perlu menipu. Cara-cara yang demikian selain mengabaikan peraturan juga mengabaikan kesehatan dan keselamatan jiwa orang lain (konsumen).

¹⁸⁹ H.L. Packer, 1968, Op. cit., Hal. 364.

¹⁹⁰ Clinard and Yeager, Corporate Crime, Op. cit, hal. 224.

Penerapan hukum pidana akan memberikan dampak yang lebih luas bagi para pihak yang melanggar hukum. Hukum pidana akan mampu memaksa pertanggungjawaban moral yang seharusnya dimiliki oleh para pengusaha/produsen tatkala berhadapan dengan konsumen. Penjatuhan sanksi pidana walaupun hanya beberapa bulan kepada korporasi, lebih menakutkan pimpinan korporasi daripada denda yang jumlahnya ratusan juta.¹⁹¹ Menurut Bloch dan Geis, bagi para pelaku "White Collar Crime" penghukuman atau penuntutan secara pidana dan penahanan merupakan suatu celaan atau kutukan sosial bagi mereka.¹⁹² Hal ini didasarkan pada kenyataan, bahwa para eksekutif perusahaan listrik di AS yang dijatuhi hukuman penjara di tahun 1961 karena kasus penetapan harga, menolak untuk mendapat kunjungan di penjara mereka yang disebabkan oleh besarnya rasa malu yang mereka rasakan.

Hilangnya reputasi mungkin lebih penting bagi para pelaku kejahatan korporasi daripada hilangnya uang karena dijatuhi denda yang besar. Oleh sebab itu publisitas luas yang memuat nama-nama individu yang dihukum karena kejahatan korporasi dapat merupakan penjeraman yang efektif bagi perilaku seperti ini untuk masa mendatang.

Hal yang diuraikan di atas tentunya dapat dipahami, mengingat pidana pada hakekatnya merupakan suatu pengenaan penderitaan dan pernyataan pencelaan yang diberikan dengan sengaja oleh orang atau badan yang mempunyai kekuasaan kepada

¹⁹¹ I.S. Susanto, *Kejahatan White-Collar dan Pembangunan Masyarakat Adil Makmur*, Majalah Masalah-Masalah Hukum No. 3, Semarang: FH Undip, 1991, Hal. 8.

¹⁹² Herbert A. Bloch dan Gilbert Geis, *Man, Crime and the Society* (New York: Random House, 1970, Hal. 310.

orang yang telah melakukan tindak pidana.¹⁹³ Dengan demikian penggunaan hukum pidana sebagai sarana untuk menanggulangi kejahatan iklan obat-obatan yang menyesatkan sebenarnya tidak menjadi persoalan. Seperti pada kejahatan lainnya, penggunaan hukum pidana adalah bagian dari kebijakan atau politik hukum, sehingga merupakan suatu hal yang wajar dan normal. Namun demikian, dalam menggunakan sanksi pidana harus diperhatikan peringatan dari Packer, yang mengatakan: "The criminal sanction is at once prime guarantor and prime threatener of human freedom. Used providently and humanely it is guarantor; used indiscriminately and coercively, it is threatener".¹⁹⁴ Dengan demikian, sanksi pidana hendaknya digunakan dengan hemat, cermat dan manusiawi, karena penggunaan secara "sembarangan" dan secara paksa justru akan sangat berbahaya.

Di samping pengawasan peredaran iklan yang dilakukan oleh pemerintah, lembaga swasta-pun mempunyai peranan yang penting dalam tugas pengawasan tersebut, salah satunya adalah P3I (Persatuan Perusahaan Periklanan Indonesia). Di mana dalam TKTCPI telah ditentukan bahwa masing-masing organisasi yang berkaitan dengan periklanan berkewajiban untuk melakukan pengawasan terhadap para anggotanya.¹⁹⁵

Berdasarkan wawancara yang dilakukan dengan FX. Budi Herlianto, Sekretaris P3I mengenai sampai sejauh mana pengawasan yang dilakukan P3I terhadap

¹⁹³ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana* (Bandung: Alurnni, 1984), Hal. 4.

¹⁹⁴ H.L. Packer, *Op. cit.*, Hal. 366.

¹⁹⁵ Periksa Bab IV TKTCPI tentang Penerapan dan Prosedur Pengawasan huruf A angka (3): Penegakan Tata Krama dan Tata Cara Periklanan Indonesia, dilakukan oleh setiap komponen periklanan nasional, yaitu para asosiasi pengiklan, perusahaan periklanan, media, serta yang menghimpun berbagai industri dan jasa penunjang periklanan lainnya.

peredaran iklan-iklan yang menyesatkan di daerah Semarang didapat jawaban sebagai berikut:

Tugas pengawasan terhadap iklan-iklan yang beredar di Semarang sebatas pada iklan-iklan yang dibuat oleh organisasi-organisasi periklanan yang terdaftar sebagai anggota P3I. Sedangkan di Semarang ini ada puluhan organisasi periklanan yang tidak terdaftar. Dalam hal ada iklan yang menyesatkan atau melanggar ketentuan tentang periklanan yang berlaku dan iklan ini dibuat oleh organisasi periklanan yang tidak terdaftar pada P3I, maka terhadap organisasi periklanan tersebut tidak dapat diambil tindakan apa-apa oleh P3I.¹⁹⁶

Di daerah Semarang terdapat 17 organisasi periklanan yang terdaftar pada P3I dan ada dua organisasi periklanan yang menjadi calon anggota P3I, yaitu *Espera Satya adv.* dan *Gajah Mada adv.* Lebih lanjut dikatakan oleh Budi Herlianto, apabila ada anggota P3I yang membuat iklan yang melanggar ketentuan periklanan atau TKTCPI, maka pertama-tama tindakan yang dilakukan oleh P3I adalah memberikan teguran (dapat dilakukan secara lisan atau tertulis). Teguran itu biasanya berisi perintah untuk memperbaiki isi iklan atau mencabut isi iklan tersebut. Apabila teguran tersebut tidak diindahkan, maka P3I tidak dapat memberikan teguran yang lebih keras lagi. Hal yang dapat dilakukan oleh P3I menghadapi permasalahan tersebut adalah dengan mengeluarkan organisasi periklanan yang membangkang itu dari keanggotaan P3I atau memberikan rekomendasi pada instansi yang berwenang untuk menindak organisasi periklanan yang melanggar tersebut.

Keadaan di atas sesuai dengan apa yang dinyatakan oleh AZ. Nasution, bahwa tampaknya Tata Krama dan Tata Cara Periklanan Indonesia yang disusun sendiri oleh kalangan periklanan, lebih banyak berperan sebagai pelengkap "hiasan"

¹⁹⁶ Wawancara dengan FX. Budi Herlianto, Sekretaris P3I, tanggal 12 Agustus 1999.

khasanah perpustakaan kita. Seperti diketahui bahwa, tidak semua usaha periklanan tergabung dalam asosiasi usaha tersebut. Di samping itu juga, lemahnya penerapan kode etik, baik karena kaburnya "norma" dan wewenang badan "penegak kode etik", maupun kelemahan struktur dan dana operasional badan itu sendiri.¹⁹⁷

Upaya memberikan perlindungan kepada konsumen dengan melakukan pengawasan terhadap peredaran iklan-iklan di daerah Semarang juga dapat dilakukan oleh lembaga swadaya masyarakat yang bergerak dalam perlindungan konsumen (lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat).¹⁹⁸ Di wilayah Semarang, lembaga swadaya masyarakat yang bergerak di bidang perlindungan konsumen salah satu di antaranya adalah LP2K (Lembaga Pembinaan dan Perlindungan Konsumen).

LP2K merupakan lembaga swadaya masyarakat yang bergerak di bidang pembinaan, perlindungan dan pemberdayaan konsumen di Indonesia. Lembaga ini didirikan oleh para aktivis organisasi sosial maupun profesi di Semarang pada tanggal 8 Februari 1988 sebagai lembaga independen, non-politik, non-sektarian dan non-profit.

Tujuan LP2K adalah meningkatkan pengetahuan dan kesadaran masyarakat akan mutu suatu barang dan jasa, sehingga dapat membentuk sikap serta perilaku masyarakat konsumen yang sadar dan mengerti tentang bagaimana cara mengkonsumsi barang dan jasa secara baik, benar, tepat, sehat, aman dan bermutu serta bertindak sebagai konsumen yang berwawasan lingkungan.¹⁹⁹

¹⁹⁷ Az. Nasution, 1995, Op. cit, Hal. 87.

¹⁹⁸ Pasal 44 UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, mengatakan:

(1) Pemerintah mengakui lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat yang memenuhi syarat.

(2) Lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat memiliki kesempatan untuk berperan aktif dalam mewujudkan perlindungan konsumen.

¹⁹⁹ Profil LP2K, Hal. 1

Bidang kegiatan LP2K meliputi bidang pengabdian dan pelayanan masyarakat, penelitian, dan pengembangan program. Pada hakekatnya ruang lingkup tugas dari LP2K sangatlah luas, yaitu semua hal yang berkaitan dengan usaha untuk membina dan melindungi masyarakat dalam kegiatan memperoleh barang dan jasa dalam kesehariannya. Akan tetapi untuk lebih memfokuskan gerak langkahnya, LP2K menentukan beberapa isu yang menjadi prioritasnya dalam penyusunan program-programnya, yaitu:

1. Pengawasan peredaran makanan dan minuman.
2. Advokasi upaya peningkatan pelayanan umum.
3. Pelayanan kesehatan.
4. Program aksi pestisida.
5. Perumahan.
6. Iklan.
7. Gerakan konsumen hijau.
8. Pembelaan konsumen anak-anak.
9. Penanggulangan minuman keras dan rokok.
10. Dan sebagainya.

Untuk memberikan perlindungan kepada konsumen, khususnya dari kejahatan periklanan di bidang obat-obatan, LP2K telah melakukan penelitian terhadap sejumlah iklan obat yang ditayangkan oleh sejumlah televisi swasta. Penelitian ini dilakukan terhadap 38 jenis iklan obat yang ditayangkan pada media televisi swasta

RCTI, TPI, dan Indosiar) pada tanggal 10 sampai 12 Juni 1997.²⁰⁰

Tujuan penelitian adalah untuk mengetahui sejauh mana tingkat kesesuaian iklan dengan isinya antara lain: dialog, penggambaran dan teks serta kelengkapan lainnya, dibandingkan dengan ketentuan dan peraturan yang berlaku, yaitu SK Menkes No. 386/1994 tentang Pedoman Periklanan Obat Bebas, Obat Tradisional, Alat Kesehatan, Perbekalan Rumah Tangga dan Makanan-Minuman, yaitu mengenai keharusan iklan untuk antara lain: menginformasikan adanya efek samping penggunaan dan komposisi obat, tidak boleh menunjukkan efek kerja obat sesudah penggunaan serta memuat anjuran untuk mencari informasi yang tepat kepada profesi kesehatan mengenai kondisi kesehatan tertentu.

Dari penelitian yang dilakukan dapat diketahui, bahwa hanya 8 jenis iklan obat (21%) yang menginformasikan adanya efek samping penggunaan dan komposisi obat secara lengkap. Sementara itu sebagian besar iklan obat, yaitu 30 jenis iklan obat (79%) tidak mencantumkan kontra indikasi dan adanya kemungkinan efek samping.

Dari data di atas, dapat diketahui bahwa kebanyakan produsen obat dalam mengiklankan produk obatnya, hanyalah berusaha untuk menonjolkan sisi kegunaan obat dan khasiatnya semata, tanpa disertai kemungkinan buruk akibat penggunaan obat. Cara beriklan yang demikian ini merupakan tindakan manipulasi produsen obat kepada konsumen, di mana konsumen tidak diberikan keterangan yang lengkap tentang obat yang diiklankan tersebut.

²⁰⁰ Wawancara dengan Apiko staf LP2K Semarang tanggal 5 September 1999.

Sedangkan untuk ketentuan iklan tidak boleh menunjukkan efek kerja obat sesudah penggunaan, ternyata 22 jenis iklan obat (58%) menunjukkan kesan begitu manjur, sehingga begitu minum obat yang diiklankan tersebut dapat langsung sembuh, misalnya iklan obat **Bodrex** dan **Benadryl Exspectorant**. Sementara itu 16 jenis iklan obat (42%) tidak menunjukkan atau mengesankan sembuh secara langsung atau dengan penggambaran yang tidak menunjukkan si sakit sebagai subyek iklan.

Iklan obat yang menunjukkan kesan bahwa efek kerja obat begitu manjur sehingga penyakit dapat langsung disembuhkan, tentu saja sangat berlebihan dan tidak sesuai dengan kenyataan, karena untuk menjadi sembuh ada proses yang harus dilalui. Iklan yang demikian tentu saja bertentangan dengan ketentuan SK Menkes No. 386/1994, yang menyatakan iklan obat tidak boleh menunjukkan efek kerja obat segera sesudah penggunaan.

Selanjutnya untuk keharusan memuat anjuran untuk mencari informasi yang tepat kepada profesi kesehatan mengenai kondisi kesehatan tertentu, hampir semua iklan obat, yaitu 36 jenis iklan obat (95%) tidak melakukan anjuran tersebut. Hanya 2 jenis iklan obat (5%) yang secara implisit maupun eksplisit menggambarkan anjuran konsultatif kepada profesi kesehatan, yakni iklan obat **Panadol** dan **Neo Napacin**.

Iklan obat yang demikian ini dapat membahayakan konsumen, karena mengajak konsumen untuk berspekulasi tentang penyakitnya, sedangkan obat mempunyai sifat khusus yang berbeda dibandingkan dengan komoditas lainnya. Untuk itu penggunaan obat yang salah, tidak tepat dan tidak rasional harus dihindari, salah satu caranya adalah dalam mengiklankan produk obatnya, produsen harus mengikuti ketentuan yang telah ditetapkan dalam SK Menteri No. 386/1994.

