

**PENERAPAN SANKSI TERHADAP PELANGGARAN  
KETENTUAN UNDANG-UNDANG NOMOR 16 TAHUN 1992  
TENTANG KARANTINA HEWAN, IKAN, DAN TUMBUHAN**

**SANCTION IMPLEMENTATION FOR VIOLATIONS  
OF THE LAW NUMBER 16 OF 1992  
ON THE QUARANTINE OF ANIMALS, FISH, AND PLANTS**

**Puteri Hikmawati**

P3DI Bidang Hukum, Gedung Nusantara 1 Lantai 2, Setjen DPR RI,  
Jl. Jend. Gatot Subroto, Jakarta Pusat 10270,  
email: puterihw@yahoo.com

Naskah diterima: 5 Maret 2015

Naskah direvisi: 20 Mei 2015

Naskah diterbitkan: 22 Juni 2015

**Abstract**

*To prevent the entry and spread of pests and animal diseases, pests and diseases of fish, as well as plant pests that can disrupt and endanger the health of humans, animals, and plants, do quarantine. Quarantine performed based on Law Number 16 of 1992 concerning Quarantine of Animal, Fish, and Plants. So far, sanctions against violations of the provisions of the Law is considered ineffective. This article analyzes the sanctions for violations of the Law, which includes criminal sanctions and the sanctions action. The analysis showed that the administration of criminal sanctions have been ineffective because the legal norms in the criminal provisions are not clear subject, so it can be difficult for law enforcement. Moreover, given the sanction action against violations of the provisions of quarantine, which include denial and annihilation. However, quarantine meet the constraints of the limited quarantine officer in the entry and exit points, inadequate infrastructure, and lack of understanding of the importance of quarantine.*

*Keywords: quarantine of animals, fish, plants, law enforcement, sanction*

**Abstrak**

Untuk mencegah masuk dan tersebarnya hama dan penyakit hewan, hama dan penyakit ikan, serta organisme pengganggu tumbuhan yang dapat mengganggu dan membahayakan kesehatan manusia, hewan, dan tumbuhan, dilakukan tindakan karantina. Tindakan karantina dilakukan berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1992 tentang Karantina Hewan, Ikan, dan tumbuhan. Selama ini penerapan sanksi terhadap pelanggaran ketentuan Undang-Undang tersebut dianggap belum efektif. Artikel ini menganalisis penerapan sanksi terhadap pelanggaran ketentuan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1992, yang meliputi sanksi pidana dan sanksi tindakan. Hasil analisis menunjukkan bahwa penerapan sanksi pidana belum efektif karena norma hukum dalam ketentuan pidana tidak jelas subyeknya, sehingga dapat menyulitkan penegakan hukumnya. Selain itu, sanksi tindakan diberikan terhadap pelanggaran ketentuan karantina dengan tindakan karantina, yang antara lain berupa penolakan dan pemusnahan. Namun, tindakan karantina menemui kendala dengan terbatasnya petugas karantina di tempat pemasukan dan pengeluaran, sarana prasarana yang kurang memadai, dan kurangnya pemahaman masyarakat akan pentingnya tindakan karantina.

Kata kunci: karantina hewan, ikan, tumbuhan, penegakan hukum, sanksi

## I. PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Dalam tiga dekade terakhir, kemunculan penyakit menular baru cenderung meningkat. Menteri Kesehatan Republik Indonesia, Nafsiah Mboi, dalam sambutannya di acara pembukaan *Global Meeting on Infectious Diseases*, di Hotel Shangri-La, Jakarta, 20 Agustus 2014, mengatakan bahwa penyakit yang disebabkan oleh zoonosis, infeksi yang ditularkan di antara hewan vertebrata dan manusia atau sebaliknya, potensial menyebabkan wabah penyakit berbahaya dan menular.<sup>1</sup>

Menurut Organisasi Kesehatan Dunia, WHO, pada tahun 2008, Indonesia menjadi negara dengan jumlah korban H5N1 tertinggi di dunia. Sejak tahun 2003 sebanyak 155 orang meninggal dunia akibat flu burung. Virus ini menyebar dari unggas ke manusia melalui kontak langsung, tetapi para ahli mengkhawatirkan kemungkinan adanya mutasi virus sehingga dapat menular dari manusia ke manusia.<sup>2</sup>

Upaya penegakan hukum perkarantina menunjukkan peningkatan akhir-akhir ini. Pada tahun 2014 tercatat sebanyak 39 kasus pelanggaran peraturan perundangan perkarantina tumbuhan dan hewan. Sebanyak 18 kasus telah dinyatakan P-21 dan sudah ditindak lanjuti (proses pengadilan). Jumlah penegakan hukum ini belum banyak berubah jika dibandingkan dengan tahun 2013, hanya terjadi penurunan kasus 1 (satu) dari 40 (empat puluh) kasus penegakan hukum di tahun tersebut.<sup>3</sup>

Ancaman yang dapat merusak kelestarian sumber daya alam hayati yang disebabkan oleh

serangan hama dan penyakit hewan, hama dan penyakit ikan serta organisme pengganggu tumbuhan, baik yang datang maupun dari dalam negeri jelas sangat merugikan bangsa Indonesia karena akan menurunkan hasil produksi budidaya hewan, ikan, dan tumbuhan. Bahkan beberapa penyakit hewan dan ikan tertentu dapat membahayakan dan mematikan manusia. “Eksplasi” suatu hama dan penyakit hewan maupun organisme pengganggu tumbuhan dapat menimbulkan akibat yang signifikan bagi produksi hasil pertanian dan peternakan. Beberapa ahli pernah membuat suatu perkiraan, bahwa kerugian tahunan akibat serangan hama, pathogen dan gulma pada tanaman perkebunan berkisar 13,8% (hama), 11,6% (pathogen), dan 9,5% (gulma). Cukup banyak contoh data kerugian yang disebabkan keganasan hama dan penyakit hewan dan organisme pengganggu tanaman.<sup>4</sup>

Upaya mencegah masuk dan berkembangnya hama dan penyakit hewan karantina (HPHK), hama dan penyakit ikan karantina (HPIK), dan organisme pengganggu tumbuhan karantina (OPTK), yang memiliki potensi merusak kelestarian sumber daya alam hayati, ke wilayah Indonesia dan mencegah tersebarnya dari suatu area ke area lain di dalam wilayah negara Republik Indonesia (RI), serta mencegah keluarnya hama dan penyakit hewan tertentu dari wilayah Indonesia, dilakukan tindakan karantina.

Pentingnya karantina hewan, ikan, dan tumbuhan memerlukan landasan hukum yang jelas, tegas, dan menyeluruh guna menjamin kepastian hukum dalam bentuk undang-undang sebagai dasar penyelenggaraannya. Hukum nasional yang menjadi landasan penyelenggaraan karantina hewan, ikan, dan tumbuhan saat ini adalah Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1992 tentang Karantina Hewan, Ikan dan Tumbuhan (UU KHIT). Menurut UU KHIT, karantina hewan, ikan,

<sup>1</sup> “Memperkuat Ketahanan Global Terhadap Penyakit Menular”, <http://www.depkes.go.id/article/print/201408210001/pertemuan-lebih-dari-30-negara-untuk-memperkuat-ketahanan.html>, diakses tanggal 9 Maret 2015.

