



SALINAN

PUTUSAN
Nomor 129/PUU-XIII/2015

DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA

MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA

[1.1] Yang mengadili perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, diajukan oleh:

1. Nama : **Teguh Boediyana**
Tempat/Tgl Lahir : Purwokerto, 7 Mei 1951
Warga Negara : Indonesia
Alamat : Jalan Kenanga IV, Nomor 40, RT.010,
RW.008, Jatibening Barat, Pondok Gede,
Kota Bekasi

Sebagai -----**Pemohon I;**

2. Nama : **dr. drh. Mangku Sitepu**
Tempat/Tgl Lahir : Lautepu, 10 Oktober 1935
Warga Negara : Indonesia
Alamat : Jalan Kebon Nanas II, Grogol Utara, Kebayoran
Lama, Jakarta Selatan.

Sebagai -----**Pemohon II;**

3. Nama : **Drs. Dedi Setiadi**
Tempat/Tgl Lahir : Bandung, 29 November 1935
Warga Negara : Indonesia
Alamat : Jalan Kolonel Masturi Nomor 68 RT/RW.
003/006, Sukajaya, Lembang, Kabupaten
Bandung Barat, Jawa Barat.

Sebagai -----**Pemohon III;**



4. Nama : **Gun Gun Muhamad Lutfi Nughraha, S.Sos.**
 Tempat/Tgl Lahir : Kuningan, 17 Mei 1981
 Warga Negara : Indonesia
 Alamat : Lingkungan Perumahan Korpri RT/RW:
 012/005, Desa Cigintung, Kecamatan Kuningan,
 Kabupaten Kuningan, Jawa Barat.

Sebagai -----**Pemohon IV;**

5. Nama : **Muthowif, S.H., M.H.**
 Tempat/Tgl Lahir : Bangkalan, 17 September 1979
 Warga Negara : Indonesia
 Alamat : Kedung Baruk 16/66, RT/RW: 006/003
 Kelurahan Kedung Baruk, Rungkut, Surabaya,
 Jawa Timur.

Sebagai -----**Pemohon V;**

6. Nama : **Dr. Ir. H. Rachmat Pambudy**
 Tempat/Tgl Lahir : Yogyakarta, 23 Desember 1959
 Warga Negara : Indonesia
 Alamat : Jalan Pondok Hijau VI/28 RT/RW 006/013,
 Pondok Pinang, Kebayoran Lama Jakarta
 Selatan, DKI Jakarta.

Sebagai -----**Pemohon VI;**

Dalam hal ini berdasarkan Surat Kuasa Khusus, bertanggal 12 Oktober 2015, memberi kuasa kepada: **Hermawanto, S.H., M.H., Indah Saptorini, S.H., M.H., dan Dede Kusnadi, S.H.,** kesemuanya adalah Advokat dan Konsultan Hukum pada **Kantor Hukum Hermawanto & Partners**, yang beralamat di Ariobimo Sentral 5th Floor, Jalan H.R. Rasuna Said Blok X-2 Kav. 5 Jakarta, bertindak baik secara bersama-sama atau sendiri-sendiri untuk dan atas nama pemberi kuasa; Selanjutnya disebut sebagai ----- **para Pemohon;**

- [1.2] Membaca permohonan para Pemohon;
 Mendengar keterangan para Pemohon;
 Mendengar dan membaca keterangan Presiden;
 Membaca keterangan Dewan Perwakilan Rakyat;

Memeriksa bukti-bukti para Pemohon
Mendengar keterangan ahli dan saksi para Pemohon serta saksi dan ahli
Presiden;
Membaca kesimpulan para Pemohon dan Presiden.

2. DUDUK PERKARA

[2.1] Menimbang bahwa Pemohon telah mengajukan permohonan bertanggal 16 Oktober 2015, yang kemudian diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada tanggal 21 Oktober 2015 berdasarkan Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 280/PAN.MK/2015 dan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi dengan Nomor 129/PUU-XIII/2015 pada tanggal 29 Oktober 2015, yang telah diperbaiki dengan perbaikan permohonan bertanggal 17 November 2015 dan diterima di dalam Persidangan Mahkamah pada tanggal 17 November 2015, menguraikan hal-hal sebagai berikut:

I. Kewenangan Mahkamah Konstitusi

1. Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 24 ayat (2) dan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 *juncto* Pasal 10 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang menyatakan:
“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:
(a) menguji undang-undang (UU) terhadap UUD RI tahun 1945”.
2. Bahwa objek permohonan Pengujian adalah frase “atau zona dalam suatu negara” dalam Pasal 36C ayat (1), kata “zona” dalam Pasal 36C ayat (3), kata “zona”, dalam Pasal 36D ayat (1), dan frase “atau zona dalam suatu negara” dalam Pasal 36E ayat (1) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 338) Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5619) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

3. Bahwa berdasarkan ketentuan hukum di atas, Mahkamah Konstitusi berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus Permohonan *judicial review* ini.

II. Kedudukan Hukum dan Kepentingan Konstitusional Pemohon

4. Mahkamah Konstitusi, berfungsi antara lain sebagai “*guardian*” dari “*constitutional rights*” setiap warga negara Republik Indonesia. Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia merupakan badan yudisial yang menjaga hak asasi manusia sebagai hak konstitusional dan hak hukum setiap warga negara. Dengan kesadaran inilah PARA PEMOHON kemudian, memutuskan untuk mengajukan Permohonan *a quo*.
5. Bahwa Pasal 51 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menyatakan: “*Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu: (a) perorangan WNI, (b) kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan RI yang diatur dalam undang-undang, (c) badan hukum publik dan privat, atau (d) lembaga negara.*”
6. Bahwa Mahkamah sejak Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 tanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007 tanggal 20 September 2007 serta putusan-putusan selanjutnya, berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi 5 (lima) syarat, yaitu:
 - a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional para Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
 - b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh para Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
 - c. kerugian konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
 - d. adanya hubungan sebab-akibat antara kerugian dimaksud dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;

- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;
7. Bahwa Pemohon I (Sdr. Teguh Budi yana) adalah warga negara Indonesia, peternak sapi yang melakukan aktivitas memelihara sapi sekaligus Konsumen Daging dan Susu. Dengan berlakunya sistem zona dalam pemasukan ternak/produk hewan ke Negara Indonesia mengancam keamanan, keselamatan, dan kesehatan manusia dan ternak, serta lingkungan, menjadikan importasi yang sangat bebas dan akan mendesak usaha peternakan sapi lokal, serta hilangnya daging dan susu segar dan sehat yang selama ini telah dinikmati, oleh karenanya berpotensi merugikan hak konstitusional Pemohon. Dan Pemohon telah dinyatakan memiliki legal standing dalam permohonan Pengujian UU Nomor 18 Tahun 2009 berkaitan dengan pemberlakuan system zona sebagaimana Putusan MK Nomor 137/PUU-VII/2009;
8. Bahwa Pemohon II (dr.drh. Mangku Sitepu) adalah warga negara Indonesia yang berprofesi sebagai seorang dokter dan dokter hewan sekaligus, sebagai profesi yang selama ini dijalannya. Pemohon adalah korban dari Penyakit Mulut dan Kuku (PMK)/Penyakit hewan yang menular, yang tertular ketika Pemohon menjalankan profesinya sebagai dokter hewan. Oleh karenanya Pemohon merasa hak konstitusionalnya dirugikan yakni untuk bisa hidup sehat dan sejahtera, bebas dari penyakit yang dibawa/ditularkan melalui hewan atau produk hewan dari negara yang tidak aman/tidak bebas dari penyakit hewan menular.
9. Pemohon III (Drs. Dedi Setiadi) adalah warga negara Indonesia yang merupakan seorang peternak Sapi perah yang tergabung dalam Gabungan Koperasi Susu Indonesia (GKSI) yang mewadahi perkumpulan peternak sapi perah di Indonesia. Dengan berlakunya sistem zona dalam pemasukan ternak maupun produk ternak/hewan kedalam negeri, maka akan mengancam keamanan, keselamatan manusia, hewan, dan lingkungan serta ternak sapi bahkan susu yang selama ini pemohon kelola, oleh karenanya merugikan hak konstitusional Pemohon; Dan Pemohon telah dinyatakan memiliki *legal standing* dalam permohonan

Pengujian UU Nomor 18 Tahun 2009 berkaitan dengan pemberlakuan system zona sebagaimana Putusan MK Nomor 137/PUU-VII/2009;

10. Pemohon IV (Gun Gun Muhamad Lutfi Nugraha, S.Sos.) adalah warga negara Indonesia, seorang peternak dan pedang susu segar, serta konsumen daging dan susu yang tentunya akan mengalami kerugian konstitusional berupa tidak tersedianya daging hewan yang sehat serta susu yang sehat, jika sistem zona base di Indonesia berdasarkan ketentuan Undang-Undang *a quo* berlaku;
11. Pemohon V (Muthowif, S.H., M.H.) adalah warga negara Indonesia yang berprofesi sebagai pedagang daging sapi sekaligus konsumen daging dan susu, merasa dirugikan hak konstitusionalnya jika ketentuan *zona base* dalam UU Nomor 41/2014 berlaku. Menurut penulis pemberlakuan sistem zona yang mengancam keselamatan dan kesehatan ternak, akan merugikan bagi Pemohon dalam menjalankan usahanya;
12. Pemohon VI (Dr. Rachmat Pambudy) adalah seorang Dosen, peternak, sekaligus konsumen daging dan susu segar yang akan mengalami kerugian konstitusional berupa tidak tersedianya daging hewan yang sehat serta susu yang sehat, jika prinsip minimum security dengan pemberlakuan zona base di Indonesia berdasarkan ketentuan Undang-Undang *a quo*;
13. Bahwa para Pemohon merasa hak konstitusionalnya yang dilindungi oleh UUD 1945 dilanggar dengan berlakunya rumusan frase atau kata objek permohonan *a quo*, yakni hak konstitusional para Pemohon berkaitan dengan:
 - a) Hak atas kepastian hukum
 - b) Hak untuk hidup serta mempertahankan hidup dan kehidupannya;
 - c) Hak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat.
 - d) Hak atas usaha, usaha peternakan, usaha jual-beli daging dan susu, dalam system Perekonomian nasional yang diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

14. Bahwa hak-hak konstitusional Para pemohon tersebut dijamin oleh UUD 1945 sebagaimana ketentuan Pembukaan UUD, Pasal 1 ayat (3), Pasal 24C ayat (1), Pasal 28A, Pasal 28H ayat (1), dan Pasal 33 ayat (4) UUD 1945, yang berbunyi sebagai berikut:
- 1) Pembukaan UUD 1945 : “...melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia”
 - 2) Pasal 1 ayat (3) menyatakan, “Negara Indonesia adalah negara hukum”.
 - 3) Pasal 24C ayat (1) : “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: (a) menguji undang-undang (UU) terhadap UUD NRI Tahun 1945 ...”
 - 4) Pasal 28A menyatakan, “Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya”;
 - 5) Pasal 28H ayat (1) menyatakan: “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”;
 - 6) Pasal 33 ayat (4) menyatakan, “Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional”;
15. Bahwa oleh karenanya menurut para Pemohon berlakunya frase “atau zona dalam suatu negara” dalam Pasal 36C ayat (1), kata “zona” dalam Pasal 36C ayat (3), kata “zona” dalam Pasal 36D ayat (1), dan frase “atau zona dalam suatu negara” dalam Pasal 36E ayat (1) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 338) Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5619) hal tersebut telah merugikan hak konstitusional para Pemohon oleh karenanya bertentangan dengan UUD 1945 khususnya Pembukaan UUD 1945, Pasal 1 ayat (3), Pasal 24C ayat (1), Pasal 28A, Pasal 28H ayat (1), dan Pasal 33 ayat (4) UUD 1945.
16. Dengan demikian, para Pemohon sebagai perorangan warga negara Indonesia, pedagang, peternak, konsumen, dalam rangka pengujian

Undang-Undang terhadap UUD 1945 sebagaimana ditentukan dalam Pasal 51 huruf c UU MK, telah memenuhi syarat kualifikasi dan kerugian konstitusional yang menentukan kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon.

III. OBJEK PERMOHONAN

Rumusan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan

Pasal 36C:

- (1) 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.

Penjelasan: Yang dimaksud dengan "zona dalam suatu negara" adalah bagian dari suatu negara yang mempunyai batas alam, status kesehatan populasi Hewan, status epidemiologik Penyakit Hewan Menular, dan efektivitas daya kendali.

- (2) 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.
- (3) Pemasukan Ternak Ruminansia Indukan yang berasal dari **ZONA** sebagaimana dimaksud pada ayat (1), selain harus memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) juga harus terlebih dahulu:
 - a. 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;
 - b. dilakukan penguatan sistem dan pelaksanaan surveilan di dalam negeri; dan
 - c. ditetapkan tempat pemasukan tertentu.
- (4) Setiap orang yang melakukan pemasukan Ternak Ruminansia Indukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib memperoleh izin dari Menteri.

- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pemasukan Ternak Ruminansia Indukan ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia diatur dengan Peraturan Menteri.

Pasal 36D:

- (1) Pemasukan Ternak Ruminansia Indukan yang berasal dari **ZONA** sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36C harus ditempatkan di pulau karantina sebagai instalasi karantina Hewan pengamanan maksimal untuk jangka waktu tertentu.
- (2) Ketentuan mengenai pulau karantina diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Penjelasan:

Pasal 36D

Yang dimaksud dengan "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 dilalulintasbebasakan ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk keperluan pengembangan Peternakan.

Yang dimaksud dengan "jangka waktu tertentu" adalah jangka waktu yang dibutuhkan untuk memastikan Ternak Ruminansia Indukan bebas dari agen Penyakit Hewan Menular.

Pasal 36E:

- (1) Dalam hal tertentu, dengan tetap memerhatikan kepentingan nasional, dapat dilakukan pemasukan ternak dan/atau produk hewan dari suatu negara **ATAU ZONA DALAM SUATU NEGARA** yang telah memenuhi persyaratan dan tata cara pemasukan Ternak dan/atau Produk Hewan.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai dalam hal tertentu dan tata cara pemasukannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah."

Penjelasan:

Pasal 36E

Yang dimaksud dengan "dalam hal tertentu" adalah keadaan mendesak, antara lain, akibat bencana, saat masyarakat membutuhkan pasokan

Ternak dan/atau Produk Hewan.

Bahwa yang dimaksud dengan:

- Ternak Ruminansia Indukan adalah Ternak betina bukan bibit yang memiliki organ reproduksi normal dan sehat digunakan untuk pengembangbiakan (Pasal 1 angka 5b UU Nomor 41/2014).
- Ternak adalah Hewan peliharaan yang produknya diperuntukan sebagai penghasil pangan, bahan baku industri, jasa, dan/atau hasil ikutannya yang terkait dengan pertanian (Pasal 1 angka 5 UU Nomor 41/2014).
- Produk Hewan adalah semua bahan yang berasal dari Hewan yang masih segar dan/atau telah diolah atau diproses untuk keperluan konsumsi, farmakoseutika, pertanian, dan/atau kegunaan lain bagi pemenuhan kebutuhan dan kemaslahatan manusia. (Pasal 1 angka 13 UU Nomor 41/2014)
- zona dalam suatu negara" adalah bagian dari suatu negara yang mempunyai batas alam, status kesehatan populasi Hewan, status epidemiologik Penyakit Hewan Menular, dan efektivitas daya kendali. [Penjelasan Pasal 36C ayat (1)].

Bahwa menurut para Pemohon rumusan Pasal 36C, Pasal 36D, dan Pasal 36E UU Nomor 41/2014 bermakna sebagai berikut:

1. Rumusan Pasal 36C-36D jika disimpulkan bermakna:

*Diperbolehkan melakukan pemasukan/impor Ternak Ruminansia Indukan dari suatu zona atau bagian dari suatu negara dan **harus ditempatkan di pulau karantina.***
2. Sedangkan Rumusan Pasal 36E jika disimpulkan bermakna:

*Pada saat masyarakat membutuhkan pasokan Ternak dan/atau Produk Hewan atau akibat bencana, diperbolehkan melakukan pemasukan/Impor hewan (ternak) dan/atau produk hewan dari suatu zona atau bagian dari suatu negara **tanpa ditempatkan di pulau karantina.***
3. Bahwa menurut Para pemohon melakukan pemasukan/impor Ternak Ruminansia Indukan maupun ternak dan produk ternak dari suatu Negara yang tidak bebas penyakit hewan menular/zoonosis/PMK (Penyakit Mulut dan Kuku) akan membahayakan kehidupan manusia kehidupan Para pemohon, hewan dan lingkungan (Kesehatan Veteriner), mengancam kelangsungan usaha peternakan, kelangsungan usaha daging dan susu para pemohon serta ketersediaan daging dan susu segar serta sehat yang dikonsumsi para

pemohon dan masyarakat.

4. Bahwa Ternak Ruminansia Indukan, Ternak/Hewan maupun Produk hewan dapat menjadi media penularan penyakit hewan/PMK dari negara yang tidak bebas penyakit menular, karena jenis penyakit hewan menular seperti PMK (Penyakit Mulut dan Kuku) yang memiliki sifat dan karakter yang spesifik, bahkan tahan terhadap panas, dan sinar ultra violet dan dapat menular melalui udara hingga pada jarak 100 km.
5. Bahwa oleh karenanya pemasukan hewan/ternak, ternak ruminansia indukan maupun produk hewan dari zona atau bagian dari suatu negara yang tidak bebas penyakit hewan menular sangat jelas dan nyata membahayakan keamanan, keselamatan manusia, hewan dan lingkungan serta usaha peternakan dan usaha daging dan susu segar para pemohon, serta ketersediaan daging dan susu yang sehat.
6. Bahwa penyakit hewan menular juga memiliki karakter tidak terlihat/tidak dapat diketahui secara langsung... melainkan dapat baru diketahui pada 3,5 tahun setelah terserang penyakit tersebut.
7. Berdasarkan hal tersebut, maka keberadaan pulau karantina bukan solusi untuk mencegah masuknya penyakit hewan menular yang dibawa oleh Ternak Ruminansia Indukan dari Negara yang tidak bebas penyakit. Apalagi penularan melalui hewan/ternak dan produk ternak yang tidak melalui pulau karantina.
8. Bahwa berdasarkan uraian tersebut di atas, ditambah dengan fakta yuridis bahwa pemberlakuan system zona yang dirumuskan dengan frase "ATAU ZONA DALAM SUATU NEGARA" maupun kata "ZONA" sesungguhnya telah dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat sebagaimana Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-VII/2009 tanggal 25 Agustus 2010, oleh karenanya para pemohon merasa hak konstitusionalnya dilanggar dengan rumusan frase maupun kata dalam objek permohonan *a quo*.
9. Bahwa oleh karena itu para pemohon memohon kepada Mahkamah Konstitusi untuk menyatakan frase "atau zona dalam suatu negara" dalam Pasal 36C ayat (1), kata "zona" dalam Pasal 36C ayat (3), kata "zona", dalam Pasal 36D ayat (1), dan frase "atau zona dalam suatu negara" dalam Pasal 36E ayat (1) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-

Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat, sehingga rumusnya menjadi:

Pasal 36C:

- (1) Pemasukan Ternak Ruminansia Indukan ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dapat berasal dari suatu negara yang telah memenuhi persyaratan dan tata cara pemasukannya.
- (2) 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.
- (3) Pemasukan Ternak Ruminansia Indukan yang berasal dari sebagaimana dimaksud pada ayat (1), selain harus memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) juga harus terlebih dahulu:
 - a. 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;
 - b. dilakukan penguatan sistem dan pelaksanaan surveilan di dalam negeri; dan
 - c. ditetapkan tempat pemasukan tertentu.
- (4) Setiap Orang yang melakukan pemasukan Ternak Ruminansia Indukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib memperoleh izin dari Menteri.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pemasukan Ternak Ruminansia Indukan ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia diatur dengan Peraturan Menteri.

Pasal 36D:

- (1) Pemasukan Ternak Ruminansia Indukan yang berasal dari sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36C harus ditempatkan di pulau karantina sebagai instalasi karantina Hewan pengamanan maksimal untuk jangka waktu tertentu.
- (2) Ketentuan mengenai pulau karantina diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal 36E:

- (1) Dalam hal tertentu, dengan tetap memerhatikan kepentingan nasional,

dapat dilakukan pemasukan ternak dan/atau produk hewan dari suatu negara yang telah memenuhi persyaratan dan tata cara pemasukan Ternak dan/atau Produk Hewan.

- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai dalam hal tertentu dan tata cara pemasukannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

IV. PASAL PENGUJIAN DALAM UUD 1945

Para pemohon mengajukan permohonan Pengujian frase "atau zona dalam suatu negara" dalam Pasal 36C ayat (1), kata "zona" dalam Pasal 36C ayat (3), kata "zona", dalam Pasal 36D ayat (1), dan frase "atau zona dalam suatu negara" dalam Pasal 36E ayat (1) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 338) Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5619) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Para Pemohon merasa hak konstitusionalnya dilanggar dengan rumusan objek permohonan tersebut oleh karenanya menurut para Pemohon rumusan objek permohonan bertentangan dengan UUD 1945, khususnya Pembukaan UUD 1945, Pasal 1 ayat (3), Pasal 24C ayat (1), Pasal 28A, Pasal 28H ayat (1), dan Pasal 33 ayat (4) yang berbunyi sebagai berikut :

- a. Pembukaan UUD 1945: "*...melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia*"
- b. Pasal 1 ayat (3) menyatakan, "*Negara Indonesia adalah negara hukum*".
- c. Pasal 24C ayat (1): "*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: (a) menguji undang-undang (UU) terhadap UUD RI tahun 1945 ...*"
- d. Pasal 28A menyatakan, "*Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya*";
- e. Pasal 28H ayat (1) menyatakan, "*Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan*";
- f. Pasal 33 ayat (4) menyatakan, "*Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi*

berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional”;

V. URAIAN ALASAN-ALASAN PERMOHONAN

Adapun alasan-alasan diajukannya permohonan ini adalah sebagai berikut :

1. Pembentuk Undang-Undang mengabaikan Putusan Mahkamah Konstitusi oleh karenanya bertentangan dengan Pasal 24C ayat (1) dan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945

Pasal 24C ayat (1): *“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: (a) menguji undang-undang (UU) terhadap UUD NRI Tahun 1945 ...”*

Pasal 1 ayat (3) : *“Negara Indonesia adalah negara hukum”*

- 1.1. Bahwa Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan, di undangkan pada tanggal 17 Oktober 2014.
- 1.2. Bahwa UU Nomor 41 Tahun 2014 lahir setelah UU Nomor 18 Tahun 2009 beberapa frase dan kata dalam Undang-Undang tersebut dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat oleh Mahkamah Konstitusi sejak Putusan Nomor 137/PUU-VII/2009 tanggal 25 Agustus 2010.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-VII/2009 tanggal 25 Agustus 2010 yang amarnya menyatakan:

AMAR PUTUSAN

Mengadili

- 1) Menyatakan permohonan para Pemohon dikabulkan untuk sebagian;
- 2) Menyatakan:
 - frasa, "Unit usaha produk hewan pada suatu negara atau zona", dalam Pasal 59 ayat (2);
 - frasa, "Atau kaidah internasional" dalam Pasal 59 ayat (4);
 - kata "dapat" dalam Pasal 68 ayat (4) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 84, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5015) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

3) Menyatakan:

- frasa, "Unit usaha produk hewan pada suatu negara atau zona", dalam Pasal 59 ayat (2);
- frasa, "Atau kaidah internasional" dalam Pasal 59 ayat (4),
- kata "dapat" dalam Pasal 68 ayat (4) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 84, tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.
- Menolak permohonan para Pemohon untuk selain dan selebihnya;
- Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya;

1.3. Dalam pertimbangan hukumnya **Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-VII/2009 tanggal 25 Agustus 2010**, menyatakan:

[3.16] Menimbang bahwa Pasal 59 ayat (2) UU 18/2009 menyatakan, "Produk hewan segar yang dimasukkan ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a harus berasal dari unit usaha produk hewan pada suatu negara atau zona dalam suatu negara yang telah memenuhi persyaratan dan tata cara pemasukan produk hewan", sementara yang dimohonkan pengujian oleh para Pemohon adalah frasa, "unit usaha produk hewan pada suatu negara atau zona";

Bahwa dalam negara kesejahteraan, Pemerintah harus ikut aktif dalam lalu lintas perekonomian, termasuk membentuk regulasi yang melindungi serta mendorong ke arah kesejahteraan masyarakat. Dalam rangka melindungi masyarakat terhadap kemungkinan timbulnya kerugian di bidang ekonomi, Pemerintah harus membuat regulasi yang menjamin ke arah tersebut.

Bahwa impor produk hewan segar yang berasal dari unit usaha produk hewan pada suatu negara atau zona, merupakan tindakan yang tidak hati-hati bahkan berbahaya, sebab unit usaha dari suatu zona tidak memberikan keamanan yang maksimal, karena dapat saja suatu zona sudah dinyatakan bebas penyakit hewan, akan tetapi karena negara tempat zona itu berada masih memiliki zona yang belum bebas

penyakit hewan kemudian mengakibatkan tertular penyakit hewan dari zona lainnya. Sebagai contoh, penyakit mulut dan kuku (PMK), menurut ahli Dr. drh. Sofyan Sudardjat, M.S., penyakit tersebut ditularkan melalui udara yang menurut penelitian Smith, John, dan Malfin dapat ditularkan sejauh 100 kilometer. Selain itu, menurut ahli, hewan yang terserang PMK dapat kelihatan tidak sakit tetapi dapat menularkan virus kepada yang lain. Pendapat ahli Dr. drh. Sofyan Sudardjat, M.S. sejalan dengan pendapat ahli drh. Bachtiar Murad yang menerangkan bahwa pada abad ke-20 di Eropa muncul new variant dari Creutzfeldt-Jakob Disease, suatu penyakit yang belum ada obatnya, disebabkan oleh prion (semacam sel protein liar) yang tidak dapat mati pada suhu 200° C, dan hanya mati pada suhu 1.000° C. Penyakit ini dapat ditularkan melalui daging, tulang, dan produk-produk seperti meat and bone meal atau tepung daging dan tulang yang masih kita impor dari luar negeri untuk makanan ternak. Oleh karena itu, perlu penerapan keamanan maksimal (maximum security) apabila ingin melindungi bangsa, manusia, dan hewan di Indonesia. Hal yang diterangkan kedua ahli tersebut sejalan pula dengan pendapat ahli Dr. Ir. Rochadi Tawaf, M.S. yang mengemukakan bahwa karena PMK ditularkan melalui komoditi hewan secara airborne diseases, maka risiko terjangkit PMK sangat tinggi apabila mengimpor hewan atau produk hewan dari negara yang tertular.

Bahwa Pemerintah bisa lebih bertindak hati-hati sesuai dengan salah satu asas dari asas-asas umum pemerintahan yang baik, yakni asas kehati-hatian, manakala ketentuan yang mengatur tentang impor produk hewan segar itu tidak didasarkan pada kriteria “suatu zona dalam suatu negara”, melainkan pada suatu negara yang telah memenuhi persyaratan dan tata cara pemasukan produk hewan;

Bahwa berdasarkan pertimbangan di atas, frasa “**atau zona dalam suatu negara**” dinilai bertentangan dengan UUD 1945; Bahwa dengan demikian, Pasal 59 ayat (2) UU 18/2009 menjadi, “Produk hewan segar yang dimasukkan ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a harus berasal

dari unit usaha produk hewan pada suatu negara yang telah memenuhi persyaratan dan tata cara pemasukan produk hewan”.

- 1.4. Jika diperbandingkan maka rumusan pasal yang telah diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi dengan UU Nomor 41 Tahun 2014 adalah:

<p>Rumusan Pasal 59 ayat (2) UU Nomor 18 Tahun 2009 (sebelum Putusan MK Nomor 137/2009)</p>	<p>Rumusan Pasal 59 ayat (2) UU Nomor 18 Tahun 2009 dalam Putusan MK Nomor 137/2009 atau setelahnya</p>
<p>(2) “Produk hewan segar yang dimasukkan ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a <u>harus berasal dari unit usaha produk hewan pada suatu negara atau zona dalam suatu negara</u> yang telah memenuhi persyaratan dan tata cara pemasukan produk hewan”.</p>	<p>Dalam Pertimbangan MK Nomor 137/2009: Frase: <u>“atau zona dalam suatu Negara”</u> dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945, sehingga rumusannya menjadi :</p> <p>“Produk hewan segar yang dimasukkan ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a harus berasal dari unit usaha produk hewan pada suatu negara yang telah memenuhi persyaratan dan tata cara pemasukan produk hewan”.</p> <p>Dalam Amar Putusan MK Nomor 137/2009: Frase: <u>“unit usaha produk hewan pada suatu negara atau zona”</u> dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945, sehingga rumusannya menjadi:</p> <p>“Produk hewan segar yang dimasukkan ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a <u>harus berasal dalam suatu Negara</u> yang telah memenuhi persyaratan dan tata cara pemasukan produk hewan”.</p>
<p>Rumusan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 tentang Perubahan</p>	

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan (Revisi UU Nomor 18 Tahun 2009 setelah Putusan MK)

Pasal 36C:

- (6) 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.

Penjelasan: Yang dimaksud dengan "zona dalam suatu negara" adalah bagian dari suatu negara yang mempunyai batas alam, status kesehatan populasi Hewan, status epidemiologik Penyakit Hewan Menular, dan efektivitas daya kendali.

- (2) 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.
- (3) Pemasukan Ternak Ruminansia Indukan yang berasal dari **ZONA** sebagaimana dimaksud pada ayat (1), selain harus memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) juga harus terlebih dahulu: a. 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; b. dilakukan penguatan sistem dan pelaksanaan surveilan di dalam negeri; dan c. ditetapkan tempat pemasukan tertentu.
- (4) Setiap Orang yang melakukan pemasukan Ternak Ruminansia Indukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib memperoleh izin dari Menteri.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pemasukan Ternak Ruminansia Indukan ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia diatur dengan Peraturan Menteri.

Pasal 36D:

- (1) Pemasukan Ternak Ruminansia Indukan yang berasal dari **ZONA** sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36C harus ditempatkan di pulau karantina sebagai instalasi karantina Hewan pengamanan maksimal untuk jangka waktu tertentu.
- (2) Ketentuan mengenai pulau karantina diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Penjelasan Pasal 36D:

Yang dimaksud dengan "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 dilalulintasbebasan ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk keperluan pengembangan Peternakan.

Yang dimaksud dengan "jangka waktu tertentu" adalah jangka waktu yang dibutuhkan untuk memastikan Ternak Ruminansia Indukan bebas dari agen Penyakit Hewan Menular.

Pasal 36E:

- (1) Dalam hal tertentu, dengan tetap memerhatikan kepentingan nasional, dapat dilakukan pemasukan ternak dan/atau produk hewan dari suatu negara **ATAU ZONA DALAM SUATU NEGARA** yang telah memenuhi persyaratan dan tata cara pemasukan Ternak dan/atau Produk Hewan.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai dalam hal tertentu dan tata cara pemasukannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah."

Penjelasan Pasal 36E:

Yang dimaksud dengan "**dalam hal tertentu**" adalah keadaan mendesak, antara lain, akibat bencana, **saat masyarakat membutuhkan pasokan Ternak dan/ atau Produk Hewan.**

- 1.5. Bahwa sekalipun terdapat perbedaan rumusan frase yang dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 antara rumusan dalam Pertimbangan Mahkamah Konstitusi yang berbunyi, "**atau zona dalam suatu Negara**" bertentangan dengan UUD 1945, sehingga rumusan Pasal 59 ayat (2) UU Nomor 18/2009 menjadi:

"Produk hewan segar yang dimasukkan ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a harus berasal dari **unit usaha produk hewan pada suatu negara** yang telah memenuhi persyaratan dan tata cara pemasukan produk hewan".

dengan rumusan dalam Amar Putusan MK yang berbunyi: "**unit usaha produk hewan pada suatu negara atau zona**" dinyatakan bertentangan

dengan UUD 1945, sehingga rumusan Pasal 59 ayat (2) UU No. 18/2009 menjadi:

“Produk hewan segar yang dimasukkan ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a harus berasal dalam suatu Negara yang telah memenuhi persyaratan dan tata cara pemasukan produk hewan”.

namun hemat pemohon perbedaan tersebut tidak menimbulkan perbedaan makna, keduanya memiliki makna/arti/maksud yang sama yakni menyatakan pemberlakuan sistem zona dalam pemasukan ternak/importasi ternak maupun produk ternak bertentangan dengan UUD 1945;

- 1.6. Bahwa dengan perbandingan rumusan tersebut di atas, dengan jelas terlihat RUMUSAN NORMA tentang penerapan SISTEM ZONA melalui frase “ATAU ZONA DALAM SUATU NEGARA” atau kata “ZONA” yang telah dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 1.7. Bahwa namun demikian memperhatikan pada objek permohonan *a quo* sangat jelas bahwa norma hukum berkaitan dengan pemberlakuan sistem zona dalam pemasukan hewan atau produk hewan kedalam Negara Republik Indonesia yang oleh Mahkamah Konstitusi dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 justru dihidupkan kembali dalam Undang-Undang Nomor 41/2014.
- 1.8. Hal ini menunjukkan bahwa pembentuk UU Nomor 41/2014 nyata-nyata tidak menghargai dan menghormati putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/2009. Padahal Mahkamah Konstitusi diberi mandat UUD 1945 sebagai lembaga penafsir konstitusi (*interpreter of constitution*) dan penjaga konstitusi (*guardian of constitution*), yang hakekat putusannya adalah berisi jiwa konstitusi (*the soul of constitution*). Pembentuk Undang-Undang tidak menghormati, mematuhi, dan melaksanakan putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat *orga omnes* berarti menunjukkan pembangkangan terhadap konstitusi itu sendiri. Seharusnya pembentuk Undang-Undang (DPR dan Presiden) memegang teguh **asas self respect atau self obidence**. Makna yang terkandung dalam asas tersebut penyelenggara negara harus menghormati Putusan MK, karena tidak dikenal adanya upaya pemaksa

yang langsung melalui juru sita seperti halnya dalam prosedur hukum perdata;

- 1.9. Maka adalah patut jika UU Nomor 41/2014 yang menghidupkan kembali norma yang telah dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat, sebagai bentuk pelecehan, merendahkan martabat kehormatan lembaga konstitusi. Dan oleh karenanya bertentangan dengan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan sebagai berikut: (1) *Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil Pemilu.*
- 1.10. Sehubungan dengan itu Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 sesungguhnya menegaskan putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final dan mengikat (*binding*). Putusan final diartikan bahwa tidak ada lagi upaya hukum lain yang dapat ditempuh. Olehnya itu, putusan Mahkamah Konstitusi tersebut telah memiliki kekuatan mengikat secara umum dimana semua pihak harus tunduk dan taat melaksanakan putusan tersebut, meskipun tidak menutup kemungkinan terdapat juga pihak-pihak tertentu yang merasa keadilannya dirugikan akibatnya.
- 1.11. Bahwa sifat final terhadap putusan Mahkamah Konstitusi mengacu pada keinginan untuk segera mewujudkan kepastian hukum bagi para pencari keadilan dan merupakan upaya dalam menjaga wibawa peradilan konstutusal (*constitutional court*). Dengan demikian, sejak diucapkannya putusan oleh Hakim Konstitusi maka putusan tersebut telah berkekuatan hukum tetap (*in kracht*), sehingga tidak ada lagi akses bagi para pihak untuk menempuh upaya hukum lainnya. Artinya, sejak putusan tersebut keluar, maka sudah berlaku dan segera untuk dieksekusi.
- 1.12. Olehnya itu, kepastian hukum merupakan perlindungan bagi para pencari keadilan (*justiciable*) terhadap tindakan yang sewenang-wenang. Sehingga dengan adanya kepastian hukum, maka masyarakat akan lebih tertib,

karena hukum bertugas menciptakan kepastian hukum yang bertujuan untuk ketertiban masyarakat.

- 1.13. Maka dari itu, keberadaan Mahkamah Konstitusi merupakan langkah nyata dalam sistem ketatanegaraan yang tidak lain berperan sebagai pengawal serta penafsir tunggal konstitusi (*The Guardian and The Interpreter of Constitution*) yang direfleksikan melalui putusan-putusan sesuai dengan kewenangannya. Sehingga konstitusi selalu dijadikan landasan dan dijalankan secara konsisten oleh setiap komponen negara dan masyarakat.
- 1.14. Dalam kaitan dengan hal di atas, A. Mukthie Fadjar, mantan Hakim Konstitusi, (*Malik. Telaah Makna Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi yang Final dan Mengikat*. Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jurnal Konstitusi, Vol. 6 No. 1, April 2009, hlm. 84.) menyatakan bahwa Penjelasan UU Nomor 24 Tahun 2003 dalam penjelasan umumnya menegaskan beberapa butir arahan ikhwal Mahkamah Konstitusi sebagai penjaga dan penafsir konstitusi, yakni: (1) Agar konstitusi dilaksanakan secara bertanggung jawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi. (2) Menjaga terselenggaranya pemerintahan negara yang stabil. (3) Bentuk koreksi terhadap pengalaman kehidupan ketatanegaraan di masa lalu yang ditimbulkan oleh tafsir ganda terhadap konstitusi.
- 1.15. Dalam konteks ini, putusan-putusan yang final dan mengikat ditafsirkan sesuai dengan konstitusi sebagai hukum tertinggi (*gronwet*), dimana pelaksanaannya harus bertanggung jawab. Artinya Mahkamah Konstitusi tidak hanya sebagai penafsir melalui putusan-putusannya, melainkan juga sebagai korektor yang aplikasinya tercermin dalam Undang-Undang yang dibuat oleh DPR dan Presiden dengan batu uji konstitusi melalui interpretasinya dengan kritis dan dinamis.
- 1.16. Maka dari itu, putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat final dan mengikat secara hukum (*binding*) merupakan refleksi dari fungsinya sebagai penjaga serta penafsir konstitusi, dan memastikan bahwa Undang-Undang yang dihasilkan sebagai produk DPR beserta Pemerintah, tetap sejalan dengan amanat konstitusi.

- 1.17. Oleh karena itu adalah patut untuk dinyatakan pembentukan dan penghidupan kembali norma hukum “system Zona” yang telah dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dalam UU Nomor 41/2014 *a quo*, adalah bertentangan dengan prinsip Negara hukum sebagaimana Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945.
- 1.18. Dengan mengulang pertimbangan MK dalam Putusan Nomor 13/PUU-VI/200S, yang merumuskan perbuatan pembuat Undang-Undang yang menghidupkan norma yang telah dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 sebagai mana disebutkan: "...telah cukup alasan bagi Mahkamah untuk menilai adanya kesengajaan pembentuk Undang-Undang melanggar UUD 1945. Keadaan demikian, jika dibiarkan, di satu pihak akan berdampak pada berkembangnya sikap menisbikan kewajiban untuk menghormati dan menaati Undang-Undang Dasar sebagai norma hukum tertinggi dalam negara hukum ...". Oleh karena itu penisbian kewajiban untuk menghormati dan menaati Undang-Undang Dasar demikian, dengan sendirinya merupakan pengurangan terhadap makna bahwa Indonesia adalah negara hukum sebagaimana ditegaskan oleh Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 dan bahkan, disadari atau tidak merupakan delegitimasi terhadap konstitusi sebagai hukum tertinggi";
- 1.19. Delegitimasi konstitusi seperti yang terjadi dalam tindakan yang dengan sengaja dilakukan pembuat Undang-Undang, merupakan hal yang tidak dapat ditolerir, karena dapat menimbulkan krisis dalam kehidupan konstitusi dan berbahaya bagi kelangsungan hidup bernegara, bagi prinsip negara hukum sebagaimana Pasal 1 ayat (3) UUD 1945.
2. PEMBERLAKUAN SISTEM ZONA DALAM IMPORTASI TERNAK RUMINANSIA INDUKAN, TERNAK MAUPUN PRODUK TERNAK, MENGANCAM KEAMANAN DAN KESELAMATAN MANUSIA, HEWAN, DAN LINGKUNGAN TERMASUK SEKTOR USAHA PARA PEMOHON
- 2.1. Bahwa penerapan system zona dalam pemasukan/importasi hewan atau produk hewan sebagaimana rumusan frase “atau zona dalam suatu negara” dalam Pasal 36C ayat (1), kata “zona” dalam Pasal 36C ayat (3), kata “zona”, dalam Pasal 36D ayat (1), dan frase “atau zona dalam suatu

negara” dalam Pasal 36E ayat (1) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014, menurut para Pemohon bermakna:

- 2.1.1. Bahwa pemerintah maupun swasta boleh melakukan impor hewan atau produk hewan dari negara yang belum bebas penyakit menular;
- 2.1.2. Bahwa Negara Indonesia tunduk dan percaya pada mekanisme kesehatan hewan maupun pengawasan negara asal hewan atau produk hewan tersebut, karena sesuai prinsip kedaulatan Negara, Negara lain tidak mungkin ikut campur mengatur dan mengurus kegiatan peternakan maupun bisnis ternak pada negara lain.
- 2.1.3. Bahwa Negara Indonesia mengabaikan kemungkinan penyelundupan hewan yang berasal dari zona tidak bebas dan dijual pada zona bebas, padahal hal seperti ini sangat dimungkinkan terjadi karena semua mekanisme dan pengawasan ada pada negara asal tersebut;
- 2.1.4. Bahwa Negara Indonesia mengakui dan mengikuti saja penetapan zona-zona atau bagian-bagian yang bebas dan tidak bebas dari suatu negara;
- 2.1.5. Bahwa Negara Indonesia mengesankan siap menampung hewan atau produk hewan yang terserang penyakit menular, yang kemungkinan diketahui setelah sampai/masuk di Indonesia maupun 3,5 tahun kemudian sebagaimana kemungkinan diketahuinya gejala penyakit PMK, padahal Negara Indonesia hingga saat ini belum memiliki kemampuan dengan teknologi dan sumber daya manusia yang memadai, bahkan Inggris yang disebut-sebut sebagai negara maju dengan kemampuan teknologi dan Sumber daya manusia yang tinggi ternyata gagal dan terjadi wabah PMK.

Misalnya:

Hingga saat ini Indonesia belum memiliki sistem pengujian terhadap produk-produk hewan yang berbahaya bagi konsumen sebagaimana di negara-negara lain. Misalnya setiap produk daging sapi yang diimpor AS ke Jepang wajib dilengkapi jaminan berupa pengujian BSE. Sementara di Indonesia pengujian dalam rangka sertifikasi semacam itu amatlah mahal dan Indonesia tidak mempunyai laboratorium untuk menguji BSE tersebut.

