

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara yang kaya dengan sumber daya alam hayati. Berbagai sumber daya alam hayati tersebar di seluruh wilayah Indonesia, baik di daratan maupun lautan, sehingga seringkali Indonesia disebut Negara yang memiliki kekayaan keanekaragaman hayati terbesar setelah negara Brazil (*highest diversity*). Di sisi lain kekayaan sumber daya alam tersebut juga menjadi modal penting bagi pembangunan nasional, yaitu untuk (1) memenuhi pangan, pakan, dan energi, (2) meningkatkan taraf hidup serta kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat.

Salah satu pengelolaan sumber daya alam hayati dilakukan melalui sistem pertanian dan perikanan. Meskipun Indonesia mengalami perubahan transformasi struktural, sektor pertanian dan perikanan tetap menjadi sektor strategis dan bahkan terbukti memiliki ketahanan pada saat terjadi krisis ekonomi. Dampak pengganda pembangunan sektor pertanian dan perikanan tidak hanya berkaitan dengan tercapai ketahanan atau bahkan kedaulatan pangan, namun juga penyerapan tenaga kerja miskin di perdesaan, perkembangan industri, dan peningkatan sumber devisa negara.

Pada dasarnya pembangunan sektor pertanian dan perikanan dikembangkan dengan tujuan antara lain meningkatkan produksi, memperluas penganekaragaman hasil untuk memenuhi kebutuhan pangan dan industri domestik, meningkatkan ekspor, meningkatkan pendapatan dan taraf hidup petani dan nelayan, mendorong perluasan dan pemerataan kesempatan berusaha dan lapangan kerja serta mendukung pembangunan daerah. Selain itu pembangunan tersebut dilakukan dengan selalu berorientasi pada pelestarian sumber daya alam hayati yang berkelanjutan dan berwawasan lingkungan.

Dalam pelaksanaan pencapaian tujuan tersebut terdapat berbagai hambatan dan ancaman yang harus dihadapi. Salah satu ancaman yang berpotensi besar adalah adanya penyakit pada hewan dan ikan serta organisme pengganggu tumbuhan, baik yang belum maupun yang telah terdapat di dalam wilayah Indonesia. Pemerintah sebagai perwujudan dari negara harus mampu melakukan pencegahan sebagaimana tujuan negara Indonesia yang dituangkan di dalam alinea

keempat pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”.

Melalui UU Nomor 16 Tahun 1992 Tentang Karantina Hewan, Ikan, dan Tumbuhan, pemerintah telah melakukan usaha untuk mencegah ancaman yang dapat merusak kelestarian sumber daya alam hayati dari masuk, keluar, dan tersebarnya penyakit hewan, penyakit ikan, dan organisme pengganggu tumbuhan yang selain membahayakan kelestarian sumber daya alam berupa hewan, ikan, dan tumbuhan, juga dapat membahayakan bagi kehidupan manusia maupun lingkungan hidup.

Perkembangan lingkungan strategis yang sedemikian cepat dan dinamis dalam kurun waktu 20 (dua puluh) tahun terakhir telah memberikan dampak yang signifikan dalam penyelenggaraan karantina hewan, ikan, dan tumbuhan. Hal ini terkait dengan laju arus perdagangan antarnegara yang dapat berdampak positif dan juga negatif. Selain mendapatkan keuntungan berupa devisa, perdagangan juga mampu memperluas jangkauan pemasaran dan meningkatkan transfer teknologi serta ilmu pengetahuan. Namun aktivitas perdagangan hasil-hasil pertanian dan perikanan juga memiliki risiko tersebarnya hama penyakit tanaman, hewan, dan juga ikan. Risiko ini tidak hanya mengancam penurunan produktivitas, namun juga mengancam kehidupan manusia, baik secara langsung (penyakit) maupun tidak langsung (vektor).

Peran dan fungsi karantina dalam era globalisasi perdagangan menjadi sangat krusial dan strategis. Paradigma pengelolaannya berubah dari karantina sebagai agen yang pasif menjadi agen yang aktif seiring dengan perubahan paradigma kebijakan perdagangan ke arah *Non Tariff Barrier* (NTB). Aturan utamanya ditentukan dan disepakati melalui *Agreement on sanitary and phytosanitary (SPS) Measures* di bawah perjanjian *World Trade Organization* (WTO) sehingga pengelolaan karantina dapat berjalan efektif dan efisien dengan standar internasional berdasarkan prinsip-prinsip ilmiah. Pada kesepakatan tersebut dinyatakan bahwa dalam kegiatan perdagangan internasional, suatu negara berhak untuk melindungi kesehatan manusia, hewan, dan tumbuhan. Isu untuk keamanan pangan diatur lebih lanjut dalam

Codex Alimentarius Commission (CAC), sedangkan isu kesehatan hewan diatur dalam *The Office International des Epizooties* atau *The World Organization for Animal Health* (OIE), dan terkait isu hama penyakit tumbuhan diatur dalam *International Plant Protection Convention* (IPPC) tahun 1997. Berbagai standar tersebut menjadi bagian esensial dalam melakukan tindakan preventif dan kuratif untuk mengontrol lalu lintas komoditas tumbuhan/hewan/ikan, produk tumbuhan/hewan/ikan, dan bahan pangan yang tercemar organisme pengganggu tumbuhan/hewan/ikan (virus, bakteri, cendawan, parasit, dan gulma) ataupun residu (seperti antibiotik, logam berat, pestisida, dan bahan kimia lainnya) yang dapat berakibat pada kematian atau gangguan kesehatan manusia, kesehatan hewan, dan kelestarian sumber daya alam hayati serta lingkungan hidup.

Di sisi lain posisinya sebagai agen yang aktif, karantina tidak hanya dituntut melakukan upaya pencegahan masuk dan tersebarnya hama dan penyakit karantina tetapi juga berimplikasi pada perluasan jangkauan fungsi perkarantinaan yang lebih holistik yaitu terkait dengan perlindungan sumber daya hayati dari cemaran organisme hasil rekayasa genetik (*genetically modified organism/GMO*) yang dapat dipergunakan sebagai senjata biologis (*bioterrorism*), keberadaan *invasive alien species* (IAS) yang dapat mengganggu ekosistem, pengawasan terhadap tumbuhan/satwa liar dan agensia hayati, serta *food safety* yang mempengaruhi konsumsi pangan.

Perubahan pada kondisi eksternal yang ditandai dengan integrasi ekonomi regional Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) pada awal tahun 2016 akan menstimulasi keluar masuknya barang dan jasa dengan lebih bebas, termasuk komoditas pertanian, perikanan, dan kehutanan. Karantina dapat menjadi bagian dari perubahan tersebut sebagai *trade barrier* (halangan perdagangan) untuk mengontrol tidak hanya terkait hama dan penyakit karantina, tetapi juga arus perdagangan berdasarkan prinsip-prinsip ilmiah. Oleh sebab itu tidak heran apabila karantina juga disebut sebagai *trade tool* (alat perdagangan) untuk melindungi kepentingan domestiknya. Menurut Beghin and Melatos¹, suatu regim karantina akan sangat mempengaruhi perdagangan dan juga kesejahteraan pelaku ekonominya. Sedangkan menurut Melo, *et*

¹ John C. Beghin and Mark Melatos, *The Trade and Welfare Impact of Australian Quarantine Policies: The Case of Pigmeat*, *Working Paper* No. 11014, Iowa State University, Iowa, August 2011, p. 22.

*al.*², standar SPS terkait keamanan pangan yang semakin ketat justru dapat menurunkan volume ekspor dari negara-negara pengeksportnya.

Berbagai kondisi internal dalam kehidupan berbangsa dan bernegara juga telah banyak berubah, di antaranya dengan bergulirnya sistem pemerintahan otonomi daerah melalui UU Nomor 23 Tahun 2014 dan diberlakukannya UU Nomor 41 Tahun 2014 tentang perubahan atas UU Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan, yaitu mengatur tentang pemasukan ternak ruminansia harus terlebih dahulu ditempatkan di pulau karantina sebagai instalasi karantina khusus dalam rangka *maximum security*.

Perubahan paradigma karantina, paradigma perdagangan internasional, kondisi eksternal, dan kondisi internal memberikan alasan yang kuat untuk memperbaiki aturan main melalui Undang-Undang tentang Karantina Hewan, Ikan, dan Tumbuhan dengan substansi yang selaras dengan perkembangan zaman dan kebutuhan masyarakat. Seiring dengan kebutuhan tersebut, DPR RI berencana melakukan inisiasi pembentukan RUU tentang Karantina Hewan, Ikan, dan Tumbuhan yang telah masuk dalam Program Legislasi Nasional Tahun 2015 hasil kesepakatan antara DPR RI dan pemerintah serta mendapat persetujuan Rapat Paripurna DPR RI pada tanggal 23 Juni 2015 sebagai pengganti RUU tentang Kedaulatan Pangan dalam Prolegnas Tahun 2015 nomor urut 75.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, terdapat beberapa permasalahan terkait karantina hewan, ikan, dan tumbuhan yang dijadikan urgensi bagi penyusunan Naskah Akademik dan RUU tentang Karantina Hewan, Ikan, dan Tumbuhan, yaitu:

1. dengan semakin besarnya volume perdagangan, khususnya bidang pertanian dan pangan Indonesia dengan negara lain, maka diperlukan penyesuaian prinsip-prinsip dan mekanisme dalam pelaksanaan karantina agar dapat lebih efektif, efisien, dan optimal. Kecenderungan semakin tingginya frekuensi dan volume impor berbagai jenis komoditas pertanian saat ini semakin mengancam sumber daya alam hayati Indonesia, di samping risiko

² Oscar Melo, Alejandra Engler, Laura Nahuehual, Gabriela Cofre, and Jose Barrena, Do Sanitary, Phytosanitary, and Quality-related Standard Affect International Trade Evidence from Chilean Fruit Exports, *World Development*, Vol. 54, pp. 350–359, 2014, (p. 358).

terbawanya OPTK, HPHK, maupun HPIK yang akan semakin tinggi pula. Selama ini tindakan Karantina masih beragam dilakukan oleh masing-masing kelembagaan yang ada di tingkat pusat maupun daerah.

2. perubahan paradigma kebijakan perdagangan yang mengarah kepada NTB telah menuntut perubahan yang mendasar dengan diterbitkannya sejumlah peraturan perundang-undangan dan adanya kesepakatan internasional.
3. fasilitas Karantina yang kurang memadai terkait sumber daya manusia (SDM) serta sarana dan prasarana sehingga pelaksanaan penyelenggaraan karantina menjadi belum optimal.
4. kelembagaan yang menyelenggarakan karantina hewan, ikan, dan tumbuhan yakni badan karantina pertanian yang berada di bawah badan karantina kementerian pertanian dan badan karantina ikan dan pengendalian mutu hasil perikanan berada di bawah kementerian kelautan dan perikanan. Badan karantina tersebut masing-masing mempunyai balai (UPT) di daerah dengan kewenangan yang berbeda dan kedudukan yang tidak setara, sehingga menimbulkan ketidakseimbangan dalam pelaksanaan kerja sama dan koordinasi serta masing-masing instansi bekerja secara sektoral yang berakibat pada ekonomi biaya tinggi.
5. belum adanya ketentuan mengenai beban dan besaran biaya tindakan pemusnahan yang dilakukan di pintu pemasukan dan pengeluaran. Di sisi lain sesuai dengan ketentuan, dalam tindakan karantina dibebankan pada pihak pemilik media pembawa hama dan penyakit atau organisme, sering kali tidak dapat dimintai biaya pemusnahan.
6. perkembangan informasi dan teknologi menyebabkan diperlukannya dokumen elektronik yang terintegasi sehingga memperjelas, mempercepat, dan memudahkan pelaksanaan tindakan karantina serta sarana pendeteksi yang canggih di pintu-pintu pemasukan dan pengeluaran. Dengan kemajuan teknologi informasi, apabila sistem karantina negara pengirim barang telah diakui ekuivalen dengan persyaratan karantina Indonesia, sertifikat dapat berupa elektronik yang dikirim kepada otoritas kompeten karantina Indonesia melalui media elektronik (pertukaran data elektronik).

7. sanksi pidana terlalu rendah (atau ringan) dan belum maksimalnya Penerapan ketentuan pidana dalam UU Karantina sehingga tidak memberi efek jera dan tidak efektif dalam penerapannya.

C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik

1. Tujuan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik untuk:
 - a. memberikan landasan pemikiran yang obyektif dan komprehensif terhadap beberapa ketentuan tentang Karantina Hewan, Ikan, dan Tumbuhan yang perlu dilakukan perubahan;
 - b. menentukan prinsip-prinsip yang harus dimasukkan dalam perubahan UU Nomor 16 Tahun 1992 tentang Karantina Hewan, Ikan, dan Tumbuhan, agar pelaksanaan karantina dapat efektif dan efisien serta dapat menjawab kebutuhan dan permasalahan hukum di masyarakat; dan
 - c. merumuskan mekanisme tindakan karantina yang sesuai dengan perubahan lingkungan strategis agar dapat dilakukan secara optimal.
2. Kegunaan Naskah Akademik, sebagai:
 - a. dasar konseptual dalam penyusunan pasal-pasal dan penjelasan RUU tentang Karantina Hewan, Ikan, dan Tumbuhan; dan
 - b. landasan pemikiran bagi Anggota DPR RI, terutama Komisi IV, dan pemerintah dalam penyusunan dan pembahasan RUU tentang Karantina Hewan, Ikan, dan Tumbuhan.

D. Metode

Penyusunan Naskah Akademik dilakukan dengan pendekatan metode *yuridis normatif*, yaitu dengan studi pustaka yang menelaah berbagai peraturan perundangan, dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian dan referensi lainnya, termasuk melakukan telaah terhadap sistem *civil service* yang diterapkan di beberapa negara. Tahapan kegiatan yang dilakukan adalah:

1. telaah awal terhadap isu-isu yang terkait dengan permasalahan dan kebutuhan hukum yang terkait dengan karantina hewan, ikan, dan tumbuhan;
2. diskusi dengan *stakeholders*, di antaranya Kementerian Pertanian, Kementerian Kelautan dan Perikanan, otoritas bandara dan pelabuhan, bea cukai, pemerintah daerah, akademisi, dan pelaku usaha (eksportir dan importir);

3. *review* literatur atau kajian pustaka yang relevan dengan karantina hewan, ikan, dan tumbuhan; dan
4. telaah yuridis, yaitu mengevaluasi pelaksanaan beberapa undang-undang yang terkait.

BAB II

KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoretis

1. Konsep *Customs, Immigration, and Quarantine (CIQ)*

Menurut organisasi kepabeanan dunia (*World Customs Organization*) perbatasan diartikan sebagai tempat di mana negara berhak melakukan kontrol terhadap pergerakan keluar-masuk barang dan orang ke dan dari teritorialnya, termasuk di dalamnya menyangkut keamanan pangan, prosedur kepabeanan, dan prosedur imigrasi. Pada daerah pabean dilakukan *clearance* yang secara universal dilaksanakan oleh imigrasi, bea dan cukai, dan karantina, yang bekerja secara bersama-sama dalam suatu perlintasan. Imigrasi untuk *clearance* yang berkaitan dengan perlintasan manusia, bea cukai untuk *clearance* yang berhubungan dengan perlintasan barang, dan karantina untuk *clearance* yang berkaitan dengan kesehatan tumbuhan, hewan, dan ikan. Fungsi-fungsi ini secara internasional dikenal sebagai *Custom, Immigration, dan Quarantine (CIQ)* dan merupakan fungsi-fungsi pokok di wilayah lintas batas teritorial. Di samping itu, masih ada fungsi lain seperti fungsi kepolisian dan/atau militer yang pada keadaan normal berfungsi sebagai *supporting system*.

Lebih lanjut, dengan adanya perubahan lingkungan perdagangan internasional ternyata telah membawa tantangan bagi pemerintah untuk mengelola daerah kepabeanan tersebut tanpa merugikan kepentingan bangsa dan negara. Setidaknya ada tiga hal utama yang berhubungan dengan pengelolaan pabean pada abad 21 ini, yaitu (1) konsep pabean telah mengalami perubahan secara kualitatif. Secara fisik daerah kepabeanan tetap ada, namun *virtual* pabean menjadi konsep yang lebih penting. Hal ini tampak nyata ketika melakukan perlindungan terhadap risiko di pabeanan, di mana risiko tersebut dapat dieliminir sebelum barang atau penumpang masuk ke daerah pabean di suatu negara. Kondisi ini tentu saja memerlukan fungsi kontrol kepabeanan antara daerah asal maupun dengan daerah tujuan, (2) pertumbuhan perdagangan dan perjalanan sejalan dengan perubahan pola produksi dan perdagangan tersebut. Kondisi ini menuntut institusi kepabeanan untuk menyesuaikan pendekatan dalam bekerja. Peningkatan transaksi perdagangan, mendorong institusi kepabeanan untuk mengadopsi manajemen risiko berbasis

pendekatan tertentu, seperti pengategorisasian barang ke risiko rendah, risiko sedang, dan risiko tinggi. Semakin banyaknya institusi yang terlibat di pabean, maka risiko ketidakharmonisan dan tidak terkoordinasi di antara mereka juga akan meningkat, dan (3) adanya penurunan sumber daya (contohnya SDM) yang berdampak pada fungsi institusi kepabeanan saat menjalankan tugasnya. Hal ini dapat terjadi salah satunya disebabkan adanya ego institusi kepabeanan yang merasa lebih superior dibandingkan lainnya. Selain itu institusi yang memiliki kinerja terlemah justru akan membebani seluruh rantai proses di pabean. Oleh sebab itu diperlukan kerja sama dan pembagian informasi di antara institusi-institusi yang terlibat.³

Adapun institusi-institusi yang berada dalam jalur CIQ adalah sebagai berikut:

a. Bea Cukai (*Customs*)

Bea cukai apabila dilihat dari definisi kelembagaan adalah lembaga pemerintah yang berfungsi mengawasi lalu lintas keluar masuknya barang dari dan ke luar negeri, termasuk mencegah dan memberantas penyelundupan. Sedangkan apabila dilihat dari fungsinya, bea cukai adalah mencakup pungutan bea dan pungutan cukai.

Pungutan bea merupakan kegiatan pemungutan bea masuk dan pajak dalam kegiatan ekspor dan impor, khususnya untuk barang-barang yang ditentukan. Pungutan ini dapat menjadi halangan perdagangan, di mana industri di dalam negeri dapat terlindungi dari persaingan dengan industri luar negeri. Pada umumnya pungutan hanya dilakukan untuk produk impor dan bukan produk ekspor. Hal ini bertujuan untuk mendorong kegiatan ekspor itu sendiri. Sedangkan pungutan cukai mencakup kegiatan pemungutan secara tidak langsung kepada konsumen yang menikmati objek yang dikenai cukai, seperti rokok, alkohol, dan lain sebagainya.

b. Imigrasi (*Immigration*)

Imigrasi didefinisikan sebagai masuknya penduduk dari suatu negara ke negara lain dengan tujuan untuk menetap atau keluar wilayah Indonesia. Adapun tugas utama instansi imigrasi adalah mengatur, mengawasi, dan mengamankan kelengkapan dokumen perjalanan manusia. Bagi setiap warga negara yang akan datang atau

³ World Customs Organization-Inter-Agency Forum on Coordinated Border Management, Background Paper to *Facilitate the Discussion on Coordinated Border Management*, 29 to 30 June 2009, Brussels, Belgium, pp. 4-5, 12-13.

bepergian dari atau ke luar negeri melalui bandar udara atau pelabuhan pada saat proses pendaratan atau pemberangkatan wajib memenuhi persyaratan formalitas keimigrasian yang tidak boleh dilanggar, yaitu dengan melaporkan kedatangan atau keberangkatan kepada petugas imigrasi di bandara atau pelabuhan yang telah ditetapkan.

Salah satu persyaratan keimigrasian adalah dokumen imigrasi. Jenis dokumen imigrasi meliputi (1) paspor, yaitu dokumen resmi atau surat keterangan yang dikeluarkan oleh instansi pemerintah bagi warga negaranya yang akan mengadakan perjalanan ke luar negeri atau orang asing yang tidak memiliki status kewarganegaraan, namun berdomisili di negara di mana paspor itu dikeluarkan, (2) visa, yaitu sebuah rekomendasi atau keterangan yang ditulis di dalam paspor atau dokumen perjalanan lainnya, yang menerangkan bahwa pemilik paspor atau visa tersebut diperbolehkan memasuki kembali negara yang memberikan visa tersebut, dan (3) *fiscal*, yaitu surat keterangan atau tanda bukti telah membayar pajak sebelum meninggalkan negara tempat seseorang berdomisili.

c. Karantina (*Quarantine*)

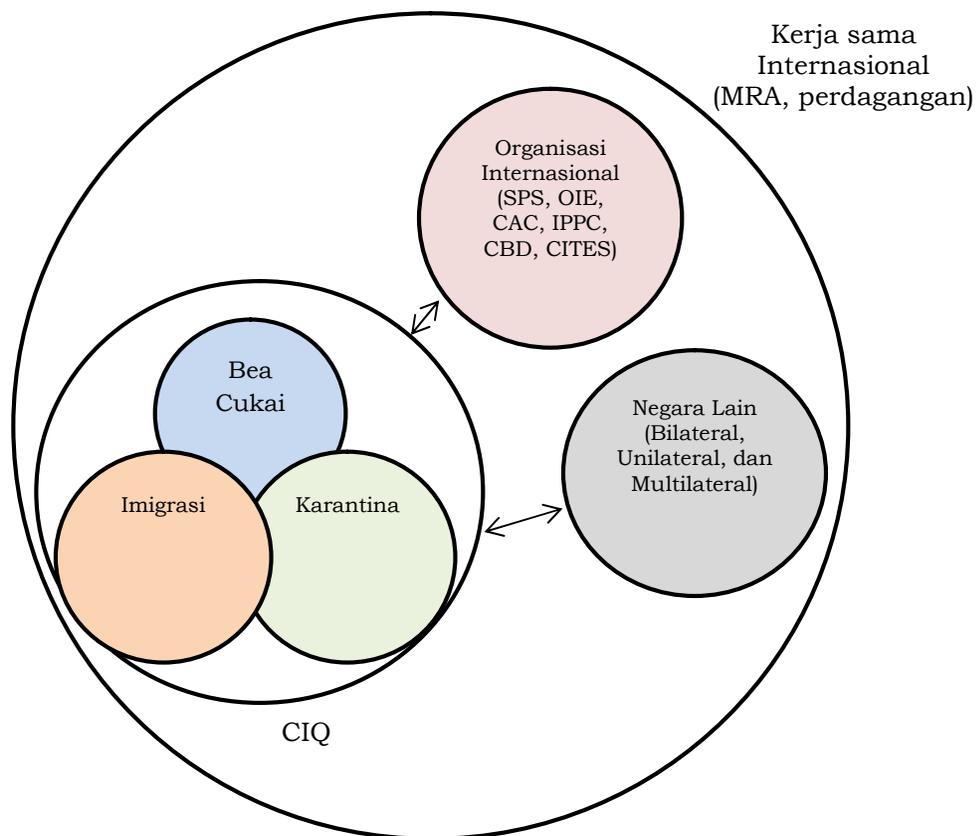
Karantina merupakan tindakan cegah tangkal dan menyebarnya media pembawa, organisme pengganggu tanaman karantina, hama penyakit hewan karantina, hama penyakit ikan karantina, dan hama penyakit tumbuhan karantina ke dalam dan antarwilayah Indonesia. Tujuannya adalah untuk mencegah penularan hama penyakit tersebut, baik kepada manusia, hewan, ikan, dan tumbuhan.

Ada tiga macam karantina, yaitu:

- 1) Karantina untuk manusia, di mana karantina ini bertujuan melindungi masyarakat Indonesia dari hama dan penyakit yang belum ada atau sudah ada di wilayah Indonesia. Oleh sebab itu tindakan pencegahan dan mitigasi menjadi materi penting dalam penyelenggaraan karantina.
- 2) Karantina untuk hewan, di mana karantina ini bertujuan mencegah masuk dan tersebarnya media pembawa dan HPHK ke dalam wilayah Indonesia berdasarkan standar dan peraturan perundangan yang berlaku.
- 3) Karantina untuk tumbuhan, di mana karantina ini bertujuan mencegah masuk dan tersebarnya media pembawa, HPTK, dan

OPTK ke dalam wilayah Indonesia berdasarkan standar dan peraturan perundangan yang berlaku.

Ketiga institusi tersebut berada di daerah pabean sebagai bagian dari lintasan CIQ. *Port authority* (otoritas pelabuhan) dan *airport authority* (otoritas bandara udara) menjadi otoritas yang mengkoordinir institusi CIQ tersebut sehingga ketiganya dapat melaksanakan fungsinya dengan baik. Pada dasarnya kedua otoritas tersebut merupakan unsur pemerintah yang melaksanakan fungsi pengaturan, pengendalian, dan pengawasan terhadap kegiatan kepelabuhanan atau kebandarudaraan yang diusahakan secara komersial menurut peraturan perundang-undangan di bidang kepelabuhanan atau kebandarudaraan.



Sumber: diadopsi dari *World Customs Organization*, 2009.

Keterangan: MRA: *Mutual Recognition Arrangement*.

Gambar 1. Konsep CIQ

Pada Gambar 1 disajikan secara sederhana konsep CIQ. Keberadaan CIQ tidak hanya menyangkut penyelenggaraannya di daerah pabean tetapi juga berhubungan dengan kesepakatan, standar, dan institusi internasional. Bahkan kegiatan dan fungsi CIQ secara umum dapat dilakukan pada tahap sebelum memasuki perbatasan (*pre*

border), saat di perbatasan (*at border*), dan setelah keluar perbatasan (*post border*).

Efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan kegiatan dalam pelabuhan dan bandara udara yang berkaitan dengan CIQ dapat menstimulasi perbaikan waktu tunggu (*dwelling time*) dan penurunan biaya perdagangan hingga sampai ke konsumen akhir. Selain institusi CIQ yang utama (bea cukai, imigrasi, dan karantina), terdapat beberapa institusi lain juga yang berperan penting dalam proses kepabeanan, seperti polisi.⁴ Pada akhirnya tujuan utama pengelolaan pabeanan akan tercapai dengan baik apabila didukung oleh komitmen secara politik dan institusional.⁵

Pada Tabel 1 disajikan posisi dari masing-masing institusi utama yang berada dalam koridor CIQ, contohnya di Indonesia. Secara umum tugas dan fungsi setiap instansi ditetapkan dengan cukup jelas untuk mencapai tujuan bersama dalam rangka melindungi wilayah Indonesia, khususnya dari sisi perbatasan. Sedangkan metode inspeksi yang dilakukan oleh institusi CIQ disesuaikan dengan SDM dan finansial, objek, dan risikonya.

Pada institusi bea cukai dikenal dengan istilah jalur hijau, jalur kuning, jalur merah, mita prioritas, dan mita nonprioritas. Jalur hijau adalah proses pelayanan dan pengawasan pengeluaran produk impor tanpa dilakukan pemeriksaan fisik, tetapi hanya melakukan penelitian dokumen setelah penerbitan Surat Persetujuan Pengeluaran Barang (SPPB), jalur kuning adalah proses pelayanan dan pengawasan pengeluaran produk impor tanpa dilakukan pemeriksaan fisik, tetapi dilakukan penelitian dokumen sebelum penerbitan SPPB, dan jalur merah merupakan proses pelayanan dan pengawasan pengeluaran produk impor dengan dilakukan pemeriksaan fisik dan penelitian dokumen sebelum penerbitan SPPB. Mita prioritas merupakan importir yang penetapannya dilakukan oleh Direktur Teknis Kepabeanan atas nama Dirjen untuk mendapatkan kemudahan pelayanan kepabeanan dan Mita nonprioritas merupakan importir yang penetapannya dilakukan oleh Direktur Teknis Kepabeanan atas nama Dirjen

⁴ World Customs Organization-Inter-Agency Forum on Coordinated Border Management, *Background Paper to Facilitate the Discussion on Coordinated Border Management*, 29 to 30 June 2009, Brussels, Belgium, pp. 4-5 and 12-13.

⁵ WorldBank, *Border Management Modernization*, (Washington DC.: The International Bank For Reconstruction And Development/The World Bank, 2011), pp. 3-4.

berdasarkan usulan Kepala Kantor Pabean untuk mendapatkan kemudahan pelayanan kepabeanan.

Tabel 1. Eksistensi CIQ dalam Kepabeanan di Indonesia

No.	Institusi	Tugas dan Fungsi	Metode Inspeksi	Objek
1.	Bea Cukai (<i>Custom</i>)	a. Tugas: menjalankan kebijakan berkaitan dengan lalu lintas barang masuk atau keluar daerah pabean dan pemungutan bea masuk dan cukai serta pungutan lainnya. b. Fungsi: (1) Perumusan kebijakan teknis kepabeanan dan cukai; (2) Pengawasan lalu lintas barang masuk atau keluar daerah pabean; (3) Pemungutan bea masuk dan cukai serta pungutan lainnya; (4) Pemberian pelayanan, perijinan, kemudahan, ketatalaksanaan dan pengawasan di bidang kepabeanan dan cukai.	a. Pengecekan dokumen. b. Pengecekan fisik. c. Kategorisasi risiko ke dalam (<i>sampling</i>): 1. Jalur hijau 2. Jalur kuning 3. Jalur merah 4. Mita prioritas 5. Mita nonprioritas	Barang
2.	Imigrasi (<i>Immigration</i>)	a. Tugas: merumuskan, melaksanakan kebijakan, dan standardisasi teknis terkait lalu lintas orang yang masuk ke atau keluar dari wilayah Indonesia, termasuk pengawasan orang asing yang tinggal di Indonesia. b. Fungsi: (1) perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang imigrasi; (2) penyusunan norma, standar, prosedur dan kriteria di bidang imigrasi; (3) pemberian bimbingan teknis dan evaluasi di bidang imigrasi; dan (4) pelaksanaan administrasi Direktorat Jenderal Imigrasi. ⁶	Pengecekan dokumen 1. <i>Passport</i> 2. <i>Visa</i>	Orang
3.	Karantina (<i>Quarantine</i>)	a. Tugas dan fungsi karantina tumbuhan: mencegah masuk dan keluarnya OPTK ke dalam dan ke luar wilayah Indonesia, serta mencegah tersebarnya OPTK di dalam wilayah Indonesia. b. Tugas dan fungsi karantina hewan: mencegah masuk dan keluarnya HPHK ke dan dari wilayah Indonesia serta mencegah tersebarnya HPHK di dalam wilayah Indonesia. c. Tugas dan fungsi karantina ikan dan pengendalian mutu dan keamanan hasil perikanan: mencegah masuk dan tersebarnya HPIK, pengawasan dan pengendalian mutu produk perikanan dan pelayanan prima terhadap masyarakat.	a. Pengecekan dokumen. b. Pengecekan fisik dan uji laboratorium (<i>scientific based</i>). c. Kategorisasi risiko ke dalam (<i>sampling</i>): (1) Risiko rendah. (2) Risiko sedang. (3) Risiko tinggi.	OPTK, HPHK, dan HPIK

Sumber: disarikan dari berbagai sumber.