<sup>2</sup> “Indonesia negara dengan kasus flu burung terbanyak di dunia”, <http://www.bbc.co.uk/indonesia/beritaindonesia/2012/03/120308birdfluindonesia.shtml>, diakses tanggal 9 Maret 2015.

<sup>3</sup> “Refleksi Akhir Tahun 2014 Badan Karantina Pertanian”, [http://karantina.pertanian.go.id/?page=pers\\_detail&&id=21](http://karantina.pertanian.go.id/?page=pers_detail&&id=21), diakses tanggal 7 Mei 2015.

<sup>4</sup> Hengki Hermawan, “Pengelolaan Hama Terpadu, Pengawasan dan Pencegahan Penyebaran Hama oleh Badan Karantina Tumbuhan”, <http://hengkihermawan93.blogspot.com/2013/12/makalah-karantina-tumbuhan.html>, diakses tanggal 5 Juni 2015.

dan tumbuhan adalah tindakan sebagai upaya pencegahan masuk dan tersebarnya hama dan penyakit hewan, hama dan penyakit ikan, atau organisme pengganggu tumbuhan dari luar negeri dan dari suatu area ke area lain di dalam negeri, atau keluarnya dari dalam wilayah negara RI.<sup>5</sup>

UU KHIT memuat sanksi pidana terhadap pelanggaran ketentuan Undang-Undang, dalam Pasal 31. UU KHIT yang sudah berlaku selama 22 tahun dalam pelaksanaannya dianggap kurang efektif, antara lain karena ketentuan pidana yang diatur dalam Pasal 31 tidak jelas subjek hukum yang diancam dan unsur deliknya. Menurut narasumber dari Dinas Pertanian dan Peternakan Provinsi Sulut, kendala yang dihadapi pejabat pegawai negeri sipil (PPNS) dalam melakukan penyidikan, adalah ketentuan pidana dalam UU KHIT tidak jelas menetapkan subyek hukumnya. Selain itu, sanksi pidana yang diatur dalam Pasal 31 UU KHIT belum diterapkan secara efektif karena ada kesulitan dalam menetapkan tersangka karena subjek hukum dan unsur tindak pidana yang akan dikenakan tidak jelas. UU KHIT hanya menyebutkan pasal-pasal yang dilanggar, tidak menyebutkan tindakannya.<sup>6</sup>

## B. Perumusan Masalah

Dalam perkembangan hukum pidana di Indonesia dewasa ini, terutama dalam Undang-undang Pidana Khusus atau Perundang-undangan pidana di luar Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP), terdapat suatu kecenderungan menerapkan sistem dua jalur dalam *stelsel* sanksinya. KUHP juga menerapkan sistem dua jalur dalam *stelsel* sanksinya, sebagaimana

tercantum dalam Pasal 10 KUHP yang memuat sanksi pidana yang terdiri dari pidana pokok dan pidana tambahan, dan Pasal 44 KUHP yang memuat sanksi tindakan berupa perawatan di rumah sakit jiwa bagi orang yang tidak mampu bertanggungjawab atas tindak pidana yang dilakukan karena terganggu jiwanya. Dalam hal penerapan sistem dua jalur dalam *stelsel* sanksinya, Indonesia menganut sistem dua jalur dalam pemidanaan (*double track system*), yaitu di samping pembuat tindak pidana dapat dijatuhi pidana, dapat juga dikenakan berbagai tindakan. Dalam Konsep KUHP pengenaan sanksi tindakan bukan hanya untuk orang yang tidak mampu bertanggungjawab karena gangguan jiwa, melainkan orang yang mampu bertanggungjawab juga dapat dikenakan sanksi tindakan. Penerapan “sistem dua jalur” dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia dikarenakan penerapan sanksi pidana saja selama ini dianggap belum efektif dalam menanggulangi tindak pidana yang terjadi.

Berdasarkan hal tersebut, permasalahan pokok yang akan dikaji adalah bagaimana penerapan sanksi terhadap pelanggaran ketentuan UU KHIT? Apakah menerapkan sistem dua jalur?

## C. Tujuan dan Kegunaan Penulisan

Tulisan tentang “Penerapan Sanksi terhadap Pelanggaran Ketentuan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1992 tentang Karantina Hewan, Ikan, dan Tumbuhan” ini bertujuan untuk mengkaji penerapan sanksi terhadap pelanggaran ketentuan UU KHIT.

Tulisan ini diharapkan dapat memberikan manfaat, baik secara teoritis maupun praktis. Secara teoritis, tulisan ini diharapkan dapat memperkuat khasanah ilmu pengetahuan hukum, khususnya dalam bidang hukum pidana. Sedangkan secara praktis, tulisan ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan masukan bagi DPR RI dalam melaksanakan fungsi pengawasan dan legislasi, terkait dengan UU KHIT, mengenai penerapan ketentuan sanksi.

<sup>5</sup> Pasal 1 butir 2 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1992 tentang Karantina Hewan, Ikan, dan Tumbuhan.

<sup>6</sup> Disampaikan oleh Heni (Kabid. Peternakan) dan F. Rompas (Kabid. Tumbuhan) pada saat wawancara dengan Tim Kerja Pemantauan Pelaksanaan UU Setjen DPR RI (Tim Panlak), Manado, 17 September 2014. Laporan Pengumpulan Data dan Informasi dalam Rangka Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1992 tentang Karantina Hewan, Ikan, dan Tumbuhan, Tim Panlak Biro Hukum dan Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang, Deputi Perundang-undangan, Setjen DPR RI, 2014.

## II. KERANGKA PEMIKIRAN

### A. Penegakan Hukum

Pelaksanaan hukum dalam kehidupan masyarakat sehari-hari mempunyai arti yang sangat penting, karena apa yang menjadi tujuan hukum justru terletak pada pelaksanaan hukum itu. Terdapat pendapat yang berbeda-beda dalam merumuskan apa yang menjadi tujuan hukum. Menurut teori etis (*etische theorie*), hukum hanya semata-mata bertujuan mewujudkan keadilan. Menurut teori utilities (*utilities theorie*), hukum bertujuan semata-mata apa yang berfaedah saja. Hukum bertujuan menjamin adanya kebahagiaan sebanyak-banyaknya pada orang sebanyak-banyaknya. Teori selanjutnya yang merupakan campuran dari kedua teori tersebut, menegaskan bahwa isi hukum harus ditentukan menurut dua asas, yaitu keadilan dan faedah.<sup>7</sup>

Hukum mengatur masyarakat dan bermanfaat dengan menetapkan apa yang diharuskan atau dibolehkan dan sebaliknya. Dengan demikian, dapat ditarik garis antara apa yang dimaksud hukum dan apa yang dimaksud melawan hukum. Hukum dapat mengkualifikasi sesuatu perbuatan sesuai dengan hukum atau mendiskualifikasinya sebagai melawan hukum. Perbuatan yang sesuai dengan hukum tidak merupakan masalah dan tidak perlu dipersoalkan; yang menjadi masalah adalah perbuatan yang melawan hukum. Perhatian dan penggarapan perbuatan itulah yang merupakan penegakan hukum. Terhadap perbuatan yang melawan hukum dikenakan sanksi.<sup>8</sup>