2.1.6. Bahwa Negara Indonesia juga mengesankan siap menanggung risiko ekonomi yang besar bagi para peternak, pedagang daging, dan susu bahkan keselamatan manusia dan hewan lainnya yang dapat tertular penyakit hewan menular seperti PMK.

3. PENGALAMAN MASA LALU, PENERAPAN *COUNTRY BASE*, DAN BESARNYA KERUGIAN AKIBAT PMK SERTA TIDAK EFEKTIFNYA PULAU KARANTINA

- 3.1. Indonesia pernah mengalami kerugian ekonomi yang sangat besar di masa silam sebagai akibat serangan Penyakit Mulut dan Kuku (PMK), dan untuk mengatasinya membutuhkan biaya yang besar dan waktu hingga 100 tahun untuk bebas dari penyakit ini.
- 3.2. Pada akhir abad ke-18 Indonesia terjangkit wabah yang sangat merugikan petani ternak. Dari ternak-ternak yang diimpor muncul berbagai penyakit, dan lima penyakit di antaranya sangat berbahaya, yaitu: (a) Penyakit Ngorok pada tahun 1884; (b) Penyakit Antrax pada tahun 1884; (c) Penyakit Sura pada tahun 1886; (d) Penyakit Mulut dan Kuku pada tahun 1887, dan (e) Penyakit Rindhepest pada tahun 1897;
- 3.3. Bahwa penyakit mulut dan kuku (PMK) bagi hewan sangat ditakuti oleh bangsa Indonesia karena berdampak pada empat aspek, yaitu 1. aspek teknis; 2. aspek kematian; 3. aspek kemajiran; dan 4. aspek penurunan produksi yang berdampak pada berkurangnya tenaga kerja;
- 3.4. Bahwa pada saat statusnya belum bebas PMK pemerintah Indonesia tahun 1977 mengalami kerugian ekonomi sebesar Rp. 110 Milyar pertahun. Dan fakta juga telah menunjukkan Indonesia baru bebas dari PMK dalam waktu 100 tahun.
- 3.5. Bahwa ciri penyakit PMK dapat ditularkan melalui udara dalam jarak 100 km dari sumber penyakit itu dapat menular. Oleh karena itu perubahan system dari *country policy* ke *zona policy* adalah mempermudah masuknya penyakit, masuknya melalui ternak maupun daging yang kita konsumsi. Apabila ada virus masuk tidak dapat kita ketahui secara langsung, baru beberapa hari kemudian akan diketahui. Tetapi dapat juga dua, tiga, atau beberapa tahun kemudian baru diketahui;
- 3.6. Bahwa terdapat penyakit hewan yang ditularkan ke manusia dan sebaliknya dari manusia kepada hewan. Penyakit hewan yang ditularkan dari hewan ke

manusia 80%-nya adalah *zoonosis*. Ini yang *reemerging diseases*. Penyakit ini disebabkan oleh *prion*, yaitu semacam sel protein liar yang sangat berbahaya. *Prion* ini sangat tahan terhadap panas dan juga tahan terhadap sinar ultra violet, dan penyakit ini tahan pula terhadap berbagai macam jenis disinfektan;

- 3.7. Bahwa penyakit PMK dapat ditularkan melalui Ternak maupun daging, produk seperti *meat and bone meal* atau tepung daging dan tulang yang masih kita impor dari luar negeri yang diperlukan untuk bahan makanan *poultry* ternak unggas di negara kita.
- 3.8. Bahwa karena sifat PMK yang ditularkan melalui komoditi hewan ini bersifat *airbone disease*, maka statusnya menjadi PMK yang sangat tinggi risikonya apabila mengimpor hewan atau produk hewan dari negara tertular. Apabila di suatu negara timbul wabah secara mendadak, maka arus perdagangan akan dihentikan oleh negara pengimpor, sehingga dampak ekonominya bagi yang tertular PMK sangat besar karena komoditi yang bersangkutan tidak laku;
- 3.9. Atas dasar itulah Indonesia menerapkan payung hukum kesehatan hewan yang ketat, sebelumnya melalui *Staatsblad* 1912 No. 432 tentang Campur Tangan Pemerintah dalam Bidang Kehewan dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1967 tentang Pokok Kehewan pada Bab 3 butir 1 dinyatakan bahwa negara dilarang mengimpor daging dari negara yang tertular penyakit hewan menular.
- 3.10. Penerapkan kebijakan *maximum security* dengan memberlakukan sistem country base/hanya melakukan pemasukan hewan ke dalam negeri/impor dari negara yang bebas penyakit hewan menular terbukti berhasil dan Indonesia dinyatakan sebagai negara bebas dari penyakit PMK.
- 3.11. Selain itu, pengalaman negara lain dijadikan contoh betapa PMK adalah penyakit yang sangat membahayakan. Ketika PMK melanda Inggris tahun 2001 telah menyebabkan negara tersebut mengalami kerugian sekitar 70 miliar poundsterling. Kerugian tersebut dialami akibat diterapkannya *stamping out* di mana puluhan ribu ternak produktif terpaksa dimusnahkan. Tercatat dalam waktu 3 (tiga) bulan sekitar 3,5 Milyard Poundsterling. Sekitar 600 ribu ekor dan 4 juta kambing/domba dan jutaan babi harus dimusnahkan. Dan ratusan ribu tenaga kerja kehilangan pekerjaan.

- 3.12. Di India , menurut DR. Krisna Ella Ketua BIOVET di Hayderabad, harus menderita kerugian per tahun sekitar \$ 5 Milyard sebagai akibat ganasnya PMK. Sampai hari ini India mengalami kesulitan untuk mengatasi PMK ini.
- 3.13. Bahwa hingga saat ini, Pemerintah Indonesia senantiasa berupaya mempertahankan status bebas penyakit *Bovine Spongiform Encephalopathy* (BSE) atau penyakit sapi gila. Penyakit ini memberi dampak berbahaya bagi kesehatan, bahkan berakibat fatal baik bagi hewan maupun bagi manusia;
- 3.14. Bahwa BSE adalah penyakit menular yang menyerang jaringan otak atau penyakit *neuro degeneratif* pada sapi. Penyakit ini menimbulkan perubahan pada otak dan jaringan syaraf tulang belakang sehingga jaringan otak tersebut berlubang-lubang seperti *spons*, karena itu disebut *spongiform*. Masa inkubasi pada hewan BSE dari 4 (empat) hingga 5 (lima) tahun dan tidak terlihat gejalanya. Hewan yang terkena penyakit ini akan mati dalam beberapa minggu atau beberapa bulan setelah terlihat gejala;
- 3.15. Bahwa penyakit ini sangat berbahaya dan gejalanya sangat parah. Gejala awalnya mirip *alzheimer* atau penyakit demensia, pelupa, hilang memori, tidak dapat berfikir, perubahan perilaku, kadang-kadang terlihat seperti gangguan psikiatrik, serta tidak dapat berkoordinasi dengan motoriknya. Selanjutnya menjadi gangguan mental, pergerakan otot tidak terkontrol, sering kejang-kejang secara *volunteer*, otot kaki dan lengan melemah dan kaku, timbul kebutaan, infeksi memori, gagal jantung, gangguan pernafasan, koma, dan berakhir dengan kematian;
- 3.16. Bahwa penyakit ini dapat menular melalui jaringan otak atau cairan sumsum tulang pasien dan dapat juga menular melalui transfusi darah. Hal ini terjadi karena pemberian hormon pertumbuhan yang bahan bakunya berasal dari sapi, yaitu mereka memberikan bahan rekombinan atau obat suntik yang mengandung unsur sapi, misalnya hormon insulin;
- 3.17. Bahwa di negara yang tidak bebas BSE, tidak menjamin adanya zona bebas BSE, karena masa inkubasinya lama dan selama masa inkubasi tersebut tidak terlihat gejalanya. Masa inkubasi BSE adalah (4-5) empat hingga lima tahun pada sapi dan 10-15 (sepuluh hingga lima belas) tahun pada manusia;

- 3.18. Sehingga peraturan perundang-undangan yang mengubah *country base* menjadi *zona base* dari asas *maximum security* menjadi *minimum security* tersebut di atas sangat membahayakan baik secara ekonomi, kesehatan dan bahkan secara politik. Kebijakan tersebut berdampak langsung terhadap keberlangsungan kehidupan manusia, peternakan dan kesehatan hewan secara keseluruhan di dalam negeri. Dan dalam perdagangan Internasional Indonesia berpotensi kehilangan statusnya sebagai negara yang bebas PMK/Penyakit hewan menular berbahaya.
- 3.19. Faktanya pula, negara-negara lain di dunia yang berstatus bebas PMK seperti Amerika Serikat, Prancis, Jepang, Jerman, Singapura, dan lain-lain yang sekalipun memiliki sistem perlindungan keamanan produk hewan dan kesehatan hewan yang canggih, masih memberlakukan persyaratan *maximum security* dalam memasukkan hewan atau produk hewan segar dari negara lain dengan membolehkan hanya dari status negara bebas (*country base*) dan bukan status zona bebas (*zone base*).
- 3.20. Bahwa penyakit hewan menular juga memiliki karakter tidak terlihat/tidak dapat diketahui secara langsung, melainkan dapat baru diketahui beberapa hari kemudian atau bahkan sampai pada 3,5 tahun setelah terserang penyakit tersebut.
- 3.21. Berdasarkan hal tersebut, maka keberadaan pulau karantina bukan solusi untuk mencegah masuknya penyakit hewan menular yang dibawa oleh Ternak Ruminansia Indukan dari Negara yang tidak bebas penyakit. Apalagi penularan melalui hewan/ternak dan produk ternak yang tidak melalui pulau karantina.
- 3.22. Bahwa oleh karenanya Pemberlakuan sistim zona dalam importasi ternak/ternak ruminansia indukan, maupun produk hewan menunjukkan :
- tidak ada perlindungan yang pasti atas kesehatan dan keselamatan masyarakat serta jaminan kelangsungan ekonomi para peternak
 - Tidak adanya pengamanan maksimum masuknya hewan dan produk hewan dari negara lain.
 - Tunduk kepada ketentuan yang berlaku pada negara lain tentang status zona aman dan tidak aman, yang berpotensi merugikan negara sendiri.

- d. Berakibat kerugian bagi peternak besar dan kecil yang ternaknya baik berupa sapi, kerbau, kambing dan domba yang berfungsi sebagai tabungan dan kekayaan mereka.

4. DIPERBOLEHKANNYA IMPOR TERNAK RUMINANSIA INDUKAN, TERNAK, MAUPUN PRODUK TERNAK DARI NEGARA YANG TIDAK BEBAS PENYAKIT HEWAN MENULAR, MERUGIKAN PARA PETERNAK LOKAL

- 4.1. Kebijakan pembukaan impor ternak maupun kebijakan memperbolehkan impor ternak dari negara yang tidak bebas penyakit hewan menular, adalah bentuk *dis-insentif* kepada peternakan dalam negeri khususnya peternakan rakyat. Produk peternakan rakyat dipaksa bersaing dengan produk ternak impor yang rata-rata sebagian besar lebih murah. Kebijakan semacam ini jelas akan semakin mematikan usaha-usaha peternakan rakyat.
- 4.2. Padahal saat ini terdapat sedikitnya 40,05 juta pekerja sektor pertanian, sebagian besar mengandalkan hasil ternak sebagai sumber pendapatan tambahan di tengah sulitnya meraih keuntungan dari usaha tani tanaman pangan. Sebanyak 2,57 juta bekerja di subsektor peternakan dalam pengertian sebagai peternak sepenuhnya dan 2,56 juta di antaranya adalah peternak sapi potong yang harus dilindungi secara hukum dan ekonomi sekaligus.
- 4.3. Bahwa masuknya PMK ke Indonesia dapat berakibat kerugian pada peternak dan juga jutaan peternak kecil yang ternaknya baik berupa sapi, kerbau, kambing dan domba serta itik/ayam yang berfungsi sebagai sumber kehidupan ekonomi serta tabungan dan kekayaan mereka.
- 4.4. Bahwa hal lain yang menjadi keberatan peternak dengan pemberlakuan sisitem zona adalah Negara Indonesia akan dimanfaatkan oleh beberapa negara yang mempunyai zona bebas sebagai pintu keluar bagi daging-daging murah dari zona yang belum bebas PMK dan harga yang sangat murah. Masuknya daging murah dari berbagai negara yang belum bebas dari penyakit hewan menular utama (PHMU) akan memukul usaha peternakan sapi rakyat karena harga yang sangat rendah.

5. KENAPA IMPOR DARI NEGARA TIDAK BEBAS PENYAKIT, PADAHAL BANYAK NEGARA YANG SUDAH BEBAS DARI PENYAKIT/PMK, SILAHKAN IMPOR ASAL AMAN

5.1. Dalam Detikfinance edisi Rabu, 11/12/2013 dengan judul "Selain Australia dan Selandia Baru, RI Bisa Impor Sapi dari 63 Negara Ini", menegaskan bahwa :

5.2. Indonesia sejatinya bisa memasukan ternak hidup dan produk ternak seperti dari Amerika Serikat dan Prancis, kedua negara itu juga masuk ke dalam *country based*. Memang Australia dan Selandia Baru memiliki keunggulan karena jarak yang lebih dekat dari Indonesia.

Dikutip dari World Organisation for Animal Health (OIE) setidaknya ada 66 negara (termasuk Indonesia, Australia dan Selandia Baru) yang memberlakukan aturan country based atau bebas dari PMK, 66 negara itu adalah:

Albania, Austria, Belarus, Belgia, Belize, Bosnia dan Herzegovina, Brunei, Bulgaria, Canada, Chile, Costa Rica, Croatia, Cuba, Cyprus, Republik Ceko, Denmark, Republik Dominika, El Salvador, Estonia, Finlandia, Macedonia, Prancis, Jerman, Guatemala, Guyana, Haiti, Honduras, Hungaria, Islandia, Irlandia, Italia, Jepang, Latvia, Lesotho, Lithuania, Luxemburg, Madagaskar, Malta, Mauritius, Meksiko, Montenegro, Belanda, New Caledonia, Nicaragua, Norwegia, Panama, Selandia Baru, Portugal, Rumania, San Marino, Serbia, Singapura, Slovakia, Slovenia, Spanyol, Swiss, Swedia, Ukraina, Inggris, Amerika Serikat dan Venezuela.

5.3. Wakil Menteri Perdagangan Bayu Krisnamurthi mengatakan ada alasan khusus mengapa Indonesia bergantung impor sapi hanya dari Australia dan Selandia Baru, menurutnya jarak kedua negara itu sangat dekat dengan Indonesia. Beberapa faktor diperhitungkan seperti lamanya perjalanan, pasokan sapi dan aspek kehalalan khusus untuk daging sapi beku.

"Kita impor juga dari Amerika Serikat dan negara lain asal bersertifikat halal. Tetapi yang diimpor adalah daging beku. Untuk sapi hidup selama ini dipandang tidak ekonomis mengimpor dari negara-negara lain (selain Australia dan Selandia Baru) karena biaya transportasi yang mahal dan lamanya perjalanan. Di samping itu kapasitas pasokan sapi negara lain juga terbatas," ungkap Bayu kepada detik Finance, Rabu (11/12/2013).

Sedangkan untuk zone based, antara lain India tidak masuk ke dalam daftar, yang ada hanya nama negara seperti Argentina, Bolivia, Brasil, Kolombia, Peru, dan Turki.

"Jadi memang tidak bisa impor sapi dari India, padahal pasokan dari India jumlahnya cukup banyak dan cukup ekonomis," ujar Bayu.

VI. Kesimpulan

1. Bahwa berdasarkan seluruh uraian tersebut di atas, maka rumusan frase "atau zona dalam suatu negara" dalam Pasal 36C ayat (1), kata "zona" dalam Pasal 36C ayat (3), kata "zona", dalam Pasal 36D ayat (1), dan frase "atau zona dalam suatu negara" dalam Pasal 36E ayat (1) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan, sesungguhnya adalah rumusan yang menghidupkan kembali sistem zona yang telah dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 137/PUU-VII/2009;
2. Bahwa frase "atau zona dalam suatu negara" dalam Pasal 36C ayat (1), kata "zona" dalam Pasal 36C ayat (3), kata "zona", dalam Pasal 36D ayat (1), dan frase "atau zona dalam suatu negara" dalam Pasal 36E ayat (1) Undang-undang Nomor 41 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan, oleh karenanya rumusan tersebut telah maupun potensial merugikan hak konstitusional para Pemohon, merendahkan martabat dan kehormatan Putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat final dan mengikat, serta rumusan peraturan yang mengabaikan maksud konstitusi itu sendiri.
3. Bahwa berlakunya sistem zona sesungguhnya merugikan hak konstitusional Pemohon untuk hidup, hidup dengan sehat, sejahtera, aman, dan nyaman dari bahaya penyakit menular dari Hewan ataupun produk hewan yang dibawa karena proses impor dari negara yang tidak bebas penyakit hewan menular. Serta hak konstitsional Pemohon untuk mendapatkan daging dan susu yang sehat, keamanan bagi ternak dan kehidupan lingkungan yang sehat dan aman, serta hak atas kelangsungan usaha para Pemohon, dan lebih lagi hak atas kepastian hukum, sebagaimana dirumuskan dalam :

- 1.) Pembukaan UUD 1945: “...melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia”
 - 2.) Pasal 1 ayat (3) menyatakan, “Negara Indonesia adalah negara hukum”.
 - 3.) Pasal 24C ayat (1) : “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: (a) menguji undang-undang (UU) terhadap UUD NRI Tahun 1945 ...”
 - 4.) Pasal 28A menyatakan, “Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya”;
 - 5.) Pasal 28H ayat (1) menyatakan, “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”;
 - 6.) Pasal 33 ayat (4) menyatakan, “Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional”;
4. Bahwa jika dikaitkan dengan teori pembentukan peraturan perundangan atau asas-asas yang harus terkandung dalam muatan suatu undang-undang maka pemberlakuan kembali system zona dalam UU *a quo* sebagaimana rumusan frase “atau zona dalam suatu negara” dalam Pasal 36C ayat (1), kata “zona” dalam Pasal 36C ayat (3), kata “zona”, dalam Pasal 36D ayat (1), dan frase “atau zona dalam suatu negara” dalam Pasal 36E ayat (1) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan, setidaknya-tidaknya adalah Pelanggaran asas-asas materi muatan:
- a. Pengayoman, yakni setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan pengayoman, perlindungan terhadap pemohon, serta masyarakat pada umumnya.
 - b. Kemanusiaan, yakni setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

- c. Keadilan; bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali bagi Pemohon.
 - d. Ketertiban dan kepastian hukum; yakni setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.
5. Bahwa berdasarkan hal tersebut di atas maka pemohon berkesimpulan frase "atau zona dalam suatu negara" dalam Pasal 36C ayat (1), kata "zona" dalam Pasal 36C ayat (3), kata "zona", dalam Pasal 36D ayat (1), dan frase "atau zona dalam suatu negara" dalam Pasal 36E ayat (1) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan bertentangan dengan UUD 1945.

VII. PERMOHONAN

Bahwa sebagaimana Para Pemohon uraikan di atas, pokok permohonan *a quo* berkaitan dengan dihidupkannya kembali norma sebagaimana frase "atau zona dalam suatu negara" atau sistem "Zona" yang telah dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat, sebagaimana Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 137/PUU-VII/2009;

Bahwa oleh karena itu demi peradilan yang cepat, murah dan sederhana serta mendasarkan pada ketentuan Pasal 54 UU Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi yang merumuskan "*Mahkamah Konstitusi dapat meminta keterangan dan/atau risalah Rapat yang berkenaan dengan permohonan yang sedang diperiksa kepada majelis Permusyawaratan rakyat, DPR, Dewan Perwakilan daerah, dan/atau Presiden.*" yang juga bermakna, jika Mahkamah menganggap tidak perlu meminta keterangan DPR maupun Presiden maka Mahkamah dapat dengan segera memutuskan perkara *a quo*.

Berdasarkan hal tersebut maka para Pemohon memohon kepada Mahkamah Konstitusi agar segera menjatuhkan putusan tanpa harus meminta keterangan DPR dan/atau Presiden, mengingat objek permohonan *a quo* sesungguhnya adalah norma yang telah diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi dalam Perkara Nomor 137/PUU-VII/2009.

Dalam Pokok Perkara

Berdasarkan uraian-uraian di atas, para Pemohon memohon kepada Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa dan memutus Permohonan *a quo* sebagai berikut:

1. Menerima dan mengabulkan seluruh permohonan para Pemohon;
2. Menyatakan:
 - frase "atau zona dalam suatu negara" dalam Pasal 36C ayat (1);
 - kata "zona" dalam Pasal 36C ayat (3)
 - kata "zona", dalam Pasal 36D ayat (1), dan
 - frase "atau zona dalam suatu negara" dalam Pasal 36E ayat (1)

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 338) Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5619) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

3. Menyatakan:
 - frase "atau zona dalam suatu negara" dalam Pasal 36C ayat (1);
 - kata "zona" dalam Pasal 36C ayat (3)
 - kata "zona", dalam Pasal 36D ayat (1), dan
 - frase "atau zona dalam suatu negara" dalam Pasal 36E ayat (1)

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 338) Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5619) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;

4. Menyatakan rumusan Pasal 36C ayat (1), Pasal 36C ayat (3), Pasal 36D ayat (1) dan Pasal 36E ayat (1) menjadi :

Pasal 36C:

- (1) Pemasukan Ternak Ruminansia Indukan ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dapat berasal dari suatu negara yang telah memenuhi persyaratan dan tata cara pemasukannya.
- (2) 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.

- (3) Pemasukan Ternak Ruminansia Indukan yang berasal dari sebagaimana dimaksud pada ayat (1), selain harus memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) juga harus terlebih dahulu:
 - a. 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;
 - b. dilakukan penguatan sistem dan pelaksanaan surveilan di dalam negeri; dan
 - c. ditetapkan tempat pemasukan tertentu.
- (4) Setiap Orang yang melakukan pemasukan Ternak Ruminansia Indukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib memperoleh izin dari Menteri.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pemasukan Ternak Ruminansia Indukan ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia diatur dengan Peraturan Menteri.

Pasal 36D:

- (1) Pemasukan Ternak Ruminansia Indukan yang berasal dari sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36C harus ditempatkan di pulau karantina sebagai instalasi karantina Hewan pengamanan maksimal untuk jangka waktu tertentu.
- (2) Ketentuan mengenai pulau karantina diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal 36E:

- (1) Dalam hal tertentu, dengan tetap memerhatikan kepentingan nasional, dapat dilakukan pemasukan ternak dan/atau produk hewan dari suatu negara yang telah memenuhi persyaratan dan tata cara pemasukan Ternak dan/atau Produk Hewan.
 - (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai dalam hal tertentu dan tata cara pemasukannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah.
5. Memerintahkan amar Putusan Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia yang mengabulkan permohonan untuk dimuat dalam Berita Negara Republik Indonesia.

Jika Majelis Hakim berpendapat lain, mohon putusan yang seadil-adilnya.

[2.2] Menimbang bahwa untuk membuktikan dalil-dalilnya, Pemohon mengajukan alat bukti surat/tulisan, yaitu bukti P-1 sampai dengan bukti P-16 sebagai berikut:

1. Bukti P-1 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 Tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan;
2. Bukti P-2 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan;
3. Bukti P-3 : Fotokopi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-VII/2009, tertanggal 25 Agustus 2010;
4. Bukti P-4 : Brosur/leaflet IVW dan PDHI berjudul "*Memaknai Arti dan Peran Strategis Veteriner dalam Konteks Pembangunan Peternakan dan Kesehatan Hewan yang Utuh.*", Jakarta, April 2009;
5. Bukti P-5 : Artikel berjudul "*Mengapa Harus Country Base, Bukan Zona Base*", www.kompasiana.com, tanggal 13 September 2015, oleh Rochadi Tawaf;
6. Bukti P-6 : Artikel berjudul "*Peluang Masuknya Kembali PMK Lewat Impor Ternak*", www.tatavetblog.blogspot.co.id, oleh Tri Satya Naipospos;
7. Bukti P-7 : Artikel berjudul "*Apa yang Bakal Terjadi Seandainya Wabah PMK Muncul Saat Ini*", www.tatavetblog.blogspot.co.id, oleh Tri Satya Naipospos;
8. Bukti P-8 : Artikel berjudul "*Berisiko Impor dari Zona Bebas Harga Daging Murah tidak Dinikmati Konsumen*", www.tatavetblog.blogspot.co.id, oleh Tri Satya Naipospos;
9. Bukti P-9 : Artikel berjudul "*Tidak Ada Risiko Nol*", www.tatavetblog.blogspot.co.id, oleh Tri Satya Naipospos;
10. Bukti P-10 : Makalah berbentuk *powerpoint* berjudul "*Potensi Dampak Ekonomi Apabila Terjadi Wabah Penyakit Mulut dan Kuku di Indonesia.*" Oleh Drh. Tri Satya

- Naipospos, M.Phil., PhD.
11. Bukti P-11 : Artikel di dalam Jurnal Riset Jakarta, Vol. 2, No.2, 2013, judul "*Ancaman Bioterrorisme dan Biosubversive*" (serial 1). Sofjan Sudardjat D.
 12. Bukti P-12 : Buku berjudul, "*Konsep, Pemikiran dan Aplikasinya, Pengamanan Maksimum Kesehatan Hewan.*" Oleh Dr. DRh. Sofjan Sudardjat Djajalogawa, MS., PT. Gallus Indonesia Utama, Jakarta, Oktober 2015.
 13. Bukti P-13 : Artikel di Kompas, Selasa, 11 Agustus 2015, berjudul "*Pulau Karantina*", www.tatave-tblog.blogspot.co.id, oleh Tri Satya Naipospos;
 14. Bukti P-14 : Leaflet Indonesia Veterinary Watch (IVW), berjudul "*Selamatkan Indonesia dari Ancaman Wabah Penyakit Mulut dan Kuku (PMK), Kepentingan Jangka Pendek Jangan Merugikan Kepentingan Jangka Panjang*", Jakarta, Februari 2009.
 15. Bukti P-15 : Artikel berjudul "*Perhitungan Kerugian Ekonomi Penyakit Mulut dan Kukuk*", www.tatavetblog.blogspot.co.id, oleh Tri Satya Naipospos;
 16. Bukti P-16 : *Printout* Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pemasukan Ternak dan/atau Produk Hewan Dalam Hal Tertentu yang Berasal Dari Negara Atau Zona Dalam Suatu Negara Asal Pemasukan;

Selain itu, Pemohon juga mengajukan 3 (tiga) orang ahli, yaitu **Dr. Drh. H. Soehadji**, **Dr. drh. H. Sofjan Sudarjdat Djajalogawa, M.S.**, dan **Dr. Ir. Rochadi Tawaf, M.S.**, serta satu orang saksi bernama **Ilham Akhmadi, S.E., M.Si.**, yang telah didengar keterangannya di bawah sumpah dalam persidangan tanggal 11 April 2016 dan persidangan tanggal 27 April 2016, yang masing-masing pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

Ahli Pemohon

1. Dr. Drh. H. Soehadji

- Ahli telah mengabdikan kepada negara selama 30 tahun, di mana 8 tahun sebagai Direktur Jenderal Peternakan, di akhir jabatannya ahli

mendapatkan bintang jasa utama karena pemberantasan penyakit PMK dan mendapat pengakuan internasional.

- Terdapat perbedaan antara sistem *zona* dan *country* karena Keputusan MK yang lalu adalah dikatakan negara Indonesia adalah negara kesejahteraan. Pengaturan menjadi *zona* adalah sikap kekuranghati-hatian dan akan membuat berbahaya sehingga ahli melihat bahwa memang beda, antara *zona* dan *country*.
- Pemerintah di dalam persidangan *judicial review* yang lalu selalu mengatakan filosofi. Hal ini diartikan di dalam lapangan agak lain, mungkin karena kurangnya sosialisasi, filosofi dan lain-lain.
- Menurut catatan ahli, para peternak di Malang Raya sudah ada satu deklarasi untuk menolak impor sapi dari India. Sehingga terlihat ada kekurangan Pemerintah yang filosofi dengan yang di lapangan.
- Dalam operasional kebijakan ada 3 sistem, pertama, ekosistem yang harus diterjemahkan sebagai flora, fauna, lingkungan, dan manusia. Sistem kesehatan hewan, sistem agroindustri, dan Sisvetnas.
- Mohon kepada Pemerintah sekarang harus dijabarkan karena setiap ini tidak memberi kejelasan sehingga sulit menyelesaikan masalah dengan dasar-dasar kesisteman.
- Ada perintah Undang-Undang yang diabaikan. Dengan penetapan Undang-Undang Nomor 41 yang mengganti 18, ada 1 pasal yang diabaikan oleh berlakunya Undang-Undang pertama, yaitu dalam Pasal 96 disebutkan, *“Hal-hal lain yang belum diuraikan di dalam Undang-Undang Nomor 18 ini akan diatur menjadi undang-undang tersendiri.”*
- Dengan diubahnya Undang-Undang Nomor 18 menjadi Undang-Undang Nomor 41, ahli mempertanyakan perintah Undang-Undang ini, yaitu Pasal 96. Padahal hal ini mengatur bagaimana ketentuan perundang-undangan yang veteriner tadi.
- Dari contoh Evaluasi dan peternakan di beberapa negara. Filipina telah mengadakan impor dari India itu dari 220 perusahaan tercatat, tinggal tersisa 7. Sabah yang tadinya bisa memotong sekarang habis. Indonesia kebanyakan petani, barangkali peternak, merasa bahwa ini akan berpengaruh. Ini mohon diperhitungkan karena lebih murah dan lain-lain.
- Ada ahli yang mengatakan setelah 40 tahun India ekspor tidak ada

outbreak, jadi aman. Ahli kemudian membaca bahwa di Rusia ternyata terkontaminasi dagingnya sehingga membatalkan kontrak impor daging dari India. Jadi tidak benar pernyataan tidak ada *outbreak*, karena pada Februari 2016 terjadi *outbreak*. Di Jawa Barat, menurut berita Pikiran Rakyat, muncul tanda-tanda seperti penyakit mulut kuku.

- Di India itu terdapat paling tidak 193 sapi, 180-an kerbau. Di sana ada aturan perundang-undangan yang menyatakan, "*Tidak boleh memotong sapi, tidak boleh memotong yang kepercayaan itu.*" Jadi, logikanya, mereka memang perlu pasar. Dan pendekatan pasar ini sudah dilakukan sejak ahli masih sebagai dirjen. *At all cost*, India mau mengekpor ke sini, ke Indonesia karena dia memang harus menjualnya.
- Di Taiwan, jika terjadi *outbreak*, maka harus dilakukan *stunting out*. Kalau ada terjadi *outbreak* daerah itu, seluruh dihapuskan. Di Indonesia tidak dapat dilakukan, karena pemilik hanya dua, tiga ekor.
- Di Inggris, dia merasa bahwa dengan cara demikian. Maka, ribuan harus dihapuskan.
- Prinsip kehati-hatian dalam menentukan kebijakan eksportasi hewan harus kita kedepankan. Apalagi kalau itu berpengaruh kepada penularan penyakit kepada manusia. Langkah ini merupakan *biodefense mechanism*. Ini yang barangkali sudah ada di Indonesia, tapi tidak pernah ditindaklanjuti.
- Indonesia menganut hukum-hukum internasional globalisasi. Tetapi, kita harus tahu bahwa ada agen patogen yang tidak bisa hilang sama sekali, sehingga tetap ada kemungkinan *outbreak*.
- Untuk itu, sebetulnya Undang-Undang sudah menetapkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994 dengan analisa risiko. Jadi, Pemerintah mohon melakukan analisa risiko. Pada saat periode kami, dulu pernah kita lakukan analisa risiko sehingga tahu pasti bahaya.
- Dalam analisis risiko ada tiga yang di Indonesia yang belum ada. Pertama adalah Laboratorium. Laboratorium itu tidak sama dengan lab ini. Mungkin sekarang sudah ada. Jadi, ada syarat dana tanggap darurat kalau ada jadi ada syarat waktu itu, saya ingat waktu itu mau kita impor dari Argentina. Kemudian, setelah kita adakan analisa risiko ternyata tidak memenuhi syarat. Bahkan ada *outbreak*.
- Mengapa kita harus hati-hati menghadapi negara yang zona beda *country*?

Karena kalau negara yang sudah *country-base* seperti Indonesia, waktu itu virus yang ada harus semua disimpan di Perancis. Kita waktu itu hanya O-11, tidak ada, tidak boleh di Indonesia tertinggal bahan-bahan yang ada kaitannya dengan SIM. Tetapi kalau zona. dia boleh membuat vaksin dan lain-lain.

- Di dalam keadaan ini ada fakta yang mengatakan hati-hati kalau nanti kita dimasukilah dengan terorisme ekonomi. Jadi, kita hati-hati kalau kita menerima *zona* itu *zona* itu masih ada.
- Kita pernah melakukan analisa risiko dengan hasil *maksimum security* dengan surat keputusan menteri. Sampai ada bahan susu dari Inggris untuk ulang tahun ratu yang di Kedutaan Amerika oleh Pak Sofjan dikembalikan, karena kita waktu itu melakukan analisa risiko.
- Kami perlu mengingatkan bahwa Bung Karno tahun 1950 menyatakan pangan merupakan soal hidup atau matinya bangsa, apabila kebutuhan pangan rakyat tidak dipenuhi, maka akan terjadi malapetaka. Oleh karena itu, perlu usaha secara besar-besaran, radikal, dan revolusioner. Generasi yang sekarang harus terpanggil dengan ucapan ini.
- Gerakan revolusi mental adalah gerakan untuk menggembelng manusia Indonesia menjadi manusia baru yang berhati putih.
- Negeri ini harusnya dipimpin oleh penganggeng yang bersifat *mulat sariro hangroso wani*, yaitu yang bisa menyelami diri untuk menemukan keburukan dan kebaikan di dalam diri sebelum menilai orang lain. Di sinilah yang jadi *mulat sariro hangroso wani*, pitutur Jawa yang sikap instropeksi.

Rangkuman (berdasarkan keterangan tertulis)

1. Indonesia adalah negara berdaulat,

Mengacu kepada ketentuan Organisasi Kesehatan Hewan Dunia (OIE) dan kepentingan nasional, kita berhak mengatur sendiri, menentukan sikap sendiri guna tercapainya keamanan dan keselamatan peternak, produsen, serta kepentingan konsumen untuk mendapatkan produk ternak yang ASUH (aman, sehat, utuh, dan halal).

Perlu disadari bahwa penentuan impor dari berdasarkan zona menunjukkan bahwa negara eksportir belum seluruhnya bebas penyakit dan berisiko tinggi. Jadi, kita dihadapkan Indonesia pada pilihan berisiko tinggi.

2. Penentuan sistem *zona* menunjukkan negara belum seluruhnya bebas PMK.

Dengan tidak melakukan impor ternak dan produk ternak dari negara tertular merupakan sikap yang terbaik demi keselamatan dan keamanan berlangsungnya kehidupan ternak serta hewan peliharaan lain, bagi ekonomi peternak termasuk konsumen daging, susu yang segar. Sikap tersebut secara keseluruhan merupakan bagian dari penyelamatan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Faktanya negara maju Inggris dengan teknologi yang canggih dan perangkat tenaga manusia yang handal, serta laboratorium yang lengkap juga kewalahan serta gagal mendeteksi wabah PMK. Pada kejadian PMK di Inggris 2005 dilakukan tindak radikal yaitu pemusnahan massal terhadap 14.000 ekor ternak tahap I dan 60.000 ekor pada tahap ke II.

Catatan penting lain kejadian di Rusia, Pemerintah Rusia pada tahun 2014-2016 terpaksa mengimpor daging kerbau dari India karena dalam identifikasi laboraturis ditemukan virus IPMK maka rencana impor dibatalkan.

3. Menghargai rencana impor hewan dan produk hewan namun perlu persyaratan negara asal.

Kami menghargai dan menghormati rencana pemerintah yang akan melakukan impor hewan maupun produk hewan (sapi indukan dan sapi bakalan) untuk penggemukan. Demikian pula karena keperluan mendesak akan diimpor produk hewan berupa daging. Namun, perlu kami ingatkan hal-hal sebagai berikut.

- Jangan mengimpor hewan yang atau produk hewan dari negara yang tidak bebas penyakit atau negara tertular karena terlalu besar risikonya,
- terlalu besar bahayanya, terlalu tinggi biaya yang harus dikeluarkan untuk menjadikan bebas penyakit, terlalu lama waktu yang diperlukan untuk kembali bebas dan mendapatkan pengakuan internasional.
- terlalu tinggi kerugian yang harus ditanggung oleh peternak.
- Indonesia seharusnya bangga menjadi negara bebas PMK setelah 100 tahun berjuang dan hanya 5 negara bebas PMK di dunia: Amerika, Canada, New Zealand, Autralia, dan Indonesia.

4. Analisa risiko perlu kita jalankan.

Prinsip kehati-hatian dalam menentukan kebijakan importasi hewan maupun produk hewan harus dikedepankan, karena implementasi kebijakan tersebut merupakan wujud mekanisme pertahanan hayati (*biodefence mechanism*) suatu negara. Keikutsertaan Indonesia dalam perdagangan internasional akan menimbulkan konsekuensi kita harus membuka diri terhadap produk impor. Namun harus disadari bahwa pemasukan hewan dan produk hewan akan menimbulkan risiko terbawanya agen patogen sebagai sumber penyakit yang mempunyai dampak terhadap kesehatan hewan dan manusia, dampak ekonomi dan kesehatan lingkungan. Untuk mencegah dampak ekonomi tersebut, sesuai persyaratan organisasi Internasional harus dilakukan analisa risiko yang mengacu kepada *Sanitary and Phytosanitary* (SPS) yang merupakan standart OIE (*Terrestrial Animal Health Code*). Ketentuan SPS tersebut telah diratifikasi dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994.

Analisa risiko dilakukan 4 tahapan yaitu: (1) Tahap Identifikasi Bahaya (Hazard Identification); (2) Penilaian Risiko (*Risk Assessment*); (3) manajemen Risiko (*Risk Management*); (4) Komunikasi risiko (*Risk Communication*);

5. Kebijakan *maximum security*. Kebijakan pengamanan maksimum yang diterapkan oleh Pemerintah cq otoritas veteriner, yaitu organisasi yang bertanggung jawab di bidang kesehatan hewan.

Keputusan ini merupakan kebijakan profesional yang secara teknis harus dapat dipertanggungjawabkan mengingat implikasinya yang sangat luas menyangkut perlindungan kehidupan dan kesehatan masyarakat, stabilitas ekonomi dalam negeri, perlindungan industri dalam negeri dan kepercayaan luar negeri.

- e. Indonesia telah menerapkan pengamanan maksimum dengan Surat Edaran Menteri Pertanian Nomor TN 510/1999/A/2001 perihal tindak penolakan dan pencegahan terhadap masuknya PMK. Dengan langkah-langkah tersebut dilakukan dasar perlakuan penolakan beberapa produk yang masuk Indonesia dari negara yang tidak bebas PMK. dilakukan oleh pelaksana di lapangan.

2. Dr. drh. H. Sofjan Sudarjijat Djajalogawa,

I. PENDAHULUAN

A. PERNYATAAN NEGARA BEBAS PENYAKIT

Negara Kesatuan Republik Indonesia, sejak tahun 1990 merupakan negara yang wilayahnya dinyatakan bebas penyakit hewan menular, beberapa kategori sist A (16) jenis penyakit, oleh badan kesehatan dunia "*Office International Des Epizooties*" terutama dari penyakit hewan menular penyakit mulut dan kuku (*Aphthae Epizooticae*). Untuk mencapai predikat negara bebas penyakit (*Desease Free Cauntry*), tersebut, tidaklah mudah atau tidaklah sederhana, tetapi memerlukan usaha keras dan perjuangan yang cukup panjang.

Selama lebih dari 100 tahun (1887 - 1990) bangsa Indonesi di repotkan oleh gangguan penyakit hewan menular berbahaya tersebut. Melalui usaha yang cukup panjang yaitu selama satu abad baru penyakit yang bersangkutan dapat di berantas secara total. Pada tahun 1987 Indonesia mengusulkan pada Badan Kesehatan Hewan Dunia, "*Office Internationale Des Epizoties (OIE)*", agar Indonesia dinyatakn sebagai Negara Bebas Penyakit (*Deseases Free Country*) dari penyakit mulut dan kuku atas permintaan Negara Indonesia, pihak OIE membentuk Tim Evaluasi atau Tim Penilai yang anggotanya terdiri dari pejabat setingkat direktur jendral dari beberapa negara, seperti Singapura (ketua tim), Malaysia, Philipina, Thailan, dan dari OLE sendiri sebagai anggota tim, melalui pengamatan lapangan, pengkajian, laboratorium dan analisa berbagai aspek, pada akhirnya tim mengusulkan pada OIE mengeluarkan surat pernyataan bahwa Negara Republik Indonesia sebagai Negara Bebas Penyakit mulut dan kuku.

B. KEUNTUNGAN SEBAGAI NEGARA BEBAS PENYAKIT

Sebagai negara bebas penyakit banyak keuntungan yang diperoleh bangsa Indonesia, antara lain:

1. Para petani - peternak kita tidak direpotkan lagi oleh gangguan penyakit. PMK, sehingga bisa tenang dalam melaksanakan usaha peternakan
2. Usaha yang berupa kegiatan peningkatan produksi ternak (daging dan susu) dan peningkatan populasi lemak tidak terganggu.
3. Masyarakat sebagai konsumen hasil ternak tidak was-was lagi terhadap kemungkinan penularan penyakit PMK.
4. Biaya untuk pengendalian, pencegahan dan pemberantasan penyakit yang cukup besar (milyaran per tahunnya) dapat digunakan untuk kegiatan yang lainnya.

5. Negara Indonesian dapat mengekspor ternak dan hasil produksinya keluar negeri, seperti ekspor ternak ke Singapura dan Malaysia dan ekspor daging ke negara-negara timur tengah.
6. Badan kesehatan hewan dunia OIE, membenarkan apabila Negara Indonesia melarang masuknya ternak atau hasil produksi ternak dari negara yang masih belum bebas penyakit (pada era pasar globalisasi sekarang ini, kegiatan pelarangan tersebut dapat diberlakukan, tanpa adanya ancaman sanksi dari WTO).