Hasil penelitian yang telah dilakukan oleh LP2K ini telah dikirimkan ke berbagai media massa untuk dipublikasikan, sedang untuk instansi pemerintah, khususnya Departemen Kesehatan, Direktorat Jenderal POM dan Departemen Penerangan diminta untuk melakukan pengawasan yang lebih ketat terhadap periklanan obat di media televisi serta menjatuhkan sanksi yang tegas bagi produsen obat yang melanggar ketentuan periklanan dalam batas yang tidak dapat ditolerir lagi.²⁰¹

Menanggapi maraknya iklan obat yang tidak rasional, tidak tepat dan berlebih-lebihan ini, Ketua YLKI (Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia) Tini Hadad menyatakan: "Hal itu sebenarnya bisa ditangani secara sederhana. Masalahnya terletak di *law enforcement*, mau tidak Departemen Kesehatan mematuhi peraturan yang mereka buat sendiri".²⁰² Selanjutnya dikatakan, belum terkontrolnya iklan semacam itu sebenarnya bukan semata-mata kesalahan Departemen Kesehatan saja, Departemen Penerangan sebagai lembaga yang berwenang langsung terhadap media televisi seharusnya juga punya kepedulian yang sama.

Namun ketika pernyataan Tini Hadad ini, yaitu tentang kewenangan Deppen untuk mengawasi iklan-iklan yang disiarkan di media massa dikonfirmasi kepada Kepala Bidang Pers dan Penerbitan Wardjito Soeharso,²⁰³ beliau menyatakan titik berat pengawasan yang dilakukan oleh Deppen untuk sementara ini hanya terbatas pada berita-berita yang disiarkan oleh media massa, bukan pada iklannya. Pengawasan terhadap berita-berita di media massa dilakukan dengan menilai apakah berita yang

²⁰¹ Wawancara dengan Ngargono, Sekretaris Eksekutif LP2K tanggal 12 September 1999

²⁰² Forum, *Jurus Tipu Tukang Obat*, 3 Agustus 1997.

²⁰³ Wawancara dengan Wardjito Soeharso, Kabid Pers dan Penerbitan Kanwil Deppen Jateng, 8 Agustus 1999.

disiarkan itu isinya mengandung hal-hal yang dapat menimbulkan keresahan di masyarakat, seperti menyebarkan fitnah, mengandung pornografi, bertentangan dengan SARA, dan sebagainya.

Ketika ditanyakan lebih lanjut, sejauh mana pengawasan terhadap iklan-iklan yang disiarkan di media massa, Wardjito menyatakan: "Pengawasan terhadap iklan di media massa hanya sebatas pada prosentasi iklan dari keseluruhan halaman, yaitu tidak boleh lebih dari 35% dari jumlah halaman". Jadi dalam hal ini pengawasan terhadap iklan yang disiarkan oleh media massa yang dilakukan oleh Deppen bersifat teknis semata.

Selanjutnya diakui oleh Wardjito, bahwa pengawasan terhadap iklan yang beredar di media massa, baik cetak maupun elektronik seharusnya juga menjadi titik perhatian Deppen. Akan tetapi, hingga saat ini Kanwil Deppen Jawa Tengah belum dapat berbuat banyak untuk mengawasi iklan-iklan tersebut. Untuk itu, ia mengharapkan kerjasama dan koordinasi yang baik antara Deppen dan Depkes dengan memberikan masukan-masukan yang berkaitan dengan iklan-iklan yang tidak sesuai dengan SK Menkes No. 386/1994. Sehingga mereka dapat bekerja sama dalam mengawasi dan menindak iklan-iklan yang tidak sesuai dengan ketentuan di atas.

Kerja sama antara Deppen dan Depkes dalam mengendalikan dan mengawasi iklan-iklan di media massa sebenarnya telah dirumuskan dalam Keputusan Bersama Menteri Kesehatan dan Menteri Penerangan Republik Indonesia tentang Pengendalian dan Pengawasan Iklan Obat, Makanan-Minuman, Kosmetika dan Alat Kesehatan pada tahun 1980.

Dalam Surat Keputusan Bersama itu dinyatakan bahwa Menkes dan Menpen bekerja sama dalam bidang pengendalian dan pengawasan periklanan mengenai obat, makanan-minuman, kosmetika, dan alat kesehatan yang dilakukan melalui media massa seperti radio, televisi, film, surat kabar, majalah, penanggalan, papan reklame atau media umum lainnya (Pasal 1). Lebih lanjut dalam Pasal 2 dinyatakan, Menteri Kesehatan mengadakan pengawasan di bidang obat, makanan-minuman, kosmetika dan alat kesehatan terhadap materi periklanan melalui kriteria teknis medis maupun etis, sedangkan Menteri Penerangan mengadakan pengendalian materi periklanan secara umum, melalui media massa.

Berdasarkan SK Bersama tersebut di atas, tugas masing-masing instansi sebenarnya sudah ditentukan dengan jelas. Pihak Deppen mengawasi materi periklanan secara umum, sedang Depkes mengawasi materi periklanan melalui kriteria teknis medis maupun etis.

Dengan demikian dalam melakukan pengawasan terhadap iklan yang beredar di daerah Semarang kedua instansi tersebut harus selalu bekerja sama dan berkoordinasi. Deppen mengawasi materi dan isi iklan secara umum yang beredar di media massa. Apabila dianggap ada pernyataan iklan yang beredar di media massa tersebut melanggar ketentuan tentang periklanan, maka pihak Deppen berkoordinasi Depkes dan meminta pihak Depkes untuk menguji produk yang diiklankan tersebut. Tujuan pengujian adalah untuk membuktikan isi kandungan atau mutu produk tersebut sesuai dengan pernyataan yang diklaim dalam iklan tersebut.

Tugas pengawasan yang ideal ini dalam praktik tidak menjadi kenyataan, terlebih lagi kalau kita hubungkan dengan pernyataan Kabid Pers dan Penerbitan Kanwil Jawa Tengah Wardjito Soeharso, bahwa pengawasan terhadap iklan-iklan yang beredar di media massa bukan menjadi titik perhatian yang utama bagi Kanwil Deppen Jawa Tengah.

Dengan demikian, apa yang dinyatakan oleh Wardjito di atas merupakan suatu kenyataan bahwa memang perhatian pemerintah (Deppen) terhadap maraknya iklan-iklan yang menyesatkan sangat kurang sekali. Padahal fungsi Deppen sebagai instansi pemerintah yang berkaitan langsung dengan media massa sangat diharapkan sekali peranannya dalam mengendalikan dan mengawasi masalah kejahatan periklanan. Dengan kapasitasnya yang demikian itu, Deppen dapat menjadi pendorong untuk terwujudnya bisnis periklanan yang bertanggungjawab, sekaligus juga menjadi pengontrol apabila bisnis periklanan itu dilakukan menyimpang dari ketentuan yang berlaku. Sebagaimana telah dikatakan oleh Satjipto Rahardjo dalam Makalahnya tentang Pokok-Pokok Pikiran tentang Implementasi Hukum Pengaturan Ekonomi Indonesia, bahwa:

Peran besar pemerintah dalam menghadapi OBI (Orde Bisnis Indonesia), yaitu dengan menganggap penting kehadiran suatu institusi pengontrol yang akan berfungsi sebagai anjing penjaga. Menjadi institusi pengontrol, pertama-tama adalah memang merupakan kewajiban pemerintah.²⁰⁴

Adanya lembaga swadaya masyarakat yang melindungi kepentingan konsumen semacam LP2K di Semarang merupakan suatu hal yang menggembirakan,

²⁰⁴ Satjipto Rahardjo, 1991, *Op. cit.*, Hal. 7

karena lembaga ini di samping dapat menyuarakan hak-hak dan kepentingan konsumen, sekaligus dapat berfungsi sebagai alat kontrol bagi pengusaha/produsen yang berniat tidak baik terhadap konsumen.²⁰⁵ Namun sejauh ini keberadaan lembaga ini masih terbatas di Ibu Kota Jawa Tengah (Semarang), sehingga belum mampu menampung permasalahan konsumen lebih luas.

Untuk mengatasi kendala luasnya wilayah yang harus diawasi oleh LP2K, maka langkah-langkah perlindungan konsumen tidak saja hanya melalui penelitian dan pengawasan terhadap produk-produk barang yang beredar di pasaran, tetapi LP2K juga menampung pengaduan-pengaduan dari konsumen, baik melalui telepon, faksimil, surat maupun pengaduan secara langsung.

Dalam praktiknya, lembaga ini mencoba menjembatani antara konsumen dan pengusaha dengan bertindak sebagai mediator. Pengaduan-pengaduan dari konsumen biasanya langsung disalurkan kepada pengusaha/produsen yang produknya menimbulkan masalah bagi konsumen (dalam hal ini LP2K berusaha menyelesaikan masalah antara konsumen dengan produsen secara kekeluargaan). Apabila pengusaha/produsen setelah dihubungi untuk diajak bermusyawarah tidak menanggapi dan bersikap mengacuhkan, maka LP2K akan memberikan peringatan kepada pengusaha/produsen bahwa masalah tersebut akan dipublikasikan ke masyarakat. Langkah yang ditempuh LP2K ini biasanya cukup efektif untuk memaksa

²⁰⁵ Clinard dan Yeager menyatakan bahwa guna mengontrol kejahatan korporasi (dan bisnis) bisa dilakukan melalui tiga pendekatan, yaitu: (Op.cit., Hal. 300)

1. Perubahan secara sukarela, baik struktur maupun sikap korporasi (sehingga mereka memiliki rasa tanggungjawab sosial yang tinggi);
2. Campur tangan politik/pemerintah yang kuat guna melakukan pencegahan atau kontrol;
3. Aksi yang dilakukan oleh konsumen (tindakan terorganisir seperti oleh LP2K guna memperjuangkan hak-hak konsumen).

pengusaha/produsen bermusyawarah dan menyelesaikan permasalahan secara kekeluargaan. Penyelesaian masalah dengan cara demikian memang cukup efektif, namun ada pula sisi negatifnya. Karena prosedur ini dilakukan secara tidak transparan (masyarakat luas tidak mengetahui permasalahan tersebut), yang membawa pengaruh pula pada pengetahuan masyarakat terhadap produk-produk yang bermasalah menjadi kurang dan efek pencegahan terhadap pengusaha/produsen agar tidak mengulangi lagi tindakannya menjadi kecil. Padahal terhadap kejahatan di bidang bisnis yang dilakukan oleh korporasi faktor pencegahan adalah menjadi tujuan utamanya.

Salah satu alasan mengapa penyelesaian perkara lebih ditekankan secara kekeluargaan adalah untuk menghemat waktu, karena penyelesaian di muka pengadilan akan memakan waktu lama dan membutuhkan biaya yang besar, sehingga lebih efisien jika diselesaikan secara kekeluargaan.

Dalam melakukan pengawasan terhadap produk-produk yang beredar di Semarang, ada kalanya LP2K terjun secara langsung ke lokasi pemasaran produk-produk tersebut, misalnya toko-toko atau supermarket-supermarket.

Selama bulan Desember 1997 hingga Januari 1998, LP2K mengadakan survei ke beberapa supermarket yang ada di daerah Semarang. Dari survei yang dilakukan itu ditemukan banyak produk bermasalah yang beredar di Semarang, seperti adanya produk kadaluwarsa yang masih dijual atau dipajang, produk yang belum terdaftar pada Depkes, produk yang rusak, serta produk yang tidak mencantumkan tanggal kadaluwarsanya.²⁰⁶

²⁰⁶ Wawancara dengan Apiko, staf LP2K Semarang, tanggal 5 September 1999.

pengusaha/produsen bermusyawarah dan menyelesaikan permasalahan secara kekeluargaan. Penyelesaian masalah dengan cara demikian memang cukup efektif, namun ada pula sisi negatifnya. Karena prosedur ini dilakukan secara tidak transparan (masyarakat luas tidak mengetahui permasalahan tersebut), yang membawa pengaruh pula pada pengetahuan masyarakat terhadap produk-produk yang bermasalah menjadi kurang dan efek pencegahan terhadap pengusaha/produsen agar tidak mengulangi lagi tindakannya menjadi kecil. Padahal terhadap kejahatan di bidang bisnis yang dilakukan oleh korporasi faktor pencegahan adalah menjadi tujuan utamanya.

Salah satu alasan mengapa penyelesaian perkara lebih ditekankan secara kekeluargaan adalah untuk menghemat waktu, karena penyelesaian di muka pengadilan akan memakan waktu lama dan membutuhkan biaya yang besar, sehingga lebih efisien jika diselesaikan secara kekeluargaan.

Dalam melakukan pengawasan terhadap produk-produk yang beredar di Semarang, ada kalanya LP2K terjun secara langsung ke lokasi pemasaran produk-produk tersebut, misalnya toko-toko atau supermarket-supermarket.

Selama bulan Desember 1997 hingga Januari 1998, LP2K mengadakan survei ke beberapa supermarket yang ada di daerah Semarang. Dari survei yang dilakukan itu ditemukan banyak produk bermasalah yang beredar di Semarang, seperti adanya produk kadaluwarsa yang masih dijual atau dipajang, produk yang belum terdaftar pada Depkes, produk yang rusak, serta produk yang tidak mencantumkan tanggal kadaluwarsanya.²⁰⁶

²⁰⁶ Wawancara dengan Apiko, staf LP2K Semarang, tanggal 5 September 1999.

LP2K dalam perjalanannya sebagai sebuah LSM berusaha lebih jauh dari sekedar hanya membela kepentingan fisik semata, namun juga berusaha untuk membela kepentingan sosial-ekonomi dan kepentingan hukum dari konsumen. Hal ini dapat dimaklumi, mengingat sikap terbukanya LSM terhadap tuntutan zaman dan idealisme organisasi yang ingin melindungi kepentingan konsumen secara tuntas dan menyeluruh.

