

EKSISTENSI INSTRUMEN HUKUM PIDANA DALAM MELINDUNGI HAK-HAK KONSUMEN

Yusuf Shofie

Dosen Fakultas Hukum Universitas YARSI Jakarta

ABSTRACT

Publishing the Act number 8th of 1999 regarding consumer protection was born new perspective concerning consumer protection. The new perspective is establishing consumer protection law. In other countries, consumer protection law have many perspective likes privat/business law perspective, criminal law perspective, procedural law and alternative dispute resolution (ADR) perspective. Based on criminal law perspective there are two opinion related this topic. First, ultimum remedium doctrine, which less created many action regarding consumer protection as a criminal activity. The second, primum remedium doctrine, which hopping applying criminal sanction on activity against the consumer protection law.

Key-words: Criminal law, consumer protection.

ABSTRAKSI

Diundangkannya UU Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, pada tanggal 20 April 1999, telah melahirkan perspektif baru tentang isu perlindungan konsumen, yaitu mulainya diperkenalkan bidang hukum baru di Indonesia, yaitu: hukum perlindungan konsumen (*consumer protection law*) atau hukum konsumen (*consumer law*). Pengalaman di berbagai negara menunjukkan bahwa hukum perlindungan konsumen tidaklah terbatas pada pendekatan hukum perdata dan/atau hukum dagang/hukum ekonomi saja, melainkan juga pendekatan-pendekatan hukum pidana serta hukum acara dan alternatif penyelesaian sengketa.

Berdasarkan pendekatan hukum pidana, terdapat dua pandangan yang mewarnai intervensi hukum pidana (*criminal law*) dalam hukum perlindungan konsumen. Pandangan *ultimum remedium* berpendapat bahwa harus diusahakan sesedikit mungkin perbuatan yang dinyatakan sebagai tindak pidana (delik), dan jika ternyata tidak dapat dihindarkan lagi, maka terhadap perbuatan yang ditetapkan sebagai tindak pidana tersebut dikenakan sanksi pidana minimal.

Sebaliknya pandangan *primum remedium* menghendaki diterapkannya hukum pidana dengan tetap memperhatikan: (1) kondisi objektif yang berkaitan dengan perbuatan; (2) hal-hal subjektif yang berkaitan dengan pelaku; (3) kerugian yang ditimbulkan oleh perbuatan; (4) kesan masyarakat terhadap tindak pidana; dan (5) perangkat tujuan pemidanaan yang lainnya.

Berdasarkan mata rantai hubungan antara pelaku usaha dengan konsumen, di dalam UUPK terdapat dua puluh satu norma hukum pidana bagi pelaku usaha orang perseorangan dan korporasi, yang dapat dibagi dalam empat kelompok berdasarkan jenis kegiatannya.

Kata kunci: Hukum pidana, perlindungan konsumen.

I PENDAHULUAN

Pada abad ke-16 dalam *Leviathan* (1650), Thomas Hobbes menunjukkan bahwa terdapat batas-batas sedemikian rupa orang perseorangan dapat melindungi diri mereka sendiri. Oleh karena itu satu dari sejumlah tanggung jawab dan maksud utama adanya pemerintahan (*the major responsibilities and purposes of government*) adalah untuk memberikan perlindungan atas ancaman terhadap keamanan individu dari individu lainnya (*to provide security against to personal safety from others*). Dengan merujuk pada uraian Hobbes ini, sistem peradilan pidana (*the criminal justice system*) diharapkan melindungi warganegara (*citizen*) dan kepemilikannya (*property*).¹ Hukum pidana tampil untuk melindungi kepentingan publik individu setiap warganegara. Untuk keperluan perlindungan yang serupa, konsumen sebagai individu berhak atas perlindungan terhadap organisasi-organisasi besar (*big business organizations*), monopoli, kartel dan perusahaan multinasional (*multinational corporation*).² Dalam konteks perlindungan konsumen, dari perspektif hukum pidana (*criminal law*), pelaku usaha perseorangan dan korporasi semestinya dapat dipertanggungjawabkan atas pelanggaran-pelanggaran *hak-hak konsumen*.³

Regim perlindungan konsumen di Inggris memandang bahwa hukum pidana (*criminal law*) memiliki peran pencegahan yang penting (*an important preventive role*). Oleh karena pencegahan (*prevention*) lebih baik dari pada penindakan (*cure*), sejumlah undang-undang tentang standard-standard keamanan (*standard*

of safety) berkenaan dengan produk konsumen, seperti makanan dan obat-obatan, telah diberlakukan.⁴ Menurut Robert Lowe dan Geoffry Woodroffe, Parlemen di Inggris telah beralih pada penggunaan sanksi-sanksi pidana (*sanctions of criminal law*) pelaksanaan undang-undang tentang standard keamanan⁵, seperti: *The Food Safety Act 1990*, *The Weights and Measures Act 1985*, *The Trade Description Act 1968*, *The Fair Trading Act 1973*, *The Consumer Credit Act 1974*, dan *Consumer Protection Act 1987*.⁶

Dalam pada itu, perkembangan di negara lain, seperti di Amerika Serikat misalnya, menunjukkan adanya kecenderungan kriminalisasi terhadap berbagai aktivitas ekonomi (*commercial activities*). Aktivitas-aktivitas pelayanan kesehatan (*health care*), kepemilikan intelektual (*intellectual property*), lingkungan hidup (*environmental*), monopoli (*antitrust*), dan kelembagaan-kelembagaan keuangan (*securities and financial institutions*) telah dilengkapi dengan ketentuan-ketentuan pidana.⁷ Aktivitas hubungan pelaku usaha dengan konsumen pun juga tak luput dari peran instrumen hukum pidana (*criminal law*).⁸ Ketika pasar tidak berjalan dengan sempurna (*market failure*), hukum harus melakukan intervensi untuk meluruskannya.⁹ Kecenderungan kejahatan antar negara (*transnational crime*) yang melibatkan perusahaan, membahayakan banyak hal, seperti: struktur pasar dunia (*world market structure*), transfer dana (*capital transfer*), keamanan negara (*national security*) serta transportasi dan komunikasi internasional (*in-*

ternational transport and communication).¹⁰

Di Indonesia, peran instrumen hukum pidana dalam aktivitas ekonomi memiliki catatan tersendiri dalam sejarah hukum di Indonesia. Penegakan hukum norma Pasal 1 sub 1 e Undang-undang Darurat No.7 Tahun 1955 tentang Pengusutan, Penuntutan dan Peradilan Tindak Pidana Ekonomi (selanjutnya disebut Undang-undang Tindak Pidana Ekonomi, disingkat UUTPE) *mutatis mutandis* sangat tergantung pada politik ekonomi yang ditetapkan oleh Pemerintah dari satu regime ke regime lainnya. Latar belakang krisis ekonomi ketika diberlakukannya UUTPE pada tahun 1955, ternyata pada krisis multidimensional pada tahun 1997 yang hingga kini masih dirasakan akibat-akibatnya tak membuat Pemerintah yang berkuasa untuk menerapkan UUTPE. Praktis UUTPE tercatat sebagai salah satu "huruf-huruf mati" dalam sejarah penegakan hukum di Indonesia,¹¹ terutama sekali 3 (tiga) tahun menjelang turunnya Presiden Soeharto dari tampuk kepresidenannya di bulan Mei 1998.

Merujuk pada uraian di atas, di dalam artikel ini diuraikan pembahasan tentang peranan instrumen hukum pidana dalam melindungi atau menegakkan hak-hak konsumen. Secara kronologis uraian tentang peranan tersebut termuat dalam deskripsi tentang polemik antara *ultimum remedium* dengan *primum remedium*, dan tentang peranan hukum pidana itu sendiri.