Sedangkan untuk penerapan kategorisasi tingkat risiko dalam tindakan karantina memerhatikan dan mempertimbangkan perubahan situasi yang dipengaruhi oleh faktor-faktor, antara lain (a) dinamika

⁶ Peraturan Menteri Hukum dan HAM RI Nomor M.HH-05. OT.01.01 Tahun 2010 tanggal 30 Desember 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia.

hama dan penyakit dari negara asal, (b) kejadian yang memengaruhi keamanan pangan dan kelestarian sumber daya hayati, (c) proses penanganan media pembawa di tempat produksi, tempat pengolahan dan pengemasan, serta pengangkutan, (d) rute perjalanan alat angkut, (e) hasil *monitoring* dan evaluasi di tempat pemasukan dan pengeluaran, (f) hasil pengkajian dokumen teknis media pembawa yang diperoleh dari otoritas kompeten negara asal, (g) hasil *pre-clearance*, *pre-shipment inspection*, klarifikasi, dan verifikasi, dan (h) hasil *profiling* pelaksanaan perkarantina hewan dan tumbuhan, serta pengawasan keamanan hayati.

2. Standarisasi Internasional terhadap Perkarantina

a. Sanitary and Phytosanitary (SPS)

Sektor pertanian masih menjadi sektor penting bagi pembangunan ekonomi di Indonesia. Hal ini ditandai dari kontribusinya yang besar terhadap Produk Domestik Bruto (PDB), penerimaan devisa, penyerapan tenaga kerja, dan ketahanan pangan. Penerimaan devisa tersebut salah satunya bersumber dari kegiatan perdagangan produk-produk pertanian. Menurut data Kementerian Perdagangan, rata-rata tingkat pertumbuhan ekspor produk pertanian mencapai 2,9 persen selama 5 Tahun. Di sisi lain impor produk-produk pertanian juga mengalami peningkatan selama 5 Tahun tersebut. Misalnya makanan dan minuman yang belum diolah tumbuh mencapai 2,74 persen, susu, mentega, dan telur tumbuh sebesar 8,98 persen, coklat tumbuh sebesar 25,21 persen, sayuran tumbuh sebesar 9,05 persen, buah-buahan tumbuh sebesar 1,56 persen, dan lain sebagainya.

Pertumbuhan perdagangan produk-produk pertanian tersebut di sisi lain juga membawa risiko keamanan pangan dan sekaligus *biodiversity*. Risiko tersebut terkait dengan (1) tersebarnya hama penyakit tumbuhan, hama penyakit hewan, dan hama penyakit ikan, (2) isu *genetically modified organism* (GMO), (3) isu *Invansive Alien Species* (IAS). Oleh sebab itu salah satu persyaratan fundamental untuk impor (maupun untuk produk domestik) adalah produk pertanian tersebut harus aman dan tidak menimbulkan risiko kepada kesehatan manusia, binatang, dan tumbuhan. Negara mempersyaratkan peraturan untuk melindungi kesehatan manusia dan binatang (tindakan *sanitary*) dan kesehatan tumbuhan (tindakan *phytosanitary*).

General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) Tahun 1947 memperkenalkan perlunya hambatan perdagangan untuk melindungi kesehatan. Pengecualian dari peraturan GATT, yaitu diijinkan untuk mengambil tindakan yang diperlukan dengan tujuan untuk melindungi kehidupan manusia, binatang, atau tumbuhan yang hidup atau untuk melindungi kesehatannya (Pasal XXI). Dalam hal ini anggota GATT juga memiliki hak untuk melakukan tindakan tersebut sepanjang berdasarkan alasan ilmiah (*scientific based*) dan tidak diskriminasi atau justru menjadi hambatan terselubung dalam perdagangan internasional. Sejalan dengan sejarah GATT hingga berdirinya Organisasi Perdagangan Dunia (WTO), tindakan SPS tercakup di dalam Persetujuan *Technical Barrier to Trade* (TBT) yang berisi tentang peraturan teknis perlindungan kesehatan.

Penyebaran penyakit yang bersifat zoonosis, khususnya pada dasawarsa belakangan ini, sudah mencapai taraf yang mengkhawatirkan dan mengancam keselamatan manusia. Penyakit seperti *bovine spongiform encephalopathy* (BSE) atau sapi gila, *avian influenza* (AI) atau flu burung, dan *anthrax*, selain menimbulkan kerugian ekonomi yang sangat besar juga telah menimbulkan korban jiwa yang cukup banyak. Seluruh dunia mengupayakan agar penyebaran penyakit ini dapat diatasi OIE sebagai lembaga kesehatan hewan dunia bersama-sama dengan *World Health Organisation* (WHO) juga telah mengupayakan standar-standar dan *codes of conduct* yang harus diikuti guna mencegah semakin tersebar luasnya penyakit yang bersifat zoonosis tersebut. Selain hal tersebut juga perlu juga diperhatikan batasan cemaran bahan kimia yang berbahaya yang secara signifikan telah menimbulkan trauma bagi manusia untuk mengkonsumsi pangan tertentu. Hal ini dapat dilihat dari kejadian pencemaran bahan dioksin pada makanan olahan yang telah menyebabkan terhentiknya sejumlah besar ekspor pangan olahan produksi negara Eropa.

Selain itu ketentuan dari SPS juga meliputi penyelamatan fungsi lingkungan hidup dengan mencegah/membatasi kerusakan di dalam suatu kawasan akibat masuk dan menyebarnya organisme pengganggu berbahaya dari luar negeri sebagaimana telah ditegaskan pada *Annex A* angka 1 huruf d “*to prevent or limit other damage within the territory of the Member from the entry, establishment or spread of pests.*” Dari klausul tersebut di atas kerusakan lingkungan hidup dilukiskan

sebagai kerusakan yang bersifat massal, luas dan pandemik. Banyak jenis hama/penyakit/OPT memiliki kemampuan untuk menimbulkan kerusakan secara pandemik, kerusakan yang besar dapat terjadi disebabkan oleh agens hayati (*biotic agent*) yang dimasukkan ke Indonesia. Oleh karena itu dalam mengintroduksi organisme kategori ini memerlukan pertimbangan yang tidak sederhana dibandingkan dengan pemasukan produk biasa.

Di era bioteknologi, agensia hayati tidak lagi sekedar organisme alamiah, akan tetapi juga organisme hasil rekayasa genetik atau GMO. Pada saat ini ada agensia hayati yang dijual sebagai komoditas bisnis seperti agensia hayati untuk pembersih cemaran, vektor penghasil bahan baku obat-obatan tingkat tinggi, fermentor untuk produk industri dan yang lainnya. Perkembangbiakan organisme semacam ini di lapangan harus dipastikan dampaknya terhadap lingkungan. Hal inilah yang juga menjadi perhatian dalam perijinan impor ke wilayah Indonesia. Segala hal yang bersangkutan dengan masalah pemasukan agensia hayati ke wilayah Indonesia ditangani oleh Komisi Interdepartemental.

Sebagai anggota WTO maka Indonesia menetapkan tindakan-tindakan SPS terhadap semua produk pertanian/pangan impor yang sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam *SPS Agreement*, pelaksanaan ketentuan ini dijalankan oleh Karantina. Hak penindakan ini dikondisikan oleh kewajiban-kewajiban untuk melaksanakan beberapa prinsip dasar pelaksanaan SPS seperti prinsip *necessity* (kebutuhan), *non-discriminatory* (tidak diskriminasi), *equivalency* (kesetaraan), *transparency* (keterbukaan), dan *science base of analysis* (analisis berdasarkan keilmuan). Kewajiban-kewajiban ini menjadi faktor pembatas bagi fungsi SPS perkarantina pertanian untuk kemudian tidak menjadi penghambat terhadap akses pasar secara semena-mena. Prinsip analisis berdasarkan keilmuan ini dilaksanakan dengan penilaian risiko (*risk assessment*) dan penetapan peringkat yang paling tepat (*appropriate level*) bagi perlindungan SPS seperti yang diuraikan pada Pasal 5 *SPS Agreement*.

Untuk melaksanakan penilaian risiko, setiap negara anggota harus memperhatikan hal-hal berikut:

- 1) fakta-fakta keilmuan;
- 2) metode pemrosesan dan produksi yang relevan;
- 3) prevalensi hama/penyakit/OPT Spesifik;

- 4) eksistensi kawasan bebas hama/penyakit/OPT (*pest free areas*);
- 5) kondisi ekologi dan lingkungan yang relevan; dan
- 6) tindakan karantina dan perlakuan-perlakuan yang diperlukan.

Untuk dapat mencapai peringkat perlindungan SPS yang tepat, negara anggota juga harus memperhitungkan hal-hal berikut:

- 1) faktor-faktor ekonomi yang relevan;
- 2) potensi kerugian dalam hal kehilangan hasil produksi atau penjualan pada saat terjadinya pemasukan, perkembangan atau penyebaran hama/penyakit/OPT;
- 3) biaya pengendalian dan eradikasi oleh negara pengimpor bila terjadi pemasukan hama/penyakit/OPT; dan
- 4) pendekatan alternatif lain yang berbiaya rendah dan efektif untuk memperkecil risiko.

Untuk melakukan tindak lanjut yang paling pantas terhadap pemasukan-pemasukan komoditas, setelah dilakukannya penilaian risiko tersebut di atas, pembuatan keputusan harus merujuk dan menyesuaikan diri dengan ketentuan-ketentuan yang berupa standar, petunjuk, dan rekomendasi yang dikeluarkan oleh badan-badan internasional yang relevan. Badan-badan tersebut adalah *Codex Alimentarius Commission* (FAO/WHO, Roma); *Secretariat of the International Plant Protection Convention* (IPPC/FAO, Roma); *Office International des Epizooties/World Animal Health* (OIE, Paris). Proses perujukan dan pengadopsian ketentuan-ketentuan tersebut oleh negara anggota di dunia akan diharmonisasikan dengan mengembangkan sistem prosedur untuk memonitor yang dikembangkan oleh sebuah komite.

Proses penentuan jenis hama/penyakit/OPT karantina, penetapan tindakan-tindakan SPS dan penyelenggaraan operasional dilaksanakan menggunakan perangkat lunak dan perangkat keras yang telah distandarisasikan yang menjadi prasyarat-prasyarat yang harus dipenuhi. Perangkat lunak yang harus memperoleh akreditasi:

- a. sistem prosedur, petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis;
- b. sumber-sumber informasi, data dan fakta; dan
- c. kemampuan SDM untuk melakukan analisis.

Sedangkan perangkat keras yang harus diakreditasikan melalui:

- a. instalasi pemeriksaan dan pengamatan laboratorium; dan
- b. instalasi penyimpanan dan penelusuran data.

Penetapan dan pembuatan ketentuan sebagai hasil dari penggunaan dasar-dasar keilmuan tersebut di atas tidak terlepas dari analisis dampak ekonomi yang menjadi inti dari kegiatan perdagangan. Fungsi-fungsi SPS perkarantina sebagai inti kegiatan SPS dimasukkan dalam kategori hambatan akses pasar yang bersifat teknis nontarif. Di dalam sektor ini hambatan dapat berupa teknis dan nonteknis, dari teknis dapat berupa mutu, keselamatan pangan, sedangkan yang berupa nonteknis dapat berupa preferensi konsumen, kuota penjatahan, tata niaga, dan melalui isu agama.

Pada dasarnya, perdagangan antarnegara di dunia selalu memperebutkan keuntungan ekonomi, negara yang memiliki surplus perdagangan, akan memiliki keuntungan ekonomi yang lebih baik. Peranan perkarantina yang menjalankan fungsi SPS dapat menjadi pendukung kegiatan agribisnis, karena perkarantina merupakan suatu sistem yang lintas sektoral dan internasional.

Seperti yang telah disetujui di dalam kesepakatan SPS, semua anggota WTO akan melaksanakan sertifikasi produk pertanian ekspor, sesuai dengan kerangka sistem sertifikasi ekspor. Sistem ini meletakkan dasar pedoman sertifikasi dan kerangka rujukan untuk menilai kelayakannya, yang diselaraskan dengan dua sistem mutu lainnya yaitu pengelolaan mutu dan penilaian mutu yang ditetapkan dalam CAC. Proses penyelenggaraan sistem ini dibagi ke dalam tiga tahapan yaitu penelusuran persyaratan impor negara tujuan, verifikasi produk, dan penerbitan sertifikat. Sertifikasi di era perdagangan bebas tidak lagi sekedar surat pelengkap ekspor, tetapi sudah menjadi penjamin mutu produk sesuai dengan permintaan.

Dalam sistem pengelolaan mutu tersebut pemeriksaan dilakukan sejak dari proses produksi sampai dengan produk akhir. Dalam ketentuan yang terdapat dalam UU Nomor 16 Tahun 1992 tentang Karantina Ikan, Hewan, dan Tumbuhan, tindakan karantina dapat dilakukan di luar instalasi karantina, akan tetapi tindakan tersebut terbatas pada aspek hama dan penyakit, sementara untuk residu dan ketentuan lainnya bukan menjadi kewenangan dari karantina.

Pengelolaan mutu SPS sudah banyak dimasukkan ke dalam kontrak-kontrak dagang oleh pihak pengimpor akan tetapi hal ini tidak disadari oleh produsen Indonesia. Beberapa Tahun terakhir ini banyak negara menuntut uraian deklarasi sertifikasi yang lebih lengkap tentang suatu produk yang akan diimpor dari Indonesia. Dari data yang ada,

dapat diinventarisasi permintaan negara pengimpor tentang hal-hal sebagai berikut:

- 1) Komoditas harus bebas dari hama dan penyakit serta OPT karantina yang disebutkan secara spesifik

Permintaan ini mengindikasikan bahwa pihak negara pengimpor telah menetapkan suatu hama dan penyakit serta OPT karantina melalui prosedur *pest risk analysis* (PRA) yang ditunjuk secara spesifik. Dari jenisnya, organisme karantina ini biasanya tidak mudah diidentifikasi pada waktu yang singkat bila pemeriksaan dilaksanakan pada tahapan produk akhir, walaupun ditunjang dengan fasilitas laboratorium. Di dalam suatu kegiatan perdagangan, waktu menjadi faktor yang sangat penting. Oleh karena itu, karantina harus sudah mulai terlibat sejak proses produksi berlangsung. Keterlibatan ini dapat memberikan suatu jaminan akreditasi mutu produk yang dihasilkan oleh suatu unit usaha di dalam kurun masa tertentu.

- 2) Komoditas harus bersih terutama harus bebas dari sisa-sisa serangga/hewan-hewan kecil lainnya dan benda-benda asing

Terdapat kecenderungan yang semakin besar dari pasar yang mempersyaratkan komoditas harus bersih dan bebas dari sisa-sisa serangga/hewan-hewan kecil lainnya dan benda-benda asing. Permintaan ini selalu menggunakan alasan gangguan kesehatan manusia sebagai dasarnya. Pada kasus ini, paling tidak sudah ada tiga jenis komoditas pertanian Indonesia yang selalu memperoleh nilai rendah atau bahkan di daftar hitamkan, di antaranya komoditas biji kakao, pasta buah, dan sereal. Teknik pemeriksaan karantina di negara pengimpor tidak hanya pada level komoditas, tetapi sudah menjangkau ke level pangan olahan.

- 3) Komoditas harus bebas dari organisme pengganggu kesehatan manusia

Deklarasi tentang bebasnya komoditas dari organisme (biasanya bakteri) yang menimbulkan penyakit pada manusia biasanya diminta oleh pengimpor komoditas asal hewan/ikan dan komoditas tumbuhan yang siap hidang (biasanya dalam bentuk beku). Organisme berbahaya yang selalu menjadi masalah pada komoditas pangan di antaranya adalah *Escheria Coli*, *Pseudomonas aureus*, *Salmonella spp.*, dan lain-lain. Sedangkan tingkat ambang

batas jumlah koloni organisme tersebut selain telah ditetapkan secara internasional, biasanya juga ditetapkan secara nasional.

- 4) Komoditas harus bebas dari bahan kimia tambahan, kontaminan, dan racun, termasuk residu pestisida

Permintaan pasar atas bebasnya komoditas dari cemaran-cemaran tersebut, biasanya berhubungan dengan komoditas bahan mentah yang langsung diolah tanpa melalui proses ekstraksi. Untuk menetapkan bebas tidaknya dari unsur cemaran ini harus dilakukan pemeriksaan laboratoris terlebih dahulu. Pengimpor komoditas biasanya menunjuk suatu jenis cemaran secara spesifik pada peringkat dosis yang tertentu yang telah ditetapkan secara internasional.

- 5) Komoditas harus bersih dan bebas dari rekontaminasi selama dalam perjalanan alat pengangkut

Untuk beberapa jenis komoditas pertanian, pasar meminta jaminan bahwa produk yang mereka impor tidak terkontaminasi lagi cemaran baru sewaktu masih berada dalam alat pengangkut. Sertifikasi karantina harus menguraikan secara jelas dan terperinci tentang sanitasi kendaraan angkut darat dari pusat pemrosesan produk, sanitasi peti kemas pengangkut, jaminan bahwa produk langsung masuk ke dalam alat angkut udara/laut dan menuju ke pelabuhan pemasukan tanpa singgah atau apabila singgah harus dijelaskan di mana pelabuhannya. Untuk mendeskripsikan semua hal tersebut harus melalui sistem sertifikasi impor.

Sebagai negara agraris yang menjadikan pertanian sebagai tulang punggung ekonomi nasional, Indonesia harus melakukan pengaturan impor, karena hampir semua jenis komoditas pertanian pada tingkat bahan mentah, mulai dari makanan pokok seperti beras, dan kedelai, rempah-rempah seperti ketumbar, buah-buahan segar, sampai dengan produk-produk yang seharusnya dapat diproduksi sendiri, diimpor oleh Indonesia dalam jumlah besar. Terlepas dari permasalahan tiadanya swasembada atas komoditas tersebut, ada kecenderungan para pengimpor berusaha untuk menghindari pengawasan karantina. Suatu hal yang sangat mendesak adalah perlu adanya penetapan persyaratan impor yang lebih ketat tetapi dapat diterima dunia internasional, seperti ketentuan-ketentuan berikut:

- a. ambang batas organisme pengganggu kesehatan manusia;

- b. ambang batas bahan asing dan sisa-sisa serangga/hewan kecil;
- c. ambang batas aditif/kontaminan/racun residu; dan
- d. status sanitasi petikemas dan alat angkut.

Selama ini persyaratan-persyaratan tersebut tidak diaplikasikan terhadap komoditas impor, sehingga seperti halnya buah-buahan segar impor dapat dengan mudah merajai pasar nasional karena harga jualnya kadang kala lebih rendah dari produk lokal, atau bahkan lebih rendah dibandingkan dengan harga di negara asalnya. Komoditas dengan mutu semacam ini rentan terhadap masalah sanitari bagi kesehatan manusia dan seharusnya dicurigai sebagai barang buangan yang tidak laku di pasar domestiknya. Selayaknya apabila persyaratan yang ditetapkan oleh Indonesia benar-benar dapat diaplikasikan maka hanya produk bermutu dengan harga mahal yang dapat diimpor. Sehingga, komoditas impor hanya dapat dijangkau oleh konsumen berpenghasilan tinggi sehingga dapat memberi peluang produk dalam negeri untuk lebih menguasai pasar domestiknya dan penggunaan devisa akan lebih efisien.

Masalah SPS melibatkan banyak pihak, untuk itu dalam mengintegrasikan semua aspek SPS pada pemeriksaan komoditas impor di pelabuhan-pelabuhan pemasukan, diperlukan suatu operasi sejalur. Pengaplikasian hambatan non-teknis ini dalam perdagangan global merupakan penapis yang cukup ampuh dalam perdagangan untuk memperbesar surplus, sehingga keikutsertaan Indonesia dalam WTO tidak menjadi sia-sia.

Dari segi kelestarian alam, adanya konvensi internasional *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora* (CITES) Tahun 1973 memberikan tambahan fungsi yang berkaitan dengan penyelamatan lingkungan untuk mempertahankan kelestarian keanekaragaman makhluk hidup (*biodiversity*). Indonesia menjadi salah satu negara yang meratifikasi CITES dan amandemen-amandemennya. Secara spesifik, kegiatan ini juga sejalur dengan kegiatan perkarantina dan telah terjadi interaksi operasional dengan instansi lain yaitu CITES Indonesia yang berada di Kementerian Kehutanan dan Perkebunan. Bahkan sejak tiga dasawarsa yang lalu sebelum CITES diundangkan, Karantina Hewan/Tumbuhan telah menjalin koordinasi operasional dengan Ditjen Perlindungan Hutan dan Pelestarian Alam (PHKA) Kehutanan untuk mengakomodasikan pengawasan fauna/flora langka di dalam pemeriksaan karantina.

b. Office International des Epizooties/World Animal Health (OIE)

Pada dekade terakhir ini, penyakit baru yang menjangkiti manusia ternyata banyak yang berasal dari hewan, di mana hal ini tidak terlepas dari kebutuhan pangan asal hewan dan produk hewan yang juga meningkat seiring dengan peningkatan jumlah penduduk dan pendapatan masyarakat. Beberapa penyakit yang mewabah tersebut, antara lain *human immunodeficiency virus 1 (HIV-1)*, *bovine spongiform encephalopathy*, *severe acute respiratory syndrome (SARS)*, dan *novel influenza viruses*.⁷

OIE merupakan organisasi *intergovernmental* yang bertanggung jawab terhadap kesehatan hewan di seluruh dunia. OIE menyediakan seperangkat panduan teknis kepada anggotanya dalam rangka membantu mengawasi penyebaran hama dan penyakit hewan, tindakan pemusnahan, dan penyakit yang dapat menular kepada manusia (zoonosis). Seluruh panduan teknis tersebut dilakukan atas dasar pertimbangan ilmu pengetahuan dan serangkaian tindakan ilmiah. Tujuan pengawasan tersebut adalah untuk mengurangi kehilangan hasil ternak dan menghindari risiko serta ancaman terhadap kesehatan publik. Panduan teknis berupa dokumen yang berisi tentang *the Terrestrial Animal Health Code*, *the Manual of Diagnostic Tests and Vaccines for Terrestrial Animals*, *the Aquatic Animal Health Code*, and *the Manual of Diagnostic Tests for Aquatic Animals*.

WTO-SPS *Agreement* mengakui OIE sebagai organisasi internasional yang relevan dan bertanggung jawab terhadap perkembangan standar kesehatan hewan internasional dan rekomendasi yang memengaruhi perdagangan hewan, produk hewan, serta ikan (Bab 5.3, Pasal 5.3.1 dalam *Aquatic Animal Health Code*). Tindakan standar yang ditetapkan OIE fokus pada upaya mengurangi potensi risiko akibat rumah potong hewan/tempat potong hewan atau proses pengolahan awal produk-produk peternakan (daging, susu, telur, dan lain-lain) yang dapat membawa bahaya kesehatan kepada konsumen. Selain itu OIE juga memperluas cakupannya kepada isu kesejahteraan hewan. Pada Gambar 2 disajikan tanggung jawab otoritas veteriner di suatu negara yang dimulai dari inspeksi di perbatasan, baik yang berhubungan langsung atau tidak langsung dengan hewan, produk hewan, ataupun produk antara. Gambar

⁷ FAO, "World Livestock 2013, Changing Disease Landscapes", (Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2013), p. 2.

terhadap⁹ (1) perlindungan petani dari kerugian ekonomi akibat serangan hama dan penyakit, (2) perlindungan lingkungan dari kehilangan keanekaragaman spesies, (3) perlindungan ekosistem dari kehilangan kemampuan dan fungsinya akibat serangan hama dan penyakit, (4) perlindungan bagi industri dan konsumen dari biaya tinggi akibat munculnya biaya kontrol hama dan penyakit serta pemusnahannya, (5) memfasilitasi perdagangan melalui standar dan regulasi terhadap lalu lintas tanaman dan produk tanaman yang aman, dan perlindungan masyarakat dan keamanan pangan dengan mengantisipasi masuk dan tersebarnya hama dan penyakit tumbuhan baru ke dalam suatu negara.

Anggota-anggota WTO diharapkan dapat mengadopsi aturan atau standar *phytosanitary measures* yang telah dikembangkan oleh IPPC, termasuk dalam hal ini adalah Indonesia. *International Standards for Phytosanitary Measures* (ISPMs) disetujui secara internasional berdasarkan *phytosanitary measures* yang diadopsi secara konsensus oleh komisi *phytosanitary measures*. ISPMs tidak hanya mencakup serangan hama dan penyakit tanaman, tetapi juga pergerakan hama dan penyakit pada kendaraan, kapal, pesawat, kontainer, tanah, kemasan kayu, dan objek lain yang dapat menjadi tempat sementara bagi hama dan penyakit tersebut. ISPMs memfasilitasi perdagangan yang aman antarnegara. Mitra IPPC mencakup anggota konvensi, *regional plant protection organizations* (RPPOs), *national plant protection organizations* (RPPOs), eksportir dan importir, produsen, masyarakat, pendidik, media masa, dan pendonor finansial.¹⁰

Indonesia, selaku negara anggota, telah meratifikasi konvensi ini sebanyak dua kali melalui Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1977 dan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 45 Tahun 1990 tentang Pengesahan IPPC. Sedangkan dokumen terbaru IPPC Tahun 1997 belum diratifikasi oleh Indonesia.

d. Codex Alimentarius Commission (CAC)

Codex Alimentarius Commission merupakan pedoman dan standar tentang keamanan pangan, kualitas, dan juga keadilan dalam perdagangan pangan di dunia. Kepedulian masyarakat, produsen, importir, pengolah pangan, dan badan pengawasan pangan domestik

⁹ IPPC, *International Plant Protection Convention, Protecting the World's Plant Resource from Pest, 60 Years*, (Rome: International Plant Protection Convention, 2012), p. 1.

¹⁰ *Ibid.*, IPPC, 2012, pp. 2-3.

terhadap keamanan dan kualitas pangan telah menjadikan CAC sebagai bagian yang sangat esensial saat ini. Beberapa isu yang menjadi perhatian dalam CAC antara lain:

- 1) pelabelan pangan (standar, pedoman terhadap pelabelan kandungan nutrisi, pedoman dalam melakukan klaim dari pelabelan pangan);
- 2) penambahan zat aditif dalam makanan (standar umum yang mencakup penggunaan zat aditif yang diperbolehkan);
- 3) kontaminasi pada makanan (standar umum, toleransi terhadap kontaminasi yang spesifik seperti *radionuclides*, *aflatoxins*, dan *mycotoxins* lainnya);
- 4) residu pestisida dalam makanan (batas maksimum residu);
- 5) prosedur pengujian risiko untuk menentukan keamanan pangan dari hasil produk bioteknologi (tumbuhan hasil rekayasa DNA, mikroorganisme hasil modifikasi DNA, zat penyebab alergi); dan
- 6) higienitas pangan (prinsip-prinsip dasar, standar praktik higienitas untuk spesifik industri atau penanganan pangan, pedoman kegunaan sistem *Hazard Analysis and Critical Control Point* (HACCP)), Cakupan dalam CAC meliputi produk segar (contohnya daging, ikan, dan tumbuhan segar) dan produk-produk olahan (contohnya daging diproses, margarin, cokelat, gula, madu). Sedangkan referensi standar yang digunakan dalam CAC berasal dari SPS-WTO dan mulai dilakukan sejak Tahun 1963. Standar CAC secara khusus diuji oleh badan independen internasional atau organisasi-organisasi konsultan dari FAO dan WHO yang melakukan pengukuran risiko berlandaskan ilmu pengetahuan. Oleh sebab itu bagi anggota WTO yang bermaksud memastikan pengukuran keamanan pangan maka dapat menggunakan Codex dengan dasar-dasar pengukuran yang ilmiah.

Berdasarkan penjelasan tentang CAC, IPPC, dan OIE, maka ketiga merupakan bagian penting dari SPS. Ketiganya secara langsung dan aktif berdiskusi dalam Komisi SPS dan mengakomodasi permintaan spesifik dari Komisi SPS tersebut. Bentuk hubungannya tidak hanya melaporkan aktivitas sesuai agenda atau aktivitas perbantuan secara teknis (*international standards-setting bodies*) kepada negara-negara anggota WTO, namun juga termasuk dimintai pendapat terhadap spesifik isu dan sengketa yang relevan dengan bidangnya masing-masing. Pada Maret 2001, Sekretariat WTO Secretariat melalui

workshop "The International Standard- Setting Organizations: Process and Participation", menghasilkan kesimpulan di mana Codex, IPPC, dan OIE memuat tentang berbagai prosedur internasional dan lebih fokus pada bagaimana negara-negara berkembang dapat secara efektif berpartisipasi di dalamnya. Di sisi lain cakupan dan mandat pekerjaan masing-masing organisasi tersebut tidak dijelaskan lebih lanjut. Pada tingkat formal, hanya OIE dan WTO yang melakukan perjanjian kerja sama pada Juli 1998 atas permintaan anggota OIE, namun tidak ada perjanjian formal antara Codex, IPPC dengan *Food and Agriculture Organization* (FAO) ataupun WHO.¹¹

3. Ketentuan Internasional terhadap Perlindungan Tumbuhan dan Satwa Liar

Pemanfaatan tumbuhan dan satwa liar, secara langsung dan tidak langsung, dengan alasan ekonomi maupun kesenangan, akan berdampak pada penurunan kualitas dan populasi tumbuhan dan satwa liar di habitat alaminya. Oleh karena itu, kegiatan tersebut harus diatur dan diawasi sehingga tujuan konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya dapat terjaga.

Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES) berdiri sejak tahun 1973. CITES merupakan perjanjian internasional antarnegara yang bertujuan adalah untuk memastikan bahwa perdagangan internasional tidak mengancam kehidupan hewan dan tumbuhan liar. Menurut data yang dilansir CITES, perdagangan satwa dan tumbuhan liar dari tahun ke tahun semakin meningkat, di mana sekitar 5.600 spesies hewan dan 30.000 spesies tumbuhan dilindungi oleh CITES. Terdapat empat hal pokok yang mendasari dibentuknya konvensi tersebut, yaitu (1) perlunya perlindungan jangka panjang terhadap tumbuhan dan satwa liar, (2) meningkatnya nilai sumber tumbuhan dan satwa liar bagi manusia, (3) peran dari masyarakat dan negara dalam usaha perlindungan tumbuhan dan satwa liar sangat tinggi, dan (4) semakin mendesaknya kebutuhan terhadap kerja sama internasional dalam melindungi jenis-jenis tumbuhan dan satwa liar dari eksploitasi berlebihan melalui kontrol perdagangan internasional.

¹¹ WTO, Relationship with Codex, IPPC and OIE, (Geneva: World Trade Organization-G/SPS/GEN/775, 2007), pp. 1-2.

Keempat hal pokok tersebut mewarnai kegiatan CITES dan dituangkan secara formal ke dalam visinya. Visi CITES tahun 2008-2020 adalah untuk melakukan konservasi biodiversitas, berkontribusi terhadap kelestarian sumber daya hayati dengan memastikan tidak ada spesies hewan dan tumbuhan liar yang dieksploitasi melalui perdagangan internasional, mengurangi secara signifikan tingkat kehilangan biodiversitas, dan mencapai target *Aichi biodiversity*¹². Oleh sebab itu CITES seringkali menjadi instrumen konservasi.