B. FAKTOR-FAKTOR YANG MENGHAMBAT PENEGAKAN HUKUM TERHADAP IKLAN OBAT-OBATAN YANG MENYESATKAN

Kejahatan yang selalu ada dalam masyarakat senantiasa mengalami perkembangan seiring dengan perkembangan masyarakat itu sendiri. Kejahatan merupakan suatu realitas sosial, ia tidak muncul dengan sendirinya melainkan karena proses kehidupan. Sebagai realitas sosial nampaknya kejahatan akan selalu berkembang dan sulit untuk memusnahkannya sama sekali dari peradaban manusia. Mardjono Reksodiputro dalam hal ini menyatakan: "... bahwa kejahatan adalah suatu gejala normal di dalam setiap masyarakat yang bercirikan heterogenitas dan perkembangan sosial dan karena itu tidak mungkin dimusnahkan habis".²⁰⁷

Kejahatan selalu berkembang dan menyesuaikan diri dengan perkembangan masyarakat, akan tetapi secara fundamental atau esensial kejahatan adalah tetap kejahatan. Sehingga upaya penanggulangan kejahatan juga harus selalu berkembang menyesuaikan diri dengan perkembangan masyarakat. Politik kriminal dalam

²⁰⁷ Mardjono Reksodiputro, *Kriminologi dan Sistem Peradilan Pidana* (Jakarta: Lembaga Kriminologi UI, 1994), hal. 2-3.

melakukan perlindungan sosial dan penanggulangan kejahatan hendaknya juga dilakukan dalam segala konteks dan bentuk kejahatan yang ada di masyarakat.

Kejahatan di bidang periklanan adalah bentuk kejahatan yang dapat dikatakan sebagai kejahatan yang menyesuaikan dengan perkembangan masyarakat, ilmu pengetahuan dan teknologi. Adapun tingkat kerusakan dan kerugian yang ditimbulkannya adalah sangat besar dan mempunyai implikasi yang luas. Kejahatan ini biasa dilakukan oleh sekelompok orang (produsen) dengan status sosial yang tinggi (*powerfull*).

Menurut Muladi,²⁰⁸ yang harus diwaspadai adalah sifat kejahatan yang dilakukan orang-orang terhormat ini. Kejahatan tersebut dilakukan tanpa kekerasan (*non-violent*), tetapi selalu disertai dengan kecurangan (*deceit*), penyesatan (*misrepresentation*), penyembunyian kenyataan (*concealment of facts*), manipulasi, pelanggaran kepercayaan (*breach of trust*), akal-akalan (*subterfuge*) atau pengelakan terhadap peraturan (*illegal circumvention*). Perlu dicatat, bahwa unsur *non-violent* menjadi semakin kabur karena ada jenis-jenis tindak pidana ini yang secara potensial dapat menimbulkan akibat ketidakberdayaan atau pingsan atau luka atau bahkan akibat fatal yang dapat diartikan sebagai *violent* seperti obat palsu, polusi, dan sebagainya.

Dalam kondisi yang demikian itu, maka diperlukan kebijakan yang aktif dari pemerintah, dalam arti lebih besar intervensinya untuk melakukan upaya perlindungan hukum bagi masyarakat (konsumen) dari segala bentuk kejahatan yang terjadi.

²⁰⁸ Muladi, 1993, Loc. cit.

Perlindungan hukum bagi masyarakat (konsumen) dari segala bentuk kejahatan yang terjadi merupakan salah satu tujuan yang diharapkan tercapai tatkala penegakan hukum dilaksanakan dengan baik. Namun, adakalanya penegakan hukum tidak dapat terlaksana dengan baik, karena ada beberapa faktor yang menghambat penegakan hukum tersebut, sebagaimana terjadi dalam penegakan hukum terhadap kejahatan periklanan di bidang obat-obatan. Berdasarkan pengamatan dan penelitian di lapangan yang telah dilakukan, secara garis besar faktor-faktor yang menghambat penegakan hukum terhadap kejahatan periklanan di bidang obat-obatan adalah sebagai berikut:

1. Belum adanya peraturan perundang-undangan di bidang periklanan

Dalam menjalankan fungsinya sebagai pengatur kehidupan manusia, hukum harus menjalani suatu proses yang panjang dan melibatkan berbagai aktivitas dengan kualitas yang berbeda-beda. Dalam garis besarnya aktivitas tersebut berupa pembuatan hukum dan penegakan hukum.²⁰⁹ Hukum dalam pengertian disini bukanlah hukum dalam pengertian yang luas, tetapi hukum dalam pengertian hukum positif, yaitu peraturan tertulis atau perundang-undangan yang berlaku di suatu tempat, dalam hal ini di Indonesia.

Undang-undang periklanan sampai saat ini belum diterbitkan, sekalipun iklan memainkan peran yang sungguh-sungguh berarti dalam kehidupan masyarakat, baik

²⁰⁹ Satjipto Rahardjo, 1991, *Op. cit.*, Hal. 175-176.

dari sudut biaya, pengaruh pada masyarakat bisnis dan konsumen, maupun pada kegiatan pemerintah.

Belum adanya undang-undang yang mengatur tentang perilaku periklanan menyebabkan terjadinya ketimpangan dalam pengawasan terhadap perilaku periklanan yang menyimpang, yang bersifat menyesatkan dan menipu, sehingga merugikan konsumen, baik dari segi materiil, kesehatan maupun keselamatan jiwanya.

Ketimpangan yang terjadi dalam pengawasan terhadap perilaku periklanan disebabkan oleh belum adanya undang-undang periklanan adalah adanya ketidakjelasan mengenai siapakah yang berwenang dan bertanggungjawab dalam rangka pengawasan terhadap perilaku periklanan. Dalam arti instansi mana yang berwenang secara penuh dalam menangani masalah periklanan tidak dapat ditentukan secara pasti. Hal ini terbukti dari fakta yang di dapat di lapangan, bahwa dalam hal pengawasan terhadap iklan yang disiarkan oleh media massa, pihak Kanwil Departemen Penerangan Jawa Tengah tidak merasa menjadi instansi yang bertanggungjawab dan berwenang untuk mengawasi peredaran iklan-iklan yang ada di wilayah hukumnya.²¹⁰

Menurut Agus Brotosusilo,²¹¹ akibat tidak memadainya komponen substansi dalam sistem hukum Indonesia, berbagai lembaga yang (seharusnya) berkaitan dengan perlindungan terhadap konsumen menjadi mandul dan tidak berdaya. Menurut pendapat penulis ketiadaan undang-undang periklanan yang sangat berperan untuk mengatur perilaku periklanan pihak produsen/pengusaha dalam mengiklankan

²¹⁰ Wawancara dengan Wardjito Soeharso, Kepala Bidang Pers dan Penerbitan Kanwil Deppen Jateng, 8 Agustus 1999.

²¹¹ Agus Brotosusilo, Op. cit., Hal. 5.

produknya, nampaknya merupakan suatu kesengajaan dari "rezim orde baru", agar dapat dipakai sebagai "justifikasi" untuk tidak menindak pihak produsen/pengusaha yang berperilaku menyimpang dalam mengiklankan produknya di media massa secara menyesatkan, bahkan menipu. Dengan demikian, apabila timbul protes atau gugatan dari masyarakat, agar pemerintah (aparatus penegak hukum) secara tegas menindak atau menuntut iklan yang menyesatkan itu ke pengadilan, maka jawaban "klise", namun efektif akan diperdengarkan, yaitu: "belum ada undang-undang atau peraturan yang mengaturnya".

Adanya undang-undang periklanan akan membuat masing-masing instansi yang berkepentingan dengan dunia periklanan akan mengetahui secara pasti tentang tugas dan wewenangnya terhadap pengawasan perilaku periklanan. Di samping undang-undang ini dapat dijadikan dasar hukum bagi pemerintah untuk melakukan intervensi dalam mengatur perilaku periklanan. Intervensi legal dari pemerintah terhadap perilaku periklanan diyakini sangat penting, karena dapat mempengaruhi, bahkan mampu sebagai pengontrol berbagai jenis kegiatan yang berkaitan dengan dunia periklanan.

Dengan pengaruh dari pemerintah tersebut diharapkan dapat mendorong aktivitas bisnis di bidang periklanan berada dalam "lingkup kemauan politik" yang bertanggungjawab serta memperhatikan keamanan dan keselamatan masyarakat. Dalam kapasitasnya yang demikian itu pemerintah selain sebagai pendorong untuk terwujudnya bisnis yang bertanggungjawab, juga dapat berperan sebagai wasit. Sebagai wasit yang adil pemerintah dengan kapasitasnya sangat mungkin untuk menentukan

kebijakan dalam hal-hal yang berkaitan dengan pengaturan praktik bisnis yang sehat di dunia periklanan.

Melalui kegiatan penelitian kepustakaan dan lapangan yang telah dilakukan, didapatkan beberapa peraturan yang mengatur perilaku periklanan yang tersebar dalam berbagai peraturan perundangan yang berbeda. Beberapa peraturan perundang-undangan yang bermaksud melindungi masyarakat (konsumen) agar tidak mengalami kerugian, baik materi, kesehatan maupun keselamatan jiwanya dari perilaku periklanan yang menyimpang adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang No. 10 Tahun 1961 tentang Barang.
2. Undang-Undang No. 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan.
3. Undang-Undang No. 7 Tahun 1997 tentang Pangan.
4. Undang-Undang No. 24 Tahun 1997 tentang Penyiaran.
5. Undang-Undang No. 40 Tahun 1999 tentang Pers.
6. Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Di samping undang-undang tersebut di atas, ada juga peraturan perundangan sebagai ketentuan pelaksanaan dari undang-undang yang berkaitan dengan periklanan, yaitu:

1. Permenkes No. 76/Men.Kes/Per/XII/76 tentang Ketentuan Peredaran dan Penandaan Susu Kental Manis.
2. Permenkes No. 280Men.Kes/Per/XI/76 tentang Ketentuan Peredaran dan Penandaan Makanan yang Mengandung Bahan Berasal dari Babi.
3. Permenkes No. 329/Men.Kes/Per/XII/76 tentang Produksi dan Peredaran Makanan.

4. Permenkes No. 96/Men.Kes/Per/V/1977 tentang Wadah, Pembungkus, Penandaan serta Periklanan Kosmetika dan Alat Kesehatan.
5. Permenkes No. 79/Men.Kes/Per/III/1978 tentang Label dan Periklanan.
6. SK Bersama Menteri Kesehatan dan Menteri Penerangan RI No. 252/Men.kes/SKB/VII/1980 dan No. 122/Kep/Men.Pen/1980 tentang Pengendalian dan Pengawasan Iklan Obat, Makanan, Minuman, Kosmetika dan Alat Kesehatan.
7. Kepmenkes No. 386/Men.Kes/SK/IV/1994 tentang Pedoman Periklanan Obat Bebas, Obat Tradisional, Alat Kesehatan, Kosmetika, Perbekalan Kesehatan Rumah Tangga dan Makanan-Minuman, dan sebagainya.

Kalau kita perhatikan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang periklanan di atas, sebagian besar peraturan dikeluarkan oleh Departemen Kesehatan. Dengan demikian dapat diketahui bahwa tugas pengawasan terhadap perilaku periklanan lebih banyak di dominasi oleh Departemen Kesehatan, khususnya Balai POM.²¹² Hal ini tidak dapat dilepaskan dari tugas dan fungsi dari Departemen Kesehatan itu sendiri yang berupaya untuk memelihara, melindungi dan meningkatkan kesehatan masyarakat. Sedangkan periklanan erat sekali hubungannya dengan masyarakat (konsumen), di mana pengusaha/produsen dalam usahanya untuk menarik minat konsumen terhadap produk barang dan jasa yang diproduksinya salah satu cara yang dilakukan adalah melalui iklan. Untuk melindungi keamanan, kesehatan dan keselamatan konsumen dari pengaruh perilaku periklanan yang menyesatkan dan tidak

²¹² Periksa Hasil Penelitian I.S. Susanto tentang Studi Sosiologis Mengenai Bekerjanya Hukum dari Lembaga Pengawasan Produk Makanan dan Kosmetika dalam Majalah Masalah-Masalah Hukum No. 9 Tahun 1993, Hal. 42., yang menyatakan: " ... pengawasan terhadap pelaksanaan atas peraturan di bidang makanan dan kosmetika sepenuhnya tergantung dari aktivitas Balai POM".

bertanggungjawab, maka Depkes mengeluarkan beberapa peraturan yang mengatur tentang perilaku periklanan. Dasar hukum Depkes mengeluarkan peraturan yang berkaitan dengan periklanan adalah Undang-Undang tentang Kesehatan.

Dalam undang-undang tersebut perkembangan kesehatan diarahkan untuk mempertinggi derajat kesehatan, yang besar artinya bagi pengembangan dan pembinaan sumber daya manusia Indonesia serta sebagai modal bagi pelaksanaan pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia. Akan tetapi apabila dilihat dari fungsionalisasi Undang-Undang Kesehatan ini masih terdapat beberapa kelemahan, antara lain:

1. Dalam Undang-Undang Kesehatan terdapat 29 pasal yang harus diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah dan 2 pasal yang harus diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden. Sampai saat ini Peraturan Pemerintah dan Keputusan Presiden sebagai peraturan pelaksanaan lebih lanjut dari ketentuan-ketentuan yang di atur dalam pasal-pasal Undang-Undang Kesehatan belum diterbitkan. Sehingga bisa dikatakan ada kekosongan hukum dalam pelaksanaan Undang-Undang Kesehatan.
2. Undang-Undang Kesehatan telah mencabut beberapa peraturan perundangan yang berkaitan dengan penyelenggaraan kesehatan di tanah air. Akan tetapi, karena peraturan perundangan sebagai pelaksanaan lebih lanjut dari Undang-Undang Kesehatan belum ada, maka melalui Pasal 87 Undang-Undang Kesehatan segala peraturan pelaksanaan peraturan perundangan yang telah dicabut itu dinyatakan masih berlaku. Hal tersebut apabila ditinjau dari asas legalitas kurang memberikan kepastian hukum.
3. Peraturan perundangan yang ada berkaitan dengan penyelenggaraan kesehatan yang

masih berlaku itu hanya mencantumkan sanksi administratif atau bahkan tidak mencantumkan sanksi sama sekali (sifatnya hanya mengatur). Hal tersebut kurang dapat menjamin adanya pengawasan dan perlindungan yang efektif, bahkan cenderung menjadi faktor kriminogen.²¹³

2. Kurangnya perhatian aparat penegak hukum terhadap kejahatan di bidang periklanan

Penegak hukum sebagai salah satu unsur yang sangat berpengaruh dalam penegakan hukum perlu mendapat perhatian yang seksama. Penegak hukum yang terlibat dalam usaha-usaha memberikan perlindungan pada konsumen meliputi: kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan PPNS dari Depkes maupun Deppen.