C. KEBIJAKAN MENGANUT ZONA BEBAS MERUGIKAN

Adanya kebijakan atau aturan perundangan yang memberi peluang untuk memasukan ternak dan bahan hasil ternak dari negara yang masih tertular penyakit, khususnya penyakit mulut dan kuku, walapun berasal dari wilayah atau zona yang bebas, dampaknya tetap akan berisiko merugikan Indonesia.

Kerugian yang bisa timbul dengan kebijakan dan bersarnya peluang mendatangkan ternak atau hasil produk ternak dari zona bebas, antara lain

1. Bagi Indonesia, terutama dalam jangka panjang tidak ada yang diuntungkan, kecuali mereka yang berperan sebagai importer,
2. Petani-Perternak sebagai produsen akan selalu was-was dan dihantui kemungkinan terbawa masuk PMK, sehingga sejarah mundur akan terulang kembali
3. Seandainya PMK sudah kembali, selain biaya pemberantasan dan kerugiannya cukup besar, petani-perternak akan menanggung kerugian langsung antarlain pengorbanan dari kematian ternak, atau ternaknya yang dimusnahkan (*stamping out*), yang tidak akan diganti oleh Pemerintah
4. Dengan dibukanya peluang masuknya ternak atau hasil produk ternak ke Indonesia yang berasal dari negara tertular walaupun dari zona yang bebas, ini dimintakan oleh negara lain bahwa Indonesia bukan lagi Negara Bebas Penyakit.
5. Negara Indonesia akan andil untuk bisa ekspor ternak atau bahan asal ternak ke luar negara, karena negara yang bersangkutan akan hati-hati bahkan menghentikan impor ternak dan produk ternak dari Indonesia
6. Kalau penyakit PMK sampai masuk kembali biaya yang dikelauarkan untuk pemberantasanya dapat mencapai ratusan milyar bahkan triliun rupiah pertahunnya.

II. RISIKO PENULARAN PENYAKIT

A. HATI-HATI TERHADAP NEGARA TERTULAR

Sebelum menyampaikan kesaksian yang bersifat teknis ilmiah, ada baiknya pada kesempatan ini, suatu pesan atau peringatan dari Hadis Nabi Besar Muhamad SAW, yang diriwayatkan oleh AL- Bukhori, sebagai berikut; *“apabila dalam suatu negara terjadi suatu peristiwa atau kejadian penyakit menular (wabah) dan kamu berada disitu janganlah kamu keluar meninggalkan negara itu. Jika terjadi kamu sedang didalam negeri janganlah kamu memasukinya”*

Hadis tersebut memperingatkan agar kita hati-hati apabila disuatu negara terdapat penyakit menular agar jangan sampai penyakit bersangkutan menyebar ke negara lain. Hal ini, tentunya berlaku pula pada penyakit hewan menular, apalagi penyakit yang bisa menular dari hewan ke hewan atau dari hewan ke manusia.

B. TIPE DAN SUB TIPE PMK

Penyakit hewan menular Penyakit mulut dan kuku (PMK) terkenal sebagai *“Tricky Disease”* atau penyakit yang licik, kadang-kadang dikatakan sebagai *“Treckel Disease”* yaitu penyakit yang cerdik. Kelicikan atau kecerdikan tersebut dapat dilihat dari sifat-sifat penyakit dan pola penyebarannya. Namun, kelicikan dan kecerdikanya tergambarkan dengan banyaknya tipe dan sub tipe agens penyebab penyakitnya.

Penyakit mulut dan kuku disebabkan oleh suatu jenis virus kecil yang tergolong dalam keluarga (galur) *Picornaveridae* dari *genus Aptovertus*. Penyakit mulut dan kuku diketahui ada 7 tipe yaitu (tipe O,A,C,SAT, SAT 2, SAT 3, dan tipe Asia, selain itu masing-masing tipe memiliki beberapa sub tipe, yang jumlahnya secara keseluruhan terdiri dari **53** sub tipe. Masing-masing tipe mempunyai karakteristik yang berbeda. Oleh karena itu usaha pemberantasan atau pengendalian PMK untuk masing-masing tipe perlakuannya berbeda, misal vaksin yang digunakan tergantung pada jenis tipe virusnya.

Negara yang dapat memberantas PMK di negara pada umumnya yang disebabkan oleh PMK tipe O, sedangkan negara yang tertular tipe lain sampai saat ini belum ada yang bisa bebas dari penyakit bersangkutan. Lebih sulit lagi untuk memberantasnya apabila penyakit yang melanda suatu negara terdiri dari berbagi tipe. Sebagai contoh negara-negara di Amerika Selatan terdiri dari tipe O, A, dan C, negara-negara Afrika tipe SAT 2, dan SAT 3, dan negara-negara Asia nama-

nama negara Timur Tengah dan Asia Selatan pada umumnya tipe O, A, C, dan tipe ASIA.

C. SIFAT-SIFAT DAN PENYEBARANYA

Verus PMK dari semua tipe dan sub tipe mempunyai sifat umum sebagai berikut:

1. Menurut Hyslop 1965
 - a. Virus PMK tahan hidup dan tetap infeksi (ganas) di luar tubuh hewan selama 2 (dua) minggu.
 - b. Tahan berbulan-bulan dalam darah, sumsum tulang, kelenjer limpa, semen/air mani dan epitel atau bahan –bahan yang mengandung protein.
 - c. Tahan terhadap kekeringan dan angin serta dapat hidup berbulan-bulan pada daging yang dibekukan.
2. Lenoral Peffer dan Frosh 1898
Penyakit mulut dan kuku adalah penyakit hewan yang menular pertama yang dibuktikan disebabkan oleh agens (virus) yang dapat melalui jaringan.
3. A.A. Ressang 1988
Penyakit mulut dan kuku dapat menyerang babi, kerbau, sapi, kambing, domba, dan jenis hewan berkuku genap lainnya. Hewan percobaan, seperti kelinci, Civia, marmot, dan mencit juga peka atau dapat tertular oleh PMK. Selain itu virus PMK dapat pula melalui manusia (zoonosis)
4. Smith and Hugs Jones 1969
 - a. Penyakit mulut dan kuku merupakan penyakit “ air borne disease”, yaitu suatu penyakit yang dapat menular melalui udara
 - b. Hewan yang sakit mengeluarkan virus PMK minimal selama 50 jam, dan hewan yang berjarak 100 meter, dari yang sakit dapat menular dalam waktu 12 menit.
 - c. Hewan karier atau hewan yang mengandung virus, tetapi tidak menunjukkan gejala sakit, dapat mengandung virus tersebut yang tetap infeksi (ganas) selama 8-24 bulan.
5. Malphin 1982
Virus PMK yang dikeluarkan dari hewan yang sakit atau hewan yang tertular masih bisa menginfeksi atau menularkan penyakit pada hewan lain pada jarak 100 km.

6. Donalson and Doel 1994

Penularan PMK sering terjadi melalui lalu-lintas daging prodak hewan lainnya yang tidak diolah, apalagi yang ilegal, juga ditularkan melalui “*economie terrorisme*” serta melalui lalu-lintas sampah (terutama sampah dapur) .

Dengan melihat sifat virus dan pola penyebarannya, maka secara factual tidak ada yang disebut “zona bebas” dalam arti sebenarnya, tetapi yang ada “zona bebas” merupakan wilayah yang tidak ada muncul kasus klinis, namun tidak berarti virus PMK diwilayah tersebut tidak ada. Virus diwilayah yang bersangkutan mungkin bersembunyi pada hewan yang bersifat karier yaitu hewan yang tidak menunjukkan sakit, tetapi didalam tubuhnya ada virus yang bersembunyi.

Secara logika zona bebas yang berada didaerah tertentu dengan sifat dan pola penyebaran virus tidak mungkin bisa mencegah masuknya virus ke daerah tersebut.

III. KASUS PANDEMIK PMK

Pada waktu terjadi wabah PMK yang melanda Negara-negara di dunia (PANDEMIK) pada tahun 1998-2002, hamper seluruh negara di semua belahan dunia terbuka. Hanya 5 negara saja yang dapat mempertahankan untuk tetap bebas penyakit, yaitu Negara Amerika Serikat, Kanada, Australia, Selandia Baru dan Indonesia. Indonesia bisa tetap bebas penyakit karena pada waktu itu menempatkan “kebijakan Pengamanan maksimum” (*maximum Scurity Policy*).

Seorang ahli mengatakan mengapa negara-negara tersebut sampai tertular termasuk negara-negara di Eropa dan negara maju lainnya menyatakan, bahwa “wabah melanda di berbagai negara karena negara yang bersangkutan mulai melonggarkan pengawan serhadap lalu-lintas hewan dan produknya, sedangkan negara yang tetap melaksanakan pengawasan yang ketat tetap dapat mempertahankan sebagai negara bebas (Ekboir 1999).

Pada saat ini beberapa negara maju seperti negara-negara di Eropa, negara-negara kepulauan, Jepang dan Korea, sudah dapat kembali sebagai negara bebas PMK. Tentu hal ini dengan perjuanagn yang cukup berat karena selain melakukan pengawasan lalu-lintas yang ketat, juga dilakukan pemusnahan ternak (*Stamping Out*) sampai masing-masing negara mempunyai jutaan ekspor yang dimusnahkan.

Pada saat ini, negara yang sudah bebas PMK sudah lebih dari 50 negara, sedangkan negara yang masih tertular seperti disampaikan adalah negara-negara di Amerika Selatan, negara-negara di Afrika dan negara-negara di Asia (Timur Tengah dan Asia Selatan). Pada umumnya negara yang tidak bisa membebaskan negaranya dari PMK karena negara yang bersangkutan tertular lebih dari 1 (satu) tipe penyakit PMK.

IV. PENUTUP

Kebijakan pemerintah yang dituangkan dalam Undang-Undang Pemerintah dan Kesehatan Hewan Nomor 41 Tahun 2014, yang berkaitan dengan zona bebas apalagi yang berkaitan dengan Unit Terkecil Bebas Penyakit, merupakan kebijakan yang dapat memberikan peluang masuknya penyakit hewan menular PMK, ataupun penyakit hewan menular lainnya yang “Eksotik” ke Indonesia.

Kalau Indonesia tetap melakukan impor ternak dan bahan asal ternak dari negara tertular, walupun dari zona yang bebas akan berisiko:

1. Kemungkinan akan masuk tipe-tipe PMK yang belum pernah masuk ke Indonesia sehingga negara kita akan tertular penyakit mungkin bisa lebih dari 100 tahun, generasi kita akan menuai dampak negatifnya
2. Kalau ternak milik petani-perternak tertular PMK dan mati atau dimusnahkan karena aturan, tidak ada penggantian. Dalam hal ini berarti petani-perternak menerima getah kerugian akibat pemerintah keliru menetapkan kebijakan
3. Tidak sejalan bahkan bertentangan dengan program pemerintah sendiri yaitu; Program swasembada daging yang telah menghabiskan triliunan rupiah. Karena bukan swasembada yang diperoleh, akan tetapi ketergantungan dari luar negeri.
4. Mengingat masa inkubasi yang cukup banyak sampai 2 (dua) tahun dan ada sifat virus untuk “*recycling*” yaitu virus akan menjadi lebih ganas setelah melalui penularan di mana-mana dari satu hewan ke hewan lainnya, maka menurut teori, virus akan menjadi lebih ganas setelah melewati 10 kali penularan. Hal ini bisa terjadi 9-10 tahun setelah maraknya virus ke Indonesia, mungkin pada waktu 1-2 tahun aman-aman saja tetapi msetelah 10 tahun baru wabah terjadi.maka generasi penerus kit yang akan menderita.
5. Penyakit mulut dan kuku dapat menyebabkan kematian ternak (mortalitas) yang sakit 20%-50% selain itu angka kesakitan (morbidity) bisa 90%-100%.

Angka kesehatan yang tinggi tersebut dapat mengakibatkan turunya daging dan tenaga kerja menurunkan produksi atau menghentikan produksi susu.

Akibat yang sangat mengerikan dalam jangka panjang adalah PMK dapat mengganggu proses reproduksi ternak bahkan menimbulkan kematian yang permanen. Hewan atau ternak yang terserang PMK akan timbul untuk menghasilkan keturunan, walaupun sudah sembuh dari penyakitnya.

- Kalau dilihat data dari buku “menjelang dua abad sejarah peternakan dan Kesehatan Hewan Indonesia “, data populasi sapi potong dan kerbau pada tahun (1882-1982) (seratus tahun tertular PMK) maka dari jumlah populasi sekitar 4 juta ekor (1882), menjadi 9 juta ekor (1982) atau ada kenaikan populasi rata-rata pertahun 1,2 %, sedangkan data dari 1982-2002 (dua puluh tahun) setelah dilakukan pemberantasan penyakit yang maksimal jumlah populasi 9 juta ekor (1982) menjadi 14,5 juta ekor, (2002) atau selama 20 tahun ada 40% atau rata-rata 3,2% per tahun.
- Kesimpulannya dapat dikatakan, bahwa dengan adanya kebijakan “zona bebas” bahkan Unit Usaha Terkecil” bebas penyakit, tidak berpihak pada kepentingan nasional khususnya pada petani-peternak dan masyarakat Indonesia pada umumnya. Yang akan menderita tetap rakyat banyak tidak saja petani-peternak sebagai produsen tetapi juga para konsumen bahan pangan secara keseluruhan.
- Kebijakan Pemberintah atau Peraturan Perundangan yang mengatur berkaitan dengan “zona bebas” dan “Unit Usaha Terkecil” bebas penyakit tidak sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945.

3. Dr. Ir. Rochadi Tawaf, M.S.,

- Di era digital perdagangan bebas saat ini, penguasaan pangan telah dijadikan dasar bagi suatu negara untuk menata kehidupan perekonomiannya guna kesejahteraan rakyatnya. Dikenal dengan berbagai konsep pembangunan berbasis pangan, seperti swasembada pangan, ketahanan, keamanan, dan kedaulatan pangan.
- Atas dasar hal tersebut, kini muncul berbagai upaya penguasaan pangan dunia dalam sistem perekonomian antarbangsa atau antarnegara yang kadang kala tidak lazim atau tidak normatif seperti “*bio terorism*”, “*bio subversif*”, atau “*economic terrorism*” (Donaldson dan Doel 1994, dalam

Sudrajat, 2015). Upaya-upaya yang dilakukan kelompok masyarakat ini pada umumnya dilakukan secara sistemik, terstruktur, dan berkelanjutan. Oleh karenanya diperlukan kewaspadaan kita dalam kaitannya dengan situasi seperti ini.

- Seperti yang telah disampaikan oleh para ahli sebelumnya bahwa salah satu yang membahayakan dengan masuknya produk ternak ruminansia atau juga ternak hidup dari negara yang statusnya belum bebas penyakit hewan menular utama adalah masuknya PMK. Dipastikan terjadi epidemi atau *outbreak* PMK akan mengakibatkan terjadi kerugian sosial ekonomi yang sangat besar.
- Berdasarkan Sensus Pertanian yang dilakukan oleh BPS tahun 2013 lalu, ternyata bahwa 98% ternak sapi dikuasai oleh usaha Peternakan Rakyat yang berada di pedesaan, dimana usaha ternak ini bersifat tradisional, terkendala teknologi, ternak sebagai 'rojo koyo', status sosial, *flying herd*, skala kecil, sumber pupuk, sumber tabungan, sumber tenaga kerja, dan ternak sebagai keperluan adat budaya, dan keagamaan.
- Apabila dilihat dari penyerapan tenaga kerja di sektor peternakan (2015) sebanyak 4,2 juta orang terserap atau sekitar 11% dari total tenaga kerja sektor pertanian, berdasarkan tingkat pendidikannya pun sangat rendah, 37,4% berpendidikan SD.
- Berdasarkan hal tersebut, ternyata bahwa kondisi peternakan rakyat kita ini sangat rentan terhadap berbagai intervensi, khususnya penyakit. Oleh sebab itu, perlu diproteksi. Hal ini sejalan sebenarnya dengan konsideran Undang-Undang Nomor 41 tentang PKH butir b, yaitu bahwa dalam penyelenggaraan peternakan dan kesehatan hewan, upaya pengamanan maksimal terhadap pemasukan dan pengeluaran ternak, hewan, dan produk hewan, pencegahan penyakit hewan dan zoonosis, penguatan otoritas veteriner, persyaratan halal bagi produk hewan yang dipersyaratkan, serta penegakan hukum terhadap pelanggaran kesejahteraan hewan, perlu disesuaikan dengan perkembangan dan kebutuhan masyarakat.
- Konsideran ini mengisyaratkan bahwa tiada pilihan lain bagi pemerintah harus bertindak melakukan pengamanan maksimal (*maximum security*) terhadap hal-hal yang berkaitan dengan pembangunan peternakan

nasional.

- Berkaitan dengan ternak yang dapat terinfeksi oleh PMK, berdasarkan data statistik Direktorat Jenderal PKH (2015) adalah sebagai berikut; populasi ternak sapi potong 15,494 juta ekor (10,845 juta AU), sapi perah 525 ribu ekor (367,5 ribu AU), kerbau 1,391 juta ekor (1,112 juta AU), Kambing 18,88 juta ekor (944 ribu AU), Domba 16,509 Juta ekor (1,073 juta AU) dan babi sebanyak 8,044 Juta ekor (1,287 juta AU).
- Keseluruhan ternak tersebut, lebih dari 90% dipelihara oleh peternakan rakyat dalam kondisi subsistem yang tradisional. Selama ini, usaha peternakan rakyat merupakan tulang punggung bagi bangsa dan negara ini dalam penyediaan pangan, khususnya protein hewani bagi seluruh rakyat. Yaitu, untuk daging sapi domestik berkontribusi sekitar 60% dan susu berkisar 20% terhadap konsumsi nasional.
- Selanjutnya, berdasarkan hasil penelitian dilakukan oleh Research Strategic Analysis Universitas Indonesia (IRSA,2009) bahwa subsektor peternakan, khususnya daging sapi potong menunjukkan keterkaitan yang tidak sedikit dengan sektor industri lainnya. Penelitian ini menyimpulkan bahwa usaha peternakan sapi yang menghasilkan daging memiliki keterkaitan terhadap 120 sektor ekonomi ke hulu maupun ke hilir dan memiliki daya ungkit tertinggi dari 175 sektor ekonomi lainnya.
- Menurut Jonathan Rushton dan Theo Knight- Jones (2012) bahwa dampak PMK di suatu wilayah dapat terjadi langsung maupun tidak langsung. Kerugian ekonomi ini menurut Andrew McFadden dan Hutabarat (2014) yang terutama disebabkan.

1. Kehilangan produktivitas

- Penurunan produksi susu (25% per tahun),
- Penurunan tingkat pertumbuhan sapi potong (10%-20% lebih lama mencapai dewasa)
- Kehilangan tenaga kerja (60-70% pada bulan ke-1 pasca infeksi)
- Penurunan fertilitas (angka abortus mencapai 10%) dan perlambatan kebuntingan
- Kematian anak (20-40% untuk domba dan babi)

2. Pemusnahan ternak yang terinfeksi.

3. Gangguan perdagangan domestik.

4. Kehilangan peluang ekspor ternak.

5. Biaya eradikasi.

- Berdasarkan penelitian mengenai besarnya biaya yang dikeluarkan pada saat terjadinya PMK di sejumlah negara yang dinyatakan bebas PMK, kemudian dilakukan oleh Rushton and Knight-Jones T. (2012) di dalam Hutabarat (2014) adalah sebagai berikut.

1997 Taiwan	:	6,617 Milyar USD
2001 Uruguay	:	0,08 Milyar USD
2001 Inggris	:	9,2 Milyar USD
2010 Jepang	:	0,55 Milyar USD
2010-2011 Korea	:	2,8 Milyar USD
Total	:	19,247 Milyar USD

- Kasus di Inggris (2001) sangatlah penting untuk menjadikan pelajaran bagi kita semua betapa berbahayanya PMK. Menurut Prism Research, Ltd. (2002) bahwa outbreak di Inggris terjadi selama 14 hari. Jumlah ternak yang dimusnahkan kurang-lebih 4,22 juta ekor. Kasus ini telah memberikan dampak terhadap pendapatan usaha peternak 71%, hotel dan restoran 52%, pertanian 58%, perdagangan 47%, industri manufaktur 42%, transpor 42%, jasa dan pelayanan 55%, bisnis finansial 23%, dan konstruksi 49%.
- Menurut Hutabarat (2002) *outbreak* di Inggris ini berdampak pula terhadap pendapatan peternak menurun Rp1 triliun per bulan. Ekspor produk peternakan menurun Rp9,45 triliun per tahun. Sektor pariwisata menurun Rp82,5 triliun.
- Selanjutnya hasil penelitian hasil simulasi beberapa peneliti berkaitan dengan kemungkinan kerugian yang akan terjadi PMK sebagai berikut: Menurut Hutabarat (2013) sebesar Rp9,6 triliun. Sedangkan menurut Sudardjat (2015) Rp15,5 triliun. Semua analisis ini belum dihitung ternak domba, kambing, dan babi. Jika dihitung, tidak mustahil pemerintah menyediakan dana tidak kurang dari Rp20 triliun. Hal tersebut didasarkan atas laporan yang disampaikan oleh Ditjen Peternakan bahwa dalam upaya penanggulangan PMK tahun 1963 sampai 1983 dana yang bersifat rutin Rp6,7 triliun. Sedangkan pada tahun 1983 pada saat terjadi wabah di Pulau Jawa, biaya tersebut meningkat sebesar Rp2,75 triliun. Biaya

tersebut akan meningkat berlipat ganda menjadi Rp22,59 triliun, termasuk biaya penggantian dan pemberantasannya. Ini menurut Sudardjat tahun 2015.

- Jika kebijakan *zona based* ini dilaksanakan di negeri ini, maka dampak penetapannya terhadap pembangunan peternakan adalah sebagai berikut.
 1. Akan terdistorsinya harga daging di pasar tradisional yang berdampak terhadap harga jual sapi hidup, sehingga kondisi ini tidak akan merangsang tumbuh kembangnya peternakan sapi domestik. Hal ini disebabkan berdasarkan penelitian Tawaf (2010) bahwa harga produksi ternak memberikan pengaruh nyata 38,70% terhadap upaya pengembangan skala usaha ternak. Artinya, harga merupakan komponen insentif bagi pengembangan usaha peternakan dalam negeri.
 2. Bagi peternak besar (perusahaan) mereka akan mengalihkan usahanya kepada bisnis daging impor dan meninggalkan usaha peternakannya. Artinya, bisnis yang tadinya mampu meningkatkan nilai tambah bagi negeri ini lambat laun akan berubah menjadi bisnis yang tidak lagi memberikan nilai tambah berarti bagi pendapatan nasional. Kondisi ini akan turut memberikan pengaruh kuat terhadap 120 sektor ekonomi lain yang berkaitan dengan peternakan sapi potong. Di ujung akhir dari bisnis ini adalah negeri ini akan masuk kepada kondisi keterperangkapan pangan atau *food trap* yang memang didesain oleh skenario besar antarnegara.

Kesimpulan dan saran

1. Peternakan rakyat sapi potong, kerbau, sapi perah, domba, dan kambing, selama ini telah mampu berkontribusi terhadap ketersediaan daging sapi dan susu di negeri ini. Namun dikarenakan masih bersifat tradisional, usaha peternakan rakyat perlu dilindungi oleh kebijakan pengamanan maksimal terhadap kemungkinan terinfeksi berbagai penyakit, khususnya PMK.
2. Peternakan rakyat yang skala usahanya sangat kecil per rumah tangga, telah mampu menyediakan bibit ternak yang sebenarnya merupakan tugas pemerintah menurut undang-undang yang

berdampak luas terhadap pembangunan ekonomi di pedesaan dan merupakan salah satu sumber pendapatan masyarakat pedesaan. Jika usaha ini terinfeksi oleh PMK akan menurunkan pendapatan keluarga peternak dan akan memperlemah kondisi perekonomian rakyat di pedesaan.

3. Prestasi yang telah dilakukan peternak rakyat selama ini, hingga kini belum dapat penghargaan pemerintah baik dalam bentuk proteksi maupun insentif, diperlukan proteksi dalam berbagai kebijakan khususnya terhadap peluang munculnya berbagai penyakit dalam bentuk peraturan perundang- undangan.

- Sebagai penutup atas kesaksian saya ini izinkanlah saya menyampaikan informasi terakhir yang diperoleh pada tanggal 13 April 2016 dari *International Society for Infectious Disease* adalah bahwa daging kerbau dari India yang diimpor oleh Mesir sekitar 800 tahun terinfeksi penyakit brucella. Sebagai tambahan informasi bahwa penyakit brucella bersifat zoonosis, yaitu dapat menular kepada manusia dan berakibat terjadinya keguguran pada ibu-ibu yang sedang hamil, juga berdampak pada hewan ternak karena sapi-sapi yang bunting akan mengalami keguguran dan berarti kerugian yang tidak kecil.

Saksi Pemohon

4. Ilham Akhmadi

- Saksi adalah peternak yang ada di wilayah Yogyakarta dan memiliki sekitar 200 sapi. Saksi menyampaikan efek ataupun akibat nanti disahkannya Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2014.
- Bagi peternak dengan disahkannya ataupun nanti diberlakukannya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 saksi merasakan itu merupakan titik awal daripada penghancuran usaha peternakan rakyat.
- Dengan terbit dan disahkannya peraturan Pemerintah tersebut, lengkap sudah pemusnahan peternak rakyat yang dilakukan oleh pemerintah. Program yang selama ini dilakukan oleh Pemerintah bertahun-tahun akan pupus dan tidak akan bernilai apa pun jika peraturan Pemerintah tersebut disahkan dan diberlakukan.
- Selama ini, apa yang dilakukan Pemerintah berkait dengan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2014 mulai dari zaman Belanda hingga

sekarang sampai saat ini yang ditakutkan penyakit zoonosis akan berkembang dan semakin besar efeknya terhadap keberadaan peternakan rakyat.

- Kemudian, program pemerintahan yang selama ini dibangun, program pakan, kredit swasembada, ataupun kredit tentang pembangunan peternakan, maupun program swasembada daging yang selama ini baik pemerintah maupun dari pihak peternak kita bangun bersama-sama akan sirna.
- Saksi mengalami kesulitan dalam hal pembudidayaan karena adanya kebijakan yang berubah-ubah dan penanggulangan pemerintah terkait dampak penyakit cenderung lama.
- Saksi mengalami kesulitan dalam mengakses program pemerintah, khususnya dari aspek pengembangan sumber daya manusia.
- Saksi banyak mengalami kerugian secara materi dari penyebaran penyakit ternak. Kemungkinan sampai kalau seandainya yang kita takutkan terjadi pemusnahan-pemusnahan seperti yang pernah dilakukan, secara materi terus terang saksi merasa sangat kehilangan ataupun mungkin yang paling penting di sini trauma atau kehilangan motivasi selaku peternak.

[2.3] Menimbang bahwa Presiden menyampaikan keterangan lisan pada persidangan tanggal 16 Maret 2016 serta telah menyerahkan keterangan tertulis tanpa tanggal bulan Maret 2016, yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah tanggal 29 April 2016 yang pada pokoknya menyatakan sebagai berikut:

I. POKOK PERMOHONAN PARA PEMOHON

1. Bahwa para Pemohon adalah perorangan warga negara Indonesia sebagai pedagang, peternak, dan konsumen merasa dirugikan hak konstitusionalnya oleh rumusan frase atau kata yaitu frase “atau zona dalam suatu negara” dalam Pasal 36C ayat (1), kata “zona” dalam Pasal 36C ayat (3), kata “zona” dalam Pasal 36D ayat (1), dan frase “atau zona dalam suatu negara” dalam Pasal 36E ayat (1) Undang-Undang *a quo*.
2. Menurut Para Pemohon rumusan frase dalam pasal-pasal pada angka 1 Undang-Undang *a quo* sesungguhnya adalah rumusan yang menghidupkan kembali sistem zona yang telah dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945

oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 137/PUU-VII/2009 yang menyatakan bahwa frase “*unit usaha produk hewan pada suatu negara atau zona*” dalam Pasal 59 ayat (2) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 bertentangan dengan UUD 1945.

3. Bahwa berlakunya sistem zona sesungguhnya merugikan hak para Pemohon diantaranya untuk hidup dengan sehat, sejahtera, aman dan nyaman dari bahaya penyakit menular dari hewan atau produk hewan dalam hal ini Penyakit Mulut dan Kuku (PMK) yang dibawa karena proses impor dari negara yang tidak bebas penyakit hewan menular, hak mendapatkan daging ternak yang sehat, hak atas kelangsungan usaha Pemohon, dan hak atas kepastian hukum.
4. Menurut para Pemohon, bahwa jenis penyakit hewan menular seperti PMK memiliki sifat dan karakter yang spesifik, bahkan tahan terhadap panas, dan sinar ultraviolet dan dapat menular melalui udara hingga pada jarak 100 Km dari sumber penyakit.
5. Menurut para Pemohon, bahwa dengan pemberlakuan sistem zona, negara Indonesia akan dimanfaatkan oleh beberapa negara yang mempunyai zona bebas sebagai pintu keluar bagi daging-daging murah dari zona yang belum bebas PMK, sehingga akan memukul usaha peternakan sapi rakyat dengan harga yang rendah

II. KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) PARA PEMOHON

Terhadap kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon, Pemerintah perlu mempertanyakan kepentingan para Pemohon apakah sudah tepat sebagai pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya ketentuan pasal *a quo* UU Peternakan dan Kesehatan Hewan. Menurut Pemerintah sesungguhnya antara kerugian konstitusional yang didalilkan Para Pemohon atas berlakunya ketentuan *a quo* UU Peternakan dan Kesehatan Hewan tidak memenuhi syarat adanya hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional para Pemohon dengan pemberlakuan sistem zona, karena sebagai berikut:

1. Para Pemohon dalam uraian permohonannya hanya mendalilkan adanya kekhawatiran dan mendasarkan pada asumsi-asumsi semata, yaitu pasal-

pasal *a quo* dianggap mengancam keselamatan dan kesehatan ternak dan dapat menimbulkan kerugian dalam usahanya, hal tersebut menurut Pemerintah adalah tidak beralasan karena sebagaimana dimaksud dalam pasal-pasal *a quo* bahwa ternak/produk hewan dari suatu negara atau zona harus telah memenuhi persyaratan dan tata cara pemasukan produk hewan, dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang karantina hewan.

2. Terhadap Pemohon II yaitu dr. drh. Mangku Sitepu, Pemerintah berpendapat bahwa Pemohon perlu membuktikan apakah Pemohon pernah tertular Penyakit Mulut dan Kuku (selanjutnya disingkat PMK) ketika menjalankan profesinya sebagai dokter hewan ataupun dokter. Bukti tersebut dapat berupa rekam medis (*medical record*) dari dokter yang menangani penyakit yang bersangkutan, karena menurut Badan Kesehatan Hewan Dunia (selanjutnya disebut *Office International des Epizooties/OIE*), PMK tidak mudah menular ke manusia.

Berdasarkan hal tersebut di atas, Pemerintah berpendapat para Pemohon dalam permohonan ini tidak memenuhi kualifikasi sebagai pihak yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sebagaimana dimaksudkan oleh ketentuan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 8 Tahun 2011, maupun berdasarkan putusan-putusan Mahkamah Konstitusi yang terdahulu. Oleh karena itu, menurut Pemerintah adalah tepat jika Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi secara bijaksana menyatakan permohonan para Pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*).

III. KETERANGAN PEMERINTAH ATAS MATERI PERMOHONAN YANG DIMOHONKAN UNTUK DIUJI.

Sebelum Pemerintah menyampaikan keterangan terkait norma materi muatan yang dimohonkan untuk diuji oleh para Pemohon, Pemerintah terlebih dahulu menyampaikan landasan filosofis mengenai UU Peternakan dan Kesehatan Hewan sebagai berikut:

- a. bahwa negara bertanggung jawab untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia melalui penyelenggaraan peternakan dan kesehatan hewan dengan mengamankan dan menjamin

- pemanfaatan dan pelestarian hewan untuk mewujudkan kedaulatan, kemandirian, serta ketahanan pangan dalam rangka menciptakan kesejahteraan dan kemakmuran seluruh rakyat Indonesia sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. bahwa dalam penyelenggaraan peternakan dan kesehatan hewan, upaya pengamanan maksimal terhadap pemasukan dan pengeluaran ternak, hewan, dan produk hewan, pencegahan penyakit hewan dan zoonosis, penguatan otoritas veteriner, persyaratan halal bagi produk hewan yang dipersyaratkan, serta penegakan hukum terhadap pelanggaran kesejahteraan hewan, perlu disesuaikan dengan perkembangan dan kebutuhan masyarakat;
 - c. Untuk memenuhi perkembangan dan kebutuhan hukum di masyarakat, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan perlu diubah. Perubahan tersebut dimaksudkan agar penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan dapat mencapai tujuan yang diharapkan, diantaranya untuk mengelola sumber daya Hewan agar berdaya saing, dan berkelanjutan bagi peningkatan kesejahteraan Peternak dan masyarakat; melindungi, mengamankan, dan/atau menjamin wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dari ancaman yang dapat mengganggu kesehatan atau kehidupan manusia, hewan, tumbuhan, dan lingkungan; mengembangkan sumber daya Hewan, serta memberi kepastian hukum dan kepastian berusaha dalam bidang Peternakan dan Kesehatan Hewan.

Sehubungan dengan dalil dan anggapan para Pemohon dalam permohonannya, Pemerintah memberikan keterangan sebagai berikut:

1. Terhadap dalil para Pemohon yang menyatakan bahwa rumusan frase dalam pasal-pasal *a quo* UU Peternakan dan Kesehatan Hewan sesungguhnya adalah rumusan yang menghidupkan kembali sistem zona yang telah dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 137/PUU-VII/2009, Pemerintah memberikan penjelasan sebagai berikut:
 - a. Bahwa para Pemohon terkesan belum mencermati secara utuh frase yang dinyatakan dalam amar Putusan MK Nomor 137/PUU-VII/2009, yaitu “*unit usaha produk hewan pada suatu negara atau zona*”.

Meskipun terdapat kata 'zona' dalam frase tersebut namun kata 'zona' itu tidaklah boleh dimaknai secara tekstual-tersebut. Kata 'zona' dimaksud harus dimaknai secara kontekstual sebagai satu kesatuan yang utuh dengan frase '*unit usaha produk hewan*'. Dengan demikian, tidaklah benar Undang-Undang *a quo* didalilkan sebagai menghidupkan kembali 'sistem zona'. Ada pun terkait dengan 'sistem zona' atau *zona base* yang juga 'sebagai salah satu pilihan' yang diterapkan dalam Undang-Undang *a quo* sesungguhnya telah mengacu pada ketentuan Badan Kesehatan Hewan Dunia di bawah Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB). Jadi 'sistem zona' dalam penyelenggaraan peternakan dan kesehatan hewan sesungguhnya tidaklah menyalahi kaidah internasional yang berlaku dan tentunya 'sistem zona' tersebut bukanlah suatu sistem yang secara 'asal-asalan' diakui oleh Badan Kesehatan Hewan Dunia. Pengakuan atas 'sistem zona' tersebut tentu telah melalui berbagai kajian yang memiliki landasan hukum dan landasan ilmiahnya.

- b. Bahwa pengertian zona menurut Pasal 36C ayat (1) Undang-Undang *a quo* memiliki makna yang sama dengan pengertian zona menurut Badan Kesehatan Hewan Dunia (OIE) yang beranggotakan lebih dari 180 negara. Pengertian zona dalam *Terrestrial Animal Health Code* (TAHC) 2015 bagian *glossary* menyatakan "*zona adalah bagian dari sebuah wilayah yang jelas, yang mempunyai populasi hewan dengan status kesehatan hewan yang berbeda untuk penyakit hewan tertentu, berdasarkan hasil surveilans, tindakan pengendalian, dan biosekuriti yang diterapkan untuk perdagangan internasional*". Selanjutnya, menurut Penjelasan Pasal 36C ayat (1) Undang-Undang *a quo* menyatakan, "*Zona dalam suatu negara adalah bagian dari suatu negara yang mempunyai batas alam, status kesehatan populasi hewan, status epidemiologic penyakit hewan menular dan efektivitas daya kendali*".

Apabila diperbandingkan kedua pengertian zona tersebut:

- 1) "*Bagian dari sebuah wilayah yang jelas*" menurut OIE memiliki makna yang sama dengan penjelasan Pasal 36C Undang-Undang *a quo* yaitu "*bagian dari suatu negara yang mempunyai batas alam*".

Menurut OIE bisa juga digunakan batas-batas lain seperti batas buatan atau batas administratif;

2)“*Mempunyai populasi hewan dengan status kesehatan hewan yang berbeda dengan bagian wilayah lainnya di negara tersebut untuk penyakit hewan tertentu*”, menurut OIE memiliki makna yang sama dengan penjelasan Pasal 36C Undang-Undang *a quo* yaitu “*status kesehatan populasi hewan, status epidemiologic penyakit hewan menular*”;

3)“*Berdasarkan hasil surveilans, tindakan pengendalian, dan biosekuriti yang diterapkan untuk perdagangan internasional*” menurut OIE memiliki makna yang sama dengan penjelasan Pasal 36C Undang-Undang *a quo* “*efektivitas daya kendali*”.

2. Terhadap dalil para Pemohon yang menganggap bahwa berlakunya sistem zona sesungguhnya merugikan hak para Pemohon diantaranya untuk hidup dengan sehat, sejahtera, aman dan nyaman dari bahaya penyakit menular dari hewan atau produk hewan dalam hal ini PMK yang dibawa karena proses impor dari negara yang tidak bebas penyakit hewan menular, hak mendapatkan daging ternak yang sehat, hak atas kelangsungan usaha Pemohon, dan hak atas kepastian hukum, Pemerintah memberikan penjelasan sebagai berikut:

a. Bahwa Virus PMK tidak dapat secara mudah menular apalagi membahayakan kehidupan manusia, karena virus tersebut tidak bersifat infeksius pada manusia dibandingkan dengan terhadap hewan. Penularan virus PMK pada ternak hanya menimbulkan tingkat kematian pada ternak muda berkisar 20%. PMK tidak secara langsung mengancam keberlanjutan usaha peternakan. Hal ini dibuktikan di negara yang memiliki zona bebas bahkan yang belum bebas sekalipun kelangsungan usaha peternakan di negara tersebut tetap baik, bahkan menjadi pengekspor hewan dan produk hewan, sebagai contoh negara Brazil.

b. Bahwa Undang-Undang *a quo* telah mengatur pencegahan masuk dan keluarnya penyakit hewan menular, misalnya dalam ketentuan Pasal 36C mengenai pemasukan ternak ruminansia indukan ke dalam wilayah Republik Indonesia yang berasal dari suatu negara atau zona

dalam suatu negara dengan persyaratan kesehatan hewan yang sangat ketat. Penetapan pemasukan hewan dan/atau produk hewan dari zona bebas penyakit hewan menular dilakukan secara ketat melalui mekanisme analisis risiko penyakit hewan oleh otoritas veteriner dengan mengutamakan kepentingan nasional. Disamping itu, harus pula memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36C ayat (3) Undang-Undang *a quo* yaitu terlebih dahulu:

- 1) dinyatakan bebas Penyakit Hewan Menular di negara asal oleh otoritas veteriner negara asal sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan OIE dan diakui oleh Otoritas Veteriner Indonesia;
- 2) dilakukan penguatan sistem dan pelaksanaan surveilans di dalam negeri; dan
- 3) ditetapkan tempat pemasukan tertentu.

Adapun proses penetapan zona oleh OIE tidaklah mudah, melainkan melalui persyaratan yang ketat dan cukup panjang, yaitu:

- a. menerima aplikasi sesuai dengan standar format yang telah ditetapkan oleh OIE;
- b. pemeriksaan awal dari aplikasi yang telah diterima oleh bagian teknis dan ilmiah OIE;
- c. evaluasi oleh *group ad-hoc*;
- d. evaluasi oleh komisi ilmiah OIE;
- e. komunikasi hasil evaluasi kepada negara Pemohon;
- f. hasil evaluasi kemudian dikomunikasikan kepada setiap negara anggota untuk mendapat persetujuan dalam waktu paling lama 60 (enam puluh) hari;
- g. pengertian resmi suatu zona bebas diputuskan dalam sidang umum tahunan (*world assembly*);
- h. rekonfirmasi tahunan bahwa suatu zona masih bebas penyakit hewan menular oleh OIE.

Namun demikian, apabila di negara yang telah ditetapkan bahwa zonanya bebas dari penyakit hewan menular, kemudian terjadi wabah, status tersebut dapat dicabut oleh OIE.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa:

- a) penentuan wilayah yang bebas penyakit hewan tertentu

- berdasarkan zona base dapat dijamin kepastiannya, apalagi bila sudah diverifikasi dan dideklarasikan dalam resolusi OIE.
- b) pernyataan para Pemohon bahwa pemberlakuan zona base sama dengan prinsip *minimum security* sama sekali tidak benar dan tidak berdasar.
- c. Bahwa para Pemohon menyatakan dengan diterapkannya “sistem zona” dalam Undang-Undang a quo berarti Undang-Undang ini tidak menerapkan prinsip “*maximum security*” dengan kata lain menerapkan prinsip “*minimum security*”. Padahal dalam ketentuan OIE sekalipun tidak dikenal istilah “*maximum security*” maupun “*minimum security*”. Kemudian apabila Indonesia ingin melakukan perdagangan hewan dan produk hewan dengan negara lain, maka sesuai perjanjian internasional importasi yaitu *Sanitary and Phytosanitary (SPS) Agreement* (Perjanjian Kesehatan Hewan dan Kesehatan Tumbuhan) yang telah diratifikasi dengan UU Nomor 7 Tahun 1994 tentang Pengesahan *agreement Establishing World Trade Organization* bahwa dalam *SPS Agreement* juga tidak dikenal istilah pengamanan maksimum (*maximum security*) yang berarti risikonya harus nol (*zero risk*). Risiko masuknya penyakit harus diupayakan pada tingkat paling rendah yang dapat ditolerir/diterima (*Acceptable Level of Protection/ALOP*). Kalaupun Indonesia memasukkan produk hewan yang berasal dari zona bebas PMK suatu negara tertentu, tetap harus dilakukan prosedur sebagaimana yang diatur dalam OIE Code Bab 2.2 dan Artikel 5 perjanjian SPS, yaitu Analisis Risiko untuk menetapkan seberapa besar tingkat risiko dari masuknya hewan dan/atau produk hewan ke dalam wilayah negara Republik Indonesia. Indonesia bisa menetapkan ALOP seperti anggota WTO lainnya. ALOP Indonesia bertujuan untuk memberikan perlindungan SPS dengan menekan risiko sampai ke tingkat yang paling rendah (*very low level*), bukan tingkat risiko nol. Risiko nol sangat tidak mungkin dicapai karena itu berarti tidak ada kedatangan turis, tidak ada perjalanan internasional dan tidak ada importasi hewan dan produk hewan sama sekali.
- d. Berdasarkan ketentuan Pasal 36C ayat (3) Undang-Undang a quo pemasukan ternak ruminansia indukan hanya dimungkinkan berasal

dari suatu negara atau zona dalam suatu negara yang bebas PMK, sehingga kemungkinan yang dimaksud oleh Pemohon tidak akan terjadi. Faktanya menurut *The Merck Veterinary Manual Ten Edition* yang pernah dilaporkan, PMK pada umumnya memiliki masa inkubasi 2 sampai 5 hari, namun jarang ditemui 1 sampai 18 hari atau lebih lama. Oleh karena itu, dengan masa inkubasi yang sangat pendek gejala PMK mudah dikenali.

e. Bahwa dalil para Pemohon yang menyatakan pemasukan hewan/ternak, ternak ruminansia indukan maupun produk hewan dari zona atau bagian dari suatu negara yang tidak bebas penyakit hewan menular membahayakan keamanan, keselamatan manusia, hewan dan lingkungan serta usaha peternakan dan seterusnya adalah anggapan yang tidak benar. Justru Pasal 36C Undang-Undang *a quo* memberikan kepastian hukum dan perlindungan dalam rangka mencegah masuknya penyakit hewan menular yang berasal dari pemasukan hewan dan/atau produk hewan dari negara atau zona dalam suatu negara yaitu telah memenuhi persyaratan dan tata cara pemasukan hewan dan produk hewan.