CITES menjadi bagian penting terkait dengan perkarantinaan yang berusaha memperluas fungsinya sesuai ketentuan SPS hingga perlindungan sumber daya hayati. Indonesia menjadi salah satu negara yang meratifikasi CITES dan amandemen-amandemennya. Secara spesifik, kegiatan ini juga sejalan dengan kegiatan perkarantinaan dan telah terjadi interaksi operasional dengan instansi lain, yaitu CITES Indonesia yang berada di Kementerian Kehutanan dan Perkebunan. Bahkan sejak 3 (tiga) dasawarsa yang lalu sebelum CITES diundangkan, Karantina Hewan/Tumbuhan telah menjalin koordinasi operasional dengan Ditjen Perlindungan Hutan dan Pelestarian Alam (PHKA) Kehutanan untuk mengkomodasikan pengawasan fauna/flora langka di dalam pemeriksaan karantina.

Selain itu, di dalam ketentuan CITES menetapkan jika setiap negara anggota CITES harus menunjuk satu atau lebih Otoritas Pengelola (*Management Authority*) dan Otoritas Keilmuan (*Scientific Authority*). Sesuai Pasal 65 PP Nomor 8 Tahun 1999, Departemen Kehutanan ditetapkan sebagai Otoritas Pengelola dan LIPI selaku Otoritas Keilmuan. Otoritas Pengelola CITES menjalankan berbagai aturan-aturan konvensi dan pengendalian perijinan berdasarkan rekomendasi yang diberikan oleh Otoritas Keilmuan. Rekomendasi tersebut menyatakan bahwa suatu species dapat diperdagangkan sesuai prinsip *non detriment finding* (perdagangan suatu jenis tumbuhan dan satwa liar tidak akan mengakibatkan rusaknya potensi populasi tumbuhan dan satwa liar tersebut di habitat alamnya). Negara-negara anggota CITES berkewajiban menerapkan ketentuan-ketentuan CITES di bidang pengendalian peredaran jenis, baik keluar maupun

¹² (1) Mengatasi penyebab kehilangan biodiversitas dengan melibatkan pemerintah dan masyarakat, (2) Mengurangi tekanan pada biodiversitas dan mendorong kelestariannya, (3) Meningkatkan status biodiversitas dengan *safeguarding ecosystems*, spesies, dan keanekaragaman genetik, (3) Meningkatkan manfaat bagi semua dari biodiversitas dan ekosistem yang terjaga, dan (4) Meningkatkan partisipasi melalui perencanaan, manajerial, dan *capacity building*.

masuk negara, yang bersangkutan. Hal ini menunjukkan adanya sistem dua pintu pengendalian lalu lintas peredaran atau perdagangan tumbuhan dan satwa liar langka, yang pertama di negara pengekspor dan yang kedua ada di negara pengimpor.¹³

B. Prinsip Penyelenggaraan Karantina

1. Kedaulatan (*sovereignty*)

Setiap negara memiliki hak untuk menyelenggarakan karantina hewan, ikan, dan tumbuhan yang bertujuan untuk melindungi kelestarian sumber alam hayati (hewan, ikan, dan tumbuhan). Prinsip kedaulatan penyelenggaraan karantina hewan, ikan, dan tumbuhan di Indonesia ditinjau dari perspektif positif. Oleh sebab itu hak tersebut harus dilaksanakan dengan memperhatikan kesesuaiannya dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan/atau ketentuan internasional.

2. Keperluan (*necessity*)

Kegiatan karantina hanya boleh dilakukan sejauh hal itu memang dipandang perlu. Kegiatan tersebut dilakukan hanya untuk mencegah masuk ke, keluar dari, dan tersebar media pembawa, hama penyakit hewan karantina, hama penyakit ikan karantina, hama penyakit tumbuhan karantina, GMO, IAS, dan termasuk perdagangan hewan serta tumbuhan langka.

3. Dampak yang minimal (*minimal impact*)

Ketentuan standar kegiatan perkarantinaaan yang dipilih dan diaplikasikan harus memberikan dampak yang minimal terhadap kelancaran arus perdagangan dan lalu lintas manusia. Oleh sebab itu pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan perkarantinaaan dalam penerapannya harus bersifat ekonomis, efektif, dan efisien sehingga tidak menimbulkan biaya ekonomi tinggi dan menghambat arus barang. Di sisi lain eksistensi dampak yang minimal juga merujuk pada tingkat risiko yang dapat diterima tanpa meninggalkan ketentuan terhadap tingkat perlindungan yang memadai (tingkat perlindungan yang diterapkan harus sesuai dengan besarnya risiko yang dihadapi).

¹³ “Pengawasan Lalu Lintas Tumbuhan dan Satwa Liar”, (<http://www.ksda-bali.go.id/konservasi-ex-situ/pengawasan-lalu-lintas-tumbuhan-dan-satwa-liar/>), diakses 24 Juni 2015).

4. **Transparansi (*transparency*)**
Indonesia sebagai anggota WTO berkewajiban menyediakan informasi yang relevan dan mudah diakses oleh seluruh anggota terkait dengan ketentuan standar yang diberlakukan dalam rangka penyelenggaraan perkarantinaan di dalam negeri. Informasi tersebut meliputi berbagai hal yang berkaitan dengan media pembawa, hama penyakit hewan karantina, hama penyakit ikan karantina, hama penyakit tumbuhan karantina, GMO, IAS, dan juga perdagangan hewan serta tumbuhan langka.
5. **Harmonisasi (*harmonization*)**
Tindakan karantina yang ditetapkan dan diterapkan harus sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya di dalam negeri. Selain itu tindakan karantina juga harus sesuai dengan standar dan pedoman atau rekomendasi ketentuan internasional, dalam rangka melindungi kehidupan atau kesehatan manusia, hewan, atau tumbuhan.
6. **Kesetaraan (*equivalency*)**
Penerapan standar tindakan karantina hewan, ikan, dan tumbuhan diberlakukan sama berdasarkan landasan ilmiah ke semua negara mitra. Di sisi lain ketika melaksanakan penyelenggaraan karantina, ketentuan karantina yang diusulkan oleh negara mitra dapat diakui apabila terbukti memiliki tingkat perlindungan terhadap kesehatan manusia, hewan, dan tumbuhan yang setara dengan ketentuan yang ditetapkan oleh Indonesia.
7. **Tidak diskriminasi (*non-discrimination*)**
Ketentuan karantina yang diterapkan harus berlandaskan kajian ilmiah (*scientific based*) yang melalui proses analisis risiko terhadap media pembawa, hama penyakit hewan karantina, hama penyakit ikan karantina, hama penyakit tumbuhan karantina, GMO, IAS, dan perdagangan hewan/tumbuhan langka.
8. **Kelestarian Sumber Daya Alam Hayati (*biosecurity*)**
Indonesia dikaruniai sumber daya alam hayati berupa berbagai jenis hewan, ikan, dan tumbuhan yang perlu dijaga kelestariannya. Oleh sebab itu segala standar dan ketentuan perkarantinaan yang ditetapkan dan diterapkan harus bertujuan melindungi kelestarian sumber daya alam hayati tersebut.

C. Kajian Empiris Pelaksanaan Karantina di Jerman, Amerika Serikat, dan Indonesia

Kajian empiris pada subbab ini difokuskan pada perkembangan pengelolaan karantina, khususnya di negara Jerman dan Amerika Serikat. Karantina Jerman merepresentasikan sistem karantina yang terintegrasi dengan Uni Eropa. Hal ini menjadi penting sebagai *benchmark* pengelolaan karantina di Indonesia ketika Masyarakat Ekonomi ASEAN diberlakukan. Sedangkan karantina Amerika Serikat merepresentasikan keberadaan sarana dan prasarana karantina yang lengkap sebagai upaya mencapai efisiensi pengelolaan perkarantinaan.

1. Jerman

Sektor pertanian di Jerman bukan merupakan sektor utama dan ditandai dengan pertumbuhan yang stagnan. Namun demikian Jerman masih menjadi salah satu dari empat negara produsen pertanian terbesar di wilayah Uni Eropa. Sebagai negara yang tergabung ke dalam Uni Eropa, sejak tahun 1960, Pemerintah Jerman sudah tidak membuat atau mengeluarkan kebijakan pertanian, melainkan mengikuti kebijakan yang dikeluarkan oleh Otoritas Uni Eropa.

Kunjungan Kerja Legeslasi Komisi IV DPR-RI ke Republik Federal Jerman (RFJ) dilaksanakan pada tanggal 28 September 2015 sampai dengan 04 Oktober 2015. Hasil kajian empiris dari kunjungan tersebut menunjukkan bahwa secara garis besar peraturan keselamatan pangan, termasuk perkarantinaan Jerman, berada di bawah peraturan Uni Eropa, di mana pemerintah federal dan pemerintah negara bagian juga harus mengikuti peraturan tersebut. Harmonisasi regulasi dan koordinasi di tingkat Uni Eropa hingga negara bagian Jerman dilakukan berbentuk *training* sehingga memiliki kesepahaman yang sama. Selain itu pada sisi pengguna, disediakan *website* tentang *export-import inspection* agar pelaku usaha dapat mengetahui hal-hal yang perlu dipersiapkan dan dilakukan.

Selain itu, RFJ merupakan anggota dari EPPO (*European and Mediteranian Plant Protection Organization*), yaitu organisasi antarpemerintah yang bertanggung jawab dalam perlindungan tanaman di kawasan Eropa dan Mediterania. Salah satu tujuan dari EPPO adalah untuk membantu negara-negara anggota melakukan pencegahan masuknya atau menyebarnya hama yang

berbahaya (karantina tumbuhan). Tugas organisasi ini juga mencakup (1) identifikasi hama yang dapat menyebabkan munculnya risiko, (2) pengembangan strategi internasional terhadap pengenalan dan penyebaran hama tanaman budidaya dan tanaman liar (termasuk tanaman asing invasif), (3) mendorong harmonisasi dengan ketentuan *phytosanitary*, dan (4) penetapan standar regional sesuai dengan standar SPS. Seluruh identifikasi risiko telah diformalkan karena ketentuan ilmiah yang transparan terhadap SPS menjadi landasan utamanya (standar EPPO pada PRA (*Pest Risk Analysis* (PRA))).

Badan Karantina terdapat di setiap negara bagian (*lander*). *Lander* berfungsi aktif dalam proses pembuatan peraturan pada tingkat Uni Eropa dan federal dan bertanggung jawab untuk mengendalikan serta memonitor setiap kegiatan perkarantinaan.

Pest Risk Analysis (PRA) dilakukan untuk hama dan penyakit yang baru. Apabila ditemukan hama/penyakit baru maka sampel akan yang diambil secara acak dibawa ke *Julius Kuhn Institut* atau *Federal Research Centre for Cultivated Plant* dengan standar waktu penelitian selama 3 (tiga) hari. Selanjutnya jika dibutuhkan elaborasi dari hama/penyakit baru tersebut, waktu penelitian dapat diperpanjang. Lembaga riset tersebut merupakan lembaga independen yang menjadi rujukan bagi pemerintah RFJ dalam penelitian penyakit tanaman. Lembaga penelitian ini juga berkoordinasi dengan badan-badan karantina di seluruh negara bagian di RFJ dalam mengawasi jenis-jenis tanaman yang dilarang masuk ke RFJ. Pusat penelitian tersebut adalah badan superior di tingkat federal yang berada langsung di bawah *Federal Ministry of Food and Agriculture* (BMEL).

Salah satu upaya untuk meningkatkan perlindungan dan pengawasan media pembawa karantina, RFJ menetapkan *Plant passport*. Selain itu *plant passport* berfungsi sebagai strategi untuk mengantisipasi dan memudahkan penyelesaian masalah ketika terjadi ancaman risiko penyebaran hama dan penyakit tanaman yang masuk atau keluar dari wilayah Jerman.

Khusus mengenai *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora* (CITES) dan *Genetically Modified Organism* (GMO) tidak diawasi oleh bagian karantina kecuali jika berkaitan dengan sertifikat fitosanitari.

CITES dan GMO diawasi oleh bagian/badan selain karantina, di mana peredaran tumbuhan dan satwa liar ditangani terpisah dari Menteri Pertanian, namun tetap berkoordinasi dengan lembaga yang menangani karantina. Contohnya melalui kebijakan publik di bidang transportasi, baik produk ekspor maupun impor, untuk pengendalian peredaran sumber daya genetik dan jenis asing invasif di tingkat pemerintah federal. Di pelabuhan Hamburg, Jerman, masalah terbesar yang berhubungan dengan perlindungan kesehatan tanaman adalah keberadaan *packaging* (baik dari kayu maupun bahan lainnya) yang mengandung hama karantina seperti kumbang dari Asia (*Anoplophora glabripennis*).

2. Amerika Serikat

Amerika Serikat merupakan salah satu negara yang telah menerapkan kegiatan karantina lebih baik dan maju daripada negara-negara lain, termasuk Indonesia. Pengelolaan tindakan karantina di Amerika Serikat diatur secara rinci ke dalam beberapa undang-undang, antara lain *United States Federal Laws and Regulations for Control of Communicable Diseases United States Code* (US Code). Undang-undang ini merupakan hasil konsolidasi dan kodifikasi berdasarkan subjek hukum umum dan permanen di Amerika Serikat. Secara khusus, substansi yang berkaitan dengan karantina terdapat pada bagian 264-272 yang merupakan bagian dari *Title 42-The Public Health and Welfare, Chapter 6A-Public Health Service, Subchapter II-General Powers and Duties, Part G-Quarantine and Inspection*. Selain itu pelaksanaan tindakan karantina pada hewan, ikan, maupun tumbuhan berada di bawah koordinasi beberapa lembaga.

Kunjungan Kerja Legeslasi Komisi IV DPR-RI ke Amerika Serikat dilaksanakan pada tanggal 12 Oktober 2015 sampai dengan 18 Oktober 2015. Temuan dan hasil kajian empiris menunjukkan bahwa misi operasional APHIS-USDA ternyata tidak hanya terbatas pada pengamanan dari ancaman OPTK/HPHK/HPIK, namun juga pengamanan lingkungan dari spesies asing invasif, potensi ancaman bio-teroris pada pertanian (*agricultural bioterrorism*), pengamanan hewan dan tumbuhan langka, fasilitas pengamanan pangan segar dan proses, memberikan jaminan terhadap produk rekayasa genetik, melakukan negosiasi terhadap ketentuan perkarantina dalam

pengelolaan impor/ekspor tumbuhan/hewan serta turunannya, pengembangan riset dan keterlibatan dalam menentukan standar internasional terkait karantina dan jaminan kesehatan pangan.

Sistem karantina di Amerika terintegrasi pada *Custom and Border Protection* (CBP) yang berada di pintu masuk (*border*) pelabuhan dan bandara. CBP merupakan salah satu organisasi penegakan hukum yang bertanggung jawab melindungi warga negara Amerika Serikat, termasuk melindungi sektor pertanian. Wilayah operasional CBP berada di setiap pintu masuk (*entry points*), baik pelabuhan maupun bandara udara, di seluruh wilayah Amerika Serikat. Regulasi perkarantina disosialisasikan dengan melakukan pelatihan kepada petugas CBP agar mampu mendeteksi hama/penyakit hewan, ikan, dan tumbuhan. Pada bidang peternakan, APHIS USDA karantina hewan memiliki otoritas untuk mencegah masuknya penyakit hewan eksotis, mendeteksi dan mengeliminasi penyebaran penyakit eksotis, mengawasi dan mengendalikan penyakit hewan eksotis, *monitoring* perkembangan penyakit hewan, menganalisis dan memitigasi risiko, dan melakukan negosiasi pada level internasional terhadap aplikasi regulasi negara lain. Selain itu dokter hewan federal bekerja sama dengan dokter hewan negara bagian untuk mencegah tersebarnya penyakit hewan.

APHIS-USDA menempatkan anggota atau petugasnya di dalam kelompok organisasi di *Custom Border Protection* (CBP). Apabila identifikasi hama dan penyakit karantina memerlukan pemeriksaan lanjutan maka dapat diserahkan kepada pihak laboratorium. Selain itu guna meningkatkan upaya cegah tangkal hama dan penyakit karantina maka (1) pemasukkan media pembawa OPTK/HPHK dilakukan dengan mengatur dan menentukan tempat pemasukan pada pelabuhan dan bandara tertentu saja. Hal ini akan lebih mudah pengendalian hama dan penyakit karantina dan melengkapi fasilitas operasional yang memadai, (2) fasilitas tidakan karantina berada di luar pelabuhan guna membantu oprasional, dan (3) kerja sama dengan pihak otoritas pelabuhan laut untuk mendukung fasilitas tindakan karantina.

Di bidang tumbuhan, melalui *Plant Health Programe* (PHP), Amerika Serikat memiliki instrumen untuk memastikan keamanan

tumbuhan/produk tumbuhan yang diperdagangkan. PHP bekerja sama dengan CBP untuk melakukan perlindungan sebelum tumbuhan tersebut masuk ke dalam wilayah Amerika Serikat. Selain itu, PHP juga melakukan survei hama, pengawasan dan penanganan hama, serta melakukan perkarantinaan domestik.

Secara umum fasilitas operasional perkarantinaan, baik di bandara maupun pelabuhan laut, disediakan oleh pemerintah. Di samping itu, untuk meningkatkan efektivitas penyelenggaraan sistem perkarantinaan maka informasi daftar isi muatan kapal (manifes) dapat diakses oleh pihak karantina dan tidak terbatas hanya untuk bea dan cukai (*customs*) secara elektronik. Sebelum komoditas masuk ke dalam wilayah Amerika Serikat maka media pembawa sudah harus dilengkapi dokumen kesehatan dan data kelengkapan lainnya, sehingga pihak karantina mendapatkan informasi lengkap untuk dapat mempersiapkan tindakan karantina yang diperlukan, termasuk menyiapkan alat ataupun sarana analisis risiko lainnya.

3. Indonesia

Berdasarkan hasil pengumpulan data di Provinsi Kepulauan Riau (Batam) yang diperoleh dengan berdiskusi dengan pakar dan pemantauan pelaksanaan UU tentang Karantina maka diperoleh gambaran mengenai kondisi perkarantinaan Indonesia dan hal-hal yang dibutuhkan dalam penyusunan RUU Karantina.

1. Fasilitas Karantina/Sarana dan Prasarana

Secara umum sarana dan prasarana karantina belum layak, padahal tindakan karantina harus dilakukan di tempat ideal di tempat pemasukan/pemasukan dan dipisahkan antara pemeriksaan barang biasa (misal barang-barang elektronik) dengan barang-barang yang berpotensi menyebarkan HPHK, HPIK, dan OPT. Penerapan manajemen risiko harus diterapkan oleh semua instansi, sehingga seberapa banyak barang yang akan diimpor/ekspor, baik melalui pintu masuk resmi maupun yang tidak resmi, tetap aman dan sehat beredar di Indonesia.¹⁴

Fasilitas yang kurang memadai tersebut ditandai dengan tidak lengkapnya fasilitas karantina, seperti (a) laboratorium yang belum terstandarisasi sehingga menyebabkan tidak optimalnya upaya

¹⁴ Bea dan Cukai Wilayah Batam.

pengecehan keluar dan masuknya OPTK, HPHK, dan HPIK, (b) tempat pemeriksaan khusus media pembawa untuk melakukan tindakan karantina, (c) sarana operasi berupa kapal patroli untuk melakukan pengawasan di wilayah perbatasan, (d) prasarana untuk tindakan karantina berupa pembongkaran dan penyimpanan barang-barang untuk proses lebih lanjut, penyediaan gudang atau tempat lainnya untuk penyimpanan barang bukti dalam proses penyidikan, dan (e) standardisasi instalasi karantina di setiap daerah kepulauan. Di samping itu untuk memaksimalkan pelaksanaan tindakan karantina, instansi karantina dapat bekerja sama dengan instansi lain yang memiliki kelengkapan laboratorium, termasuk dengan memberdayakan fasilitas laboratorium penguji yang ada di universitas.¹⁵

2. Sumber Daya Manusia Karantina

Sumber daya manusia (SDM) karantina yang berkompeten masih kurang sehingga menyebabkan tidak optimalnya upaya pencegahan keluar dan masuknya OPTK, HPHK, dan HPIK. Di samping itu belum tersosialisasinya ketentuan veteriner kepada aparat yang melakukan tindakan karantina sehingga menyebabkan tindakan karantina belum sesuai dengan ketentuan veteriner. Selama belum tersedia aparat tersebut sebenarnya karantina dapat bekerja sama dengan instansi yang memiliki tenaga ahli veteriner misalkan yang ada di universitas.¹⁶ Kelembagaan karantina belum efektif mengingat jumlah SDM dibanding luas wilayah dan pintu masuk wilayah Indonesia belum berimbang. Pengawasan karantina hanya dilakukan di *port-port* yang besar, seperti di pelabuhan ataupun di bandara dan belum menyebar ke wilayah-wilayah perbatasan.¹⁷

Program kerja karantina belum dapat dilaksanakan secara maksimal karena bidang kompetensi SDM yang dimiliki karantina pertanian hanya sebatas Sarjana Hama Penyakit Tanaman, Dokter Hewan, Biologi dan SMK Pertanian serta D3 Peternakan. Perlu dikembangkan program kerja karantina secara lebih luas dengan menambah tenaga analis kimia sebagai analis laboratorium, tenaga arsiparis untuk memperkuat pemeriksaan dokumen karantina,

¹⁵ Pos Karantina Ikan dan Pengendali Mutu, KKP.

¹⁶ Balai Karantina Pertanian Hewan dan Tumbuhan Provinsi.

¹⁷ Pos Karantina Ikan dan Pengendali Mutu, KKP.

dan tenaga ahli teknologi informasi untuk memperkuat sistem jaringan pelayanan karantina pertanian.¹⁸

3. Tempat Pemasukan dan Tempat Pengeluaran

Pedoman pokok sebagai dasar pertimbangan untuk melakukan penetapan tempat pemasukan dan tempat pengeluaran belum diatur dalam UU KHIT, sehingga dasar penentuan dan prosedur yang digunakan berbeda-beda antara Karantina Hewan, Ikan, dan Tumbuhan. Kendala dalam penetapan tempat pemasukan dan pengeluaran tersebut, antara lain karena beberapa kantor wilayah kerja karantina terletak di luar jalur yang diwajibkan. Posisi balai karantina untuk memantau keluar masuknya hewan, ikan, dan tumbuhan di pelabuhan dianggap kurang strategis, di mana balai karantina tersebut berada di luar wilayah operasional pelabuhan, hewan, ikan, dan tumbuhan yang masuk/keluar sehingga tidak dapat diakses secara langsung oleh petugas karantina. Ditambah lagi dengan personil karantina yang jumlahnya masih terbatas dan kelengkapan sarana serta prasarana yang kurang, hal ini menyebabkan peluang lolosnya beberapa hewan, ikan, dan tumbuhan dari proses dan kegiatan pemeriksaan dan karantina.

Permasalahan dan hambatan lain terkait tempat pemasukan dan pengeluaran yaitu:¹⁹

- a. belum adanya sinergitas dan mekanisme sistem input data lalu lintas barang masuk dan keluar tempat-tempat pemasukan dan pengeluaran yang dapat diakses oleh berbagai pihak yang berkepentingan dengan tugas pengawasan barang atau tindakan karantina terhadap media pembawa. Hal ini sangat berbeda dengan INSW yang telah dimiliki Dirjen Bea dan Cukai, sehingga perlu diadopsi agar integrasi CIQP dapat terjalin dengan baik.
- b. belum adanya sinergitas dan harmonisasi antara penerapan UU KHIT dan Undang-Undang tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan, sehingga berdampak terhadap implementasi pengamanan yang berbeda di lapangan terhadap wilayah/area dalam wilayah Indonesia.
- c. perbedaan pengacuan perundang-undangan antara Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan (PKH) dengan Balai

¹⁸ Balai Karantina Pertanian Hewan dan Tumbuhan Provinsi.

¹⁹ Hasil Kajian Panlak Deputi PUU, Setjen DPR RI.

Karantina. Dinas PKH mengacu pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan PP Nomor 38 Tahun 2007 yang berisi tentang pengawasan lalu lintas hewan antarprovinsi, sedangkan Balai Karantina mengacu pada UU KHIT. Perbedaan pengacuan ini menyebabkan tumpang tindih dalam pelaksanaan di lapangan, seperti balai karantina turut mengawasi hewan yang sudah dinyatakan lolos dari tahapan karantina dengan mengadakan pengujian kembali dan *surveillance*, padahal hal tersebut selama ini merupakan kewenangan Dinas PKH.

d. UU KHIT juga belum mengatur mengenai pengenaan kewajiban tindakan karantina kepada penumpang dari luar yang membawa ikan (dilindungi atau dalam jumlah yang melebihi ketentuan) melalui pintu pemasukan karena tidak dapat terdeteksi x-ray yang dimiliki pelabuhan, khususnya bandara udara, yang hingga saat ini belum ditetapkan sebagai tempat pemasukan.

4. Persyaratan Karantina

Pelaksanaan persyaratan karantina yang dilakukan oleh Balai Karantina Pertanian dan Balai Karantina Ikan dan Pengendalian Mutu telah berjalan dengan baik dan sesuai dengan UU KHIT, baik untuk antararea maupun untuk antarnegara. Namun demikian masih ditemukan kendala atau hambatan dalam pelaksanaannya yaitu adanya pemasukan dan pengeluaran media pembawa HPHK, OPTK, dan HPIK yang tidak dilengkapi dengan persyaratan karantina dan pengguna jasa karantina yang belum mengerti tentang persyaratan yang harus dipenuhi dalam melalulintaskan media pembawa.

Permasalahan penerapan persyaratan karantina yang lain adalah mengenai interpretasi persyaratan karantina yang harus dipenuhi apakah dalam bentuk surat keterangan/rekomendasi atau sertifikat kesehatan dari dinas kesehatan dan peternakan hewan terkait. Hal ini berbeda dengan yang dikeluarkan oleh Balai Karantina Ikan dan Pengendalian Mutu yang mengeluarkan sertifikat kesehatan sebagai persyaratan karantina ikan.

Terkait dengan sistem perdagangan yang semakin pesat, baik lokal maupun internasional, seharusnya materi muatan UU KHIT diperkuat saat media pembawa masuk maupun keluar wilayah Indonesia. Dalam implementasinya penerapan persyaratan

karantina belum maksimal karena masih memberikan kelonggaran bagi keluarnya media pembawa karantina.²⁰

5. Tindakan Karantina

Khusus untuk hewan, tumbuhan, dan ikan yang berasal dari dalam negeri atau tindakan pengeluaran, sebelum mengambil tindakan karantina harus mempertimbangkan rekomendasi dari instansi atau dinas yang berwenang dari daerah asal atau daerah tujuan. Karantina wajib memberikan tembusan data kepada pemerintah daerah (dinas terkait) terhadap keluar dan masuk barang melalui karantina. Beberapa produk mungkin tidak harus diperiksa rutin dan fisik, tetapi cukup melihat sertifikatnya berlaku sampai kapan. Tetapi untuk produk yang berbahaya perlu diperiksa secara fisik dan rutin/selalu. Importir hewan harus sudah mendapat sertifikat sehat dari negara asal.²¹

Hal lainnya yang menjadi kendala dalam tindakan karantina adalah ketidakjelasan dokumen, termasuk identitas pengirim (yang memiliki) media pembawa tersebut. Jika dokumen tidak lengkap atau misalnya memasuki daerah yang sedang diberlakukan kawasan karantina, maka otomatis dilakukan penahanan. Jika pada batas waktu yang telah ditentukan tidak dapat melengkapi dokumennya atau dipulangkan kepada pemiliknya, maka dilakukan pemusnahan. Pemusnahan ini kadang kala disayangkan, mengingat nilai/jenis barangnya yang mungkin langka atau berharga tinggi. Namun hal tersebut merupakan kewajiban yang harus dilakukan sesuai dengan amanat Undang-Undang.²²

6. Kewenangan Karantina

Selama ini karantina kurang aktif untuk memeriksa dan mencegah masuknya barang yang menjadi objek karantina ke wilayah pabean (barang tersebut masih berada di alat angkut). Hendaknya karantina harus mampu memeriksa dan mencegah sebelum masuk kedaerah pabean. Hal ini dapat dilakukan dengan mengembangkan sistem intelijen karantina dan bekerja sama dengan berbagai instansi, baik di dalam maupun luar negeri. Kewenangan pengawasan terhadap peredaran atau mutu barang

²⁰ Hasil Kajian Panlak Deputi PUU, Setjen DPR RI.

²¹ Biro Hukum Kementerian Perdagangan.

²² Hasil Kajian Panlak Deputi PUU, Setjen DPR RI.

yang sudah melalui proses karantina perlu diperjelas, apakah termasuk kewenangan karantina atau instansi lain.

Terkait dengan hal itu perlu dipertimbangkan fungsi BPOM, Dinas Perdagangan, Dinas peternakan, Dinas pertanian, dan Dinas Perikanan, termasuk kewenangan untuk melakukan tindak lanjut jika ditemukan OPTK, HPHK, dan HPIK. Pemeriksaan atau pemantauan bersama yang dilakukan secara berkala (sekitar 2 kali dalam setahun) dilakukan sebagai tugas tambahan. Hal ini dilakukan karena Indonesia belum mempunyai peta dan data yang akurat tentang daftar penyakit hewan, ikan, dan tumbuhan yang menjadi endemi di suatu wilayah. Kegiatan ini juga dapat mendukung upaya penerbitan sertifikasi kesehatan terhadap hewan, tumbuhan, dan ikan yang akan dikeluarkan maupun dimasukan ke dalam wilayah Indonesia. Selain itu revisi dalam UU karantina harus memuat substansi tentang “mutu” untuk memudahkan ekspor.²³

UU Nomor 16 disahkan pada tahun 1992, sementara ratifikasi *Agreement Establishing the World Trade Organization*, termasuk lampiran di dalamnya, yaitu *Agreement on SPS Measures* baru dilakukan pada tahun 1994 melalui UU Nomor 7 Tahun 1994. *Agreement on SPS Measures* menyatakan bahwa dalam kegiatan perdagangan internasional, suatu negara memiliki hak untuk melindungi kesehatan manusia, hewan, dan tumbuhan (*food safety, animal, and plant health*). Sementara UU Nomor 16 Tahun 1992 belum mengatur perlindungan terhadap kesehatan manusia (*food safety*), namun hanya terbatas pada upaya pencegahan masuk dan tersebarnya hama dan penyakit hewan karantina (HPHK), hama dan penyakit ikan karantina (HPIK), dan organisme pengganggu tumbuhan karantina (OPTK).²⁴

Kecenderungan semakin tingginya frekuensi dan volume impor berbagai jenis komoditas pertanian saat ini semakin mengancam sumber daya alam hayati Indonesia karena risiko terbawanya OPTK, HPHK, maupun HPIK akan semakin tinggi apabila sistem perkarantinaan yang ada tidak mampu mengatasi atau membatasi laju peningkatan impor.²⁵ Saat ini, kewenangan

²³ Pos Karantina Ikan dan Pengendali Mutu, KKP.

²⁴ Damayanti, Departemen Proteksi Tanaman IPB.