II PEMBAHASAN

A. Polemik *Ultimum Remedium* dengan *Primum Remedium*

Diundangkannya Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (selanjutnya disingkat UUPK) pada tanggal 20 April 1999 oleh Pemerintahan Transisi (Kabinet Reformasi Pembangunan) Presiden BJ Habibie, telah melahirkan perspektif baru tentang isu perlindungan konsumen. *Pertama*, dari sudut keilmuan telah mulai diperkenalkan bidang hukum baru di Indonesia, yaitu: hukum perlindungan konsumen (*consumer protection law*) atau hukum konsumen (*consumer law*). Pengalaman di berbagai negara, hukum perlindungan konsumen tidaklah terbatas pada pendekatan hukum perdata dan/atau hukum dagang/hukum ekonomi, melainkan juga pendekatan-pendekatan hukum pidana serta hukum acara dan alternatif penyelesaian sengketa.¹²

Hukum Konsumen (*consumer law*) dan/atau Hukum Perlindungan Konsumen (*consumer protection law*) tergolong bidang hukum baru dalam wacana akademik dan praktek penegakan hukum di Indonesia. Setidaknya secara terbatas pada era tahun 1990-an, telah diajarkan di beberapa fakultas hukum di tengah-tengah diskursus ada tidaknya dan/atau perlu tidaknya Undang-undang Perlindungan Konsumen (UUPK).¹³ Praktis dalam kurikulum pendidikan tinggi hukum di Indonesia, bidang hukum tersebut tidak dikenal. Pada Oktober 1997, atas prakarsa Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) bekerja sama dengan USAID, diselenggarakan lokakarya nasional dosen dan praktisi hukum di Jakarta. Lokakarya yang kemudian dilanjutkan dengan diskusi terbatas tersebut, akhirnya merekomendasikan mata kuliah Hukum Per-

lindungan Konsumen dalam kurikulum fakultas hukum di Indonesia.¹⁴

Sebagai salah satu penggagas senior issue perlindungan konsumen di Indonesia, Az. Nasution membedakan rumusan Hukum Konsumen dan Hukum Perlindungan Konsumen. Menurutnya, *Hukum Konsumen* adalah: "...keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah yang mengatur hubungan dan masalah penyediaan dan penggunaan produk barang dan/atau jasa, antara penyedia dan penggunanya, dalam kehidupan bermasyarakat."¹⁵ Sedangkan *Hukum Perlindungan Konsumen* sebagai *bagian khusus* dari Hukum Konsumen, dirumuskannya sebagai berikut: "...keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah yang mengatur dan melindungi konsumen dalam hubungan dan masalah penyediaan dan penggunaan produk konsumen antara penyedia dan penggunanya, dalam kehidupan bermasyarakat."¹⁶

Rumusan dibuat untuk sedapat mungkin menggambarkan secara ringkas *substansi (subject matter)* yang ditelaah dalam suatu kajian/bidang. Nasution memperkenalkan hukum konsumen dan/atau hukum perlindungan konsumen dengan rumusan yang telah dibuatnya itu di tengah-tengah keterbatasan rujukan hukum (*legal references*) tentang perlindungan konsumen di Indonesia. Ia tergolong orang yang sangat cermat dan hati-hati sehingga ia tidak buru-buru menggunakan istilah hukum konsumen dan/atau hukum perlindungan konsumen dalam bukunya yang pertama (1995).¹⁷ Namun demikian, untuk menggambarkan substansi hukum konsumen dan/atau hukum perlindungan

konsumen, dijumpai buku teks (*textbook*) yang sama sekali tidak mencantumkan rumusan seperti halnya dilakukan Nasution. Dalam buku David Ouhgton dan John Lowry, tidak ada rumusan yang dimaksud, namun tidak menguraikan pokok-pokok substansi uraian di dalamnya dengan memperhatikan daftar isi buku tersebut.¹⁸

Substansi hukum konsumen dan/atau hukum perlindungan konsumen tidaklah semata-mata terbatas "di bawah payung" hukum bisnis (*business law*) atau hukum dagang (*commercial law*) sebagaimana dipahami secara parsial. Menurut penulis, substansinya dipahami secara utuh dari perspektif *kerangka landasan hukum/ tata hukum nasional* yang milik kita.

Menurut Teuku Mohammad Radhie, kerangka landasan hukum/ tata hukum nasional kita terdiri dari:¹⁹

1. Hukum-hukum pokok, yaitu: hukum perdata, hukum pidana, hukum dagang, hukum acara perdata, hukum acara pidana, hukum internasional;
2. Hukum-hukum sektoral, yaitu: hukum-hukum yang dibutuhkan di bidang ekonomi, keuangan dan industri (ekuin), hukum-hukum yang dibutuhkan di bidang kesejahteraan rakyat (kesra), serta hukum-hukum yang dibutuhkan di bidang politik dan keamanan (polkam).

Dengan merujuk pada kerangka landasan hukum/ tata hukum nasional tersebut, maka ruang jelajah substansi hukum konsumen dan/atau hukum perlindungan konsumen sangat luas, baik didekati dengan instrumen-instrumen hukum

pokok maupun instrumen-instrumen hukum sektoral tersebut.

Kedua, dari sudut kebijakan pidana (*criminal policy*) bahwa kriminalisasi norma-norma perlindungan konsumen tidak hanya bagi pelaku usaha orang perseorangan, namun juga bagi korporasi telah memulai paradigma baru bahwa sanksi pidana digunakan bersama-sama dengan sanksi-sanksi hukum lainnya (*primum remedium*), berlawanan dengan pandangan/adagium bahwa hukum pidana harus merupakan suatu *ultimum remedium*. Kesan positif yang ditampilkan dari kebijakan pidana (*criminal policy*) ini, menempatkan instrumen hukum pidana sebagai salah satu instrumen untuk mendorong terbentuknya sikap pelaku usaha yang bertanggung jawab, disamping instrumen-instrumen hukum lainnya. Dari sisi kepentingan hukum konsumen, hak-hak konsumen di Indonesia akan dilindungi dengan tampilnya instrumen hukum pidana sebagai hukum publik.

Ketiga, konsisten dengan pandangan *primum remedium*, kriminalisasi norma-norma perlindungan konsumen seharusnya diikuti dengan diterapkannya sanksi tindakan (*treatment*) dan sanksi non-penal lainnya untuk mencegah krisis kriminalisasi (*over criminalization*).²⁰ Di Indonesia belumlah lazim penggunaan sebutan/istilah tindak pidana konsumen atau kejahatan konsumen sebagai padanan penggunaan istilah *consumer crime* di Australia.²¹ Pada kejahatan terhadap konsumen lebih tepat diterapkan sanksi tindakan dan sanksi non-penal lainnya agar tak terjadi krisis kriminalisasi pada satu sisi, sedangkan pada sisi lainnya,

kepatuhan pelaku usaha terhadap UUPK meningkat.

Hingga kini setelah 4 (empat) tahun UUPK berlaku efektif pada 20 April 2000, tak satupun norma-norma hukum pidana dalam UUPK ini ditegakkan baik terhadap tersangka individu pelaku usaha maupun korporasi pelaku usaha. Dua pandangan mewarnai intervensi hukum pidana (*criminal law*) dalam hukum perlindungan konsumen. Dalam pandangan *ultimum remedium*, harus diusahakan agar sesedikit mungkin perbuatan yang dinyatakan sebagai tindak pidana (delik), dan jika ternyata tidak dapat dihindarkan lagi, maka terhadap perbuatan yang ditetapkan sebagai tindak pidana tersebut dikenakan sanksi pidana minimal.²²

Sebaliknya pandangan *primum remedium* menghendaki diterapkannya hukum pidana dengan tetap memperhatikan:²³ (1) kondisi-kondisi objektif yang berkaitan dengan perbuatan; (2) hal-hal subjektif yang berkaitan dengan pelaku; (3) kerugian yang ditimbulkan oleh perbuatan; (4) kesan masyarakat terhadap tindak pidana; dan (5) perangkat tujuan pemidanaan yang lain.