3. Terhadap dalil para Pemohon yang menyatakan bahwa jenis penyakit hewan menular seperti PMK memiliki sifat dan karakter yang spesifik, bahkan tahan terhadap panas, dan sinar ultraviolet dan dapat menular melalui udara hingga pada jarak 100 Km dari sumber penyakit. Pemerintah berpendapat bahwa penyebaran virus PMK melalui udara dengan batasan jarak 100 km adalah tidak benar dan tidak dapat dibuktikan secara ilmiah. Menurut penelitian John Gloster dkk (2005), penyebaran virus PMK melalui udara sangat kompleks, karena dipengaruhi oleh banyak faktor seperti kecepatan dan arah angin, serta cuaca meteriologi. Bahkan A.I. Donaldson (1986) juga menyatakan bahwa penyebaran virus lewat udara sangat dipengaruhi oleh tingkat kelembaban udara yang tinggi. Kedua peneliti tersebut mencatat penyebaran virus PMK terpanjang yang pernah terjadi adalah 50 km di darat dan 200 km melalui air. Menurut Murphy dkk (1999), penularan virus PMK jarak jauh lebih mungkin terjadi di wilayah yang beriklim sedang dibandingkan dengan di wilayah tropis (seperti Indonesia).

Bahwa dengan menggunakan sistem zona (*zona based*) ataupun berdasarkan kewilayahan suatu negara (*country based*) tidaklah “absolut” terjaminnya ketidaktularan suatu penyakit hewan. Untuk jaminan perlindungan agar tidak tertularnya penyakit hewan dari hewan yang berasal dari negara lain ke Indonesia tentu harus ada persyaratan-persyaratan tertentu lainnya yang secara ilmiah telah diteliti secara mendalam dan dibahas bersama secara komprehensif di setiap tingkatan. Atas isu penularan penyakit hewan ini, maka Badan Kesehatan Dunia (WHO) dan/atau Badan Kesehatan Hewan Dunia (OIE) telah menetapkan berbagai kaidah internasional terkait penanganan kesehatan hewan, demikian juga yang dilakukan oleh Otoritas Veteriner di Indonesia yang telah melakukan “analisis risiko” di bidang kesehatan hewan untuk menjamin produk hewan yang masuk dapat memenuhi kriteria aman, sehat, utuh, dan halal.

Analisis risiko” ini dengan tegas dan jelas diatur dalam ketentuan Pasal 36C ayat (2) Undang-Undang *a quo* dan ketentuan ayat lainnya dalam pasal yang sama sudah cukup mencerminkan bahwa Indonesia menerapkan prinsip kehati-hatian (*precautionary principle*).

4. Terhadap dalil para Pemohon yang menyatakan bahwa dengan pemberlakuan sistem zona, maka negara Indonesia akan dimanfaatkan oleh beberapa negara yang mempunyai zona bebas sebagai pintu keluar bagi daging-daging murah dari zona yang belum bebas PMK, sehingga akan memukul usaha peternakan sapi rakyat dengan harga yang rendah, Pemerintah berpendapat bahwa dengan ketentuan yang diatur dalam Pasal 36B Undang-Undang *a quo* yang menyatakan “*Pemasukan Ternak dan Produk Hewan dari luar negeri ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dilakukan apabila produksi dan pasokan Ternak dan Produk Hewan di dalam negeri belum mencukupi kebutuhan konsumsi masyarakat*”. Maka menurut Pemerintah dalil para Pemohon tersebut hanyalah suatu “asumsi” dan tidak berdasar secara hukum, karena sesungguhnya negara telah memberikan jaminan perlindungan terhadap usaha peternakan sapi dalam negeri, karena pemasukan ternak dan produk hewan dari luar negeri baru dilakukan apabila produksi dan

pasokan Ternak dan Produk Hewan di dalam negeri belum mencukupi kebutuhan konsumsi masyarakat.

Selanjutnya, Pemerintah dapat memberikan ilustrasi manfaat dari penerapan sistem zona, yaitu:

- a. Indonesia dapat melakukan pemasukan (impor) hewan dan/atau produk hewan tidak hanya dari negara yang bebas penyakit hewan menular tertentu, atau dengan kata lain terhindar dari monopoli negara pengekspor tertentu.
- b. Indonesia dapat melakukan pengeluaran (ekspor) hewan dan/atau produk hewan dari zona yang bebas penyakit hewan menular tertentu di dalam negeri tanpa harus menunggu seluruh wilayah Indonesia bebas dari penyakit hewan menular tertentu.
- c. Indonesia dapat memperoleh hewan dan/atau produk hewan dengan harga yang lebih kompetitif yang kemudian akan diolah dan dapat diekspor kembali dengan harga yang kompetitif.

Sesuai dengan SPS *agreement* yang diakui dengan UU Nomor 7 Tahun 1994 tentang Pengesahan WTO, penerapan sistem zona ini bersifat saling mengakui (*reciprocal*). Apabila zona bebas penyakit di Indonesia ingin diakui oleh negara lain sebagai mitra dagang, Indonesiapun harus mengakui zona bebas penyakit di negara lain yang telah diakui oleh OIE.

Oleh karena itu, anggapan para Pemohon yang mendalilkan tidak adanya perlindungan yang pasti atas kesehatan hewan dan keselamatan masyarakat adalah tidaklah benar dan tidak berdasar. Justru sebaliknya, Undang-Undang *a quo* telah memberikan kepastian hukum dan jaminan perlindungan hak asasi warga negara sebagaimana dijamin dalam konstitusi.

IV. PETITUM

Berdasarkan penjelasan dan argumentasi tersebut di atas, Pemerintah memohon kepada Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Konstitusi yang memeriksa, mengadili dan memutus permohonan pengujian (*constitutional review*) ketentuan *a quo* Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dapat memberikan putusan sebagai berikut:

- 1) Menyatakan bahwa para Pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*);
- 2) Menolak permohonan pengujian para Pemohon seluruhnya atau setidaknya menyatakan permohonan pengujian Pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijke verklaard*);
- 3) Menerima Keterangan Presiden secara keseluruhan;
- 4) Menyatakan ketentuan Pasal 36C ayat (1) dan ayat (3), Pasal 36D ayat (1), Pasal 36E ayat (1) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan **tidak bertentangan** dengan ketentuan Pasal 1 ayat (3), Pasal 24C ayat (1), Pasal 28A, Pasal 28H ayat (1) dan Pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Selain itu, Presiden juga mengajukan 3 (tiga) orang ahli, yaitu **Drh. Tri Satya Putri Naipospos, Mphil, Ph.D, Drh. Bachtiar Moerad, Ir. Arief Daryanto, DipAgEc, Mec, Phd**, serta satu orang saksi bernama **Ishana Mahisan** yang telah didengar keterangannya di bawah sumpah dalam persidangan tanggal 27 April 2016 dan persidangan tanggal 12 Mei 2016, yang masing-masing pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

1. **Drh. Tri Satya Putri Naipospos, Mphil, PhD,**

- Ahli menyampaikan keterangan berdasarkan keterangan tertulis yang telah diserahkan ke Mahkamah.
- Untuk memenuhi kebutuhan nasional akan pangan hewani yang semakin meningkat dikaitkan dengan kondisi peternakan domestik saat ini, maka diperlukan adanya strategi jangka panjang yang sangat mendasar untuk membangun usaha dan industri peternakan sapi di Indonesia agar dapat terhindar dari ketergantungan impor dari negara lain. Tingkat konsumsi daging sapi pada tahun 2016 ini adalah 2,61 kg per kapita, sehingga kebutuhan nasional pada tahun ini mencapai 674,69 ribu ton atau setara dengan 3,9 juta ekor sapi. Kebutuhan tersebut belum dapat dipenuhi oleh peternak dalam negeri, karena produksi daging sapi hanya mencapai 439,53 ribu ton atau setara dengan 2,5 juta ekor sapi. Oleh karena itu, Pemerintah terus melakukan langkah-langkah untuk menutup kekurangan

pasokan yang mencapai 235,16 ribu ton dengan meningkatkan produksi daging sapi dalam negeri, dan juga melalui impor.

- Pada saat ini pemasukan ternak dan produk hewan terbatas hanya berasal dari negara-negara bebas penyakit mulut dan kuku (PMK) yaitu Australia, Selandia Baru, Kanada dan Amerika Serikat. Pemerintah Indonesia bermaksud untuk menambah alternatif sumber penyediaan ternak dan produk hewan di luar negara-negara tersebut di atas untuk meningkatkan posisi tawar dan persaingan yang lebih sehat. Perluasan akses negara dilakukan dengan membuka peluang pemasukan dari negara-negara yang memiliki zona bebas penyakit yang telah memenuhi persyaratan kesehatan hewan dan ditetapkan oleh Badan Kesehatan Hewan Dunia (*Office International des Epizooties/OIE*). Jenis ternak yang dapat dimasukkan berupa sapi atau kerbau bakalan, sedangkan produk hewan yang bisa dimasukkan berupa daging tanpa tulang dari ternak sapi dan/atau kerbau. Pemerintah mengharapkan kebijakan ini mampu mestabilisasi pasokan daging dalam negeri dengan harga terjangkau dan kesejahteraan peternak tetap meningkat.
- Dalam konsiderans menimbang butir a, butir b dan butir c Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan yang telah diamandemen menjadi Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan, sebagai berikut:
 - a. bahwa hewan sebagai karunia dan amanat Tuhan Yang Maha Esa mempunyai peranan penting dalam penyediaan pangan asal hewan dan hasil hewan lainnya serta jasa bagi manusia yang pemanfaatannya perlu diarahkan untuk kesejahteraan masyarakat;
 - b. bahwa untuk mencapai maksud tersebut perlu diselenggarakan kesehatan hewan yang melindungi kesehatan manusia dan hewan beserta ekosistemnya sebagai prasyarat terselenggaranya peternakan yang maju, berdaya saing, dan berkelanjutan serta penyediaan pangan yang aman, sehat, utuh, dan halal sehingga perlu didayagunakan untuk kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat;
 - c. bahwa dengan perkembangan keadaan tuntutan otonomi daerah dan globalisasi, peraturan perundang-undangan di bidang peternakan dan

kesehatan hewan yang berlaku saat ini sudah tidak sesuai lagi sebagai landasan hukum bagi penyelenggaraan peternakan dan kesehatan hewan;

- Ahli menilai bahwa dasar pertimbangan terbitnya Undang-Undang Nomor 18/2009 *juncto* Undang-Undang Nomor 41/2014 menunjukkan kepedulian yang tinggi dari Pemerintah untuk mengamankan wilayah dan usaha peternakan di negara kita, dan sekaligus dimaksudkan untuk mengikuti perubahan sejalan dengan perkembangan globalisasi dan dinamika perdagangan internasional ternak dan produk hewan. Apabila Undang-Undang tersebut diimplementasikan dengan baik, maka semua pengaturan yang terkait dengan pemasukan ternak dan produk hewan bersifat kondusif dan berdampak positif bagi penyelenggaraan kesehatan hewan sebagai upaya untuk melindungi kesehatan manusia dan hewan beserta ekosistemnya dan sekaligus meningkatkan kesejahteraan peternak dan masyarakat.
- Perjanjian Umum tentang Tarif dan Perdagangan (*General Agreement on Tariffs and Trade*) dan terbentuknya Badan Perdagangan Dunia (*World Trade Organization*) pada tahun 1994 telah merubah secara drastis cara-cara negara-negara di dunia dalam mencegah introduksi penyakit hewan eksotik sebagai konsekuensi perdagangan internasional ternak dan produk hewan. Salah satu aturan penting dalam GATT adalah Perjanjian Sanitary dan Phytosanitary (*Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures*) yang memberikan hak bagi Negara-Negara Anggota WTO untuk menetapkan tindakan-tindakan yang diperlukan untuk melindungi kehidupan dan kesehatan manusia, hewan dan tumbuhan di wilayah negaranya. Perjanjian Sanitary dan Phytosanitary (SPS) berlandaskan pada prinsip-prinsip dasar yaitu non-diskriminasi, harmonisasi, ekuivalensi dan transparansi.
- Saya berpendapat bahwa dengan telah diratifikasinya pembentukan WTO melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994 tentang Pengesahan *Agreement on Establishing the World Trade Organization*, maka Indonesia terikat secara hukum dengan Perjanjian SPS yang telah menetapkan 3 (tiga) organisasi penentu standar (*standard setting organization*), dan 2 (dua)

diantaranya adalah OIE untuk kesehatan hewan dan zoonosis, dan *Codex Alimentarius Commission* (CAC) untuk keamanan pangan dan pelabelan.

- Saya berpandangan bahwa sejumlah pernyataan para Pemohon tidak sejalan dan tidak menyesuaikan dengan perkembangan ekonomi dan perdagangan di tingkat regional dan internasional serta juga perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang sifatnya sangat dinamis, terutama dalam penentuan standar-standar dan rekomendasi OIE yang berimplikasi terhadap perdagangan ternak dan produk hewan.
- Pada dasarnya Pemerintah Indonesia telah berupaya untuk menjalankan sejumlah ketentuan dalam Perjanjian SPS dan OIE yang memberikan manfaat bagi upaya untuk meminimalkan risiko masuknya penyakit melalui impor ternak dan produk hewan. Sejumlah prinsip SPS dan OIE tersebut adalah:
 - a. **Zona dan kompartementalisasi** (Artikel 6 Perjanjian SPS dan Bab 4.3. dan 4.4. OIE *Terrestrial Animal Health Code/OIE Code*), yaitu suatu upaya mitigasi risiko dan fasilitasi perdagangan dengan mengizinkan pemasukan ternak dan produk hewan dari negara bebas penyakit, zona bebas penyakit, dan kompartemen bebas penyakit.
 - b. **Analisa risiko** (Artikel 5 Perjanjian SPS dan Bab 2.1. OIE Code), yaitu suatu instrumen yang bisa digunakan oleh negara pengimpor untuk menilai risiko penyakit terkait importasi ternak dan produk hewan.
 - c. **Komoditi aman** (*safe commodities*), yaitu daftar produk hewan (komoditi) yang ditetapkan dalam OIE Code yang telah melalui suatu tindakan mitigasi risiko dan dinyatakan aman untuk diperdagangkan, tanpa memperhitungkan status penyakit tertentu di negara pengeksport. Contoh komoditi aman menurut OIE adalah daging tanpa tulang dan telah dilepaskan limfoglandulanya (*deboned and deglanded meat*), yang telah melalui maturasi pada temperatur $> 2^{\circ}$ C selama minimum 24 jam dan diuji pHnya $< 6,0$ di tengah-tengah otot longissimus dorsi.

Indonesia perlu memanfaatkan prinsip SPS dan OIE tersebut di atas dengan mematuhi seluruh proses pengamanan yang diperlukan dalam memfasilitasi perdagangan ternak dan produk hewan antar negara. Tidak ada perdagangan yang memiliki “risiko nol” (*zero risk*), namun Pemerintah dapat memfasilitasi perdagangan yang aman berbasis analisa risiko ilmiah.

Dengan memberlakukan sistem zona, analisa risiko dan komoditi aman sebagaimana disampaikan di atas, maka Pemerintah dapat menetapkan tindakan-tindakan 'manajemen risiko' yang memenuhi tingkat perlindungan nasional (*Appropriate level of protection/ALOP*) yang ditetapkan untuk melindungi kesehatan hewan dan kesehatan masyarakat.

- Terhadap permohonan pengujian frase "atau zona dalam suatu negara" dalam Pasal 36C ayat (1), kata "zona" dalam Pasal 36C ayat (3), kata "zona" dalam Pasal 36D ayat (1), dan frase "atau zona dalam suatu negara" dalam Pasal 36E ayat (1) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan, ahli menyampaikan keterangan sebagai berikut:
- Ahli tidak sependapat dengan dalil para Pemohon yang menyatakan bahwa "pemberlakuan sistem zona seperti yang dirumuskan dalam pasal-pasal tersebut di atas merupakan tindakan yang tidak hati-hati bahkan berbahaya, sebab unit usaha dari suatu zona tidak memberikan keamanan yang maksimal". Ahli juga tidak sependapat dengan pernyataan bahwa "suatu zona yang sudah dinyatakan bebas penyakit hewan, akan tetapi karena negara tempat zona itu berada masih memiliki zona yang belum bebas penyakit hewan kemudian mengakibatkan tertular penyakit hewan dari zona lainnya".
- Sebelum menyampaikan tanggapan ahli atas pernyataan para Pemohon, izinkan saya menyampaikan salah satu prinsip umum yang tercantum dalam Artikel 1.6.1. OIE Code yang menyatakan bahwa adalah hak setiap Negara Anggota OIE untuk menentukan kebebasan seluruh wilayah negaranya atau zona atau kompartemen dari suatu penyakit yang ada dalam Daftar Penyakit OIE (*OIE listed diseases*).
- Ahli ingin memberikan keterangan mengenai "zona" menurut kaidah teknis seperti yang telah diharmonisasikan dan disepakati di tingkat internasional sebagai berikut:
 - (1) Konsep zona disebutkan dalam Artikel 6 Perjanjian SPS tentang "Regionalisasi" dan dalam Bab 4.3. dan 4.4. OIE Code yang menyebutkannya dengan istilah "Zona dan kompartementalisasi". Regionalisasi atau zona memiliki pengertian yang sama.

- (2) Menurut ketentuan OIE, yang dimaksudkan dengan zona adalah wilayah dari suatu negara yang memiliki populasi hewan (sub populasi) dengan status kesehatan hewan berbeda dengan wilayah lainnya untuk penyakit hewan tertentu, yang memerlukan tindakan-tindakan surveilans, pengendalian dan biosekuriti yang diaplikasikan untuk kepentingan perdagangan internasional.
- (3) Menurut ketentuan OIE, yang dimaksudkan dengan kompartemen adalah satu atau lebih peternakan dengan satu sistem manajemen biosekuriti yang sama tapi memiliki populasi hewan (sub populasi) dengan status kesehatan hewan berbeda.
- (4) Pembentukan “zona bebas” (*free zone*) atau “kompartemen bebas” (*free compartment*) di suatu wilayah negara dimaksudkan untuk kepentingan pengendalian/pemberantasan penyakit dan kepentingan perdagangan.
- (5) OIE secara resmi menetapkan dan mengakui zona bebas penyakit bagi 6 (enam) penyakit hewan menular yang paling mempengaruhi perdagangan yaitu penyakit mulut dan kuku (PMK), *contagious bovine pleuropneumonia* (CBPP), *bovine spongiform encephalopathy* (BSE), *African horse sickness* (AHS), *peste de petits ruminants* (PPR), dan *classical swine fever* (CSF). Khusus untuk PMK, persyaratan kesehatan hewan untuk ditetapkan sebagai negara/zona bebas dicantumkan dalam Bab 8.8.2. OIE Code.
- (6) Prosedur penetapan suatu zona atau kompartemen bebas secara resmi oleh OIE dilakukan secara transparan, berbasis ilmiah, demokratis dan imparial.
- (7) Langkah-langkah yang harus ditempuh oleh suatu negara dalam mendapatkan pengakuan status bebas dari OIE sangat sistematis dan profesional, dimulai dari pengajuan berkas-berkas yang lengkap pada bulan September sampai disetujui dan diterbitkan dalam resolusi Sidang Umum OIE pada bulan Mei tahun berikutnya.
- (8) Setiap Negara Anggota yang memiliki status negara atau zona bebas terhadap suatu penyakit tertentu yang mendapatkan pengakuan resmi OIE, harus menyampaikan formulir konfirmasi ulang tahunan pada akhir bulan November setiap tahun.

- Sebagaimana dijelaskan di atas, ketentuan tentang zona bebas penyakit hewan untuk kepentingan perdagangan diterapkan sesuai Undang-Undang Nomor 18/2009 *juncto* Undang-Undang Nomor 41/2014 dan untuk kepentingan pengendalian/pemberantasan penyakit diterapkan sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2014 tentang Pengendalian dan Penanggulangan Penyakit Hewan. Bahwa Para Pemohon tidak memahami prinsip dan ketentuan internasional yang mengatur tentang zona dan kompartementalisasi sebagai upaya mitigasi risiko masuknya penyakit hewan menular lewat perdagangan ternak dan produk hewan.
- Manfaat zona bebas penyakit untuk kepentingan pengendalian/pemberantasan penyakit adalah:
 - a. Penerapan zona bebas dapat membantu efektivitas pengendalian atau pemberantasan suatu penyakit, terutama apabila target pembebasan seluruh wilayah negara sulit dicapai sekaligus;
 - b. Penerapan zona bebas dapat mendorong penggunaan sumber daya yang lebih efisien, terutama apabila sumber daya dan infrastruktur yang dimiliki terbatas;
 - c. Dengan zona bebas, pengendalian/pemberantasan penyakit hewan dapat dilakukan secara progresif.
- Indonesia telah memanfaatkan konsep “zona bebas” untuk pengendalian /pemberantasan sejumlah penyakit seperti *rabies*, *anthrax*, *brucellosis*, *avian influenza*. Beberapa contoh dari zona bebas penyakit hewan tersebut dapat dilihat dalam Tabel 1 berikut ini.

Tabel 1: Beberapa contoh wilayah/zona bebas penyakit hewan menular yang ditetapkan Pemerintah Indonesia berdasarkan ketentuan OIE

Wilayah/Zona Bebas	Nama Penyakit	Landasan Hukum
Jatim, DI Yogyakarta, Jateng	Rabies	Kepmentan Nomor 892/Kpts/TN.560/9/1997
DKI Jakarta, Banten	Rabies	Kepmentan Nomor 566/Kpts/PD.640/10/2004
Kep. Mentawai (Sumbar)	Rabies	Kepmentan Nomor 238/Kpts/PD.650/4/2015
Kep. Meranti (Kep. Riau)	Rabies	Kepmentan Nomor 239/Kpts/PD.650/4/2015

Papua	Anthrax	Kepmentan Nomor 367/Kpts/PD.640/7/2003
Bali	Brucellosis	Kepmentan Nomor 443/Kpts/TN.540/7/2002
Lombok (NTB)	Brucellosis	Kepmentan Nomor 444/Kpts/TN.540/7/2002
Sumbar, Riau, Jambi dan Kep. Riau	Brucellosis	Kepmentan Nomor. 2451/Kpts/PD.610/6/2009
Sumsel, Bengkulu, Lampung dan Kep. Babel	Brucellosis	Kepmentan Nomor 5681/Kpts/PD.620/12/2011
Madura	Brucelosis	Kepmentan Nomor 237/Kpts/PD.650/4/2015
Malut	Avian Influenza	Kepmentan Nomor 87/Kpts/PK.320/1/2016

Sumber: Direktorat Kesehatan Hewan, Direktorat Jenderal Peternakan dan Kesehatan Hewan

- Manfaat zona bebas penyakit untuk kepentingan perdagangan ternak dan produk hewan adalah:
 - a. Penerapan zona bebas memberikan dampak ekonomi yang positif, karena peluang pasar yang lebih besar;
 - b. Penerapan zona bebas dapat membantu efisiensi dalam mempromosikan perdagangan, tanpa perlu menunggu seluruh wilayah negara dinyatakan bebas;
 - c. Dengan zona bebas, akses pasar tetap dapat diperoleh tanpa dihambat oleh status penyakit seluruh wilayah negara yang belum bebas.
- Indonesia yang saat ini masih merupakan 'net importir' ternak dan produk hewan, perlu memanfaatkan konsep "zona bebas" dalam peraturan perundangannya, terutama apabila dalam jangka panjang akan terus meningkatkan kemampuannya untuk dapat melakukan ekspor ternak dan produk hewan.
- Pemerintah Indonesia c.q. Direktorat Jenderal Peternakan dan Kesehatan Hewan telah menerbitkan Peraturan Menteri Pertanian Nomor 28/Permentan/OT.140/5/2008 tentang Pedoman Penataan Kompartemen dan Penataan Zona Usaha Perunggasan yang dimaksudkan untuk memperlancar kegiatan pemasaran produk dan ekspor. Sampai saat ini telah ditetapkan 49 Unit Usaha dari berbagai perusahaan perunggasan di

Indonesia yang mendapatkan sertifikat kompartemen bebas avian influenza (AI). Saat ini Indonesia masih merupakan negara tertular/endemis AI, akan tetapi peluang ekspor dengan target negara Jepang telah diperoleh dengan menerapkan sistem kompartementalisasi tersebut.

- Dari proses penetapan zona yang mengikuti kaidah-kaidah ilmiah tersebut di atas, maka saya berpendapat bahwa:
 - 1) Regionalisasi atau zona merupakan salah satu standar OIE yang sah dan persyaratan pengakuan zona bebas sangat ketat dan sudah mempertimbangkan semua aspek teknis menyangkut keberadaannya di negara bebas, sehingga berprinsip pada ekuivalensi dalam Perjanjian SPS, setiap Negara Anggota OIE termasuk Indonesia perlu menerapkannya sebagai bagian dari aturan hukumnya.
 - 2) Penerapan zona untuk penyakit tertentu di suatu negara tidak hanya dilihat sebagai alternatif memperluas sumber pasokan impor ternak dan produk hewan dalam jangka pendek, akan tetapi juga upaya peningkatan peluang pasar domestik dan ekspor dalam jangka panjang.
 - 3) Dengan memperoleh dan mempertahankan status resmi zona bebas penyakit, suatu negara juga mendemostrasikan adanya pengamanan maksimal dan transparansi informasi penyakit hewan dan sekaligus membantu mempromosikan kesehatan hewan dan kesehatan masyarakat ke seluruh dunia, melalui kepercayaan yang diperoleh dari negara mitra dagang dan komunitas internasional.
 - 4) Negara yang memiliki zona bebas yang mendapatkan pengakuan resmi OIE juga diakui oleh WTO dan di tingkat internasional, oleh karena status tersebut didasarkan atas penilaian yang ilmiah dan berbobot oleh para ahli yang diakui secara internasional sesuai dengan prosedur dan kriteria yang ditetapkan OIE.
- Terkait dengan pernyataan para Pemohon yang memaknai bahwa penerapan sistem zona sebagaimana rumusan Pasal 36C ayat (1), Pasal 36C ayat (3) dan Pasal 36D ayat (1) dan Pasal 36E ayat (1) akan mempermudah masuknya penyakit hewan menular melalui impor ternak dan produk hewan dengan mengambil contoh penyakit hewan menular yang paling ditakuti dalam perdagangan dunia yaitu Penyakit Mulut dan Kuku (PMK), perkenankan saya menyampaikan tanggapan sebagai berikut:

- (1) PMK adalah penyakit zoonotik (penyakit yang dapat menular ke manusia) yang sangat jarang sekali terjadi, sehingga tidak menjadi ancaman terhadap kesehatan masyarakat (*Animal and Plant Health Inspection Services United States Department of Agriculture* (2013). *Foot-and Mouth Disease Standard Operating Procedures*. <https://www.aphis.usda.gov>). Dengan alasan tersebut, PMK tidak termasuk dalam daftar penyakit zoonosis yang ditangani oleh Badan Kesehatan Dunia (*World Health Organization/WHO*).
- (2) Sifat PMK sangat kontagius artinya mampu menular dengan cepat dari ternak ke ternak lainnya dalam satu kelompok dan penularan yang paling sering terjadi adalah akibat kontak langsung antar ternak terinfeksi. Penularan dapat juga terjadi melalui bahan perantara (*fomites*) dan begitu juga lewat udara (*airborne transmission*). Penularan lewat udara jarang terjadi karena dipengaruhi banyak faktor seperti iklim, kelembaban dan kecepatan angin. Penularan seperti ini lebih mungkin terjadi di negara-negara yang beriklim sedang dan dingin (Schley D., Burgin L. and Gloste J. (2009). *Predicting infection risk of airborne foot-and-mouth disease*. *J. R. Soc. Interface* (2009) 6, 455–462. doi:10.1098/rsif.2008.0306.)
- (3) Masuknya virus PMK ke suatu negara bebas seperti Indonesia yang paling potensial adalah melalui 3 (tiga) cara yaitu:
 - a. lewat pemasukan ternak peka PMK (*susceptible animals*), semen, daging bertulang (*bone-in meat*), atau produk susu yang tidak diproses dari negara/zona tertular PMK;
 - b. lewat pemasukan ilegal produk hewan (terutama daging) yang terkontaminasi;
 - c. lewat ‘sisa-sisa buangan kapal terbang/laut’ yang diberi makan untuk ternak babi (*pig swill*).

Pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 18/2009 *juncto* Undang-Undang Nomor 41/2014 sudah tepat dengan hanya mengizinkan pemasukan ternak dan produk hewan dari negara/zona bebas PMK, sehingga potensi masuknya PMK melalui impor ternak dan produk hewan dapat ditekan seminimal mungkin melalui penetapan tata cara pemasukan yang telah dikaji secara mendalam dan komprehensif.

(4) Pengaturan OIE mengenai status bebas PMK ada 5 (lima) kategori sebagai berikut:

1. Negara bebas tanpa vaksinasi (*Free country without vaccination*)
2. Negara bebas dengan vaksinasi (*Free country with vaccination*)
3. Zona bebas tanpa vaksinasi (*Free zone without vaccination*)
4. Zona bebas dengan vaksinasi (*Free zone with vaccination*)
5. Negara belum bebas yang memiliki program pengendalian resmi PMK yang diakui OIE (*Countries with endorsed official control for FMD*).

(5) Penetapan status PMK dari seluruh 180 Negara Anggota OIE menurut Resolusi OIE Nomor 17 dan Nomor 18 Tahun 2015 dapat dikategorikan sebagai berikut:

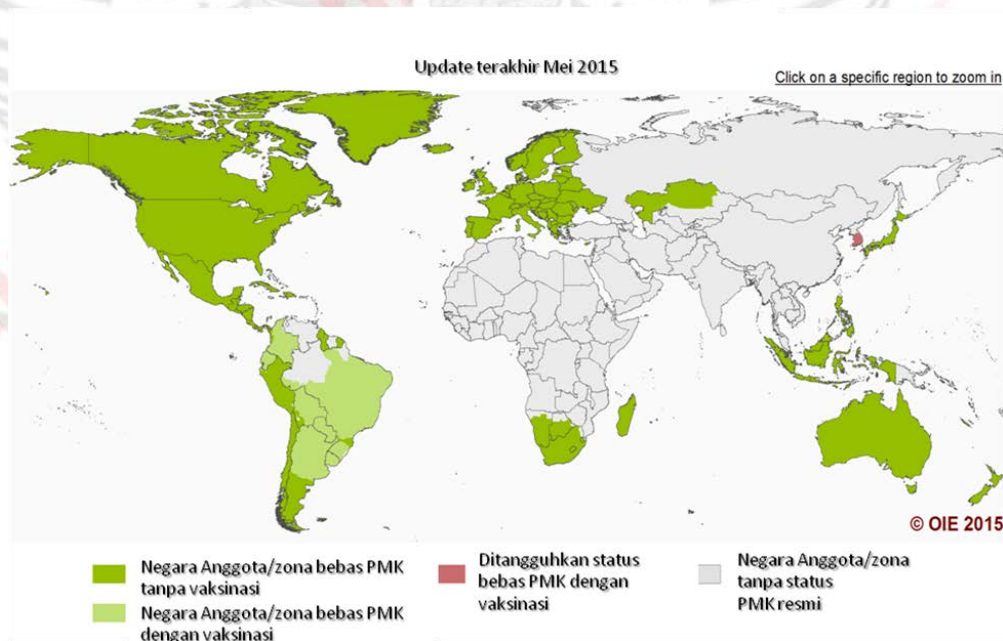
Kategori Negara	Jumlah Negara
a. Negara bebas PMK tanpa vaksinasi	67 negara*
b. Negara bebas PMK dengan vaksinasi	1 negara
c. Zona bebas PMK tanpa vaksinasi	12 negara
d. Zona bebas PMK dengan vaksinasi	8 negara
e. Negara belum bebas yang memiliki program pengendalian resmi PMK yang diakui OIE	8 negara
f. Negara tidak ada status (tertular atau endemik PMK)	84 negara

Indonesia termasuk salah satu dari 67 negara yang saat ini dinyatakan sebagai “negara bebas PMK tanpa vaksinasi”. Gambar 1 memperlihatkan pemetaan negara-negara dengan zona bebas PMK yang telah mendapatkan pengakuan resmi OIE. India termasuk salah satu dari 8 negara belum bebas PMK yang memiliki program pengendalian resmi PMK yang diakui OIE. Dalam hal pengamanan terhadap importasi daging dari India, Pemerintah hanya mengizinkan pemasukan daging kerbau beku tanpa tulang sebagai ‘komoditi aman’ seperti yang dipersyaratkan OIE (Artikel 8.8.22. OIE Code).

(6) Indonesia menjadi salah satu Negara Anggota ASEAN (*Association of South-East Asian Nations*) yang bersama-sama dengan China menggalang kampanye program pengendalian PMK secara progresif di

wilayah tersebut sejak 1997 yang disebut “*South East Asia China Foot and Mouth Disease Campaign*” (SEACFMD). Indonesia menjadi Negara Anggota SEACFMD tersebut pada tahun 2000. Tujuan program ini adalah mencapai wilayah ASEAN dan China bebas PMK dengan vaksinasi pada tahun 2020. Suatu peta jalan telah dikembangkan dan diadopsi oleh Negara-negara Anggota yang berjudul “*SEACFMD 2020 – A roadmap to prevent, control and eradicate foot and mouth disease (by 2020) in South-East Asia and China*” (Office International des Epizooties (2011). *OIE South-East Asia and China for foot and mouth disease (SEACFMD) campaign. OIE Sub-Regional Representation for South East Asia.*).

Gambar 1: Pemetaan negara-negara dengan zona bebas PMK



(7) Beberapa kemajuan yang telah dicapai melalui kampanye SEACFMD ini adalah:

- a. Negara Bagian Sabah dan Sarawak di Malaysia mendapatkan pengakuan OIE sebagai zona bebas PMK tanpa vaksinasi pada tahun 2004;
- b. Singapura dan Brunei Darussalam mendapatkan pengakuan OIE sebagai negara bebas PMK tanpa vaksinasi pada tahun 2007; dan
- c. Filipina mendapatkan pengakuan OIE sebagai negara bebas PMK tanpa vaksinasi pada tahun 2010.

- Ada cara pandang ahli dari pihak Pemohon yang kurang tepat yang menyatakan bahwa keuntungan dari suatu negara bebas penyakit hewan adalah para peternak tidak direpotkan lagi oleh gangguan penyakit, usaha peningkatan produksi peternakan tidak terganggu atau masyarakat konsumen hasil ternak tidak was-was terhadap kemungkinan penularan PMK.
- Menurut sejarah PMK dunia, sampai saat ini PMK tetap merupakan penyakit yang paling penting dari hewan berkuku belah, seperti sapi, kerbau, babi, domba, kambing, dan sekitar 70 spesies satwa liar (termasuk kerbau Afrika). Pada kenyataannya, hampir sebagian besar negara-negara maju di Amerika Utara, Eropa, Australia dan Selandia Baru berhasil memberantas penyakit ini, terutama negara-negara yang memiliki industri sapi potong yang signifikan dengan potensi ekspor. Banyak negara berkembang yang masih tertular atau endemik PMK tersisih dari perdagangan dunia sebab suplai ternak dan daging terbatas hanya dari negara maju.
- Situasi PMK dunia memberi sinyal bahwa serangan PMK ke negara-negara yang bebas PMK seperti Indonesia atau Australia tetap saja dapat terjadi. Bagi Australia yang merupakan negara produsen ternak dan daging yang signifikan dapat menyebabkan dampak kerugian ekonomi yang luar biasa besarnya.
- Kejadian berulang adalah realita PMK yang disebabkan oleh adanya beragam strain (*multiple strain*) dan perbedaan alamiah dari setiap kejadian wabah. Seperti disampaikan juga oleh Ahli dari Pihak Pemohon, terdapat 7 serotipe virus PMK (O, A, C, Asia-1, SAT-1, SAT-2 dan SAT-3) dengan lebih dari 60 subtipe. Untuk kepentingan pengendalian dan pemberantasan global, virus PMK di seluruh wilayah dunia berdasarkan analisis genetik dan antigenik terbagi menjadi 7 (tujuh) kumpulan (pool) regional.

Tabel 2 memperlihatkan sejarah berulang wabah PMK yang muncul kembali di negara-negara yang sudah lama bebas, yang mengindikasikan bahwa potensi serangan ke negara-negara bebas tetap saja dapat terjadi.

Tabel 2: Sejarah berulang wabah PMK di negara yang sudah lama bebas

Negara	Pertama kali Muncul	Wabah terakhir	Lama bebas (tahun)	Kejadian berulang
Taiwan	1913	1930	67	1924-29, 1997, 2011, 2015
Jepang	1908	1908	92	2000, 2002, 2010
Korea Selatan	1934	1934	66	2000, 2010-11
Uruguay	1870-71	1989	11	2001
Inggris	1839	1967-68	34	2001, 2007

Tabel 3 memperlihatkan negara-negara yang sampai saat ini bebas PMK termasuk Indonesia. Akan tetapi mengingat masih banyak negara-negara di dunia tertular atau endemis PMK, maka Indonesia harus tetap waspada dan senantiasa mempersiapkan diri terhadap kemungkinan munculnya wabah.

Tabel 3: Negara bebas yang PMK belum muncul sampai saat ini

Negara	Bebas sejak	Muncul wabah sebelumnya	Lama bebas (tahun)
Kanada	1952	1951-1952	64
Australia	1872	1871-1872	144
Meksiko	1953	1946	63
Indonesia	1986	1972-74, 1983	30
Amerika Serikat	1929	1870-1929	87
Chile	1988	1984, 1987	28

- Dalam hal menguraikan pernyataan yang disampaikan Ahli dari Pemohon mengenai konsekuensi PMK akibat pemasukan ternak atau produk hewan ke dalam wilayah Indonesia akan menghancurkan peternak rakyat, saya ingin memberikan keterangan secara singkat

bahwa harus dibedakan antara **konsekuensi ekonomi** yang sifatnya 'bukan probabilitas' dengan **konsekuensi penyakit** yang sifatnya 'probabilitas'. Misalnya konsekuensi ekonomi pemasukan daging kerbau tanpa tulang dari India dapat dipastikan akan terjadi karena komoditi tersebut mempengaruhi dan memberikan dampak terhadap harga, pasar domestik, kemampuan daya saing peternak domestik maupun tenaga kerja dan lain sebagainya. Contohnya konsekuensi ekonomi tetapi tidak terkait dengan PMK, terjadi di Filipina dimana dari 220 peternakan sapi potong pada awal 1990an tinggal tujuh akibat impor daging kerbau dari India. Konsekuensi ekonomi yang bukan diakibatkan oleh PMK secara langsung terjadi juga di Sabah dimana pada awal 1990an biasa menyembelih sapi setiap tiga minggu, berhenti begitu saja dengan masuknya daging India.

- Untuk mengatasi dampak negatif dari keberadaan daging kerbau India tersebut, maka yang perlu adalah 'analisis *supply demand*' yang rasional dan komprehensif sehingga konsekuensi ekonomi dapat ditekan sekecil mungkin.
- Sedangkan konsekuensi PMK berupa dampak ekonomi baru akan muncul apabila agen penyakit terbawa oleh impor dan memunculkan wabah di negara pengimpor. Bagan berikut ini mencoba menggambarkan bahwa konsekuensi pemasukan ternak dan produk hewan merupakan penjumlahan dari ke-dua konsekuensi tersebut dengan catatan bahwa dampak ekonomi PMK baru akan terjadi apabila PMK terbawa melalui daging India tersebut.

• **Konsekuensi ekonomi (bukan probabilitas)**

Analisa 'supply-demand'

- ✓ dampak harga
- ✓ dampak pasar domestik
- ✓ dampak produsen lokal
- ✓ dampak tenaga kerja



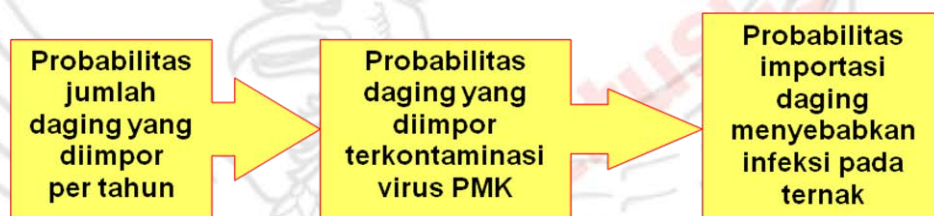
• **Konsekuensi PMK (probabilitas)**

Analisa risiko impor

- ✓ dampak produksi
- ✓ dampak ekonomi

- Bagan berikut menggambarkan bahwa konsekuensi PMK belum tentu terjadi dalam setiap kejadian importasi, bergantung kepada: (1) probabilitas jumlah daging yang diimpor per tahun; (2) probabilitas daging yang diimpor terkontaminasi virus PMK; dan (3) probabilitas

importasi daging menyebabkan infeksi pada ternak. Untuk mencegah dampak negatif dari konsekuensi PMK, maka diperlukan 'analisis risiko impor', sehingga ketidakpastian (*uncertainties*) yang mungkin saja terjadi dalam setiap importasi dapat lebih diantisipasi melalui tindakan manajemen risiko yang relevan.



