

**URGENSI PERUBAHAN UNDANG-UNDANG NOMOR 16 TAHUN 1992
TENTANG KARANTINA HEWAN, IKAN, DAN TUMBUHAN
UNTUK MEMBERIKAN PERLINDUNGAN MAKSIMAL
BAGI PENCEGAHAN TERSEBARNYA HAMA DAN PENYAKIT**

Oleh:

Zaqui Rahman*

Naskah diterima : 12 September 2014; disetujui : 3 Oktober 2014

Keberlakuan Undang-Undang

Indonesia merupakan salah satu negara yang kaya akan sumber daya alam hayati berupa aneka ragam jenis hewan, ikan, dan tumbuhan, sehingga perlu dijaga dan dilindungi kelestariannya. Salah satu ancaman yang dapat merusak kelestarian sumber daya alam hayati tersebut adalah serangan hama penyakit dari hewan, ikan, serta organisme pengganggu tumbuhan. Ancaman tersebut apabila tidak segera ditindaklanjuti maka akibatnya sangat merugikan bangsa dan negara, karena akan menurunkan hasil produksi budi daya hewan, ikan, dan tumbuhan baik secara kualitas maupun kuantitasnya.

Kondisi geografis Indonesia yang terdiri dari ribuan pulau dan terpisah oleh laut telah menjadi rintangan alam bagi penyebaran hama dan penyakit serta organisme pengganggu dari suatu daerah ke daerah lain di Indonesia. Dengan semakin meningkatnya mobilitas manusia dan barang yang dapat menjadi media pembawa hama dan penyakit hewan, ikan, dan organisme pengganggu tanaman serta masih terbatasnya kemampuan melakukan pengawasan, penangkalan, dan pengamanan maka peluang penyebarannya pun semakin meningkat. Oleh karena itu, diperlukan antisipasi dan kesiagaan yang tinggi agar penyebaran hama dan penyakit serta organisme pengganggu dapat dicegah.

Salah satu upaya Pemerintah untuk mencegah masuknya hama dan

penyakit dari luar negeri, tersebarnya hama dan penyakit di dalam wilayah Negara Republik Indonesia, keluarnya hama dan penyakit ke luar negeri sekaligus juga merupakan salah satu wujud pelaksanaan kewajiban internasional adalah dengan membentuk Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1992 tentang Karantina Hewan, Ikan, dan Tumbuhan (UU Karantina), yang disahkan tanggal 8 Juni 1992 atau telah berlaku kurang lebih 22 tahun. UU Karantina dibentuk untuk menjamin kepastian hukum dalam penyelenggaraan karantina di Indonesia karena beberapa ordonansi warisan pemerintah kolonial Belanda terkait karantina sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman.

Tetapi setelah sekian lama keberlakuannya, ternyata efektifitas dari UU Karantina dalam melindungi sumber daya alam hayati perlu dikaji kembali. Perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi serta dinamika masyarakat dunia yang sedemikian cepat menuntut perubahan yang mendasar dalam penyelenggaraan karantina hewan, ikan, dan tumbuhan karena pengaturannya sudah tidak sesuai lagi dengan praktek-praktek perkarantinaan modern (Badan Karantina Ikan, Pengendalian Mutu, dan Keamanan Hasil Perikanan, 2014). Mengingat UU Karantina telah berusia sekitar 22 tahun, sehingga harus disinkronkan dengan perkembangan kebutuhan di masyarakat, hukum, dan sistem

pemerintahan di Indonesia, selain itu substansi UU Karantina dirasa kurang komprehensif, karena pengaturannya kurang mengadopsi terkait pencegahan dan pemberantasan serangan hama penyakit dan hewan, hama dan penyakit ikan, serta organisme pengganggu tumbuhan dewasa ini. Penegakan UU Karantina di Indonesia masih sangat rendah, salah satu penyebabnya adalah kurangnya kerja sama antar aparat balai karantina pertanian dengan aparat kepolisian dalam menangani perkarantinaan (Penegakan UU Karantina Masih Rendah, <http://nasional.kompas.com/read/2012/06/14/09474825/Penegakan.UU>).