Kejahatan yang dialami oleh masyarakat (konsumen) sebagai akibat penyiaran dan penayangan iklan yang menyesatkan, bahkan menipu dinilai oleh aparat penegak hukum sebagai kejahatan ringan, bahkan dinilai bukan sebagai kejahatan. Dalam beberapa hal penilaian aparat penegak hukum itu ada benarnya, tetapi seiring dengan semakin kompleksnya masalah dan akibat yang mungkin ditimbulkan, seperti dapat merugikan kesehatan atau keselamatan jiwa seseorang dan perbuatan itu disengaja demi kepentingan atau motif ekonomi, maka hal ini harus dipandang sebagai masalah yang besar pula.

²¹³ BPHN, 1992/1993 dalam jurnalnya tentang Naskah Akademis Peraturan Perundang-Undangan tentang Perlindungan Konsumen menyatakan: Peraturan dan keputusan Menteri Kesehatan yang telah dikeluarkan untuk mengatur makanan, obat dan minuman ternyata belum cukup kuat untuk mencegah pelanggaran yang terjadi, karena terhadap pelanggaran tersebut hanya dapat dikenakan sanksi administratif saja, sehingga banyak produsen yang belum mematuhi ketentuan-ketentuan yang ditetapkan (hal. 6).

Berdasarkan fakta di lapangan visi dari penegak hukum yang terlalu menilai persoalan ini ringan dan didukung dengan jumlah personil penegak hukum yang khusus menangani hal ini sangat sedikit, maka wajar jika masalah perlindungan konsumen terhadap iklan yang menyesatkan menjadi terabaikan. Perhatian penegak hukum, khususnya polisi lebih terfokus pada kejahatan-kejahatan konvensional yang menyita perhatian publik seperti perampokan, pembunuhan, perkosaan, pencurian dengan kekerasan, dan sebagainya. Hal ini dapat dibuktikan dari pernyataan Kapoltabes Semarang dalam menanggapi beredarnya Obat Kuat "oil" Cina dan telah pula diiklankan pada berbagai media massa yang terbit di daerah Semarang. Dalam pernyataannya di Tabloid Kriminalitas No. 01 Th. I, Edisi 19-25 Juli 1999, Kapoltabes Semarang berjanji akan menindak pelaku penipuan tersebut.²¹⁴

Pernyataan Kapoltabes Semarang dalam kenyataannya tidak pernah direalisasikan, karena pada waktu diadakan pengecekan di Poltabes Semarang, ternyata data tentang penipuan melalui iklan oleh obat kuat "Oil" Cina tidak ada sama sekali. Hal ini membuktikan tidak adanya perhatian pihak kepolisian terhadap kejahatan periklanan (iklan yang menyesatkan).

Ketika dikonfirmasi kepada Kapoltabes Semarang mengenai pernyataannya yang akan menindak pelaku kejahatan penipuan tersebut, didapat jawaban sebagai berikut:

Pihak Poltabes Semarang memang telah berusaha untuk menindak pelaku kejahatan penipuan melalui iklan tersebut, namun kenyataan di lapangan berbicara lain. Ketika diadakan "razia" terhadap tempat-tempat yang disinyalir menjadi ajang jual beli obat kuat tersebut, ternyata barang bukti (obat kuat "Oil" Cina) tersebut tidak ada di tempat yang menjadi target operasi. Sehingga dalam kasus obat kuat

²¹⁴ Periksa, Tabloid Kriminalitas, Soal Obat Kuat "Oil" Cina, Edisi 19-25 Juli 1999, Hal. 14.

tersebut pihak poltabes merasa kesulitan untuk menindak atau memprosesnya lebih lanjut.²¹⁵

Lebih lanjut dijelaskan oleh Kapoltabes Semarang, dalam kasus ini pihak Poltabes tidak dapat berbuat lebih banyak lagi, untuk itu Kapoltabes berharap agar masyarakat yang mengetahui tempat atau pelaku yang menjual obat kuat tersebut untuk segera melaporkannya kepada Poltabes atau kantor polisi yang terdekat. Namun, pihak Poltabes telah pula beberapa kali melakukan razia ke tempat-tempat penjualan obat kuat tersebut, namun sampai saat ini, pihak poltabes belum mendapatkan barang bukti yang dicari, sehingga tidak dapat diadakan penyidikan lebih lanjut.

Berdasarkan pengamatan dan penelitian di lapangan, ketika penulis menanyakan (dengan cara berpura-pura untuk membeli) obat kuat tersebut, jawaban yang selalu penulis terima adalah tidak ada. Jadi dalam kasus obat kuat "Oil" Cina ini, walaupun pelaku kejahatan penipuan melalui iklan itu tidak dapat dituntut ke pengadilan, namun tindakan polisi yang melakukan razia terhadap obat kuat tersebut membawa dampak yang positif, yaitu hilangnya obat kuat itu dari peredaran atau sudah tidak diperjualbelikan lagi.

Dalam menangani masalah kejahatan periklanan (kejahatan terhadap konsumen) nampaknya personil yang khusus menangani masalah kejahatan tersebut belum mendapat perhatian yang seksama, baik di tingkat kepolisian, kejaksaan, maupun pengadilan. Pengadilan yang ada sementara ini diikutkan pada pengadilan umum. Padahal di beberapa negara persoalan konsumen ini telah mendapatkan

²¹⁵ Wawancara dengan Mathius Salempang Kapoltabes Semarang, 15 Agustus 1999.

perhatian yang khusus bahkan dalam peradilannya. Menurut Az. Nasution,²¹⁶ menarik pengalaman dari negara-negara lain, maka di negara lain itu terdapat peradilan konsumen kecil (*small claims court*). Peradilan konsumen kecil ini dikhususkan, karena ada dampaknya terhadap konsumen kecil tersebut. Pada peradilan konsumen kecil ini beberapa acaranya memang menarik antara lain: umumnya pengacara tidak diperkenankan ikut serta, biayanya murah, acaranya sederhana dan pemeriksaan relatif cepat selesai.

Adanya alat perlengkapan negara yang menjalankan kewenangannya berdasarkan perundang-undangan dalam lingkungan hukum publik, khususnya hukum pidana sangat membantu upaya-upaya perlindungan konsumen. Penerapan hukum pidana akan memberikan dampak yang lebih luas bagi para pihak yang melanggar hukum. Hukum pidana akan mampu memaksa pertanggungjawaban moral yang seharusnya dimiliki oleh para pengusaha/produsen tatkala berhadapan dengan konsumen.²¹⁷ Peranan pemerintah yang lebih aktif terhadap kepentingan konsumen, dalam hal ini birokrasi penegak hukum akan memberikan rasa aman dalam diri konsumen dan sikap hati-hati dari para produsen. Sebagaimana dikatakan oleh Ross Cranston sebagai berikut: "*... that government controls are the best protection for consumers and that other techniques like the free operation or market forces, business self regulation and the privat law are only of limited effect. It is futile to think that*

²¹⁶ Az. Nasution, *Hukum Perlindungan Konsumen Suatu Pengantar* (Daya Widya, 1999), Hal. 238.

²¹⁷ Lihat Borrie, Gordon dan Aubrey L. Diamond, *The Consumer, Society and The Law*, (Penguin Book: Middlesex, England, 1981), Hal. 126.

And it is the criminal law that we can look for proceedings, taken by public officials at the public expense, which maintain high standards of moral conduct in trade.

*business will introduce self-regulatory measures when adverse to their interest ...*²¹⁸

Balai POM Semarang sebagai sebuah lembaga pemerintah yang bergerak di bidang pengawasan obat dan makanan dalam melaksanakan fungsi kontrolnya telah membentuk tim penyidik yang disebut dengan PPNS (Penyidik Pegawai Negeri Sipil). Jumlah PPNS di Balai POM Semarang adalah 14 orang, yang terdiri dari Sarjana Farmasi/Apoteker (13 orang) dan Sarjana Kimia (1 orang). Melihat jumlah PPNS yang ada di Balai POM semuanya berlatar belakang non-hukum, maka sebagian besar upaya penyidikan yang dilakukan lebih bernuansa pada teknis operasional pengujian atau pemeriksaan, tidak sampai pada nuansa yang memberikan perlindungan kepada konsumen.²¹⁹

Harus diakui bahwa ciri utama dari penegakan hukum adalah dimilikinya diskresi oleh aparat penegak hukum. Penyidik Polri dan PPNS BPOM merupakan pembuat keputusan yang paling utama dalam menentukan terhadap masuk atau tidaknya suatu kasus kejahatan di bidang periklanan ke dalam sistem peradilan pidana. Keputusan/kebijakan yang dibuat sebagai reaksi terhadap timbulnya suatu kasus ini sering disebut sebagai diskresi.

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

²¹⁸ Ross Cranston, *Consumers and The Law* (Weidenfield and Nicholson: London, 1979), Hal. 413.

²¹⁹ Lihat SK Menkes No. 146/Menkes/SK/IV/1978 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Balai Pemeriksaan Obat dan Makanan dan No. 783/Menkes/SK/XI/1986 tentang Perubahan mengenai Rumusan Kedudukan Unit Pelaksana Teknis dalam Lingkungan Depkes adalah sebagai pemeriksa dan penguji.

1. seorang pejabat dari sistem peradilan pidana;
2. bertindak dalam suatu kapasitas/kedudukan resmi;
3. membuat suatu putusan yang didasarkan pada penilaian individual.²²⁰

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 yang bersifat situasional; faktor yang berkaitan dengan lingkungan pekerjaan; faktor yang berasal dari kebijakan resmi organisasi; dan faktor karakteristik-karakteristik yang melekat pada pribadi pejabat pembuat diskresi.²²¹

Berdasarkan pada ciri-ciri dan faktor yang mempengaruhi pembuatan suatu diskresi, maka dapat dipahami latar belakang yang menyebabkan di daerah Semarang tidak ditemukan kasus kejahatan periklanan (iklan yang menyesatkan) yang masuk dalam sistem peradilan pidana dan sampai pada tingkat penjatuhan putusan di pengadilan negeri. Bagi pimpinan Poltabes Semarang, khususnya Satuan Reserse,²²² penanganan kejahatan periklanan ditempatkan pada prioritas yang lebih rendah daripada penanganan bentuk-bentuk kejahatan yang lainnya. Beberapa responden (anggota polisi) ketika ditanyakan mengenai tidak pernahnya kasus kejahatan periklanan yang di proses oleh pihak kepolisian untuk diajukan ke pengadilan. Pada umumnya memberikan jawaban, bahwa polisi pada prinsipnya akan melakukan

²²⁰ Samuel Walker, *Op. cit.*, Hal. 198.

²²¹ *Ibid.*, Hal. 204.

²²² Menurut Jepry D.J., Kepala Unit Reserse Ekonomi Poltabes Semarang, penanganan kejahatan di bidang periklanan menjadi ruang lingkup kewenangan Unit Reserse Ekonomi Satuan Reserse Poltabes Semarang.

tindakan penyidikan terhadap semua perkara pidana. Hanya saja dalam prosesnya, polisi sering melakukan beberapa kebijakan berupa seleksi perkara, yang disebabkan oleh minimnya dana operasional, terbatasnya kemampuan personil, kurangnya kemampuan profesional yang berhubungan dengan kejahatan korporasi. Akibat keterbatasan tersebut, maka ditempuhlah kebijakan untuk mengklasifikasi dan memprioritaskan perkara-perkara tertentu dan mendiadakan perkara-perkara yang lain. Diskresi atas dasar pertimbangan yang demikian ini dapat melahirkan sikap diskriminatif yang tidak disadari.

Demikian pula penanganan kejahatan periklanan oleh BPOM Semarang sampai saat ini belum ada yang diproses sampai ke tingkat pengadilan negeri, karena selama ini tindakan yang dilakukan oleh BPOM adalah dengan memberikan peringatan-peringatan tertulis atau perintah untuk menarik iklan dari peredaran di media massa kepada perusahaan/produsen yang melanggar ketentuan perundang-undangan tentang periklanan.

Menurut I.S. Susanto dalam hasil penelitiannya tentang Studi Sosiologis Mengenai Bekerjanya Hukum dari Lembaga Pengawasan Produk Makanan dan Kosmetika, bahwa Balai POM itu sendiri merupakan bagian dari badan administrasi (Departemen Kesehatan), dalam arti berbeda dengan penegak hukum yang lain seperti polisi, jaksa atau hakim, yang memang merupakan badan penegak hukum, sehingga mereka di dalam menjalankan peraturan tentang pengawasan produk makanan dan kosmetika terutama diarahkan pada terpenuhi tujuan organisasinya (Departemen Kesehatan), yaitu untuk mewujudkan derajat kesehatan bagi warga masyarakat. Akibatnya, dalam menjalankan peraturan-peraturan yang menjadi tugasnya ditempuh

terutama melalui tindakan non-justisia, yaitu tindakan-tindakan administratif yang lebih bersifat pembinaan dan pengenalan terhadap hal-hal yang dapat meningkatkan kesehatan bagi warga masyarakat.²²³

Hal yang demikian ini, terjadi juga dalam pengawasan yang dilakukan oleh BPOM Semarang terhadap iklan obat-obatan yang beredar di Semarang. Terhadap iklan obat-obatan yang dinilai melanggar peraturan yang berkaitan dengan periklanan, tindakan yang diberikan terhadap perusahaan/produsen hanyalah berupa tindakan administratif, berupa peringatan tertulis dan perintah penarikan peredaran iklan tersebut dari peredaran.

Berdasarkan analisis ideologi birokrasi maka kondisi ini akan mengantarkan kepada situasi kerja yang berkonsentrasi pada pembentukan korps Departemen Kesehatan. Secara sekilas hal ini benar, namun jika dihubungkan dengan konteks perlindungan hukum maka hal ini tidak tepat. Karena perbuatan melanggar hukum yang dilakukan oleh pengusaha/produsen hanya terbukti secara laboratoris berdasarkan pemeriksaan dan pengujian saja, tanpa dibuktikan secara hukum. Sedangkan tindakan yang dilakukan terhadap perusahaan/produsen tidak transparan, karena hasilnya tidak dipublikasikan pada masyarakat.