Pandangan ini terutama relevan diterapkan pada berbagai tindak pidana di bidang perekonomian. Loebby Loqman (1991), misalnya, melihat sebaiknya sanksi pidana digunakan sebagai *primum remedium* pada norma-norma di bidang perekonomian.²⁴ Sebaliknya Romli Atmasasmita (1998) berpendapat bahwa penggunaan *ultimum remedium* lebih relevan daripada *primum remedium* pada kejahatan yang dilakukan oleh mereka yang *bukan* sindikat

kriminal.²⁵

Menurut Atmasasmita, dalam konteks dunia perdagangan dan bisnis:

... *sanksi pidana* bukan sarana hukum yang dapat memperbaiki hubungan para pihak yang sudah terganggu. Sanksi pidana *hanya* merupakan salah satu upaya untuk memperkuat harmonisasi hubungan antara para pihak. Sebaliknya penggunaan dan harapan yang berlebihan pada kekuatan sanksi pidana dalam konteks ini hanya akan mempertaruhkan masa depan dunia usaha ke dalam jurang kehancuran dan tidak memperkuat segenap segmen kehidupan dunia bisnis dan perdagangan.²⁶

Dalam bukunya yang belum lama terbit (2003), Romli Atmasasmita berpendapat bahwa fungsi hukum pidana telah beralih dari *ultimum remedium (the last resort)* ke *primum remedium (the prime resort)* untuk mencapai ketertiban dan kepastian hukum guna menemukan keadilan.²⁷ Dengan mengutip H.G. de Bunt dalam bukunya *Straafrechtelijke handhaving van millierecht* (1989), hukum pidana beralih menjadi *primum remedium* jika dipenuhi persyaratan; (1) korban sangat besar; (2) terdakwa residivis; (3) kerugian tidak terpulihkan (*irreparable*).²⁸ Sementara itu, upaya untuk menciptakan hukum pidana yang tangguh (*a principled criminal law*) menjumpai suatu hambatan dalam pelanggaran-pelanggaran pidana *strict liability*, yaitu: kesulitan untuk mendesak penggunaan ketentuan-ketentuan pidana yang telah ditetapkan (*regulatory offences*), jika seseorang memulai dari dalil bahwa hukum pidana harus menjadi sarana terakhir

(*...criminal law must be a last resort*), digunakan hanya ketika perangkat-perangkat lainnya tidak mencukupi.²⁹

B. Peran Hukum Pidana

Dalam hukum perlindungan konsumen, terdapat doktrin pertanggungjawaban produk (*product liability*) *mutatis mutandis* sebagai argumen teoritik untuk meminta pertanggungjawaban hukum pelaku usaha atas produk cacat yang dikonsumsi konsumen. Setidaknya selama satu dasawarsa terakhir di Indonesia, baru terdapat 2 (dua) kajian yang mengulas doktrin ini.

Dalam disertasinya, Johannes Gunawan memberikan deskripsi doktrin pertanggungjawaban produk sebagaimana dikutip berikut ini:

"...pertanggungjawaban produk (*product liability*) ... adalah *pertanggungjawaban perdata* dari produsen (dapat termasuk pihak lain dalam mata rantai distribusi) untuk mengganti kerugian kepada pihak tertentu (dapat pembeli, pemakai atau bahkan pihak ketiga), atas kerusakan benda, cedera dan/atau kematian sebagai akibat menggunakan produk yang dihasilkan oleh produsen tersebut" (kursif dan garis miring dari penulis).³⁰

Menurut Gunawan, secara umum pertanggungjawaban produk ditujukan untuk melindungi konsumen dengan cara pemberian sanksi hukum terhadap produsen yang telah menimbulkan kerugian pada konsumen. Sedangkan secara khusus ditujukan untuk

membebankan pembagian risiko yang adil antara produsen dan konsumen (*a fair apportionment of risks between producers and consumers*).³¹ Sementara itu dalam salah satu kesimpulan disertasi Inosentious Samsul dikemukakan sistem tanggung jawab produk dalam Undang-undang No.8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK) belum menerapkan prinsip tanggung jawab mutlak (*strict product liability*), namun dari segi praktek penyelesaian sengketa konsumen sudah sampai pada tahap modifikasi prinsip tanggung jawab berdasarkan kesalahan (*fault based liability*), yaitu: prinsip praduga lalai dan praduga bertanggung jawab dengan sistem pembuktian terbalik.³²

Yang menarik perhatian, dari pendapat Gunawan ini, yaitu: sistem pertanggungjawaban produk (*product liability*) terbatas pada *pertanggungjawaban perdata*. Menurut penulis, perlu diberikan konstruksi hukum *pertanggungjawaban pidana* pelaku usaha³³ dalam hukum perlindungan konsumen. Apalagi dari segi deskripsi mata rantai hubungan pelaku usaha dengan konsumen, setidaknya terdapat 21 (dua puluh satu) norma-norma hukum pidana bagi pelaku usaha orang perseorangan dan korporasi dalam UUPK sebagaimana dikelompokkan berikut ini:³⁴

1. Kegiatan produksi dan/atau perdagangan barang dan/atau jasa (Pasal 8 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UUPK);
2. Kegiatan penawaran, promosi, dan periklanan barang dan/atau jasa (Pasal 9 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3), Pasal 10, Pasal 12, Pasal 13 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 15, Pasal 16, serta Pasal 17 ayat

(1) dan (2) UUPK);

3. Kegiatan transaksi penjualan barang dan/atau jasa (Pasal 11, Pasal 14, serta Pasal 18 ayat (1), ayat (2), dan ayat (4) UUPK);
4. Pasca transaksi penjualan barang dan/atau jasa (Pasal 25 ayat (1) dan ayat (2) UUPK).

Keduapuluhsatu norma UUPK ini menjadi tidak akan ada artinya, jika ternyata dijumpai hambatan-hambatan sistemik dalam UUPK sendiri untuk menegakkannya.

Peran hukum pidana dalam hukum perlindungan konsumen tetap penting. Nasution mengatakan bahwa aspek hukum pidana dari hukum perlindungan konsumen, juga menjadi perhatian hukum perlindungan konsumen, baik berbagai ketentuan pidana *di dalam* Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) (contohnya: Pasal 202-206, 258, 382 bis, 386, dan sebagainya) maupun *di luar* Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) (contohnya: Undang-undang No.23 tahun 1992 tentang Kesehatan, UU No.14 tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, Undang-undang No.8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, dan sebagainya).³⁵

Di Amerika Serikat, eksistensi hukum pidana (*criminal law*) tetap memiliki tempat dalam hukum konsumen dan/atau hukum perlindungan konsumen. Sejumlah perilaku yang menyangkut transaksi konsumen (*consumer transactions*) merupakan tindak pidana, dimana pelakunya diancam pidana denda yang berat (*seriuos fines*) atau penjara. Penipuan terhadap

konsumen merupakan tindak pidana yang jarang diproses, kecuali mengakibatkan kerugian yang besar. Tuntutan pidana mungkin tidak menguntungkan konsumen korban penipuan. Kadang-kadang terdakwa dipidana untuk membayar restitusi, yaitu membayar kerugian orang yang dirugikan oleh kejahatannya, namun seringkali baru dibayarkan lama sesudahnya.³⁶