Dilihat secara fungsional, sistem penegakan hukum itu merupakan suatu sistem aksi. Ada sekian banyak aktivitas yang dilakukan oleh alat perlengkapan negara dalam penegakan hukum. Yang dimaksud dengan alat penegak hukum biasanya adalah “kepolisian dan kejaksaan”. Tetapi kalau penegakan hukum itu diartikan secara luas, maka penegakan hukum itu menjadi tugas pembentuk undang-undang,

hakim instansi pemerintah, dan aparat eksekusi pidana.<sup>9</sup>

Dalam menegakkan hukum ada tiga hal yang harus diperhatikan, yaitu kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan.<sup>10</sup> Oleh karena itu, Satjipto Rahardjo menyatakan, bahwa penegakan hukum merupakan suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide tentang keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan sosial menjadi kenyataan. Proses perwujudan ide-ide itulah yang merupakan hakikat dari penegakan hukum.<sup>11</sup>

Hukum harus dilaksanakan dan ditegakkan. Menurut Soerjono Soekanto, penegakan hukum bukan semata-mata berarti pelaksanaan perundang-undangan, tetapi penegakan hukum yang mengandung nilai-nilai yang sesuai dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>12</sup> Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum adalah<sup>13</sup>:

1. Faktor hukumnya sendiri. Dalam hal ini, yang dimaksud adalah undang-undang dalam arti materiel, yaitu peraturan tertulis yang berlaku umum dan dibuat oleh penguasa pusat maupun daerah yang sah. Dengan demikian, maka undang-undang dalam arti materiel mencakup:
  - a. Peraturan pusat yang berlaku untuk semua warga negara atau suatu golongan tertentu saja maupun yang berlaku umum di sebagian wilayah negara.
  - b. Peraturan setempat yang hanya berlaku di suatu tempat atau daerah saja.
2. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum. Ruang lingkup dari istilah

<sup>9</sup> *Ibid*, hal. 112.

<sup>10</sup> Sudikno Mertokusumo dalam “Mengenal Hukum” sebagaimana dikutip dalam Riduan Syahrani dalam *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Banjarmasin: Pustaka Kartini, Juli 1991, hal. 161.

<sup>11</sup> Satjipto Rahardjo dalam *Masalah Penegakan Hukum* sebagaimana dikutip dalam Riduan Syahrani, *ibid*.

<sup>12</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2008, hal. 7.

<sup>13</sup> *Ibid.*, disarikan dari hal. 11 sampai dengan hal. 59.

<sup>7</sup> Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, cetakan pertama, Banjarmasin: Pustaka Kartini, Juli 1991, hal. 23-24.

<sup>8</sup> Sudarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Bandung: Alumni, 1986, hal. 111.

“penegak hukum” adalah luas sekali, karena mencakup mereka yang secara langsung dan tidak langsung berkecimpung di bidang penegakan.

3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum. Sarana atau fasilitas tersebut antara lain mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup, dan seterusnya.
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan. Penegakan hukum berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat. Masyarakat dapat mempengaruhi penegakan hukum.
5. Faktor kebudayaan, yakni hasil karya, cipta dan rasanya yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup. Faktor kebudayaan sebenarnya bersatu padu dengan faktor masyarakat.

Kelima faktor tersebut saling berkaitan dengan eratnya, karena merupakan esensi dari penegakan hukum serta menjadi tolok ukur efektivitas penegakan hukum.<sup>14</sup>

Walaupun sudah ada norma hukum yang bersifat memaksa, namun belum ada jaminan bahwa norma hukum tersebut ditaati oleh masyarakat. Agar norma-norma tersebut ditaati terdapat ancaman hukuman, yaitu hukuman perdata, hukuman administrasi, dan/atau hukuman pidana untuk norma-norma hukum yang bersangkutan. Pelaku (subjek) dan tingkah laku yang dirumuskan (norma) serta ancaman hukuman (sanksi) disebut sebagai hukum materiil. Sedangkan untuk dapat melaksanakan ancaman hukuman, diadakan ketentuan yang mengatur kekuasaan badan-badan peradilan dan ketentuan tentang acara penyelesaian pelanggaran hukum materiil yang disebut sebagai hukum formil.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> *Ibid.*, hal. 8-9.

<sup>15</sup> S.R. Sianturi, *Asas-asas Hukum Pidana di Indonesia dan Penerapannya*, Jakarta: Penerbit Alumni Ahaem – Petehaem, 1989, hal. 10-11.

Pengaturan sesuatu masalah dalam perundang-undangan didasari pada pokok pikiran bahwa ada sesuatu “kepentingan hukum” yang perlu mendapat pengaturan dan perlindungan hukum. Pengaturan dan perlindungan melalui hukum dapat dibedakan menjadi tiga sistem pengaturan dan perlindungan dimana masing-masing sistem pengaturan dan perlindungan tersebut disertai dengan sanksinya masing-masing. Ketiga sistem pengaturan dan perlindungan tersebut<sup>16</sup> adalah:

1. Sistem pengaturan dan perlindungan melalui hukum administrasi dengan sanksi administratif;
2. Sistem pengaturan dan perlindungan melalui hukum perdata dengan sanksi perdata; dan
3. Sistem pengaturan dan perlindungan melalui hukum pidana dengan sanksi pidana.

Usaha untuk mencegah perbuatan pelanggaran dalam penyelenggaraan karantina hewan, ikan, dan tumbuhan, dengan meminjam istilah dari G. Peter Hoefnagels dalam bukunya *“The Other Side of Criminology*, dapat diidentikkan dengan istilah *criminal policy* atau kebijakan kriminal. Kebijakan kriminal dapat diartikan sebagai usaha yang rasional dari pemerintah/penguasa dalam menanggulangi kejahatan. Kebijakan kriminal merupakan bagian integral dari kebijakan kesejahteraan masyarakat (*social welfare policy*) dan kebijakan perlindungan masyarakat (*defence social policy*). Kebijakan kriminal dapat dilaksanakan dengan kebijakan hukum pidana (*penal policy*) dan kebijakan nonpenal (*nonpenal policy*).<sup>17</sup>

Menurut G.P. Hoefnagels upaya penanggulangan kejahatan dapat ditempuh dengan:<sup>18</sup>

- a. penerapan hukum pidana (*criminal law application*);
- b. pencegahan tanpa pidana (*prevention without punishment*); dan

<sup>16</sup> Nyoman Serikat Putra Jaya, *Beberapa Pemikiran ke Arah Pengembangan Hukum Pidana*, Bandung: Penerbit PT Citra Aditya Bakti, 2008, hal. 142.

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2005, hal. 42.

- c. mempengaruhi pandangan masyarakat mengenai kejahatan dan pidana lewat media massa (*influencing views of society on crime and punishment/mass media*)

Dengan demikian, upaya penanggulangan kejahatan secara garis besar dapat dibagi dua, yaitu lewat jalur "penal" (hukum pidana) dan lewat jalur "non-penal" (bukan/di luar hukum pidana). Dalam pembagian G.P. Hoefnagels di atas, upaya-upaya yang disebut dalam butir (b) dan (c) dapat dimasukkan dalam kelompok upaya "non-penal".

Secara kasar dapatlah dibedakan, bahwa upaya penanggulangan kejahatan lewat jalur "penal" lebih menitikberatkan pada sifat "repressive" (penindasan/pemberantasan/penumpasan) sesudah kejahatan terjadi, sedangkan jalur "non-penal" lebih menitikberatkan pada sifat "preventive" (pencegahan/penangkalan/pengendalian) sebelum kejahatan terjadi. Dikatakan sebagai perbedaan secara kasar, karena tindakan represif pada hakikatnya juga dapat dilihat sebagai tindakan preventif dalam arti luas.<sup>19</sup>

Kebijakan penal dengan sarana penal, berarti harus menentukan kebijakan tentang:

1. Formulasi perbuatan yang dijadikan tindak pidana;
2. Aplikasi yang mempunyai makna, bagaimana penerapan ketentuan-ketentuan pidana tersebut; dan
3. Eksekusi yang mempunyai makna pelaksanaan pidana yang telah diaplikasikan.