Dengan demikian, ideologi birokratis yang ada dalam Balai POM akan menciptakan kondisi bahwa seolah-olah Balai POM bekerja untuk dirinya sendiri, yaitu bertugas untuk memeriksa dan menguji, bukan memberikan pelayanan dan perlindungan kepada konsumen, sehingga birokrasi yang ada tidak dapat berfungsi

²²³ I.S. Susanto, *Op. cit.*, Hal. 42.

dengan sempurna karena informasi yang ada tidak mengalir kepada konsumen yang membutuhkan dan akhirnya pengawasanpun akan menjadi lemah.²²⁴

Berdasarkan fakta yang diuraikan di atas, terdapat indikasi yang sangat menonjol bahwa berlangsungnya kejahatan periklanan selama ini terutama karena adanya keterlibatan birokrasi (pemerintah), baik secara kelembagaan maupun oleh aparat birokrasi.

Keterlibatan birokrasi tersebut dilakukan melalui kebijakan-kebijakan yang memberi peluang korporasi/perusahaan melakukan tindakan ilegal dan merugikan masyarakat maupun dalam membiarkan dalam arti tidak mengambil tindakan terhadap korporasi yang merugikan masyarakat. Setiap kali kita menyaksikan tindakan-tindakan korporasi yang melanggar hukum dan yang merugikan rakyat banyak hampir selalu tidak tersentuh oleh hukum. Kalaupun sempat mencuat ke permukaan, maka berbagai cara dilakukan seperti membantah, mengklarifikasi, menutupi, kurang bukti atau seakan-akan mengambil tindakan namun tidak ada kelanjutannya.²²⁵

Menurut I.S. Susanto, nampaknya alasan utama yang sering kita dengar adalah karena "belum ada undang atau peraturan", meski bisa dipertanyakan: mengapa tidak dibuat undang-undang atau peraturan?. Hal ini menunjukkan bahwa selama Orde

²²⁴ Periksa Kadri Husin, *Relevansi Kesatuan Pandang Penegak Hukum dalam Penanggulangan Kejahatan*, Makalah, 1987, Hal. 17. Menurutnya:

Penunjukkan anggota organisasi yang berlebihan cenderung menimbulkan "instansi sentris", lebih mengutamakan "prestise" daripada "prestasi".

²²⁵ Sikap yang demikian itu dapat dilihat dari tindakan Kapoltabes Semarang dalam menanggapi masalah obat kuat "Oil" Cina yang dimuat dalam Tabloid Kriminalitas, yaitu seakan-akan mengambil tindakan namun tidak ada kelanjutannya.

Baru hukum cenderung dipakai sebagai alat legitimasi dan untuk melindungi kepentingan-kepentingan penguasa dan kroni-kroninya.²²⁶

3. Terbatasnya Sarana atau Fasilitas yang Mendukung Upaya Penegakan Hukum terhadap Kejahatan Periklanan di Bidang Obat-Obatan

Penegakan hukum akan berlangsung dengan baik apabila didukung dengan sarana atau fasilitas yang cukup. Sarana atau fasilitas ini digunakan untuk mencapai tujuan. Sarana atau fasilitas tersebut, antara lain mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup, dan sebagainya. Kalau hal-hal tersebut tidak terpenuhi, maka mustahil penegakan hukum akan mencapai tujuannya.

Dari wawancara yang dilakukan dengan Poltabes Semarang diketahui, bahwa polisi dalam menangani kejahatan konvensional saja merasa kesulitan, apalagi harus menangani kejahatan yang tanpa kekerasan (*non-violent*). Pernyataan yang demikian menyiratkan bahwa kepolisian kekurangan personil dalam menangani kejahatan yang semakin hari semakin meningkat, baik kuantitas maupun kualitasnya. Belum lagi dari segi kemampuan personil polisi untuk menyidik kejahatan-kejahatan korporasi (seperti kejahatan di bidang periklanan) kurang dapat diandalkan. Mengingat jenis kejahatan tersebut biasanya dilakukan oleh orang-orang yang cukup pandai (*intellectual criminal*) dan mempunyai status sosial yang tinggi (*power full*), sehingga upaya-upaya untuk mengungkap kejahatan tersebut seringkali menemui kesulitan.

²²⁶ I.S. Susanto, Pidato Pengukuhan Guru Besar, Op. cit., Hal. 6.

Kenyataan di lapangan membuktikan, bahwa Poltabes Semarang sebagai salah satu instansi yang berwenang melakukan penyidikan merasa kesulitan dalam mengungkap kasus kejahatan di bidang periklanan. Jangankan jumlah kasus kejahatan periklanan yang terjadi di Semarang, jumlah personil PPNS dari Depkes yang ada di Semarang saja Poltabes Semarang tidak mengetahui.

Jumlah kasus kejahatan periklanan tidak dapat diketahui secara pasti oleh Poltabes Semarang, karena biasanya kasus tersebut diselesaikan oleh Balai POM hanya dengan memberikan peringatan tertulis dan memerintahkan pada pengusaha/produsen untuk menarik iklan yang melanggar tersebut dari peredarannya di media massa. Di samping sikap polisi sendiri yang menganggap kejahatan periklanan itu sebagai kejahatan ringan, bahkan bukan kejahatan dan untuk menyidikinya menunggu pengaduan dari masyarakat. Hal ini tidaklah mengherankan, karena pandangan yang dianut oleh hukum pidana dan para penegak hukum adalah akibat langsung, sehingga seakan-akan akibat yang tidak langsung atau tidak segera datangnya, kurang atau bahkan tidak pernah mendapat perhatian dari aparat penegak hukum, dalam hal ini Poltabes Semarang.

Balai POM Jawa Tengah memiliki 136 orang pegawai, 93 orang tenaga teknis dan 43 orang tenaga administrasi. Jika dilihat dari latar belakang pendidikannya, sebagian besar berlatar belakang pendidikan teknis, sedangkan yang berlatar pendidikan hukum hanya 1 orang. Sedangkan jumlah PPNS di Balai POM adalah 14 orang. Jumlah yang terbatas ini harus melakukan pengawasan pada 35 kabupaten dan kotamadia se-Jawa Tengah. Padahal Balai POM tersebut berpusat di Semarang tanpa adanya kantor pembantu di daerah-daerah. Untuk melakukan aktivitasnya ke daerah-

daerah, Balai POM kurang didukung oleh sarana transportasi yang memadai, khususnya kendaraan roda empat yang merupakan inventaris, hanya 2 di antaranya yang berada dalam kondisi yang baik dan 3 rusak ringan. Mobilitas yang tinggi dan daya jangkau pemeriksaan yang luas menuntut adanya dedikasi dan semangat pengabdian yang tinggi dari para aparatnya. Namun, dengan kondisi sarana yang ada jelas sulit sekali untuk bisa bekerja sesuai dengan harapan, yaitu terwujudnya penegakan hukum terhadap kejahatan periklanan di bidang obat-obatan secara baik.

Begitu pula untuk memeriksa iklan-iklan yang disiarkan atau ditayangkan di media massa, terlebih dahulu Balai POM harus membeli surat kabar, tabloid, atau majalah yang beredar di pasaran atau mengambil brosur/leaflet di apotik-apotik, sehingga keterbatasan dana akan mempengaruhi pemeriksaan terhadap iklan-iklan obat yang beredar tersebut. Belum lagi untuk iklan obat yang disiarkan di media radio dan televisi, diperlukan tenaga petugas yang setiap waktu harus berkonsentrasi untuk memperhatikan dan mendengarkan iklan-iklan yang disiarkan tersebut. Khusus untuk pengawasan terhadap iklan yang ditayangkan oleh media televisi, Balai POM sampai saat ini belum dapat melakukan pengawasan, karena adanya kendala di bidang teknis, tenaga maupun personilnya.

Terbatasnya sarana yang dimiliki oleh Balai POM menyebabkan masih banyak iklan-iklan obat yang disiarkan dan ditayangkan di media massa belum terjangkau untuk dilakukan pengawasan. Hal ini terbukti dengan masih banyaknya iklan-iklan obat yang beredar di masyarakat melanggar ketentuan-ketentuan peraturan di bidang periklanan.

4. Kurangnya Pengetahuan dan Kesadaran Hukum Masyarakat terhadap Iklan Obat-Obatan yang Menyesatkan sebagai Kejahatan

Faktor masyarakat sebenarnya bersatu padu dengan faktor budaya masyarakat,²²⁷ oleh sebab itu pembahasan mengenai faktor masyarakat sebagai salah satu faktor yang menghambat penegakan hukum terhadap iklan obat-obatan yang menyesatkan disatukan dengan faktor budaya masyarakat, karena di antara keduanya mempunyai hubungan yang sangat erat.

Penegakan hukum berasal dari masyarakat, dan bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat. Oleh karena itu, dipandang dari sudut tertentu, maka masyarakat dapat mempengaruhi penegakan hukum tersebut. Persoalan penegakan hukum di bidang kejahatan periklanan memang merupakan suatu masalah yang rumit. Di satu pihak masyarakat (konsumen) yang menjadi korban kejahatan periklanan tidak merasa dirinya menjadi korban kejahatan. Di lain pihak, pengusaha/produsen dalam usahanya meningkatkan pangsa pasar produknya, berusaha mempromosikan produknya tersebut dengan segala cara, termasuk melalui iklan-iklan yang tidak jujur dan menyesatkan, bahkan menipu.

Taraf pendidikan sebagian besar rakyat Indonesia yang masih rendah, menjadikan pula taraf kehidupan mereka berada dalam keadaan, di mana tuntutan mereka atas barang atau jasa hanya didasarkan pada harga murah tanpa terlalu memperhatikan mutu. Kenyataan ini memungkinkan pengusaha/produsen yang tidak mempunyai tanggungjawab sosial untuk melakukan perbuatan yang merugikan

²²⁷ Soerjono Soekanto, 1986, *Op. cit.*, Hal. 45.

masyarakat (konsumen). Salah satu caranya adalah melalui iklan-iklan yang menyesatkan atau menipu. Kebanyakan konsumen dari golongan ini, bilamana menyadari kerugian yang dideritanya juga tidak mau dan tidak mampu untuk berbuat sesuatu.

Hal ini tercermin dari wawancara yang dilakukan dengan Eddi Handoko, seorang konsumen yang tertarik dengan iklan obat tradisional "Kuku Bima TL" (TL adalah singkatan dari kata "tahan lama"), yang mengklaim dalam iklannya dapat membuat sorang pria menjadi "perkasa" (dalam konotasi hubungan seks), apabila meminum obat tradisonal tersebut.²²⁸ Tertarik dengan pernyataan iklan tersebut, Eddi Handoko membeli beberapa kaplet Kuku Bima TL, dan meminumnya sesuai dengan dosis dan petunjuk yang terdapat dalam kemasan obat tradisional tersebut. Namun, setelah mencoba untuk meminumnya selama beberapa hari, pada hari pertama, kedua , dan ketiga, ia tidak merasakan perubahan yang drastis pada dirinya, "hubungan suami istri" yang dilakukan dengan istrinya tetap saja seperti hari-hari biasanya sebelum ia meminum obat tradisonal tersebut. Dalam berhubungan dengan istrinya, walaupun telah meminum obat tersebut tidak membuat ia menjadi pria "perkasa" dan "tahan lama". Menghadapi kejadian seperti ini, tindakan Eddi Handoko hanya dapat "menggerutu" dalam hati dan membiarkan saja kejadian tersebut, serta menganggap obat yang diminumnya itu tidak manjur.

²²⁸ Beberapa orang responden mengakui hal yang sama terjadi pada mereka, yaitu apa yang diklaim atau dinyatakan dalam iklan obat tradisional tidak sesuai dengan bunyi atau janji yang terdapat dalam iklan tersebut. Obat tradisional yang dicoba dan diminum responden antara lain Berial, darial, Ramuan Madura, SrongPas, Irex.

Berdasarkan pengamatan dan wawancara dengan sejumlah responden di lapangan, dapat diketahui bahwa sebagian besar responden yang merasa tertipu oleh iklan obat-obatan yang menyesatkan adalah responden yang membeli obat tradisional, baik itu obat tradisional yang mengklaim dapat menyembuhkan penyakit tertentu, berbagai macam penyakit maupun obat tradisional yang secara khusus mengklaim mampu membuat pria "perkasa" dan "tahan lama".

Tertarik dengan hasil wawancara yang dilakukan dengan sejumlah responden, penulis mencoba untuk membuktikan kebenaran pernyataan dari para responden tersebut, karena sebagaimana halnya penelitian kualitatif, peneliti hendaknya dapat menyelami apa yang dialami oleh objek yang diteliti, di samping untuk mengecek kebenaran data yang diajukan oleh responden sesuai dengan prinsip "triangulasi" data.

Berdasarkan alasan di atas, penulis membeli 3 (tiga) kaplet obat tradisional "Kuku Bima TL" dan meminumnya sesuai dengan petunjuk dan dosis yang dianjurkan. Sama halnya yang terjadi dengan responden di atas (Eddi Handoiko), penulis tidak mengalami perubahan yang berarti setelah meminum obat tradisional tersebut selama tiga hari berturut-turut, dalam arti penulis tidak menjadi "perkasa" dan "tahan lama" ketika berhubungan dengan istri sebagaimana yang diklaim dalam iklan obat tradisional Kuku' Bima TL tersebut.

Namun begitu ada beberapa perubahan/efek yang terjadi setelah meminum obat tradisional tersebut, yaitu:

1. Ketika terjadi "ereksi", penis menjadi lebih keras, tetapi kekerasan tersebut tidak menyebabkan penis menjadi tahan lama.

2. Ketika terjadi "ejakulasi", penis terasa panas/nyeri yang menyebabkan berkurangnya "kenikmatan" tatkala terjadi ejakulasi.

Menurut pendapat penulis, untuk membuat seorang pria "tahan lama" (dalam istilah kedokteran disebut masalah "ejakulasi dini") dalam berhubungan dengan istrinya, harus dikonsultasikan dengan dokter yang menangani masalah tersebut (seksolog) dan hal itu dapat di atasi dengan mengadakan latihan-latihan dengan bimbingan dokter seksolog.