- Sebagai ahli yang juga memelajari dan mendalami metodologi Analisa Risiko Impor, maka saya ingin menyatakan bahwa tidak ada konsekuensi negatif bagi Indonesia untuk mengimpor ternak dan produk hewan dari zona bebas PMK sepanjang zona tersebut diakui secara resmi oleh OIE. OIE telah memberikan jaminan melalui pengakuan resmi terhadap eksistensi zona bebas PMK dan setiap Negara Anggota dapat menghentikan importasi secara sepihak apabila status zona tersebut mengalami perubahan.
- Ahli ingin menyanggah dalil para Pemohon bahwa tidak benar dengan pemberlakuan sistem zona mengesankan bahwa negara kita siap menampung ternak atau produk hewan yang terserang penyakit menular. Perlu diketahui bahwa Pemerintah menerapkan prinsip kehati-hatian (*precautionary principles*) dan pengamanan maksimal dalam setiap peluang pemasukan ternak dan produk hewan melalui tata cara pemasukan sebagai berikut:
 - a. Pengiriman kuesiner negara (*desk review*) ke negara pengekspor untuk mengetahui sistem peternakan dan situasi kesehatan hewan di negara tersebut;
 - b. Pengiriman Tim Audit untuk melakukan kajian lapangan (*on site review*) terhadap negara;
 - c. Berdasarkan input dari a. dan b., Tim Analisa Risiko yang dibentuk Pemerintah melakukan Analisa Risiko Impor untuk penyusunan

rekomendasi pemasukan dengan atau tanpa manajemen/mitigasi risiko atau penolakan apabila tidak proporsional dengan ALOP.

- d. Apabila yang akan diekspor adalah produk hewan, maka dilakukan pengiriman Tim Audit untuk melakukan persetujuan Unit Usaha Rumah Potong Hewan dan Pemrosesan (*establishment approval*) yang diizinkan untuk ekspor;
- e. Penyusunan Persyaratan Kesehatan Hewan (*Health Requirement*) termasuk Protokol Karantina untuk diharmonisasikan dengan negara pengekspor dan disetujui secara bilateral.

- Tata cara pemasukan secara rinci diatur dalam Peraturan Menteri Pertanian. Sebagai contoh yang telah diatur untuk pemasukan sapi bakalan dan sapi indukan ke dalam wilayah negara Republik Indonesia diatur dalam Peraturan Menteri Pertanian Nomor 48/Permentan/PK.440/8/2015. Sedangkan untuk pemasukan karkas, daging, dan/atau olahannya ke dalam wilayah negara Republik Indonesia diatur dalam Peraturan Menteri Pertanian Nomor 58/Permentan/PK.210/11/2015.
- Meskipun status Indonesia adalah bebas PMK sejak tahun 1986 yang diakui secara resmi oleh OIE pada 1990, akan tetapi upaya-upaya untuk mempertahankan status ini tetap harus dilakukan. Situasi dunia pada umumnya dan regional pada khususnya harus tetap mendapatkan perhatian pemerintah dan masyarakat peternakan, oleh karena PMK tetap merupakan ancaman laten yang sewaktu-waktu bisa saja menyerang Indonesia kembali. Mengingat pentingnya PMK bagi negara-negara di dunia, maka OIE bersama-sama dengan FAO bersama negara-negara di seluruh dunia mencanangkan pemberantasan global PMK dimulai tahun 2009 yang lalu melalui program yang disebut: "*Progressive Control Pathway for FMD Control*" (PCP FMD). Indonesia harus turut serta berkomitmen kuat secara politik bersama-sama dengan negara-negara lain di dunia untuk mengharmonisasikan kebijakan nasionalnya dengan arah kebijakan PMK secara global dan regional guna mencapai cita-cita terwujudnya dunia tanpa PMK ("*A World Without FMD*" – Dr. Bernard Vallat, Dirjen OIE).

- Mengingat potensi kejadian wabah berulang PMK ke depan mungkin saja terjadi baik melalui pemasukan ternak dan produk hewan baik legal maupun ilegal serta juga lewat sisa-sisa makanan dari pesawat terbang/kapal laut yang diberikan kepada ternak babi, maka ahli berpandangan Indonesia harus tetap waspada dan mempersiapkan diri sebaik mungkin dalam menghadapi ancaman tersebut. Sepengetahuan saya, tidak ada negara di dunia yang menggunakan alasan “zona” sebagai hambatan teknis perdagangan. Restriksi yang diterapkan Indonesia yang melarang pemasukan ternak dan produk hewan dari zona bebas PMK sifatnya diskriminatif dan bertentangan dengan ketentuan internasional, sehingga memungkinkan timbulnya perselisihan perdagangan dengan negara lain dan tuntutan di forum WTO.
- Semua negara dengan status bebas PMK seperti Australia, AS, Canada dan juga Indonesia pada umumnya menyiapkan apa yang disebut sebagai “Rencana Kesiagaan Darurat PMK” (*FMD Contingency Plan*). Rencana darurat tersebut merupakan suatu acuan dan pedoman yang siap dioperasikan sewaktu-waktu dalam keadaan darurat apabila muncul wabah penyakit hewan menular yang bersifat eksotik seperti PMK.
- Prinsip kesiagaan darurat dilakukan dengan penerapan peringatan dini (*early warning*), deteksi dini (*early detection*), dan respon cepat (*early response*). Langkah-langkah kesiagaan untuk menanggulangi situasi darurat apabila muncul wabah PMK memerlukan kapasitas teknis, SDM veteriner, infrastruktur, dan penyiapan dana darurat.

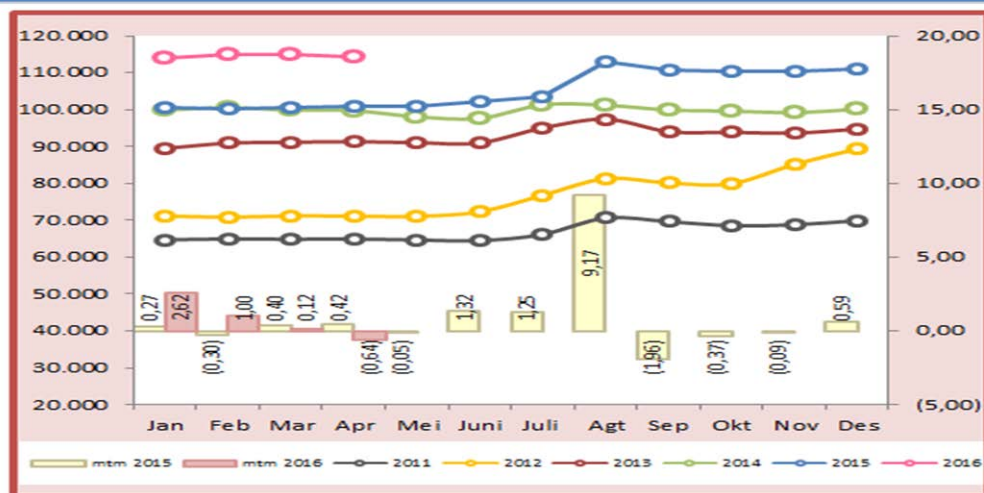
2. Drh. Bachtiar Moerad

- Ahli menyampaikan keterangan berdasarkan keterangan tertulis yang telah diserahkan ke Mahkamah sebagaimana berikut:
- Kebutuhan akan protein hewani di berbagai negara mengalami peningkatan yang signifikan dari tahun ke tahun, termasuk juga di Indonesia. Konsumsi daging sapi per kapita pada tahun 2015 sebesar 2,56 Kg diperkirakan naik menjadi 2,61 Kg per kapita pada tahun 2016. Dengan jumlah penduduk lebih dari 250 juta jiwa, Indonesia menjadi salah satu sasaran pemasaran ternak dan produk hewan dari negara-negara produsen ternak dan produk hewan dunia. Hal ini juga berdampak pada meningkatnya risiko masuknya

penyakit hewan menular eksotik dari negara-negara produsen ke Indonesia diantaranya adalah Penyakit Mulut dan Kuku (PMK).

- Sejak tahun 1986 Indonesia adalah salah satu dari 67 negara di dunia yang bebas PMK sebagai hasil karya gemilang anak bangsa. Namun, upaya panjang yang diperlukan untuk membebaskan Indonesia dari PMK bukan semata-mata disebabkan oleh ganasnya virus PMK, tapi juga disebabkan oleh keterbatasan yang dimiliki bangsa ini di masa lalu, seperti infra struktur termasuk organisasi, anggaran, sumber daya manusia, prioritas pembangunan dan sebagainya. Sejak dimulainya program pembangunan PELITA NASIONAL di era 1970-an pemberantasan PMK di Indonesia mulai ditangani dengan lebih terencana dan seksama.
- Kebijakan impor yang selama ini membatasi pemasukan ternak dan produk hewan hanya dari negara bebas PMK telah berdampak pada terbatasnya akses konsumen (baik dari aspek jumlah maupun aspek harga yang

PERKEMBANGAN HARGA DAGING SAPI



Keterangan :

- Pola perkembangan harga selalu membentuk harga baru setiap tahun
- Trend kenaikan harga setiap menjelang HBKN

terjangkau). Pada tahun 2015, konsumsi daging per kapita baru mencapai 2,56 Kg. Hal ini merupakan nilai yang sangat rendah jika dibandingkan dengan negara tetangga ASEAN lainnya, seperti Malaysia, Singapura, dan Thailand. Selain itu, gejolak harga daging yang kerap terjadi beberapa tahun terakhir ini ditengarai akibat dari kian terbatasnya pasokan daging lokal.

- Kondisi di atas menunjukkan bahwa pertumbuhan penduduk Indonesia tidak berbanding lurus dengan pertumbuhan produksi daging di dalam negeri.

Salah satu program yang digulirkan oleh Pemerintah adalah Program Swasembada Daging Sapi (PSDS) yang pertamakali dicanangkan tahun 2005. Melalui swasembada daging diharapkan Indonesia mampu mengurangi ketergantungan terhadap impor daging sapi selain untuk meningkatkan kesejahteraan peternak. Keberhasilan program swasembada masih diukur berdasarkan jumlah produksi daging dalam negeri yang mencapai 90% dari total kebutuhan nasional. Pada tahun 2015, produksi daging nasional baru sekitar 74% dari total kebutuhan nasional sehingga selisih antara penyediaan daging dengan total kebutuhan daging tersebut harus ditutup melalui impor dalam bentuk ternak hidup dan daging.

- Sebagai upaya meningkatkan konsumsi pangan hewani khususnya daging sapi dengan harga terjangkau, perlu dicari negara baru sebagai alternatif negara asal ternak dan produk hewan atau daging sapi. Kondisi ini menuntut adanya evaluasi kembali kebijakan impor hanya dari negara bebas PMK dengan mengedepankan prinsip kehati-hatian dan kepentingan nasional. Perluasan akses negara tentunya harus berdasarkan hasil analisa risiko terhadap peluang masuknya penyakit hewan menular melalui perdagangan ternak atau daging dari luar negeri.
- Indonesia telah mengakui eksistensi Badan Perdagangan Dunia (World Trade Organization/WTO) dengan meratifikasinya melalui UU Nomor 7/1994 tentang Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia (WTO). Sebagai konsekuensi dari ikut sertanya Indonesia sebagai negara anggota WTO, maka Indonesia harus siap menghadapi era perdagangan bebas regional dan global yang dicirikan oleh semakin meningkatnya arus perdagangan ternak dan produk hewan antar negara.
- Sesuai dengan kesepakatan dan ketentuan WTO, maka setiap negara anggota WTO berhak untuk melindungi kehidupan dan kesehatan manusia, hewan dan tumbuhan di wilayah negaranya dengan menerapkan persyaratan teknis kesehatan hewan dan kesehatan tumbuhan sejalan dengan perjanjian SPS (*Sanitary and Phytosanitary*). Prinsip yang terkandung dari Perjanjian SPS adalah harmonisasi (keselarasan), ekivalensi (kesetaraan) dan transparansi (keterbukaan).
- Dalam rangka mengantisipasi era perdagangan bebas, berbagai upaya telah dilakukan Pemerintah Indonesia untuk melindungi kepentingan

nasional yang sejalan dengan Perjanjian SPS, antara lain melalui penetapan Undang-Undang Nomor 18/2009 tentang Peternakan Dan Kesehatan Hewan sebagai revisi dari Undang-Undang Nomor 6/1967 tentang Pokok-Pokok Peternakan dan Kesehatan Hewan. Konsep zona dan kompartemen dalam rangka pengendalian penyakit hewan, serta analisa risiko terkait dengan pemasukan hewan dan produk hewan telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 18/2009 tentang Peternakan Dan Kesehatan Hewan dan telah diimplementasikan dengan baik.

- Peningkatan tugas, fungsi dan wewenang Otoritas Veteriner telah diamanatkan pula dalam Pasal 68 ayat (1) Undang-Undang Nomor 41/2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18/2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan. Seperangkat peraturan dan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum dalam penyelenggaraan Kesehatan Hewan di Indonesia adalah:
 - a. Undang-Undang Nomor 18/2009 *juncto* Undang-Undang Nomor 41/2014 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan
 - b. Undang-Undang Nomor 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah;
 - c. Peraturan Pemerintah Nomor 95/2012 tentang Kesehatan Masyarakat Veteriner dan Kesejahteraan Hewan
 - d. Peraturan Pemerintah Nomor 47/2014 tentang Pengendalian dan Penanggulangan Penyakit Hewan.
 - e. Peraturan Pemerintah Nomor 4/2016 tentang Pemasukan Ternak dan Produk Hewan Dalam Hal tertentu Dari Negara atau Zona Dalam suatu Negara Asal Pemasukan
- Terminologi Veteriner diadopsi dari istilah internasional "VETERINARY" yang memiliki arti "segala sesuatu yang berkaitan dengan hewan, produk hewan dan penyakit hewan". Menurut UU Nomor 41/2014 tentang Perubahan atas UU Nomor 18/2009; Otoritas Veteriner didefinisikan sebagai kelembagaan Pemerintah atau Pemerintah Daerah yang bertanggung jawab dan memiliki kompetensi dalam penyelenggaraan Kesehatan Hewan.
- Otoritas Veteriner memiliki peran untuk mengamankan hewan dan produk hewan untuk tujuan melindungi kesehatan manusia dan lingkungan serta peningkatan penyediaan protein hewani yang aman dalam meningkatkan

kualitas hidup manusia Indonesia. Oleh karena itu, sesuai dengan semangat dan jiwa UU Nomor 18/2009 *juncto* UU Nomor 41/2014, Otoritas Veteriner berwenang mengambil keputusan tertinggi yang bersifat teknis kesehatan hewan di seluruh Bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tugas dan fungsi Otoritas Veteriner di seluruh Indonesia mulai dari tingkat pusat dan daerah dijalankan oleh Kelembagaan Pemerintah dan Pemerintah Daerah.

- Di tingkat Pemerintah Pusat, tugas dan fungsi Otoritas Veteriner dijalankan oleh unit-unit kerja Eselon II di bawah Direktorat Jenderal Peternakan dan Kesehatan Hewan dan Eselon II di bawah Badan Karantina Pertanian. Unit kerja Eselon II yang berada dibawah Direktorat Jenderal Peternakan dan Kesehatan Hewan adalah (1) Direktorat Kesehatan Hewan yang memiliki fungsi dalam penyelenggaraan pengendalian dan penanggulangan penyakit hewan; dan (2) Direktorat Kesehatan Masyarakat Veteriner yang memiliki fungsi dalam penyelenggaraan penjaminan keamanan produk hewan terhadap pemenuhan persyaratan aman, sehat, utuh dan halal (ASUH) khususnya terhadap ancaman zoonosis. Sedangkan Unit kerja Eselon II yang berada di bawah Di Badan Karantina Pertanian adalah Pusat Karantina Hewan dan Keamanan Hayati yang memiliki fungsi dalam penyelenggaraan pencegahan masuk dan menyebarnya penyakit hewan menular utama dari luar negeri dan antar wilayah dalam wilayah RI.
- Di Tingkat Pemerintah Daerah Provinsi tugas dan fungsi Otoritas Veteriner dijalankan oleh Dinas yang membidangi fungsi Peternakan dan Kesehatan Hewan di provinsi di seluruh Indonesia. Sedangkan di Tingkat Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota tugas dan fungsi Otoritas Veteriner dijalankan oleh Dinas yang membidangi fungsi Peternakan dan Kesehatan Hewan di kabupaten/kota di seluruh Indonesia.
- Dalam penyelenggaraan kesehatan hewan, mekanisme koordinasi antar otoritas veteriner Sistim Kesehatan Hewan Nasional atau disingkat SISKESWANNAS adalah sebuah tatanan kesehatan hewan yang ditetapkan oleh pemerintah dan diselenggarakan oleh Otoritas Veteriner dengan melibatkan seluruh penyelenggara Kesehatan Hewan, para pemangku kepentingan dan masyarakat. Sebagai suatu kesistiman, SISKESWANNAS terdiri atas beberapa subsistim yakni :

- a. Subsisitim Upaya Kesehatan Hewan
 - b. Subsisitim Kesehatan Masyarakat Veteriner dan Kesejahteraan Hewan
 - c. Subsisitim Karantina Hewan
 - d. Subsisitim Penelitian dan Pengembangan Kesehatan Hewan
 - e. Subsisitim Sumberdaya Kesehatan Hewan
 - f. Subsisitim Informasi Kesehatan Hewan dan
 - g. Subsisitim Partisipasi Masyarakat
- SISKESWANNAS dan Otoritas Veteriner adalah ibarat dua sisi mata uang, satu sama lain tak dapat dipisahkan, saling terikat membentuk kesatuan. Sistim Kesehatan Hewan Nasional dikategorikan sebagai salah satu “*Global Public Good*”, yang artinya menjadi tanggung jawab/keharusan dari setiap pemerintahan negara untuk menyelenggarakannya bagi kepentingan publik. Manfaat dari suatu *global public good* meliputi seluruh negara, orang dan generasi. Jika satu negara gagal melakukannya, dampak yang ditimbulkan dapat membahayakan seluruh planet bumi.
- Perintah Undang-Undang (UU Nomor 41/2014 tentang Perubahan Atas UU Nomor 18/2009 Tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan kepada Pemerintah untuk segera menyiapkan Peraturan Pemerintah tentang Otoritas Veteriner dan SISKESWANNAS adalah bukti kesungguhan Pemerintah Republik Indonesia untuk semakin memperkuat Otoritas Veteriner dan SISKESWANNAS agar menjadi kelembagaan yang semakin handal dan profesional dalam mengawal peternakan dan sumberdaya hewan nasional menuju terwujudnya Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berkedaulatan pangan.
- Dalam mendukung penyelenggaraan SISKESWANNAS, telah tersedia seperangkat unit pelaksana teknis berupa:
- a. Laboratorium Diagnostik Penyakit Hewan (8 Laboratorium Regional milik Pemerintah Pusat, dan Laboratorium diagnostik di masing masing Provinsi/Kabupaten/Kota)
 - b. Laboratorium Pengujian Mutu dan Sertifikasi Produk Hewan
 - c. Laboratorium Pengujian Keamanan dan Mutu Obat Hewan
 - d. Laboratorium Pengujian Keamanan dan Mutu Keamanan Pakan
 - e. Laboratorium Penelitian dan Pengembangan
 - f. Laboratorium Karantina Hewan

g. Pusat Kesehatan Hewan (PUSKESWAN) yang tersebar di seluruh Indonesia yang jumlahnya mencapai 1262 unit.

- Kesiapan pemerintah dalam menghadapi kemungkinan timbulnya *outbreak/wabah* penyakit hewan menular eksotik seperti PMK, ditunjukkan pula dengan diberlakukannya tindakan manajemen kesiagaan darurat veteriner pada Unit Respon Cepat (URC) di setiap tingkatan wilayah dan administrasi pemerintahan melalui pola pendekatan sistem pengendalian pada kejadian wabah. dengan melibatkan semua stakeholders, peneliti, perguruan tinggi, karantina hewan, pemerintah daerah dan personal kontak yang berada di industri dibawah koordinasi pejabat setempat. Prinsip dasar dari tahapan kegiatan dalam rangka kesiagaan darurat veteriner khususnya terhadap wabah PMK adalah mendapatkan informasi/laporan dugaan adanya kasus dengan cepat, kemudian diupayakan untuk tidak terjadi kontak yang lebih luas dengan hewan peka dan dilanjutkan dengan tindakan untuk menghentikan penyebaran virus. Tahapan kegiatan antisipasi darurat ini meliputi tahapan investigasi, diikuti tahap siaga, tahap operasional dan berakhir di tahap pemulihan. Petunjuk operasional dari upaya kesiagaan ini sesudah tersedia dalam Buku Pedoman Kesiagaan Darurat Veteriner Indonesia (KIATVETINDO) yang diterbitkan oleh Direktorat Jenderal Peternakan dan Kesehatan Hewan Kementerian Pertanian tahun 2014 dan disimulasikan kepada petugas pusat dan daerah.
- Penyelenggaraan kesehatan hewan merupakan suatu hal yang dinamis dan terus berkembang, berproses mengikuti perkembangan zaman dan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi dan harus didedikasikan bagi kesejahteraan manusia. Begitu pula keterkaitannya dengan upaya menjaga keseimbangan antara perluasan akses pasar bagi masyarakat konsumen dalam memperoleh pangan khususnya daging yang cukup dengan harga terjangkau dan upaya melindungi para peternak di dalam negeri dari ancaman penyakit hewan menular seperti PMK.
- Badan Kesehatan Hewan Dunia (OIE) telah menyediakan perangkat untuk melindungi perdagangan yang adil dan aman antar negara anggota WTO. Selama proses importasi dilakukan berdasarkan hasil analisa risiko sesuai dengan kaidah yang ditetapkan oleh OIE, maka risiko masuknya PMK ke Indonesia akibat pemasukan ternak dan produk hewan dari zona bebas

atau negara yang belum bebas PMK tetapi telah memiliki program pengendalian resmi PMK yang diakui dan ditetapkan oleh OIE dapat diperkecil bahkan hingga tingkat yang lebih rendah dari tingkat perlindungan yang tepat (*Appropriate Level of Protection/ALOP*) yang ditetapkan Pemerintah Indonesia (*negligible*).

- Risiko masuknya penyakit hewan menular strategis tidak hanya melalui perdagangan ternak dan produk hewan. Lalulintas barang dan manusia antar negara memiliki peran penting pula dalam penyebaran penyakit hewan menular strategis, sehingga harus dihadapi dengan kesiagaan dan kedisiplinan, tidak dengan menutup diri. Kita harus bekerja keras di semua lini mulai dari pengawasan di tempat pemasukan/pengeluaran, survailans hingga kepada upaya komunikasi, informasi dan edukasi (KIE) dalam rangka meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengendalian penyakit hewan, termasuk kewaspadaan dini terhadap PMK.
- Kebijakan membatasi pemasukan ternak dan produk hewan yang selama ini dilakukan dalam rangka proteksi dianggap telah melanggar prinsip ekivalensi atau non diskriminasi. Saat ini Indonesia sedang menghadapi gugatan New Zealand (DS 477) dan Amerika Serikat (DS 478) terkait dengan Kebijakan Impor Daging Sapi. Hal ini dianggap telah mencederai perdagangan internasional yang aman dan adil. Bila Indonesia tidak berhasil menyampaikan argumen yang kuat berbasis kajian ilmiah, dapat dipastikan Indonesia akan kalah dengan konsekuensi Indonesia harus membuka akses pasar terhadap komoditi yang disengketakan. Selain itu, Indonesia akan dilarang untuk mengekspor ke luar negeri dan tidak dibatasi hanya untuk komoditas peternakan. Melindungi peternak tradisional tidak cukup hanya dari sisi perlindungan terhadap penyakit saja tapi juga dengan memperluas akses terhadap permodalan, kemitraan dan teknologi.
- Kini saatnya kita merubah paradigma lama yang membatasi importasi untuk kepentingan produsen domestik ke arah kepentingan nasional yang lebih besar, selain untuk meningkatkan konsumsi protein hewani masyarakat Indonesia, juga untuk memaksimalkan produksi industri olahan pangan berbasis daging sapi yang pada gilirannya justru akan menyumbang devisa Negara melalui ekspor produk olahan tersebut.

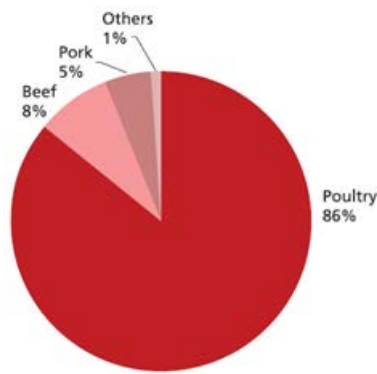
- Keterangan ahli yang disampaikan dalam sidang terhormat ini semoga dapat menguraikan pentingnya pemberlakuan sistem zona bagi negara kita dan upaya-upaya yang dilakukan Pemerintah untuk mencegah risiko terbawanya agen penyakit melalui pemasukan ternak dan produk hewan ke wilayah negara Indonesia.

3. Ir. Arief Daryanto, DipAgEc, Mec, Phd,

- Ahli menyampaikan keterangan berdasarkan keterangan tertulis yang telah diserahkan ke Mahkamah sebagaimana berikut:
- Sub sektor peternakan mempunyai peran sangat penting dalam perekonomian Indonesia baik dalam pembentukan Produk Domestik Bruto (PDB) dan penyerapan tenaga kerja maupun dalam penyediaan bahan baku industri. Berdasarkan data BPS, kontribusi PDB sub sektor peternakan terhadap sektor pertanian pada tahun 2014 sebesar 11,84 persen, sedangkan kontribusi terhadap besaran PDB nasional mencapai 1,58 persen. Dalam penyerapan tenaga kerja sub sektor peternakan juga mempunyai peranan yang sangat strategis. Menurut hasil Sensus Pertanian 2013 dari 54,07 juta Rumah Tangga Pertanian yang berada di perdesaan dan perkotaan, sekitar 23,98 % (12,97 juta) merupakan Rumah Tangga Usaha Peternakan. Pada saat ini, produksi daging sapi dalam negeri baru mencukupi sekitar 65 persen dari kebutuhan nasional, sedangkan produksi susu dalam negeri baru mencapai 20 persen dari kebutuhan nasional. Produksi daging ayam dan telur saat ini telah mencapai tahap swasembada.
- Sapi potong mempunyai peran penting sebagai penghasil daging untuk memenuhi kebutuhan nutrisi asal ternak, di samping juga menyerap tenaga kerja, terutama di perdesaan. Permintaan terhadap daging sapi selalu meningkat di masa yang akan datang karena beberapa faktor utama, yaitu *pertama*, pertumbuhan penduduk, pertumbuhan pendapatan, semakin banyaknya penduduk kelas menengah, urbanisasi, perubahan gaya hidup (*life style*), harapan hidup semakin besar dan bertambahnya penduduk usia tua. *Kedua*, permintaan terhadap makanan yang siap masak (*ready to cook*) dan siap santap (*ready to eat*) semakin meningkat, terutama di perkotaan. *Ketiga*, semakin banyaknya QSR (*Quick Service Restaurant*), pasar swalayan dan *hypermarket* yang menawarkan beragam komoditas dan produk olahan daging sapi. Keempat, daging sapi terus memiliki peran

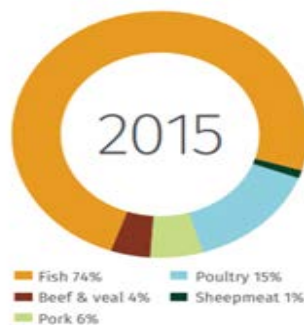
sebagai penyedia protein hewani seiring dengan meningkatnya kesadaran akan pentingnya mengonsumsi nutrisi asal ternak. Pada Gambar 1 terlihat bahwa kontribusi daging sapi sebesar 8 persen dari keseluruhan konsumsi protein utama. Jika ditambahkan dengan ikan, maka proporsi kontribusi daging sapi terhadap total konsumsi protein secara keseluruhan sebesar 4 persen (Gambar 2). Perkembangan terakhir posisi ritel moderen dijelaskan pada Gambar 3.

Figure 1. Consumption of Major Protein in Indonesia, 2012



Source: Frost & Sullivan

Figure 2. Consumption of Protein in Indonesia



Source: FAO-OECD estimates in MLA, CPC, 2016

Figure 3. Grocery Retail Market Shares



Source: IGD in MLA, CPC, 2016

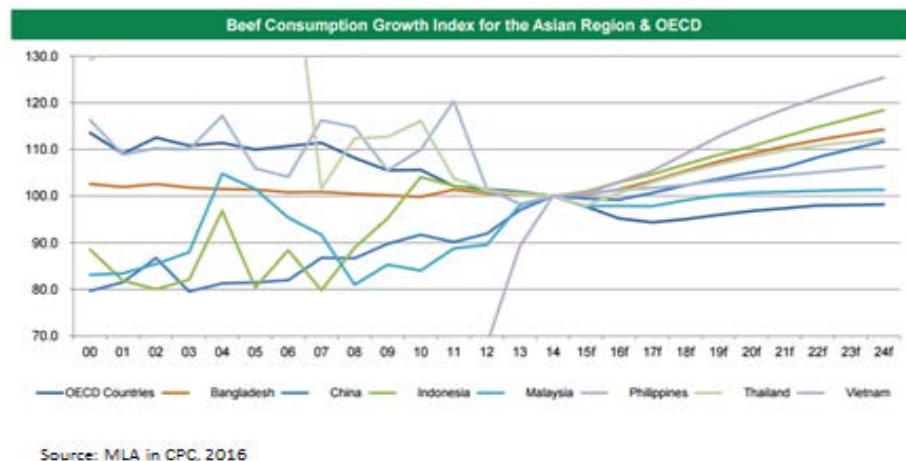
- Prospek ekonomi Indonesia ke depan akan semakin baik. McKinsey Global Institute (2012) meramalkan prospek ekonomi Indonesia sangat cerah pada 2030 sebagai *"the seventh biggest countries"*. MGI memprediksi pada tahun 2030, peluang pasar Indonesia akan tumbuh USD1.8 miliar yang didorong kemajuan ekonomi pada 4 sektor, yaitu jasa, pertanian dan perikanan, sumber daya alam (SDA), dan pendidikan (sumber daya manusia, SDM).

Sebenarnya bukan McKinsey saja yang optimistis terkait dengan prospek ekonomi Indonesia ke depan. Robert Ward (2009) mengatakan bahwa kalau dulu ekonomi dunia itu melihat sumber pertumbuhan hanya di negara BRIC, yaitu Brazil, Rusia, India, dan China, tetapi ia meramalkan bahwa pasar baru yang ke depan tumbuh pesat (*new emerging countries*) itu adalah negara CIVETS, yaitu Columbia, Indonesia, Vietnam, Egypt, Turkey, South Africa. CIVETS itu akronim yang diberikan Robert Ward, ahli peramal dunia yang bertugas di Economist Intelligent Unit. Selain itu Jim O'Neill, dari Goldman Sachs, Indonesia juga diramalkan sebagai *the next eleven countries* (N-11) yang juga merupakan *emerging market* yang sangat favorit bagi pertumbuhan ekonomi ke depan. N-11 itu antara lain Meksiko, Indonesia, Korea Selatan, Turki, Bangladesh, Mesir, Nigeria, Pakistan, Filipina, Vietnam, dan Iran. Sebenarnya banyak yang meramalkan Indonesia sebagai negara jagoan dalam perekonomian. Ada lagi VISTA country, yaitu Vietnam, Indonesia, *South Africa*, Turkey, dan Argentina. Indonesia diramalkan jadi salah satu jagoan ekonomi di masa datang.

- Seiring dengan pertumbuhan ekonomi yang pesat, daya beli masyarakat di kalangan kelas menengah pun juga semakin tinggi. Pendapatan per kapita masyarakat (GDP/kapita) selama satu dekade meingkat sebesar 200 persen menjadi US\$3,513 pada tahun 2014 dan diproyeksikan menjadi US\$9,318 pada tahun 2015. Peningkatan pendapatan per kapita masyarakat terjadi terutama karena adanya peningkatan yang berkelanjutan di kalangan masyarakat (konsumen) terutama di kelas menengah dan atas dengan pendapatan bersih sekitar US\$10,000 sampai US\$25,000. Proporsi rumah tangga konsumen kalangan menengah dan atas menyumbang 24.2 persen dari total rumah tangga pada tahun 2019, meningkat dibandingkan pada tahun 2015 yang besarnya 9.0 persen. ABARE (2015) memproyeksikan bahwa nilai riil produksi daging sapi dalam negeri akan meningkat sebesar 200 persen pada tahun 2050 dibandingkan nilainya pada tahun 2009, tetapi konsumsi daging sapi akan meningkat lebih dari 14 kali selama periode yang sama. Pertumbuhan yang sangat besar ini disebabkan antara lain dari tingkat konsumsi masyarakat perkotaan yang diproyeksikan melebihi rata-rata tingkat konsumsi daging sapi di Cina. Gambar 4 menerangkan bahwa indeks pertumbuhan konsumsi daging sapi

lebih tinggi dari semua negara kecuali Cina. Tantangan utama bagi Indonesia adalah produktivitas dan produksi daging sapi di Indonesia meningkat dengan laju pertumbuhan yang lebih rendah dari laju pertumbuhan konsumsinya. Hal ini terutama disebabkan kecilnya skala usaha peternakan sapi potong (*diseconomies of scale*), teknologi budidaya yang digunakan masih sederhana dan tidak memadainya infrastruktur.

Figure 4. Beef Markets in the Global Context



- Beberapa studi antara lain (Hutasoit et al, 2001) memberikan informasi yang sangat berharga terkait dengan faktor-faktor penentu permintaan daging sapi. Informasi ini sangat berguna dalam memproyeksikan besarnya permintaan daging sapi di masa yang akan datang. Faktor-faktor yang signifikan menentukan permintaan daging sapi antara lain (a) Laju pertumbuhan penduduk sebesar 1 persen per tahun, hal ini akan mengakibatkan peningkatan konsumsi daging sapi sebesar 3500 ton per tahun; (b) Laju urbanisasi sebesar 1.7 persen per tahun merupakan hal yang signifikan mengingat elastisitas daging sapi di perkotaan lebih tinggi dibandingkan dengan di perdesaan; (c) Pertumbuhan pendapatan per kapita merupakan hal yang patut diperhatikan mengingat elastisitas pengeluaran (pendapatan) bersifat positif (tetapi lebih rendah dibandingkan dengan ayam); (d) Harga yang tinggi menjadi penghambat peningkatan konsumsi mengingat elastisitas harga daging sapi bertanda negatif (tetapi

inelastik dibandingkan dengan daging ayam. Hal ini juga mengandung makna bahwa daging sapi memiliki sedikit barang pengganti yang dekat; (e) Elastisitas harga silang yang positif mengandung makna bahwa daging ayam merupakan barang pengganti (substitusi) untuk daging sapi. Hal ini bermakna bahwa kalau harga daging sapi naik, maka jumlah daging ayam yang diminta meningkat.

- Seiring dengan semakin membaiknya perekonomian dan daya beli masyarakat, ada 3 (tiga) sumber pertumbuhan dalam industri peternakan yang diyakini sebagai penentu perubahan (*drivers of change*) yang berperan dalam peningkatan nilai tambah (*value added*) produk-produk peternakan. Pertama, Revolusi Peternakan (*Livestocks Revolution*) yang ditandai dengan meningkatnya konsumsi daging dan susu per kapita seiring meningkatnya pendapatan masyarakat, terutama di negara-negara berkembang. Sumber pertumbuhan kedua berasal dari fenomena upaya sistematis untuk meningkatkan konsumsi susu dalam negeri secara drastik atau yang dikenal sebagai Revolusi Putih (*White Revolution*). Sumber pertumbuhan bisnis peternakan ketiga ditandai adanya revolusi supermarket (*Supermarket Revolution*). Seiring dengan peningkatan pendapatan, keberadaan supermarket yang dilengkapi dengan infrastruktur moderen yang menggunakan sistem pemasaran rantai dingin (*cold chain marketing system*) semakin dominan dalam bisnis ritel produk peternakan domestik. Revolusi Peternakan dan Revolusi Putih akan semakin besar peranannya sebagai mesin pertumbuhan apabila didukung oleh Revolusi Supermarket. Tiga serangkai revolusi ini peranannya sangat penting dalam penciptaan nilai tambah baik di tingkat usaha ternak, industri hulu, industri hilir dan industri jasa.
- Ada satu lagi sumber pertumbuhan yang baru dalam literatur pembangunan peternakan yang disebut sebagai Revolusi Pink (Daryanto, 2016). Revolusi Pink merujuk kepada keberhasilan India sebagai negara berkembang dalam mengembangkan ekspor "*carrabeef*". Pink adalah warna daging sapi-kerbau setelah dipotong. FAO (2015) dalam laporan yang berjudul "*the Indian Meat Industry Perspective*" menyatakan bahwa empat langkah kunci yang dilakukan pemerintah India untuk terus memacu kesuksesan PRPink adalah: (a) Modernisasi rumah potong hewan dan industri pengolahan

daging menggunakan teknologi mutakhir (*state of the art*); (b) Meningkatkan populasi anak sapi-kerbau jantan untuk produksi daging; (c) Meningkatkan jumlah peternak yang terlibat dalam industri sapi-kerbau melalui kerjasama perternakan kontrak (*contract farming*), dan (d) Membangun zona bebas penyakit untuk membantu pemeliharaan ternak yang aman dan higienis. Prasyarat keharusan (*necessary conditions*) yang dibutuhkan adalah dukungan dan kepemimpinan yang kuat dari Pemerintah untuk menciptakan iklim investasi yang kondusif.

- Komoditas daging sapi merupakan komoditas yang penting bagi masyarakat Indonesia. Komoditas ini termasuk komoditas yang digolongkan sebagai barang pokok. Walaupun proporsi pengeluaran rumah tangga tidak besar (sekitar 1 persen) dari total pengeluaran rumah tangga), harga komoditas daging sapi sangat memengaruhi besaran indeks harga (inflasi). Harga daging sapi saat ini masih tinggi dan berfluktuasi sehingga tingkat inflasi sangat ditentukan oleh kondisi harga komoditas ini. Gejolak dan fluktuasi harga yang tidak terkendali menyebabkan ketidakpastian pelaku usaha dan meresahkan masyarakat konsumen. Sebagai barang konsumsi pokok, gejolak harga daging yang terjadi berpotensi menimbulkan dampak ekonomi, sosial, dan politik secara nasional. Oleh sebab itu, daging menjadi salah satu komoditas yang penting untuk dikendalikan pemerintah diantaranya melalui pengaturan pasokan dan stabilisasi harga.
- Pada saat ini harga daging sapi di tingkat eceran di pasar basah (tradisional) pada tahun ini masih menunjukkan peningkatan yang kuat karena kombinasi faktor-faktor peningkatan konsumsi, pembatasan impor dan inflasi yang cukup tinggi atau nilai tukar Rupiah yang melemah (Daryanto, 2015). Waldron dan Brown (2014) menyatakan bahwa harga daging sapi di Indonesia termasuk kategori tinggi jika dibandingkan dengan standar harga dunia dan regional. Mereka menyatakan bahwa selama periode tahun 2001-2012, harga rata-rata daging sapi tiga kali lebih mahal dibandingkan dengan rata-rata harga daging ayam, sementara di Cina misalnya tidak sebesar itu. Tingginya harga daging di Indonesia mencerminkan biaya tinggi dalam berbagai tahapan rantai pasokannya. Biaya transportasi dan arbitrase yang lebih tinggi menyebabkan harga rata-rata di Jakarta lebih mahal dibandingkan wilayah produksi di wilayah Timur.

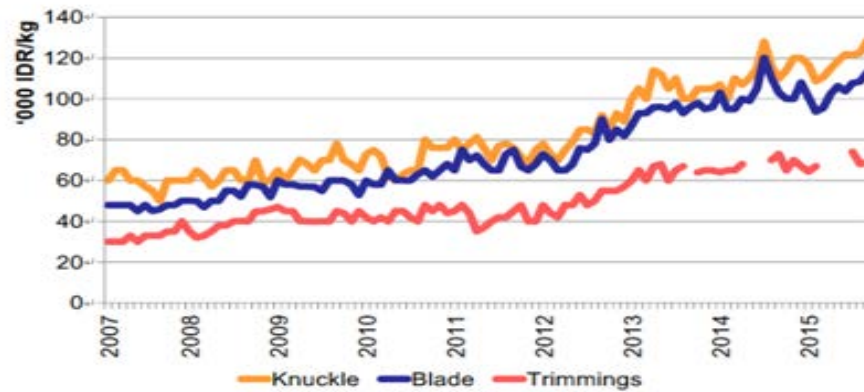
Harga di Jakarta lebih tinggi sebesar 11 persen dibandingkan dengan tingkat harga yang terjadi di Jawa Timur (Surabaya) dan 35 persen lebih tinggi dibandingkan dengan tingkat harga yang terjadi di Bali (Denpasar). Harga cenderung bergerak bersama dalam jangka pendek, hal ini berarti bahwa pasar daging sapi telah terintegrasi. Waldon dan Brown (2014) juga menyatakan bahwa selama bulan puasa (Ramadan) dan hari raya Idul Fitri, harga daging sapi meningkat sebesar 10 persen pada tahun 2010 dan 8 persen pada tahun 2011. Pada tahun 2012, harga daging di Jakarta pada bulan Ramadan dan hari raya juga meningkat sebagaimana yang diramalkan tetapi setelah itu harga daging sapi tidak turun. Hal ini disebabkan karena restriksi impor sapi bakalan dan daging sapi. Gambar 5 menunjukkan perkembangan harga “*slaughter steer live weight*” di negara-negara Asian. Rata-rata harga di Indonesia lebih tinggi dari negara-negara Thailand, Philippines dan Malaysia, tetapi masih lebih rendah dibandingkan dengan Cina. Gambar 6 menunjukkan bahwa harga daging sapi di pasar tradisional (*wet market*) terus meningkat.