Kebijakan kriminal dengan sarana nonpenal, antara lain dapat dilaksanakan dengan menerapkan ketentuan hukum administratif dan hukum perdata, serta sosialisasi perundang-undangan.

UU KHIT mengatur penyelenggaraan karantina hewan, ikan, dan tumbuhan guna menjamin kepastian hukum dalam mencegah masuknya ke dalam, dan tersebar dari suatu area ke area lain di dalam wilayah negara RI hama dan penyakit hewan, hama dan penyakit

ikan, serta organisme pengganggu tumbuhan yang memiliki potensi merusak kelestarian sumber daya alam hayati. Pelanggaran terhadap ketentuan UU KHIT tersebut ditanggulangi, dengan memberikan sanksi. UU KHIT telah merumuskan ketentuan pidana pada Bab IX, Pasal 31.

## B. Penggunaan Hukum Pidana dan Teori Pidana

Penggunaan upaya hukum, termasuk hukum pidana, sebagai salah satu upaya dalam mengatasi masalah sosial termasuk dalam bidang kebijakan penegakan hukum. Di samping itu karena tujuannya adalah untuk mencapai kesejahteraan masyarakat pada umumnya, maka kebijakan penegakan hukum itupun termasuk dalam bidang kebijakan sosial, yaitu segala usaha yang rasional untuk mencapai kesejahteraan masyarakat. Sebagai suatu masalah yang termasuk masalah kebijakan, maka penggunaan (hukum) pidana sebenarnya tidak merupakan suatu keharusan.<sup>20</sup>

Penanggulangan kejahatan dengan menggunakan hukum pidana merupakan cara yang paling tua, setua peradaban manusia itu sendiri. Ada pula yang menyebutnya sebagai "*older philosophy of crime control*". Dilihat sebagai suatu masalah kebijakan, maka ada yang memperlmasalahkannya, apakah perlu kejahatan itu ditanggulangi, dicegah atau dikendalikan, dengan menggunakan sanksi pidana.<sup>21</sup>

Pemerintah dalam menjalankan hukum pidana senantiasa dihadapkan pada suatu *paradoxalitet* yang oleh Hazewinkel-Suringa dilukiskan sebagai berikut: "pemerintah negara harus menjamin kemerdekaan individu, menjaga supaya pribadi manusia tidak disinggung dan tetap dihormati. Namun, kadang-kadang sebaliknya pemerintah negara menjatuhkan hukuman kepada pribadi manusia, misalnya, memenjarakan yang bersangkutan. Jadi, di satu pihak, pemerintah negara membela dan melindungi pribadi manusia terhadap serangan

<sup>19</sup> Sudarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, hal. 118.

<sup>20</sup> Muladi dan Barda Nawawi, *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*, Bandung: Alumni, 1998, hal. 149.

<sup>21</sup> *Ibid.*

siapapun juga, sedangkan di pihak lain pemerintah negara menyerang pribadi manusia yang hendak dilindungi dan dibela itu”.<sup>22</sup>

Biasanya teori pidana dibagi dalam tiga golongan besar, dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Teori Absolut atau Teori Pembalasan (*retributive/vergeldings theorieen*)

Menurut teori ini, pidana dijatuhkan semata-mata karena orang telah melakukan suatu kejahatan atau tindak pidana (*quia peccatum est*). Pidana merupakan akibat mutlak yang harus ada sebagai suatu pembalasan kepada orang yang melakukan kejahatan.<sup>23</sup>

2. Teori Relatif atau Teori Tujuan (*utilitarian/doeltheorieen*)

Pidana bukanlah sekedar untuk melakukan pembalasan atau pengimbangan kepada orang yang telah melakukan suatu tindak pidana, tetapi mempunyai tujuan tertentu yang bermanfaat. Dasar pembenaran adanya pidana menurut teori ini adalah terletak pada tujuannya. Pidana dijatuhkan bukan karena orang yang membuat kejahatan (*quia peccatum est*) melainkan supaya orang jangan melakukan kejahatan (*ne peccetur*). Menurut teori ini, pidana merupakan sarana untuk melindungi kepentingan masyarakat.<sup>24</sup>

3. Teori Gabungan

Untuk mencapai tujuan pidana, maka pidana itu mempunyai tiga macam sifat, yaitu:

- a) bersifat menakut-nakuti (*afschrikking*).
- b) bersifat memperbaiki (*verbetering/reclasing*).
- c) bersifat membinasakan (*onschadelijk maken*).

### III. ANALISIS

Pengaturan sanksi pidana dan sanksi tindakan terdapat dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia yaitu di dalam Undang-

Undang Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pengadilan Anak (saat ini telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak), Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, dan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika, serta di dalam Rancangan Undang-Undang KUHP (RUU KUHP). Dalam KUHP pengaturan sanksi pidana diatur dalam Pasal 10 KUHP yang meliputi pidana pokok dan pidana tambahan. Pidana pokok berupa pidana mati, pidana penjara, pidana kurungan, pidana denda dan pidana tutupan, Pidana tambahan berupa pencabutan hak-hak tertentu, perampasan barang-barang tertentu dan pengumuman putusan hakim. Sedangkan sanksi tindakan diatur dalam Pasal 44 KUHP yang hanya bisa dikenakan untuk orang yang tidak mampu bertanggung jawab karena cacat jiwanya dan dikenakan tindakan berupa dimasukkan ke dalam rumah sakit jiwa.<sup>25</sup>

Dalam UU KHIT juga diberikan sanksi pidana dan sanksi tindakan bagi pelanggaran ketentuan Undang-Undang. Berikut akan dianalisis mengenai penerapan sanksi pidana dan sanksi tindakan dalam UU KHIT.

#### A. Penerapan Sanksi Pidana terhadap Pelanggaran Ketentuan UU KHIT

UU KHIT mengatur ketentuan sanksi yang berupa pidana penjara dan pidana denda, dalam Pasal 31. Perbuatan pelanggaran yang disebutkan dalam Pasal tersebut mengacu kepada Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 9, Pasal 21, dan Pasal 25. Perbuatan yang dimaksud akan diuraikan di bawah ini.

##### 1. Perbuatan terkait Persyaratan Karantina

Dalam Pasal 5 UU KHIT disebutkan, bahwa “Setiap media pembawa hama dan penyakit hewan karantina, hama dan penyakit ikan karantina, atau organisme pengganggu tumbuhan karantina yang dimasukkan ke dalam wilayah negara RI wajib:

<sup>22</sup> Utrecht, *Hukum Pidana I*, Bandung: Penerbit Universitas Bandung, 1967, hal. 158-159.

<sup>23</sup> Muladi dan Barda Nawawi, *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*, hal. 10-11.

<sup>24</sup> *Ibid.*, hal. 12.

<sup>25</sup> Dwi Wiharyanti, *Implementasi Sanksi Pidana dan Sanksi Tindakan dalam Kebijakan Hukum Pidana di Indonesia*, *Pandecta*, Vol. 6, No. 1, Januari 2011.