²⁵ Damayanti, Departemen Proteksi Tanaman IPB.

pemberian ijin impor komoditas pertanian sebagai media pembawa (OPTK, HPHK, dan HPIK) masih berada di luar institusi karantina sehingga membatasi ruang gerak karantina dalam mencegah masuk dan tersebarnya hama dan penyakit karantina. Sebagai contoh, pemberian ijin impor komoditas tumbuhan, baik benih maupun non benih (untuk keperluan konsumsi atau diolah lebih lanjut), belum mempertimbangkan hasil analisis risiko organisme pengganggu tumbuhan (AROPT). Pemberian ijin impor benih tanaman (oleh Menteri Pertanian) maupun non benih tanaman (oleh Menteri Pertanian/Kehutanan/Perdagangan), termasuk di dalamnya pemberian ijin volume impor dan penetapan tempat pemasukan (pelabuhan impor) lebih memprioritaskan pada besaran volume impor tanpa memperhatikan tingginya risiko terbawanya OPTK dari negara asal ke Indonesia.²⁶ Oleh sebab itu, agar pelaksanaan perkarantinaan dapat efektif dan efisien maka perlu diperbaiki sistem perkarantinaan yang memiliki kewenangan penuh dalam melindungi kesehatan manusia, hewan, dan tumbuhan (*single agency multitask*).²⁷

7. Sertifikat Karantina

UU Karantina belum mengatur masa daluarsa *Phytosanitary Certificate* terkait ekspor, karena saat ini menjadi kebutuhan dan diperlukan pemeriksaan berkala terhadap keabsahan sertifikat tersebut.

8. Objek Karantina

Objek karantina tidak hanya barang yang masuk dan keluar tetapi juga termasuk barang tentengan (barang yang dibawa oleh penumpang). Tindakan karantina di pelabuhan dan bandara udara di daerah perbatasan belum berjalan maksimal karena belum ada payung hukum untuk barang tentengan dari luar negeri atau antararea (kapasitas di bawah 10 kg, kecuali benih).

Pesawat kosong tanpa penumpang dari luar Batam yang melakukan *maintenance* di bandara seharusnya dilakukan tindakan karantina agar hama, penyakit, virus, ataupun bakteri yang ada di dalam pesawat tersebut dapat menyebar ke wilayah Indonesia. Perlu ada kewenangan bagi petugas karantina untuk memastikan bahwa di wilayah asal, pesawat tersebut telah

²⁶ Damayanti, Departemen Proteksi Tanaman IPB.

²⁷ Damayanti, Departemen Proteksi Tanaman IPB.

dilakukan tindakan karantina, misalkan melakukan fumigasi pesawat tersebut. Hal ini penting terutama pesawat yang berasal dari wilayah dengan karakteristik alam yang sangat berbeda dengan Indonesia atau wilayah dengan endemi hama dan penyakit tertentu²⁸.

9. Kelembagaan

Kelembagaan yang menyelenggarakan karantina hewan, ikan, dan tumbuhan adalah badan karantina pertanian yang berada di bawah Badan Karantina Pertanian-Kementerian Pertanian dan Badan Karantina Ikan dan Pengendalian Mutu Hasil Perikanan berada di bawah Kementerian Kelautan dan Perikanan. Kedua badan karantina tersebut masing-masing mempunyai balai/UPT di daerah dengan kewenangan yang berbeda dan kedudukan yang tidak setara, sehingga menimbulkan ketidakseimbangan dalam pelaksanaan kerja sama dan koordinasi, bahkan tumpang tindih kewenangan antarkelembagaan terkait. Keberadaan lembaga karantina yang ada mengalami permasalahan sehingga menghambat pelaksanaan karantina di lapangan.

Dari hasil pengumpulan data dan informasi terdapat permasalahan kelembagaan sebagai berikut:

- a) UPT balai karantina ikan eselonisasinya tidak seragam pada setiap daerah, sehingga menyulitkan dalam koordinasi dengan dinas di provinsi yang eselonisasinya lebih tinggi.
- b) Pada kabupaten/kota urusan karantina banyak digabungkan dengan urusan lain sehingga sulit berkoordinasi dengan dinas provinsi maupun dengan UPT pemerintah pusat. Kesulitannya adalah dinas pada kabupaten/kota tidak fokus pada masalah karantina karena banyak urusan lain yang dipegang pada satu dinas tersebut.
- c) Terjadi tumpang tindih kewenangan antara UPT Balai Karantina Ikan dengan Dinas Kelautan dan Perikanan pemerintah daerah dalam hal pengujian jaminan mutu ikan. Sebelumnya yang melakukan pengujian mutu ikan adalah dinas tetapi UPT Balai Karantina Ikan juga melakukan pengujian mutu ikan sesuai nomenklatur nama lembaga yaitu

²⁸ Badan Pengelola Batam.

Balai Karantina Ikan dan Pengendalian Mutu Hasil Perikanan.²⁹

Badan karantina seharusnya menjadi badan yang *super power*, seperti Badan Karantina Thailand yang independen. Karantina harus bergerak lebih dulu dan lebih cepat di pintu masuk dan keluar dibandingkan bea cukai.³⁰

Terjadi perubahan yang mendasar dalam penyelenggaraan karantina hewan, ikan, dan tumbuhan karena diterbitkannya sejumlah peraturan perundang-undangan (nasional maupun internasional) yang substansinya belum terakomodasi dalam UU Nomor 16 Tahun 1992 tentang Karantina. Saat ini, karantina dituntut untuk melaksanakan fungsi perkarantinaan dan pengawasan keamanan hayati (GMO, IAS, dan *food safety*), namun fungsi tersebut belum diatur dalam UU Nomor 16/1992. Secara global, pelaksanaan perkarantinaan tumbuhan telah banyak berubah mengikuti perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Dalam melaksanakan fungsi perlindungan tanaman, negara-negara anggota WTO, termasuk Indonesia wajib melaksanakan prinsip-prinsip perkarantinaan yang telah disepakati dalam *International Plant Protection Convention* (IPPC) Tahun 1997, termasuk dalam hal penerapan standar-standar internasional ketentuan fitosanitari (*International Standard for Phytosanitary Measures*, ISPM).³¹

Pelaksanaan perkarantinaan dalam era perdagangan global harus lebih terintegrasi antarlembaga yang memiliki fungsi perlindungan terhadap kesehatan manusia, hewan dan tumbuhan.³²

10. Sanksi

Sanksi UU karantina masih rendah, sebaiknya dikenakan minimal 5 tahun dan denda Rp 1 miliar agar dapat memberikan efek jera.³³

11. Tempat Pemasukan dan Tempat Pengeluaran

Saat ini, di Batam ada 5 pelabuhan resmi dan 55 pelabuhan tidak resmi. Terhadap 55 pelabuhan tersebut tidak ada

²⁹ Hasil Kajian Panlak Deputi PUU, Setjen DPR RI.

³⁰ Biro Hukum Kementerian Perdagangan.

³¹ Damayanti, Departemen Proteksi Tanaman IPB.

³² Damayanti, Departemen Proteksi Tanaman IPB.

³³ Balai Karantina Pertanian Hewan dan Tumbuhan Provinsi.

pengawasan dari karantina (CIQ) dan berada di bawah pengawasan pihak kepolisian.³⁴ Instansi karantina yang terpisah-pisah menyulitkan, baik terhadap barang yang masuk di terminal umum maupun yang melewati terminal khusus. Oleh sebab itu, sebaiknya UU Karantina mengatur adanya penanganan khusus dalam situasi khusus.³⁵

Implementasi UU Nomor 16 Tahun 1992 tentang Karantina sudah lebih dari 20 Tahun dan ditemukan beberapa bagian dari substansi pengaturannya sudah tidak sesuai dengan keadaan dan kebutuhan saat ini, khususnya dalam membantu menjawab permasalahan perkarantinaan era perdagangan global. Berdasarkan UU Nomor 16 Tahun 1992 tentang Karantina, impor media pembawa dapat dilakukan apabila (a) dilengkapi sertifikat kesehatan dari negara asal/transit (*Phytosanitary Certificate* atau *Health Certificate*), (b) melalui tempat pemasukan yang telah ditetapkan oleh Menteri, dan (c) dilaporkan dan diserahkan kepada petugas karantina di tempat-tempat pemasukan untuk keperluan tindakan karantina.³⁶

12. Ganti rugi

Perlu diatur secara khusus tata cara maupun besaran jumlah ganti rugi terhadap media pembawa yang dimusnahkan di suatu kawasan yang terkena wabah penyakit. Selain itu, perlu diatur pula tata cara pemusnahan dan besaran biaya yang digunakan di pintu pemasukan dan pengeluaran³⁷, serta mekanisme ganti ruginya.

13. *Dwelling time*

Peraturan karantina seharusnya tidak bersifat menghambat perdagangan, baik ke dalam maupun keluar wilayah Indonesia. Karantina merupakan bagian dari proses perdagangan yaitu sebagai pintu pertahanan kesehatan dan keamanan produk yang datang dari luar. Karantina sebagai salah satu alat untuk menjaring apakah barang yang masuk sesuai dengan standar internasional.³⁸ Untuk itu guna menunjang perdagangan agar bergerak lebih cepat maka proses tindakan karantina di tempat

³⁴ Balai Karantina Pertanian Hewan dan Tumbuhan Provinsi.

³⁵ Pos Karantina Ikan dan Pengendali Mutu, KKP.

³⁶ Damayanti, Departemen Proteksi Tanaman IPB.

³⁷ Pos Karantina Ikan dan Pengendali Mutu, KKP.

³⁸ Biro Hukum Kementerian Perdagangan.

pemasukan dan tempat pengeluaran prosesnya dari tiga hari kerja menjadi dua hari kerja.³⁹

14. Penggunaan Dokumen Elektronik

Perkembangan informasi dan teknologi menyebabkan diperlukannya dokumen elektronik yang terintegasi sehingga memperjelas, mempercepat, dan memudahkan pelaksanaan tindakan karantina serta sarana pendeteksi yang canggih di pintu-pintu pemasukan dan pengeluaran.

15. Pelaksanaan Kawasan Karantina

Pengaturan mengenai kawasan karantina yang diatur dengan Peraturan Pemerintah belum memadai karena dalam implementasinya di lapangan masih ditemukan beberapa kendala. Ketika ditetapkan suatu kawasan karantina maka berdasarkan Pasal 8 Kepmen KP Nomor 41/MEN/2003 tentang Tata Cara Penetapan dan Pencabutan Kawasan Karantina, gubernur atau bupati/walikota setempat akan melaksanakan pengendalian dan pemberantasan hama dan penyakit karantina di kawasan karantina sesuai dengan kewenangannya berdasarkan pedoman pengendalian dan pemberantasan hama dan penyakit karantina di kawasan karantina yang ditetapkan oleh Menteri.

Untuk mengatasi kendala yang dihadapi beberapa hal diusulkan perlu (a) peningkatan dan pembagian kewenangan dan tanggung jawab yang jelas dan tegas dalam penetapan kawasan karantina, (b) peningkatan koordinasi antarinstansi dalam pengawasan kawasan karantina, (c) dilakukan pengecualian terhadap hewan untuk kepentingan tersebut pendidikan, kebun binatang dan keagamaan yang boleh masuk dan keluar dari dan ke kawasan karantina, dan (d) dilakukan sosialisasi kepada masyarakat oleh pemerintah agar masyarakat memahami arti dan pentingnya penyelenggaraan perkarantinaan, sekaligus mengerti risiko yang diperoleh jika melakukan pelanggaran. Sedangkan pengaturan yang belum diatur secara normatif dalam kawasan karantina antara lain (a) pengaturan mengenai penerapan sanksi bagi pelanggarnya masih dinilai terlalu ringan karena hanya dilakukan pemusnahan terhadap hewan, ikan dan tumbuhannya saja, sehingga perlu pengaturan mengenai sanksi bagi pelanggar, misalnya sanksi administrative, (b) substansi mengenai ganti rugi

³⁹ Biro Hukum Kementerian Perdagangan.

terhadap media pembawa yang di dimusnahkan, dan (c) substansi mengenai tanggung jawab dalam pembinaan yang dilakukan oleh pemerintah.⁴⁰

16. Persyaratan Ekspor

Pengelolaan mutu SPS sudah banyak dimasukkan ke dalam kontrak-kontrak dagang oleh pihak pengimpor akan tetapi hal ini tidak disadari oleh produsen Indonesia. Beberapa tahun terakhir ini banyak negara menuntut uraian deklarasi sertifikasi yang lebih lengkap tentang produk yang akan diimpor dari Indonesia. Permintaan negara pengimpor tersebut di antaranya mencakup komoditas harus bebas dari (a) hama dan penyakit karantina tertentu, (b) sisa serangga/hewan kecil dan benda-benda asing, (c) organisme pengganggu kesehatan manusia, (d) bahan kimia tambahan, (e) kontaminan, (e) racun, termasuk residu pestisida, dan (f) rekontaminasi selama dalam perjalanan alat pengangkut.

Selama ini persyaratan tersebut tidak diaplikasikan terhadap komoditas impor, sehingga seperti halnya buah-buahan segar impor dapat dengan mudah merajai pasar nasional karena harga jualnya kadang lebih murah dari produk lokal, atau bahkan lebih rendah dibandingkan dengan harga di negara asalnya. Komoditas dengan mutu semacam ini rentan terhadap masalah sanitari bagi kesehatan manusia dan seharusnya dicurigai sebagai barang buangan (*dumping*) yang tidak laku di pasar domestiknya. Selayaknya apabila persyaratan yang ditetapkan oleh Indonesia benar-benar dapat diaplikasikan maka hanya produk bermutu dengan harga mahal yang dapat diimpor. Komoditas impor hanya dapat dijangkau oleh konsumen berpenghasilan tinggi sehingga akan memberi peluang lebih besar bagi produk domestik untuk menguasai pasar.

Masalah SPS melibatkan banyak pihak, untuk itu dalam mengintegrasikan semua aspek SPS pada pemeriksaan komoditas impor di pelabuhan pemasukan, diperlukan operasi sejalur (*in-line operation*). Pengaplikasian hambatan nonteknis ini dalam perdagangan global menjadi *alat* yang cukup ampuh untuk memperbesar surplus, sehingga keikutsertaan Indonesia dalam WTO tidak menjadi sia-sia.⁴¹

⁴⁰ Hasil Kajian Panlak Deputi PUU, Setjen DPR RI.

⁴¹ Biro Hukum Kementerian Perdagangan.

17. PPNS/Polisi Karantina

Kegiatan yang harus dilakukan petugas karantina adalah (a) pencegahan dengan patroli di darat maupun laut guna mencegah pelanggaran di bidang karantina, menunjang efektivitas pengawasan di wilayah-wilayah perbatasan, serta melakukan sosialisasi kepada masyarakat mengenai proses penyelenggaraan di bidang karantina serta (b) pelaksanaan pencegahan yang dilakukan dengan jelas dan tegas sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam UU.⁴²

D. Kelembagaan Karantina di Beberapa Negara

Pada subbab ini akan dijelaskan pengelolaan karantina dari sisi kelembagaan. Hal ini menjadi penting sebagai rujukan dan perbandingan dalam mengevaluasi efektivitas kinerja lembaga karantina di Indonesia selama ini.

1. Amerika Serikat

US *Custom and Border Protection* (CBP) berperan penting melindungi perbatasan USA tanpa menghambat fasilitasi perdagangan dan manusia.⁴³ Sebelum CBP dibentuk, permasalahan keamanan dan fasilitasi perdagangan serta perjalanan ditangani oleh beberapa institusi. Saat ini CBP diberikan tugas dan tanggung jawab untuk mengembangkan prosedur perbatasan yang berkaitan dengan imigrasi, kesehatan, dan perdagangan internasional. Semenjak 1 Maret 2003, CBP menjadi badan atau perwakilan keamanan perbatasan yang komprehensif dengan fokus utama untuk mempertahankan integritas perbatasan dan pelabuhan sebagai pintu masuk. Pada 17 Januari 2006, lingkupnya berkembang di mana pemantauan perbatasan juga dilakukan melalui udara dan lautan.

Karantina pertanian dan hewan yang berada di dalam CBP, melakukan tindakan karantina guna mengantisipasi masuk dan tersebarnya hama dan penyakit tumbuhan dan hewan dengan dasar uji ilmiah, dalam hal ini termasuk inspeksi kontainer, kendaraan, maupun material kemasan. Contohnya palet kayu diuji karena dapat menyembunyikan larva. Oleh sebab itu untuk

⁴² Pos Karantina Ikan dan Pengendali Mutu, KKP.

⁴³ U.S. Customs and Border Protection, Summary of Performance and Financial Information Fiscal Year 2013, Washington, DC, 2014.

mendorong kinerja karantina maka didukung oleh kompetensi yang tinggi dari para petugas karantina dan sarana-prasarana karantina yang lengkap. Para ahli pertanian yang tergabung dalam CBP dilengkapi dengan alat yang canggih, seperti mesin *x-ray* untuk mendeteksi material organik, dan penggunaan anjing terlatih untuk mendeteksi daging atau tanaman pada area penumpang di bandara udara internasional. Selain tindakan karantina yang didasarkan pada prosedur yang umum, CBP juga memberikan perhatian terhadap isu-isu yang menjadi fokus negara dan dunia internasional. Isu *agro-terrorism*, merupakan salah satu isu yang diperhatikan oleh CBM semenjak serangan teroris 9/11. Hal ini karena hama dan penyakit tumbuhan atau kontaminan yang mengandung racun dapat digunakan sebagai senjata biologis oleh para teroris. Apalagi inspeksi karantina biasanya jarang dilakukan pada barang bawaan/tentengan para penumpang.

Di dalam aktivitasnya, CBP bekerja sama dengan Kementerian Pertanian dan Kementerian Ketahanan Dalam Negeri guna mengantisipasi penyebaran hama dan penyakit. Kementerian Pertanian melalui USDA's *Animal and Plant Health Inspection Service* (APHIS) menentukan produk pertanian yang diperbolehkan masuk ke wilayah USA dan produk apa saja yang berisiko serta tidak diperbolehkan masuk. Posisi CBP sebagai badan yang menegakkan peraturan tersebut, khususnya di titik-titik pemasukan. Selain itu CBP juga bekerja sama dengan otoritas pelabuhan. Contohnya kerja sama antara CBP dan otoritas pelabuhan New York dan New Jersey untuk mempertahankan keamanan di *Red Hook Container Terminal* dalam rangka fasilitasi perdagangan.

2. Australia

Posisi geografis Australia memberikan keuntungan tersendiri dalam hal kemungkinan kecil tersebarnya hama dan penyakit, namun demikian kondisi perdagangan dunia telah berubah sehingga waktu dan jarak menjadi semakin pendek. Dengan panjang pantai lebih dari 60 ribu km maka kondisi tersebut berpotensi meningkatkan masuknya hama dan penyakit eksotis. Kementerian Pertanian telah melakukan *screening* dan inspeksi terhadap jutaan orang, surat, barang tentengan, kapal, hewan, tanaman, dan kargo yang memasuki wilayah Australia dengan

menggunakan mesin x-ray, *surveillance*, dan bantuan anjing. Tindakan karantian juga dilakukan pada fase *pre-border*, *at border*, dan *post-border*.

Departemen Pertanian melindungi Australia dari hama dan penyakit eksotis melalui *Australian Quarantine and Inspection Services* (AQIS). Di dalam kegiatan ekspor dan impor, AQIS juga berperan dalam sertifikasi untuk menentukan status hama dan penyakit tumbuhan dan hewan, kesehatan manusia, serta membantu dalam mengakses pasar ekspor. Sementara itu *Australian Customs and Border Protection Service* (ACBPS) melindungi dari barang-barang ilegal, seperti obat-obatan psikotropika dan senjata serta hewan/tumbuhan/ikan liar/langka. Kedua institusi tersebut bekerja sama di titik-titik pemasukan, seperti bandara udara, pelabuhan, dan kantor pos. ACBPS mengelola keamanan dan integritas perbatasan Australia. Untuk itu ACBPS berkolaborasi dengan institusi pemerintah dan badan-badan internasional, terutama dengan *Department of Immigration and Border Protection* (DIBP), *the Australian Federal Police*, *the Department of Agriculture*, dan *the Department of Defence*, guna mendeteksi pergerakan barang dan manusia yang melintas batas perbatasan. Pada 1 Juli 2015, DIBP dan ACBPS akan dikonsolidasikan ke dalam satu departemen, yaitu DIBP.

Pemberian fasilitas *Quarantine Approved Premises* (QAPs) disesuaikan dengan tipe operasi komersial dan tindakan karantina yang dibutuhkan. Sedangkan untuk melihat apakah barang yang akan diimpor diperbolehkan, diperbolehkan dengan izin impor, diperbolehkan dengan syarat karantina, ataupun tidak, maka dapat dicek terlebih dahulu di *Import Conditions database* (ICON). Dalam hal ini departemen menggunakan strategi mitigasi risiko terhadap keamanan biosekuritas Australia.

3. Malaysia

Karantina Malaysia (*Malaysian Quarantine Inspection Services* atau MAQIS) berada di bawah Kementerian Pertanian dan Industri Asas Tani, yang menyediakan layanan perkarantinaan, inspeksi, dan penegakan hukum di titik pemasukan, stasiun karantina, lokal karantina, dan sertifikasi impor dan ekspor tumbuhan, hewan, karkas, ikan, produk pertanian, tanah, mikroorganisme, dan termasuk inspeksi serta penegakan hukum yang berkaitan

dengan pangan. Secara umum karantina Malaysia bertujuan untuk (1) memastikan bahwa industri pertanian Malaysia terbebas dari hama, penyakit, dan kontaminan tumbuhan, hewan, dan ikan melalui tindakan karantina, inspeksi, dan penegakan hukum yang lebih efektif, (2) memastikan bahwa tumbuhan, hewan, karkas, ikan, produk pertanian, tanah, mikroorganisme, dan pangan yang diimpor dan diekspor dari Malaysia memenuhi aspek kesehatan manusia, tumbuhan, ikan, dan keamanan pangan di titik pemasukan, stasiun karantina, dan lokal karantina sesuai dengan peraturan yang berlaku, (3) membantu eksportir dalam kaitannya dengan akses pasar dan memenuhi persyaratan negara importir melalui layanan yang terintegrasi, dan (4) meningkatkan layanan pengiriman kepada konsumen dengan menggunakan sumber-sumber yang lebih efisien dan terintegrasi.

Misalnya ketentuan impor sayuran berdaun dari Thailand ke Malaysia. Barang diimpor dan masuk ke titik pemasukan di Malaysia. Petugas akan memeriksa kelengkapan dokumennya terlebih dahulu. Jika dokumen lengkap maka baru dilakukan pemeriksaan fisik. Pemeriksaan tersebut dapat berupa pemeriksaan reguler rutin, pemeriksaan insidental (mengambil sampel), dan pemeriksaan penuh (seluruh barang diperiksa), di mana tergantung pada tingkat risikonya. Dalam hal ini pemeriksaan sayuran berdaun meliputi (a) pemeriksaan pembawa kontainer tersebut, misalnya mobil, (b) pemeriksaan bahan pembungkus sayuran, dan (c) pemeriksaan kontainer. Setelah karantina mengeluarkan surat pelepasan, maka bea cukai akan mengizinkan kontainer masuk ke wilayah Malaysia.⁴⁴

Tabel 2. Perbandingan Kelembagaan Perkarantinaan di Beberapa Negara

No.	Negara	Nama Institusi	Bentuk Koordinasi	Tujuan dan Cakupan Objek
1.	Amerika Serikat	<i>US Custom and Border Protection (CBP)</i>	Bea cukai, inspeksi imigrasi, karantina pertanian, patroli perbatasan, serta patroli udara dan air bergabung ke dalam CBP	<ul style="list-style-type: none"> • Tujuan: melindungi perbatasan dan masyarakat dari orang-orang dan material yang berbahaya guna meningkatkan daya saing ekonomi • Objek: <ol style="list-style-type: none"> (1) manusia/penumpang, (2) produk non pertanian, dan

⁴⁴ Kementerian Pertanian dan Industri Asas Tani, "Prosedur Operasi Piawai Pemeriksaan Konsainan Sayur Berdaun yang Diimpor dari Thailand melalui Pintu Masuk Laluan Darat (Kargo)", Kuala Lumpur: Perkhidmatan Kuarantin dan Pemeriksaan Malaysia, 2009.

				(3) hama dan penyakit pertanian serta produk pertanian, media pembawa (transportasi, palet, kontainer), dan isu <i>agro-terrorism</i> (hama dan penyakit tumbuhan dan hewan atau kontaminan dengan kandungan racun), termasuk barang bawaan penumpang
2.	Australia	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Australian Customs and Border Protection Service</i> (ACBPS). Pada 1 Juli 2015, DIBP dan ACBPS dikonsolidasikan menjadi satu departemen, yaitu DIBP (satwa/tumbuhan dilindungi) • <i>Australian Quarantine and Inspection Service</i> (AQIS) 	Di bawah Kementerian Pertanian	Hama dan penyakit pertanian serta produk pertanian, media pembawa (kendaraan, kemasan, kontainer), barang bawaan penumpang
3.	Malaysia	<i>Malaysian Quarantine Inspection Services</i> (MAQIS) (tumbuhan, hewan, dan ikan)	Di bawah Kementerian Pertanian dan Industri Asa Tani dan terpisah dengan institusi imigrasi dan bea cukai	<ul style="list-style-type: none"> • Tujuan: <ul style="list-style-type: none"> (1) memastikan tumbuhan, hewan, karkas, ikan, produk pertanian (industri), tanah, mikroorganisme, dan pangan memenuhi aspek kesehatan sesuai dengan peraturan yang berlaku dan (2) membantu eksportir memenuhi persyaratan negara importir • Objek: hama dan penyakit tumbuhan, hewan, karkas, ikan, produk pertanian, tanah, mikroorganisme, dan termasuk inspeksi serta penegakan hukum yang berkaitan dengan pangan, termasuk kayu.
4.	India	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Plant Quarantine Service</i> (tumbuhan) 2. <i>Animal Quarantine Service</i> (hewan, termasuk ikan) 	Kedua karantina di bawah Kementerian Pertanian (Karantian tumbuhan di bawah <i>Divisions of Plant Protection-Directorate of Plant Protection, Quarantine and Storage</i> Karantian hewan di bawah <i>Divisions of Livestock Health-Directorate of Animal Health-Department of Animal Husbandry, Dairying, and</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Tujuan: menginspeksi impor dan ekspor komoditas tanaman/hewan dan material/produk tanaman/hewan guna mengantisipasi pemasukan dan tersebarnya hama dan penyakit eksotis di India • Objek: hama dan penyakit tumbuhan dan material/produk tumbuhan; hewan dan produk hewan/ternak; ikan

			<i>Fisheries)</i>	
5.	Korea Selatan	1. <i>Animal and Plant Quarantine Agency</i> 2. Karantina Ikan	<ul style="list-style-type: none"> • Karantina tumbuhan dan hewan berada di bawah Kementerian Pertanian, Pangan, dan Perdesaan • Karantina ikan berada di bawah Kementerian Kelautan dan Perikanan 	1. Karantina Tumbuhan dan Hewan - Tujuan: mencegah masuk dan tersebarnya hama dan penyakit tumbuhan dan hewan; menyediakan produk ternak yang aman; dan tumbuhan yang dilarang diimpor. - Objek: hama dan penyakit tumbuhan, produk tumbuhan, hewan, dan produk hewan; serta hewan/burung liar 2. Karantina Ikan - Tujuan: mencegah masuk dan tersebarnya hama dan penyakit ikan, serta meningkatkan mutu ikan/produk ikan - Objek: hama dan penyakit ikan hidup, produk ikan, kerang-kerangan, dan <i>crustacea</i>

Sumber: disarikan dari berbagai sumber.

4. India

Karantina tumbuhan dan karantina hewan berada di bawah koordinasi Kementerian Pertanian India. Adapun tujuan karantina tumbuhan adalah (1) mengantisipasi pemasukan hama dan penyakit eksotis yang dapat menjangkiti flora dan fauna di India sesuai dengan UU *Destructive Insects and Pests (DIP) Act* Tahun 1914 dan *the Plant Quarantine (Regulation of Import into India) Order* Tahun 2003, (2) menginspeksi tanaman dan material tanaman yang diekspor sesuai dengan kesepakatan IPPC tahun 1951/1952, dan (3) mendeteksi hama dan penyakit eksotis serta kontaminannya yang diadopsi oleh regulasi karantina. Sedangkan tindakan-tindakan lain yang juga dilakukan, antara lain (1) menerbitkan izin impor dengan pernyataan tambahan dan kondisi yang spesial dalam memfasilitasi impor produk pertanian yang aman, (2) melakukan tindakan karantina dan uji laboratorium terhadap tanaman dan material tanaman untuk memastikan bebas dari hama eksotis, (3) melakukan sertifikasi *phytosanitary* (institusi pemerintah yang diberikan mandat), (4) melakukan fumigasi/*disinfestations*/desinfektan komoditas untuk mengontrol *infestation*/infeksi, (5) melakukan sertifikasi fasilitas pasca pemasukan karantina dan inspeksi tanaman dan material tanaman impor, (6) mendukung market akses ekspor produk pertanian India dari sisi *phytosanitary*, dan (7) memfasilitasi

perdagangan pertanian global yang aman dengan membantu produsen dan eksportir memenuhi persyaratan sertifikasi dan persyaratan mitra dagang. Secara misi spesifik yang ingin dilakukan adalah untuk (1) melindungi kehidupan tanaman dari masuk, berkembang, dan tersebarnya hama dan penyakit, sehingga pada akhirnya dapat meningkatkan produktivitas pertanian untuk mendorong ekonomi India, (2) memfasilitasi sertifikasi ekspor tanaman dan produk tanaman guna memenuhi persyaratan keamanan perdagangan global pada komoditas pertanian dan memenuhi kewajiban sesuai kesepakatan internasional, dan (3) mengadopsi tindakan karantina yang aman dalam melindungi lingkungan.

Contoh alur impor material tanaman (biji) melalui kantor pos terkait CIQ. Barang akan masuk terlebih dahulu ke bea cukai di mana kantor pos tersebut berada. Sesuai dengan keterangan isi barang, barang akan diteruskan ke karantina tumbuhan melalui stasiun karantina tumbuhan. Barang akan dilihat secara visual, termasuk pemindaian dengan *x-ray*. Apabila diduga barang mengandung material atau hama dan penyakit maka akan dilakukan uji laboratorium. Selanjutnya jika ditemukan infeksi (risiko rendah), barang dapat difumigasi sebelum dikembalikan ke kantor pos. Dalam hal ini, importir diberikan beban biaya fumigasi tersebut. Sedangkan jika ditemukan hama dan penyakit yang berbahaya, maka barang akan dimusnahkan di mana akan disaksikan oleh bea cukai dan importir.

Sedangkan karantina hewan bertujuan untuk (1) mencegah masuk dan tersebarnya hama dan penyakit hewan/ternak ke India sesuai regulasi impor hewan dan produk hewan dan (2) menyediakan sertifikasi ekspor India sesuai standar internasional. Terdapat enam stasiun karantina yang tersebar di seluruh India, yaitu di New Delhi, Chennai, Mumbai, and Kolkata. Sedangkan dua stasiun karantina hewan yang baru berada di Hyderabad dan Bangalore. Keduanya beroperasi di bandara udara dan fokus pada impor berupa stok *Grand Parent* (GP) unggas, hewan peliharaan, laboratorium hewan dan produk ternaknya.