Figure 5. Asian Slaughter Steer Live Weight Price AUD\$



Source: April Market Report : S.E. Asia Beef Industry, 2016

Figure 6. Jakarta Wet Market Prices Keep Increasing



Source: MLA-2016 Beef Projections Workshop, in CPC 2016

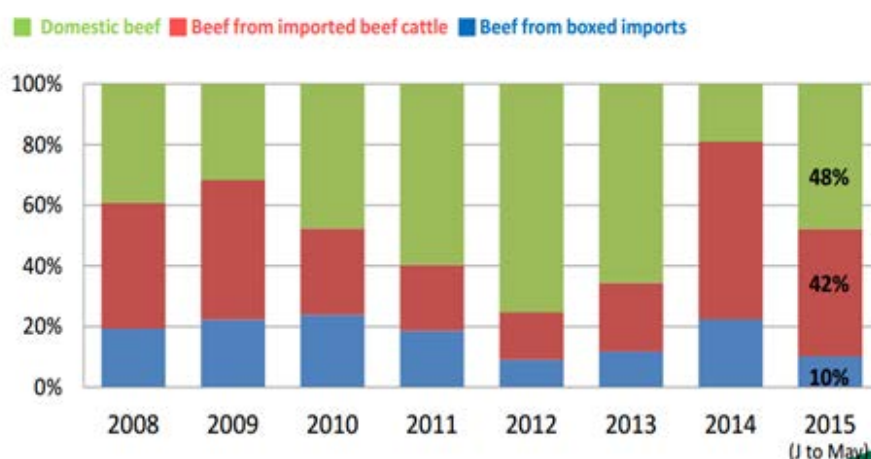
- Terkait dengan stabilisasi harga pangan, Presiden Joko Widodo bahkan telah menandatangani Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 71 Tahun 2015 tentang Penetapan dan Penyimpanan Harga Kebutuhan Pokok dan Barang Penting pada 15 Juni 2015. Perpres 71/2015 ini memberikan kewenangan bagi pemerintah untuk membuat kebijakan harga komoditas barang kebutuhan pokok dan barang penting. Pemerintah memiliki kewenangan untuk menetapkan harga khusus menjelang, saat, dan setelah hari besar keagamaan atau saat terjadi gejolak harga, untuk 14 komoditas barang kebutuhan pokok: beras, kedelai (bahan baku tahu dan tempe), cabai, bawang merah, gula, minyak goreng, tepung terigu, daging sapi, daging ayam ras, telur ayam ras, ikan bandeng, kembung dan tongkol/tuna/cakalang. Perpres 71/2015 juga menetapkan barang penting, yaitu benih (padi, jagung, dan kedelai), pupuk, elpiji 3 kilogram, tripleks, semen, besi baja konstruksi, dan baja ringan. Penentuan 14 barang kebutuhan pokok/barang penting didasarkan atas tiga faktor utama yaitu besaran alokasi pengeluaran rumah tangga yang tinggi, pengaruh terhadap inflasi, dan besaran kandungan gizi untuk kebutuhan manusia.
- Pemerintah dan masyarakat Indonesia sejak lama bermimpi ingin mencapai swasembada daging sapi. Sayangnya program swasembada daging sapi yang dicetuskan sejak tahun 2000 sampai sekarang mengalami pengunduran target (*moving target*) sebanyak 3 kali. PSDS 2014 sebenarnya merupakan program lanjutan yang telah dicanangkan

sebelumnya sejak tahun 2001-2005. Pada waktu itu, program bernama Program Kecukupan Daging Sapi yang diartikan tersedianya secara cukup pangan hewani asal ternak khususnya daging sapi sampai tingkat rumah tangga. Pengertian ketersediaan tersebut adalah paling tidak 90% tersedia dari *supply* dalam negeri, sehingga kecukupan bersifat swasembada on trend, yang artinya pada kurun waktu tertentu dapat saja dilakukan impor.

- Program swasembada daging sapi dicetuskan lagi menjadi Program Percepatan Pencapaian Swasembada Daging Sapi (P2SDS) 2008-2010. Program ini juga gagal mencapai target karena berbagai alasan, antara lain: (a) kebijakan program yang dirumuskan tidak disertai dengan rencana operasional yang rinci, (b) program-program yang dibuat bersifat *top down* dan berskala kecil dibandingkan dengan sasaran yang ingin dicapai, (c) strategi implementasi program disamaratakan dengan tidak memerhatikan wilayah unggulan, tetapi lebih berorientasi pada komoditas unggulan, (d) implementasi program-program tidak memungkinkan untuk dilaksanakan evaluasi dampak program, (e) program-program tidak secara jelas memberikan dampak pada pertumbuhan populasi secara nasional (Yusdja et al. (2004).
- Pemerintah kemudian mencanangkan Program Swasembada Daging Sapi (PSDS) tahun 2010-2014. Agar tidak lagi mengulang kegagalan program-program sejenis sebelumnya, PSDS 2014 telah dipersiapkan secara matang, yang didahului oleh penyusunan dokumen *blue print*, langkah-langkah operasional teknis dan berbagai kebijakan serta peraturan perundang-undangan. Di dalam *blue print* tersebut telah memuat kerangka pikir dan *road map scenario* pencapaian yaitu *pesimistic*, *most-likely* dan *optimistic* disertai dengan 5 kegiatan pokok beserta 13 langkah operasional, rencana aksi, organisasi pelaksana dan pembiayaannya. Bahkan dalam perkembangannya, PSDS 2014 diperluas menjadi Program Swasembada Daging Sapi dan Kerbau (PSDS&K). Namun demikian hingga tahun 2014 program swasembada daging sapi tidak dapat mencapai tahap swasembada daging sapi sebagaimana yang diharapkan. Dengan demikian, impor sapi dan produknya masih dibutuhkan untuk menjaga agar terjadi pertumbuhan populasi sapi potong di Indonesia. Di samping itu, upaya yang dilakukan dalam stabilisasi harga daging sapi dan menciptakan pasar daging domestik

agar lebih kompetitif tetap diperlukan. Hal penting yang harus diperhatikan dalam pelaksanaan impor adalah ketersediaan yang benar dan lengkap. Data yang tidak akurat, dapat menyebabkan dikeluarkannya kebijakan yang tidak tepat akibat terjadinya ketidak-seimbangan *supply* dan *demand* daging sapi. Hal ini dapat berdampak terhadap terjadinya gejolak harga daging sapi di dalam negeri. Kegagalan pencapaian target-target swasembada daging sapi terlihat pada Gambar 7. Pada gambar tersebut terlihat bahwa kontribusi relatif daging sapi impor (baik yang berasal dari sapi hidup dan daging sapi) cenderung semakin meningkat.

Figure 7. Indonesia Beef Requirements

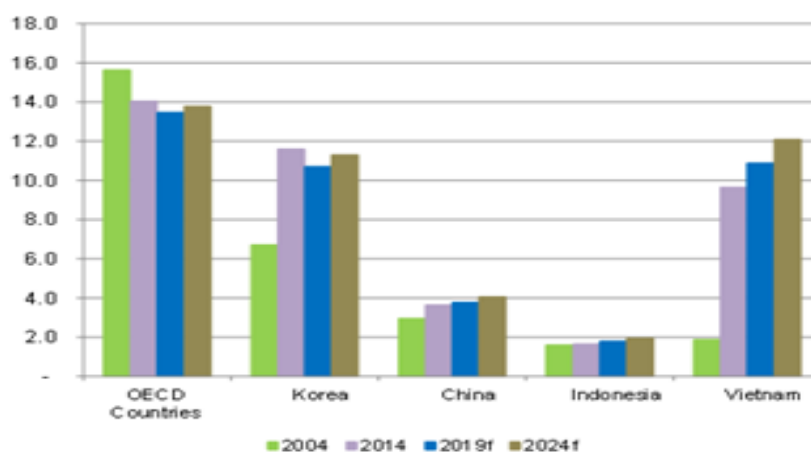


Source: GIRA, Morelink, GTS, MLA, 2015

- Untuk tahun 2016 pemerintah telah menghitung estimasi kebutuhan daging sapi nasional dengan konsumsi sebesar 2.61 kg/kapita, sehingga kebutuhan nasional setahun mencapai 674.69 ribu ton atau setara dengan 3.9 juta ekor sapi. Kebutuhan tersebut belum dapat dipenuhi oleh produksi di dalam negeri yang mencapai 439.53 ribu ton atau setara dengan 2.5 juta ekor sapi. Dengan demikian, terdapat kekurangan pasokan yang mencapai 235.16 ribu ton yang akan diisi dari negara-negara pengekspor sapi bakalan maupun daging beku. Namun demikian, untuk menghindari terjadinya kelebihan suplai daging impor yang melebihi kebutuhan dalam negeri, maka pemerintah harus menghitung kebutuhan ini berdasarkan data-data yang lengkap dan akurat. Berdasarkan Gambar 8 diperoleh informasi bahwa konsumsi daging sapi per kapita di Indonesia pada tahun 2014 sebesar 2 kg

per kapita. Tingkat konsumsi daging per kapita di Indonesia adalah yang terendah dibandingkan dengan negara-negara OECD, Korea, Cina dan bahkan Vietnam.

Figure 8. Beef Consumption per Capita (2004-2024f)



Source: MLA in CPC, 2016

- Untuk meningkatkan daya saing peternakan, maka tidak ada jalan lain kecuali bersungguh-sungguh dan bekerja keras membangun industri peternakan yang dapat memenuhi permintaan dalam negeri dan sekaligus dapat mengekspor kelebihan hasil produksinya ke negara-negara yang memerlukan. Dalam rangka pengembangan peternakan yang berdayasaing, berkelanjutan dan berkeadilan yang berbasis sistem kesehatan hewan yang modern telah diterbitkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan yang kemudian diamandemen sebanyak 19 dari 99 pasalnya (direvisi) menjadi Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan, dimana sebanyak 80 pasal dari 99 pasal pada UU 18/2009 masih berlaku. Hadirnya Undang-Undang ini sebagai bentuk perhatian Pemerintah terhadap masalah peternakan dan sistem kesehatan hewan di Indonesia.
- Pemerintah Indonesia telah menerbitkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994 tentang pengesahan *"Agreement Establishing the World Trade Organization"*. Karena Indonesia secara resmi telah menjadi anggota WTO, maka semua persetujuan yang ada didalamnya telah sah diakui dan

menjadi bagian dari legislasi nasional. Dalam konteks perdagangan internasional hewan dan produk hewan, perjanjian-perjanjian yang mengikat suatu negara tertuang dalam *Sanitary and Phytosanitary* (SPS) dari WTO. Perjanjian SPS diadopsi pada waktu perundingan negara-negara WTO di Putaran Uruguay tentang Perjanjian Umum Tarif dan Perdagangan (*General Agreement on Tariff and Trade*) tahun 1994. Perjanjian SPS ini dirancang untuk memperluas berlakunya ketentuan Pasal XX (b) dari GATT yang mengakui negara anggota WTO untuk mengadopsi suatu tindakan unilateral yang diperlukan untuk melindungi kesehatan manusia, hewan atau tanaman.

- Dalam perjanjian SPS tersebut ditekankan perlunya harmonisasi antara para anggota WTO dalam menerapkan tindakan-tindakan kesehatan manusia, hewan dan tanaman berdasarkan standar internasional, pedoman dan rekomendasi yang dikembangkan oleh organisasi-organisasi internasional yang relevan. Sejak 1995, SPS menetapkan tiga organisasi untuk acuan standar internasional yaitu *Codex Alimentarius Commissions* (CAC) untuk keamanan pangan (*food safety*), *Office International des Epizooties* (OIE) untuk kesehatan hewan (*animal health*) termasuk zoonosis, dan *International Plant Protection Convention* (IPPC) untuk kesehatan tanaman (*plant health*). Prinsip utama dari Perjanjian SPS adalah (1) non-diskriminatif, (2) justifikasi ilmiah (harmonisasi, penilaian risiko, konsistensi, restriksi perdagangan paling kecil), (3) ekuivalensi, (4) regionalisasi, (5) transparansi, (6) bantuan teknis/perlakuan khusus, serta (7) prosedur pengendalian, inspeksi dan persetujuan (*control, inspection and approval*).
- Dalam resolusi OIE Nomor 17 (*83rd General Session of World Assembly, May 2015*) status negara ditetapkan meliputi: (1) Negara bebas PMK tanpa vaksinasi; (2) Negara bebas PMK dengan vaksinasi; (3) Negara dengan zona bebas PMK tanpa vaksinasi; (4) Negara dengan zona bebas PMK dengan vaksinasi. Berdasarkan Resolusi OIE Nomor 18 tersebut ditambah lagi ada negara-negara yang masih tertular PMK namun memiliki program pengendalian PMK yang diakui secara resmi oleh OIE. Setiap tahun OIE mengadakan evaluasi untuk menetapkan kembali atau merubah status dari setiap negara. Negara-negara dengan status tersebut dapat mengekspor

ternak maupun produk hewannya ke negara manapun dengan tetap menjaga keamanan kesehatan negara pengimpor.

- Berdasarkan ketetapan OIE tersebut, Indonesia tidak dapat lagi menghindar atau menolak permintaan negara pengekspor ternak maupun produk hewan dari negara-negara yang bebas PMK secara “*country based*” maupun “*zone based*”. Untuk menghadapi tekanan ekspansi ekspor ternak maupun produk hewan dari luar negeri, Indonesia telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2016 tentang Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pemasukan Ternak dan/atau Produk Hewan Dalam Hal Tertentu yang Berasal dari Negara atau Zona Dalam Suatu Negara Asal Pemasukan. Dalam PP tersebut telah diatur bahwa pemasukan produk hewan dapat berasal dari negara yang bebas PMK, zona bebas PMK dan negara yang belum bebas PMK namun telah memiliki program pengendalian PMK yang diakui oleh OIE.
- Banyak literatur yang memberikan bukti nyata yang sangat kuat bahwa Penyakit Mulut dan Kuku (PMK) memang merupakan penyakit ternak paling ganas di dunia, menciptakan kerugian ekonomi dalam skala yang sangat besar, dan berpotensi menjadi agen agro-terorisme yang bisa merusak dan menghancurkan industri ternak suatu negara (Oladosu, Rose dan Lee, 2013). Monke (2007) mendefinisikan agroterorisme sebagai serangan sengaja yang menggunakan penyakit hewan atau tanaman dengan tujuan menciptakan ketakutan/kecemasan dan mengakibatkan kerugian ekonomi serta menurunkan stabilitas negara. Agroterorisme menimbulkan kecemasan akan lumpuhnya ketahanan pangan dan kehidupan ekonomi masyarakat (Cupp, Walker dan Hillison, 2004; Wheelis, Casagrande dan Madden, 2002; Breeze, 2004). Ancaman global PMK saat ini akan terus berlanjut karena bisa terjadi bahwa negara yang telah bebas PMK dapat terserang kembali. Jika benar-benar terjadi, PMK tentu saja akan menimbulkan kerugian ekonomi, sosial dan lingkungan di banyak negara maju dan berkembang. Dampak ekonomi terutama akibat kehilangan produktivitas ternak yang tinggi, gangguan berbagai aktivitas di bidang pertanian, industri pengolahan, jasa dan sosial, bahkan mengarah pada ancaman suplai pangan (ketahanan pangan). Karena itu, para ahli

kesehatan hewan pun di seluruh negara bekerja lebih keras dan cerdas membebaskan diri dari ancaman PMK secara global.

- Pada saat ini lebih dari seratus negara di dunia yang masih tertular PMK dan hanya sedikit negara yang memiliki zona bebas PMK. Indonesia termasuk salah satu dari 67 negara bebas PMK. Namun, pilihan mendapatkan ternak dan produknya terbatas karena hanya sedikit negara dengan bebas PMK yang sekaligus memiliki potensi ekspor. Banyak negara tak mengimpor sapi hidup ataupun daging segar, dingin atau beku dari negara endemik PMK. Akibatnya, banyak negara endemik (terutama negara berkembang dan miskin) tersisih dari perdagangan dunia sebab suplai ternak dan daging terbatas hanya dari negara maju yang bebas PMK. Tidak banyak juga negara maju yang mampu mengekspor sapi hidup. Selain akses pasar, PMK juga mempengaruhi harga. Harga daging dari negara bebas, seperti AS, Kanada, Australia, Jepang dan Selandia Baru, lebih tinggi daripada negara endemik. AS mengimpor daging sapi dari Australia dengan harga premium 30 persen lebih tinggi daripada daging sapi asal negara tertular. Dengan demikian, PMK selama ini merupakan hambatan teknis perdagangan yang signifikan, tetapi tidak harus digunakan sebagai alasan penolakan (*barrier to entry*) menutupi ketidakmampuan domestik bersaing dengan daging sapi impor. Kegiatan perdagangan global harus mampu menyeimbangkan aspek potensi risiko atas kesehatan manusia dan hewan dengan dampak harga pasar atau potensi ancaman atas industri domestik.
- OIE mengklasifikasi status bebas PMK menjadi 5 (lima), yaitu negara bebas tanpa vaksinasi, negara bebas dengan vaksinasi, zona bebas tanpa vaksinasi, zona bebas dengan vaksinasi, dan kompartemen bebas tanpa vaksinasi. Dari total 178 negara anggota OIE, hanya 66 negara dinyatakan sebagai negara bebas PMK tanpa vaksinasi. Hanya satu negara bebas dengan vaksinasi: Uruguay. Sepuluh negara memiliki zona bebas tanpa vaksinasi: Argentina, Bolivia, Botswana, Brazil, Columbia, Malaysia, Moldova, Namibia, Peru, dan Filipina. Enam negara memiliki zona bebas dengan vaksinasi: Argentina, Bolivia, Brazil, Columbia, Peru dan Turki. Selebihnya, 95 negara di Asia, Timur Tengah, Afrika dan Amerika Selatan masih dinyatakan tertular PMK. Daftar negara-negara sesuai dengan

klasifikasi status OIE disajikan pada Tabel 1, 2 dan 3 berikut. Implikasi penetapan status bebas PMK tersebut menyebabkan tidak ada akses pasar untuk peternak sapi dan kerbau di wilayah yang tak termasuk dalam klasifikasi di atas.

Table 1. FMD free where vaccination is not practised

Albania	Germany	New Zealand
Australia	Greece	Nicaragua
Austria	Guatemala	Norway
Belarus	Guyana	Panama
Belgium	Haiti	Philippines
Belze	Honduras	Poland
Bosnia and Herzegovina	Hungary	Portugal
Brunei	Iceland	Romania
Bulgaria	Indonesia	San Marino
Canada	Ireland	Serbia (1)
Chile	Italy	Singapore
Costa Rica	Japan	Slovakia
Croatia	Latvia	Slovenia
Cuba	Lesotho	Spain
Cyprus	Lithuania	Swaziland
Czech Rep.	Luxembourg	Sweden
Denmark	Madagascar	Switzerland
Dominican Republic	Malta	Ukraine
El Salvador	Mauritius	United Kingdom
Estonia	Mexico	United States of America
Finland	Montenegro	Vanuatu
Former Yug. Rep. of Macedonia	Netherlands	
France	New Caledonia	

(1) Excluding Kosovo administered by the United Nations

Source: The World Organisation for Animal Health, 2015

MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA

Table 2. FMD free zone where vaccination is not practised (1)

Argentina	<ul style="list-style-type: none"> + one zone designated by the Delegate of Argentina in a document addressed to the Director General in January 2007; + the summer pasture zone in the Province of San Juan as designated by the Delegate of Argentina in a document addressed to the Director General in April 2011; + Patagonia Norte A as designated by the Delegate of Argentina in a document addressed to the Director General in October 2013;
Bolivia	<ul style="list-style-type: none"> + one zone in the Macro-region of the Altiplano designated by the Delegate of Bolivia in documents addressed to the Director General in November 2011;
Botswana	<ul style="list-style-type: none"> + four zones designated by the Delegate of Botswana in documents addressed to the Director General in August and November 2014 as follows: <ul style="list-style-type: none"> + one zone consisting of Zones 3c (Dukwi), 4b, 5, 6a, 8, 9, 10, 11, 12 and 13; + one zone consisting of Zone 3c (Maitengwe); + one zone covering Zone 4a; + one zone covering Zone 6b;
Brazil	<ul style="list-style-type: none"> + State of Santa Catarina designated by the Delegate of Brazil in a document addressed to the Director General in February 2007;
Colombia	<ul style="list-style-type: none"> + one zone designated by the Delegate of Colombia in documents addressed to the Director General in November 1995 and in April 1996 (Area I - Northwest region of Chocó Department); + one zone designated by the Delegate of Colombia in documents addressed to the Director General in January 2008 (Archipelago de San Andrés and Providencia);

Source: The World Organisation for Animal Health, 2015

Table 2. FMD free zone where vaccination is not practised (2)

Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> + one zone consisting of the insular territory of the Galapagos, as designated by the Delegate of Ecuador in a document addressed to the Director General in August 2014;
Kazakhstan	<ul style="list-style-type: none"> + one zone consisting of the regions of Akmola, Aktobe, Atyrau, West Kazakhstan, Karaganda, Kostanay, Mangystau, Pavlodar and North Kazakhstan, as designated by the Delegate of Kazakhstan in a document addressed to the Director General in August 2014;
Malaysia	<ul style="list-style-type: none"> + one zone covering the provinces of Sabah and Sarawak as designated by the Delegate of Malaysia in a document addressed to the Director General in December 2003;
Moldova	<ul style="list-style-type: none"> + one zone designated by the Delegate of Moldova in a document addressed to the Director General in July 2008;
Namibia	<ul style="list-style-type: none"> + one zone designated by the Delegate of Namibia in a document addressed to the Director General in February 1997;
Peru	<ul style="list-style-type: none"> + one zone consisting of three merged zones as designated by the Delegate of Peru in documents addressed to the Director General in December 2004, in January 2007 and in August 2012;
South Africa	<ul style="list-style-type: none"> + one zone designated by the Delegate of South Africa in documents addressed to the Director General in May 2005 and January 2014.

Source: The World Organisation for Animal Health, 2015

Table 3. FMD free zone where vaccination is practised (1)

Argentina	+ two separate zones designated by the Delegate of Argentina in documents addressed to the Director General in March 2007 and October 2013, and in August 2010 and February 2014;
Bolivia	+ one zone consisting of four merged zones covering the regions of Amazonas, Chaco, Chiquitania, Valles and part of Altiplano as designated by the Delegate of Bolivia in documents addressed to the Director General in January 2003 and March 2007, in August 2010, in August 2012 and in October 2013 and February 2014;
Brazil	+ four separate zones designated by the Delegate of Brazil in documents addressed to the Director General as follows: + one zone covering the territory of State of Rio Grande do Sul (documentation of September 1997); + one zone consisting of State of Rondônia (documentation of December 2002), State of Acre along with two adjacent municipalities of State of Amazonas (documentation of March 2004) and an extension of this zone into the territory of State of Amazonas (documentation of December 2010); + one zone consisting of three merged zones: one zone covering the middle southern part of State of Pará (documentation of February 2007), States of Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Sergipe, Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso, Paraná, São Paulo, parts of State of Bahia, parts of State of Tocantins (documentation of May 2008), and the zone in State of Mato Grosso do Sul (documentation of July 2008); one zone located in States of Bahia and Tocantins (documentation of December 2010); and one zone covering States of Alagoas, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, and the northern region of State of Pará (documentation of October 2013); + one zone in State of Mato Grosso do Sul (documentation of August 2010);

Source: The World Organisation for Animal Health, 2015

Table 3. FMD free zone where vaccination is practised (2)

Colombia	+ one zone consisting of five merged zones designated by the Delegate of Colombia in documents addressed to the Director General in January 2003, in December 2004 (two zones), in January 2007 and in January 2009;
Ecuador	+ one zone consisting of the continental Ecuador, as designated by the Delegate of Ecuador in a document addressed to the Director General in August 2014;
Paraguay	+ two separate zones designated by the Delegate of Paraguay in documents addressed to the Director General in March 2007 and August 2010;
Peru	+ one zone consisting of the regions of Tumbes and parts of Piura and Cajamarca as designated by the Delegate of Peru in a document addressed to the Director General in August 2012;
Turkey	+ one zone as designated by the Delegate of Turkey in a document addressed to the Director General in November 2009.

Source: The World Organisation for Animal Health, 2015

- Menurut Naipospos (2016), berdasarkan kaidah teknis dan sejalan dengan standar OIE, maka rekomendasi OIE yang harus dijalankan Pemerintah Indonesia adalah (a) Pemasukan sapi yang berasal dari negara/zona bebas PMK tanpa vaksinasi (contoh: Australia, Canada, Meksiko, Uni Eropa dlsb) dilakukan dengan persyaratan PMK Artikel 8.8.10.; (b) Apabila pemasukan sapi berasal dari negara/zona bebas PMK dengan vaksinasi (contoh: Uruguay, Brazil dll), maka harus dilakukan uji terhadap PMK dengan hasil negatif sesuai Artikel 8.8.11.; (c) Apabila pemasukan sapi berasal dari negara/zona tertular PMK dengan program pengendalian resmi (contoh: China dll), maka harus dilakukan persyaratan PMK sesuai Artikel 8.8.12

(dipelihara selama 3 bulan di peternakan asal, 30 hari masa karantina sebelum pengapalan, uji virulogi dan serologi menunjukkan hasil negatif); (d) Pemasukan daging sapi berasal dari negara/zona bebas PMK tanpa vaksinasi (contoh: Australia, AS, Jepang, Meksiko, Uni Eropa, Selandia Baru dll) dilakukan sesuai persyaratan PMK Artikel 8.8.20.; (e) Apabila pemasukan daging sapi berasal dari negara/zona bebas PMK dengan vaksinasi (contoh: Uruguay, Brazil, Argentina dll), maka dilakukan persyaratan Artikel 8.8.21. dimana persyaratan sapi sama dengan Artikel 8.8.10. atau 8.8.11.; (f) Apabila pemasukan daging sapi berasal dari negara/zona tertular PMK dengan program pengendalian resmi (contoh: India), maka dilakukan persyaratan Artikel 8.8.22. yang berlaku untuk sapi dan produknya. Persyaratan daging yaitu: daging tanpa tulang dan telah dilepaskan limfогlandulanya, maturasi pada temperatur > 20 derajat Celcius selama minimum 24 jam dan diuji pHnya < 6,0 di tengah-tengah otot longissimus dorsi.

- Sependapat dengan Naipospos (2016), zona atau bahkan kompartemen merupakan salah satu standar, pedoman dan rekomendasi OIE yang sah, sehingga dengan berprinsip pada ekuivalensi dalam Perjanjian SPS, setiap negara anggota OIE termasuk Indonesia perlu menerapkannya sebagai bagian dari aturan hukumnya. Penerapan zona untuk penyakit tertentu di suatu negara juga merupakan suatu hal yang menguntungkan bagi negara tersebut dilihat baik dari kepentingan pengendalian/ pemberantasan penyakit maupun perdagangan internasional hewan dan produk hewan. Pengakuan resmi OIE (*official recognition*) terhadap status zona bebas penyakit di suatu negara dapat meningkatkan daya tarik investasi atau memperbaiki iklim investasi negara tersebut dalam perdagangan internasional hewan dan produk hewan. Dengan memperoleh dan mempertahankan status resmi zona bebas penyakit, suatu negara juga mendemostrasikan adanya transparansi informasi penyakit hewan dan sekaligus membantu mempromosikan kesehatan hewan dan kesehatan masyarakat ke seluruh dunia, melalui kepercayaan yang diperoleh dari negara mitra dagang dan komunitas internasional.
- Standar-standar internasional OIE yang ditetapkan dengan perjanjian SPS semakin relevan di era saat ini dimana terjadi peningkatan globalisasi dan

peningkatan perdagangan yang diiringi dengan kemungkinan menyebarnya penyakit hewan dan zoonosis ke seluruh dunia. Indonesia sebagai negara anggota WTO harus mematuhi perjanjian SPS dengan berupaya secara berkesinambungan untuk meningkatkan kesesuaian dengan standar-standar internasional yang ada. Sebagai negara berkembang, Indonesia memerlukan dukungan dari dalam negeri maupun dari eksternal dalam upaya memperkuat infrastruktur, sumberdaya dan kapasitasnya dalam pemanfaatan standar-standar internasional, sehingga mampu mendapatkan keuntungan penuh dari perjanjian SPS tersebut. Naispospos (2016) menyatakan bahwa untuk meningkatkan kemampuan Indonesia dalam pemenuhan standar-standar internasional OIE, maka investasi publik untuk perbaikan kelembagaan, sumber daya dan kapasitas serta peningkatan peran dokter hewan dan tenaga kesehatan hewan lainnya harus mendapatkan prioritas.

- Permasalahan dalam industri daging sapi di Indonesia memiliki kompleksitas yang sangat tinggi. Dalam perumusan kebijakan publik terkait sapi dan daging sapi, dapat dilakukan dengan pendekatan teknis dan ekonomis atau lebih dikenal dengan pendekatan teknokratis. Pendekatan ini mendasarkan pada asumsi bahwa proses pengambilan keputusan oleh pemerintah selalu berlangsung secara sempurna. Artinya seluruh pihak terkait, baik produsen maupun konsumen memiliki penguasaan informasi yang sama dan memiliki preferensi pengaruh (*political preference functions*) yang sama juga terhadap pengambilan keputusan. Pendekatan teknokratis juga mengasumsikan bahwa pembentukan harga diserahkan kepada mekanisme pasar semata. Namun, asumsi-asumsi pendekatan teknokratis tersebut dalam kenyataannya tidak berlaku sepenuhnya. Pengambilan keputusan yang diambil umumnya dalam keadaan pasar persaingan yang tidak sempurna (*imperfect competitive market*), harga komoditas tidak sepenuhnya terbentuk karena keseimbangan permintaan dan penawaran, dan biasanya terjadi pada kondisi informasi asimetrik (*asymmetric information*) diantara para pelaku yang terkait.
- Dalam proses pengambilan keputusan publik pada umumnya juga disertai dengan proses *lobby* yang dimiliki oleh pihak yang usahanya berskala besar, elit politik dan importir yang mempunyai skala pengaruh lebih besar

bila dibandingkan dengan para konsumen dan para peternak skala kecil. Kebijakan yang mengarah pada proses pembangunan secara berkeadilan terutama dalam membantu peternak skala kecil dan konsumen, memberikan pandangan bahwa pendekatan perumusan kebijakan publik akan lebih baik jika dilakukan melalui pendekatan ekonomi politik dibandingkan dengan pendekatan yang bersifat teknokratis semata. Pendekatan ekonomi politik kebijakan publik ini mendasarkan pada prinsip "*whose interest counts?*", kepentingan siapa yang diperhitungkan. *Interest* yang seyogianya mendapatkan prioritas adalah *interest* peternak skala kecil dan konsumen. Pendekatan ekonomi politik ini dapat dijadikan dasar bagi dunia peternakan yang saat ini kembali menghadapi rencana pemerintah untuk mengimpor daging dari negara-negara yang telah bebas secara zona atau kompartementalisasi dari PMK. Rencana pemerintah tersebut telah menimbulkan perdebatan dari berbagai kalangan. Dalam kasus impor daging sapi dari India atau Brazil misalnya, perumusan kebijakan publik dengan pendekatan ekonomi politik dapat digunakan sebagai kerangka pengambilan keputusan dalam menentukan apakah kebijakan perdagangan daging sapi dengan India atau Brazil memberikan manfaat kepada kesejahteraan masyarakat yang lebih luas.

- Dari segi finansial dan bisnis, meningkatnya harga daging sapi di Indonesia dari tahun ke tahun menjadi alasan kuat yang melatarbelakangi pencarian alternatif untuk melakukan impor daging sapi dari negara India, Brazil atau dari negara pengekspor lainnya, karena harga daging sapi dari negara tersebut di tingkat produsen lebih murah. Selain itu, upaya impor daging sapi dari negara-negara lainnya dapat mengurangi ketergantungan tunggal terhadap Australia sebagai satu-satunya pemasok. Australia selama ini berstatus bebas PMK. Posisi monopolistik semacam ini memiliki potensi Australia sebagai "*price makers*". Dengan adanya alternatif (substitusi) diharapkan harga daging sapi impor lebih kompetitif dan memberikan keuntungan bagi konsumen. Dengan demikian daya beli (*affordability*) konsumen semakin meningkat dan tentu saja membantu meningkatkan tingkat ketahanan pangan nasional. Pertimbangan dari sisi finansial dan bisnis lainnya adalah nilai mata uang Australia (*Australian dollar*) semakin menguat terhadap *US Dollar* sehingga harga daging sapi impor semakin

mahal. Berdasarkan harga yang tinggi tersebut, sangat jelas konsumen di Indonesia paling dirugikan. Dalam hal ini, importir daging sapi yang selama ini memiliki posisi rebut tawar (*bargaining position*) yang sangat tinggi, tentu harus menyesuaikan diri terhadap keseimbangan baru yang akan terjadi. Berdasarkan pertimbangan di atas, Indonesia berpeluang menciptakan peningkatan kesejahteraan bersih (*net welfare changes*) terutama dengan memberikan harga yang lebih terjangkau bagi masyarakat dengan mendatangkan impor daging sapi berdasarkan “*zone based*”, namun harus tetap dilakukan dengan pendekatan kehati-hatian (*prudent*). Sistem biosekuritas peternakan di Indonesia tidak ada pilihan lain harus lebih dikembangkan. Tabel 4 memberikan informasi tentang perkembangan harga daging di pasar basah di beberapa kota besar. Terlihat bahwa harga rata-rata daging sapi di Indonesia lebih mahal dibandingkan dengan Philippines, Thailand dan Malaysia. Harga daging “*carabeef*” di Malaysia bahkan rata-rata sebesar 50-60 persen dari daging sapi yang diimpor dari negara seperti Australia.

Table 4 . Pricing in the Wet Market and Supermarket (1)

Location	Date	Wet Market AU/US/kg	Super market \$/kg	Broiler chicken \$/kg	Live Steer \$/kg
Indonesia					
Jakarta	Nov-15	13.000	19.000	3.000	3.900
	Dec-15	13.000	19.000	3.500	4.15
	Jan-2016	13.200	19.32	3.200	4.49
	Feb-2016	12.905	19.659	2.900	4.40
	March-16	12.803	18.18	2.93	4.19
April-16	13.000	18.20	2.900	4.00	
Bandung	Nov-15	10.500	11.000	3.300	3.700
	Dec-15	10.000	11.000	2.200	4.10
	Jan-2016	12.24	10.63	2.45	4.29
	Feb-2016	11.92	10.36	2.54	4.14
	March-16	11.11	10.50	2.12	4.49
April-16	12.000	10.40	1.70	4.40	
Philippines					
Nov-15	Nov-15	6.47	6.88	3.61	2.65
	Dec-15	6.900	7.02	3.65	2.63
	Jan-2016	7.53	7.23	3.70	2.71
	Feb-2016	8.24	7.50	3.82	2.76
	March-16	8.000	7.38	3.57	2.71
April-16	7.93	7.50	3.39	2.69	

Source: April Market Report : S.E. Asia Beef Industry, 2016

Table 4. Pricing in the Wet Market and Supermarket (2)

Thailand	Nov 15	9.34	10.89	2.72	3.89
	Dec 15	9.19	10.73	2.68	4.21
	Jan 2016	9.84	11.02	2.76	3.93
	Feb 2016	9.02	10.98	2.75	3.73
	March 16	9.39	10.52	2.63	3.38
April 16	9.06	10.57	2.64	3.39	
Malaysia	Nov 15	9.06 Buffalo	11.33	1.78	3.43
	Dec 15	9.00 5.62	11.25	1.99	3.40
	Jan 2016	9.18 5.83	11.47	2.13	3.48
	Feb 2016	10.00 5.74	11.67	2.17	3.53
	March 16	9.90 5.78	11.55	1.91	3.49
April 16	10.06 5.87	11.74	1.85	3.82	
Vietnam	Nov 15	15.43	17.28	7.41	4.20
HCM Coy	Dec 15	15.43	17.28	7.40	4.26
	Jan 2016	15.82	17.72	8.86	4.46
	Feb 2016	15.52	17.39	8.07	4.34
	March 16	14.88	16.66	7.74	3.99
	April 16	14.88	16.67	7.74	4.05

Source: April Market Report : S.E. Asia Beef Industry, 2016

Table 4. Pricing in the Wet Market and Supermarket (3)

China					
Beijing	Nov 15	15.22	21.65	4.34	5.43
	Dec 15	15.38	19.57	4.27	5.34
	Jan 2016	15.86	19.91	4.35	5.39
	Feb 2016	15.11	19.49	4.26	5.19
	March 16	14.23	18.61	4.07	5.04
	April 16	14.28	18.69	4.08	4.89
Shanghai	Nov 15	19.56	20.87	5.65	3.80
	Dec 15	18.37	20.94	5.98	3.84
	Jan 2016	19.56	21.73	6.09	3.91
	Feb 2016	17.87	21.70	5.96	3.72
	March 16	14.63	18.21	5.69	3.45
	April 16	13.88	16.33	5.70	3.43

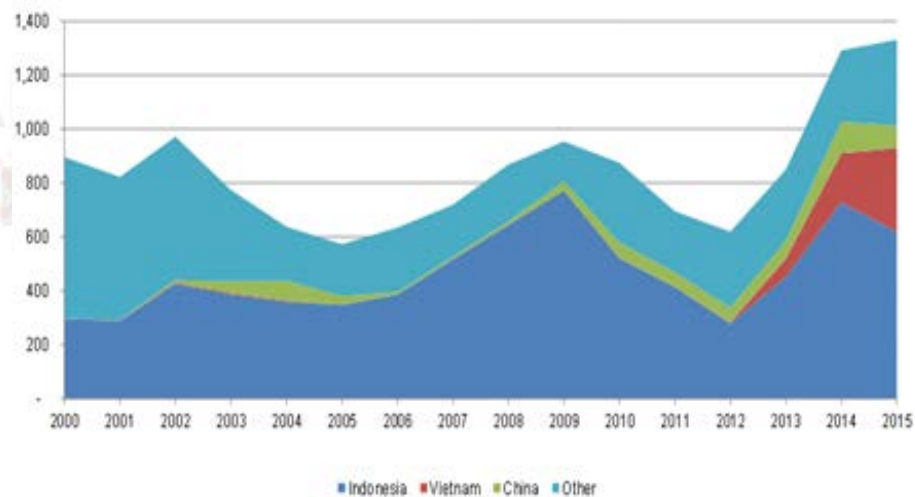
Source: April Market Report : S.E. Asia Beef Industry, 2016

- Brazil merupakan salah satu negara penghasil (produsen) dan pengguna (konsumen) daging sapi terbesar di dunia. Dominasi Brazil dalam pasar dunia daging sapi bukanlah fenomena jangka pendek semata. Meskipun ekspor daging sapi terkendala dengan status PMK (penyakit mulut dan kuku), negara ini berhasil melampaui pangsa pasar Australia terhadap total ekspor daging sapi dunia. Pada tahun 2015, pangsa pasar daging sapi

Brazil terhadap total ekspor dunia sebesar 16.92 persen, sementara India dan Australia masing-masing sebesar 20.83 persen dan 18.90 persen. Tujuan ekspor daging sapi Brazil terutama ke negara Rusia, Timur Tengah, Chile, Hongkong, EU, US, Chile, Venezuela dan Filipina.

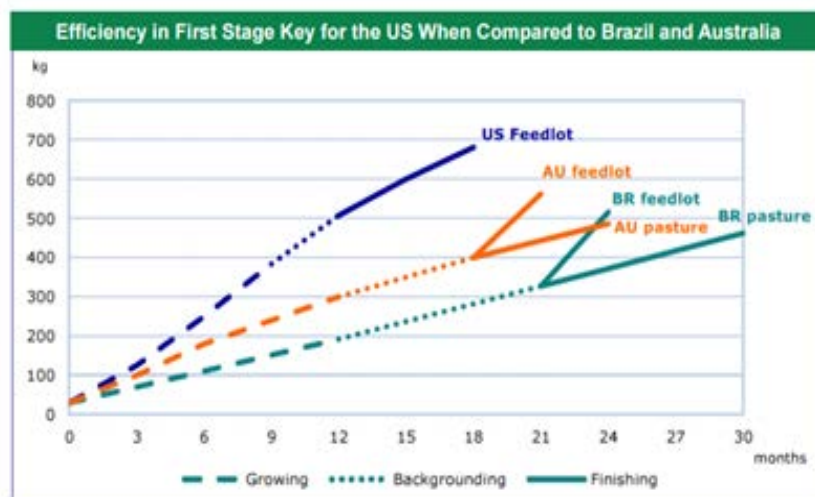
- Daryanto (2008) menyatakan bahwa “*critical success factors*” dalam industri daging sapi di Brazil antara lain adalah (a) adanya stabilitas ekonomi dan serangkaian devaluasi, (b) Brazil memiliki area pertanian yang luas, (c) Tersedianya teknologi sederhana dan mudah digunakan, (c) adanya insentif dari pemerintah dan (d) kesempatan pasar. Perkembangan terakhir industri sapi potong di negara tersebut menunjukkan kinerja yang baik selama 10 tahun terakhir. Hal ini dapat dilihat dari tren yang meningkat dalam produksi, konsumsi, ekspor dan rasio ekspor terhadap produksi. Data terakhir menunjukkan sebanyak 157 negara telah melakukan impor daging sapi dari Brazil termasuk dilakukan oleh negara-negara yang telah bebas dari PMK. Dalam konteks ekspor sapi hidup dari Australia saat ini, Indonesia merupakan negara terbesar yang mengekspor sapi hidup dari Australia (Gambar 9). Pada Gambar 10, terlihat bahwa Brazil lebih efisien dalam biaya produksi di kandang dibandingkan dengan Amerika Serikat dan Australia. Brazil berpengalaman mengekspor sapi hidup dan daging sapi ke berbagai negara (Gambar 11 dan 12).