Apabila dihubungkan dengan peraturan yang mengatur tentang tata cara beriklan, yaitu SK Menkes No. 386/1994, maka banyak pernyataan dalam iklan tradisional tersebut bertentangan dengan ketentuan tersebut. Misalnya, untuk obat tradisional atau jamu golongan sehat pria oleh SK Menkes 386/1994 dinyatakan: pertama; obat tradisional yang termasuk golongan sehat pria, pria perkasa, pria jantan dan sebagainya dilarang memberikan informasi bahwa obat tradisional tersebut mempunyai kegunaan sebagai aprodisiak (meningkatkan kejantanan), kecuali kalau pada etiket sudah disetujui pencantuman klaim tersebut. Kedua; iklan obat tradisional yang termasuk dalam kategori ini juga dilarang memberikan informasi bahwa obat tradisional tersebut mampu memberikan penampilan yang prima dan enersi yang berlebih, bahkan dilarang mencantumkan kata-kata bisa "merukunkan suami-istri". Nyatanya, hampir semua obat tradisional/jamu yang disurvei oleh YLKI seperti Srong Pas, EsHA, Kuku Bima, Pasak Bumi, Kuku Bima, dan sebagainya semuanya mencantumkan kata-kata yang semacam itu.²²⁹

²²⁹ Periksa, YLKI, *Menggugat Iklan Jamu Tradisional*, Warta Konsumen VIII, Agustus 1998, Hal. 24-25.

Demikian pula untuk larangan menggunakan kata-kata yang bernuansa mampu "menyembuhkan", misalnya mengobati, menghilangkan dan yang semacamnya, semua obat tradisional yang disurvei oleh YLKI mencantumkan kata-kata antara lain: mampu mengobati, menghilangkan atau menyembuhkan. Apapun alasannya, pernyataan atau klaim dalam iklan obat tradisional tersebut tidak dapat dibenarkan, karena semua yang berkategori obat tradisional belum pernah mengalami pengujian secara klinis. Hal inilah yang membedakan antara obat tradisional dengan obat modern.

Mengenai obat modern yang dikenal di pasaran sebagai obat bebas dan bebas terbatas sebagian responden mengakui kebenaran atau khasiat obat yang diiklankan di media massa tersebut. Sebagaimana yang diceritakan seorang responden pada penulis, ketika ia sakit kepala, ia minum obat "Panadol", dalam beberapa jam kemudian keluhan sakit kepala tersebut mereda atau hilang.²³⁰ Demikian pula untuk obat sakit flu/pilek, beberapa responden mengatakan "cocok" untuk merek obat flu/pilek tertentu, sedangkan responden yang lain menyatakan tidak "cocok". Umumnya dalam menggunakan obat flu/pilek ini, apabila seorang responden dalam tiga atau empat hari merasa belum reda juga gejala flu/pileknya, maka responden kemudian mencoba pada merek obat flu/pilek yang lain.

Berdasarkan wawancara yang dilakukan dapat diketahui, bahwa responden apabila merasakan gejala sakit tertentu yang mereka pandang ringan, umumnya mereka langsung berusaha untuk mengobati sendiri gejala sakit tersebut dengan membeli obat-

²³⁰ Wawancara dengan seorang responden pengguna obat-obatan yang diiklankan di media massa, tanggal 9 Juli 2001.

obatan tertentu yang beredar di pasaran, tanpa merasa harus perlu memeriksakan diri ke dokter, puskesmas atau rumah sakit. Gejala-gejala sakit yang dipandang ringan oleh para responden sangat bervariasi, yaitu antara lain: flu/pilek, batuk, demam, sakit kepala, masuk angin, sakit perut/diare/, panas dalam/sariawan dan sesak napas/asma.

Obat-obat bebas dan bebas terbatas yang memang dapat dibeli secara langsung tanpa perlu resep dokter yang dalam iklannya mengklaim dapat meredakan atau menyembuhkan gejala-gejala sakit di atas, pada kenyataannya memang mampu meredakan gejala sakit yang dirasakan oleh para responden. Hanya saja yang menjadi permasalahannya adalah produsen obat cenderung terlalu berlebih-lebihan dalam mengiklankan kemampuan produk obatnya yang diproduksinya tersebut. Sebagai contoh adalah iklan obat sesak napas "Napacin". Dalam iklannya menceritakan seorang wanita, mengalami sesak napas, yang digambarkan seolah-olah dililit oleh tali secara kuat disekujur tubuhnya. Setelah meminum obat "Napacin", maka gejala sesak napasnya menjadi hilang dan pernapasannya menjadi lega kembali seakan berada di kebun bunga. Demikian pula untuk iklan obat-obatan lainnya, penggambaran yang diberikan kepada masyarakat luas, seolah-olah dengan meminum obat yang diiklankan gejala penyakit tertentu yang dialami oleh mereka akan segera sembuh begitu mereka meminum obat tersebut.²³⁰

Penggambaran yang demikian ini tentu saja berlebihan dan dilarang oleh ketentuan SK Menkes No. 386/1994 yang menyatakan iklan obat tidak boleh

²³⁰ Contoh lainnya adalah iklan obat batuk "Benadryl Expectorant". Dalam iklannya diperlihatkan seorang direktur wanita, ketika bangun di pagi hari terserang batuk, kemudian menelpon sekretarisnya dan menyatakan hari ini ia tidak dapat bekerja. Setelah menelpon ia lalu minum obat "Benadryl Expectorant", setelah meminum obat tersebut ia kemudian dapat berangkat kerja, yang membuat terkejut sekretarisnya karena ibu direktur telah sembuh.

menunjukkan efek/kerja obat segera sesudah penggunaan obat.²³² Secara logika, tidak mungkin seorang yang terserang gejala sakit tertentu, begitu meminum obat akan langsung sembuh dalam beberapa menit sebagaimana yang digambarkan dalam iklan-iklan obat tersebut. Sebagaimana diketahui, bahwa dalam tubuh manusia harus ada proses yang harus dilalui untuk mencernakan sesuatu yang telah diminum atau dimakannya. Proses tersebut akan berlangsung sekitar dua atau tiga jam, barulah sesuatu itu akan terurai menjadi zat-zat yang dapat dialirkan oleh sel-sel darah merah ke seluruh tubuh.

Berdasarkan pengamatan dan wawancara yang dilakukan, sebagian besar responden merasa tidak keberatan dan dapat menerima apa yang digambarkan dalam iklan obat tersebut dan menganggap hal itu biasa saja dalam dunia usaha atau promosi. Hal ini tercermin dari jawaban yang diberikan oleh responden, ketika ditanyakan apa alasan mereka menganggap hal tersebut biasa/wajar saja: "Wong, namanya orang dagang, mas. Ya, mesti muji-muji kemanjuran dagangannya setinggi langit dong, mas. Kalu enggak begitu, nanti kapan "payune".²³³

Sikap sebagian besar masyarakat yang permisif dan membiarkan saja iklan-iklan yang menyesatkan tersebut merupakan bukti kurangnya pengetahuan atau kesadaran hukum masyarakat sebagai konsumen yang harus dihormati hak-haknya untuk memperoleh informasi yang benar dan akurat sebagaimana diatur

²³² Periksa hasil penelitian LP2K Semarang yang telah dibahas dalam uraian terdahulu, Hal. 159-160.

²³³ Wawancara dengan seorang konsumen pengguna obat-obatan yang diiklankan di media massa, tanggal 12 Juli 2001.

dalam Pasal 4 Undang-Undang Perlindungan Konsumen²³⁴ dan SK Menkes No. 386/1994.

Hal ini berbeda dengan hasil survey YLKI terhadap iklan sejumlah obat bebas dan bebas terbatas yang disiarkan atau ditayangkan di media massa. Hasil survey YLKI menyatakan iklan obat yang ada pada umumnya menyesatkan. Iklan-iklan obat yang ada pada umumnya hanya memunculkan kemampuan dan kegunaan obat, yang kadangkala terkesan berlebihan dan tidak rasional. Boleh dikatakan tidak satu iklan obatpun yang memberikan peringatan atau informasi mengenai efek samping produknya. Pencantuman tanda peringatan pada akhir penayangan iklan hampir tidak berarti apa-apa karena begitu cepatnya.²³⁵

Tidak dipungkiri, iklan merupakan media untuk menyampaikan kehebatan produk dengan tujuan menarik konsumen sebanyak-banyaknya, dan mencapai penjualan setinggi-tingginya. Waktu yang singkat dan biaya yang tinggi tidak memberi kesempatan pada sebuah iklan untuk menampilkan akibat samping penggunaan obat. Namun demikian, kondisi masyarakat sekarang ini patut menjadi pertimbangan. Ketika membaca label kemasan belum menjadi budaya, apa yang disampaikan iklan menjadi sangat berperan. Keputusan seringkali diambil berdasarkan iklan yang dilihat atau didengar.

²³⁴ Pasal 4 UU Perlindungan Konsumen menyatakan hak konsumen adalah: (a) hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa; (b) hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan; (c) hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa;

hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan; dan sebagainya.

²³⁵ YLKI, Survey YLKI: *Iklan Obat Sesuai Konsumen*, Warta Konsumen VII, Juli 1996, Hal. 19.

Periksa pula hasil penelitian LP2K dalam uraian terdahulu, Hal. 159-160.

Dengan kondisi ini, sekali lagi, pihak produsen diharapkan memberikan informasi yang memadai bagi konsumen untuk dapat menentukan pilihan. Peringatan atau kontraindikasi, sebaiknya juga disampaikan dalam iklan. Misalnya, peringatan untuk tidak menjalankan kendaraan atau mesin sehabis minum obat tertentu, hendaknya disebutkan dalam iklan, sehingga konsumen dapat mempertimbangkannya sebelum mengkonsumsi.

Berdasarkan wawancara yang dilakukan, konsumen yang merasa dirugikan atau ditipu oleh iklan-iklan obat tersebut, tidak merasa dirinya menjadi korban penipuan oleh iklan dan menganggap kejadian itu biasa saja atau memang obatnya tidak manjur. Hal ini dapat diketahui dari pernyataan Agus Haryanto, ketika ditanyakan apakah ada keinginan untuk mengadukan atau menuntut sehubungan dengan tidak terbuktinya kemanjuran obat tradisional "Berial" yang diminumnya kepada pihak yang berwajib, Agus Haryanto menjawab: "Wah, tidak tahu mas!. Orang seperti saya ini mana berani berurusan dengan pihak yang berwajib, apalagi saya tidak tahu harus mengadu ke mana. Dan lagi saya takut urusannya jadi panjang".²³⁵

Sikap masyarakat yang demikian ini sesuai dengan pernyataan Herbert Marcuse, bahwa manusia dalam masyarakat industri modern tidak lagi menjadi dirinya sendiri. Kita telah menjadi salah satu onderdil saja dalam mesin besar sistem ekonomi kapitalis yang ditunjang oleh kecanggihan ilmu dan teknologi yang bersifat represif. Sistem ini dengan halus telah berhasil meredam segala bentuk sikap kritis dan

²³⁵ Wawancara dengan Agus Haryanto, salah satu konsumen yang tertipu oleh iklan obat tradisional "Berial", Semarang, 15 September 1999.

negasi masyarakat. Kita, dalam masyarakat industri modern, tanpa sadar menjadi manusia yang berdimensi tunggal.²³⁷

Terlebih lagi pada masyarakat Indonesia, di mana pada era Rezim Orde Baru, pembangunan ekonomi diarahkan pada tercapainya perkembangan dan peningkatan perekonomian secara nasional. Untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang tinggi, maka digunakanlah pendekatan keamanan, agar stabilitas nasional dapat selalu terjaga. Kebijakan yang demikian ini membawa konsekuensi dianutnya paradigma/pendekatan kekuasaan oleh pemerintahan Rezim Orde Baru, yang dalam praktiknya menimbulkan anggapan dalam masyarakat, bahwa penguasa/pemerintah selalu benar. Pendekatan kekuasaan tersebut menjadikan perbedaan pandangan dan konflik yang timbul tidak diakui keberadaannya dan diselesaikan melalui paksaan. Penyelesaian dengan paksaan jelas meninggalkan nilai-nilai keadilan dan nilai-nilai demokratis, tidak rasional, tidak bermoral dan tidak etis.

Keadaan masyarakat yang demikian ini sesuai pula dengan hasil penelitian yang didapat oleh BPHN, bahwa kesadaran hukum masyarakat masih rendah dan belum terkondisinya masyarakat (konsumen) yang memiliki kemauan besar untuk menuntut hak-haknya.²³⁸

Pengetahuan dan kesadaran hukum masyarakat yang masih rendah, yang menganggap kejahatan periklanan di bidang obat-obatan, yaitu iklan-iklan yang bersifat menyesatkan dan menipu sebagai bukan perbuatan jahat yang tercela, akan tetapi

²³⁷ YLKI, Iklan Menciptakan Manusia Berwajah Tunggal, Warta Konsumen II, Februari 1996.

²³⁸ BPHN, Laporan Akhir Penelitian tentang Perlindungan terhadap Kepentingan Konsumen, Jakarta, 1992, Hal. 77.

dipandang sebagai perbuatan yang semata-mata hanya untuk memperoleh keuntungan semata, dan karenanya merupakan tindakan yang wajar di dalam dunia bisnis. Akibat selanjutnya dari keadaan yang demikian adalah masyarakat hampir tidak pernah memberikan reaksi terhadap tindakan merugikan yang dilakukan oleh pengusaha/produsen. Sehingga hal ini justru akan merugikan bagi kehidupan hukum, sebab ia kehilangan salah satu subjek penting dalam penegakan hukum, yaitu peran serta masyarakat (konsumen) dalam kontrol sosial.