Contoh alur impor material ikan hias terkait CIQ. Ikan hias yang diimpor ke India harus mendapatkan izin dari Kementerian Pertanian di samping sertifikat pra karantina yang diterbitkan oleh

otoritas yang berkompeten di negara asalnya. Ketika barang telah tiba, maka akan dilakukan verifikasi dokumen oleh bea cukai dan barang akan diteruskan ke karantina untuk dicek spesies ikan hiasnya serta dikeluarkan sertifikat pelepasannya. Dalam hal ini layanan karantina membutuhkan waktu dan biasanya dilakukan sesuai jenis spesiesnya, misalnya ikan emas membutuhkan waktu 21 hari dan ikan hias lainnya membutuhkan 15 hari. Selain itu, karantina juga melakukan inspeksi untuk memastikan bahwa ikan hias yang diimpor tersebut digunakan sesuai dengan peruntukan awalnya ketika diimpor. Oleh sebab itu, importir harus lapor per empat bulan terkait status transportasinya, perkembangbiakannya, penjualannya, dan seterusnya kepada karantina.

5. Korea Selatan

Pada 23 Maret 2013, nama *Animal, Plant, and Fisheries and Inspection Agency*, sebagai karantina Korea Selatan, diganti menjadi *Animal and Plant Quarantine Agency* yang dikoordinir di bawah *Ministry, of Agriculture, Food, and Rural Affairs*. Sedangkan karantina ikan berada di bawah Kementerian Kelautan dan Perikanan (*Ministry of Oceans and Fishery*) setelah bidang keamanan produk peternakan dan hasil perikanan tidak lagi berada di dalam lingkup Kementerian Pertanian. Sebelumnya pada tahun 2011 karantina terbagi menjadi tiga, yaitu (1) *national animal quarantine service*, (2) *national plant quarantine service*, dan (3) *national fisheries product quality Inspection Service*.

Karantina tumbuhan dan hewan secara umum bertujuan untuk mencegah masuk dan tersebarnya hama dan penyakit tumbuhan dan hewan, termasuk menyediakan produk tumbuhan dan peternakan yang aman bagi masyarakat, dan mencegah terjadinya *outbreak* dengan melakukan upaya (a) pengawasan terhadap hama dan penyakit tumbuhan dan hewan yang utama/prioritas, (b) responsif keberadaan *free trade area* dengan memperkuat tindakan/pengukuran karantina, (c) dukungan peningkatan ekspor produk pertanian dan peternakan, (d) peningkatan kualitas daya saing produk hewan dan perlindungan terhadap hewan serta kesejahteraannya, dan (e) peningkatan daya saing global melalui R&D. Sedangkan objek dari karantina tumbuhan dan hewan yang ditempatkan di titik-titik pemasukan meliputi hama dan penyakit tumbuhan, produk tumbuhan, hewan,

produk hewan; tanah; tumbuhan yang dilarang diimpor; dan hewan/burung liar.

Karantina ikan juga ditempatkan di titik-titik pemasukan, seperti pelabuhan dan bandara udara. Objek dari karantina ikan meliputi hanya dan penyakit pada hewan air hidup (ikan, kerang-kerangan, dan *crustacea*) yang dibudidayakan dan produk-produknya, baik yang dikonsumsi hingga untuk kegiatan penelitian. Dalam hal ini, sama halnya dengan karantina ikan di Indonesia, karantina ikan di Korea Selatan juga mencakup mutu ikan sehingga berhak mengeluarkan sertifikat mutu. Hal ini dilakukan untuk (1) memastikan kualitas yang tinggi dari produk-produk perikanan dan (2) sertifikat mutu menjadi jaminan mutu dan sekaligus meningkatkan daya saing produk ikan di pasaran.

E. Konsep Kelembagaan Karantina

Seiring dengan perkembangan zaman dan perubahan lingkungan perdagangan internasional, menuntut peningkatan kinerja karantina agar mampu mengakomodasi berbagai perubahan tersebut. Salah satu perubahan terpenting adalah pergeseran paradigma kebijakan perdagangan internasional dari halangan perdagangan berupa tarif menjadi non tarif. Peran karantina dapat menjadi bagian yang esensial dalam menghalangi perdagangan (*trade barrier*) sehingga dapat berkontribusi nyata dalam mengontrol aliran importasi.

Berbagai permasalahan tersebut semakin diperparah apabila dikaitkan dengan hubungan antarkarantina atau karantina dengan institusi-institusi lainnya. Karantina yang ada saat ini terdiri dari dua institusi karantina, yaitu (1) badan karantina pertanian di bawah Kementerian Pertanian yang menyelenggarakan karantina di bidang tumbuhan dan hewan, termasuk di dalamnya bidang kehutanan yang dikoordinasikan dengan Kementerian Kehutanan dan Lingkungan Hidup, serta (2) Badan Karantina Ikan dan Pengendalian Mutu dan Hasil Perikanan berada di bawah Kementerian Kelautan dan Perikanan. Bagaimanapun masing-masing kementerian tersebut memiliki visi dan misi yang berbeda sehingga implementasinya terhadap perkarantinaan juga akan berbeda. Di sisi lain koordinasi antara karantina dengan Kementerian Perdagangan terkait ijin ekspor dan impor (*pre clearance*) seringkali menganggap inspeksi karantina sebagai salah satu tindakan yang memperburuk *dwelling time* di tempat pemasukan dan tempat

pengeluaran. Begitu pula koordinasi antara karantina dengan bea cukai, di mana terdapat beberapa kasus pihak bea cukai yang justru menemukan pelanggaran karantina. Hal ini karena dukungan sumber daya di bea cukai (SDM, finansial, dan teknologi) memungkinkan melakukan tindakan yang lebih efektif dan efisien/canggih.

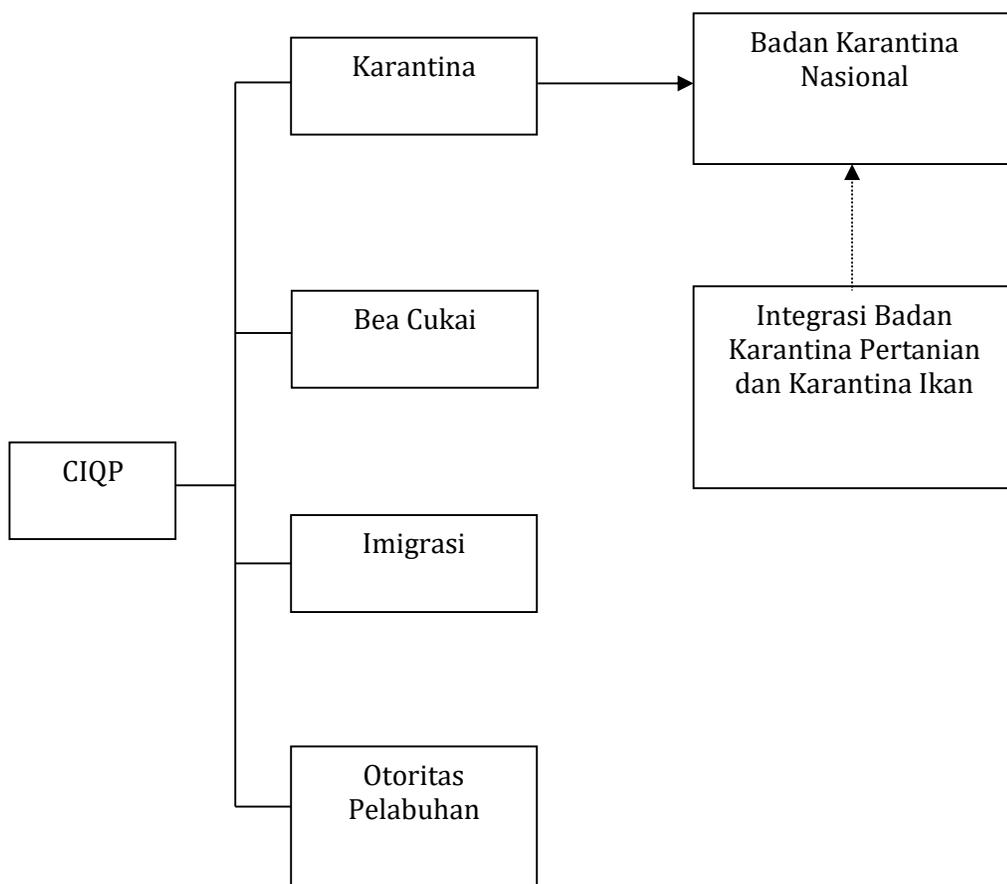
Oleh sebab itu, untuk meningkatkan kapasitas lembaga karantina maka kelembagaannya harus diubah. Konsep perubahan kelembagaan karantina berupa integrasi antara Badan Karantina Pertanian dan Badan Karantina Ikan dan Pengendalian Mutu dan Hasil Perikanan menjadi Badan Karantina Nasional. Hal ini sesuai dengan rekomendasi dari Laporan Ombudsman Republik Indonesia (ORI),⁴⁵ bahwa perlu dilahirkan Badan Karantina Nasional yang mandiri dan independen dengan mengintegrasikan pemeriksaan Karantina Pertanian dan Karantina Ikan di pelabulahan di Indonesia. Terminologi mandiri dan independen berkaitan dengan sifat program badan karantina yang lintas sektor sehingga analisis risiko/ilmiah menjadi dasar keputusannya tanpa intervensi kepentingan sektoral. Hal senada juga disampaikan oleh Menko Perekonomian dalam peluncuran *Single Sign On* (SSO), tanggal 18 November 2013, bahwa mengingat peran dan fungsi Karantina yg semakin kompleks sehingga diperlukan penguatan organisasi Badan Karantina Pertanian menjadi Badan Karantina Nasional. Oleh sebab itu Badan Karantina Nasional ini secara struktural akan berada langsung di bawah presiden.

Konsep kelembagaan menyangkut secara fisik lembaga (kelembagaan) dan juga aturan main (keorganisasian). Aspek kelembagaan meliputi perilaku sosial di mana inti kajiannya adalah nilai, norma, kebutuhan, dan lain-lainnya. Bentuk perubahan sosial dalam aspek kelembagaan bersifat kultural dan membutuhkan proses yang lama. Sementara itu aspek keorganisasian mencakup struktur atau struktur sosial yang fokus pada aspek peran (*role*). Bentuk perubahan sosial dalam aspek keorganisasian bersifat struktural dan berlangsung relatif cepat. Tujuan eksistensi kelembagaan adalah untuk mencapai tujuan bersama yang telah ditetapkan.

Implikasi penyatuan lembaga karantina akan mendorong (a) efisiensi sumber daya, di mana kantor-kantor pelayanan karantina (regional, utama, dan madya) akan ditempatkan pada tempat

⁴⁵ Rekomendasi ORI Nomor 37/ORI/III/2014 tanggal 25 Maret 2014, tentang Pelayanan Publik di Pelabuhan Utama terkait Upaya Percepatan *Dwelling Time*.

pemasukan dan tempat pengeluaran tertentu dengan pertimbangan tertentu, (b) perampingan struktur organisasi dari 485 menjadi 214 jabatan struktural, (c) *single entitas* institusi karantina, di mana tindakan karantina tidak hanya terkait dengan cegah-tangkal hama dan penyakit karantina tetapi juga pengawasan sumber daya alam hayati, (d) pelayanan yang terintegrasi, dan (e) efektivitas mitigasi risiko. Sedangkan fungsi Badan Karantina Nasional secara umum mencakup (a) pencegahan hama dan penyakit karantina, (b) pengawasan (agensia hayati, IAS, PRG, TSL, keamanan pangan dan pakan), dan (c) pengembangan dan uji terap teknik dan metode.



Gambar 3. Kelembagaan Karantina

Pembentukan Badan Karantina Nasional bukan tanpa menimbulkan permasalahan yang baru. Kewenangan Badan Karantina Nasional harus diatur dengan jelas antara kewenangan operasional pengawasan yang menempatkan kewenangan dari kementerian lain di dalam Badan Karantina Nasional dan kewenangan regulasi untuk menerbitkan kebijakan ketika melakukan tindakan karantina. Apabila kedua kewenangan bersatu tanpa aturan yang jelas maka berpotensi menimbulkan *conflict of interest*.

F. Konsep Pengalihan Aset Negara

Pada umumnya *asset* (*asset*) yang berwujud (*tangible*) maupun tidak berwujud (*intangible*) dimiliki oleh setiap organisasi pemerintah dan juga perusahaan swasta. Aset dianggap sebagai kekayaan, di mana kekayaan berbentuk fisik, misalnya tanah, gedung, peralatan, dan sebagainya, sedangkan kekayaan yang tidak berwujud, contohnya hak cipta, hak paten, dan lain-lainnya. Penjelasan ini memberikan penekanan bahwa aset sebagai sebagai sesuatu yang berwujud maupun tidak berwujud yang memiliki potensi untuk mencapai visi dan misi organisasi. Definisi aset dapat pula dilihat dari perspektif lain, di mana aset merupakan barang (*thing*) atau sesuatu barang (*anything*) yang memiliki nilai ekonomi (*economic value*), nilai komersial (*commercial value*), ataupun nilai tukar (*exchange value*) yang dimiliki oleh badan usaha, instansi, atau individu (perorangan).⁴⁶ Selain kedua pandangan tersebut, aset dapat pula diartikan dari perspektif akuntansi, yaitu kekayaan yang mencakup (a) kekayaan lancar (uang kas dan kekayaan lancar lainnya), (b) aset jangka panjang atau aset tetap (real estat, pabrik, peralatan, dan perlengkapan), (c) *prepaid and deferred assets* (asuransi, hak sewa, dan bunga), dan (d) harta tak berwujud (*intangible assets*) seperti hak paten dan hak cipta.

Pengelolaan aset menyangkut optimalisasi sumber daya yang ada sehingga tujuan akhir organisasi dapat dicapai secara maksimal. Pengelolaan aset pada organisasi pemerintah juga tidak kalah pentingnya dengan perusahaan swasta yang cenderung lebih dinamis. Pengelolaan aset negara diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara sebagai perwujudan dari Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara, terminologi Barang Milik Negara (BMN) diartikan semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBN atau berasal dari perolehan lainnya yang sah. Sedangkan terminologi Barang Milik Daerah (BMD) merujuk pada semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBD atau berasal dari perolehan lainnya yang sah. Lebih lanjut pada Pasal 2 ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor

⁴⁶ Doli D. Siregar, *Management Aset Strategi Penataan Konsep Pembangunan Berkelanjutan secara Nasional dalam Konteks Kepala Daerah sebagai CEO's pada Era Globalisasi dan Otonomi Daerah*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004), hal. 178.

27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara dijelaskan tentang perolehan lainnya yang sah tersebut, antara lain barang yang diperoleh (a) dari hibah atau sumbangan/sejenis, (b) sebagai pelaksanaan dari perjanjian atau kontrak, (c) berdasarkan ketentuan undang-undang; atau (d) berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Adapun ketentuan yang berkaitan dengan penjualan BMN diatur lebih detail dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 96/PMK.06/2007 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Penggunaan, Pemanfaatan, Penghapusan, dan Pemindahtanganan Barang Milik Negara. Pada Pasal 1 angka 8 dinyatakan bahwa pemindahtanganan BMN merupakan pengalihan kepemilikan BMN sebagai tindak lanjut dari Penghapusan BMN dengan cara dijual, dipertukarkan, dihibahkan, atau disertakan sebagai modal pemerintah. Sedangkan Penghapusan BMN merujuk dalam Pasal 1 angka 7 disebutkan sebagai tindakan menghapus BMN dari daftar barang dengan menerbitkan surat keputusan dari pejabat yang berwenang untuk membebaskan Pengguna Barang dan/atau Kuasa Pengguna Barang dan/atau Pengelola Barang dari tanggung jawab administrasi dan fisik atas barang yang berada dalam penguasaannya. Sementara itu dalam Pasal 45 ayat (2) Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara memberikan persyaratan pemindahtanganan tersebut, di mana hal tersebut dapat dilakukan setelah mendapat persetujuan dari DPR/DPRD. Pengecualian atas persetujuan ini berlaku untuk tanah dan bangunan dalam 5 kriteria, yaitu (1) sudah tidak sesuai dengan tata ruang wilayah dan tata kota, (2) harus dihapuskan karena anggaran untuk bangunan pengganti sudah disediakan dalam dokumen pelaksanaan anggaran, (3) diperuntukan bagi pegawai negeri, (4) diperuntukan bagi kepentingan umum, dan (5) dikuasai negara berdasarkan keputusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap dan/atau berdasarkan ketentuan perundang-undangan.

Adapun pihak yang mengajukan usul pemindahtanganan atau penjualan BMN adalah Pengelola Barang (Menteri Keuangan) ke DPR, sedangkan penjualan BMD diajukan oleh Gubernur/Bupati/Walikota ke DPRD (Pasal 56 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah). Lebih lanjut tata cara mengenai penjualan BMN, khususnya tanah, diatur dalam Lampiran VII dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor

96/PMK.06/2007 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Penggunaan, Pemanfaatan, Penghapusan, dan Pemindahtanganan Barang Milik Negara. Penjualan BMN dapat dilakukan dengan cara (a) lelang, dengan berpedoman pada ketentuan yang berlaku dan (b) tanpa melalui lelang.

BAB III
EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN
TERKAIT

A. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 tentang Perubahan Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan Dan Kesehatan Hewan jo Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan Dan Kesehatan Hewan

Keterkaitan antara UU Nomor 41 Tahun 2014 tentang Perubahan Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan Dan Kesehatan Hewan *jo* Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan terdapat dalam Pasal 1 angka 2 yang menyebutkan bahwa kesehatan Hewan adalah segala urusan yang berkaitan dengan perlindungan sumber daya Hewan, kesehatan masyarakat, dan lingkungan serta penjaminan keamanan Produk Hewan, Kesejahteraan Hewan, dan peningkatan akses pasar untuk mendukung kedaulatan, kemandirian, dan ketahanan pangan asal Hewan.

Dalam Pasal 1 angka 3 dijelaskan bahwa Hewan adalah binatang atau satwa yang seluruh atau sebagian dari siklus hidupnya berada di darat, air, dan/atau udara, baik yang dipelihara maupun yang di habitatnya. Sedangkan Pasal 1 angka 22 menyebutkan bahwa Pakan adalah bahan makanan tunggal atau campuran, baik yang diolah maupun yang tidak diolah, yang diberikan kepada hewan untuk kelangsungan hidup, berproduksi, dan berkembang biak. Pasal 1 angka 23 menyebutkan bahwa Bahan Pakan adalah bahan hasil pertanian, perikanan, Peternakan, atau bahan lain serta yang layak dipergunakan sebagai Pakan, baik yang telah diolah maupun yang belum diolah.

Pasal 1 angka 34 menyatakan bahwa Penyakit Hewan adalah gangguan kesehatan pada hewan yang disebabkan oleh cacat genetik, proses degeneratif, gangguan metabolisme, trauma, keracunan, infestasi parasit, prion, dan infeksi mikroorganisme patogen. Sedangkan dalam Pasal 1 angka 35 menyatakan bahwa penyakit hewan menular adalah penyakit yang ditularkan antara hewan dan hewan, hewan dan manusia, serta hewan dan media pembawa penyakit hewan lain melalui kontak langsung atau tidak langsung dengan media perantara mekanis seperti air, udara, tanah, Pakan, peralatan, dan manusia, atau melalui media perantara biologis seperti virus, bakteri, amoeba, atau jamur.

Pasal 1 angka 36 menyatakan bahwa Penyakit Hewan Menular Strategis adalah Penyakit Hewan yang dapat menimbulkan angka kematian dan/atau angka kesakitan yang tinggi pada Hewan, dampak kerugian ekonomi, keresahan masyarakat, dan/atau bersifat zoonotik. Sedangkan dalam Pasal 1 angka 37 menyatakan bahwa zoonosis adalah penyakit yang dapat menular dari hewan kepada manusia atau sebaliknya.

Dalam Pasal 15 ayat (2) dijelaskan bahwa pemasukan Benih dan/atau Bibit dari luar negeri harus memenuhi persyaratan mutu, memenuhi persyaratan teknis kesehatan hewan, bebas dari penyakit hewan menular yang dipersyaratkan oleh otoritas veteriner, memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang karantina hewan, dan memerhatikan kebijakan pewilayahan sumber bibit. Pasal 23 menyatakan bahwa setiap pakan dan/atau bahan pakan yang dimasukkan dari luar negeri atau dikeluarkan dari dalam negeri harus memenuhi ketentuan persyaratan teknis kesehatan hewan dan peraturan perundang-undangan di bidang karantina.

Pasal 36B ayat (5) menyatakan bahwa setiap orang yang memasukkan bakalan dari luar negeri ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia wajib melakukan penggemukan di dalam negeri untuk memperoleh nilai tambah dalam jangka waktu paling cepat empat bulan sejak dilakukan tindakan karantina berupa pelepasan. Dalam Pasal 36B ayat (6) dikatakan bahwa pemasukan ternak dari luar negeri ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia harus berupa bakalan dan untuk pemasukan ternak ruminansia besar bakalan dan tidak boleh melebihi berat tertentu harus memenuhi persyaratan teknis kesehatan hewan, bebas dari penyakit hewan menular yang dipersyaratkan oleh Otoritas Veteriner, dan memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang karantina hewan. Pemasukan ternak dari luar negeri untuk dikembangkan di Indonesia yang terdapat dalam Pasal 36B ayat (7) harus memenuhi persyaratan teknis kesehatan hewan, bebas dari penyakit hewan menular yang dipersyaratkan oleh Otoritas Veteriner, dan memenuhi ketentuan peraturan di bidang karantina hewan.

Pasal 36C ayat (1) menjelaskan untuk pemasukan ternak ruminansia indukan ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dapat berasal dari suatu negara atau zona dalam suatu negara yang telah memenuhi persyaratan dan tata cara pemasukannya.

Sedangkan pada ayat (2) dikatakan bahwa persyaratan dan tata cara pemasukan ternak ruminansia Indukan dari luar negeri ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia ditetapkan berdasarkan analisis risiko di bidang kesehatan hewan oleh Otoritas Veteriner dengan mengutamakan kepentingan nasional.

Dalam Pasal 36C ayat (3) dijelaskan bahwa pemasukan ternak ruminansia indukan yang berasal dari zona dalam suatu negara yang telah memenuhi persyaratan dan tata cara pemasukannya, selain harus memenuhi ketentuan mengenai persyaratan dan tata cara pemasukan ternak ruminansia indukan dari luar negeri ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia ditetapkan berdasarkan analisis risiko di bidang kesehatan hewan oleh Otoritas Veteriner dengan mengutamakan kepentingan nasional, juga harus terlebih dahulu dinyatakan bebas penyakit hewan menular di negara asal oleh Otoritas Veteriner negara asal sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan badan kesehatan hewan dunia dan diakui oleh Otoritas Veteriner Indonesia, dilakukan penguatan sistem dan pelaksanaan surveilan di dalam negeri dan ditetapkan tempat pemasukan tertentu.

Pasal 36D ayat (1) menyatakan bahwa pemasukan ternak ruminansia indukan yang berasal dari zona dalam suatu negara yang telah memenuhi persyaratan dan tata cara pemasukannya harus ditempatkan di pulau karantina sebagai instalasi karantina Hewan pengamanan maksimal untuk jangka waktu tertentu. Dalam ayat (2) disebutkan bahwa ketentuan mengenai pulau karantina diatur dengan Peraturan Pemerintah. Dalam penjelasannya dikatakan bahwa "pulau karantina", adalah suatu pulau yang terisolasi dari wilayah pengembangan budi daya ternak, yang disediakan dan dikelola oleh pemerintah untuk keperluan pencegahan masuk dan tersebarnya penyakit hewan yang dapat ditimbulkan dari pemasukan ternak ruminansia indukan sebelum dilalulintasbebaskan ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk keperluan pengembangan Peternakan. Sedangkan yang dimaksud dengan jangka waktu tertentu, adalah jangka waktu yang dibutuhkan untuk memastikan ternak ruminansia indukan bebas dari agen penyakit hewan menular.

Pasal 41B ayat (3) menjelaskan bahwa Pencegahan masuknya penyakit hewan dari luar negeri ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, pencegahan keluarnya penyakit hewan dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan pencegahan menyebarnya

penyakit hewan dari satu pulau ke pulau lain di dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia di tempat-tempat pemasukan dan pengeluaran dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang karantina hewan.

Pasal 42 ayat (1) mengatur mengenai pengamanan terhadap penyakit hewan dilaksanakan melalui penetapan penyakit hewan menular strategis, penetapan kawasan pengamanan penyakit hewan, penerapan prosedur *biosafety* dan *biosecurity*, pengebalan hewan, pengawasan lalu lintas hewan, produk hewan, dan media pembawa penyakit hewan lainnya di luar wilayah kerja karantina, pelaksanaan kesiagaan darurat veteriner, dan/atau penerapan kewaspadaan dini. Sedangkan dalam Penjelasan Pasal 42 ayat (1) huruf e memberikan definisi mengenai “di luar wilayah kerja karantina” adalah pelabuhan laut, sungai, dan perbatasan negara yang belum menjadi wilayah kerja karantina dan dapat berpotensi sebagai tempat pemasukan dan pengeluaran lalu lintas hewan dan produk hewan. Pasal 42 ayat (2) menyatakan bahwa Ketentuan lebih lanjut mengenai pengamanan terhadap penyakit hewan diatur dengan Peraturan Menteri. Dalam Penjelasan disebutkan bahwa Pedoman pengamanan penyakit hewan mencakup seluruh ketentuan yang meliputi penetapan penyakit hewan menular strategis, penetapan kawasan pengamanan penyakit hewan, penerapan prosedur *biosafety* dan *biosecurity*, pengebalan hewan, pengawasan lalu lintas hewan, produk hewan, dan media pembawa penyakit hewan lainnya di luar wilayah kerja karantina, pelaksanaan kesiagaan darurat veteriner, dan penerapan kewaspadaan dini. Menteri dalam mengatur pengamanan terhadap penyakit hewan memerhatikan ketentuan yang mengatur karantina hewan.

Pasal 44 ayat (1) menyatakan bahwa pemberantasan penyakit hewan dilakukan melalui penutupan daerah, pembatasan lalu lintas hewan, pengebalan hewan, pengisolasian hewan sakit atau terduga sakit, penanganan hewan sakit, pemusnahan bangkai, pengeradikasian penyakit hewan, dan pendepopulasian hewan. Dalam penjelasannya “penutupan daerah” diartikan sebagai penetapan daerah wabah sebagai kawasan karantina. Sedangkan Yang dimaksud dengan “pengeradikasian penyakit hewan” adalah tindakan pembasmian penyakit hewan, seperti pembakaran, penyemprotan desinfektan, dan penggunaan bahan kimia lainnya untuk menghilangkan sumber penyakit. Definisi “pendepopulasian hewan” adalah tindakan

mengurangi dan/atau meniadakan jumlah hewan dalam rangka mengendalikan dan penanggulangan penyakit hewan, menjaga keseimbangan rasio hewan jantan dan betina, dan menjaga daya dukung habitat. Depopulasi meliputi kegiatan (a) pemotongan terhadap hewan yang tidak lolos seleksi teknis kesehatan hewan, (b) pemotongan hewan bersyarat (*test and slaughter*), (c) pemusnahan populasi hewan di areal tertentu (*stamping-out*), (d) pengeliminasian hewan yang terjangkit dan/atau tersangka pembawa penyakit hewan, dan (e) pengeutanasian hewan yang tidak mungkin disembuhkan dari penyakit untuk mengurangi penderitaannya.

Pasal 54 ayat (3) mengatur Pemasukan obat hewan untuk diedarkan ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia harus memenuhi persyaratan peredaran obat hewan dan peraturan perundang-undangan di bidang karantina. Peraturan Pemerintah mengenai pulau karantina yang terdapat dalam Pasal 96A ayat (1) harus telah ditetapkan paling lama dua tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan.

Ketentuan mengenai UU ini sangat erat kaitannya dengan ketentuan di bidang karantina. UU tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan yang baru diundangkan pada tanggal 17 Oktober Tahun 2014 sehingga ada beberapa ketentuan dalam UU ini dapat menjadi substansi penyempurnaan dalam pengaturan penyelenggaraan karantina.

Terkait dengan penyelenggaraan karantina juga mengatur mengenai pemasukan ternak ruminansia indukan ke dalam wilayah Negara Republik Indonesia yang berasal dari zona dalam suatu negara yang memenuhi persyaratan dan tata cara pemasukannya harus terlebih dahulu ditempatkan di pulau karantina sebagai instalasi karantina khusus (*maximum security*). Hal ini belum diatur dalam UU Karantina sehingga berdampak terhadap implementasi pengamanan yang berbeda di lapangan terhadap wilayah/area dalam wilayah Negara Indonesia.

B. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan

Pasal 33 UU Perkebunan menyatakan bahwa perlindungan tanaman perkebunan dilakukan melalui pemantauan, pengamatan, dan pengendalian organisme pengganggu tumbuhan. Pelaksanaan perlindungan tanaman perkebunan menjadi tanggung jawab pelaku

usaha perkebunan, pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya, dan pemerintah pusat.

Terkait ketentuan Pasal 33 UU Perkebunan di atas, Pasal 1 angka 1 UU Nomor 16 Tahun 1992 Tentang Karantina Hewan, Ikan, dan Tumbuhan menyatakan bahwa karantina adalah tempat pengasingan dan/atau tindakan sebagai upaya pencegahan masuk dan tersebarnya organisme pengganggu dari luar negeri dan dari suatu area ke area lain di dalam negeri, atau keluarnya dari dalam wilayah negara Republik Indonesia.

Dengan demikian ketentuan mengenai perlindungan tanaman perkebunan dapat menjadi salah satu objek tindakan karantina. Sebagai objek dari tindakan karantina maka perlu dilakukan pemantauan, pengamatan, dan pengendalian organisme pengganggu tanaman perkebunan oleh petugas karantina hewan, ikan, dan tumbuhan serta penyidik dan PPNS tertentu di lingkungan departemen yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya meliputi pembinaan karantina hewan, ikan dan tumbuhan untuk perkara pidana karantina.

Sementara ketentuan Pasal 36a UU Perkebunan menjelaskan bahwa perlindungan tanaman perkebunan juga dilaksanakan melalui pencegahan masuknya organisme pengganggu tumbuhan ke dalam dan tersebarnya dari suatu area ke area lain di dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Terkait ketentuan pasal 36a di atas, UU Nomor 16 Tahun 1992 Tentang Karantina Hewan, Ikan dan Tumbuhan pasal 6 menyatakan bahwa setiap 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 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.

Selain itu setiap organisme pengganggu tumbuhan karantina yang dimasukkan ke dalam dan/atau dibawa atau dikirim dari suatu area ke area lain di dalam wilayah negara Republik Indonesia dikenakan

tindakan karantina⁴⁷. Tindakan karantina yang dilakukan oleh petugas karantina, berupa⁴⁸:

- a. pemeriksaan;
- b. pengasingan;
- c. pengamatan;
- d. perlakuan;
- e. penahanan;
- f. penolakan;
- g. pemusnahan; dan
- h. pembebasan.

Selanjutnya ketentuan Pasal 104 UU Perkebunan juga memberikan ancaman bagi setiap orang yang mengeluarkan sumber daya genetik tanaman perkebunan yang terancam punah dan/atau yang dapat merugikan kepentingan nasional dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan pidana penjara paling lama lima tahun dan denda paling banyak Rp. 5 miliar.