Tercatat pula di Inggris bahwa kejahatan-kejahatan penipuan keuangan atau dana pensiun (*financial or pension frauds*) dengan memanfaatkan posisi/kedudukan pada perusahaan-perusahaan yang sah (*legitimate enterprises*) telah demikian mempengaruhi pelayanan umum (*public service*). Asosiasi Manajemen Keuangan Pelayanan Kesehatan (*the Health Care Financial Management Association*) memperkirakan puluhan juta pound sterling telah lenyap oleh penipuan-penipuan resep (*prescriptions frauds*), penyalahgunaan klaim pembayaran (*false claims of payment*) yang melibatkan para dokter (*doctors*), dokter gigi (*dentists*), apoteker (*pharmacists*) dan refraksionis (*opticians*). Penipuan-penipuan semacam ini diyakini telah meluas di Uni Eropa, melibatkan perusahaan-perusahaan yang sah maupun tidak sah.³⁷

Sementara itu Peter Cartwright dalam kesimpulan bukunya yang berjudul *Consumer Protection and the Criminal Law: Law, Theory, and Policy* (2001) mengatakan bahwa apakah maksud dari ketentuan untuk melindungi kesehatan dan keamanan konsumen (*to protect the consumer's health and safety*) atau kepentingan ekonomi konsumen (*economic interest*), hukum pidana tetap penting (*the criminal*

law is central), dimana sanksi pidana (*criminal sanctions*) sering digunakan untuk melindungi konsumen dari pelanggaran pelaku usaha. Kesimpulannya ini tidaklah dimaksudkan untuk mengatakan bahwa teknik hukum lain (*the other legal techniques*) tidak berguna memainkan peran.³⁸

Untuk melindungi konsumen, pekerja dan publik dari penipuan-penipuan (*frauds*) yang disebabkan oleh kelalaian perdagangan (*a neglect trading*) atau ketentuan-ketentuan keselamatan (*safety regulations*), yang berakibat kerugian fisik (*physical harm*), dimana pelakunya (*the offender*) adalah badan korporasi (*corporate body*), penegakan hukum pidana dilakukan atas pelanggaran tersebut (*the breach of criminally enforced regulations*).³⁹ Kejahatan korporasi (*corporate crime*) tersebut sebagai bagian dari *white collar crime* tidak dapat dilihat oleh orang sebagai suatu problem kejahatan pada umumnya (*a major crime problem*). Ada 4 (empat) alasan mengapa kejahatan ini tidak terlihat, yaitu:⁴⁰

1. Pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan terlihat kurang berat dan mengancam dibandingkan pembunuhan, perkosaan dan perampokan;
2. Bentuk pelanggaran-pelanggaran sering kurang terbuka (*less public*) daripada kejahatan-kejahatan lainnya yang terjadi di jalanan (*on the street*), karena terjadi di kantor-kantor (*in offices*);
3. Hubungan korban (*victims*) dengan pelaku (*offenders*) bersifat tidak langsung, dalam hal mana terjadi pelanggaran-pelanggaran

ketentuan keselamatan, pelaku tidaklah bermaksud membuat celaka/membunuh korbannya sekiranya terjadi pada korban (*eventual victims*);

4. Bentuk pelanggaran sering melibatkan masalah-masalah teknologi dan keuangan yang kompleks, tidak mudah dideteksi oleh korban ataupun institusi-institusi penegakan hukum (*enforcement agencies*).

Konsepsi "korporasi" tidak dapat dilepaskan dari konsepsi "kejahatan korporasi" (*corporate crime; crime by corporations*) sebagai bagian dari kejahatan kerah putih atau kriminalitas kerah putih (*white collar crime*). Korporasi di sini adalah organisasi yang sah (*legal bodies*) yang kegiatannya selalu berhubungan dengan kegiatan ekonomi (*economic activities*) atau dunia bisnis (*business related activities*).⁴¹ Dalam kejahatan korporasi, perhatian ditujukan pada perilaku perusahaan yang melawan hukum (*illegal corporate behaviour*),⁴² namun tidak ditujukan pada "small scale business", seperti: penipuan oleh warung atau toko di lingkungan pemukiman atau oleh bengkel reparasi kendaraan bermotor.⁴³ Jadi, konsepsi korporasi di sini tidak ditujukan pada pelaku usaha kecil dan pelaku usaha menengah.

White collar crime juga menunjukkan karakter organisasi (*the nature of organizations*) sebagaimana ditulis Davies, Croal dan Tyrer. Betapa tidak demikian ketika para manajer mendapatkan diri mereka dalam situasi dimana loyalitas terhadap organisasi dan "pikiran kelompok" (*group think*) keorganisasian

mebutakan mereka terhadap karakter perbuatan-perbuatan yang mereka perkirakan sebaliknya terlihat keliru. Oleh karena itu, mereka mungkin saja melanjutkan memasarkan suatu produk berbahaya (*a dangerous product*) dengan meyakinkan diri mereka sendiri bahwa tidak akan ada kerugian apapun.⁴⁴

Terdapat 3 (tiga) teori hukum (*legal theories*) berkaitan dengan pertanggungjawaban korporasi dalam tindak pidana (*corporate responsibility in criminal acts*), yaitu:⁴⁵

1. secara moral korporasi bertanggung jawab atas tindakan-tindakan wakil-wakilnya;
2. korporasi hanya bertanggung jawab atas kebijakan yang dibuat jajaran direksi (*policy-making officials*);
3. korporasi bertanggung jawab hanya ketika tatakerja dan kebiasaan-kebiasaannya yang layak gagal untuk mencegah pelanggaran-pelanggaran korporasi.

Dalam praktek penegakan hukum di Indonesia, tak satupun korporasi dipidana kendati sejumlah undang-undang, termasuk Undang-undang Perlindungan Konsumen (UUPK) menempatkan korporasi sebagai subjek tindak pidana.

Situasi kebijakan pidana (*criminal policy*) penegakan hukum ini memerlukan jawaban akademik dari sisi ilmu hukum serta upaya pemecahan atas hambatan-hambatan penagakannya. Penyebabnya diperkirakan beragam dan perlu dilakukan identifikasi terhadapnya. *Pertama*, menyangkut aplikasi teori-teori

pertanggungjawaban pidana korporasi dalam Undang-undang Perlindungan Konsumen (UUPK). *Kedua*, keterbatasan sumber daya manusia dari kalangan profesi hukum, baik polisi, jaksa, hakim dan advokat. *Ketiga*, masih dominannya pandangan tiada pidana tanpa kesalahan (*geen straf zonder schuld*) dalam hukum pidana di Indonesia dalam wacana teoritik dan praktek penegakan hukum. Praktis dijumpai kesulitan-kesulitan untuk membuktikan kesalahan pada korporasi. Dan seandainya pun korporasi dijatuhi sanksi pidana, pengadilan masih dihadapkan pada pilihan-pilihan sanksi pidana apa sajakah yang layak dan proporsional dijatuhkan pada korporasi tersebut.

Cita-cita menumbuhkembangkan pelaku usaha yang bertanggung jawab (*caveat venditor*) sebagai salah satu motif diundangkannya UUPK diwujudkan dengan salah satu peran hukum pidana dengan penerapan konsep pertanggungjawaban pidana korporasi (*corporate criminal liability*). Meskipun demikian, penerapan konsep ini membawa konsekuensi terbatasnya bentuk-bentuk pidana yang layak dijatuhkan pada korporasi yang terbukti melakukan pelanggaran. Paradigma pertanggungjawaban pidana pada korporasi pelaku usaha pada didasarkan pada dua alasan. *Pertama*, kecenderungan pasar global menunjukkan bahwa aktivitas ekonomi pelaku usaha didominasi korporasi transnasional, dimana batas-batas yurisdiksi antar negara menjadi bukan halangan. Keterbatasan ketentuan-ketentuan hukum standard keamanan produk barang dan/atau jasa di negara-negara berkembang seperti Indonesia tampak seolah-

olah bukan pelanggaran hukum pidana (*criminal offences*), padahal di negara-negara maju merupakan ancaman serius terhadap keamanan dan keselamatan konsumen. Ada tarik menarik perlu tidaknya kriminalisasi pada satu sisi dan dekriminalisasi pada sisi lainnya.