Akar ketidaktahuan masyarakat bahwa iklan yang menyesatkan itu sebagai kejahatan yang sangat merugikan antara lain disebabkan tindakan yang merugikan itu (iklan yang menyesatkan) diintegrasikan dalam struktur bisnis yang sah, sehingga tindakan yang merugikan tersebut tidak nampak dan karenanya masyarakat kurang menyadarinya. Di samping itu dapat pula disebabkan oleh ketidakterlihatan kejahatan periklanan itu sebagai kejahatan, karena kompleks dan kecanggihan perencanaan serta pelaksanaannya; oleh tidak ada atau kurangnya perundang-undangan dan lemahnya penegakan dan pelaksanaan hukum; serta oleh lenturnya sanksi hukum dan sanksi sosial sehingga gagal dalam menguatkan dan menegakkan kembali sentimen kolektif terhadap ikatan moral.²³⁹

Berdasarkan pengamatan di lapangan, apa yang dikemukakan di atas memang benar secara umum, namun akhir-akhir ini sudah mulai ada kesadaran dari masyarakat (konsumen) untuk menuntut haknya, hal ini terbukti dengan makin

²³⁹ I.S. Susanto, *Menciptakan Lingkungan ...*, Op. cit., Hal 7.

banyaknya pengaduan-pengaduan yang disampaikan oleh masyarakat, baik melalui LP2K maupun media massa.²⁴⁰

²⁴⁰ Lihat, Suara Merdeka, *Iklan Belanja di Matahari Dinilai Kelabuhi Konsumen*, 16 Juni 1997.
Lihat pula, Suara Merdeka, *16 Pengaduan Konsumen Dituntaskan*, 7 Januari 1997.

BAB IV

PENUTUP

Berdasarkan uraian-uraian yang telah disajikan pada bab-bab sebelumnya, maka pada bagian penutup ini dikemukakan beberapa kesimpulan sebagai hasil dari pembahasan tentang penegakan hukum terhadap iklan obat-obatan yang menyesatkan. Selain itu dalam rangka mengoptimalkan hasil penelitian dalam tesis ini, maka dikemukakan beberapa saran guna meningkatkan upaya-upaya yang konkrit dalam hal penegakan hukum terhadap iklan obat-obatan yang menyesatkan.

A. Kesimpulan.

1. Penegakan hukum terhadap iklan obat-obatan yang menyesatkan (kejahatan periklanan) belum berjalan sebagaimana yang diharapkan. Aparat penegak hukum, khususnya polisi sebagai “ujung tombak” penegakan hukum, kurang pro-aktif dalam menangani kejahatan periklanan tersebut. Untuk menyidik kejahatan periklanan di bidang obat-obatan (iklan yang menyesatkan atau menipu) pihak kepolisian menunggu laporan atau pengaduan dari masyarakat/konsumen yang merasa dirugikan. Selama tidak ada laporan atau pengaduan dari

masyarakat/konsumen yang merasa dirugikan oleh iklan yang menyesatkan atau menipu, maka polisi tidak dapat mengadakan penyidikan terhadap kejahatan periklanan tersebut. Pandangan polisi yang demikian ini merupakan hal yang wajar, karena pandangan yang dianut dalam hukum pidana maupun aparat penegak hukum adalah akibat langsung, sehingga seakan-akan akibat yang tidak langsung atau tidak segera datangnya, kurang bahkan tidak pernah mendapat perhatian dari polisi. Di samping itu dalam penanggulangan kejahatan prioritas utama polisi difokuskan pada penanganan kejahatan-kejahatan yang menarik perhatian masyarakat umum, seperti pembunuhan, perkosaan, pencurian dengan kekerasan, pencurian dengan pemberatan, dan sebagainya, yang dikenal dengan istilah kejahatan warungan atau kejahatan konvensional.

Selain aparat penegak hukum, instansi pemerintah yang berperan dalam penegakan hukum terhadap kejahatan periklanan adalah Departemen Kesehatan dan Departemen Penerangan, di mana berdasarkan Pasal 6 ayat (2) pegawai dari kedua departemen tersebut di atas dapat bertindak sebagai Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS). Kedua instansi tersebut sebenarnya mempunyai peranan yang sangat strategis dalam mengawasi dan mengontrol peredaran iklan yang ada di wilayah hukumnya, namun karena kurangnya koordinasi dan kerja sama yang baik antara kedua instansi tersebut menyebabkan fungsi pengawasan dan kontrol yang diemban oleh kedua instansi tersebut menjadi lemah. Dalam menangani masalah iklan yang menyesatkan kedua instansi tersebut sibuk dengan kewenangan masing-masing instansinya, yaitu Departemen Kesehatan (Ditjen POM) lebih menitik beratkan pada pemeriksaan dan pengujian secara klinis terhadap produk-produk yang mereka

anggap bermasalah atau melanggar hukum, lalu menyelesaikannya secara administratif, sedangkan Departemen Penerangan (Kanwil Deppen Jawa Tengah) menitik beratkan fungsi kontrolnya terhadap berita-berita di media massa, apakah telah menimbulkan keresahan dalam masyarakat, yaitu menyebarkan fitnah, bertentangan atau menyinggung masalah SARA, mengandung pornografi, dan sebagainya. Mengenai iklan yang beredar di media massa pihak Deppen tidak merasa berkewajiban untuk mengawasi dan mengontrolnya. Dengan demikian dapat disimpulkan, bahwa masing-masing instansi dalam menangani dan mengawasi masalah iklan obat-obatan yang menyesatkan seolah-olah bekerja untuk dirinya sendiri atau bersifat instansi sentris.

Hal ini disebabkan belum adanya undang-undang yang secara khusus mengatur bidang periklanan, sehingga menimbulkan ketidakjelasan mengenai instansi-instansi mana saja yang berwenang dalam mengawasi peredaran iklan dan menindak kejahatan periklanan yang melanggar ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Demikian pula mengenai tindakan yang dilakukan oleh Departemen Kesehatan (Ditjen POM) terhadap pelaku usaha periklanan yang melanggar ketentuan perundang-undangan di bidang obat-obatan hanyalah bersifat administratif belaka, yaitu berupa: pemberian peringatan tertulis dan perintah penarikan produk yang diiklankan dari peredaran. Upaya pengawasan terhadap kejahatan periklanan dalam kenyataannya melibatkan pula lembaga swasta yang bergerak dalam bidang periklanan, misalnya Persatuan Perusahaan Periklanan Indonesia (P3I) dan lembaga swadaya masyarakat yang bergerak di bidang perlindungan konsumen, seperti YLKI dan LP2K. Dalam kenyataannya P3I kurang

berperan dalam menjalankan fungsi kontrol dan pengawasan terhadap iklan yang menyesatkan di wilayah Semarang. Berbeda halnya dengan YLKI dan LP2K, lembaga-lembaga ini sangat besar peranannya dalam upaya melindungi konsumen dari kejahatan-kejahatan bisnis yang dilakukan oleh pengusaha/produsen, khususnya terhadap kejahatan periklanan. Fungsi pengawasan dan kontrol terhadap iklan yang menyesatkan dapat dijalankan dengan baik oleh kedua lembaga tersebut melalui penelitian-penelitian yang dilakukan terhadap iklan-iklan yang disiarkan dan ditayangkan di media massa. Hasil penelitian tersebut, kemudian dipublikasikan di media massa, agar diketahui oleh masyarakat luas.

2. Tidak berjalannya penegakan hukum terhadap iklan obat-obatan yang menyesatkan, disebabkan beberapa hambatan yang ditemukan dalam penelitian di lapangan sebagai berikut:
 - a. Belum adanya undang-undang periklanan;
 - b. Kurangnya perhatian aparat penegak hukum terhadap iklan obat-obatan yang menyesatkan;
 - c. Terbatasnya sarana dan fasilitas yang mendukung upaya penegakan hukum terhadap iklan obat-obatan yang menyesatkan;
 - d. Kurangnya pengetahuan dan kesadaran hukum masyarakat terhadap iklan obat-obatan yang menyesatkan sebagai kejahatan

B. Saran.

1. Pemerintah sebagai pihak penyelenggara negara berkewajiban untuk memberikan perlindungan hukum secara pasti bagi konsumen di seluruh Indonesia dari kejahatan periklanan. Dalam rangka itulah dibutuhkan perangkat peraturan yang secara khusus mengatur perilaku periklanan yang jujur dan bertanggungjawab secepat mungkin untuk diwujudkan. Karena setiap waktu korban kejahatan periklanan (iklan yang menyesatkan) terus berjatuhan sebagai akibat penyiaran dan penayangan iklan-iklan di media massa yang dilakukan secara berlebih-lebihan, menyesatkan, bahkan menjurus ke arah penipuan. Untuk mengantisipasi timbulnya korban lebih banyak lagi, maka aparat penegak hukum (khususnya polisi) diharapkan bertindak lebih pro-aktif dalam menyelidiki dan menyidik kejahatan periklanan tersebut, tanpa harus menunggu laporan atau pengaduan terlebih dahulu dari masyarakat/konsumen yang telah menjadi korban kejahatan periklanan tersebut, karena kejahatan periklanan ini merupakan delik umum, yang penuntutannya dapat dilakukan tanpa harus menunggu laporan atau pengaduan dari korban.
2. Dalam rangka melakukan pengawasan maupun penindakan terhadap pelaku kejahatan periklanan, pihak pemerintah (Ditjen POM) diharapkan melakukannya secara transparan, yaitu mempublikasikan tindakan-tindakan tersebut kepada masyarakat luas. Selain itu diharapkan adanya kerja sama dan koordinasi yang baik antara instansi-instansi pemerintah itu sendiri maupun antara instansi pemerintah dengan aparat penegak hukum maupun lembaga swasta yang bergerak dalam

perlindungan konsumen, sehingga penegakan hukum terhadap kejahatan periklanan dapat dilaksanakan dengan baik.

3. Pengetahuan dan kesadaran hukum konsumen terhadap iklan obat-obatan yang menyesatkan perlu ditingkatkan dengan cara memberikan informasi-informasi melalui penyuluhan atau media massa, bahwa iklan-iklan yang disiarkan atau ditayangkan di media massa yang bersifat menyesatkan atau menipu itu merupakan suatu kejahatan. Berdasarkan ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Perlindungan konsumen, hak masyarakat untuk mendapatkan informasi yang benar, jujur dan bertanggungjawab telah diakui eksistensinya secara yuridis dalam Undang-Undang tersebut.

Demikian pula pengusaha/produsen di dalam menjalankan bisnisnya, di samping berusaha untuk mengejar keuntungan, juga diharapkan untuk memperhatikan etika bisnis dan tanggungjawab sosial terhadap masyarakat maupun lingkungannya. Konsumen dapat menuntut hak-haknya apabila merasa dirugikan oleh perilaku periklanan yang menyesatkan dan menipu yang dilakukan oleh pengusaha/produsen sebagaimana telah dijamin dalam ketentuan-ketentuan Undang-Undang Perlindungan Konsumen.

4. Lemahnya penegakan hukum terhadap iklan obat-obatan yang menyesatkan, disebabkan oleh kurang baiknya kerjasama maupun koordinasi di antara instansi/lembaga yang berwenang menangani masalah tersebut. Untuk itu penulis menyarankan, dalam rangka menangani masalah iklan obat-obatan yang menyesatkan perlu dilakukan hal-hal atau langkah-langkah sebagai berikut:

- a. Ditjen POM/BPOM membentuk suatu seksi yang khusus menangani pengaduan dari masyarakat (Unit Layanan Pengaduan Masyarakat). Unit ini menangani laporan maupun pengaduan masyarakat tentang produk-produk yang bermasalah, sebagai contoh misalnya iklan yang menyesatkan yang merugikan konsumen.
- b. Laporan atau pengaduan yang masuk ke unit layanan pengaduan masyarakat di inventarisir dan diseleksi. Penyeleksian ditujukan untuk mendata pengaduan/kasus yang perlu ditangani segera, karena kadar atau bobot pelanggarannya yang cukup berat dan merugikan masyarakat, baik dari segi materi, kesehatan maupun jiwa.
- c. Ditjen/BPOM melakukan pengujian terhadap produk yang bermasalah tersebut, yang terpilih dari hasil seleksi terhadap pengaduan-pengaduan yang masuk ke unit layanan pengaduan masyarakat. Apabila hasil pemeriksaan dan pengujian secara klinis di laboratorium terhadap produk yang bermasalah tersebut memang benar-benar terbukti melanggar peraturan yang berlaku, maka ada beberapa pertimbangan:
 1. Jika kasus pelanggarannya ringan atau bersifat administratif, maka dapat diselesaikan oleh pihak Ditjen sendiri.
 2. Jika kasus pelanggarannya berat dan pernah diberikan tindakan administratif, maka Ditjen POM/BPOM berkoordinasi dengan pihak kepolisian untuk menyusun rencana dan strategi penyidikan dan penuntutan terhadap produsen/perusahaan yang memproduksi produk yang bermasalah tersebut.

d. Dalam penyidikan dan penuntutan terhadap kasus/produk bermasalah tersebut kerjasama dan koordinasi antara polisi dan Ditjen POM/BPOM harus tetap dilaksanakan. Pihak kepolisian berkonsentrasi dalam bidang teknis hukum, yaitu mengadakan penyidikan untuk memperoleh alat bukti yang cukup guna menuntut produk yang bermasalah tersebut ke pengadilan, sedangkan Ditjen POM/BPOM membantu dalam bidang teknis medis, yaitu dengan mengadakan pemeriksaan dan pengujian terhadap produk yang bermasalah itu di laboratorium, untuk membuktikan bahwa produk tersebut memang terbukti secara klinis telah melanggar hukum.

DAFTAR PUSTAKA

- Aaker, David A. dan Day, George S., ed., **Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English**. London: Oxford University Press, 1989.
- Alexander, George J. **Honesty and Competition, False Advertising Law and Policy Administration**. New York: Syracuse University Press, 1967.
- Ancel, Marc. **Social Defence, A Modern Approach to Criminal Problems**. London: Rotledge & Paul Kegan, 1965.
- Arief, Barda Nawawi. **Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana**. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1996.
- , **Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana**. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1998.
- Black, Donald. **The Behavior of Law**. New York: Academic, 1973.
- Black, Henry Campbell. **Black's Law Dictionary**. St. Paul, Minn., USA: West Publishing, 1990.
- Bloch, Herbert A. dan Geis, Gilbert. **Man, Crime and the Society**. New York: Random House, 1970.
- Blumberg, Abraham. **Criminal Justice**. Toronto: Burns Maceachern Ltd., 1967.
- Blau, Peter M. & Meier Marshall W. **Birokrasi dalam Masyarakat Modern**, terj., Jakarta: UI Press, 1987.
- Box, Steven. **Power, Crime and Mystification**. London: Tavistock, 1983.
- BPHN, **Laporan Akhir Penelitian tentang Perlindungan Konsumen**. Jakarta: 1992.
- , dan Departemen Kehakiman. **Laporan Akhir Naskah Akademis Peraturan Perundang-undangan tentang Periklanan 1995/1996**, Jakarta.