Terkait sanksi pidana bagi setiap orang yang mengeluarkan sumber daya genetik tanaman perkebunan yang terancam punah dan/atau yang dapat merugikan kepentingan nasional dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana diatur dalam Pasal 104 UU Perkebunan, belum diatur dalam UU Nomor 16 Tahun 1992 Tentang Karantina Hewan, Ikan dan Tumbuhan sehingga dapat menjadi rujukan dalam penerapan sanksi pelanggaran perbuatan yang sama pada penyelenggaraan karantina.

C. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Pasal 11 UU Pemda menyatakan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib terdiri dari urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Kewenangan pemerintah daerah terkait bidang karantina masuk ke dalam urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar yakni kesehatan sebagaimana diatur dalam

⁴⁷ Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1992 Tentang Karantina Hewan, Ikan dan Tumbuhan.

⁴⁸ Pasal 10 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1992 Tentang Karantina Hewan, Ikan dan Tumbuhan.

Pasal 12 ayat (1) huruf b.

Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara daerah provinsi dengan pemerintah kabupaten/kota walaupun urusan pemerintahan sama, perbedaannya akan nampak dari skala atau ruang lingkup urusan pemerintahan tersebut. Walaupun daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota mempunyai urusan pemerintahan masing-masing yang sifatnya tidak hierarki, namun tetap akan terdapat hubungan antara pemerintah pusat, daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota dalam pelaksanaannya dengan mengacu pada norma, standar, prosedur, dan kinerja (NSPK) yang dibuat oleh pemerintah pusat⁴⁹.

Terkait materi muatan karantina, di dalam UU Pemda tidak ditegaskan secara spesifik mengenai pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan daerah provinsi dan kabupaten/kota, namun di dalam lampiran UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah dijelaskan bahwa Sub urusan Karantina Ikan, Pengendalian Mutu dan Keamanan Hasil Perikanan dalam bentuk penyelenggaraan karantina ikan, pengendalian mutu dan keamanan hasil perikanan menjadi kewenangan pemerintah pusat. Serta sub urusan karantina pertanian dalam bentuk pelaksanaan karantina hewan dan tumbuhan menjadi kewenangan pemerintah pusat.

Terkait pengelolaan urusan karantina, tanggung jawab pengelolaan kekarantinaan berdasarkan UU Nomor 16 Tahun 1992 Tentang Karantina Hewan, Ikan, dan Tumbuhan berada di tangan pemerintah pusat. Dengan kata lain penyelenggaraan karantina menjadi kewenangan pemerintah.

D. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan

Terdapat keterkaitan antara UU Nomor 16 Tahun 1992 tentang Karantina Hewan, Ikan, dan Tumbuhan dengan UU Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, khususnya terkait dengan keamanan pangan. Secara umum, UU Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan ini memberikan jaminan keamanan pangan melalui pengawasan keamanan pangan yang dimaksudkan untuk diedarkan di wilayah Republik Indonesia. Warga Indonesia perlu adanya perlindungan atau kepastian bahwa pangan yang dikonsumsi dijamin mutu dan keamanan pangannya. Karantina harus bisa menjamin bahwa pangan yang dimasukkan dari luar negeri aman dan layak untuk dikonsumsi.

⁴⁹ *Ibid.*

Pasal 37 ayat (1) dan (2) yang menyatakan bahwa Impor Pangan yang dilakukan untuk memenuhi kebutuhan konsumsi dalam negeri wajib memenuhi persyaratan keamanan, mutu, Gizi, dan tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat, dan akan diatur mengenai persyaratannya berdasarkan Peraturan Pemerintah. Lebih lanjut lagi, Pasal 38 memberikan penekanan terhadap kewajiban untuk memenuhi persyaratan batas kedaluarsa dan kualitas pangan terhadap impor pangan; serta kewajiban bagi pengimpor pangan yang untuk diperdagangkan untuk memenuhi standar Keamanan Pangan dan Mutu Pangan, sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 93.

Terhadap ketentuan dalam UU Pangan terutama mengenai jaminan keamanan pangan dan mutu serta gizi pangan harus menjadi objek pemeriksaan karantina. Hal ini perlu dilakukan guna memberikan perlindungan dan jaminan keamanan pangan melalui pengawasan keamanan pangan untuk diedarkan di wilayah Republik Indonesia.

E. Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2010 tentang Pos

Keterkaitan pengaturan karantina dengan UU Pos termaktub dalam Pasal 33 Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2010 tentang Pos. Dalam ayat (1) disebutkan bahwa penerapan perlakuan tindakan karantina sesuai dengan aturan karantina yang berlaku terhadap barang kiriman pos baik berupa barang pos universal maupun barang pos lainnya dari dan ke luar negeri yang diperlakukan sebagai barang impor dan ekspor.

Selanjutnya ketentuan ayat (2) menyebutkan dalam hal pemeriksaan kiriman pos, pemeriksaan kepabeanan dan/atau karantina wajib dilakukan terlebih dahulu dilakukan daripada tindakan pemeriksaan lainnya. Hal ini dilakukan karena salah satu tugas pokok kepabeanan dan karantina adalah sebagai Instansi Penjaga Perbatasan (*Border Protection Agencies*) yang berwenang menetapkan suatu barang untuk diimpor atau diekspor berdasarkan undang-undang. Oleh karena itu, pemeriksaan kepabeanan dan karantina wajib didahulukan untuk menetapkan status barang yang bersangkutan.

Apabila pengiriman barang pos baik berupa barang pos universal maupun barang pos lainnya dari dan ke luar negeri terjadi pelanggaran di bidang kepabeanan dan/atau karantina maka diberlakukan peraturan perundang-undangan di bidang kepabeanan dan/atau

karantina sebagaimana diatur dalam ayat (3). Dengan demikian barang kiriman pos baik berupa barang pos universal maupun barang pos lainnya dari dan ke luar negeri yang diperlakukan sebagai barang impor dan ekspor harus diperlakukan sebagai objek karantina.

F. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2010 tentang Hortikultura

Kegiatan karantina berkaitan erat dengan UU Hortikultura di mana keamanan dan mutu pangan menjadi salah satu faktor penting dalam kehidupan masyarakat. Untuk memenuhi kebutuhan pangan, ada kegiatan lalu lintas barang dari luar negeri ke dalam negeri (impor) ataupun arus barang antardaerah/pulau.

Pada Pasal 88 ayat (1) menyebutkan bahwa dalam kegiatan impor produk impor hortikultura wajib memperhatikan aspek sebagai berikut:

1. keamanan pangan produk hortikultura;
2. ketersediaan produk hortikultura dalam negeri;
3. penetapan sasaran produksi dan konsumsi produk hortikultura;
4. persyaratan kemasan dan pelabelan;
5. standar mutu; dan
7. ketentuan keamanan dan perlindungan terhadap kesehatan manusia, hewan, tumbuhan, dan lingkungan.

Selanjutnya dalam Pasal 122 ayat (1) dan ayat (2) disebutkan bahwa apabila setiap orang yang melanggar atau tidak memperhatikan aspek tersebut di atas maka akan dikenakan sanksi administrasi berupa:

1. peringatan secara tertulis;
2. denda administratif;
3. penghentian sementara kegiatan;
4. penarikan produk dari peredaran oleh pelaku usaha;
5. pencabutan izin; dan/atau
6. penutupan usaha.

Kegiatan impor produk hortikultura harus mendapatkan izin dari menteri yang bertanggung jawab di bidang perdagangan dan setelah mendapat rekomendasi dari menteri yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang hortikultura sebagaimana termaktub dalam Pasal 88 ayat (2). Kemudian, dalam Pasal 88 ayat (3) untuk alasan keamanan pangan tentunya ditetapkan berbagai pintu masuk terutama bagi produk impor hortikultura, sehingga kegiatan impor produk hortikultura dilakukan melalui pintu masuk yang ditetapkan. Dalam Penjelasan Pasal 88 ayat

(3) bahwa penetapan “pintu masuk” bagi impor produk hortikultura ini dimaksudkan untuk memudahkan pengawasan terkait dengan masuknya OPT karantina, keamanan hayati, jenis asing invasif, dan keamanan pangan. Selanjutnya Pasal 88 ayat (4) disebutkan bahwa untuk mengedarkan produk segar hortikultura impor tertentu harus memenuhi standar mutu dan/atau keamanan pangan. Dalam Pasal 128 dikatakan apabila setiap orang yang mengedarkan produk segar hortikultura impor tertentu yang tidak memenuhi standar mutu dan/atau keamanan pangan, maka dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) Tahun atau denda paling banyak Rp2.000.000.000,00 (dua miliar rupiah).

Pendelegasian pengaturan mengenai tata cara pemberian rekomendasi dari menteri yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang hortikultura pada kegiatan impor produk hortikultura, tata cara penetapan pintu masuk, dan produk segar hortikultura impor tertentu diatur dengan Peraturan Menteri.

Selanjutnya, pengaturan mengenai keamanan dan perlindungan terhadap kesehatan manusia, hewan, tumbuhan, dan lingkungan mengacu pada perjanjian internasional *Sanitary and Phytosanitary* dari Organisasi Pangan dan Pertanian Perserikatan Bangsa-Bangsa, hal ini sesuai dengan Penjelasan Pasal 88 ayat (1) huruf f.

G. Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 jo UU 31 Tahun 2004 tentang Perikanan

Keterkaitan dengan UU Perikanan terdapat ketentuan mengenai pengendalian mutu ikan, termasuk induk maupun benih ikan, serta persyaratan kelayakan pengolahan ikan, sistem jaminan mutu, dan keamanan hasil perikanan sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 15A, Pasal 20 ayat (1) dan Pasal 25A ayat (1). Ketentuan mengenai hal tersebut dalam praktiknya menjadi objek karantina di bidang perikanan yang ketentuannya belum diatur dalam undang-undang karantina.

Perluasan objek karantina di atas seiring dengan telah diratifikasinya perjanjian internasional khususnya SPS. Perjanjian SPS memungkinkan melakukan tindakan untuk melindungi manusia dari cemaran pada produk pangan. Hal ini berkaitan dengan fungsi karantina untuk melakukan pengawasan keamanan hayati, produk rekayasa genetik, jenis asing invasif, spesies berbahaya, dan keamanan pangan serta pakan dari cemaran biologi, kimiawi, dan fisik yang dapat

membahayakan kesehatan manusia dan hewan. Berdasarkan hal tersebut diperlukan adanya Undang-Undang Perkarantinaan yang sesuai dengan perkembangan masyarakat.

H. UU Nomor 41 Tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan

Keterkaitan antara UU Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan terdapat dalam ketentuan Pasal 50 ayat (3) huruf m menyatakan bahwa setiap orang dilarang mengeluarkan, membawa, dan mengangkut tumbuh-tumbuhan dan satwa liar yang tidak dilindungi undang-undang yang berasal dari kawasan hutan tanpa izin dari pejabat yang berwenang.

Pasal 52 ayat (3) menjelaskan bahwa dalam penyelenggaraan penelitian dan pengembangan, pendidikan dan latihan, serta penyuluhan kehutanan, pemerintah wajib menjaga kekayaan plasma nutfah khas Indonesia dari pencurian. Ketentuan mengenai larangan mengeluarkan, membawa, dan mengangkut tumbuh-tumbuhan dan satwa liar harus mendapat izin dari pejabat yang berwenang tersebut tidak memberikan penjelasan terhadap kelembagaan secara spesifik memiliki kewenangan. sehingga dapat dimaknai pejabat karantina dapat pula berwenang untuk melakukan tindakan karantina untuk menjaga kekayaan plasma nutfah khas Indonesia dari pencurian, baik dari dalam maupun keluar Indonesia, termasuk untuk melakukan pencegahan penyebaran OPTK, HPHK, dan HPIK.

I. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata

Keterkaitan pengaturan karantina dengan UU Kepariwisata terdapat pada Pasal 33 ayat (1) dan ayat (2) yang menyatakan dalam penyelenggaraan kepariwisataan pemerintah melakukan koordinasi strategis lintas sektor pada tataran kebijakan, program, dan kegiatan kepariwisataan yang salah satunya yaitu bidang pelayanan kepabeanan, keimigrasian, dan karantina. Koordinasi strategis lintas sektor pada tataran kebijakan, program, dan kegiatan kepariwisataan yang salah satunya yaitu bidang pelayanan kepabeanan, keimigrasian, dan karantina dipimpin oleh Presiden atau Wakil Presiden sebagaimana

tercantum dalam Pasal 34. Selanjutnya dalam Pasal 35, delegasi mengenai pengaturan lebih lanjut mengenai tata kerja, mekanisme, dan hubungan koordinasi strategis lintas sektor pada tataran kebijakan, program, dan kegiatan kepariwisataan yang salah satunya yaitu bidang pelayanan kepabeanan, keimigrasian, dan karantina diatur dengan Peraturan Presiden.

Kemudian, ketentuan mengenai koordinasi strategis di bidang pelayanan kepabeanan dilakukan dengan instansi pemerintah yang mengurus bidang bea cukai dalam hal mempermudah masuk dan keluarnya barang untuk keperluan berbagai kegiatan pariwisata, antara lain untuk keperluan pertemuan, perjalanan insentif, konferensi, dan pameran; untuk promosi pariwisata internasional; dan untuk kegiatan pariwisata internasional lainnya.

Ketentuan mengenai koordinasi strategis di bidang pelayanan keimigrasian dilakukan dengan instansi pemerintah yang mengurus keimigrasian dalam hal mempermudah:

- a. pemberian bebas visa kunjungan singkat (BVKS) atau *visa free* dan visa kunjungan saat kedatangan (VKSK) atau *visa on arrival* (VOA) dan
- b. pemberian visa kepada peserta pertemuan, perjalanan insentif, konferensi, dan pameran dari negara di luar yang mendapatkan fasilitas BVKS dan VKSK.

Ketentuan mengenai koordinasi strategis di bidang pelayanan karantina dilakukan dengan instansi pemerintah yang mengurus karantina dan kesehatan dengan prosedur yang jelas dan tegas dalam hal:

- a. masuk dan keluarnya hewan dan tumbuhan yang terkait dengan kegiatan pariwisata/pertemuan, perjalanan insentif, konferensi, dan pameran dan
- b. masuk dan keluarnya bahan/barang untuk keperluan wisatawan.

J. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan

Keterkaitan antara Undang-Undang No 1 Tahun 2009 Tentang Penerbangan dengan RUU Perubahan Atas UU Nomor 16 Tahun 1992 tentang Karantina Hewan, Ikan, dan Tumbuhan terdapat dalam Pasal 226 ayat (1) huruf d yang menyatakan bahwa kegiatan pemerintahan di bandara udara meliputi Pembinaan kegiatan penerbangan, Kepabeanan, Keimigrasian, dan Kekarantinaan.

Pasal 161 ayat (2) menyatakan bahwa Pengirim kargo bertanggung jawab atas kelengkapan dokumen lainnya yang dipersyaratkan oleh instansi terkait dan menyerahkan kepada pengangkut. Dalam penjelasannya dikatakan bahwa yang dimaksud dengan “instansi terkait”, antara lain, instansi yang bertanggung jawab di bidang kehutanan, karantina hewan, dan tanaman. Sedangkan Pasal 226 ayat (3) menyatakan bahwa fungsi kepabeanan, keimigrasian, dan kekarantinaan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam Pasal 256 ayat (3) dinyatakan bahwa penetapan bandar udara internasional oleh menteri dilakukan dengan memperhatikan pertimbangan menteri terkait. Dalam penjelasan Pasal 256 ayat (3) dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan “menteri terkait” adalah menteri yang membidangi urusan keimigrasian, kepabeanan, dan kekarantinaan dalam rangka penempatan unit kerja dan personel.

Bahwa dalam hal penentuan kelengkapan dokumen dan penetapan Bandar udara internasional terkait penempatan unit kerja dan personel yang diatur dalam UU Penerbangan harus juga mempertimbangkan ketentuan teknis di bidang perkarantinaan terkait intensitas masuk dan keluarnya barang di daerah pabeaan.

K. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran

Keberadaan pelabuhan pada suatu Negara merupakan salah satu gerbang masuk bagi orang, barang, maupun tumbuhan dan hewan. Setiap Negara mempunyai wewenang untuk menentukan siapa saja dan apa saja yang boleh masuk maupun keluar dari negaranya. Oleh karena itu di setiap pelabuhan internasional dan nasional terdapat *counter* CIQ atau bea cukai, imigrasi, dan karantina. CIQ berfungsi sebagai pengawasan lalu lintas keluar masuknya barang dan orang, menentukan boleh atau tidaknya barang yang dibawa penumpang untuk masuk atau keluar dari suatu Negara. Selain barang, pihak imigrasi berfungsi sebagai pengawas dalam lalu lintas orang asing yang masuk ataupun warga negaranya yang ingin keluar, serta juga menentukan siapa-siapa saja yang boleh masuk ataupun keluar dari suatu negara.

Khusus mengenai karantina bertujuan untuk mencegah masuk atau keluarnya hama dan penyakit karantina, baik pada manusia, hewan, ikan, maupun tumbuhan agar warga negara terlindungi dari

wabah penyakit tersebut. Selain itu karantina hewan, ikan, tumbuhan bertujuan juga sebagai pengawasan terhadap keluar masuknya hewan, ikan, dan tumbuhan yang dilindungi agar terjaga biosecuritas.

Terkait dengan karantina, dalam Undang-Undang tentang Pelayaran terdapat beberapa ketentuan yang mengaturnya, antara lain:

a. Pasal 80 Ayat (1)

Kegiatan pemerintahan di pelabuhan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 79 meliputi:

- 1) pengaturan dan pembinaan, pengendalian, dan pengawasan kegiatan kepelabuhanan;
- 2) keselamatan dan keamanan pelayaran; dan/atau
- 3) kepabeanan;
- 4) keimigrasian;
- 5) kekarantinaan.

b. Ayat (5)

Fungsi kepabeanan, keimigrasian, dan kekarantinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, huruf d, dan huruf e dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

c. Pasal 111 ayat (4)

Terminal khusus tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) wajib memenuhi persyaratan:

- 1) aspek administrasi;
- 2) aspek ekonomi;
- 3) aspek keselamatan dan keamanan pelayaran;
- 4) aspek teknis fasilitas kepelabuhanan;
- 5) fasilitas kantor dan peralatan penunjang bagi instansi pemegang fungsi keselamatan dan keamanan pelayaran, instansi bea cukai, imigrasi, dan karantina; dan
- 6) jenis komoditas khusus.

d. Pasal 211 Ayat (1)

Syahbandar memiliki kewenangan tertinggi melaksanakan koordinasi kegiatan kepabeanan, keimigrasian, kekarantinaan, dan kegiatan institusi pemerintahan lainnya.

L. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan

Bagian kepabeanan berfungsi sebagai pengawasan lalu lintas keluar masuknya barang. Kepabeanan akan menentukan boleh atau tidaknya barang yang dibawa penumpang untuk masuk atau keluar dari suatu Negara, termasuk jenis barang yang boleh dibawa masuk tetapi dikenakan pajak tambahan karena peraturan yang berlaku. Kepabeanan sebagai sistem *Custom, Immigration, Quarantine* atau bea cukai, imgrasi, dan karantina (CIQ) di pintu gerbang masuk bagi suatu negara, baik orang, barang, hewan, maupun tumbuhan. Menurut UU Nomor 17 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1995 Tentang Kepabeanan, maka kepabeanan diartikan sebagai segala sesuatu yang berhubungan dengan pengawasan atas lalu lintas barang yang masuk atau keluar daerah pabean serta pemungutan bea masuk dan bea keluar.

Dalam Undang-Undang tentang Kepabeian terdapat beberapa ketentuan yang berkaitan dengan definisi/pengertian, antara lain:

- a. Bab I tentang Ketentuan Umum yang termasuk barang tertentu tercantum dalam Pasal 1 angka 19 yaitu "*Barang yang ditetapkan oleh instansi terkait sebagai barang yang pengangkutannya di dalam daerah pabean diawasi*"
- b. Pasal 2 ayat (2) memuat ketentuan: "*Barang yang telah dimuat di sarana pengangkut untuk dikeluarkan dari daerah pabean dianggap telah diekspor dan diperlakukan sebagai barang ekspor*". Sedangkan yang dimaksud dengan "sarana pengangkut", tercantum dalam penjelasan Pasal 2 ayat (2) yaitu *setiap kendaraan, pesawat udara, kapal laut, atau sarana lain yang digunakan untuk mengangkut barang atau orang*.
- c. Pasal 10B ayat (3) dan ayat (4) menyatakan "*Barang impor yang dibawa oleh penumpang, awak sarana pengangkut, atau pelintas batas ke dalam daerah pabean pada saat kedatangan wajib diberitahukan kepada pejabat bea dan cukai*". Sementara "*Barang impor yang dikirim melalui pos atau jasa titipan hanya dapat dikeluarkan atas persetujuan pejabat bea dan cukai*".

Sedangkan di dalam penjelasan Pasal 10B ayat (3) yang dimaksud dengan:

- 1) Penumpang yaitu setiap orang yang melintas perbatasan wilayah negara dengan menggunakan sarana pengangkut, tetapi bukan awak sarana penumpang dan bukan pelintas batas.
- 2) Awak sarana pengangkut yaitu setiap orang yang karena sifat pekerjaannya harus berada dalam sarana pengangkut dan datang bersama sarana pengangkut.
- 3) Pelintas batas adalah penduduk yang berdiam atau bertempat tinggal dalam wilayah perbatasan negara serta memiliki kartu identitas yang dikeluarkan oleh instansi yang berwenang dan yang melakukan perjalanan lintas batas di daerah perbatasan melalui pos pengawas lintas batas.

a. Bab X Bagian Pertama Pasal 53 ayat (4) bahwa “barang yang dilarang atau dibatasi untuk diimpor atau diekspor yang tidak diberitahukan atau diberitahukan secara tidak benar dinyatakan sebagai barang yang dikuasai negara...., kecuali terhadap barang dimaksud ditetapkan lain berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Selanjutnya penjelasan Pasal 53 ayat (4) menjelaskan yang dimaksud dengan “ditetapkan lain berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku” adalah peraturan perundang-undangan yang bersangkutan telah mengatur secara khusus penyelesaian barang impor yang dibatasi atau dilarang, misalnya impor limbah yang mengandung bahan berbahaya dan beracun.

d. Pasal 66 ayat (3) huruf b: barang karena sifatnya tidak tahan lama, merusak, berbahaya, atau pengurusannya memerlukan biaya tinggi dapat segera dilelang dengan memberitahukan secara tertulis kepada pemiliknya. Dalam penjelasan disebutkan bahwa yang dimaksud barang yang berbahaya adalah barang yang antara lain mudah terbakar, meledak, atau, membahayakan kesehatan.

Dari penjabaran tersebut di atas adanya kejelasan apa yang dimaksud dengan barang tertentu, sarana angkutan, penumpang, awak sarana pengangkut, atau pelintas batas, dan barang tertentu yang karena sifatnya membahayakan kesehatan, sehingga dalam implementasinya dilapangan memudahkan pejabat yang karena tugas dan kompetensi bertindak sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Barang tertentu tersebut juga termasuk obyek barang yang dapat dilakukan tindakan karantina, berupa hewan, ikan, dan tumbuhan.

Norma di atas memberikan penegasan tentang pengertian ekspor. Secara nyata ekspor terjadi pada saat barang melintasi daerah pabean, namun mengingat dari segi pelayanan dan pengamanan tidak mungkin menempatkan pejabat bea dan cukai di sepanjang garis perbatasan untuk memberikan pelayanan dan melakukan pengawasan barang ekspor, maka secara yuridis ekspor dianggap telah terjadi pada saat barang tersebut telah dimuat di sarana pengangkut yang akan berangkat ke luar daerah pabean.

Pengawasan kesehatan barang melalui pemeriksaan dokumen lalu lintas barang di pelabuhan laut, bandara dan pos lintas batas darat didahului oleh petugas karantina kesehatan sebelum petugas lain. Batas kewenangan pengawasan barang di bidang kesehatan dipertegas (Lemah karena tidak ada dasar hukumnya). Koordinasi masalah pengawasan barang di pelabuhan dengan sektor terkait masih lemah. SKB Kepala BPOM dan Direktur Jenderal Bea Cukai Nomor HK.00.04.22.1989 Nomor.Kep-49/BC/2006 tanggal 24 April 2006 tentang pengawasan impor dan ekspor obat-obat tradisional, kosmetik, produk komplemen/suplemen makanan, narkotika, psikotropika, prekursor, perbekalan kesehatan rumah tangga (PKRT) dan makanan. Berdasarkan Keppres Nomor 102 Tahun 2001 tentang kedudukan, tugas, fungsi, kewenangan, susunan organisasi dan tatakerja departemen, kewenangan tentang pengawasan makanan tidak lagi dicakup di bawah Depkes, dan sesuai Keppres Nomor 109 Tahun 2001 tentang unit organisasi dan tugas eselon 1 departemen, tidak ada lagi unit di bawah Depkes dengan tugas pokok dan fungsi pengawasan makanan. Dengan adanya SKB ini karantina kesehatan tidak bertanggung jawab apabila ada sumber penularan penyakit melalui makanan di dalam dan/atau setelah keluar dari pelabuhan, bandara, pos lintas batas darat.

M. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2006 tentang *Pengesahan International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture* (Traktat Internastional tentang Sumber Daya Genetik Tanaman Pangan dan Pertanian)

Keprihatinan dunia terhadap kemerosotan keanekaragaman hayati pertanian dikulminasikan dalam perjanjian internasional sumber daya

genetik tanaman pangan dan pertanian (SDGTPP). Hal ini ditandai dengan semakin berkurangnya jenis tanaman penyedia kebutuhan pangan pokok, baik yang dibudidayakan maupun yang dimanfaatkan langsung dari alam, hanya sejumlah kecil yang menjadi penghasil kebutuhan pangan pokok, yaitu padi, jagung, ubi kayu, dan sagu.

Di lain pihak, kebutuhan pangan, baik jumlah maupun kualitasnya terus meningkat seiring dengan peningkatan jumlah penduduk dan perkembangan industri. Oleh sebab itu, tidak mengherankan apabila setiap negara membutuhkan tersedianya SDGTPP. Dalam hubungan ini (1) petani perlu didorong untuk tetap mengembangkan, melestarikan, dan merawat varietas secara tradisional sehingga varietas-varietas tersebut menjadi ras temurun dan (2) pemulia perlu didorong untuk merakit varietas-varietas unggul baru dengan menggunakan teknologi modern. Kedua upaya tersebut harus tetap dilakukan agar varietas-varietas modern hasil pemuliaan tidak menggeser varietas-varietas lama yang dapat berakibat menyusutnya SDGTPP tersebut.

Indonesia dengan jumlah penduduk lebih dari 230 juta jiwa memerlukan eksistensi SDGTPP untuk merakit varietas-varietas baru sebagai sumber tanaman pangan, baik yang bersumber dari dalam negeri maupun dari luar negeri. Untuk itu, Indonesia berkepentingan turut serta dalam kerja sama multilateral yang dapat menjamin penyediaan akses bagi setiap negara yang memerlukan SDGTPP dari negara lain melalui mekanisme pertukaran dan pembagian keuntungan. Itulah sebabnya Indonesia secara aktif turut serta dalam perumusan perjanjian tersebut dan meratifikasinya dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2006.

Pasal 15 perjanjian tersebut mengatur akses terhadap SDGTPP. Di samping itu, adanya pengakuan hak berdaulat negara atas SDGTPP berada pada pemerintah nasional dan diatur dengan legislasi nasional. Setiap negara wajib menciptakan syarat untuk memfasilitasi akses terhadap penggunaan SDGTPP oleh negara lain. Apabila akses diberikan, maka pemberian akses harus sesuai persetujuan timbal balik dan berdasarkan kesepakatan yang diberikan terlebih dahulu dari negara penyedia SDGTPP. Jika tidak ada kesepakatan, maka persyaratan ditetapkan sendiri oleh negara penyedia SDGTPP. Lebih lanjut pada Pasal 10 perjanjian tersebut mengatur tentang sistem multilateral akses dan pembagian keuntungan. Mengenai mekanisme

pembagian keuntungan akan ditetapkan lebih lanjut oleh Badan Pengatur di mana Indonesia menjadi salah satu anggotanya.

Secara umum, hubungan perjanjian tersebut dengan UU Nomor 16 Tahun 1992 Tentang Karantina Hewan, Ikan, dan Tumbuhan adalah bahwa petugas karantina tumbuhan berwenang membantu terselenggaranya sistem multilateral mengenai akses terhadap SDGTPP melalui tindakan karantina berupa:

- a. menjaga di tempat-tempat pengeluaran (pelabuhan laut, bandara, perbatasan) agar jangan sampai terjadi pengeluaran SDG pada umumnya, dan SDGTPP khususnya, tanpa melalui mekanisme tukar-menukar secara multilateral; dan
- b. dalam hal akses SDGTPP dari luar negeri, mencegah masuknya organisme pengganggu tumbuhan, khususnya yang eksotik, yang kemungkinan terbawa oleh pemasukan SDGTPP tersebut.

N. Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2000 tentang Perlindungan Varietas Tanaman

- a. Pasal 1 Angka 3, Pasal 1 Angka 7, dan Pasal 7 UU PVT dengan Pasal 1 angka 11 UU KHIT:

Pasal 1 Angka 3 UU PVT

”Varietas tanaman yang selanjutnya disebut varietas, adalah sekelompok tanaman dari suatu jenis atau spesies yang ditandai oleh bentuk tanaman, pertumbuhan tanaman, daun, bunga, buah, biji, dan ekspresi karakteristik genotipe atau kombinasi genotipe yang dapat membedakan dari jenis atau spesies yang sama oleh sekurang-kurangnya satu sifat yang menentukan dan apabila diperbanyak tidak mengalami perubahan.”

Pasal 1 Angka 7 UU PVT: “Benih tanaman yang selanjutnya disebut benih, adalah tanaman dan/atau bagiannya yang digunakan untuk memperbanyak dan/atau mengembangbiakkan tanaman.”

Pasal 7 UU PVT:

- (1) Varietas lokal milik masyarakat dikuasai oleh negara.
- (2) Penguasaan oleh negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh pemerintah.
- (3) Pemerintah berkewajiban memberikan penanaman terhadap varietas lokal sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

- (4) Ketentuan penanaman, pendaftaran, dan penggunaan varietas lokal sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3), serta instansi diberi tugas untuk melaksanakannya, diatur lebih lanjut oleh pemerintah.

Penjelasan Pasal 7 ayat (2):

Pengertian pelaksanaan penguasaan varietas lokal oleh pemerintah meliputi pengaturan hak imbalan dan penggunaan varietas tersebut dalam kaitan dengan PVT serta usaha-usaha pelestarian plasma nutfah.

Baik benih maupun tanaman varietas unggul termasuk definisi tumbuhan sebagaimana yang didefinisikan dalam Pasal 1 Angka 11 UU KHIT yaitu “Tumbuhan adalah semua jenis sumber daya alam nabati dalam keadaan hidup atau mati, baik belum diolah maupun telah diolah”, sehingga seharusnya menjadi salah satu obyek tindakan karantina selain hewan dan ikan yang harus dilindungi dari masuk dan tersebarnya organisme pengganggu tumbuhan baik yang keluar/masuk dari dalam wilayah Negara Republik Indonesia maupun yang keluar/masuk dari suatu area ke area lain di dalam negeri.