- a. dilengkapi sertifikat kesehatan dari negara asal dan negara transit bagi hewan, bahan asal hewan, hasil bahan asal hewan, ikan, tumbuhan dan bagian-bagian tumbuhan, kecuali media pembawa yang tergolong benda lain;
- b. melalui tempat-tempat pemasukan yang telah ditetapkan;
- c. dilaporkan dan diserahkan kepada petugas karantina di tempat-tempat pemasukan untuk keperluan tindakan karantina.

Pasal 6 UU KHIT menyebutkan “Setiap media pembawa hama dan penyakit hewan karantina, hama dan penyakit ikan karantina, atau organisme pengganggu tumbuhan karantina yang dibawa atau dikirim dari suatu area ke area lain di dalam wilayah negara Republik Indonesia wajib:

- a. dilengkapi sertifikat kesehatan dari area asal bagi hewan, bahan asal hewan, hasil bahan asal hewan, ikan, tumbuhan dan bagian-bagian tumbuhan, kecuali media pembawa yang tergolong benda lain;
- b. melalui tempat-tempat pemasukan dan pengeluaran yang telah ditetapkan;
- c. dilaporkan dan diserahkan kepada petugas karantina di tempat-tempat pemasukan dan pengeluaran untuk keperluan tindakan karantina.”

Pasal 7 UU KHIT mengatur kewajiban media pembawa hama dan penyakit hewan karantina yang akan dikeluarkan dari wilayah Negara RI, yaitu:

- a. dilengkapi sertifikat kesehatan bagi hewan, bahan asal hewan, dan hasil bahan asal hewan, kecuali media pembawa yang tergolong benda lain;
- b. melalui tempat-tempat pengeluaran yang telah ditetapkan;
- c. dilaporkan dan diserahkan kepada petugas karantina di tempat-tempat pengeluaran untuk keperluan tindakan karantina.

Persyaratan tersebut berlaku juga bagi media pembawa hama dan penyakit ikan dan media pembawa organisme pengganggu tumbuhan

yang akan dikeluarkan dari wilayah negara RI apabila disyaratkan oleh negara tujuan.

## 2. Perbuatan terkait Tindakan Karantina

Pasal 9 UU KHIT menyebutkan peneanaan tindakan karantina terhadap:

- a. setiap media pembawa hama dan penyakit hewan karantina yang dimasukkan, dibawa atau dikirim dari suatu area ke area lain di dalam, dan/atau dikeluarkan dari wilayah negara RI dikenakan tindakan karantina;
- b. setiap media pembawa hama dan penyakit ikan karantina atau organisme pengganggu tumbuhan karantina yang dimasukkan ke dalam dan/atau dibawa atau dikirim dari suatu area ke area lain di dalam wilayah negara RI dikenakan tindakan karantina.

Sedangkan terhadap media pembawa hama dan penyakit ikan karantina dan organisme pengganggu tumbuhan karantina yang dikeluarkan dari wilayah negara RI tidak dikenakan tindakan karantina, kecuali disyaratkan oleh negara tujuan.

Tidak hanya media pembawa hama dan penyakit ikan karantina dan organisme pengganggu tumbuhan yang dikenakan tindakan karantina, terhadap orang, alat angkut, peralatan, air, atau pembungkus yang diketahui atau diduga membawa hama dan penyakit hewan karantina, hama dan penyakit ikan karantina, atau organisme pengganggu tumbuhan karantina, dapat dikenakan tindakan karantina.

## 3. Perbuatan terkait Jenis Hama dan Penyakit Organisme Pengganggu, dan Media Pembawa

Pasal 25 UU KHIT menyebutkan, bahwa “Media pembawa lain yang terbawa oleh alat angkut dan diturunkan di tempat pemasukan harus dimusnahkan oleh pemilik alat angkut yang bersangkutan di bawah pengawasan petugas karantina.”

Rumusan norma hukum dalam Pasal-pasal di atas tidak jelas menyebutkan subyek tindak pidana dalam persyaratan karantina, tindakan karantina, dan jenis hama dan penyakit organisme pengganggu, dan media pembawa.

Norma hukum yang dimuat dalam Pasal-pasal tersebut dibuat dalam kalimat pasif. Pasal 5 contohnya, menyebutkan bahwa “setiap media pembawa hama dan penyakit hewan karantina, hama dan penyakit ikan karantina, atau organisme pengganggu tumbuhan karantina yang dimasukkan ke dalam wilayah Negara Republik Indonesia wajib dilengkapi sertifikat kesehatan dari negara asal dan negara transit bagi hewan, bahan asal hewan, hasil bahan asal hewan, ikan, tumbuhan dan bagian-bagian tumbuhan, kecuali media pembawa yang tergolong benda lain.” Dari Pasal tersebut timbul pertanyaan siapa yang harus melengkapi sertifikat kesehatan dan siapa yang dikenakan sanksi apabila media pembawa tidak dilengkapi sertifikat kesehatan. Ketidakjelasan rumusan tersebut menimbulkan kesulitan bagi penegak hukum.

Pelanggaran terhadap ketentuan UU KHIT dapat dikategorikan sebagai kejahatan dan pelanggaran. Kejahatan terkait karantina hewan, ikan, dan tumbuhan meliputi perbuatan yang dilakukan “dengan sengaja” melanggar ketentuan mengenai persyaratan karantina dan tindakan karantina. Sedangkan perbuatan yang dikategorikan sebagai pelanggaran meliputi perbuatan pelanggaran ketentuan mengenai persyaratan karantina dan tindakan karantina, yang dilakukan “karena kelalaian”. Pembagian tindak pidana menjadi “kejahatan” dan “pelanggaran” itu bukan hanya merupakan dasar bagi pembagian KUHP menjadi Buku ke 2 dan Buku ke 3 melainkan juga merupakan dasar bagi seluruh sistem hukum pidana di dalam perundang-undangan pidana secara keseluruhan.<sup>26</sup> Namun, sulit membuktikan perbuatan yang dilakukan dengan sengaja atau karena kelalaian. Kesengajaan atau ketidaksengajaan (*dolus* atau *culpa*) merupakan unsur-unsur subyektif dari suatu tindak pidana, yaitu unsur-unsur yang melekat pada diri si pelaku atau yang berhubungan dengan diri si

pelaku, dan termasuk ke dalamnya yaitu segala sesuatu yang terkandung di dalam hatinya.<sup>27</sup>

Ancaman pidana pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 9, Pasal 21, dan Pasal 25, yang dilakukan dengan sengaja dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp150.000.000,- (seratus lima puluh juta rupiah). Sedangkan apabila pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan tersebut dilakukan karena kelalaian dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp50.000.000,- (lima puluh juta rupiah). Dari perumusan ancaman pidana dalam Pasal 31 UU KHIT tersebut terlihat bahwa jenis pidana yang diancamkan berupa pidana penjara dan pidana denda. Pola ancaman pidana dirumuskan dengan pola gabungan.