Figure 9. Australian Live Exports to Asia (2000 to 2015)



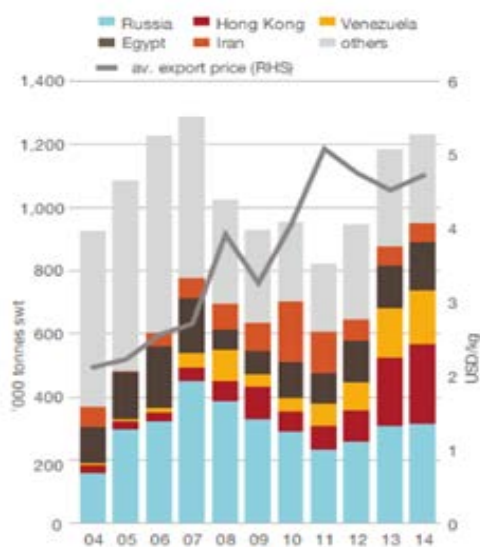
Source: MLA in CPC, 2016

Figure 10. Current Market Environment – Brazil



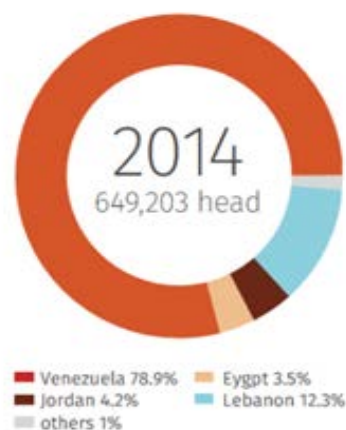
Source: Rabobank Estimates, 2015 in CPC

Figure 11. Brazilian Beef Exports



Source: DA in MLA, CPC, 2016

Figure 12. Brazilian Live Cattle Exports



Source: Secex in MLA, CPC, 2016

4. Ishana Mahisan (saksi)

- Saksi adalah ketua umum Ketua Umum Asosiasi Industri Pengolahan Daging Indonesia (*National Meat Processor Association*), selanjutnya disebut NAMPA.
- Saksi menyampaikan keterangan berdasarkan keterangan tertulis yang telah diserahkan ke Mahkamah sebagaimana berikut:

- Saat ini perusahaan saksi dan Anggota NAMPA lainnya memproduksi produk-produk frozen seperti sosis, nuget, bakso, smoke beef, burger dan produk olahan lainnya.
- Pasar produk tersebut 100% di dalam negeri dan tidak ada ekspor, karena tidak memiliki kemampuan dan daya bersaing dengan produsen luar negeri. Pasar dalam negeri yang kami layani adalah Pasar Modern, Pasar Tradisional dan Pasar Food Service & Horeka.
- Bahan baku yang dipergunakan untuk membuat daging olahan sebagian besar adalah ayam dan daging, hanya ada dua perusahaan yang memproduksi berbasis bahan baku babi.
- Ijinkanlah kami menyampaikan kesaksian terkait dengan kondisi objektif fakta lapangan saat diberlakukannya *country base*, di mana pemasukan bahan baku daging keperluan industri hanya didapatkan dari negara yang sudah bebas PMK.
- Pada saat ini industri pengolahan daging dalam kondisi kebimbangan, setelah kami mengetahui data BPS yang menunjukkan peningkatan impor daging olahan khususnya HS 1601 yaitu sosis dan produk sejenis (*sausage and similar product*) yang melonjak banyak sekali sejak tahun 2012 s/d 2015, yaitu dari yang hanya 64.3763kg (64,3 ton) melonjak menjadi 3.063.876kg (3.063 ton). Di mana bahwa 97.7% dari impor sosis dan produk sejenisnya pada tahun 2015 datang dari Negara Malaysia, yang merupakan salah satu negara terbesar yang mengimpor daging dari India, terutama untuk bahan baku produk olahannya.
- Sampai saat ini Industri Olahan Daging Nasional tidak memiliki aksesibilitas terhadap bahan baku daging yang murah namun tetap berkualitas, karena tidak mempunyai pilihan negara impor seperti Negara Malaysia atau Philipina yang bisa mendapatkan pemasukan dari negara yang belum bebas PMK.
- Dari data BPS tersebut, nilai impor dibagi volume impornya, maka diperoleh harga rata-rata produk daging olahan impornya sebagai berikut; US\$6.293.719 dibagi 3.068.876kg = US\$2.05 per kg atau dengan kurs Rp.13.200,- maka harga rata-rata CIF sosis impor hanya **Rp.27.115,- per kg**. Sedangkan harga produk sejenis dengan kualitas *meat contain* yang sama dari anggota kami di kisaran Rp 50.000 s/d 60.000 per kg.

- Kebimbangan kedua adalah saat kami mendapati produk impor tersebut sudah mulai dapat dijumpai di pasar dan saat kami mendapatkan jawaban **surat resmi dari BPOM** bahwa sampai dengan 8 Juni 2015 BPOM telah mengeluarkan ijin edar produk daging olahan impor (ML) sebanyak **172 dengan rincian 19 produk sosis dan 153 produk daging olahan lainnya**.
- Fakta ini terjadi karena Pemerintah mengizinkan produk daging olahan masuk ke dalam NKRI meskipun bahan bakunya dari negara yang belum bebas PMK, sementara produsen dalam negeri hanya diizinkan menggunakan bahan baku dari negara yang bebas dari PMK.
- Dalam lima tahun terakhir harga daging sapi beku impor untuk keperluan industri naik, sebut saja *manufacturing meat* dari Rp 40-45 ribu sekarang di harga Rp. 57-62 ribu, *secondary meat* dari Rp. 50-60 ribu sekarang menjadi Rp. 90-100 ribu. Oleh karena itu perusahaan anggota kami yang produksinya berbasis daging sapi laju perkembangan perusahaannya menjadi lebih lambat dibandingkan dengan perusahaan yang basis bahan bakunya daging ayam, karena bahan baku ayam lebih tersedia dan harga lebih murah.
- Dalam pertemuan kami dengan BPOM maupun Kementan RI, diperoleh informasi bahwa produk daging olahan yang bahan bakunya meskipun berasal dari negara yang belum bebas PMK dinilai sudah tidak berpotensi memiliki Virus PMK, karena sudah melalui proses yang benar saat mulai dari ternak, dipotong, dan di aging. Apalagi setelah itu, daging beku tersebut saat dibuat sosis atau burger, dipanaskan dalam *smoke chamber* dengan suhu 80° C selama minimal 20 menit, secara aturan teknis kesehatan hewan semua virus PMK sudah tidak mungkin ada, sehingga tidak ada ruang atau cara untuk menghambat masuknya impor sosis atau *burger* dan olahan daging lainnya dari negara yang belum bebas PMK.
- Keadaan ini bagi kami sebagai pelaku usaha merupakan ketidakadilan dalam berusaha. Kami harus bersaing dengan produk jadi olahan dari produsen negara tetangga yang bahan bakunya dari India (US\$ 3 - 3,2 per kg), sementara kami produsen dalam negeri tidak diijinkan menggunakan bahan baku dari India. Selama ini aksesibilitas daging sapi khusus untuk *industrial meat* hanya diperoleh dari impor daging beku eks Australia yang memang sudah bebas PMK dengan harga US\$ 4,3 - 4,7 per kg nya.

- Untuk memberikan gambaran yang utuh terkait kemampuan daya saing produk Malaysia dapat masuk ke Indonesia, maka pada Awal Maret 2016, sebagai Ketua Umum NAMPA saya berinisiatif mengunjungi Malaysia dan India.
- Kami berkunjung di pasar tradisional di wilayah Damansara di Kuala Lumpur pada tanggal 18-19 Maret 2016 dan mendapati ada tiga kategori daging yang dijual yaitu daging lokal atau tempatan, daging eks impor dari Australia dan India. Harga daging lokal paling mahal sekitar 32-35 RM, daging eks Australia 29-32 RM sedangkan daging India hanya 16.5 RM. Saya melihat penduduk atau konsumen Malaysia memiliki pilihan lebih banyak dan harga yang bervariasi, saat kami tanyakan kepada penjualnya mereka mengatakan daging India banyak dipakai untuk perniagaan seperti restoran, hotel dan industri.
- Saksi juga bertemu dengan salah satu supplier mesin-mesin untuk industri pengolahan daging di Malaysia, diperoleh informasi bahwa saat ini ada beberapa perusahaan daging olahan di semenanjung yang sudah berinvestasi dengan menaikkan kapasitas produksinya dua sampai tiga kali bukan untuk pasar dalam negeri, namun untuk pasar Indonesia dalam rangka MEA. Informasi ini sejalan dengan informasi yang disampaikan salah satu importir daging besar di Jakarta yang sudah dihubungi produsen daging olahan Malaysia untuk menjadi distributornya di Indonesia. Info yang sama kami peroleh dari Pemerintah saat kami bertemu dengan Deputi II Bidang Koordinasi Pangan dan Pertanian Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian RI pada tanggal 7 April 2016 yang menginformasikan bahwa beliau sedikitnya sudah menerima dua permohonan perkenalan produsen Malaysia yang akan masuk ke Indonesia.
- Pada saat di Malaysia saya mendapatkan informasi tentang populasi Malaysia sekitar 29,8 juta dan *income* per kapita sekitar US\$ 14.000, serta jumlah impor daging beku dari India sekitar 13.000 ton per bulan atau jika disetahunkan sekitar 156.000 ton.
- Saat di Kuala Lumpur, yang saya rasakan adalah kepedulian Pemerintah kepada konsumen dan industri daging olahan serta masyarakat luas

terhadap akses pilihan daging, meskipun terdapat perbedaan harga yang sangat mencolok dan asal negara daging beku tersebut diimpor.

- Supplier mesin dari Malaysia tersebut menjelaskan bahwa penggunaan porsi daging dalam satu adonan bisa lebih banyak, karena mereka menggunakan daging India yang sangat murah. Menurutnya Pemerintah Malaysia sangat berkeinginan untuk menjaga produk olahan daging dengan kandungan daging yang tinggi untuk masyarakatnya, agar tidak kalah dengan negara lain karena asupan protein daging merah sangat diperlukan untuk perkembangan otak di fisik manusia.
- Fakta di Indonesia, di mana Standar Nasional Indonesia untuk produk sosis dan bakso terpaksa dibuat dua yaitu **Bakso** atau **Sosis** karena kandungan proteinnya mencukupi. Sedangkan untuk bakso dan sosis dengan protein yang rendah ketentuannya diberi nama **sosis kombinasi ayam atau daging sapi** (diberi tambahan kata kombinasi). Kandungan protein dalam produk daging olahan dipengaruhi oleh jumlah kandungan daging dalam setiap adonannya.
- Kunjungan ke Perusahaan Peternakan terintegrasi di Aligarh Uttar Pradesh India dilakukan pada tanggal 13 Maret 2016, di sini rumah potong hewannya sangat besar, saksi belum pernah menjumpai Rumah Potong Hewan dengan skala yang seperti ini di Indonesia. Menempati Areal hampir 5 hektar, di samping RPH mereka juga memiliki pabrik packing plastik dan printing kemasannya. Saksi melihat dari awal proses saat kerbau-kerbau yang besar dan gemuk masuk kemudian diatur masuk ke lorong-lorong, dan sedikitnya ada 3 orang yang sedang memeriksa fisik ternak tersebut, salah satunya dengan memasukkan tangan ke anus kerbau. Saat setelah disembelih dan digantung ada petugas yang mengambil *sample* beberapa organ dalam, semuanya ada *tag kode* nya dan kemudian dibawa ke laboratorium.
- Saksi juga mengunjungi laboratorium di dalam RPH mereka dan melihat bagaimana proses pemotongan ternak lebih lanjut sampai menjadi daging. Kami baru mengetahui dari Plant Manager mereka bahwa Pemerintah India tidak mengizinkan ekspor ternak. Produksi daging kerbau dari RPH ini 100% untuk ekspor tidak ada yang dijual di pasar dalam negeri.

- Saat kami datang mereka menyambut dengan profesional, selama kunjungan kami tidak boleh mengambil gambar (foto) sendiri dan menggunakan telepon genggam, menurutnya agar waktunya fokus untuk mendengarkan dan mengikuti *factory tour*. Dari penjelasan mereka saya baru mengetahui bahwa daging kerbau India ini diekspor ke 60 negara. India merupakan eksportir daging kerbau terbesar di dunia, kalau kita Umrah dan Haji bisa jadi makan daging kerbau India ini, karena mereka juga ekspor ke Arab Saudi, kata mereka yang juga muslim.
- Mereka menjelaskan dengan tabel-tabel salah satunya Protein pada Daging India yang lebih banyak 11%, kolesterolnya lebih rendah 40% dan 55% lebih rendah kalornya dibanding daging sapi. Dan yang membuat saya kaget adalah harga per kg nya hanya sekitar US\$ 3 - 3.2 untuk *manufacturing meat* CIF Jakarta.
- Seorang General Manager dari perusahaan tersebut menerangkan kepada saya bahwa daging kerbau India relatif aman karena dalam pengalaman mereka selama ekspor ke 60 negara lebih belum ada satupun negara yang melaporkannya adanya *outbreak* PMK akibat importasi dagingnya. Yang bersangkutan bahkan memberikan informasi bahwa Vietnam dan Malaysia serta Philipina merupakan sepuluh besar negara yang mengimpor. Beliau meyakinkan dengan mengutip keterangan dari beberapa sumber termasuk data dari OIE (Organisasi Kesehatan Hewan Dunia) yang pada intinya Malaysia bagian Sabah sejak 100 tahun yang lalu hingga sekarang bebas PMK meskipun daging India masuk dan dikonsumsi di sana, bahkan Philipina bisa bebas dari negara PMK pada tahun 2010 meskipun mengimpor dari daging India hampir 20 tahun hingga sekarang, demikian pula Mauritius yang juga impor namun tetap bebas PMK. Menurut General Manager tersebut, berdasarkan Artikel 8.5.25 dari OIE (Organisasi Kesehatan Hewan Dunia) yang pada intinya daging beku yang diimpor dari negara yang belum bebas PMK aman karena daging beku tanpa tulang yang berasal dari karkas tersebut telah dipisahkan *limfoglandula* dan daging atau dilayukan pada suhu lebih tinggi dari 2⁰C selama minimal 24 jam setelah penyembelihan sehingga pH mencapai kurang dari 6,0 sehingga sudah tidak ada virus PMK.

- Dari kunjungan ke kedua negara ini kami sampaikan kepada pengurus lain. Dalam diskusi dengan mereka ada yang berkeinginan memindahkan proses produksinya di Malaysia dengan pasar tetap Indonesia, alasannya agar bisa lebih lebih kompetitif dan produknya lebih baik karena menggunakan daging lebih banyak dibandingkan dengan produksi di Indonesia. Namun sebagian memprotesnya karena menurutnya akan dikemanakan investasi yang ada sekarang termasuk karyawannya, dijawab oleh yang ingin hijrah, akan menjadi pedagang dan distributor saja, produksi dengan nilai tambah di negara lain supaya usaha tetap bertahan.
- Kami selaku Ketua Umum NAMPA menghadiri Undangan dari Kedutaan Besar India bertemu dengan AIMLEA (All India Meat & Livestock Exporters Association di Hotel JW Mariot pada hari Kamis tanggal 21 April 2016. Dalam pertemuan tersebut mereka menjelaskan pentingnya bagi masyarakat dan industri Indonesia memahami amannya daging India dan perlunya daging India bagi Indonesia untuk meningkatkan potensi industri, mereka menyampaikan Tabel Perbandingan (Malaysia dan Indonesia)–Terlampir. Dalam penjelasannya, mereka menjamin harga daging kerbau dari India akan lebih murah dari harga pasaran yang saat ini, sehingga dapat dijangkau oleh lebih banyak konsumen di Indonesia.
- Saksi juga bertemu dengan General Manager RPH yang saksi jumpai di Aligarh India, saksi yang didampingi oleh Direktur Eksekutif NAMPA sempat menanyakan isu terkait Rusia yang konon kabarnya menghentikan impor daging kerbau dari India, yang bersangkutan menjelaskan bahwa sampai saat ini Rusia masih tetap mengimpor dari India, mereka memberikan link di internet terkait berita Rusia yang ternyata tidak hanya kepada India melainkan juga ke negara lain, istilah mereka hanya mau memperbaiki posisi tawar dalam perdagangannya dengan ekportir India.
- Negara seperti Belgia yang tidak memiliki perkebunan kakao dapat membuat negaranya terkenal dengan coklatnya, demikian pula negara Jepang yang tidak memiliki sumber daya tambang dan mineral bisa membuat mesin dan menjadi eksportir otomotif dunia, sehingga menjadikan devisa bagi negaranya.
- Sesungguhnya Allah SWT sudah menyampaikannya seperti dalam Al Qur'an Surat Ar-Ra'd ayat 11, yang terjemahannya berbunyi

SESUNGGUHNYA ALLAH TIDAK AKAN MENGUBAH NASIB SUATU KAUM KECUALI KAUM ITU SENDIRI YANG MENGUBAH APA APA YANG PADA DIRI MEREKA ” QS 13:11

[2.4] Menimbang bahwa terhadap permohonan para Pemohon tersebut, DPR menyampaikan keterangan tertulis bertanggal 16 Maret 2016 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah tanggal 12 Mei 2016 yang mengemukakan sebagai berikut:

A. KETENTUAN PASAL/AYAT UU 41 TAHUN 2014 YANG DIMOHONKAN PENGUJIAN TERHADAP UUD TAHUN 1945.

Para Pemohon dalam permohonannya mengajukan pengujian atas Pasal 36C, Pasal 36D, dan Pasal 36E UU 41 Tahun 2014 yang mengatur sebagai berikut:

Pasal 36C UU 41 Tahun 2014:

- (1) *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.*
- (2) *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.*
- (3) *Pemasukan Ternak Ruminansia Indukan yang berasal dari zona sebagaimana dimaksud pada ayat (1), selain harus memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) juga harus terlebih dahulu:*
 - a. *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;*
 - b. *dilakukan penguatan sistem dan pelaksanaan surveilan di dalam negeri; dan*
 - c. *ditetapkan tempat pemasukan tertentu.*

- (4) *Setiap Orang yang melakukan pemasukan Ternak Ruminansia Indukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib memperoleh izin dari Menteri.*
- (5) *Ketentuan lebih lanjut mengenai pemasukan Ternak Ruminansia Indukan ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia diatur dengan Peraturan Menteri.*

Pasal 36D UU 41 Tahun 2014:

- (1) *Pemasukan Ternak Ruminansia Indukan yang berasal dari zona sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36C harus ditempatkan di pulau karantina sebagai instalasi karantina Hewan pengamanan maksimal untuk jangka waktu tertentu.*
- (2) *Ketentuan mengenai pulau karantina diatur dengan Peraturan Pemerintah.*

Pasal 36E UU 41 Tahun 2014:

- (1) *Dalam hal tertentu, dengan tetap memerhatikan kepentingan nasional, dapat dilakukan pemasukan Ternak dan/atau Produk Hewan dari suatu negara atau zona dalam suatu negara yang telah memenuhi persyaratan dan tata cara pemasukan Ternak dan/atau Produk Hewan.*
- (2) *Ketentuan lebih lanjut mengenai dalam hal tertentu dan tata cara pemasukannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah.*

B. HAK DAN/ATAU KEWENANGAN KONSTITUSIONAL YANG DIANGGAP PARA PEMOHON DIRUGIKAN OLEH BERLAKUNYA PASAL 36C, PASAL 36D, DAN PASAL 36E UU NOMOR 41 TAHUN 2014

Para Pemohon dalam permohonan *a quo* mengemukakan bahwa hak konstitusionalnya telah dirugikan dan dilanggar atau setidaknya potensial yang menurut penalaran wajar dapat dipastikan atau terjadi kerugian oleh berlakunya atas Pasal 36C, Pasal 36D, dan Pasal 36E UU 41 Tahun 2014 dengan alasan-alasan yang pada pokoknya sebagai berikut:

1. Bahwa menurut para Pemohon berlakunya frasa “... atau Zona dalam suatu negara...” dalam Pasal 36C ayat (1) kata “zona” dalam Pasal 36C ayat (3), kata “zona” dalam Pasal 36D ayat (1), dan frasa “... atau Zona dalam suatu negara...” dalam Pasal 36E ayat (1) Undang-Undang *a quo* telah merugikan hak konstitusional para Pemohon oleh karenanya

bertentangan dengan Pembukaan UUD 1945, Pasal 1 ayat (3), Pasal 24C ayat (1), Pasal 28A, Pasal 28H ayat (1), dan Pasal 33 ayat (4) UUD 1945.(vide permohonan halaman 5 angka 15)

2. Bahwa menurut para Pemohon pemasukan/impor ternak ruminansia indukan maupun ternak dan produk ternak dari suatu negara yang tidak bebas penyakit hewan menular/*zoonosis*/PMK (Penyakit Mulut dan Kuku) akan membahayakan kehidupan manusia kehidupan para Pemohon, hewan dan lingkungan (kesehatan veteriner), mengancam kelangsungan usaha peternakan, kelangsungan usaha daging dan susu para Pemohon serta ketersediaan daging, dan susu segar serta sehat dikonsumsi para pemohon dan masyarakat.(vide permohonan halaman 8)
3. Bahwa dengan pemberlakuan sistem zona (*zone based*) akan berpotensi menimbulkan kerugian bagi para Pemohon karena:
 - a. tidak ada perlindungan yang pasti atas kesehatan dan keselamatan masyarakat serta jaminan kelangsungan ekonomi para peternak.
 - b. tidak adanya pengamanan maksimum masuknya hewan dan produk hewan dari negara lain.
 - c. tunduk pada ketentuan yang berlaku pada negara lain tentang status zona aman dan tidak aman, yang berpotensi merugikan negara sendiri.
 - d. berakibat kerugian bagi peternak besar, dan kecil yang ternaknya baik berupa sapi, kerbau, kambing, dan domba yang berfungsi sebagai tabungan dan kekayaan mereka. (vide permohonan halaman 21 angka 3.22)

Bahwa pasal-pasal *a quo* dianggap para Pemohon bertentangan dengan UUD 1945 yaitu:

1. Pembukaan UUD 1945: *"...melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia"*.
2. Pasal 1 ayat (3): *"Negara Indonesia adalah negara hukum"*.
3. Pasal 24C ayat (1): *"Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar..."*
4. Pasal 28A: *"setiap orang berhak untuk hidupserta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya"*.

5. Pasal 28H ayat (1): *“setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”*.
6. Pasal 33 ayat (4): *“perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan, dan kesatuan ekonomi nasional”*.

Bahwa para Pemohon dalam petitumnya memohon kepada Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi sebagai berikut:

1. Menerima dan mengabulkan seluruh permohonan para Pemohon;
2. Menyatakan:
 - Frasa “atau zona dalam suatu Negara” dalam Pasal 36C ayat (1);
 - Kata “zona” dalam Pasal 36C ayat (3);
 - Kata “zona” dalam Pasal 36D ayat (1); dan
 - Frasa “atau zona dalam suatu Negara” dalam Pasal 36E ayat (1)

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 33) (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5619) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

3. Menyatakan:
 - Frasa “atau zona dalam suatu Negara” dalam Pasal 36C ayat (1);
 - Kata “zona” dalam Pasal 36C ayat (3);
 - Kata “zona” dalam Pasal 36D ayat (1); dan
 - Frasa “atau zona dalam suatu Negara” dalam Pasal 36E ayat (1)

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 33) (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5619) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

4. Menyatakan rumusan Pasal 36C ayat (1), Pasal 36C ayat (3), Pasal 36D ayat (1) dan Pasal 36E ayat (1) UU Nomor 41 Tahun 2014, menjadi: Pasal 36C UU Nomor 41 Tahun 2014:

- (1) Pemasukan Ternak Ruminansia Indukan ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dapat berasal dari suatu Negara yang telah memenuhi persyaratan dan tata cara pemasukannya.
- (2) 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.
- (3) Pemasukan Ternak Ruminansia Indukan yang berasal dari sebagaimana dimaksud pada ayat (1), selain harus memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) juga harus terlebih dahulu:
 - a. Dinyatakan bebas Penyakit Hewan menular di Negara asal oleh veteriner Negara asal sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh badan kesehatan hewan dunia dan diakui oleh Otoritas Veteriner Indonesia;
 - b. Dilakukan penguatan sistem dan pelaksanaan surveilan di dalam negeri; dan
 - c. Ditetapkan tempat pemasukan tertentu.
- (4) Setiap orang yang melakukan pemasukan Ternak Ruminansia Indukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib memperoleh izin dari Menteri.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pemasukan Ternak Ruminansia Indukan ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia diatur dengan Peraturan Menteri.

Pasal 36D UU Nomor 41 Tahun 2014:

- (1) Pemasukan Ternak Ruminansia Indukan yang berasal dari sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36C harus ditempatkan di pulau karantina sebagai instalasi karantina Hewan pengamanan maksimal untuk jangka waktu tertentu.
- (2) Ketentuan mengenai pulau karantina diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal 36E UU 41 Tahun 2014:

- (1) Dalam hal tertentu dengan tetap memperhatikan kepentingan nasional dapat dilakukan pemasukan ternak dan/atau produk hewan dari suatu

Negara yang telah memenuhi persyaratan dan tata cara pemasukan Ternak dan/atau Produk Hewan.

(2) Ketentuan lebih lanjut mengenai dalam hal tertentu dan tata cara pemasukannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

5. Memerintahkan amar Putusan Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang mengabulkan permohonan untuk dimuat dalam Berita Negara Republik Indonesia

C. Keterangan DPR RI

Terhadap dalil para Pemohon sebagaimana diuraikan dalam permohonan *a quo*, DPR RI dalam penyampaian pandangannya terlebih dahulu menguraikan mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) dapat dijelaskan sebagai berikut

1. Kedudukan Hukum (*legal standing*) para Pemohon.

Kualifikasi yang harus dipenuhi oleh para Pemohon sebagai Pihak telah diatur dalam ketentuan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 *juncto* Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut UU Mahkamah Konstitusi), yang menyatakan bahwa *“Para Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang yaitu:*

- a. perorangan warga negara Indonesia;*
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;*
- c. badan hukum publik atau privat; atau*
- d. lembaga negara”.*

Hak dan/atau kewenangan konstitusional yang dimaksud ketentuan Pasal 51 ayat (1) tersebut, dipertegas dalam penjelasannya, bahwa *“yang dimaksud dengan “hak konstitusional” adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”* Ketentuan Penjelasan Pasal 51 ayat (1) ini menegaskan, bahwa hanya hak-hak yang secara eksplisit diatur dalam UUD 1945 saja yang termasuk *“hak konstitusional”*.

Oleh karena itu, menurut UU Mahkamah Konstitusi, agar seseorang atau suatu pihak dapat diterima sebagai Pemohon yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dalam permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945, maka terlebih dahulu harus menjelaskan dan membuktikan:

- a. Kualifikasinya sebagai Pemohon dalam permohonan *a quo* sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU Mahkamah Konstitusi;
- b. Hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya sebagaimana dimaksud dalam “Penjelasan Pasal 51 ayat (1)” dianggap telah dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang *a quo*.

Mengenai batasan kerugian konstitusional, Mahkamah Konstitusi telah memberikan pengertian dan batasan tentang kerugian konstitusional yang timbul karena berlakunya suatu undang-undang harus memenuhi 5 (lima) syarat (vide Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 dan Nomor 011/PUU-V/2007) yaitu sebagai berikut:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. bahwa hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon tersebut dianggap oleh Pemohon telah dirugikan oleh suatu Undang-Undang yang diuji;
- c. kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian dan/atau kewenangan konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

Jika kelima syarat tersebut tidak dipenuhi oleh para Pemohon dalam perkara pengujian Undang-Undang *a quo*, maka para Pemohon tidak memiliki kualifikasi kedudukan hukum (*legal standing*) sebagai Pemohon. Menanggapi permohonan para Pemohon *a quo*, DPR RI berpandangan bahwa para Pemohon harus dapat membuktikan terlebih dahulu apakah benar para Pemohon sebagai pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan atas berlakunya ketentuan yang dimohonkan untuk

diuji, khususnya dalam mengkonstruksikan adanya kerugian terhadap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya sebagai dampak dari diberlakukannya ketentuan yang dimohonkan untuk diuji.

Berdasarkan uraian-uraian tersebut di atas, terhadap kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon, DPR RI menyerahkan sepenuhnya kepada Ketua/Majelis Hakim Konstitusi Yang Mulia untuk mempertimbangkan dan menilai apakah para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sebagaimana yang diatur dalam Pasal 51 ayat (1) UU Mahkamah Konstitusi dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 dan Putusan Nomor 011/PUU-V/2007 mengenai parameter kerugian konstitusional.

2. Pengujian Materiil atas Pasal 36C, Pasal 36D, dan Pasal 36E UU 41 Tahun 2014

Terhadap permohonan pengujian Pasal 36C, Pasal 36D, dan Pasal 36E UU Nomor 41 Tahun 2014, DPR RI menyampaikan keterangan sebagai berikut:

- a. Bahwa Pancasila dan Pembukaan UUD 1945 mengamanatkan negara untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum serta mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Salah satu bentuk perlindungan tersebut dilakukan melalui penyelenggaraan peternakan dan kesehatan hewan dengan mengamankan dan menjamin pemanfaatan dan pelestarian hewan untuk mewujudkan kedaulatan, kemandirian, serta ketahanan pangan dalam rangka menciptakan kesejahteraan dan kemakmuran seluruh rakyat Indonesia sesuai dengan amanat UUD 1945. Bahwa dalam penyelenggaraan peternakan dan kesehatan hewan, upaya pengamanan maksimal terhadap pemasukan dan pengeluaran ternak hewan dan produk hewan, pencegahan penyakit hewan dan zoonosis, penguatan otoritas veteriner, persyaratan halal bagi produk hewan yang dipersyaratkan serta penegakan hukum perlu disesuaikan dengan perkembangan dan kebutuhan masyarakat.
- b. Bahwa Republik Indonesia merupakan negara kepulauan yang memiliki kekayaan keanekaragaman hayati yang sangat besar (*mega biodiversity*) berupa sumber daya hewan dan tumbuhan, sebagai anugerah sekaligus amanah Tuhan Yang Maha Esa. Kekayaan tersebut perlu dimanfaatkan dan dilestarikan dalam mewujudkan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia,

sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945. Oleh karena itu, Undang-Undang *a quo* dibentuk agar penyelenggaraan peternakan dan kesehatan hewan dapat mencapai tujuan yang diharapkan, salah satunya yaitu melindungi, mengamankan, dan/atau menjamin wilayah negara Republik Indonesia dari ancaman yang dapat mengganggu kesehatan atau kehidupan manusia, hewan, tumbuhan, dan lingkungan.

- c. Bahwa penyelenggaraan peternakan dan kesehatan hewan dimaksudkan untuk mencapai tujuan yang diharapkan yaitu mengelola sumber daya hewan secara bermartabat, bertanggungjawab, dan berkelanjutan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, mencukupi kebutuhan pangan, barang, dan jasa asal hewan secara mandiri, berdaya saing, dan berkelanjutan bagi peningkatan kesejahteraan peternak dan masyarakat; melindungi, mengamankan dan/atau menjamin wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dari ancaman yang dapat mengganggu kesehatan atau kehidupan manusia, hewan, tumbuhan dan lingkungan; mengembangkan sumber daya hewan; serta memberi kepastian hukum dan kepastian berusaha dalam bidang peternakan dan kesehatan hewan. Tujuan penyelenggaraan peternakan dan kesehatan hewan tersebut harus dilandasi dengan semangat untuk mewujudkan kedaulatan, kemandirian, dan ketahanan pangan.
- d. Bahwa perlindungan (proteksi) dilakukan agar suatu negara dapat mencapai tujuan sosial atau ekonomi yang diinginkan. Secara umum alasan utama melakukan perlindungan (proteksi) antara lain karena untuk meningkatkan output dan tenaga kerja, menutup defisit perdagangan, kekurangan tenaga kerja, menghindari efek yang merugikan distribusi pendapatan, argumen *terms of trade*, argumen *infant industry*, dan strategi industri. Sedangkan alasan lainnya adalah pertahanan negara, nilai-nilai sosial, dan budaya, mengatasi distorsi pada pasar domestik, pendapatan, dan ekonomi politik dari kebijakan perdagangan. Beberapa proteksi diperlukan untuk membuat produksi lebih menguntungkan. Hal lain yang terkait dengan distorsi ini secara langsung seperti pada kasus subsidi produksi. Kebijakan perdagangan berupa subsidi ekspor atau memberlakukan tarif pada impor akan menggeser keuntungan monopoli

produsen dan menghasilkan *spillover* yang lebih besar dari produksi domestik.

- e. Bahwa di sisi lain hubungan antar negara di bidang perdagangan internasional memerlukan lembaga internasional yang berkompeten dan kredibel seperti *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) yang kemudian menjadi *World Trade Organization* (WTO). Indonesia sendiri merupakan salah satu anggota perdagangan dunia melalui ratifikasi terhadap Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan *Agreement on Establishing The World Trade Organization* (WTO). Kondisi tersebut membawa konsekuensi, secara eksternal Indonesia harus mematuhi seluruh hasil kesepakatan forum WTO dan secara internal Indonesia harus melakukan harmonisasi peraturan perundang-undangan nasional sesuai dengan hasil kesepakatan WTO.
- f. Bahwa perdagangan internasional telah mengalami perluasan secara signifikan. Peraturan-peraturan teknis dan standar-standar industri bervariasi dari negara yang satu dengan negara yang lain, di mana perbedaan tersebut dapat menimbulkan kesulitan bagi negara eksportir dan importir dalam perdagangan. Bahkan penetapan standar yang berubah-ubah dapat digunakan sebagai alasan untuk tujuan proteksi perdagangan. Oleh sebab itu muncul perjanjian untuk menghilangkan hambatan teknis perdagangan sehingga terdapat jaminan bahwa peraturan, standar, prosedur pengujian dan sertifikasi, termasuk persyaratan kemasan dan *labeling*, tidak akan menimbulkan hambatan yang tidak perlu dalam perdagangan.
- g. Bahwa Perjanjian *Technical Barriers to Trade* (selanjutnya disebut TBT) versi WTO yang merupakan modifikasi dari model yang dinegosiasikan pada Tokyo *round* tahun 1973-1979 mengakui hak masing-masing negara untuk mengadopsi standar yang dianggap sesuai dan negara anggota juga tidak dilarang mengambil tindakan yang diperlukan guna menjamin bahwa standar mereka dapat dipenuhi. Secara umum TBT diterapkan untuk perlindungan terhadap keamanan dan kesehatan manusia, perlindungan terhadap kehidupan dan kesehatan tumbuhan dan satwa, perlindungan terhadap lingkungan, perlindungan terhadap praktik-praktik penipuan, dan sebagainya. Namun demikian dalam hal berkaitan dengan keamanan

pangan, di samping harus memenuhi ketentuan TBT, juga harus memenuhi persyaratan *Sanitary and Phytosanitary* (SPS) yang ditetapkan oleh negara-negara pengimpor. Perjanjian SPS tersebut mengatur setiap negara anggota tidak boleh melakukan pembatasan impor barang dan jasa dari negara anggota lainnya, kecuali dengan alasan terkait kesehatan manusia, hewan, dan tumbuhan berdasarkan kajian ilmiah yang dapat dipertanggungjawabkan. Di dalam kesepakatan SPS, secara umum pemerintah yang bersangkutan, terkait perdagangan internasional, seharusnya mempertimbangkan:

1. standar internasional, khususnya: (1) FAO/WHO Codex Alimentarius Commission, (2) the World Organization for Animal Health (*Office International des Epizooties* atau OIE), dan (3) the International Plant Protection Convention (IPPC);
 2. ilmu pengetahuan sebagai pengujian risiko; dan
 3. prinsip pencegahan sementara jika tidak adanya standar internasional atau bukti ilmiah.
- h. Bahwa penggunaan sistem *country based* dan *zone based* memiliki keuntungan dan kerugian, *pertama*, menyangkut kepentingan pengendalian dan pemberantasan penyakit. *Kedua*, menyangkut kepentingan perdagangan hewan dan produk hewan. Dari aspek pengendalian dan pemberantasan penyakit, keuntungan yang dapat diperoleh suatu negara yang menerapkan sistem zona bebas adalah pengendalian dan pemberantasan penyakit dapat dilakukan secara bertahap (*step-wise approach*). Dari aspek kepentingan perdagangan, keuntungan dan kerugian sistem zona bebas tentu berbeda dari sudut pandang negara pengekspor dan pengimpor. Bagi pengekspor, jelas sistem zona bebas penyakit (*zone based*) menguntungkan, sebab dapat digunakan untuk meraih akses pasar bagi komoditas tertentu dan pada situasi tertentu di mana peluang seluruh wilayah negara bebas penyakit tidak mungkin dicapai atau tidak praktis. Namun bagi pengimpor, sistem negara bebas penyakit (*country based*) lebih menguntungkan daripada sistem zona bebas karena tidak perlu ada perbedaan dari wilayah mana hewan atau produk hewan bersumber di negara pengekspor.

- i. Bahwa pada dasarnya, apabila Republik Indonesia ingin melakukan perdagangan hewan dan produk hewan dengan negara lain, maka sesuai kaidah internasional importasi tidak mungkin dilakukan dengan risiko nol (*zero risk*). Namun demikian, sebagai negara yang mengimpor produk hewan dari salah satu negara anggota WTO, Indonesia memiliki kewenangan untuk menolak produk hewan dari negara tersebut apabila berdasarkan analisis risiko melalui kajian ilmiah produk hewan tersebut berpotensi membawa agen penyakit hewan berbahaya dari negara pengekspor. Pendekatan analisis risiko yang digunakan adalah sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi sehingga menjadi risiko yang dapat diterima atau *acceptable risk* dan ditetapkan oleh suatu Pemerintah atau dalam suatu tim analisis risiko sebagai *appropriate level of protection* (ALOP) yang merupakan perlindungan kesehatan hewan dan juga untuk keamanan pangan. Selanjutnya Pemerintah dapat menjelaskan bahwa dalam konteks perdagangan bilateral, negara pengimpor memiliki kewenangan dalam menerapkan tindakan kesehatan hewan termasuk di dalamnya adalah meminta kepada negara pengekspor untuk mengendalikan lalu lintas hewan di negara asal, sebagai jaminan terhadap keamanan produk hewan. Pengaturan ini dituangkan dalam *specific requirements* pada protokol kesehatan hewan dan kesehatan masyarakat veteriner (OIE-*Terrestrial Animal Health Code*).
- j. Bahwa berdasarkan OIE Code Bab 2.2 dan Artikel 5 Perjanjian SPS, yaitu Analisis Risiko (AR), untuk menetapkan seberapa besar konsekuensi risiko yang masih dapat diterima apabila importasi dilakukan, Indonesia bisa menetapkan "*Acceptable Level of Protection*" (ALOP) seperti anggota WTO lainnya. ALOP Indonesia dalam hal ini seharusnya bertujuan untuk memberikan perlindungan SPS dengan menekan risiko sampai ke tingkat yang paling rendah (*very low level*), bukan nol atau diabaikan (*negligible*). Risiko *negligible* sangat tidak mungkin dicapai karena itu berarti tidak ada kedatangan turis, tidak ada perjalanan internasional, dan tidak ada importasi sama sekali.
- k. Bahwa secara historis, negara dan zona dalam negara bisa dikatakan bebas atau endemik Penyakit Mulut dan Kuku (PMK). Enam kategori

negara-negara di seluruh dunia yang dikenal dalam aturan OIE terkait dengan penyebaran geografis PMK adalah:

1. negara bebas di mana vaksinasi tidak dilakukan;
2. negara bebas di mana vaksinasi dilakukan;
3. zona bebas di mana vaksinasi tidak dilakukan;
4. zona bebas di mana vaksinasi dilakukan;
5. negara tertular; dan
6. zona tertular.

Aturan enam kategori negara tersebut sesungguhnya dibuat untuk melindungi negara-negara di dunia yang bebas PMK terutama negara-negara berkembang. Pada umumnya negara-negara berkembang (termasuk Indonesia) memiliki organisasi dan sistem kesehatan hewan nasional yang lemah, tidak efisien dan sangat rentan terhadap praktik perdagangan internasional ternak dan produk ternak yang cenderung curang dan tidak seimbang. Dengan demikian adalah satu keharusan bagi negara-negara pengimpor untuk benar-benar mengadopsi persyaratan dan tata cara yang dibuat OIE dengan memperhatikan kategori negara sebagaimana disebutkan di atas.

- I. Bahwa penerapan *zone based* yang dianut oleh Undang-Undang *a quo* tidak berarti bahwa negara mengabaikan perlindungan terhadap masuknya penyakit hewan ke wilayah negara Republik Indonesia. Penerapan "*zone based*" atau sistem zona dalam Undang-Undang *a quo* telah mengatur secara ketat pemasukan hewan, bagian-bagian hewan, produk hewan, maupun ternak ruminansia harus melalui analisa resiko yang dilakukan tidak hanya pada negara asal namun juga negara penerima. Hal ini telah sesuai dengan standar internasional yang diatur dalam OIE dan SPS. Hal yang terpenting adalah bukan pada pemilihan sistem "*zone based*" atau "*country based*", namun lebih kepada perlunya kewaspadaan terhadap terbawa masuknya virus PMK dan penyakit hewan lainnya melalui penguatan dan pelatihan inspeksi yang memadai terutama di pintu-pintu masuk oleh otoritas veteriner dan karantina untuk memastikan terlaksananya peraturan internasional dan nasional secara utuh dan bertanggung jawab. Potensi masuknya agen penyakit ke suatu negara bukan hanya ditentukan oleh peraturan nasional, akan tetapi juga penggabungan dari keberadaan

infrastruktur dan sumber daya kesehatan hewan yang memadai dan pengakuan terhadap peraturan internasional.