- b. Pasal 1 Angka 1 dan Pasal 1 angka 16 UU PVT dengan Pasal 7 UU KHIT:

Pasal 1 Angka 1 UU PVT

”Perlindungan Varietas Tanaman yang selanjutnya disingkat PVT, adalah perlindungan khusus yang diberikan negara yang dalam hal ini diwakili oleh pemerintah dan pelaksanaannya dilakukan oleh Kantor Perlindungan Varietas Tanaman, terhadap varietas tanaman yang dihasilkan oleh pemulia tanaman melalui kegiatan pemuliaan tanaman.”

Pasal 1 Angka 16 UU PVT

“Daftar Umum Perlindungan Varietas Tanaman adalah daftar catatan resmi dari seluruh tahapan dan kegiatan pengelolaan Perlindungan Varietas Tanaman.”

Globalisasi perekonomian membuka peluang masuknya produk-produk global ke dalam pasar domestik. Dinamika perekonomian nasional dan perekonomian global harus selalu menjadi pertimbangan penting. Kondisi yang terjadi saat ini ada beberapa varietas tanaman unggul yg dilindungi di suatu pulau ternyata masih bisa lolos ke pulau lain atau ke wilayah luar negeri,

padahal lalu lintas beberapa varietas tanaman unggul, baik dilindungi maupun tidak dilindungi, merupakan objek tanaman yang wajib dilakukan tindakan karantina terlebih dahulu. Penegakan peraturan, hambatan yang dialami Petugas Karantina, serta bagaimana uji silang terhadap tumbuhan yang akan diekspor penting untuk diperhatikan. Demikian pula pelaksanaan di lapangan, Daftar Umum Perlindungan Varietas Tanaman harus selalu diketahui dan menjadi salah satu panduan tindakan karantina bagi Petugas Karantina di Tempat Pengeluaran.

c. Pasal 6 dan Pasal 8 UU PVT dengan Pasal 10 UU KHIT:

Pasal 6 UU PVT

- (1) Pemegang hak PVT memiliki hak untuk menggunakan dan memberikan persetujuan kepada orang atau badan hukum lain untuk menggunakan varietas berupa benih hasil panen yang digunakan untuk propagasi.
- (2) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku juga untuk:
 - a. varietas turunan esensial yang berasal dari suatu varietas yang dilindungi atau varietas yang telah terdaftar dan diberi nama;
 - b. varietas yang tidak dapat dibedakan secara jelas dari varietas yang dilindungi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1);
 - c. varietas yang diproduksi dengan selalu menggunakan varietas yang dilindungi.
- (3) Hak untuk menggunakan varietas sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) meliputi kegiatan:
 - a. memproduksi atau memperbanyak benih;
 - b. menyiapkan untuk tujuan propagasi;
 - c. mengiklankan;
 - d. menawarkan;
 - e. menjual atau memperdagangkan;
 - f. mengekspor;
 - g. mengimpor;
 - h. mencadangkan untuk keperluan sebagaimana dimaksud dalam butir a, b, c, d, e, f, dan g.

Pasal 8 UU PVT:

- (1) Pemulia yang menghasilkan varietas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) dan ayat (3) berhak untuk mendapatkan imbalan yang layak dengan memperhatikan manfaat ekonomi yang dapat diperoleh dari varietas tersebut.
- (2) Imbalan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dibayarkan:
 1. dalam jumlah tertentu dan sekaligus;
 2. berdasarkan persentase;
 3. dalam bentuk gabungan antara jumlah tertentu dan sekaligus dengan hadiah atau bonus; atau dalam bentuk gabungan antara persentase dengan hadiah atau bonus, yang besarnya ditetapkan sendiri oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

Secara hukum, apabila suatu varietas baru dilindungi dengan PVT, maka pemilik/pemegang hak PVT mempunyai kekuatan hukum untuk melarang pihak lain menggunakan varietas tersebut tanpa seizin pemilik/pemegang hak PVT. Salah satu hak pemilik/pemegang hak PVT adalah untuk mengekspor atau mengimpor varietasnya, kaitannya dengan tindakan karantina maka pihak Karantina harus memastikan bahwa varietas tersebut adalah aman dan sah untuk diekspor atau diimpor dengan sepengetahuan pemilik/pemegang hak PVT, sehingga jika pada saat dilakukan tindakan karantina ditemukan adanya organisme pengganggu tumbuhan maka pemilik/pemegang PVT tersebut harus dilibatkan untuk mengatasi organisme pengganggu tersebut. Untuk itu perlu dikaji apa saja hambatan yang dialami Petugas Karantina serta bagaimana uji silang terhadap tumbuhan yang akan diekspor yang termasuk dalam Daftar Umum Perlindungan Varietas Tanaman yang dilakukan di Tempat Pengeluaran.

O. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994 tentang *Pengesahan Establishment World Trade Organization*

UU Nomor 7 Tahun 1994 merupakan tindak lanjut Kesepakatan Umum tentang Perdagangan dan Tarif (*General Agreement on Trade and Tariffs* atau (GATT)) sebagai bentuk perjanjian multilateral dalam kerangka putaran Uruguay yang disepakati di Masrakesh, Maroko pada Tahun 1994. GATT terdiri dari berbagai perjanjian yang mengatur

liberalisasi perdagangan dunia, di mana setiap negara anggota harus membuka akses pasarnya terhadap barang dan jasa dari negara anggota lainnya sepanjang barang dan jasa tersebut memenuhi ketentuan GATT. Beberapa instrumen penghambat perdagangan multilateral barang dan jasa tersebut adalah tarif, subsidi, dan kuota. Perkembangan lingkungan global telah menggeser paradigma penggunaan instrumen tersebut dengan hambatan teknis perdagangan atau *technical barriers to trade* (TBT), contohnya berkaitan dengan peraturan teknis dan standar (*technical regulations and standards*) serta tindakan kesehatan hewan dan tumbuhan (*sanitary and phytosanitary measures*). Latar belakang penetapan hambatan teknis tersebut harus didasari kaidah ilmiah dan tidak digunakan sebagai perlindungan terselubung (*disguised protection*) terhadap perdagangan barang dan jasa antarnegara.

Tindakan kesehatan tumbuhan dan hewan diatur dalam salah satu perjanjian dari GATT, yaitu pada Aplikasi dari Tindakan Kesehatan Hewan dan Tumbuhan (*Application of Sanitary and Phytosanitary Measures*). Substansinya mengatur tiga hal, yaitu kesehatan hewan (*Sanitary*), kesehatan tumbuhan (*Phytosanitary*), dan keamanan pangan (*Codex Alimentarius*). *Sanitary* berhubungan dengan kesehatan hewan dan produk hewan, di mana berkaitan dengan pelaksanaan tindakan karantina hewan. *Phytosanitary* berhubungan dengan kesehatan tumbuhan yang berkaitan dengan pelaksanaan tindakan karantina tumbuhan. Sedangkan keamanan pangan yang berhubungan dengan cemaran-cemaran biologi, kimia, dan benda lain yang terbawa oleh pangan yang dapat mengganggu, dan membahayakan kesehatan manusia.

Secara khusus, di dalam *SPS Agreement*, khususnya pada Annex A dijelaskan definisi dari *SPS measure*, yaitu semua tindakan yang dilakukan untuk:

- a. *to protect animal or plant life or health within the territory of the Member from risks arising from the entry, establishment or spread of pests, diseases, disease-carrying organisms or disease-causing organisms;*
- b. *to protect human or animal life or health within the territory of the Member from risks arising from additives, contaminants, toxins or disease-causing organisms in foods, beverages or feedstuffs;*
- c. *to protect human life or health within the territory of the Member from risks arising from diseases carried by animals, plants or products thereof, or from the entry, establishment or spread of pests; or*

d. to prevent or limit other damage within the territory of the Member from the entry, establishment or spread of pests.

Selain ketentuan tersebut, negara anggota berdasarkan Pasal 2 paragraf 2.2 *TBT Agreement* maka dapat menerapkan ketentuan teknis untuk melindungi kesehatan manusia, hewan, dan tumbuhan, serta melindungi kelestarian lingkungan, maka penerapan ketentuan teknis harus berdasarkan pada standar dari lembaga-lembaga internasional maupun didasarkan pada prinsip-prinsip keilmuan.

Dihubungkan dengan UU Nomor 16 Tahun 1992 tentang Karantina Ikan, Hewan, dan Tumbuhan, karantina didefinisikan sebagai:

“tempat pengasingan dan/atau tindakan sebagai upaya pencegahan masuk dan tersebarnya hama/penyakit atau OPT dari luar negeri dan dari suatu area ke area lain di dalam negeri, atau keluarnya dari dalam wilayah negara Republik Indonesia”.

Definisi ini sejalan dengan ketentuan pada *SPS Agreement* dan *TBT Agreement*. Namun demikian lingkup UU Nomor 16 Tahun 1992 tentang Karantina Ikan, Hewan, dan Tumbuhan hanya terbatas pada upaya pencegahan masuk dan tersebarnya hama/penyakit atau OPT. Salah contoh fungsi lain yang belum diakomodasi dalam UU tersebut adalah penyelamatan pangan dan pakan (*SPS Agreement* pada *Annex A*, angka 1 huruf b).

Selain itu, dalam *Annex A* angka 1 huruf c juga disebutkan mengenai fungsi perlindungan terhadap kehidupan/kesehatan manusia dari penyakit yang dibawa oleh hewan/ikan/tumbuhan dan produknya. Substansi perlindungan tersebut secara filosofis dan tersirat sudah diatur dalam UU Nomor 16 Tahun 1992 tentang Karantina Ikan, Hewan, dan Tumbuhan. Hal ini dapat dilihat dari penanganan organisme berbahaya bagi manusia yang dibawa oleh hewan/ikan/tumbuhan dan produknya yang diimpor dilakukan bersamaan dengan penanganan hama/penyakit/OPT karantina.

Perihal keamanan pangan yang berasal dari hewan dan produk turunannya diatur lebih lanjut dalam *codes* (salah satu bentuk perjanjian internasional) yang bersifat rekomendatif dan dirumuskan oleh Badan Kesehatan Hewan Dunia (*Office Internationale des Epizooties* (OIE) atau *World Animal Health Organization*). Sedangkan perihal kesehatan tumbuhan dan produk tumbuhan diatur lebih lanjut dalam suatu konvensi FAO yang bersifat mengikat secara hukum dan sering disebut Konvensi Perlindungan Tanaman Internasional (*International*

Plant Protection Convention atau (IPPC)). Konvensi ini merekomendasikan dibentuknya konvensi yang bersifat regional. Sedangkan perihal keamanan pangan diatur lebih lanjut dalam suatu standar, pedoman, dan rekomendasi yang dirumuskan oleh komisi bersama FAO dan WHO yang disebut *Codex Alimentarius Commission* (CAC).

Perjanjian-perjanjian internasional tersebut, menurut sistem hukum Indonesia hanya mengikat Indonesia sebagai negara. Penduduk Indonesia tidak terikat oleh kesepakatan-kesepakatan dalam perjanjian internasional tersebut. Oleh karena itu, ketentuan-ketentuan tersebut harus dituangkan dalam undang-undang nasional. Adapun perihal karantina terhadap hewan dan produk hewan, karantina terhadap ikan dan produk ikan, serta karantina terhadap tumbuhan dan produk tumbuhan telah diatur dalam UU Nomor 16 Tahun 1992 tentang Karantina Hewan, Ikan, dan Tumbuhan.

Perihal kesehatan hewan dan produk hewan ternyata ada materi yang belum diundangkan dalam UU Nomor 41 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 Tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan. Materi tersebut berkaitan dengan penentuan pulau karantina sebagai instalasi karantina khusus (*maximum security*). Contoh lainnya adalah amandemen IPPC yang terakhir pada Tahun 1997 belum dimutakhirkan ke dalam UU Nomor 16 Tahun 1992 tentang Karantina Hewan, Ikan, dan Tumbuhan. Oleh sebab itu tidak heran apabila banyak ketentuan-ketentuan di dalamnya sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan hukum di masyarakat. Sebagai contoh beberapa ketentuan UU Nomor 16 Tahun 1992 tentang Karantina Hewan, Ikan, dan Tumbuhan yang sudah ketinggalan zaman bila dibandingkan dengan ketentuan IPPC versi Tahun 1997 adalah:

- a. tindakan karantina hanya dilaksanakan di tempat pemasukan/pengeluaran yang telah ditetapkan;
- b. *phytosanitary certificate* (sertifikat kesehatan tumbuhan) yang menyertai tumbuhan dan produk tumbuhan serta diserahkan kepada petugas karantina harus berbentuk kertas (*hard copy*) dan diserahkan secara fisik;
- c. tindakan karantina harus semuanya dilaksanakan oleh petugas karantina.

Sedangkan dalam IPPC versi Tahun 1997 perihal tersebut diatur

sebagai berikut:

- a. tindakan karantina dapat dilakukan di luar tempat pemasukan/pengeluaran, karena apabila barang terlalu lama tertumpuk di tempat pemasukan/pengeluaran akan memakan biaya yang besar. Oleh karena itu, petugas karantina dapat melakukan tindakan karantina secara *online* di tempat produksi, gedung pemilik sebelum dimuat ke atas alat angkut (*preshipment inspection*), atau bahkan di tempat produksi di negara asal sebelum barang dikapalkan;
- b. dengan kemajuan teknologi informasi, apabila sistem karantina negara pengirim barang telah diakui ekivalen 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);
- c. tindakan karantina tertentu, seperti perlakuan fumigasi, dapat dilakukan oleh pihak swasta yang sudah diakreditasi, ekivalen dengan tindakan karantina yang dilakukan oleh petugas karantina.

Di samping hal-hal tersebut, perihal keamanan pangan berupa standar, pedoman, dan rekomendasinya dalam hubungan internasional dirumuskan oleh CAC sebagai bagian dari perjanjian *Application of SPS Measures*. Aplikasi ini di Indonesia salah satunya diatur dalam UU Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan. Di dalam UU tersebut dan peraturan pelaksanaannya (antara lain PP Nomor 28 Tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu, dan Gizi Pangan), otoritas kompeten dalam penanganan keamanan pangan ternyata lebih dari satu institusi, sebagai berikut:

1. untuk produk segar dan produk olahan tertentu
 - a. Perumusan *Good Agricultural Practices* oleh Ditjen Tanaman Pangan, Ditjen Hortikultura, Ditjen Perkebunan, dan Ditjen Peternakan (Kementerian Pertanian);
 - b. Perumusan *Good Manufacturing Practices* dan jaminan sistem mutu serta perumusan standar oleh Ditjen Pengolahan dan Pemasaran Hasil Pertanian;
 - c. Perumusan kebijakan pengawasan keamanan pangan di tempat-tempat pemasukan/pengeluaran oleh Badan Karantina Pertanian; dan
 - d. Perumusan kebijakan konsumsi dan keamanan pangan oleh

Badan Ketahanan Pangan;

2. untuk produk olahan oleh Badan Pengawasan Obat dan Makanan (Badan POM);
3. untuk pengawasan keamanan pangan (di luar tempat pemasukan/pengeluaran) dilakukan oleh Badan POM dan hasilnya disampaikan kepada otoritas-otoritas yang berkompeten untuk ditindaklanjuti. Di negara-negara maju, organisasi otoritas kompeten keamanan pangan tidak banyak seperti di Indonesia sehingga pengelolaannya menjadi efektif dan efisien. Di Indonesia, kelembagaan yang mengelola tugas keamanan pangan lebih dari satu otoritas sebagaimana diatur dalam PP Nomor 28 Tahun 2004. Kondisi ini menyebabkan pengelolaannya menjadi tidak efisien. Oleh karena itu jika tugas perumusan kebijakan dan pelaksanaan pengawasan keamanan pangan di tempat-tempat pemasukan/pengeluaran tetap menjadi tugas Badan Karantina Pertanian, maka revisi UU Nomor 16 Tahun 1992 Tentang Karantina Hewan, Ikan, dan Tumbuhan harus memuat perihal pengawasan keamanan pangan, bahkan mungkin juga pengawasan lalu lintas antarnegara dan antararea produk rekayasa genetik dan jenis asing invasif (*invasive alien species*).

Selain itu UU Nomor 16 Tahun 1992 Tentang Karantina Ikan, Hewan, dan Tumbuhan belum memberikan kewenangan untuk melakukan tindakan terhadap cemaran. Petugas karantina tumbuhan/hewan sudah selayaknya diberi kewenangan untuk melakukan tindakan yang bersifat *decisive*, yaitu membuat keputusan boleh tidaknya suatu komoditas yang berkaitan dengan pangan/pakan dapat dimasukkan atau dikeluarkan dari suatu negara ke negara lain, atau dari suatu area/pulau ke area/pulau lain. Oleh sebab itu di masa depan, penyelenggaraan fungsi pengawasan keamanan pangan/pakan harus diintegrasikan ke dalam sistem perkarantinaaan yang sifatnya lintas sektoral sehingga tidak hanya terbatas pada kewenangan yang ada di Kementerian Pertanian.

P. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1994 tentang Pengesahan *United Nations Convention on Biological Diversity* (Konvensi PBB Mengenai Keanekaragaman Hayati) dan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2004 tentang Pengesahan *Cartagena Protocol on Biosafety to The Convention of Biological Diversity* (Protokol Cartagena tentang Keamanan Hayati Atas Konversi tentang Keanekaragaman Hayati)

Terkait dengan organisme hasil rekayasa genetik konvensi para pihak dari *Convention on Biodiversity* telah mengeluarkan sebuah protokol yang mengatur mengenai pergerakan lintas batas, penanganan, dan pemanfaatan dari organisme hasil rekayasa genetik. Protokol ini telah diratifikasi oleh Pemerintah Indonesia dengan UU Nomor 21 Tahun 2004 tentang Pengesahan *Cartagena Protocol on Biosafety to The Convention on Biological Diversity* (Protokol Kartagena tentang Keamanan Hayati Atas Konvensi Tentang Keanekaragaman Hayati). Setiap perijinan impor khususnya yang terkait dengan organisme hasil rekayasa genetik harus memperhatikan ketentuan yang ada dalam protokol ini.

Pengembangan produk benih tanaman transgenik seperti benih jagung yang mengandung gen BT (gen bakteri *Baccillus thuringiensis* parasitik terhadap ulat penggerek) masih menjadi materi yang kontroversial. Beberapa negara maju masih menunggu hasil penelitian akibat samping bagi manusia/hewan sebelum diterima sebagai komoditas publik. Belum ada data pasti tentang penggunaan benih jenis ini di Indonesia. Contoh ini pasti akan disusul dengan jenis transgenik lainnya yang lebih kompleks. Untuk itu dalam penanganan organisme hasil rekayasa genetik ini selain menggunakan ketentuan yang terdapat dalam UU Nomor 16 Tahun 1992 tentang Karantina Ikan, Hewan, dan Tumbuhan juga harus memperhatikan ketentuan UU Nomor 21 Tahun 2004 tentang Pengesahan *Cartagena Protocol on Biosafety To The Convention on Biological Diversity* (Protokol Kartagena tentang Keamanan Hayati Atas Konvensi tentang Keanekaragaman Hayati).

Kehadiran konvensi PBB tentang isu keanekaragaman hayati menjadi tanda keprihatinan dunia internasional terhadap fakta pengurangan dan kehilangan dari keanekaragaman hayati. Hal ini disebabkan oleh kegiatan tertentu manusia untuk memenuhi kebutuhan hidupnya dengan mengeksploitasi sumber daya alam, khususnya sumber daya alam hayati, tanpa memperdulikan pelestarian

fungsi lingkungan hidup. Apabila kondisi ini secara terus-menerus dibiarkan, maka keseimbangan sistem kehidupan di bumi akan terganggu dan pada gilirannya juga akan mengancam kelangsungan kehidupan manusia.

Konvensi tersebut berisi mengenai kesepakatan internasional untuk bersama-sama menjaga keanekaragaman hayati, terutama pada negara-negara yang memiliki keanekaragaman hayati yang tinggi (*megadiversity*), seperti Indonesia. Oleh sebab itu, dengan meratifikasi konvensi ini, maka Indonesia dapat meraih manfaat, antara lain:

- a. penilaian dan pengakuan dari masyarakat internasional bahwa Indonesia peduli terhadap isu lingkungan hidup dunia, yang menyangkut keanekaragaman hayati, dan ikut bertanggung jawab menyelamatkan kelangsungan hidup manusia;
- b. penguasaan dan pengendalian dalam mengatur akses terhadap alih teknologi, berdasarkan asas perlakuan dan pembagian keuntungan yang adil dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan nasional;
- c. peningkatan pengetahuan yang berkenaan dengan keanekaragaman hayati, sehingga dalam pemanfaatannya Indonesia benar-benar menerapkan asas ilmu pengetahuan dan teknologi;
- d. pengembangan dan penanganan bioteknologi sehingga Indonesia tidak dijadikan ajang uji coba pelepasan organisme hasil modifikasi genetik oleh negara-negara lain; dan
- e. pengembangan kerja sama internasional yang meliputi pertukaran informasi, pengembangan diklat dan penyuluhan, dan peningkatan peran serta masyarakat.

Dari beberapa ketentuan konvensi keanekaragaman hayati ada beberapa bidang di mana karantina pertanian dan karantina ikan, sebagai institusi pemerintah, dapat berperan serta mensukseskan tujuan dari konvensi tersebut. Karantina pertanian dan karantina ikan bertugas mengawasi lalu-lintas hewan, ikan, dan tumbuhan di tempat-tempat pemasukan atau pengeluaran, baik dalam hubungan antarnegara maupun antararea di dalam wilayah Indonesia.

Namun demikian tugas dan fungsi karantina pertanian dan karantina dalam UU Nomor 16 Tahun 1992 tentang Karantina, Hewan, Ikan, dan Tumbuhan belum tercakup secara eksplisit dalam membantu keberhasilan pencapaian tujuan konvensi tersebut. Para petugas

karantina hewan, karantina ikan, dan karantina tumbuhan pada akhirnya belum dapat melaksanakan hal-hal tersebut. Beberapa hal dari ketentuan konvensi keanekaragaman hayati yang dapat dibantu pelaksanaannya oleh petugas karantina pertanian dan karantina ikan antara lain adalah:

- a. mengatasi penyelundupan masuknya makhluk-makhluk yang dapat mengganggu keanekaragaman hayati, seperti hewan, ikan, tumbuhan, dan jasad renik, termasuk juga kategori jenis asing invasif (*invasive alien species*);
- b. mengatasi penyelundupan keluarannya/masuknya satwa/ tumbuhan langka yang termasuk dalam *Appendix* dari *Convention of International Trade of Endangered Species* (CITES);
- c. mengatasi penyelundupan keluarannya sumber daya genetik hewan, ikan, tumbuhan, dan jasad renik Indonesia ke luar negeri yang dengan melalui pemuliaan (*breeding*) atau bioteknologi dikembangkan menjadi rumpun/varietas/klon yang lebih unggul, tanpa memberikan manfaat apapun bagi Indonesia.

Inti *Cartagena Protocol* adalah kerja sama pengembangan dan penguatan kelembagaan dan SDM secara internasional dalam hal pengelolaan bioteknologi yang tepat guna, etis, dan aman, serta kerja sama pelatihan dan teknik pemanfaatan, pengkajian risiko, serta manajemen risiko untuk keamanan hayati. Contohnya pada produk bioteknologi yang telah banyak memberikan manfaat yang cukup besar untuk peningkatan kehidupan dan kesejahteraan manusia, baik di sektor pertanian, pangan, industri, dan kesehatan manusia di bidang lingkungan hidup. Namun terdapat kekhawatiran bahwa produk bioteknologi juga memiliki risiko yang menimbulkan dampak merugikan bagi konservasi dan pemanfaatan berkelanjutan keanekaragaman hayati serta kesehatan manusia.

Petugas karantina hewan, ikan, dan tumbuhan dapat berperan serta membantu mengawasi lalu-lintas hewan, ikan, tumbuhan, dan jasad renik hasil rekayasa genetik (bioteknologi) serta produk-produk turunannya, bahkan dalam beberapa hal tertentu dapat melakukan pengujian laboratorium terhadap obyek-obyek tersebut. Namun demikian, mereka juga harus memperoleh informasi, pelatihan, dan alih teknologi di bidang tersebut agar dapat membantu secara maksimal pencapaian tujuan *Cartagena Protocol*.

Sehubungan dengan hal-hal tersebut, apabila akan dilakukan revisi terhadap UU Nomor 16 Tahun 1992 Tentang Karantina Hewan, Ikan, dan Tumbuhan, maka harus pula memuat perihal pengawasan yang dapat membantu pencapaian tujuan konvensi keanekaragaman hayati dan tujuan *Cartagena Protocol*.

Q. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman

Undang-Undang ini telah mengatur mengenai perlindungan tanaman dalam bagian keenam mengenai perlindungan tanaman Pasal 20 sampai dengan Pasal 23. Dalam Perlindungan tersebut dilakukan upaya pencegahan masuknya organisme pengganggu tumbuhan ke dalam dan tersebarnya dari suatu area ke area lain di dalam wilayah negara Republik Indonesia yang terdapat dalam Pasal 21 huruf a, dan penerapan tindakan karantina pada setiap media pembawa organisme pengganggu tumbuhan yang dimasukkan ke dalam, dibawa atau dikirim dari suatu area ke area lain di dalam, dan dikeluarkan dari wilayah Negara Republik Indonesia. Ketentuan yang terdapat dalam UU ini telah diatur dalam UU karantina.

R. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya.

Tujuan undang-undang ini sudah selaras dengan tujuan karantina. Hal ini termuat dalam Pasal 3 yaitu mengusahakan terwujudnya kelestarian sumber daya alam hayati serta keseimbangan ekosistemnya sehingga dapat lebih mendukung upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat dan mutu kehidupan manusia.

Selain itu dalam undang-undang ini terdapat ketentuan larangan untuk mengeluarkan dari wilayah Indonesia, mengangkut, dan memperdagangkan tumbuhan yang dilindungi atau bagian-bagiannya dalam keadaan hidup atau mati dan satwa atau bagian-bagiannya yang dilindungi dalam keadaan hidup atau mati serta terkait telur dan sarangnya. Ketentuan ini sudah selayaknya menjadi bagian dari daftar pemeriksaan karantina dan tugas karantina untuk mencegah keluarnya tumbuhan dan satwa yang dilindungi sebagaimana diatur dalam UU ini.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Menurut pembukaan UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 alinea ke-4 menyatakan bahwa tujuan bernegara adalah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Penyelenggaraan karantina mencakup dua tujuan bernegara yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia serta ikut menjaga perdamaian dunia yang dilakukan dalam bentuk melaksanakan perjanjian internasional.

Penyelenggaraan Karantina diselenggarakan dalam rangka untuk melindungi kelestarian sumber daya alam hayati dengan mencegah masuk, tersebarnya dan keluarnya hama dan penyakit hewan, ikan, tumbuhan serta organisme pengganggu tumbuhan. Penyelenggaraan karantina tersebut merupakan suatu upaya yang dilakukan negara untuk melindungi sumber daya alam hayati di Indonesia, menjaga keamanan pangan, keamanan pakan, dan untuk melakukan pengawasan lalu lintas agens hayati, dan jenis asing invasif sehingga tercipta lingkungan yang sehat dan terjaminnya kesehatan pakan dan pangan untuk diedarkan ke wilayah Indonesia sebagaimana tercantum dalam Pasal 28H ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.

Indonesia sebagai Negara *megabiodiversity* setelah Brazil maka kekayaan keanekaragaman hayati tersebut merupakan anugerah dari Tuhan untuk dimanfaatkan secara lestari sehingga dapat meningkatkan taraf hidup serta kemakmuran kehidupan masyarakat. Perlindungan terhadap kekayaan keanekaragaman hayati merupakan amanat Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

B. Landasan Sosiologis

Indonesia merupakan negara yang memiliki sumber daya alam hayati yang beraneka ragam jenis hewan, ikan dan tumbuhan serta memiliki nilai ilmiah dan ekonomis. Sumber daya alam hayati tersebut harus dilindungi dan dimanfaatkan secara bijaksana dalam pembangunan nasional yang bertujuan untuk kesejahteraan rakyat. Salah satu bentuk perlindungan sumber daya alam hayati adalah dengan terbentuknya UU Karantina. UU Karantina bertujuan 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 serta 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.

Dalam pelaksanaan UU Karantina semenjak diundangkan Tahun 1992 hingga saat ini telah banyak melalui perubahan dan perkembangan lingkungan strategis yang sedemikian cepat dan dinamis dalam kurun waktu 20 (dua puluh) Tahun terakhir. Hal ini berdampak signifikan dalam penyelenggaraan karantina hewan, ikan, dan tumbuhan, terutama laju arus perdagangan antarnegara. Keterkaitan perdagangan dengan karantina melibatkan ketentuan dan kesepakatan *sanitary and phytosanitary* (SPS) di bawah perjanjian *World Trade Organization* (WTO). Berbagai standar keamanan pangan yang menyangkut tumbuhan, hewan, dan juga manusia dirangkum dalam standar internasional. Untuk keamanan pangan diatur dalam *Codex Alimentarius*, kesehatan hewan dalam *The Office International des Epizooties* atau *The World Organization for Animal Health* (OIE), dan hama penyakit tumbuhan dalam *International Plant Protection Convention* (IPPC) Tahun 1997.

Perkembangan ilmu pengetahuan dan informasi juga berdampak pada sektor karantina yang menuntut proses cepat, efisien, efektif, dan transparan. Di masa era bioteknologi, agens hayati tidak lagi sekedar organisme alamiah, akan tetapi juga organisme hasil rekayasa genetik (*genetically modified organism/GMO*). Contohnya agens hayati untuk pembersih cemaran; vektor penghasil bahan baku obat-obatan tingkat tinggi; fermentor untuk produk industri dan yang lainnya harus dipastikan dampaknya terhadap lingkungan. Begitu pula dengan pengembangan produk benih tanaman transgenik, seperti benih jagung

yang mengandung gen BT (gen bakteri *Baccillus thuringiensis* parasitik terhadap ulat penggerek) masih menjadi materi yang kontroversial.

Beberapa negara maju masih menunggu hasil penelitian efek samping bagi manusia atau hewan sebelum diterima sebagai komoditas publik. Belum ada data pasti tentang penggunaan benih jenis ini di Indonesia. Kondisi ini akan diikuti dengan bertambahnya jenis transgenik lainnya yang lebih kompleks. Tidak hanya mengenai hama dan penyakit hewan karantina, hama dan penyakit ikan karantina, organisme pengganggu tumbuhan karantina, organisme hasil rekayasa genetik, dan benih tanaman transgenik mengenai mutu pangan juga menjadi isu perdagangan internasional. Pengelolaan mutu SPS sudah banyak dimasukkan ke dalam kontrak-kontrak dagang oleh pihak pengimpor akan tetapi hal ini tidak disadari oleh produsen Indonesia.

Besarnya tantangan yang harus dilakukan oleh karantina Indonesia ternyata belum diimbangi dengan ketersediaan sarana dan prasarana yang dimiliki dan sumber daya manusia di bidang karantina baik kualitas dan kuantitas. Luasnya wilayah Indonesia dan merupakan negara kepulauan menjadi fakta tersendiri bahwa akan banyak pintu masuk ke dalam wilayah Indonesia. Selain itu masalah koordinasi antarpenegek hukum di wilayah pabean kerap menjadi masalah dalam penegakan ketentuan karantina seperti bea cukai, imigrasi, dan kepelabuhanan (laut dan udara). Karantina sendiri sudah terfragmentasi dalam sektor pertanian, perikanan, kehutanan yang *leading sector*-nya berbeda.