Ancaman pidana tersebut dipandang sangat ringan dibandingkan dengan dampak yang ditimbulkan dari adanya penyakit hewan, ikan, dan tumbuhan yang menular. Pejabat Balai Karantina Pertanian dan Balai Karantina Ikan Provinsi Sulut menganggap sanksi pidana yang ditetapkan belum cukup berat, sehingga ancaman hukumannya perlu ditingkatkan menjadi minimal 5 (lima) tahun dan denda ditingkatkan menjadi di atas Rp200.000.000 (dua ratus juta rupiah).<sup>28</sup> Pemberatan sanksi pidana juga diusulkan oleh Balai Karantina Ikan Provinsi Sumsel.<sup>29</sup>

Untuk memberikan efek jera dan efektivitas penyelesaian proses hukum, Pejabat dari Balai Karantina Ikan dan Balai Karantina Pertanian Provinsi Bali, Balai Karantina Pertanian dan Balai Karantina Ikan Provinsi Sulut, serta Balai Karantina Pertanian Provinsi Sumsel, mengusulkan agar ada ketentuan sanksi administratif dalam bentuk penghentian produksi untuk sementara, pemusnahan, penarikan, atau pencabutan izin di dalam UU KHIT.<sup>30</sup> Adanya aturan khusus tentang sanksi administratif,

<sup>26</sup> Van Hammel, hal. 181, sebagaimana dikutip oleh P.A.F. Lamintang, *Dasar-dasar Hukum Pidana Indonesia*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1997, hal. 211.

<sup>27</sup> *Ibid.*, hal. 193.

<sup>28</sup> Disampaikan pada saat wawancara dengan Tim Panlak Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1992, 16-18 September 2014, Laporan Tim Panlak.

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> *Ibid.*

seperti pencabutan izin, juga diusulkan oleh Pejabat Balai Karantina Ikan Provinsi Sumsel.<sup>31</sup>

## B. Penerapan Sanksi Tindakan terhadap Pelanggaran Ketentuan UU KHIT

Pasal-pasal yang disebutkan dalam ketentuan pidana memuat norma yang harus dipenuhi bagi setiap media pembawa hama dan penyakit hewan karantina, hama dan penyakit ikan karantina, atau organisme pengganggu tumbuhan karantina. Terhadap pelaksanaan norma tersebut, apabila dilakukan pengawasan dengan baik oleh petugas karantina, maka dapat dicegah terjadinya pelanggaran. Dengan kata lain, media pembawa yang tidak dilengkapi sertifikat, tidak melalui tempat pemasukan yang telah ditetapkan, atau tidak dilaporkan dan diserahkan kepada petugas karantina, tidak diperbolehkan masuk ke wilayah Negara RI. Demikian pula, media pembawa yang dibawa atau dikirim dari suatu area ke area lain dan yang akan dikeluarkan dari wilayah RI, yang tidak memenuhi persyaratan karantina tidak diperbolehkan dibawa atau dikirim atau dikeluarkan dari wilayah RI.

Fungsi Karantina dilaksanakan dengan melakukan tindakan karantina, yaitu melakukan pemeriksaan, pengasingan, pengamatan, perlakuan, penahanan, penolakan, pemusnahan dan pembebasan terhadap komoditas sebagai media pembawa HPHK dan OPTK. Dari sisi operasional yang juga berdasarkan hukum internasional, karantina pertanian sebagai salah satu sistem operasional *Custom, Immigration, and Quarantine* (CIQ) di setiap pintu masuk dan keluar termasuk pos perbatasan sebagai pelaksana *law enforcement* terhadap pengawasan lalu lintas komoditas dengan berdasar peraturan baik nasional maupun internasional. Pada dasarnya karantina ini memiliki prospek yang sangat baik bagi pertumbuhan dan kemajuan pertanian di Indonesia, apabila badan karantina ini berfungsi dengan baik, sehingga hama maupun penyakit yang datang dari daerah lain yang dibawa melalui tanaman atau hewan bisa

dicegah masuknya melalui pemeriksaan yang dilakukan.<sup>32</sup>

Pencegahan masuknya hama dan penyakit merupakan tujuan dari karantina hewan, ikan, dan tumbuhan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 3 UU KHIT, yaitu:

- a. mencegah masuknya hama dan penyakit hewan karantina, hama dan penyakit ikan karantina, dan organisme pengganggu tumbuhan karantina dari luar negeri ke dalam wilayah Negara Republik Indonesia;
- b. mencegah tersebarnya hama dan penyakit hewan karantina, hama dan penyakit ikan karantina, dan organisme pengganggu tumbuhan karantina dari suatu area ke area lain di dalam wilayah Negara Republik Indonesia;
- c. mencegah keluarnya hama dan penyakit hewan karantina dari wilayah Negara Republik Indonesia;
- d. mencegah keluarnya hama dan penyakit ikan dan organisme pengganggu tumbuhan tertentu dari wilayah Negara Republik Indonesia apabila Negara tujuan menghendaknya.

Dengan tujuan tersebut, maka Badan Karantina bertugas mencegah masuknya hama dan penyakit yang ditimbulkan oleh media pembawa hama dan penyakit, agar tidak menular kepada yang lain.

Upaya mencegah masuknya ke dalam, dan tersebarnya dari suatu area ke area lain di dalam wilayah negara Republik Indonesia hama dan penyakit hewan, hama dan penyakit ikan, serta organisme pengganggu tumbuhan yang memiliki potensi merusak kelestarian sumberdaya alam hayati tersebut dilakukan melalui karantina hewan, ikan, dan tumbuhan oleh Pemerintah. Sesuai dengan ketentuan internasional, bangsa Indonesia juga memiliki kewajiban untuk mencegah keluarnya hama dan penyakit hewan, hama dan penyakit ikan, serta organisme pengganggu tumbuhan dari wilayah negara RI. Oleh karena itu, penyelenggaraan karantina hewan, ikan, dan tumbuhan merupakan salah

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> Hengki Hermawan, "Makalah Pengelolaan Hama Terpadu".

satu wujud pelaksanaan kewajiban internasional tersebut.

Salah satu yang menjadi persyaratan karantina, adalah dilakukannya tindakan karantina oleh petugas karantina, dengan tindakan berupa 8 P, yaitu pemeriksaan, pengasingan, pengamatan, perlakuan, penahanan, penolakan, pemusnahan, dan pembebasan. Beberapa tindakan karantina tersebut merupakan sanksi tindakan terhadap pelanggaran ketentuan karantina. Untuk mengetahui adanya pelanggaran tindakan karantina diawali dengan pemeriksaan oleh petugas karantina untuk mengetahui kelengkapan dan kebenaran isi dokumen serta untuk mendeteksi hama dan penyakit hewan karantina, hama dan penyakit ikan karantina, atau organisme pengganggu tumbuhan karantina.<sup>33</sup>

Untuk mendeteksi lebih lanjut terhadap hama dan penyakit hewan karantina, hama dan penyakit ikan karantina, atau organisme pengganggu tumbuhan karantina tertentu yang karena sifatnya memerlukan waktu lama, sarana, dan kondisi khusus, maka terhadap media pembawa yang telah diperiksa dapat dilakukan pengasingan untuk diadakan pengamatan.<sup>34</sup>

Selanjutnya, terhadap media pembawa hama dan penyakit hewan karantina, hama dan penyakit ikan karantina, atau organisme pengganggu tumbuhan karantina petugas karantina memberikan perlakuan untuk membebaskan atau menyucihamakan media pembawa tersebut. Perlakuan diberikan apabila setelah dilakukan pemeriksaan atau pengasingan untuk diadakan pengamatan ternyata media pembawa tersebut:<sup>35</sup>

- a. tertular atau diduga tertular hama dan penyakit hewan karantina atau hama dan penyakit ikan karantina, atau
- b. tidak bebas atau diduga tidak bebas dari organisme pengganggu tumbuhan karantina.

<sup>33</sup> Pasal 11 ayat (1), Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1992 tentang Karantina Hewan, Ikan, dan Tumbuhan.