Karantina.Masih.Rendah, 2012), belum lagi kebijakan importasi produk pangan yang belum harmonis, dan ketentuan sanksi atas pelanggaran UU Karantina yang belum operasional. (Giyono Trisnadi, 2014).

Sinkronisasi dengan Undang-Undang Terkait

Keberlakuan UU Karantina sangat berkaitan erat dengan keberlakuan beberapa undang-undang yang lain. Dalam tulisan ini pembahasan sinkronisasi hanya dilakukan terhadap undang-undang yang langsung terkait. Salah satu urgensi dari perubahan UU Karantina adalah untuk mensinkronisasikan dengan peraturan perundangan undangan lain. Terkait dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda), UU Karantina dibentuk pada masa berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah (UU Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah), di mana paradigma UU Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah masih bersifat sentralisasi, sementara saat ini telah berlaku UU Pemda yang sangat

menekankan semangat otonomi daerah dengan lebih memberdayakan peran dari pemerintahan di daerah, baik pada level provinsi maupun kabupaten kota. Salah satu ciri yang paling menonjol di dalam peraturan perundang-undangan pasca berlakunya UU Pemda adalah mengatur secara tegas dan rinci tugas dan fungsi dari suatu urusan pemerintahan dari masing-masing level pemerintahan mulai dari pusat, provinsi, sampai dengan kabupaten/kota mengenai suatu urusan pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan Pemerintah (Pasal 10 ayat (3) UU Pemda).

Dalam konteks penyelenggaraan karantina, UU Karantina tidak mengatur secara tegas bagaimana tugas dan fungsi dari masing-masing tingkatan pemerintahan mengenai penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang karantina. Bahkan di dalam UU Karantina tidak diatur secara jelas siapa menteri yang bertanggung jawab di dalam penyelenggaraan karantina. Ini akan berimplikasi pada tidak efektifnya penyelenggaraan karantina di lapangan, karena tidak ada kejelasan siapa instansi penanggung jawab dalam penyelenggaraan karantina, juga berpotensi tumpang tindihnya tugas dan fungsi pemerintahan mulai dari level tertinggi pemerintah pusat sampai dengan pemerintahan setingkat kabupaten kota. Mengingat fungsi karantina bukan termasuk bidang pemerintahan yang dipegang pemerintah pusat, melainkan masuk dalam kewenangan pemerintah daerah, sehingga hal ini akan berpengaruh kepada pembagian tugas dan kewenangan antara pemerintah dan pemerintah daerah, khususnya dalam penanganan di bidang karantina. Untuk itu kiranya di dalam UU karantina yang baru perlu diatur substansi yang tegas mengenai tugas dan tanggung

jawab pemerintah dari tingkat pusat hingga kabupaten kota, sehingga permasalahan tumpang tindih dan ketidakjelasan tugas dan fungsi penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang karantina dapat diminimalisir.

Terkait dengan teknik pembentukan peraturan perundang-undang, perumusan penormaan dalam pasal-pasal UU Karantina banyak yang sudah tidak sesuai lagi dengan tata cara dan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan. Hal ini bisa dimaklumi karena UU Karantina dibentuk jauh lebih dahulu dibandingkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU P3), sehingga cara penormaan pasal maupun ayat di dalam UU Karantina banyak yang tidak memenuhi kaidah-kaidah penyusunan pembentukan peraturan perundang-undang yang baik dan benar seperti yang ada di dalam maupun lampiran UU P3.

Isu utama terkait dengan usaha karantina dewasa ini tidak hanya untuk mencegah masuknya hama dan penyakit dari luar negeri, tersebarnya hama dan penyakit di dalam wilayah Negara Republik Indonesia, keluarnya hama dan penyakit keluar negeri maupun wujud dari pelaksanaan kewajiban internasional, tetapi juga sudah mengarah pada usaha-usaha untuk melakukan perlindungan terhadap keamanan pangan. Adapun substansi mengenai keamanan pangan ini sudah banyak diatur di dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan (UU Pangan), sehingga ada beberapa substansi yang terkait dengan keamanan pangan yang harus disinkronkan satu dengan lainnya. Di dalam UU Pangan, keamanan pangan didefinisikan sebagai kondisi dan upaya yang diperlukan untuk mencegah pangan dari kemungkinan cemaran biologis,