- m. Bahwa terkait dengan pegujian undang-undang *a quo* yang diajukan oleh para Pemohon, DPR RI tidak sependapat dengan dalil para Pemohon yang beranggapan ketentuan Pasal 36C ayat (1) dan ayat (3), Pasal 36D ayat (1), dan Pasal 36E ayat (1) sepanjang frase "...zona..." dan frasa "...atau zona dalam suatu negara... ", Undang-Undang *a quo*, menunjukkan tidak adanya perlindungan maksimum terhadap rakyat/para Pemohon dari risiko masuk dan menyebarnya penyakit hewan menular dan yang dapat membahayakan sehingga mengancam kesehatan manusia, hewan dan lingkungan serta melemahkan perekonomian rakyat, dan menurut para Pemohon bertentangan dengan ketentuan Pasal 28G ayat (1), Pasal 28H ayat (1), Pasal 33 ayat (4), serta Pembukaan UUD 1945.
- n. Bahwa terhadap dalil para Pemohon tersebut, DPR RI berpandangan bahwa pendekatan "sistem zona" dalam pelaksanaan sistem kesehatan hewan nasional yang terkandung dalam Pasal 36C ayat (1) dan ayat (3), Pasal 36D ayat (1), dan Pasal 36E ayat (1) Undang-Undang *a quo*, adalah mengacu pada ketentuan Badan Kesehatan Hewan Dunia (OIE) dimana Indonesia menjadi salah satu anggotanya maka sudah sepatutnya dalam penerapan "sistem zona" ini harus dilaksanakan secara konsekuen baik untuk keperluan pengeluaran (ekspor) maupun untuk keperluan pemasukan (impor).
- o. Bahwa secara umum makna yang terkandung dalam Pasal 36C ayat (1) dan ayat (3), Pasal 36D ayat (1), dan Pasal 36E ayat (1) Undang-Undang *a quo* merupakan pendekatan sistem zona dalam pelaksanaan Sistem Kesehatan Hewan Nasional (Siskeswanas) mengacu pada ketentuan Badan Kesehatan Hewan Dunia (OIE). Ketentuan OIE telah diterapkan di banyak negara di dunia, bahkan di negara yang wilayahnya berupa kontinen misalnya Australia. Berdasarkan asas resiprositas, penerapan sistem zona ini harus dilaksanakan secara konsekuen baik untuk keperluan pengeluaran (ekspor) maupun untuk keperluan pemasukan (impor).
- p. Bahwa DPR RI berpandangan, para Pemohon telah keliru dalam menafsirkan ketentuan Pasal 36C Undang-Undang *a quo*. Bahwa meskipun

penggunaan “sistem zona” diatur dalam Undang-Undang *a quo*, namun harus terlebih dahulu memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

1. Pemasukan ternak Ruminansia indukan ke dalam wilayah Negara Republik Indonesia tersebut harus memenuhi persyaratan dan tata cara pemasukan sebagai mana diatur dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia.
2. Persyaratan dan tata cara pemasukan ternak Ruminansia indukan tersebut harus melalui analisa resiko di bidang kesehatan hewan oleh otoritas veteriner dengan mengutamakan kepentingan nasional.
3. Selain kedua syarat di atas, pemasukan ternak Ruminansia indukan tersebut harus memenuhi syarat:
 - a) 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;
 - b) dilakukan penguatan sistem dan pelaksanaan surveilan didalam negeri; dan
 - c) ditetapkan tempat pemasukan tertentu.
4. Wajib memperoleh izin Menteri bagi mereka yang hendak melakukan pemasukan ternak ruminansia indukan ke dalam wilayah negara Republik Indonesia.
5. Di samping itu, Pasal 36D Undang-Undang *a quo* juga mensyaratkan bahwa pemasukan ternak Ruminansia indukan ke dalam wilayah negara Republik Indonesia harus ditempatkan di pulau karantina sebagai instalasi karantina hewan dengan pengamanan maksimal dalam jangka waktu tertentu.

Dengan demikian Undang-Undang *a quo* sejatinya tidak menerapkan “sistem zona” secara bebas, namun menggunakan asas *maximum security* dengan penerapan persyaratan yang ketat bagi pemasukan ternak Ruminansia indukan ke dalam wilayah Negara Republik Indonesia. Sehingga alasan pemohon yang menganggap bahwa penerapan “sistem zona” mengancam keselamatan rakyat Indonesia/ Pemohon adalah tidak berdasar.

- q. Bahwa anggapan para Pemohon yang menyatakan bahwa Undang-Undang *a quo* yang menerapkan “sistem zona” tidak sejalan dengan agenda swasembada sapi adalah tidak tepat. Bahwa terhadap dalil para Pemohon tersebut, DPR RI berpandangan bahwa seyogianyan para Pemohon perlu memahami substansi Pasal 36E Undang-Undang *a quo* dengan lebih cermat. Dalam Pasal 36E Undang-Undang *a quo* dinyatakan bahwa pemasukan ternak dan/atau produk hewan dari suatu zona harus memenuhi syarat sebagai berikut:
1. Dalam hal tertentu. Penjelasan Pasal 36E menyatakan yang dimaksud dengan dalam hal tertentu adalah “keadaan mendesak, antara lain akibat bencana, saat masyarakat membutuhkan pasokan ternak dan/atau produk hewan”. DPR RI berpandangan, berdasarkan Pasal 36E Undang-Undang *a quo* pemerintah tidak setiap saat dapat melakukan pemasukan ternak dan/atau produk hewan dari suatu “zona”, perlu ada “keadaan mendesak” untuk dapat melakukan pemasukan ternak dan/atau produk hewan dari “zona” suatu negara.
 2. Dengan tetap memperhatikan kepentingan nasional. DPR RI berpandangan yang dimaksud frasa “...dengan tetap memperhatikan kepentingan nasional..” termasuk pula kepentingan peternak nasional, sehingga tidak tepat jika dikatakan penerapan “sistem zona” dalam Pasal 36E Undang-Undang *a quo* tidak sejalan dengan agenda swasembada sapi.
- r. Bahwa dengan penetapan "sistem zona", justru memberikan perlindungan terhadap masyarakat/daerah (zona) yang tidak terjangkit penyakit hewan berbahaya berdasar persyaratan yang telah ditetapkan dengan ketentuan standar internasional tetap dapat melakukan kegiatan usahanya, sehingga hak-hak masyarakat tidak dirugikan atau dikurangi karena adanya penyakit hewan berbahaya pada suatu negara. Sebaliknya apabila dengan sistem *maximum security* dapat menghalangi atau mengurangi hak masyarakat yang memiliki unit usaha produk hewan yang telah memiliki sertifikasi sesuai standar internasional. Hal ini sesuai dengan prinsip keadilan yaitu menerapkan hukum yang berbeda terhadap hal yang berbeda.
- s. Bahwa benar telah ada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-VII/2009 tentang pengujian Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang

Peternakan dan Kesehatan Hewan (selanjutnya disebut UU 18 Tahun 2009) yang pada pokoknya memutuskan bahwa frasa “unit usaha produk hewan pada suatu negara atau zona” bertentangan dengan UUD Tahun 1945. Bahwa perlu dipahami oleh para Pemohon, bahwa adanya Putusan Mahkamah Konstitusi yang membatalkan beberapa pasal Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan menjadi landasan konstitusional untuk menyempurnakan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tersebut dengan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014. Bahwa perlu juga dipahami oleh para Pemohon, bahwa pengaturan kembali substansi tersebut ke dalam undang-undang yang baru/Undang-Undang *a quo* dilandasi pada pertimbangan sebagai berikut:

- Bahwa Republik Indonesia telah meratifikasi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan *Agreement on Establishing The World Trade Organization* (WTO). Hal ini membawa konsekuensi, secara eksternal Indonesia sebagai anggota WTO begitupula negara anggota WTO lainnya harus mematuhi seluruh hasil kesepakatan forum WTO dan secara internal Indonesia harus melakukan harmonisasi peraturan perundang-undangan nasional sesuai dengan hasil kesepakatan WTO.
- Bahwa dengan adanya perjanjian WTO tersebut, Indonesia termasuk negara Anggota WTO terikat dengan standar-standar yang ditetapkan oleh SPS melalui analisa risiko atau *appropriate level of protection* (ALOP) yang diatur dalam OIE Code Bab II: dan article 5 perjanjian Sanitary and Phytosanitary (SPS) terhadap pemasukan dan/atau pengeluaran ternak ruminansia indukan diantara negara-negara anggota WTO.
- Bahwa di dalam ketentuan UU Nomor 41 Tahun 2014 sudah ada penguatan-penguatan dan penyempurnaan terhadap UU Nomor 18 Tahun 2009 yaitu di Pasal 36C ayat (3), dan Pasal 36D ayat (1), yang mengatur:

Pasal 36C ayat (3) UU Nomor 41 Tahun 2014:

(3) *Pemasukan Ternak Ruminansia Indukan yang berasal dari zona sebagaimana dimaksud pada ayat (1), selain harus memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) juga harus terlebih dahulu:*

- a. 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;
- b. dilakukan penguatan sistem dan pelaksanaan surveilan di dalam negeri; dan
- c. ditetapkan tempat pemasukan tertentu.

Pasal 36D ayat (1) UU 41 Tahun 2014:

- (1) Pemasukan Ternak Ruminansia Indukan yang berasal dari zona sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36C harus ditempatkan di pulau karantina sebagai instalasi karantina Hewan pengamanan maksimal untuk jangka waktu tertentu.

Bahwa pengaturan mengenai zona dalam Pasal *a quo* tidak berarti melanggar Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-VII/2009, karena UU Nomor 41 Tahun 2014 merupakan penyempurnaan atas UU Nomor 18 Tahun 2009 yang telah disesuaikan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi dan disertai dengan penguatan serta penyempurnaan norma yang memberikan perlindungan pemasukan dan/atau pengeluaran ternak ruminansia indukan.

- t. Bahwa DPR RI sesungguhnya telah mempertimbangkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-VII/2009 di dalam Pasal 59 ayat (2) UU Nomor 18 Tahun 2009 terkait frasa "unit usaha produk hewan pada suatu negara atau zona" sudah diubah dalam Pasal 59 ayat (2) UU Nomor 41 Tahun 2014 sesuai dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-VII/2009. Selain itu Pasal 68 ayat (4) UU Nomor 18 Tahun 2009 juga sudah disesuaikan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-VII/2009 sebagaimana diatur dalam Pasal 68 UU Nomor 41 Tahun 2014.
- u. Bahwa dengan demikian, DPR RI berpandangan ketentuan Pasal 36C, Pasal 36D, dan Pasal 36E Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan tidak bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 28A, Pasal 28C ayat (1) dan ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28G ayat (1), Pasal 28H ayat (1) dan ayat (2), Pasal 33 ayat (4), serta

Pembukaan UUD 1945, juga tidak merugikan hak dan/atau kewenangan konstitusional para Pemohon.

Bahwa berdasarkan dalil-dalil tersebut di atas, DPR RI memohon agar kiranya, Ketua Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang Mulya memberikan amar putusan sebagai berikut:

1. Menyatakan para Pemohon *a quo* tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*), sehingga permohonan *a quo* harus dinyatakan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*);
2. Menyatakan permohonan para Pemohon *a quo* ditolak untuk seluruhnya atau setidaknya menyatakan permohonan *a quo* tidak dapat diterima;
3. Menyatakan Keterangan DPR RI dikabulkan untuk seluruhnya;
4. Menyatakan Pasal 36C, Pasal 36D, dan Pasal 36E Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan tidak bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 28A, Pasal 28C ayat (1) dan ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28G ayat (1), Pasal 28H ayat (1) dan ayat (2), Pasal 33 ayat (4), serta Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
5. Menyatakan Pasal 36C, Pasal 36D, dan Pasal 36E Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan, tetap memiliki kekuatan hukum mengikat.

Apabila Majelis Hakim Konstitusi berpendapat lain, mohon putusan yang bijaksana dan seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

[2.5] Menimbang bahwa para Pemohon dan Presiden telah menyampaikan kesimpulan tertulis masing-masing bertanggal 19 Mei 2016 dan 20 Mei 2016 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 19 Mei 2015 dan 20 Mei 2016, yang pada pokoknya masing-masing tetap pada pendiriannya;

[2.6] Menimbang bahwa untuk mempersingkat uraian dalam putusan ini, segala sesuatu yang terjadi di persidangan cukup ditunjuk dalam berita acara persidangan, yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan putusan ini;

3. PERTIMBANGAN HUKUM

Kewenangan Mahkamah

[3.1] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945), Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226, selanjutnya disebut UU MK) dan Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076), salah satu kewenangan konstitusional Mahkamah adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD 1945;

[3.2] Menimbang bahwa oleh karena permohonan Pemohon adalah pengujian konstitusionalitas norma Undang-Undang, *in casu* Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 Tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 338, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5619, selanjutnya disebut UU 41/2014) terhadap UUD 1945 maka Mahkamah berwenang mengadili permohonan Pemohon;

Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon

[3.3] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK beserta Penjelasannya, yang dapat mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 adalah mereka yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya yang diberikan oleh UUD 1945 dirugikan oleh berlakunya suatu Undang-Undang, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama);
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau

d. lembaga negara;

Dengan demikian, Pemohon dalam pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 harus menjelaskan terlebih dahulu:

- a. kedudukannya sebagai Pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK;
- b. kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945 yang diakibatkan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;

[3.4] Menimbang bahwa sejak Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 bertanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007 bertanggal 20 September 2007 serta putusan-putusan selanjutnya Mahkamah telah berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi lima syarat, yaitu:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- c. kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut harus bersifat spesifik dan aktual atau setidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional dimaksud dengan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;

[3.5] Menimbang bahwa mengenai kedudukan hukum (*legal standing*), para Pemohon mendalilkan pada pokoknya sebagai berikut:

- a. Bahwa Pemohon I adalah perorangan warga negara Indonesia yang merupakan peternak sapi yang melakukan aktivitas memelihara sapi sekaligus Konsumen Daging dan Susu. Pemohon II adalah perorangan warga negara Indonesia yang berprofesi sebagai seorang dokter dan dokter hewan sekaligus, sebagai profesi yang selama ini dijalannya. Pemohon III adalah warga negara Indonesia yang merupakan seorang peternak sapi perah yang

tergabung dalam Gabungan Koperasi Susu Indonesia (GKSI). Pemohon IV adalah warga negara Indonesia yang merupakan peternak dan pedagang susu segar, serta konsumen daging dan susu. Pemohon V adalah warga negara Indonesia yang berprofesi sebagai pedagang daging sapi sekaligus konsumen daging dan susu. Pemohon VI warga negara berprofesi sebagai dosen, peternak, sekaligus konsumen daging dan susu segar.

- b. Bahwa menurut para Pemohon ketentuan Pasal 36C ayat (1) dan (3), Pasal 36D ayat (1), dan Pasal 36E ayat (1) UU 41/2014 yang pada pokoknya memberlakukan sistem zona dalam menentukan pemasukan ternak maupun produk ternak/hewan ke dalam negeri beresiko mengancam keamanan, keselamatan manusia, hewan, dan lingkungan sehingga berdampak pada terlanggarnya hak konstitusional para Pemohon sebagai peternak, pedagang hasil ternak, dokter hewan, maupun konsumen produk ternak.
- c. Bahwa Pemohon I dan Pemohon III sebelumnya telah dinyatakan oleh Mahkamah memiliki *legal standing* dalam permohonan Pengujian UU No. 18 Tahun 2009 berkaitan dengan pemberlakuan system zona sebagaimana Putusan MK No. 137/PUU-VII/2009, tertanggal 25 Agustus 2010;
- d. Bahwa para Pemohon merasa hak konstitusionalnya yang dilindungi oleh UUD 1945 dilanggar dengan berlakunya rumusan frase atau kata objek permohonan *a quo*, yakni hak konstitusional Para pemohon berkaitan dengan hak atas kepastian hukum, hak untuk hidup serta mempertahankan hidup dan kehidupannya, hak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, serta hak atas usaha, usaha peternakan, usaha jual-beli daging dan susu, dalam sistem Perekonomian nasional yang diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.
- e. Bahwa hak-hak konstitusional Para pemohon tersebut dijamin oleh UUD 1945 sebagaimana ketentuan Pembukaan UUD RI Tahun 1945, Pasal 1 ayat (3), Pasal 24C ayat (1), Pasal 28A, Pasal 28H ayat (1), dan Pasal 33 ayat (4) UUD 1945.

[3.6] Menimbang bahwa dengan mendasarkan pada Pasal 51 ayat (1) UU MK dan putusan Mahkamah mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) serta dikaitkan dengan kerugian yang dialami oleh Pemohon, menurut Mahkamah:

1. Pemohon telah menyebutkan secara spesifik hak konstitusionalnya yang diberikan oleh UUD 1945, yaitu hak-hak sebagaimana diatur dalam Pembukaan UUD RI Tahun 1945, Pasal 1 ayat (3), Pasal 24C ayat (1), Pasal 28A, Pasal 28H ayat (1), dan Pasal 33 ayat (4). Hak-hak konstitusional itulah yang oleh Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya Pasal 36C ayat (1) dan (3), Pasal 36D ayat (1), dan Pasal 36E ayat (1) UU 41/2014;
2. Kerugian konstitusional Pemohon setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
3. Terdapat hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian, serta ada kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, Mahkamah berpendapat, Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;

[3.7] Menimbang bahwa oleh karena Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo* dan Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan maka Mahkamah selanjutnya mempertimbangkan pokok permohonan;

Pokok Permohonan

[3.8] Menimbang bahwa Mahkamah telah membaca, mendengar, dan memeriksa dengan saksama permohonan para Pemohon, keterangan Presiden, keterangan Dewan Perwakilan Rakyat, keterangan ahli dan saksi dari para Pemohon dan Presiden, bukti-bukti para Pemohon, dan kesimpulan tertulis para Pemohon dan Presiden, yang selengkapnya sebagaimana tercantum pada bagian Duduk Perkara, selanjutnya Mahkamah berpendapat sebagai berikut:

[3.9] Menimbang bahwa pokok permohonan para Pemohon adalah pengujian konstitusionalitas UU 41/2014, khususnya pasal-pasal sebagai berikut:

- 1) Pasal 36C ayat (1):

*“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;”* sepanjang frasa *“atau zona dalam suatu negara”*.

- 2) Pasal 36C ayat (3):
*“Pemasukan Ternak Ruminansia Indukan yang berasal dari **zona** sebagaimana dimaksud pada ayat (1), selain harus memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) juga harus terlebih dahulu:*
- a. *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;*
 - b. *dilakukan penguatan sistem dan pelaksanaan surveilan di dalam negeri; dan;*
 - c. *ditetapkan tempat pemasukan tertentu.”* sepanjang kata “zona”
- 3) Pasal 36D ayat (1):
*“Pemasukan Ternak Ruminansia Indukan yang berasal dari **zona** sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36C harus ditempatkan di pulau karantina sebagai instalasi karantina Hewan pengamanan maksimal untuk jangka waktu tertentu.”* sepanjang kata “zona”
- 4) Pasal 36E ayat (1):
*“Dalam hal tertentu, dengan tetap memerhatikan kepentingan nasional, dapat dilakukan pemasukan ternak dan/atau produk hewan dari suatu negara **atau zona dalam suatu negara** yang telah memenuhi persyaratan dan tata cara pemasukan Ternak dan/atau Produk Hewan,”* sepanjang frase “atau zona dalam suatu negara”

Menurut para Pemohon, norma-norma tersebut bertentangan dengan Pembukaan UUD 1945, serta Pasal 1 ayat (3), Pasal 24C ayat (1), Pasal 28A, Pasal 28H ayat (1), dan Pasal 33 ayat (4) UUD 1945, dengan alasan yang pada pokoknya adalah sebagai berikut:

- a. Pembentuk undang-undang mengabaikan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-VII/2009 tanggal 25 Agustus 2010, yang pada pokoknya menyatakan bahwa frasa dan norma pada Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan yang mengatur mengenai sistem zonasi dalam pemasukan ternak dan/atau produk hewan dari luar negeri adalah inkonstitusional dan harus dinyatakan tidak memiliki kekuatan mengikat;
- b. Pemberlakuan sistem zona dalam importasi ternak ruminansia indukan, ternak maupun produk ternak mengancam keamanan dan keselamatan manusia, hewan, dan lingkungan termasuk sektor usaha para Pemohon;
- c. Bahwa menurut para Pemohon pemberlakuan sistem zona dapat menyebabkan munculnya wabah penyakit menular yang berasal dari impor ternak, dan dapat berdampak pada kerugian ekonomi, khususnya pada usaha

peternak lokal. Menurut para Pemohon aturan mengenai pulau karantina dalam UU *a quo* tidak cukup efektif untuk melindungi negara dari bahaya penyakit menular yang berasal dari ternak. Menurut para Pemohon penerapan pemasukan ternak dengan sistem negara (*country based*) dapat dilakukan dan lebih aman daripada sistem zona;

[3.10] Menimbang bahwa pada pokoknya isu konstitusional yang menjadi permasalahan dalam permohonan para Pemohon adalah mengenai konstitusionalitas penggunaan sistem “zona” dalam pemasukan hewan ternak atau produk hewan ternak dari luar negeri ke dalam wilayah negara Indonesia. Isu penggunaan sistem “zona” tersebut sebelumnya telah dipertimbangkan Mahkamah ketika mengadili konstitusionalitas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan, yaitu dalam Putusan Nomor 137/PUU-VII/2009 tanggal 25 Agustus 2010. Oleh karena itu, menjadi penting bagi Mahkamah untuk meninjau pertimbangan hukum Mahkamah dalam Putusan dimaksud.

Bahwa dalam pertimbangan Putusan Nomor 137/PUU-VII/2009 tanggal 25 Agustus 2010, telah dinyatakan oleh Mahkamah antara lain:

“Bahwa impor produk hewan segar yang berasal dari unit usaha produk hewan pada suatu negara atau zona, merupakan tindakan yang tidak hati-hati bahkan berbahaya, sebab unit usaha dari suatu zona tidak memberikan keamanan yang maksimal, karena dapat saja suatu zona sudah dinyatakan bebas penyakit hewan, akan tetapi karena negara tempat zona itu berada masih memiliki zona yang belum bebas penyakit hewan kemudian mengakibatkan tertular penyakit hewan dari zona lainnya. Sebagai contoh, penyakit mulut dan kuku (PMK), menurut ahli Dr. drh. Sofyan Sudardjat, M.S., penyakit tersebut ditularkan melalui udara yang menurut penelitian Smith, John, dan Malfin dapat ditularkan sejauh 100 kilometer. Selain itu, menurut ahli, hewan yang terserang PMK dapat kelihatan tidak sakit tetapi dapat menularkan virus kepada yang lain. Pendapat ahli Dr. drh. Sofyan Sudardjat, M.S. sejalan dengan pendapat ahli drh. Bachtiar Murad yang menerangkan bahwa pada abad ke-20 di Eropa muncul new variant dari Creutzfeldt-Jakob Disease, suatu penyakit yang belum ada obatnya, disebabkan oleh prion (semacam sel protein liar) yang tidak dapat mati pada suhu 200° C, dan hanya mati pada suhu 1.000° C.

Penyakit ini dapat ditularkan melalui daging, tulang, dan produk-produk seperti meat and bone meal atau tepung daging dan tulang yang masih kita impor dari luar negeri untuk makanan ternak. Oleh karena itu, perlu penerapan keamanan maksimal (maximum security) apabila ingin melindungi bangsa, manusia, dan hewan di Indonesia. Hal yang diterangkan kedua ahli tersebut sejalan pula dengan pendapat ahli Dr. Ir. Rochadi Tawaf, M.S. yang mengemukakan bahwa karena PMK ditularkan melalui komoditi hewan secara airborne diseases, maka risiko terjangkit PMK sangat tinggi apabila mengimpor hewan atau produk hewan dari negara yang tertular.

Bahwa Pemerintah bisa lebih bertindak hati-hati sesuai dengan salah satu asas dari asas-asas umum pemerintahan yang baik, yakni asas kehati-hatian, manakala ketentuan yang mengatur tentang impor produk hewan segar itu tidak didasarkan pada kriteria "suatu zona dalam suatu negara", melainkan pada suatu negara yang telah memenuhi persyaratan dan tata cara pemasukan produk hewan; [vide Putusan Mahkamah Nomor 137/PUU-VII/2009, tanggal 25 Agustus 2010, halaman. 133-134]

Setelah memeriksa kembali secara cermat Putusan di atas, tampak jelas bahwa alasan Mahkamah mengabulkan permohonan Pemohon pada saat itu adalah pertimbangan ancaman bahaya terhadap bangsa, manusia, dan hewan di Indonesia yang dapat ditimbulkan oleh masuknya ternak maupun produk hewan dari suatu zona dalam suatu negara jika tidak diterapkan keamanan maksimal (*maximum security*) terhadap proses dan persyaratan pemasukan ternak maupun produk hewan dari suatu zona dalam suatu negara ke dalam wilayah negara karena dikhawatirkan akan tersebarnya penyakit menular hewan. Pada saat itu, Mahkamah memiliki landasan yang kuat untuk menyatakan norma UU 18/2009 yang dimohonkan pengujian, khususnya berkenaan dengan "zona", bertentangan dengan UUD 1945 sebab Undang-Undang tersebut dinilai tidak memuat ketentuan yang menerapkan keamanan maksimal (*maximum security*) dalam persyaratan dan tata cara pemasukan ternak maupun produk hewan yang berasal dari zona dalam suatu negara.

[3.11] Menimbang bahwa dalam UU 41/2014 yang merupakan perubahan terhadap UU 18/2009 terdapat norma yang memungkinkan adanya pemasukan hewan ternak dan produk ternak dengan menggunakan sistem zona. Norma

tersebut di antaranya merupakan norma yang dimohonkan pengujian oleh para Pemohon, yaitu Pasal 36C ayat (1), Pasal 36C ayat (3), Pasal 36D ayat (1) dan Pasal 36E ayat (1) UU 41/2014. Yang menjadi pertanyaan kemudian sehubungan dengan permohonan *a quo*, apakah UU 41/2014 telah menerapkan keamanan maksimum dalam persyaratan dan tata cara pemasukan ternak dan/atau produk hewan ke dalam wilayah negara Indonesia? Untuk menjawab pertanyaan ini, perlu dilihat UU 41/2014 secara keseluruhan dan utuh, baik dalam konsiderans maupun dari norma Undang-Undang *a quo* yang memuat persyaratan yang ketat berkenaan dengan pemasukan ternak dan/atau produk hewan yang berasal dari zona dalam suatu negara.

Dalam konsiderans bagian “Menimbang” huruf b UU 41/2014 dinyatakan, *“bahwa dalam penyelenggaraan peternakan dan kesehatan hewan, upaya pengamanan maksimal terhadap pemasukan dan pengeluaran ternak, hewan, dan produk hewan, pencegahan penyakit hewan dan zoonosis, penguatan otoritas veteriner, persyaratan halal bagi produk hewan yang dipersyaratkan, serta penegakan hukum terhadap pelanggaran kesejahteraan hewan, perlu disesuaikan dengan perkembangan dan kebutuhan masyarakat”*. Dari rumusan dalam konsiderans tersebut terlihat jelas bahwa, meskipun tidak disebut secara tegas, pembentuk Undang-Undang telah dengan sungguh-sungguh memperhatikan pendapat Mahkamah sebagai pertimbangan dalam menyusun atau merumuskan UU 41/2014.

Kesungguhan pembentuk Undang-Undang sebagaimana dirumuskan dalam Konsiderans bagian “Menimbang” huruf b tersebut kemudian dituangkan ke dalam rumusan norma Undang-Undang *a quo* berkenaan dengan syarat dan tata cara pemasukan ternak dan produk hewan dari luar negeri yang apabila disistematisasikan adalah sebagai berikut:

- 1) Pemasukan Ternak dan produk hewan dari luar negeri hanya dapat dilakukan apabila produksi dan pasokan ternak dan produk hewan di dalam negeri belum mencukupi;
- 2) Pemasukan Ternak harus berupa “bakalan”,
- 3) Pemasukan Ternak ruminansia besar bakalan tidak boleh melebihi berat tertentu;
- 4) Pemasukan Ternak ruminansia bakalan dan besar bakalan diharuskan:
 - a. Memenuhi persyaratan teknis kesehatan hewan;

- b. Bebas dari penyakit hewan menular yang dipersyaratkan oleh otoritas veteriner; dan
 - c. Memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang karantina hewan;
- 5) Persyaratan a, b, c pada angka 4) di atas juga berlaku terhadap pemasukan ternak dengan tujuan untuk dikembangkan di Indonesia;
 - 6) Pemasukan Ternak bakalan wajib memperoleh izin Menteri;
 - 7) Pihak yang melakukan pemasukan ternak bakalan wajib melakukan penggemukan di dalam negeri untuk memperoleh nilai tambah dalam jangka waktu paling cepat empat bulan sejak dilakukan tindakan karantina berupa pelepasan.

[vide Pasal 36B UU 41/2014]

Sementara itu, khusus untuk pemasukan ternak ruminansia indukan yang berasal dari zona dalam suatu negara, UU 41/2014 menentukan persyaratan yang ketat yang apabila disistematisasikan adalah sebagai berikut:

1. Pemasukan dan tata caranya ditetapkan berdasarkan analisis risiko di bidang kesehatan hewan oleh otoritas veteriner dengan mengutamakan kepentingan nasional;
2. Pemasukan itu harus terlebih dahulu:
 - a. 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;
 - b. dilakukan penguatan sistem dan pelaksanaan surveilan di dalam negeri; dan
 - c. ditetapkan tempat pemasukan tertentu;

[vide Pasal 36C UU 41/2014]

Dengan persyaratan di atas, secara *a contrario*, dapat disimpulkan bahwa pemasukan ternak ruminansia indukan yang berasal dari zona dalam suatu negara tidak boleh dilakukan jika:

- 1) berdasarkan analisis risiko di bidang kesehatan hewan oleh otoritas veteriner hal itu dinilai membahayakan kepentingan nasional;

- 2) tidak diakui oleh otoritas veteriner Indonesia meskipun telah dinyatakan bebas penyakit menular oleh otoritas veteriner negara asal sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh badan kesehatan hewan dunia;
- 3) tidak atau belum ada pulau karantina sebagai instalasi karantina pengamanan maksimal.

Dengan adanya pengaturan yang demikian, Mahkamah berpendapat bahwa pembentuk undang-undang telah sungguh-sungguh memperhatikan pertimbangan hukum Mahkamah berkenaan dengan persyaratan dan tata cara pemasukan ternak maupun produk hewan ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sehingga memenuhi prinsip keamanan maksimum (*maximum security*) sebagaimana ditekankan dalam pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Nomor 137/PUU-VII/2009.

Bahwa selain itu, setelah dicermati keseluruhan undang-undang, baik UU 18/2009 maupun UU 41/2014, terdapat perbedaan objek pengaturan antara Pasal 59 ayat (2) UU 18/2009 yang telah diputus Mahkamah melalui Putusan Mahkamah Nomor 137/PUU-VII/2009, tanggal 25 Agustus 2010, dengan norma dalam UU 41/2014 yang dimohonkan dalam permohonan ini. Pasal 59 ayat (2) UU 18/2009 menyatakan, "*Produk hewan segar yang dimasukkan ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a harus berasal dari unit usaha produk hewan pada suatu negara atau zona dalam suatu negara yang telah memenuhi persyaratan dan tata cara pemasukan produk hewan*". Objek pengaturan norma ini adalah "produk hewan", berbeda dengan Pasal 36C dan Pasal 36D UU 41/2014, yang keduanya menyebutkan "*Ternak Ruminansia Indukan*" sebagai objek pengaturan. Ketentuan Umum UU 18/2009 *a quo* yaitu Pasal 1 angka 4 menyatakan bahwa, "*Produk hewan adalah semua bahan yang berasal dari hewan yang masih segar dan/atau telah diolah atau diproses untuk keperluan konsumsi, farmakoseutika, pertanian, dan/atau kegunaan lain bagi pemenuhan kebutuhan dan kemaslahatan manusia*". Sedangkan definisi dari "*Ternak Ruminansia Indukan*" dinyatakan dalam Pasal 1 angka 5b UU 41/2014 sebagai, "*Ternak betina bukan bibit yang memiliki organ reproduksi normal dan sehat digunakan untuk pengembangbiakan*". Dengan demikian, menurut Mahkamah terdapat perbedaan objek pengaturan antara norma yang telah diputus pada Putusan Mahkamah sebelumnya dengan Pasal 36C dan Pasal 36D UU 41/2014.

Bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan di atas, Mahkamah berpendapat bahwa pertimbangan Mahkamah dalam Putusan Nomor 137/PUU-VII/2009 berkenaan dengan syarat keamanan maksimum bagi pemasukan Ternak Ruminansia Indukan dari luar negeri ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, khususnya yang berasal dari zona dalam suatu negara, telah terpenuhi oleh UU 41/2014, terlebih lagi Putusan Mahkamah sebelumnya hanya terkait mengenai pemasukan “*produk hewan*”, yang dalam hal ini berbeda dengan yang diatur oleh Pasal 36C dan Pasal 36D UU 41/2014 yaitu “*Ternak Ruminansia Indukan*”. Oleh karena itu, permohonan *a quo* – yang menjadikan persyaratan keamanan maksimum dalam Putusan Mahkamah Nomor 137/PUU-VII/2009 sebagai landasan pokok dalam dalil-dalilnya – telah kehilangan landasan argumentasinya, sehingga permohonan para Pemohon terhadap Pasal 36C ayat (1) dan ayat (3), serta Pasal 36D ayat (1) UU 41/2014 tidak beralasan menurut hukum.

[3.12] Menimbang bahwa walaupun menurut Mahkamah norma-norma yang diajukan oleh para Pemohon tidak mempunyai permasalahan konstusionalitas dengan adanya syarat dan pembatasan terhadap penggunaan sistem zona, namun dalam pelaksanaannya, khususnya terhadap produk hewan, Mahkamah memandang perlu untuk memberikan penegasan syarat pemasukan produk hewan, terutama karena Pasal 36E ayat (1) UU 41/2014, yang juga dimohonkan dalam permohonan ini memungkinkan adanya pemasukan produk hewan yang berasal dari negara atau zona dalam suatu negara dalam keadaan tertentu. Terhadap permasalahan tersebut, Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

Bahwa permasalahan pemasukan ternak dan/atau produk hewan dari luar negeri ke dalam wilayah NKRI, khususnya yang berasal dari zona dalam suatu negara, sebagaimana telah dipertimbangkan di atas haruslah juga didasarkan pada syarat keamanan maksimum. Dalam persidangan perkara *a quo*, Mahkamah telah mendengarkan keterangan para ahli antara lain, dari Pemohon: 1) dr. drh. H. Sofjan Sudardjat D, SKh., M.S., 2) Dr. (HC). Drh. Soehadji, 3) Dr. Ir. Rochadi Tawaf., M.S., dan dari Pemerintah, yaitu: 1) Dr. Ir. Arief Daryanto, M.Es., 2) drh. Bachtiar Moerad, DFM, dan 3) drh. Tri Satya Naipospos, M.Phil, Ph.D. Berdasarkan keterangan para ahli tersebut dan fakta di persidangan terungkap bahwa benar Pemerintah saat ini secara teknis telah mempersiapkan hal-hal

antisipatif terkait dengan impor daging ke Indonesia, namun demikian hal tersebut tidak serta merta menjamin bahwa wabah penyakit tidak sepenuhnya dapat dijamin tidak masuk ke Indonesia [vide bukti P-9]. Sebelum itu, masyarakat Indonesia seharusnya diberikan pemahaman akan bahayanya penyakit yang menular melalui ternak, seperti penyakit mulut dan kuku (PMK) bagi kehidupan manusia, khususnya di Indonesia. Dalam persidangan, ahli dr. drh. H. Sofjan Sudardjat D., SKh., MS. menegaskan, *“Adanya kebijakan atau aturan perundangan yang memberi peluang untuk memasukkan ternak dan bahan hasil ternak dari negara yang masih tertular penyakit, khususnya penyakit mulut dan kuku, walaupun berasal dari wilayah atau zona yang bebas, dampaknya tetap akan berisiko merugikan Indonesia.”* Selain itu, Ahli Dr. (HC). drh. Soehadji menjelaskan *“Dengan tidak melakukan impor ternak dan produk dari Negara tertular merupakan sikap yang terbaik demi keselamatan dan keamanan kelangsungan kehidupan ternak serta hewan peliharaan lain, bagi ekonomi peternak termasuk kita semua para konsumen daging dan susu segar. Sikap tersebut secara keseluruhan merupakan bagian dari penyelamatan kehidupan berbangsa dan bernegara”*.

Bahwa terhadap permasalahan ini, Ahli Pemerintah, drh. Bachtiar Moerad menjelaskan bahwa salah satu program yang digulirkan pemerintah adalah Program Swasembada Daging Sapi (PSDS) yang pertama kali dicanangkan tahun 2005. Melalui swasembada daging diharapkan Indonesia mampu mengurangi ketergantungan terhadap impor daging sapi selain untuk meningkatkan kesejahteraan peternak. Keberhasilan program swasembada masih diukur berdasarkan jumlah produksi daging dalam negeri yang mencapai 90% dari total kebutuhan nasional. Pada tahun 2015, produksi daging nasional baru sekitar 74% dari total kebutuhan nasional sehingga selisih antara penyediaan daging dengan total kebutuhan daging tersebut harus ditutup melalui impor dalam bentuk ternak hidup dan daging. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 36B ayat (1) UU 41/2014 yang menyatakan, *“Pemasukan Ternak dan Produk Hewan dari luar negeri ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dilakukan apabila produksi dan pasokan di dalam negeri belum mencukupi kebutuhan konsumsi masyarakat”*.

Berdasarkan ketentuan tersebut, bilamana jumlah produksi daging dalam negeri tidak memenuhi kebutuhan nasional secara keseluruhan, maka jalan yang harus ditempuh adalah melakukan pemasukan (impor) dari negara lain baik

berdasarkan sistem *country based* (dari negara tertentu) maupun dengan sistem zona (dari zona tertentu dalam suatu negara). Menurut Mahkamah, hal ini merupakan pelaksanaan tanggung jawab negara dalam memenuhi kebutuhan konsumsi pangan masyarakat, khususnya ketersediaan produk hewan. Secara umum, tindakan demikian merupakan bagian dari upaya menciptakan kesejahteraan sosial yang merupakan kewajiban negara untuk berusaha semaksimal mungkin agar tidak ada warga negara yang terhalangi aksesnya akan terpenuhinya kebutuhan hidupnya. Namun demikian, pemenuhan kebutuhan tersebut tidak boleh mengingkari hak warga negara untuk mendapatkan perlindungan dari segala jenis penyakit menular yang masuk ke wilayah NKRI melalui kegiatan perdagangan internasional, dalam hal ini impor produk hewan. Hak konstitusional warga negara untuk hidup sejahtera dalam lingkungan yang sehat ini dijamin dalam Pasal 28H ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, “*Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan*”. Oleh karena itu, untuk menghindari masuknya penyakit mulut dan kuku, setiap impor produk hewan yang dibutuhkan haruslah memiliki sertifikat bebas dari penyakit mulut dan kuku (PMK) dari otoritas veteriner negara asal sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan badan kesehatan hewan dunia dan diakui oleh otoritas veteriner Indonesia.

Di lingkungan internasional, prinsip kehati-hatian dalam impor tersebut juga terwujud dalam kesepakatan dan ketentuan *World Trade Organization (WTO)*, yang pada pokoknya menyatakan bahwa setiap negara anggota WTO berhak untuk melindungi kehidupan dan kesehatan manusia, hewan dan tumbuhan di wilayah negaranya dengan menerapkan persyaratan teknis kesehatan hewan dan kesehatan tumbuhan sejalan dengan perjanjian SPS (*Sanitary and Phytosanitary*). Prinsip yang terkandung dalam SPS adalah harmonisasi (keselarasan), ekuivalensi (kesetaraan), dan transparansi (keterbukaan).

Prinsip kehati-hatian dan keamanan maksimal mutlak diterapkan oleh negara dalam melaksanakan pemasukan barang apapun dari luar ke dalam wilayah NKRI. Oleh karena itu, pemasukan produk hewan ke dalam wilayah NKRI khususnya melalui sistem zona haruslah dipandang sebagai solusi sementara yang hanya dapat dilakukan dalam keadaan-keadaan teretentu.

Bahwa Pasal 36E ayat (1) UU 41/2014 menyatakan, “*Dalam hal tertentu, dengan tetap memerhatikan kepentingan nasional, dapat dilakukan pemasukan Ternak dan/atau Produk Hewan dari suatu negara atau zona dalam suatu negara yang telah memenuhi persyaratan dan tata cara pemasukan Ternak dan/atau Produk Hewan.*” Penjelasan Pasal 36E ayat (1) UU 41/2014 kemudian menyatakan, “*Yang dimaksud dengan “dalam hal tertentu” adalah keadaan mendesak, antara lain, akibat bencana, saat masyarakat membutuhkan pasokan Ternak dan/atau Produk Hewan.*” Syarat inilah yang mutlak harus diterapkan dalam penggunaan sistem zona ketika negara memasukan Produk Hewan ke dalam wilayah NKRI, sehingga secara *a contrario* harus dimaknai bahwa tanpa terpenuhinya syarat tersebut, pemasukan Produk Hewan dari zona dalam suatu negara atau dengan sistem zona ke dalam wilayah NKRI adalah inkonstitusional.

[3.13] Menimbang bahwa, walaupun UU 41/2014 telah menganut sistem zona dengan syarat-syarat yang begitu ketat, namun khususnya terhadap pemasukan Produk Hewan dari zona dalam suatu negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36E ayat (1) UU 41/2014, haruslah dilaksanakan dengan berlandaskan prinsip kehati-hatian, sehingga Pasal 36E ayat (1) UU 41/2014 yang merumuskan “zona dalam suatu negara” haruslah dinyatakan konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*), yaitu sepanjang sesuai dengan pertimbangan Mahkamah pada paragraf [3.12] di atas.

[3.14] Menimbang bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan tersebut di atas, permohonan para Pemohon beralasan menurut hukum untuk sebagian.

4. KONKLUSI

Berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum sebagaimana diuraikan di atas, Mahkamah berkesimpulan:

- [4.1] Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;
- [4.2] Para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;
- [4.3] Pokok permohonan para Pemohon beralasan menurut hukum untuk sebagian;

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226), dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076);

5. AMAR PUTUSAN

Mengadili,

1. Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk sebagian;
2. Menyatakan Pasal 36E ayat (1) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 338, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5619) bertentangan secara bersyarat dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai sebagaimana pertimbangan Mahkamah dalam putusan ini;
3. Menolak permohonan para Pemohon untuk selain dan selebihnya;
4. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Demikian diputuskan dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh sembilan Hakim Konstitusi, yaitu Arief Hidayat selaku Ketua merangkap Anggota, Anwar Usman, Manahan M.P Sitompul, I Dewa Gede Palguna, Patrialis Akbar, Suhartoyo, Wahiduddin Adams, Maria Farida Indrati dan Aswanto, masing-masing sebagai Anggota, pada **hari Senin, tanggal dua puluh satu, bulan November, tahun dua ribu enam belas**, dan **hari Rabu, tanggal delapan belas, bulan Januari, tahun dua ribu tujuh belas**, yang diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada **hari Selasa, tanggal tujuh, bulan Februari, tahun dua ribu tujuh belas**, selesai diucapkan **pukul 14.20 WIB**, oleh delapan Hakim Konstitusi, yaitu Arief Hidayat selaku Ketua merangkap

Anggota, Anwar Usman, Manahan M.P Sitompul, I Dewa Gede Palguna, Suhartoyo, Wahiduddin Adams, Maria Farida Indrati, dan Aswanto, masing-masing sebagai Anggota, dengan didampingi oleh Ery Satria Pamungkas sebagai Panitera Pengganti, dihadiri oleh para Pemohon/kuasanya, Presiden/ yang mewakili, dan Dewan Perwakilan Rakyat/ yang mewakili.

KETUA,

ttd.

Arief Hidayat

ANGGOTA-ANGGOTA,

ttd.

ttd.

Anwar Usman

Manahan M.P Sitompul

ttd.

ttd.

I Dewa Gede Palguna

Suhartoyo

ttd.

ttd.

Wahiduddin Adams

Maria Farida Indrati

ttd.

Aswanto

PANITERA PENGGANTI,

ttd.

Ery Satria Pamungkas