Kedua, UUPK memberikan perhatian khusus pada pelaku usaha kecil dan menengah melalui upaya pembinaan (sanksi non-penal) dan penerapan sanksi atas pelanggaran (sanksi administratif dan sanksi pidana). Mayoritas pelaku usaha kecil dan menengah didominasi usaha orang-perseorangan, misal: industri rumah tangga (*home industry*), industri kecil yang dikelola keluarga secara turun temurun, dan sebagainya. Pada pelaku usaha kecil dan menengah pun secara persuasif diupayakan kepatuhan (*compliance*) terhadap UUPK, maka terhadap korporasi pelaku usaha pun sudah seharusnya diupayakan penegakan hukum (*law enforcement*). Pertimbangan bahwa produk massal korporasi tersebar di berbagai segmen masyarakat lokal, bahkan masyarakat internasional, mendorong tampilnya hukum pidana untuk mendorong dipatuhinya standard-standard keamanan dan keselamatan produk barang dan/atau jasa. Dilanggarnya standard-standard tersebut akan membawa akibat kerugian-kerugian materiel, fisik maupun psikis konsumen.

Korporasi pelaku usaha dapat dimintai pertanggungjawaban pidana atas pelanggaran-pelanggaran pidana (*criminal offences*) Undang-undang Perlindungan Konsumen (UUPK). Meskipun demikian, tidak ada penjelasan resmi mengenai tampilnya hukum pidana (*criminal law*)

dalam keduapuluhsatu norma-norma perlindungan konsumen sebagaimana dimaksud UUPK. Dari perspektif penegakan hukum, ditempatkannya korporasi pelaku usaha sebagai subjek tindak pidana tidak serta merta akan dengan sendirinya diikuti proses penyidikan, penuntutan dan peradilan korporasi atas pelanggaran-pelanggaran tersebut.

Pertama, perlu peran aktif dari masyarakat konsumen dan Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM)⁴⁶ dalam mendorong kepatuhan hukum (*compliance*) pelaku usaha melalui penegakan hukum. Peran aktif ini masih mendapatkan hambatan dalam bentuk diskresi penyidik untuk lebih memprioritaskan penyidikan atas laporan pidana pencemaran nama baik pelaku usaha daripada penyidikan atas laporan pidana pelanggaran-pelanggaran norma-norma perlindungan konsumen. Belum lagi bila proses penyidikan dilanjutkan pada proses penuntutan dan peradilan. Diperlukan kearifan penyidik memprioritaskan penyidikan pada pelanggaran-pelanggaran publik seperti halnya pelanggaran norma-norma perlindungan konsumen tersebut.

Kedua, kendala sistemik yang berasal dari Undang-undang Perlindungan Konsumen (UUPK) sendiri dengan tidak diterapkannya konsep *strict liability* dan masih dominannya ajaran kesalahan dalam hukum pidana yang tercemrin pada doktrin *geen straf zonder schuld* (tiada pidana, tanpa kesalahan).

Menurut konsep *strict liability*, suatu tindakan dapat dihukum atas dasar perilaku berbahaya yang merugikan (*harmful conduct*),

tanpa mempersoalkan ada tidaknya kesengajaan (*opzet; intention*) atau kelalaian (*culpa; negligence*).⁴⁷ Di Amerika Serikat, pelanggaran-pelanggaran pidana pertanggungjawaban seketika/mutlak (*strict liability offenses*) sudah dikenal sejak tahun 1909.⁴⁸ Tidak disyaratkannya *mens rea*⁴⁹ dalam konsep *strict liability* akan berseberangan dengan adagium/asas hukum tidak tertulis, tiada pidana tanpa kesalahan (*geen straf zonder schuld*). Menurut Andi Zainal Farid, ajaran *mens rea* erat sekali hubungannya dengan adagium/asas tersebut. Baik di Indonesia maupun negara-negara Barat, seperti: Inggris dan Amerika Serikat merupakan asas hukum tidak tertulis, dimana substansi dari *mens rea*, yaitu: menyangkut sikap batin pelaku yang menyebabkan pelaku dipidana, bila unsur-unsur kemampuan bertanggung jawab, kesalahan dalam arti luas (*dolus dan culpa lata*) dan tidak adanya dasar pemaaf terbukti.⁵⁰ Dari mana kita dapat mengetahui sikap batin korporasi, padahal hingga kini pun tetap tidak mudah untuk mengetahui sikap batin individu (orang perseorangan) pada kejahatan-kejahatan nyata (*real crimes*), seperti: pembunuhan, penganiayaan, pencurian dan pemerkosaan? Jawaban pun pasti beragam dengan berbagai penalaran yang dimungkinkan. Yang pasti, fakta-fakta empirik penegakan norma-norma UUPK akan membentuk opini publik (*public opinion*), ada tidaknya akses konsumen untuk meneguhkan hak-haknya.

III. PENUTUP

Kesimpulan

Berdasarkan uraian di atas, dapat di-

kemukakan beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Substansi hukum konsumen dan/atau hukum perlindungan konsumen tidaklah semata-mata terbatas "di bawah payung" hukum bisnis (*business law*) atau hukum dagang (*commercial law*) sebagaimana dipahami secara parsial. Menurut penulis, substansi hukum konsumen seharusnya dipahami secara utuh dari perspektif tata hukum nasional yang kita miliki.
2. Menurut Teuku Mohammad Radhie, kerangka landasan hukum/ tata hukum nasional kita terdiri dari hukum-hukum pokok, yaitu: hukum perdata, hukum pidana, hukum dagang, hukum acara perdata, hukum acara pidana, hukum internasional; dan hukum-hukum sektoral, yaitu: hukum-hukum yang dibutuhkan di bidang ekonomi, keuangan dan industri (ekuin), hukum-hukum yang dibutuhkan di bidang kesejahteraan rakyat (kesra), serta hukum-hukum yang dibutuhkan di bidang politik dan keamanan (polkam).
3. Dengan merujuk pada kerangka landasan hukum/ tata hukum nasional tersebut, maka ruang jelajah substansi hukum konsumen dan/atau hukum perlindungan konsumen sangat luas, dan dapat didekati dengan instrumen hukum pokok maupun instrumen hukum sektoral.
4. Dari sudut kebijakan pidana (*criminal policy*) dapat dikatakan bahwa kriminalisasi norma-norma perlindungan

konsumen tidak hanya bagi pelaku usaha orang perseorangan, namun juga bagi korporasi telah memulai paradigma baru bahwa sanksi pidana digunakan bersama-sama dengan sanksi-sanksi hukum lainnya (*primum remedium*), berlawanan dengan pandangan/adagium bahwa hukum pidana harus merupakan suatu *ultimum remedium*. Kesan positif yang ditampilkan dari kebijakan pidana (*criminal policy*) ini, menempatkan instrumen hukum pidana sebagai salah satu instrumen untuk mendorong terbentuknya sikap pelaku usaha yang bertanggung jawab, di samping instrumen-instrumen hukum lainnya. Dari sisi kepentingan hukum konsumen, hak-hak konsumen di Indonesia akan dilindungi dengan tampilnya instrumen hukum pidana sebagai hukum publik.