Penyelenggaraan karantina didasarkan perlindungan *biodiversity*, negara agraris, banyaknya penduduk, sehingga lalu lintas hewan, ikan, dan tumbuhan perlu diawasi secara seksama sehingga tidak ada hama dan penyakit, OPT, IAS, maupun produk rekayasa genetik yang kemungkinan dapat membahayakan keberadaan sumber daya alam hayati beserta ekosistemnya. Di samping itu hampir semua lahan sudah dimanfaatkan secara optimal untuk kegiatan budidaya pertanian, yang kadang kala untuk melakukan budidaya dilakukan seleksi sumber daya genetik hewan, ikan, dan tumbuhan sehingga yang belum diketahui keunggulannya dapat punah karena seleksi tersebut. Oleh karena itu penyelenggaraan karantina harus memperhatikan keadaan dan kehidupan masyarakat yang agraris dengan berbagai upaya perlindungan baik sumber daya alam hayati, kegiatan budidaya, petani subsisten, maupun ancaman berbagai jenis hewan, ikan, dan

tumbuhan yang membahayakan kelestarian hewan, ikan, dan tumbuhan. Di samping itu harus diwaspadai kemungkinan penyalahgunaan sumber daya alam hayati tersebut menjadi senjata biologis (*bioterrorism*).

C. Landasan Yuridis

Penyelenggaraan karantina di Indonesia didasarkan pada UU Nomor 16 Tahun 1992 tentang Karantina Hewan, Ikan, dan Tumbuhan tidak lagi mampu mengikuti perkembangan dan kebutuhan hukum di masyarakat. Perubahan di lingkungan strategis, baik yang berskala nasional maupun internasional, mempengaruhi penyelenggaraan karantina. Hal ini diikuti dengan berlakunya beberapa undang-undang terkait penyelenggaraan karantina, antara lain:

1. UU Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan terdapat ketentuan mengenai keamanan pangan berupa standar dan pedoman keamanan, mutu, dan gizi pangan; otoritas kompetennya terdapat lebih dari satu institusi sehingga pengelolaannya menjadi lamban dan tidak efisien. Dengan kondisi yang ada, pengawasan keamanan pangan, keamanan lingkungan, dan keamanan pangan/pakan di tempat-tempat pemasukan/pengeluaran maka hanya karantina yang mempunyai kemampuan dan kewenangan dalam melakukan pemeriksaan keamanan pangan minimal untuk pangan segar. Namun demikian dalam UU Nomor 16 Tahun 1992 belum diatur mengenai pengintegrasian tindakan karantina yang terkait aspek hama dan penyakit karantina dengan aspek keamanan pangan dan keamanan hayati.
2. UU Nomor 41 Tahun 2014 *jo* UU Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan terdapat ketentuan mengenai otoritas veteriner yang memiliki kewenangan pengendalian dan penanggulangan penyakit hewan, termasuk menjamin keamanan pakan dan bahan pakan hewan yang harus disinergikan dengan fungsi karantina. Dalam UU ini juga terdapat pembentukan pulau karantina bagi pemasukan hewan yang bebas penyakit menular dari suatu zona dalam negara yang tidak bebas penyakit. Ketentuan ini juga harus diantisipasi dalam bentuk tindakan karantina.
3. UU Nomor 45 Tahun 2009 *jo* UU 31 Tahun 2004 mengatur mengenai mutu hasil perikanan. Ketentuan ini mensyaratkan

mutu hasil perikanan dalam pemeriksaan karantina ikan di mana dalam UU karantina belum diatur. Dengan telah diratifikasinya sejumlah perjanjian internasional berkaitan dengan sumber daya alam hayati dan perdagangan internasional, telah memperluas fungsi perkarantinaan sehingga tidak hanya berfungsi perlindungan terhadap masuk dan tersebarnya Penyakit Hewan, Ikan dan Tumbuhan tetapi juga berkaitan dengan Pengawasan Keamanan hayati, produk rekayasa genetik, jenis asing invasif, *endangerios species* dan keamanan pangan dan pakan dari cemaran biologi, kimiawi, dan fisik yang dapat membahayakan kesehatan manusia dan hewan. Berdasarkan hal tersebut diperlukan adanya Undang-Undang Perkarantinaan yang sesuai dengan perkembangan masyarakat.

4. UU Nomor 38 Tahun 2010 tentang Pos, mengatur pengiriman barang pos baik berupa barang pos universal maupun barang pos lainnya dari dan ke luar negeri terjadi pelanggaran di bidang kepabeanan dan/atau karantina maka diberlakukan peraturan perundang-undangan di bidang kepabeanan dan/atau karantina. Dengan demikian barang kiriman pos baik berupa barang pos universal maupun barang pos lainnya dari dan ke luar negeri yang diperlakukan sebagai barang impor dan ekspor harus diperlakukan sebagai objek karantina.
5. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994 tentang *Pengesahan Establishment World Trade Organization*, karantina tidak hanya terbatas pada upaya pencegahan masuk dan tersebarnya hama dan penyakit hewan karantina (HPHK), hama dan penyakit ikan karantina (HPIK), dan organisme pengganggu tumbuhan karantina (OPTK), tetapi juga dituntut untuk melaksanakan fungsi perkarantinaan dan keamanan hayati dari cemaran organisme hasil rekayasa genetik (*genetically modified organism/GMO*), *invasive alien species* (IAS), dan *food safety*.
6. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2006 tentang *Pengesahan International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture* (Traktat Internastional tentang Sumber Daya Genetik Tanaman Pangan dan Pertanian), mengatur mengenai terselenggaranya sistem multilateral mengenai akses terhadap sumber daya genetik tanaman pangan dan pertanian sehingga diperlukan tindakan karantina untuk mencegah masuknya

organisme pengganggu tumbuhan, khususnya yang eksotis, yang kemungkinan terbawa oleh pemasukan sumber daya genetik tanaman pangan dan pertanian tersebut.

7. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1994 tentang Pengesahan *United Nations Convention on Biological Diversity* (Konvensi PBB mengenai Keanekaragaman Hayati) dan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2004 tentang Pengesahan *Cartagena Protocol on Biosafety to The Convention of Biological Diversity* (Protokol Cartagena tentang Keamanan Hayati Atas Konversi tentang Keanekaragaman Hayati), mengatur mengenai ketentuan konvensi keanekaragaman hayati. Inti *Cartagena Protocol* adalah kerja sama pengembangan dan penguatan kelembagaan dan SDM secara internasional dalam hal pengelolaan bioteknologi yang tepat guna, etis, dan aman, serta kerja sama pelatihan dan teknik pemanfaatan, pengkajian risiko, serta manajemen risiko untuk keamanan hayati.

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG

A. Sasaran

Hakikat penyelenggaraan karantina pada dasarnya merupakan kegiatan/upaya untuk mencegah masuk, keluar, dan tersebarnya HPHK, HPIK, HPTK, dan OPTK. Pencegahan dilakukan melalui penerapan persyaratan dan tindakan karantina terhadap media pembawa (hewan, produk hewan, ikan, produk ikan, tumbuhan, produk tumbuhan, dan benda lain yang dapat menjadi media penyebaran hama penyakit atau organisme pengganggu) yang dilalulintaskan dari satu area/negara ke area/negara lain. Dengan adanya tindakan karantina menjamin produk pertanian, peternakan, perikanan, dan kehutanan yang masuk dan keluar lebih baik kualitasnya; meningkatnya daya saing produk pertanian, peternakan, perikanan, dan kehutanan Indonesia di pasar internasional, meningkatnya kesejahteraan; masyarakat terlindungi dari produk pertanian, peternakan, perikanan, dan kehutanan yang diimpor tidak sesuai standar keamanan pangan dan berkualitas rendah; serta masyarakat dan lingkungan terlindungi dari masuk, keluar, dan tersebarnya organisme yang membahayakan lingkungan (IAS, LMO/GMO, dan lain-lain). Selain itu, penyelenggaraan karantina juga bertujuan melindungi kelestarian sumber daya alam hayati dan keanekaragaman hayati.

Oleh karena itu, RUU tentang Karantina Hewan, Ikan, dan Tumbuhan akan 1) merevitalisasi fungsi pencegahan introduksi dan penyebaran HPHK, HPIK, HPTK, dan OPTK dengan cara mengikuti perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi dan perjanjian internasional yang relevan (SPS, IPPC, OIE, CAC, dan CBD); 2) memberikan fungsi baru yang diembankan kepada institusi karantina hewan, ikan, dan tumbuhan berupa perlindungan sumber daya alam hayati, untuk mencegah lalu lintas perdagangan *illegal spesies* yang masuk dalam daftar *Convention of International Trade of Endangered Species* (CITES); mencegah introduksi, pengendalian atau pemusnahan *invasive alien species* (IAS); mencegah lalu lintas *illegal* LMO/GMO; dan instrumen perdagangan internasional produk pertanian; serta 3) merumuskan kebijakan yang terintegrasi mengenai perlindungan sumber daya alam hayati, termasuk spesies langka yang masuk dalam

daftar CITES dan pencegahan introduksi, pengendalian IAS, dan lalu lintas *illegal* LMO/GMO.

Pelaksanaan Undang-Undang tentang karantina hewan, ikan, dan tumbuhan yang baru akan memerlukan dukungan SDM, sarana dan prasarana, serta penguatan kelembagaan yang berimplikasi terhadap beban keuangan negara. Meskipun biaya yang diperlukan relatif besar tetapi manfaat yang diperoleh dari pelaksanaan undang-undang tersebut jauh lebih besar. Hal ini dalam rangka menciptakan penyelenggaraan karantina hewan, ikan, dan tumbuhan dalam suatu sistem sumber daya alam hayati nasional yang maju dan tangguh.

B. Arah dan Jangkauan Pengaturan

Arah pengaturan dalam RUU tentang karantina hewan, ikan, dan tumbuhan memberi penguatan fungsi karantina hewan, ikan, dan tumbuhan yang tidak hanya mencakup upaya pencegahan penyebaran HPHK, HPIK, HPTK, dan OPTK saja, namun juga menambah fungsi melakukan pengawasan terhadap IAS, LMO/GMO, agens hayati dan keamanan pangan, pakan, dan lingkungan, di tempat pemasukan dan tempat pengeluaran. Apalagi isu pangan dewasa ini sering dikaitkan dengan “senjata biologis” (*bioterrorism*) sehingga peran terdepan karantina menjadi *first defence line* bagi upaya perlindungan sumber daya alam hayati haruslah terintegrasi dengan baik.

Arah pengaturan RUU tentang karantina hewan, ikan, dan tumbuhan ini juga menjangkau pengaturan hal yang terkait penyelenggaraan karantina, meliputi:

1. pencegahan introduksi dan penyebaran penyakit hewan karantina, penyakit ikan karantina, dan organisme pengganggu tumbuhan karantina;
2. pencegahan keluarnya penyakit hewan karantina dari wilayah Republik Indonesia melalui sertifikasi media pembawa penyakit hewan karantina;
3. pencegahan keluarnya hama dan penyakit ikan dan organisme pengganggu tumbuhan tertentu dari wilayah Republik Indonesia sesuai dengan persyaratan negara tujuan;
4. pencegahan introduksi dan penyebaran agens hayati, jenis asing invasif (*invasive aliens species*), dan produk rekayasa genetik (*living modified organisms/LMO* dan *genetically modified organisms/GMO*) yang berpotensi mengganggu lingkungan;

5. pengawasan perdagangan ilegal spesies langka yang masuk dalam daftar CITES; dan
6. pengawasan masuknya pangan dan pakan yang ilegal dan/atau tidak memenuhi standar mutu keamanan pangan, pakan, dan lingkungan.

Dengan adanya perubahan UU tentang karantina hewan, ikan, dan tumbuhan maka Indonesia akan lebih mampu melindungi sumber daya alam hayati sehingga dapat menjaga kepentingan nasional dalam era liberalisasi perdagangan. Institusi karantina yang kuat akan meningkatkan daya saing produk pertanian, peternakan, perikanan, dan kehutanan di pasar global.

C. Ruang Lingkup Materi Muatan

1. Ketentuan Umum

Dalam ketentuan umum akan memuat berbagai pengertian/definisi yang dapat digunakan sebagai bahan acuan dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang Tentang Karantina Hewan, Ikan, dan Tumbuhan. Hal ini diperlukan untuk tidak menimbulkan kesimpangsiuran mengenai obyek yang akan diatur, maka perlu adanya kejelasan mengenai peristilahan dan batasan atau pengertian yang hendak digunakan dalam penyusunan dalam Rancangan Undang-undang tentang Karantina Hewan, Ikan, dan Tumbuhan. Dalam ketentuan umum tersebut akan diuraikan beberapa istilah atau pengertian antara lain Karantina; Karantina hewan, ikan, dan tumbuhan; Penyakit hewan, hama dan penyakit ikan, atau organisme pengganggu tumbuhan; Penyakit hewan karantina; Hama dan penyakit ikan karantina; organisme pengganggu tumbuhan karantina; Media pembawa penyakit hewan karantina; Tempat pemasukan dan tempat pengeluaran; dan Petugas karantina hewan, ikan, dan tumbuhan.

2. Prinsip dan Tujuan

a. Dalam RUU ini diatur mengenai prinsip penyelenggaraan karantina hewan, ikan, dan tumbuhan yang meliputi:

- 1) kedaulatan (*sovereignty*) adalah hak setiap negara untuk menyelenggarakan karantina hewan, ikan, dan tumbuhan guna melindungi kelestarian sumber alam hayatinya. Prinsip kedaulatan penyelenggaraan karantina hewan, ikan, dan tumbuhan ini harus dilaksanakan dengan memperhatikan

- kesesuaiannya dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan/atau ketentuan internasional;
- 2) keperluan (*necessity*) adalah penyelenggaraan karantina dilakukan hanya untuk mencegah masuk ke, keluar dari, dan tersebarnya media pembawa, hama penyakit hewan karantina, hama penyakit ikan karantina, hama penyakit tumbuhan karantina, LMO/GMO, IAS, dan termasuk perdagangan hewan serta tumbuhan langka;
 - 3) dampak yang minimal (*minimal impact*) adalah ketentuan standar kegiatan perkarantinaan yang dipilih dan diaplikasikan harus memberikan dampak yang minimal terhadap kelancaran arus perdagangan dan lalu lintas manusia;
 - 4) transparansi (*transparency*) adalah penyelenggaraan karantina berkewajiban untuk menyediakan informasi yang relevan dan mudah diakses oleh seluruh anggota terkait dengan ketentuan standar yang diberlakukan;
 - 5) harmonisasi (*harmonization*) adalah Tindakan karantina yang ditetapkan dan diterapkan harus sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan harus sesuai dengan standar serta pedoman atau rekomendasi ketentuan internasional, dalam rangka melindungi kehidupan atau kesehatan manusia, hewan, atau tumbuhan;
 - 6) kesetaraan (*equivalency*) adalah penerapan standar tindakan karantina hewan, ikan, dan tumbuhan diberlakukan sama berdasarkan landasan ilmiah ke semua negara mitra;
 - 7) tidak diskriminasi (*non-discrimination*) adalah ketentuan karantina yang diterapkan harus berlandaskan kajian ilmiah (*scientific based*) yang melalui proses analisis risiko terhadap media pembawa, hama penyakit hewan karantina, hama penyakit ikan karantina, hama penyakit tumbuhan karantina, LMO/GMO, IAS, dan perdagangan hewan/tumbuhan langka; dan
 - 8) kelestarian Sumber Daya Alam Hayati (*biosecurity*) adalah penyelenggaraan karantina dilakukan dengan bertujuan untuk melindungi kelestarian sumber daya alam hayati tersebut dengan menerapkan standar dan ketentuan perkarantinaan.

b. Tujuan Penyelenggaraan Karantina

Penyelenggaraan Karantina Hewan, Ikan, dan Tumbuhan bertujuan untuk:

- 1) mencegah masuk dan keluarnya serta tersebarnya penyakit hewan karantina, hama dan penyakit ikan karantina, dan organisme pengganggu tumbuhan karantina dari suatu area ke area lain di dalam atau ke wilayah Negara Republik Indonesia;
- 2) mencegah masuk atau tersebarnya agens hayati, jenis asing invasif dan produk rekayasa genetik yang berpotensi mengganggu lingkungan;
- 3) mengawasi masuknya pangan dan pakan yang tidak memenuhi standar keamanan pangan, dan pakan yang berpotensi mengganggu ekosistem lingkungan; dan
- 4) Pengelolaan Tindakan Karantina Hewan, Ikan, dan Tumbuhan, meliputi: perencanaan, pelaksanaan, pembinaan, pengawasan, dan kerja sama serta penindakan.

3. Penyelenggaraan Karantina Hewan, Ikan, dan Tumbuhan

- a. penyelenggaraan karantina hewan, ikan, dan tumbuhan menjadi tanggung jawab pemerintah dilaksanakan dalam rangka mewujudkan kelestarian sumber daya alam hayati, melindungi kesehatan hewan, ikan, dan tumbuhan beserta ekosistemnya dalam rangka mendukung dan meningkatkan daya saing produk hewan, ikan, dan tumbuhan di dalam perdagangan internasional dalam rangka menuju masyarakat yang makmur dan sejahtera;
- b. penyelenggaraan karantina sebagaimana dimaksud poin a, dilaksanakan dalam satu sistem yang maju dan tangguh dan sebagai bagian tidak terpisahkan dengan sistem kesehatan hewan, perlindungan tumbuhan, dan lingkungan serta dilaksanakan berdasarkan prinsip-prinsip: kedaulatan, analisis berdasarkan keilmuan, dampak minimal, non diskriminasi, harmonis, kesetaraan dan pengakuan, dan menjadi tanggung jawab pemerintah;
- c. penyelenggaraan karantina hewan, ikan, dan tumbuhan yang menjadi tanggung jawab pemerintah, dilaksanakan oleh petugas karantina dalam melakukan tindakan karantina berdasarkan tatacara dan prosedur yang berlaku; dan

d. dalam rangka mendukung penyelenggaraan karantina hewan, ikan, dan tumbuhan dapat memanfaatkan fungsi intelijen.

4. Sumber daya, Sarana, dan Prasarana

- a. pelaksanaan tugas di bidang perkarantinaaan, dilaksanakan oleh petugas karantina hewan, petugas karantina ikan, dan petugas karantina tumbuhan yang mempunyai keahlian dan kompetensi di bidang perkarantinaaan dan
- b. untuk menjamin kepastian penyelenggaraan Karantina Hewan, Ikan, dan Tumbuhan, pemerintah berkewajiban menyediakan sumber daya, sarana dan prasarana.

5. Pelaksanaan Tindakan Karantina Hewan, Ikan, dan Tumbuhan

- a. pelaksanaan tindakan karantina hewan, ikan, dan tumbuhan meliputi terhadap media pembawa penyakit hewan karantina, hama, dan penyakit ikan karantina atau organisme pengganggu tumbuhan karantina, yang dimasukan atau dikeluarkan dan dibawa atau dikirim dari dan ke suatu area lain di wilayah negara Republik Indonesia diwajibkan adanya persyaratan yaitu:
- b. kelengkapan sertifikat kesehatan asal hewan, ikan, dan tumbuhan dari suatu area dalam wilayah negara Republik Indonesia dan dari negara asal;
- c. surat keterangan transit terhadap media pembawa penyakit hewan karantina yang transit dari suatu area transit;
- d. melalui tempat-tempat pemasukan atau pengeluaran yang telah ditetapkan;
- e. dalam keadaan tertentu berkaitan dengan sifat penyakit, hama, penyakit ikan, organisme pengganggu tumbuhan, dan berdasarkan analisis risiko dikenakan kewajiban tambahan berupa (a) adanya pemberian perlakuan tertentu dan penenaan tindakan karantina di negara ketiga serta (b) adanya keharusan sertifikat tertentu untuk pemasukan media pembawa tertentu; dan
- f. kewajiban tambahan terhadap media pembawa tertentu, ditentukan berdasarkan peraturan perundang-undangan berlaku.

6. Dokumen Tindakan Karantina

- a. petugas karantina menerbitkan dokumen tindakan karantina yang disampaikan kepada pemilik dan/atau pihak lain yang berkepentingan;

- b. bentuk dan jenis dokumen tindakan karantina harus memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan
- c. mengenai bentuk, jenis, dan tata cara ditentukan dengan Peraturan Menteri.

7. Kawasan Karantina

Pemerintah dapat menetapkan suatu kawasan sebagai kawasan karantina apabila ditemukan atau terdapat petunjuk serangan suatu penyakit hewan karantina, hama dan penyakit ikan karantina atau organisme yang mengganggu tumbuhan di suatu kawasan yang semula bebas dari penyakit hewan karantina, hama dan penyakit ikan karantina atau organisme yang mengganggu tumbuhan.

8. Tempat Pemasukan dan Pengeluaran

Tempat Pemasukan dan pengeluaran media pembawa penyakit hewan karantina, hama dan penyakit ikan karantina, dan organisme pengganggu tumbuhan karantina ditetapkan dengan peraturan Menteri dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan yang terkait.

9. Instalasi Karantina

- a. Dalam rangka pelaksanaan tindakan karantina, pemerintah menetapkan dan menyiapkan sarana dan prasarana pendukung pelaksanaan tindakan karantina, sesuai dengan peruntukannya.
- b. Penetapan sarana pendukung tindakan karantina dapat ditetapkan pada tempat pemilikan perseorangan atau badan hukum berdasarkan ketentuan yang berlaku.

10. Kelembagaan

- a. pembentukan Badan Karantina Nasional untuk mengintegrasikan lembaga karantina yg ada agar lebih efektif dan efisien;
- b. pembentukan Badan Karantina Nasional tidak memperbesar struktur kelembagaan karena struktur badan secara fungsional langsung memberikan pelayanan di tempat pemasukan dan pengeluaran; dan
- c. pembentukan Badan Karantina Nasional merupakan salah satu rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia untuk mempersiapkan kelembagaan yg mandiri, independen, dan otonom shg mampu mengintegrasikan seluruh pemeriksaan karantina (pertanian, kehutanan, dan perikanan).

11. Kerja Sama di Bidang Karantina

- a. Dalam rangka penyelenggaraan di bidang perkarantinaan, Pemerintah dapat bekerja sama yang saling menguntungkan dengan negara lain.
- b. Bentuk kerja sama yang saling menguntungkan dengan negara lain dapat berbentuk: kerja sama bilateral, regional, dan atau multilateral.

12. Pungutan Jasa Karantina

- a. Pungutan jasa karantina dapat dikenakan kepada setiap pemilik yang memanfaatkan sarana pemerintah dalam pelaksanaan tindakan karantina.
- b. Pungutan jasa karantina dilakukan oleh petugas karantina, dan merupakan penerimaan negara bukan pajak.
- c. Tata cara dan besarnya pungutan jasa karantina, ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan di bidang penerimaan negara bukan pajak.

13. Ketentuan Pidana

Ketentuan pidana dikenakan kepada setiap orang yang melanggar pelaksanaan tindakan karantina hewan, ikan, dan tumbuhan. Ketentuan pidana diperlukan agar pelaksanaan undang-undang ini dapat efektif dan memberikan efek jera bagi setiap pelaku.

14. Ketentuan Peralihan

Ketentuan Peralihan mengatur mengenai ketentuan Pelaksanaan perkarantinaan hewan, ikan, dan tumbuhan yang belum selesai dilaksanakan pada saat Undang-Undang ini diberlakukan tetap dilaksanakan dengan tetap meringankan kepada setiap orang dalam penyelesaian pelaksanaan yang terdapat di bidang perkarantinaan.

BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

Keberadaan karantina saat ini semakin penting. Peranan dan fungsi yang strategis dari lembaga karantina untuk menjadi penjaga gerbang utama (*first defence line*) terhadap keluar dan masuknya media pembawa penyakit baik dari hewan, ikan, maupun tumbuhan harus diperkuat dan ditingkatkan, agar karantina mampu berakselerasi dengan kebijakan pasar bebas, perkembangan ilmu pengetahuan, dan teknologi. Dengan adanya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994 sebagai ratifikasi terhadap *Agreement Establishing The World Trade Organization*, termasuk lampiran di dalamnya yaitu *Agreement on SPS Measures* yang menyatakan bahwa dalam kegiatan perdagangan internasional, suatu negara memiliki hak untuk melindungi kesehatan manusia, hewan, dan tumbuhan (*food safety, animal, and plant health*). Dengan demikian penyelenggaraan perkarantinaan tidak dapat terlepas dari ketentuan dan kesepakatan *sanitary and phytosanitary* (SPS), standar keamanan pangan yang dirangkum dalam *Codex Alimentarius*, kesehatan hewan dalam *The Office International des Epizooties* atau *The World Organization for Animal Health* (OIE), perlindungan tumbuhan dalam *International Plant Protection Convention* (IPPC) Tahun 1997, dan *Convention on Biological Diversity* (CBD).

Karantina mempunyai tugas utama untuk menjaga sumber daya alam hayati, khususnya hewan, ikan, dan tumbuhan di Indonesia agar tidak tercemar dan bebas dari hama, penyakit, serta organisme pengganggu. Termasuk ketika ada wabah hama, penyakit, dan organisme pengganggu yang terdeteksi berasal dari luar negeri atau dari luar area maka karantina harus turut bertanggung jawab dan berperan aktif mengatasinya. Bahkan saat ini karantina tidak hanya terbatas pada upaya pencegahan masuk dan tersebarnya hama dan penyakit hewan karantina (HPHK), hama dan penyakit ikan karantina (HPIK), hama dan penyakit tumbuhan karantina (HPTK), dan organisme pengganggu tumbuhan karantina (OPTK), tetapi juga dituntut untuk melaksanakan fungsi perkarantinaan dan keamanan hayati dari cemaran *living modified organism* (LMO)/*genetically modified organism* (GMO) dan *invasive alien species* (IAS), serta menjamin keamanan pangan (*food safety*). Penguatan dan peningkatan fungsi tersebut harus

diiringi dengan perbaikan fasilitas, sarana, dan prasarana, serta SDM karantina yang tangguh dan memadai.

Antisipasi terhadap semakin besarnya volume perdagangan, khususnya bidang pertanian dan pangan Indonesia dengan negara lain, diperlukan penyesuaian prinsip-prinsip dan mekanisme dalam pelaksanaan karantina agar dapat lebih efektif, efisien, dan optimal, di antaranya koordinasi antara CIQ, pengurangan *dwelling time*, tindakan karantina yang terpadu dan sinergi antara pusat dan daerah, serta instalasi karantina yang sesuai standar dan kebutuhan suatu wilayah.

Pada akhirnya penyelenggaraan karantina harus memperhatikan prinsip kedaulatan, keperluan, dampak minimal, transparansi, harmonisasi, kesetaraan, non-diskriminasi, dan kelestarian sumber daya alam hayati. Prinsip ini akan mempengaruhi setiap norma penyelenggaraan karantina hewan, ikan, dan tumbuhan.

B. Saran

Penyempurnaan RUU Karantina sangat diperlukan guna memberikan solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat terkait dengan penyelenggaraan karantina. Oleh karena itu, pengujian terhadap konsep NA dan RUU Karantina perlu dilakukan, sehingga RUU Karantina Hewan, Ikan, dan Tumbuhan dapat memenuhi kebutuhan masyarakat serta dapat diimplementasikan dengan baik. Hasil uji konsep NA dan RUU Karantina Hewan, Ikan, dan Tumbuhan tersebut nantinya akan menjadi pedoman dalam penyusunan dan pembahasan RUU tentang Karantina Hewan, Ikan, dan Tumbuhan, oleh Komisi IV maupun antara Komisi IV DPR RI bersama dengan pemerintah.

DAFTAR PUSTAKA

Buku, Jurnal, *Working Paper*, dan Makalah:

- Beghin, J. C. and Melatos, M. "The Trade and Welfare Impact of Australian Quarantine Policies: The Case of Pigmeat". *Working Paper* No. 11014, Iowa State University, Iowa, August 2011.
- FAO. *World Livestock 2013, Changing Disease Landscapes*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2013.
- IPPC. *International Plant Protection Convention, Protecting the World's Plant Resource from Pest, 60 Years*. Rome: International Plant Protection Convention, 2012.
- Kementerian Pertanian dan Industri Asas Tani. "Prosedur Operasi Piawai Pemeriksaan Konsainan Sayur Berdaun yang Diimpor dari Thailand melalui Pintu Masuk Laluan Darat (Kargo)". Kuala Lumpur: Perkhidmatan Kuarantin dan Pemeriksaan Malaysia, 2009.
- Melo, O., Engler, A., Nahuehual, L., Cofre, G., and Barrena, J. "Do Sanitary, Phytosanitary, and Quality-related Standard Affect International Trade? Evidence from Chilean Fruit Exports". *World Development*, Vol. 54, pp. 350–359, 2014.
- OIE-WHO. *WHO-OIE Operational Framework for Good Governance at the Human-Animal Interface: Bridging WHO and OIE Tools for the Assessment of National Capacities*. Paris and Geneva: OIE-WHO, 2014.
- "Pengawasan Lalu Lintas Tumbuhan dan Satwa Liar", (<http://www.ksda-bali.go.id/konservasi-ex-situ/pengawasan-lalu-lintas-tumbuhan-dan-satwa-liar/>, diakses 24 Juni 2015).
- Siregar, Doli D. *Management Aset Strategi Penataan Konsep Pembangunan Berkelanjutan secara Nasional dalam Konteks Kepala Daerah sebagai CEO's pada Era Globalisasi dan Otonomi Daerah*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004.
- U.S. Customs and Border Protection. "Summary of Performance and Financial Information Fiscal Year 2013". Washington, DC, 2014.
- World Customs Organization-Inter-Agency Forum on Coordinated Border Management. "Background Paper to Facilitate the Discussion on Coordinated Border Management". 29 to 30 June 2009, Brussels, Belgium.

WorldBank. *Border Management Modernization*. Washington DC.: The International Bank For Reconstruction And Development/The World Bank, 2011.

WTO. "Relationship with Codex, IPPC and OIE". Geneva: World Trade Organization-G/SPS/GEN/775, 2007.

Peraturan:

Peraturan Menteri Hukum dan HAM RI Nomor M.HH-05. OT.01.01 Tahun 2010 tanggal 30 Desember 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia.

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 96/PMK.06/2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Penggunaan, Pemanfaatan, Penghapusan, dan Pemindahtanganan Barang Milik Negara.

Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara.

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 tentang Perubahan Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan Dan Kesehatan Hewan jo Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan Dan Kesehatan Hewan.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan.

Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2010 tentang Pos .

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2010 Tentang Hortikultura.

Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 jo UU 31 Tahun 2004 tentang Perikanan.

UU Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisata.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2006 tentang Pengesahan International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture (Traktat

Internasional tentang Sumber Daya Genetik Tanaman Pangan dan Pertanian).

Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2000 tentang Perlindungan Varietas Tanaman.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994 tentang Pengesahan Establishment World Trade Organization.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1994 tentang Pengesahan United Nations Convention on Biological Diversity (Konvensi PBB Mengenai Keanekaragaman Hayati) dan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2004 tentang Pengesahan Cartagena Protocol on Biosafety to The Convention of Biological Diversity (Protokol Cartagena tentang Keamanan Hayati Atas Konversi tentang Keanekaragaman Hayati).

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya.

Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.