kimia, dan benda lain yang dapat mengganggu, merugikan, dan membahayakan kesehatan manusia serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat sehingga aman untuk dikonsumsi (Pasal 1 angka 5 UU Pangan). Adapun substansi mengenai keamanan pangan diuraikan secara rinci di dalam Bab VII tentang Keamanan Pangan. Pasal 69 huruf a menyatakan, penyelenggaraan keamanan pangan dilakukan melalui sanitasi pangan. Dalam konteks karantina tindakan sanitasi terhadap pangan yang akan dikirimkan ke suatu wilayah baik itu berasal dari antar wilayah di dalam negeri maupun dari luar negeri sangat diperlukan untuk menjaga pangan dari masuknya hama dan penyakit, sehingga beberapa ketentuan di dalam UU Karantina harus disinkronkan dengan UU Pangan.

Terkait dengan substansi pengaturan di bidang karantina yang ada di dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan (UU Nakeswan) antara lain terkait dengan pemasukan benih dan/atau bibit dari luar negeri (Pasal 15 ayat (2) UU Nakeswan), ketentuan mengenai pakan dan/atau bahan pakan yang dimasukkan dari luar negeri atau dikeluarkan dari dalam negeri, (Pasal 23 UU Nakeswan) serta pemasukan obat hewan (Pasal 23 UU Nakeswan). Hal ini merupakan substansi-substansi yang harus diakomodasi di dalam UU Karantina agar terjadi sinkronisasi pengaturan kedua undang-undang tersebut dalam penyelenggaraan karantina yang terkait dengan peternakan dan hewan. Selain itu masih banyak undang-undang lain yang terkait yang harus disinkronkan dengan UU Karantina sehingga substansi pengaturannya dapat menjadi payung hukum yang komprehensif di dalam penyelenggaraan karantina di Indonesia.

Substansi Undang-Undang Karantina Kurang Komprehensif

UU Karantina terdiri dari 11 bab dan 33 pasal, dengan substansi pengaturan yang utama meliputi masalah persyaratan karantina; tindakan karantina; kawasan karantina; jenis hama dan penyakit, organisme pengganggu, dan media pembawa, serta tempat pemasukan. (Pasal 4 UU Karantina) Substansi tersebut di dalam pelaksanaannya dirasakan kurang komprehensif untuk menjawab beberapa tantangan dan permasalahan mengenai pelaksanaan karantina di Indonesia.

Beberapa substansi yang dirasakan perlu untuk dimasukkan di dalam UU Karantina, *pertama*: UU Karantina secara spesifik hanya mengatur ketentuan mengenai tindakan karantina hewan, ikan dan tumbuhan. Sehingga usaha perlindungan sumber daya alam hayati belum dilaksanakan secara optimal; *kedua*: terjadi perubahan sistem perkarantinaan secara internasional, sehingga beberapa permasalahan dalam perdagangan komoditas pertanian di pasar internasional belum dapat diatasi; *ketiga*: agens penyakit hewan, hama penyakit ikan dan organisme pengganggu tumbuhan karantina dapat menjadi senjata biologi (*biological weapon*) sehingga sistem perkarantinaan dapat dijadikan sebagai alat cegah tangkal senjata biologi; *keempat*: diperlukan aturan yang menerapkan prinsip-prinsip penyelenggaraan karantina hewan, ikan, dan tumbuhan yaitu kedaulatan (*sovereignty*), keperluan (*necessity*), dampak yang minimal (*minimal impact*), transparansi (*transparency*) harmonisasi (*harmonization*), kesetaraan (*equivalency*) dan tidak diskriminasi (*non-discrimination*)

(Edi Yuwono, 2014); *kelima*: belum diatur mengenai pengintegrasian tindakan karantina yang terkait aspek hama dan penyakit dengan aspek keamanan pangan dan keamanan hayati; *keenam*: belum adanya pengaturan mengenai pengawasan lalu lintas antar negara dan antar area spesies asing inventif (*invasive alien species*) dan upaya perlindungan sumber daya alam hayati (Badan Karantina Ikan, Pengendalian Mutu, dan Keamanan Hasil Perikanan, 2014).