<sup>34</sup> Pasal 12, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1992 tentang Karantina Hewan, Ikan, dan Tumbuhan.

<sup>35</sup> Pasal 13, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1992 tentang Karantina Hewan, Ikan, dan Tumbuhan.

Sanksi tindakan diawali dengan dilakukannya penahanan terhadap media pembawa hama dan penyakit hewan karantina, hama dan penyakit ikan karantina, atau organisme pengganggu tumbuhan karantina apabila setelah pemeriksaan, ternyata persyaratan karantina untuk pemasukan ke dalam atau dari suatu area ke area lain di dalam wilayah negara RI belum seluruhnya dipenuhi. Untuk itu Pemerintah menetapkan batas waktu pemenuhan persyaratan tersebut.<sup>36</sup>

Petugas karantina melakukan penolakan terhadap media pembawa hama dan penyakit hewan karantina, hama dan penyakit ikan karantina, atau organisme pengganggu tumbuhan karantina yang dimasukkan ke dalam atau dimasukkan dari suatu area ke area lain di dalam wilayah negara RI, apabila ternyata:<sup>37</sup>

- a. setelah dilakukan pemeriksaan di atas alat angkut, tertular hama dan penyakit hewan karantina, atau hama dan penyakit ikan karantina, atau tidak bebas dari organisme pengganggu tumbuhan karantina tertentu yang ditetapkan oleh Pemerintah, atau busuk, atau rusak, atau merupakan jenis-jenis yang dilarang pemasukannya, atau
- b. persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5, Pasal 6, dan Pasal 8, tidak seluruhnya dipenuhi, atau
- c. setelah dilakukan penahanan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (1), keseluruhan persyaratan yang harus dilengkapi dalam batas waktu yang ditetapkan tidak dapat dipenuhi, atau
- d. setelah diberi perlakuan di atas alat angkut, tidak dapat disembuhkan dan/atau disucihamakan dari hama dan penyakit hewan karantina, atau hama dan penyakit ikan karantina, atau tidak dapat dibebaskan dari organisme pengganggu tumbuhan karantina.

Terhadap media pembawa hama dan penyakit hewan karantina, hama dan penyakit

<sup>36</sup> Pasal 14, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1992 tentang Karantina Hewan, Ikan, dan Tumbuhan.

<sup>37</sup> Pasal 15, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1992 tentang Karantina Hewan, Ikan, dan Tumbuhan.

ikan karantina, atau organisme pengganggu tumbuhan karantina yang dimasukkan ke dalam atau dimasukkan dari suatu area ke area lain di dalam wilayah negara RI dilakukan pemusnahan apabila ternyata:

- a. setelah media pembawa tersebut diturunkan dari alat angkut dan dilakukan pemeriksaan, tertular hama dan penyakit hewan karantina, atau hama dan penyakit ikan karantina, atau tidak bebas dari organisme pengganggu tumbuhan karantina tertentu yang ditetapkan oleh Pemerintah, atau busuk, atau rusak, atau merupakan jenis-jenis yang dilarang pemasukannya, atau
- b. setelah dilakukan penolakan, media pembawa yang bersangkutan tidak segera dibawa ke luar dari wilayah negara RI atau dari area tujuan oleh pemiliknya dalam batas waktu yang ditetapkan, atau
- c. setelah dilakukan pengamatan dalam pengasingan, tertular hama dan penyakit hewan karantina, atau hama dan penyakit ikan karantina, atau tidak bebas dari organisme pengganggu tumbuhan karantina tertentu yang ditetapkan oleh Pemerintah, atau
- d. setelah media pembawa tersebut diturunkan dari alat angkut dan diberi perlakuan, tidak dapat disembuhkan dan/atau disucihamakan dari hama dan penyakit hewan karantina, atau hama dan penyakit ikan karantina, atau tidak dapat dibebaskan dari organisme pengganggu tumbuhan karantina.

Tidak hanya terhadap media pembawa dilakukan tindakan karantina, terhadap orang, alat angkut, peralatan, air, atau pembungkus yang diketahui atau diduga membawa hama dan penyakit hewan karantina, hama dan penyakit ikan karantina, atau organisme pengganggu tumbuhan karantina, dapat dikenakan tindakan karantina.

Dalam tindakan karantina hewan, ikan, dan tumbuhan di atas, sanksi tindakan yang diberikan berupa penolakan dan pemusnahan. Dengan sanksi tersebut, sebenarnya hama dan penyakit hewan karantina, hama dan

penyakit ikan karantina, dan organisme pengganggu tumbuhan karantina dapat dicegah penularannya. Namun, Undang-Undang masih menetapkan sanksi pidana terhadap pelanggaran pasal terkait tindakan karantina.

Dalam pelaksanaannya, penyebaran hama dan penyakit hewan, hama dan penyakit ikan, dan organisme pengganggu tumbuhan karantina masih menjadi masalah, karena badan karantina belum berfungsi dengan baik. Tidak di semua tempat-tempat pemasukan dan pengeluaran media pembawa hama dan penyakit hewan karantina, hama dan penyakit ikan karantina, dan organisme pengganggu tumbuhan karantina ada petugas karantina yang bertugas memeriksa atau mengawasi. Tambahan lagi banyaknya “pelabuhan tikus” yang menyulitkan petugas karantina dalam melakukan pengawasan.

Dalam melakukan tindakan karantina, petugas karantina menemui beberapa kendala. Tindakan karantina yang sering menimbulkan kendala adalah tindakan pemeriksaan, pengasingan, penahanan, penolakan dan pemusnahan. Dalam hal pemeriksaan laboratorium yang dimiliki belum mencakup seluruh aspek penyakit hewan dan organisme pengganggu tumbuhan yang dilalulintaskan.<sup>38</sup> Pada umumnya, peralatan yang digunakan kurang didukung oleh teknologi yang canggih sehingga mengakibatkan pemeriksaan terhadap tumbuhan dan hewan yang membahayakan bagi kesehatan kurang dapat diperiksa dengan hasil yang maksimal.<sup>39</sup>

Sementara itu, ada kendala kurangnya sarana dan prasarana berupa instalasi karantina untuk kegiatan pengasingan yang dimiliki oleh karantina pertanian.<sup>40</sup> Sedangkan tindakan

<sup>38</sup> Disampaikan oleh Kepala Seksi Balai Karantina Pertanian Kelas I Manado, Bungin Lamba, pada saat wawancara dengan Tim Panlak Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1992 di Provinsi Sulawesi Utara, 16-18 September 2014, Laporan Tim Panlak UU.

<sup>39</sup> Hengki Hermawan, “Makalah Pengelolaan Hama Terpadu”.

<sup>40</sup> Disampaikan oleh Kepala Seksi Balai Karantina Pertanian Kelas I Manado, Bungin Lamba, pada saat wawancara dengan Tim Panlak Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1992 di Provinsi Sulawesi Utara, 16-18 September 2014, *op.cit.*

penahanan, penolakan dan pemusnahan terkendala karena kurangnya kesadaran masyarakat akan arti penting tugas pokok dan fungsi dari karantina pertanian sehingga masih banyak ditemui di lapangan kondisi pemaksaan kehendak, ancaman bagi petugas fungsional karantina pertanian yang ada di lapangan.<sup>41</sup> Pelaku usaha dinilai masih mengabaikan proses sertifikasi. Penilaian itu didasarkan pada banyaknya kasus penolakan produk Indonesia melalui pelabuhan di luar negeri yang tidak memenuhi standar sertifikasi di negara tujuan ekspor. Pelaku usaha tidak serius melengkapi sertifikasi yang diminta negara tujuan karena ingin mengambil keuntungan sebesar-besarnya, dengan mengabaikan sertifikasi. Padahal, tanpa kelengkapan sertifikasi produk mereka tidak akan bisa diterima.<sup>42</sup> Tindakan itu akan berdampak pada kelangsungan ekspor serupa di negara tersebut.