- , dan Departemen Kehakiman. **Penulisan Karya Ilmiah tentang Perlindungan Konsumen dan Peradilan di Indonesia**, Jakarta, 1993-1994.
- Brotosusilo, Agus. **Instrumen/Aspek-Aspek Perlindungan terhadap Konsumen dalam Sistem Hukum di Indonesia**, Makalah, Jakarta, 1997.
- Chambliss, William J. dan Seidman Robert B. **Law, Order, and Power**. Addison-Westley: Reading, Mass, 1971.
- Clinard, Marshall B. dan Yeager Peter C. **Corporate Crime**. New York: Free Press, 1980.
- Colleman, James W. **The Criminal Elite: Sociology of White Collar Crime**. New York: St. Martin Press, 1985.
- Conklin, John F. **Illegal But Not Criminal**. New Jersey: Spectrum, 1977.
- Cranston, Ross. **Consumers and The Law**. London: Weidenfield and Nicholson, 1979.
- Depari, Eduard. **Peranan Masyarakat Periklanan dalam Perlindungan Konsumen**, Makalah, Jakarta, 1996.
- Dirdjosisworo, Soedjono. **Kejahatan Bisnis: Orientasi dan Konsepsi**. Bandung: Mandar Maju, 1994.
- Donald, Bruce G. dan Heydon, G.D. **Trade Practices**. Sydney: The Law Book Company Ltd., 1978.
- Dunn, Watson S. & Barban, Arnold M. **Advertising Its Role in The Modern Marketing**. New York: CBS College Publishing, 1982.
- Eighth United Nations, dengan Kode A/CONF. 144/L. 5, 1990.
- Engel, James F. dan Blackwell, Roger D., terj., **Perilaku Konsumen (Consumer Behavior)**. Jakarta: Binarupa Aksara, 1995.
- Epstein, David G. **Consumer Protection In A Nutshell**. St. Paul Minnesota: West Publishing Co., 1978.
- Faisal, Sanapiah. **Penelitian Kualitatif**. Malang: Yayasan Asih Asah Asuh (YA3), 1990.
- Fakultas Hukum UI - Departemen Perdagangan. **Rancangan Akademik Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen**. Jakarta: 1992.

- Fourth United Nations Congress, **Report**, 1971.
- Fifth United Nations Congress, **Report**, 1976.
- Friedman, Lawrence M. **An Legal Development**, dalam Rutgers Law Review. Stanford University, 1969.
- Gordon, Borrie dan Diamond, Aubrey L. **The Consumer, Society and The Law**. Middlesex, England: Penguin Books, 1981.
- Hoefnagels, G.P. **The Other Side of Criminology**. Holland: Kluwer Deventer, 1969.
- Hornby, A.S., ed., **Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English**. London: Oxford University Press, 1989.
- Husin, Kadri. **Relevansi Kesatuan Pandang Penegak Hukum dalam Penanggulangan Kejahatan**, Makalah, Bandar Lampung, 1987.
- Jenkins, Frank. **Periklanan**, terj., Jakarta: Erlangga, 1996.
- Jonkers, J.E. **Buku Pedoman Hukum Pidana Hindia Belanda**. Jakarta: Radar Jaya Offset, tt.
- Junaedhie, Kurniawan. **Ensiklopedi Pers Indonesia**. Jakarta: Gramedia, 1991.
- Kadish, H. Sanford. **Encyclopedia of Crime and Justice**. London: Collier Macmillan Pub., 1983.
- Kelsen, Hans dalam Purnadi Purbacaraka, **Perihal Kaedah Hukum**. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993.
- Keraf, Gorys. **Komposisi**. Ende, Flores: Nusa Indah, 1989.
- Keraf, Sony. **Etika Bisnis Membangun Citra Bisnis sebagai Profesi Luhur**. Yogyakarta: Kanisius, 1993.
- Kotler, Philip. **Principles of Marketing**. New Jersey: Prentice Hall Inc., 1980.
- Mc. Grath, W.T. **Developping a Stable Base for Criminal Justice Planning Abstracts on Criminology and Penology**. Kluwer-Deventer. Vo. 16 No. 3, 1976.
- Meliala, Adrianus. **Praktik Bisnis Curang**. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993.
- Mertokusumo, Sudikno. **Mengenal Hukum**. Yogyakarta: Liberty, 1991.

- Moleong, Lexi J. **Metodologi Penelitian Kualitatif**. Bandung: Remaja Rosdakarya, 1994.
- Muhajir, Nung. **Metodologi Penelitian Kualitatif**. Yogyakarta: Raka Sarasin, 1996.
- Muladi. **Kejahatan Orang-Orang Terhormat dan Permasalahannya Ditinjau dari Sudut Penegakan Hukum**, Makalah, Semarang, 1993.
- dan Arief, Barda Nawawi. **Teori-Teori dan Kebijakan Pidana**. Bandung: Alumni, 1984.
- Nasution, Az. **Konsumen dan Hukum**. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1995.
- , **Hukum Perlindungan Konsumen Suatu Pengantar**. Daya Widya, 1995.
- Ninth United Nations Congress on The Prevention of Crime and The Treatment of Offenders, **Dokumen Kongres No. 24**, Cairo, Mesir, 1995.
- , **Draft Resolution**, dengan Kode A/CONF. 169/L. 9, Cairo, Mesir, 1995.
- Packer, H.L. **The Limits of Criminal Sanction**. California: Stanford University, 1969.
- Patrik, Purwahid. **Reklame yang Memperdayakan**. Semarang: Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, 1978.
- Pranasari, Kiki dan Meliala, Adrianus. **Praktek Pemberian Keterangan yang Tidak Benar (Fraudulent Misrepresentation)**. Jakarta: UI Press, 1991.
- Purbacaraka, Purnadi. **Perihal Kaedah Hukum**. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993.
- Radbruch, Gustav. **Einführung in die Rechtswissenschaft**. Stuttgart: K.F. Koehler, 1961.
- Rahardjo, Satjipto. **Ilmu Hukum**. Bandung: Alumni, 1982.
- , **Hukum dan Perubahan Sosial: Suatu Tinjauan Teoritis dan Pengalaman-Pengalaman di Indonesia**, Disertasi, 1983.
- , **Masalah Penegakan Hukum: Suatu Tinjauan Sosiologis**. Bandung: Sinar Baru, tt.
- , **Tinjauan Sosiologis terhadap Hubungan Serasi antara Industri dan Lingkungan**, Makalah, Semarang, 1986.
- , **Hukum dan Perubahan Sosial**. Bandung: Angkasa, 1988.

- , **Penjahat-Penjahat Abad ke-20**, Suara Pembaruan, 26 Juni 1991.
- , **Paradigma Ilmu Hukum dalam Perspektif Sejarah**, Makalah, Semarang, 1998.
- Reksodiputro, Mardjono, dalam Nanda Agung Dewantara, **Kemampuan Hukum Pidana dalam Menanggulangi Kejahatan-Kejahatan Baru yang Berkembang dalam Masyarakat**. Yogyakarta: 1988.
- , **Kriminologi dan Sistem Peradilan Pidana**. Jakarta: Lembaga Kriminologi Universitas Indonesia, 1994.
- Ruslan, Rosady. **Aspek-Aspek Hukum dan Etika dalam Aktivitas Public Relations Kehumasan**. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1995.
- Sahetapy, J.E. **Bunga Rampai Viktimisasi**. Bandung: Eresco, 1995.
- Saleh, Roeslan. **Pikiran-Pikiran tentang Pertanggungjawaban Pidana**. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982.
- Schuur, Edwin M. dalam Satjipto Rahardjo, **Hukum dan Perubahan Sosial**. Bandung: Angkasa, 1988.
- Seventh United Nations Congress. **Report**, 1986.
- Shrode, William A. & Voich, Dan Jr. **Organization and Management, Basic Systems Concepts**. Tallahassee, Fl.: Florida State University, 1974.
- Sisworo, Soejono Koesoemo. **Beberapa Aspek Filsafat dalam Penegakan Hukum**. Majalah Masalah-Masalah Hukum No. 4, Semarang, FH Undip, 1989.
- Sixth United Nations Congress, **Report**, 1981.
- Shofie, Yusuf. **Sistem Tanggungjawab dalam Periklanan**, Makalah, Jakarta, 1996.
- Soekanto, Soerjono. **Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum**. Jakarta: Rajawali, 1983.
- , **Beberapa Permasalahan Hukum dalam Rangka Pembangunan di Indonesia**. Jakarta: UI Press, 1986.
- , dan Abdullah, Mustafa. **Sosiologi Hukum dalam Masyarakat**. Jakarta: Rajawali, 1987.

- Soemitro, Ronny Hanitijo. **Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri**. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1988.
- Soesilo, Zoemrotin K. **Iklan "Menyimpang" dan Perlindungan Konsumen**, Makalah, Jakarta, 1992.
- , **Penyambung Lidah Konsumen**. Jakarta: Puspa Swara, 1996.
- Spradley, James P. **The Ethnographic Interview**. Holt, Reinhart, and Winston, 1979.
- Sudarto. **Kapita Selekta Hukum Pidana**. Bandung: Alumni, 1981.
- , **Hukum dan Hukum Pidana**. Bandung: Alumni, 1981.
- , **Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat**. Bandung: Alumni, 1983.
- , **Hukum Pidana I**. Semarang: Yayasan Sudarto, 1990.
- Supranto J. **Pengantar Statistik Bidang Hukum**. Jakarta: Rineka Cipta, 1995.
- Susanto, I.S. **Kejahatan White-Collar dan Pembangunan Adil Makmur**, Majalah Masalah-Masalah Hukum No. 3, Semarang: FH Undip, 1991.
- , **Penahaman Kritis terhadap Realitas Sosial**, Majalah Masalah-Masalah Hukum No. 2. Semarang: FH Undip, 1992.
- , **Studi Sosiologis Mengenai Bekerjanya Hukum dari Lembaga Pengawasan Produk Makanan dan Kosmetika**, Majalah Masalah-Masalah Hukum No. 9. Semarang: FH Undip, 1993.
- , **Kriminologi**. Semarang: FH Undip, 1995.
- , **Kejahatan Korporasi**. Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 1995.
- , **Hukum, Etika Politik dan Etika Bisnis**, Kompas, 1 Juni 1995.
- , **Pemberdayaan Hukum dalam Melindungi Masyarakat terhadap Bencana Asap**, Makalah, Semarang, 1997.
- , **Menciptakan Lingkungan Hidup yang Nyaman**, Makalah, Semarang, 1997.

- , **Kejahatan Korporasi di Indonesia Produk Kebijakan Rezim Orde Baru**, Pidato Pengukuhan Guru Besar, Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 1999.
- Sutherland, Edwin H. **White Collar Crime**. New York: Preydan Press, 1949.
- Szabo, Danis, dalam **Kejahatan Bisnis: Orientasi dan Konsep**. Soedjono Dirdjosisworo. Bandung: Mandar Maju, 1994.
- Toffler, Avpin. **Kejutan dan Gelombang**, terj., Jakarta: Panca Simpati, 1993.
- US. Consumer Product Safety Commission. **1980 Annual Report Fiscal Year 1979**. Springfield: US Dept. of Commerce National Technical Information Service, 1980.
- Viano, Emilio C. **Victims and Society**. Washington DC.: Visage Press Inc., 1976.
- Walker, samuel. **The Police In America**. New York: Academic Press, 1992.
- Warasih, Esmi, dalam Satjipto Rahardjo (ed.), **Hukum dalam Perspektif Sosial**. Bandung: Alumni, 1981.
- Weinberger, Ota. **Law, Institution, and Legal Politics; Fundamental Problems of Legal Theory and Social Philosophy**. Boston, London: Kluwer Academic, Dordrecht, 1991.
- Wignyosoebroto, Soetandyo dan Rahardjo, Satjipto. **Hukum dan Masyarakat**. Surabaya: Pusat Studi Hukum dan Pembangunan Universitas Airlangga, 1976.
- Wojosoewito S. dan Wasito W., Tito. **Kamus Lengkap Inggris - Indonesia, Indonesia - Inggris**. Bandung: Hesta, 1980.
- Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia. **Hukum dan Konsumen**. Jakarta, 1981.

SURATKABAR DAN MAJALAH

Suratkabar:

Kompas, **Banyak Iklan Obat Langgar Ketentuan**, 11 Oktober 1997.

Suara Merdeka, **16 Pengaduan Konsumen Dituntaskan**, 7 Januari 1997.

-----, **Iklan Belanja Matahari Dinilai Kelabuhi Konsumen**, 16 Juni 1997.

-----, **LP2K Temukan Banyak Produk Bermasalah**, 26 Januari 1998.

Tabloid Kriminalitas, **Soal Obat Kuat "Oil" Cina**, Edisi 19-25 Juli 1999.

Majalah:

Forum, **Jurus Tipu Tukang Obat**, 3 Agustus 1997.

FH Undip, **Majalah Masalah-Masalah Hukum No. 2**, Semarang, 1992.

-----, **Majalah Masalah-Masalah Hukum No. 9**, Semarang, 1993.

YLKI, **Iklan Menciptakan Manusia Berwajah Tunggal**, Warta Konsumen II, Pebruari 1996.

-----, **Survey YLKI: Iklan Obat Sesatkan Konsumen**, Warta Konsumen VII, Juli 1996.

-----, **Larutan Penyegar Air Minum Biasa ?.**, Warta Konsumen IX, September 1997.

-----, **Menggugat Iklan Jamu Tradisional**, Warta Konsumen VII, Agustus 1998, Hal. 24.