Selain beberapa substansi yang telah disebutkan, UU Karantina harus juga mengakomodasi beberapa perkembangan dalam penyelenggaraan karantina, yaitu: *pertama*: tindakan karantina dapat dilakukan di luar tempat pemasukan/pengeluaran, karena apabila barang terlalu lama tertumpuk di tempat pemasukan/pengeluaran akan memakan biaya yang besar; *kedua*: dengan kemajuan teknologi informasi, apabila sistem karantina negara pengirim barang telah diakui ekuivalen dengan persyaratan karantina Indonesia, sertifikat dapat berupa elektronik (*electronic certificate*) yang dikirim kepada otoritas kompeten karantina Indonesia melalui media elektronik (*electronic data interchange/* pertukaran data elektronik); *ketiga*: tindakan karantina tertentu, seperti misalnya perlakuan fumigasi, dapat dilakukan oleh pihak swasta yang sudah diakreditasi, ekuivalen dengan tindakan karantina yang dilakukan oleh petugas karantina (Giyono Trinsadi, 2014); dan *keempat*: perlu adanya aturan yang memperkuat kelembagaan karantina dan pola kerja sama di antara pihak-pihak yang terkait, agar tercipta sinergi dalam penyelenggaraan karantina.

Apabila kita mencermati UU Karantina hanya bertujuan mencegah masuknya hama dan penyakit hewan karantina, hama dan penyakit ikan

karantina, dan organisme pengganggu tumbuhan karantina dari luar negeri kedalam wilayah Negara Republik Indonesia; mencegah tersebarnya hama dan penyakit hewan karantina, hama dan penyakit ikan karantina, dan organisme pengganggu tumbuhan karantina dari suatu area ke area lainnya di dalam wilayah Negara Republik Indonesia; mencegah keluarnya hama dan penyakit hewan karantina dari Negara Republik Indonesia; serta mencegah keluarnya hama dan penyakit ikan dan organisme pengganggu tumbuhan tertentu dari wilayah Republik Indonesia apabila negara tujuan menghendaki. Ketentuan tujuan di dalam UU Karantina dirasa masih kurang komprehensif karena belum mengakomodasi ketentuan mengenai pencegahan masuknya dan tersebarnya agens hayati, jenis asing invasif (*invasive alien species*), dan produk rekayasa genetika yang berpotensi mengganggu kesehatan manusia, hewan, ikan, tumbuhan dan kelestarian lingkungan. Serta untuk mencegah mengawasi masuknya pangan dan pakan yang tidak sesuai standar keamanan pangan, pakan, dan lingkungan.

Di dalam penyempurnaan UU Karantina nantinya diharapkan substansi pengaturannya ditambahkan penyelenggaraan karantina; pelaksanaan tindakan karantina; dokumen tindakan karantina; pengawasan lalu lintas agens hayati, jenis asing invasif, tumbuhan dan

satwa langka, keamanan pangan dan/atau keamanan pakan; jenis penyakit; tempat pemasukan dan pengeluaran; instalasi karantina; pembiayaan; kerjasama antaranegara; petugas karantina; penegak hukum, dan pungutan karantina.

Harapan ke Depan

Bahwa penyempurnaan UU Karantina diharapkan tidak saja untuk 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; 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; keluarnya hama dan penyakit hewan karantina dari wilayah Negara Republik Indonesia; serta keluarnya hama dan penyakit ikan dan organisme pengganggu tumbuhan tertentu dari wilayah negara Republik Indonesia apabila negara tujuan menghendakinya, tetapi juga untuk menjawab segala kebutuhan hukum di masyarakat dengan cara melakukan sinkronisasi dengan peraturan perundang-undangan terkait, juga menambahkan beberapa substansi yang dirasa diperlukan, sehingga tujuannya pembentukan UU Karantina tersebut secara maksimal dapat terwujud.

* Penulis adalah tenaga fungsional Perancang Peraturan Perundang-Undangan Bidang Industri dan Perdagangan di Sekretariat Jenderal DPR RI.