5. Konsisten dengan pandangan *primum remedium*, kriminalisasi norma-norma perlindungan konsumen seharusnya diikuti dengan diterapkannya sanksi tindakan (*treatment*) dan sanksi non-penal lainnya untuk mencegah krisis kriminalisasi (*over criminalization*).⁵¹ Di Indonesia belumlah lazim penggunaan sebutan/istilah tindak pidana konsumen atau kejahatan konsumen sebagai padanan istilah *consumer crime* di Australia.⁵² Pada kejahatan terhadap konsumen lebih tepat diterapkan sanksi tindakan dan sanksi non-penal lainnya agar tidak terjadi krisis kriminalisasi dan agar terdapat peningkatan kepatuhan terhadap UUPK.

6. Peran hukum pidana dalam hukum perlindungan konsumen tetap penting. Nasution mengatakan bahwa aspek hukum pidana dari hukum perlindungan konsumen, juga menjadi perhatian hukum perlindungan konsumen, baik berbagai ketentuan pidana *di dalam* Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) (contohnya: Pasal 202-206, 258, 382 bis, 386, dan sebagainya) maupun *di luar* Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) (contohnya: UU No.23 tahun 1992 tentang Kesehatan, Undang-undang No.14 tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, Undang-undang No.8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, dan sebagainya).⁵³
7. Keduapuluhsatu norma UUPK ini menjadi tidak akan ada artinya, jika ternyata dijumpai hambatan-hambatan sistemik dalam UUPK sendiri untuk menegakkannya.
8. Cita-cita menumbuhkembangkan pelaku usaha yang bertanggung jawab (*caveat venditor*) sebagai salah satu motif diundangkannya UUPK diwujudkan dengan salah satu peran hukum pidana dengan penerapan konsep pertanggung jawaban pidana korporasi (*corporate criminal liability*). Penerapan konsep ini membawa konsekuensi terbatasnya bentuk-bentuk pidana yang layak dijatuhkan pada korporasi yang terbukti melakukan pelanggaran.
9. Korporasi pelaku usaha dapat dimintai pertanggungjawaban pidana atas pelanggaran-pelanggaran pidana (*criminal offences*) Undang-undang Perlindungan Konsumen (UUPK). Meskipun demikian, tidak ada penjelasan resmi mengenai tampilnya hukum pidana (*criminal law*) dalam keduapuluhsatu norma-norma perlindungan konsumen sebagaimana dimaksud UUPK. Dari perspektif penerapan hukum, ditempatkannya korporasi pelaku usaha sebagai subjek tindak pidana tidak serta merta akan dengan sendirinya diikuti proses penyidikan, penuntutan dan peradilan korporasi atas pelanggaran-pelanggaran tersebut. ■

(Footnotes):

- ¹ Malcolm Davies, Hazel Croal dan Jane Tyrer, *Criminal Justice: An Introduction to Criminal Justice System in England and Wales* (London, UK: Longmann, 1998, Edisi Ke-2), hal.346.
- ² Hak-hak konsumen (*consumer rights*) menitikberatkan pada *individu* yang memiliki hak-hak dasar (*basic rights*) atas aktivitas ekonomi/ perdagangan yang adil (*fair trade*) dan produk-produk aman (*safe products*) yang terjamin. Pengakuan bahwa hak-hak asasi manusia melindungi kesejahteraan (*prosperity*), kehormatan (*honour*) dan kemajuan (*development*) individu, membuat *hak-hak konsumen* layak dideklarasikan sebagai *hak-hak asasi manusia*. Hak-hak konsumen serupa dengan hak-hak asasi lainnya yang telah diterima dengan baik. Hak-hak asasi dimaksudkan untuk melindungi individu dari perampasan secara sewenang-wenang dari pemerintah. Dengan maksud yang sama, konsumen secara individu berhak atas perlindungan terhadap organisasi-organisasi bisnis besar (*big business organizations*), monopoli, kartel, dan perusahaan multinasional (*multinational corporations*). Lihat: Sinai Deutch, "Are Consumer Rights Human Rights?", *Osgoode Hall Law Journal*, 1994: 3, Vol.32, hal. 552.
- ³ *Hak-hak konsumen*, yaitu: (1) hak atas kebutuhan dasar; (2) Hak atas keamanan dan keselamatan; (3) Hak untuk mendapatkan informasi; (4) Hak untuk menentukan pilihan (hak untuk memilih); (5) Hak untuk didengar; (6) Hak untuk mendapatkan lingkungan hidup yang baik; (7) hak untuk mendapatkan penyelesaian yang layak/patut.
- ⁴ David Oughton dan John Lowry, *Textbook on Consumer Law* (London: Blackstone Press Ltd, 1997), hal.383.
- ⁵ Robert Lowe dan Geoffry Woodroffe, *Consumer Law and Practise* (London: Sweet & Maxwell, 1999), hal. 221-222.
- ⁶ *Ibid.*, hal. 221.
- ⁷ Mary B. Neumayr, LeBoeuf Lamb Greene, dan MacRae, "An Examination of the Criminalization of Commercial Activities", makalah terbatas tertanggal 25 Juli 2002, hal.4-8, tersedia pada dan terakhir diakses di <http://www.fed-soc.org/pdf/CrimFinal.pdf>, 1 Juni 2004.
- ⁸ Uraian selengkapnya baca: Peter Cartwright, *Consumer Protection and the Criminal Law: Law, Theory and Policy in UK* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2001, Cet.ke-1).
- ⁹ Cartwright menulis: "...we need to consider the relationship between consumer protection and the market economy. It is sometimes argued that the state, through the law, should play only a restricted role in protecting consumers, because consumer protection is most effectively achieved by the operation of the free and open market. *Law should be used to ensure that the market function as freely as*

- possible*. Where markets do not work perfectly, the law should intervene to address this failure, provided this can be done cost effectively" (Kursif dan garis bawah dari penulis). Lihat: *Ibid.*, hal.1.
- ¹⁰ Mark Findlay, *The Globalization of Crime: Understanding Transitional Relationship in the Context* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1999, Cet.ke-1), hal.51, tersedia pada dan terakhir diakses di <http://assets.cambridge.org/0521621259/sample/0521621259web.pdf>, 26 Desember 2003.
- ¹¹ Suprpto sendiri sebenarnya tidak yakin apakah penggunaan UUTPE akan dapat mengatasi krisis ekonomi. Lihat: Suprpto, *Hukum Pidana Ekonomi: Ditinjau dalam rangka Pembangunan Nasional* (Jakarta: Pertjetakan Persatuan, 1961, Cet.ke-1) (disertasi), hal:78. Di masanya UUTPE tercatat sebagai salah satu fungsi kontrol hukum pidana terhadap aktivitas ekonomi di masa krisis, bukannya tak menghadapi masalah. Norma pengendalian harga yang dibentuk melalui Putusan Pengadilan Tinggi Ekonomi Jakarta tanggal 29 Agustus 1956 (tanpa disebutkan nomor perkaranya) menurut Suprpto dalam disertasinya, menjadi "huruf mati". "Harga yang pantas" sebagaimana dimaksud UUTPE, menurutnya memiliki arti yang relatif, yaitu harus ditinjau dalam hubungannya dengan waktu, tempat, dan keadaan-keadaan sekitar perbuatan yang dikenakan norma hukum yang bersangkutan dan dihubungkan/dibandingkan dengan hal-hal, bila perbuatan itu dilakukan pada suatu waktu yang dianggap normal. Lihat: *Ibid.*, hal. 13-18.
- ¹² Lihat buku teks tentang hukum perlindungan konsumen/hukum konsumen, misalnya: David Oughton dan John Lowry, *Textbook on Consumer Law* (London: Blackstone Press Ltd, 1997) serta Colin Scott dan Julia Black, *Cranston's Consumers and the Law* (London: Butterworths, 2000. Cet.ke-3).
- ¹³ Az Nasution, seorang advokat senior, yang hampir dalam sepanjang usianya mendedikasikan karirnya dalam perlindungan konsumen, telah mengembangkan perkuliahan Hukum Perlindungan Konsumen di Fakultas Hukum Universitas Pancasila (Jakarta). Mata kuliah ini kemudian telah diajarkan pula di Universitas Yarsi sejak tahun 1993 hingga sekarang.
- ¹⁴ Jufrina Rizal mengatakan: "Tampaknya dari topik ceramah yang diminta belum secara tegas memasukkan istilah *Hukum Perlindungan Konsumen*, masih memakai *Masalah Perlindungan Hukum*. Hal ini kemungkinan masih ada keraguan karena *belum adanya Hukum Perlindungan Konsumen yang integral di Indonesia*" (Kursif dari penulis). Lihat Jufrina Rizal "Mengakomodasikan Masalah Perlindungan terhadap Konsumen dalam Kurikulum Pendidikan Tinggi Hukum di Indonesia", dalam Yusuf Shofie (ed.) (c), *Percakapan tentang Pendidikan Konsumen dan Kurikulum Fakultas Hukum* (Jakarta: Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia & USAID, 1998, Cet.ke-1), hal.2-10.
- ¹⁵ Az. Nasution (a), *op.cit.*, (Jakarta: Daya Widya, 1999, Cet.ke-1), hal. 22-23.
- ¹⁶ *Ibid.*
- ¹⁷ Az. Nasution (b), *Konsumen dan Hukum: Tinjauan Sosial, Ekonomi, dan Hukum pada Perlindungan Konsumen* (Jakarta: Sinar Harapan, 1995, Cet.ke-1). Perhatikan kata penghubung "dan" antara kata "konsumen" dan "hukum". Bandingkan judul buku Nasution (a) dengan misalnya buku Colin Scott dan