#### IV. PENUTUP

##### A. Kesimpulan

Pelanggaran terhadap ketentuan karantina hewan, ikan, dan tumbuhan dikenakan sanksi. UU KHIT mengatur ketentuan sanksi berupa pidana penjara dan pidana denda. Namun, ketentuan pidana dalam UU KHIT tidak jelas menetapkan subjek hukumnya dan unsur tindak pidana yang dikenakan sanksi. Selain itu, ancaman pidana dipandang sangat ringan dibandingkan dengan dampak yang ditimbulkan dari adanya penyakit hewan, ikan, dan tumbuhan yang menular.

Selain itu, UU KHIT menerapkan sanksi tindakan berupa tindakan karantina. Sanksi tindakan diawali dengan dilakukannya penahanan terhadap media pembawa hama dan penyakit hewan karantina, hama dan penyakit ikan karantina, atau organisme pengganggu tumbuhan karantina apabila setelah pemeriksaan, ternyata persyaratan karantina untuk pemasukan ke dalam atau dari suatu area ke area lain di dalam wilayah negara RI belum seluruhnya dipenuhi. Selanjutnya,

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> Hengki Hermawan, "Makalah Pengelolaan Hama Terpadu".

petugas karantina melakukan penolakan dan pemusnahan apabila terdapat pelanggaran ketentuan karantina hewan, ikan, dan tumbuhan. Dengan sanksi tersebut, sebenarnya hama dan penyakit hewan karantina, hama dan penyakit ikan karantina, dan organisme pengganggu tumbuhan karantina dapat dicegah penularannya.

Dalam pelaksanaannya, penyebaran hama dan penyakit hewan, hama dan penyakit ikan, dan organisme pengganggu tumbuhan karantina masih menjadi masalah, karena badan karantina belum berfungsi dengan baik. Tidak di semua tempat-tempat pemasukan dan pengeluaran media pembawa hama dan penyakit hewan karantina, hama dan penyakit ikan karantina, dan organisme pengganggu tumbuhan karantina ada petugas karantina yang bertugas memeriksa atau mengawasi. Tambahan lagi banyaknya "pelabuhan tikus" yang menyulitkan petugas karantina dalam melakukan pengawasan.

Permasalahan lain dalam penegakan hukum karantina hewan, ikan, dan tumbuhan adalah kurangnya sarana dan prasarana, antara lain dalam hal pemeriksaan laboratorium dan instalasi karantina untuk kegiatan pengasingan. Di samping itu, kurangnya pemahaman masyarakat terhadap ketentuan perkarantinaan, menyebabkan terjadinya pelanggaran.

##### B. Saran

UU KHIT perlu direvisi dengan memperjelas dan mempertegas norma hukum yang dapat dikenakan sanksi pidana, apabila dilanggar. Salah satunya, dengan merinci unsur-unsur tindak pidana, tidak hanya mengacu pada pasal yang dilanggar. Sanksi pidana perlu diperberat dan sanksi tindakan perlu diefektifkan. Penegakan hukum yang dilakukan oleh petugas karantina perlu diefektifkan dengan menambah jumlah petugas di pos-pos pemasukan dan pengeluaran. Selain itu, sarana dan prasarana yang mendukung karantina hewan, ikan, dan tumbuhan perlu ditingkatkan. Bagi masyarakat perlu diberikan pemahaman dengan melakukan sosialisasi terhadap pentingnya tindakan karantina.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Arief, Barda Nawawi. *Politik Hukum Pidana*. Jakarta: Pascasarjana Universitas Indonesia, 1992.
- Lamintang, P.A.F. *Dasar-dasar Hukum Pidana Indonesia*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1997.
- Muladi dan Barda Nawawi. *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*. Bandung: Alumni, 1998.
- Jaya, Nyoman Serikat Putra. *Beberapa Pemikiran ke Arah Pengembangan Hukum Pidana*. Bandung: Penerbit PT Citra Aditya Bakti, 2008.
- Sianturi, S.R. *Asas-asas Hukum Pidana di Indonesia dan Penerapannya*. Jakarta: Penerbit Alumni Ahaem – Petehaem, 1989.
- Soekanto, Soerjono. *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2008.
- Sudarto. *Kapita Selekta Hukum Pidana*. Bandung: Alumni, 1986.
- Syahrani, Riduan. *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*. Cetakan pertama, Banjarmasin: Pustaka Kartini, Juli 1991.
- Utrecht. *Hukum Pidana I*. Bandung: Penerbit Universitas Bandung, 1967.

### Jurnal

- Leasa, E.Z. *Penerapan Sanksi Pidana dan Sanksi Tindakan (Double Track System) dalam Kebijakan Legislasi*. Jurnal Sasi. Vol. 16 No. 4. Oktober-Desember 2010.
- Wiharyangti, Dwi. *Implementasi Sanksi Pidana dan Sanksi Tindakan dalam Kebijakan Hukum Pidana di Indonesia*. Pandecta. Vol. 6, No. 1. Januari 2011.

### Website

- “Badan Karantina Nasional Pondasi Kedaulatan Pangan”. <http://pangan.net/blog/badan-karantina-nasional-pondasi-kedaulatan-pangan/>, diakses tanggal 17 Maret 2015.
- “Memperkuat Ketahanan Global Terhadap Penyakit Menular”. <http://www.depkes.go.id/article/print/201408210001/pertemuan-lebih-dari-30-negara-untuk-memperkuat-ketahanan.html>, diakses tanggal 9 Maret 2015.
- “Hermawan, Hengki. Makalah Pengelolaan Hama Terpadu, Pengawasan dan Pencegahan Penyebaran Hama oleh Badan Karantina Tumbuhan”. <http://hengkihermawan93.blogspot.com/2013/12/makalah-karantina-tumbuhan.html>, diakses tanggal 5 Juni 2015.
- “Indonesia negara dengan kasus flu burung terbanyak di dunia”. <http://www.bbc.co.uk/indonesia/beritaindonesia/2012/03/120308birdfluindonesia.shtml>, diakses tanggal 9 Maret 2015.
- “Refleksi Akhir Tahun 2014 Badan Karantina Pertanian”. [http://karantina.pertanian.go.id/?page=pers\\_detail&&id=21](http://karantina.pertanian.go.id/?page=pers_detail&&id=21), diakses tanggal 7 Mei 2015.

### Peraturan Perundang-undangan

- Indonesia. *Undang-Undang tentang Karantina Hewan, Ikan, dan Tumbuhan*. Undang-Undang Nomor 16 LN Nomor 56 Tahun 1992. TLN Nomor 3482.

### Laporan

- Laporan Pengumpulan Data dan Informasi dalam Rangka Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1992 tentang Karantina Hewan, Ikan, dan Tumbuhan, Tim Panlak Biro Hukum dan Pemantauan Pelaksanaan UU, Deputi Perundang-undangan, Setjen DPR RI, 2014.