Julia Black, *Cranston's Consumers and the Law* (London, UK: Butterworths, 2000, Cet.ke-3). Perhatikan kata penghubung "and" pada buku Scott dan Black tersebut. Ia baru menggunakan kata "hukum" di depan kata "konsumen" serta "perlindungan konsumen" sehingga berbunyi "hukum konsumen" dan "hukum perlindungan konsumen", *setelah* diundangkannya Undang-undang No.8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

- ¹⁸ David Oughton dan John Lowry, *Textbook on Consumer Law* (London, Great Brittain: Blackstone Ltd, Cet.ke-1).
- ¹⁹ Teuku Mohammad Radhie, "Pembangunan Hukum Nasional dalam Perspektif Kebijakan", dalam Artidjo Alkotsar (ed.), *Identitas Hukum Nasional* (Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 1977, Cet.ke-1), hal. 210-211.
- ²⁰ Krisis kriminalisasi tercermin dalam pendapat sebagaimana dikutipkan berikut ini: "Quite rightfully, *the Department of Justice and FBI* have continued to identify white collar crime as priority. It is clear that the demands on federal law enforcement today are greater than ever before that and we know that *they cannot do everything*. This seems a good time to address this issue to refocus federal law enforcement on core federal functions. This means putting the emphasis back on *protecting the means and instrumentalities of commerce rather than using criminal law to punish and control ordinary commercial activity governed by regulation*. In mounting a defense to this trend, certain concepts are worth repeating. *Corporations are not inherently evil*. Wealth can serve good purposes. Commerce carries blessing to people far beyond the buyer and seller in particular transactions." Lihat: George J. Terwilliger III, "Commerce and Federal Criminal Law: The Risks of Over-Criminalizing Commercial Regulation", makalah disampaikan pada "Corporate Governance Conference", Kamis, 13 Juli 2002, diselenggarakan *The Cornell Club New Yew York*, hal.15; tersedia pada dan terakhir di <http://www.fed-soc.org/pdf/Terwilliger.pdf>, 1 Juni 2004. Penulis tak sepenuhnya sependapat dengan pandangan ini, karena harus dijelaskan dulu kriteria krisis kriminalisasi itu sendiri.
- ²¹ Philip Noonan, Direktur Eksekutif Federal Bureau of Consumer Affairs pada *The First National Outlook Symposium*, Canberra, 5-6 June 1995 memberikan klarifikasi bahwa yang dimaksudkan dengan kejahatan konsumen (*consumer crime*) cukup sederhana, yaitu: kejahatan yang dilakukan terhadap konsumen. Sangat sedikit sekali riset empiris tentang hal ini. Lihat: Philip Noonan, "Consumer Crime", makalah pada *The First National Outlook Symposium*, Canberra, 5-6 June 1995, diselenggarakan *Australian Institute of Criminology*. Makalah ini tersedia pada dan terakhir di <http://www.aic.gov.au/conferences/outlook95/noonan.pdf>, 30 October 2003.
- ²² B. Mardjono Reksodiputro (a), "Beberapa Catatan tentang Aspek Hukum dalam Masalah Periklanan", bahan tertulis sebagai narasumber untuk Naskah Akademik Peraturan Perundang-undangan Perlindungan Konsumen, terlampir dalam Az. Nasution dkk, *Naskah Akademik Peraturan Perundang-undangan tentang Perlindungan Konsumen* (Jakarta: BPHN Departemen Kehakiman RI, 1981). Roeslan

- Saleh selengkapnya menguraikan sebagai berikut: "Penulis-penulis yang berjiwa pembaharuan itu merumuskan kembali adagium bahwa hukum pidana harus merupakan suatu *ultimum remedium*. Dalam semua teori kembali lagi pikiran bahwa kita harus berusaha agar sesedikit mungkin kelakuan yang dinyatakan sebagai delik. Dan jika tidak dapat dihindarkan lagi, bahwa suatu kelakuan harus ditetapkan sebagai perbuatan pidana maka pidana yang minimallah yang ditetapkan optimal." Lihat: Roeslan Saleh, *Beberapa Asas Hukum Pidana dalam Perspektif* (Jakarta: Aksara Baru, 1983), hal. 46.
- ²³ Muladi, "Fungsionalisasi Hukum Pidana di dalam Kejahatan yang Dilakukan oleh Korporasi", makalah pada Seminar Nasional Kejahatan Korporasi, diselenggarakan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 23-24 Nopember 1989, hal.5
- ²⁴ Selengkapnya Loqman mengatakan: "Perlu diperhatikan bahwa pada akhir-akhir ini terdapat pendapat bahwa penyelewengan norma-norma di bidang perekonomian sebaiknya tidak lagi digunakan sanksi pidana sebagai *ultimum remedium*, akan tetapi dipakai sebagai *preum remedium*." Lihat: Loebby Loqman, "Tinjauan Yuridis Misrepresentation" dalam Kiki Pranasari dan Adrianus Meliala (ed), *Praktek Pemberian Keterangan yang Tidak Benar (Fraudulent Misrepresentation): Suatu Modus Penyimpangan Economic* (Jakarta: UI Press, 1991, Cet.ke-1), hal. 98.
- ²⁵ Romli Atmasasmita (a), "Bentuk-bentuk Tindak Pidana yang dilakukan oleh Produsen pada Era Perdagangan Bebas: Suatu Upaya Antisipatif Preventif dan Represif, makalah pada Seminar Nasional Perspektif Hukum Perlindungan Konsumen dalam Sistem Hukum Nasional Menghadapi Era Perdagangan Bebas, diselenggarakan Fakultas Hukum Universitas Islam Bandung dan Harian Umum Republika, di Bandung, 9 Mei 1998, hal.12-13.
- ²⁶ *Loc.cit.*, hal.15.
- ²⁷ Romli Atmasasmita (b), *Pengantar Hukum Kejahatan Bisnis* (Jakarta: Prenada Media, 2003, Cet.ke-1), hal.35-36.
- ²⁸ *Ibid.*, hal. 77-78.
- ²⁹ Peter Cartwright, *op.cit.*, hal. 244-245.
- ³⁰ Johannes Gunawan, *Fungsi Lembaga Hukum Pertanggungjawaban Produk dalam Upaya Perlindungan Konsumen di Indonesia* (disertasi) (Bandung: Program Pasca Sarjana Universitas Katolik Parahyangan, 2003), hal.362.
- ³¹ *Ibid.*, hal.362-363.
- ³² Inosentius Samsul, *Perlindungan Konsumen: Kemungkinan Penerapan Tanggung jawab Mutlak* (disertasi) (Jakarta: Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004, Cet.ke-1), hal. 321-322.
- ³³ Pada Pasal 1 butir 3 UUPK dijumpai rumusan pelaku usaha sebagai berikut: "Pelaku Usaha adalah setiap orang perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara

Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi". Pada penjelasan pasal demi pasal dicantumkan bahwa yang termasuk dalam batasan *pelaku usaha* tersebut, yaitu: *perusahaan, korporasi, BUMN, koperasi*, importir, pedagang dan lain-lain.

- ³⁴ Yusuf Shofie (a), *Perlindungan Konsumen dan Instrumen-instrumen Hukumnya* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003, Cet.ke-2), hal. 28-29. Lihat pula: Yusuf Shofie (b), *21 Potensi Pelanggaran Hak-hak Konsumen dan Cara Menegakkannya* (Jakarta: PIRAC & The Asia Foundation, 2003, Cet.ke-1).
- ³⁵ Az. Nasution (a), *Hukum Perlindungan Konsumen: Suatu Pengantar* (Jakarta: Daya Widya, 1999, Cet.ke-1, hal. 138-165.
- ³⁶ The American Bar Association, *Guide to Consumer Law* (USA: Times Books, 1997, Cet.ke-1), hal.8.
- ³⁷ Malcolm Davies, Hazel Croal dan Jane Tyrer, *op.cit.*, hal.71.
- ³⁸ Peter Cartwright, *op.cit.*, hal.244.
- ³⁹ Malcolm Davies, Hazel Croal dan Jane Tyrer, *op.cit.*, hal.58.
- ⁴⁰ *Ibid.*
- ⁴¹ Mardjono Reksodiputro (b), *Kemajuan Pembangunan Ekonomi dan Kejahatan (Kumpulan Karangan Buku Kesatu)* (Jakarta: Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum d/h Lembaga Kriminologi Universitas Indonesia, 1995, Cet.ke-1), hal.66-67.
- ⁴² Mardjono Reksodiputro (c), "Kejahatan Terorganisasi dan Kejahatan oleh Organisasi", *Jurnal Polisi Indonesia*, 2000:2, Tahun 2, April 2000 – September 2000, diterbitkan Program Pasca Sarjana Kajian Ilmu Kepolisian Universitas Indonesia bekerja sama dengan Yayasan Obor Indonesia, hal. 38-46. Malcolm Davies, Hazel Croal dan Jane Tyrer mengatakan bahwa white collar crime dan corporate crime melibatkan orang-orang dalam perusahaan-perusahaan yang sah (*legitimate enterprises*) dalam berbagai aktivitas ekonomi dengan menggunakan posisi mereka untuk melakukan kejahatan. Lihat: Malcolm Davies, Hazel Croal dan Jane Tyrer, *op.cit.*, hal.71.
- ⁴³ Mardjono Reksodiputro (b), *op.cit.*, hal. 6.
- ⁴⁴ *Ibid.*
- ⁴⁵ Lihat: Harvard Law Review, "Development in the Law – Corporate Crime: Regulating Corporate Behaviour through Criminal Sanctions", 1979: 92, April 1979, hal. 1227-1375, sebagaimana dikutip Marshall B. Clinard dan Peter C. Yeager, *Corporate Crime* (New York: Free Press, 1983) hal. 89-90.
- ⁴⁶ Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat adalah *lembaga non-Pemerintah* yang terdaftar dan diakui oleh Pemerintah yang mempunyai kegiatan menangani *perlindungan konsumen* (Pasal 1 butir 9 UUPK) (Kursif dari penulis). Sedangkan yang dimaksud dengan *perlindungan konsumen* adalah *segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen* (Lihat: Pasal 1 butir 1 UUPK). Apa yang selama ini secara empirik disebut sebagai *non-governmental organization (NGO)* dengan terjemahan Organisasi non-Pemerintah (Ornop) dalam diskursus

masyarakat madani (*civil society*), oleh UUPK disebut sebagai Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM). Istilah serupa lazim disebut sebagai Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM).

- ⁴⁷ Marshall B. Clinard dan Peter C. Yeager, *Corporate Crime* (New York: Free Press, 1983), hal.89-90.
- ⁴⁸ *Ibid.*
- ⁴⁹ "Mens rea: A Latin term meaning guilty mind, used to cover the various levels of the mental element or intention in an offence, for example, whether the criminal act was the product of an unintended or intended consequences", sedangkan "Actus reus: A Latin phrase referring to the acts constituting a criminal offence. It refers to what took place; for example, was a person killed by another". Lihat: Malcolm Davies, Hazel Croal, dan Jane Tyrer, *op.cit.*, hal. 407 dan 411.
- ⁵⁰ Andi Zainal Farid, *Asas-asas Hukum Pidana Bagian Pertama* (Bandung: Alumnus, 1987), hal. 69 dan 75.
- ⁵¹ Krisis kriminalisasi tercermin dalam pendapat sebagaimana dikutipkan berikut ini: "Quite rightfully, *the Department of Justice and FBI* have continued to identify white collar crime as priority. It is clear that the demands on federal law enforcement today are greater than ever before that and we know that *they cannot do everything*. This seems a good time to address this issue to refocus federal law enforcement on core federal functions. This means putting the emphasis back on *protecting the means and instrumentalities of commerce rather than using criminal law to punish and control ordinary commercial activity governed by regulation*. In mounting a defense to this trend, certain concepts are worth repeating. *Corporations are not inherently evil*. Wealth can serve good purposes. Commerce carries blessing to people far beyond the buyer and seller in particular transactions." Lihat: George J. Terwilliger III, "Commerce and Federal Criminal Law: The Risks of Over-Criminalizing Commercial Regulation", makalah disampaikan pada "Corporate Governance Conference", Kamis, 13 Juli 2002, diselenggarakan *The Cornell Club New Yew York*, hal.15; tersedia pada dan terakhir di <http://www.fed-soc.org/pdf/Terwiliger.pdf>, 1 Juni 2004. Penulis tak sepenuhnya sependapat dengan pandangan ini, karena harus dijelaskan dulu kriteria krisis kriminalisasi itu sendiri.
- ⁵² Philip Noonan, Direktur Eksekutif Federal Bureau of Consumer Affairs pada *The First National Outlook Symposium*, Canberra, 5-6 June 1995 memberikan klarifikasi bahwa yang dimaksudkan dengan kejahatan konsumen (*consumer crime*) cukup sederhana, yaitu: kejahatan yang dilakukan terhadap konsumen. Sangat sedikit sekali riset empiris tentang hal ini. Lihat: Philip Noonan, "Consumer Crime", makalah pada *The First National Outlook Symposium*, Canberra, 5-6 June 1995, diselenggarakan *Australian Institute of Criminology*. Makalah ini tersedia pada dan terakhir di <http://www.aic.gov.au/conferences/outlook95/noonan.pdf>, 30 October 2003.
- ⁵³ Az. Nasution (a), *Hukum Perlindungan Konsumen: Suatu Pengantar* (Jakarta: Daya Widya, 1999, Cet.ke-1., hal. 138-165.