

Otoritas Veteriner di Indonesia

Bachtiar Moerad

Asosiasi Kesehatan Masyarakat Veteriner Indonesia,
Jalan Pemuda No. 29A, Kota Bogor

Sejarah Otoritas Veteriner di Republik Indonesia

Cikal bakal "OTORITAS VETERINER" (OTVET) di Indonesia bermula sejak jaman penjajahan, dimana Jawatan Kehewan merupakan bagian dari Departemen Pertanian, Perdagangan dan Industri. Jawatan ini ditugasi menangani dua hal, yaitu polisi saniter dan veteriner hygiene. Tugas polisi saniter meliputi pencegahan dan pemberantasan penyakit hewan, penyediaan bibit ternak dan pengawasan pasar. Sedangkan tugas veteriner hygiene meliputi pemeriksaan hygiene sapi perah, pemeriksaan pemotongan hewan dan hygiene daging. Institusi Jawatan Kehewan terus berlanjut hingga era pasca proklamasi kemerdekaan dan menjelang kejatuhan Pemerintahan Orde Baru, Jawatan Kehewan berubah menjadi Direktorat Kehewan, berada di dalam Departemen Pertanian. Pada tahun 1966, Direktorat Jenderal Kehewan berganti nama menjadi Direktorat Jenderal Peternakan sejalan dengan semangat waktu itu untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan rakyat melalui peningkatan populasi dan produksi peternakan. Di era reformasi, Direktorat Jenderal Peternakan beberapa kali berganti nama, menjadi Direktorat Jenderal Bina Produksi Peternakan, kemudian Direktorat Jenderal Produksi Peternakan dan kemudian kembali ke nama lama Direktorat Jenderal Peternakan. Pergantian nama tersebut tidak membawa perubahan mendasar baik dalam visi maupun struktur organisasinya.

Dengan diberlakukannya Undang-Undang Otonomi Daerah, maka dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewajiban daerah (termasuk kesehatan hewan), pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya. Hal ini berdampak pada tiadanya hubungan hierarki langsung

antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat. Perubahan lain yang agak mendasar terjadi dengan terbitnya Peraturan Presiden RI Nomor 24 Tahun Tanggal 14 April 2010 menetapkan nama Direktorat Jenderal Peternakan dan Kesehatan Hewan, menyesuaikan dengan semangat UU No.18 Tahun 2009 Tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan. Ketetapan baru ini membawa konsekwensi berupa penyesuaian pada struktur organisasi Direktorat jenderal, namun tetap belum memberikan landasan bagi penataan dan penguatan otoritas veteriner secara komprehensif

Beberapa Pengertian Berkaitan dengan Otoritas Veteriner

Berdasarkan Undang Undang Nomor 18 Tahun 2010 Tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan :

1. Veteriner adalah segala sesuatu yang berkaitan dengan hewan dan penyakit hewan
2. Otoritas Veteriner adalah kelembagaan pemerintah dan/atau kelembagaan yang dibentuk pemerintah dalam pengambilan keputusan tertinggi yang bersifat teknis kesehatan hewan dengan melibatkan keprofesionalan dokter hewan dan dengan mengerahkan semua lini kemampuan profesi mulai dari mengidentifikasi masalah, menentukan kebijakan, mengkoordinasikan pelaksanaan kebijakan, sampai dengan mengendalikan teknis operasional di lapangan
3. Sedangkan Sistem Kesehatan Hewan Nasional (SISKESWANNAS) adalah tatanan unsur kesehatan hewan yang secara teratur saling berkaitan sehingga

membentuk totalitas yang berlaku secara nasional

Program Peningkatan Produksi Peternakan

Seiring dengan perubahan nama Direktorat Jenderal Kehewan menjadi Direktorat Jenderal Peternakan, maka di daerahpun, mulai dari provinsi hingga kabupaten dan kota, nama dinas kehewan ikut berubah menjadi Dinas Peternakan (Daerah Tingkat I dan Tingkat II).

Walaupun program pembangunan peternakan pada dasarnya sudah mencakup program peningkatan produksi ternak dan program pengamanan ternak, namun dalam perjalanannya, mulai dari pusat hingga ke daerah, citra peningkatan produksi peternakan jauh lebih menonjol dibanding program pengamanan ternak

Seiring situasi tersebut berkembang pesat perguruan tinggi yang mendidik tenaga-tenaga ahli peternakan/sarjana peternakan yang tersebar hampir di semua provinsi, mulai dari yang berstatus negeri hingga swasta. Saat ini jumlah seluruhnya (negeri dan swasta) Fakultas Peternakan di berbagai universitas negeri dan swasta di seluruh Indonesia diperkirakan mencapai tidak kurang dari 75 buah. Kondisi tersebut berbeda jauh bila dibanding dengan fakultas kedokteran hewan (FKH) yang jumlahnya hingga kini baru mencapai 10 buah (negeri dan swasta). Situasi ini berdampak pada tidak seimbangannya sebaran tenaga sarjana peternakan dan tenaga dokter hewan, baik di sektor pemerintah maupun di sektor swasta. Di era reformasi saat ini, situasi menjadi bertambah rumit, oleh karena pemerintah daerah dengan status otonominya yang semakin luas, secara leluasa dapat mengisi struktur organisasi dinas, misal posisi yang selayaknya diisi oleh tenaga profesional dokter hewan, diisi dengan tenaga yang berlatar belakang bukan dokter hewan, bahkan dari disiplin ilmu yang berbeda jauh seperti ilmu sosial dan disiplin lainnya. Sebaliknya, tenaga dokter hewan yang semakin langka tersebut kadang-kadang ditempatkan pada pos-pos tertentu yang tidak berhubungan langsung dengan masalah kesehatan hewan. Kondisi ini tentu saja langsung atau tidak langsung berakibat semakin melemahnya otoritas veteriner di pusat dan daerah

Di tingkat pusat, yakni di Direktorat Jenderal Peternakan, acapkali kali timbul semacam kerancuan terutama berkaitan dengan mekanisme hubungan kerja regional dan internasional. Forum-forum tertentu, baik regional maupun internasional yang khusus membahas masalah-masalah veteriner yang seharusnya dihadiri oleh pejabat kompeten dibidang kesehatan hewan kadang-kadang justru dihadiri oleh pejabat yang tidak memiliki kompetensi kedokteran hewan, akibatnya keikutsertaan Indonesia di forum tersebut tidak memberikan manfaat yang optimal

Lemahnya penerapan azas proporsionalitas dalam penempatan sumber daya manusia telah menimbulkan "bias" dalam memahami peran dan tanggung jawab profesi dokter hewan. Profesi dokter hewan kadang-kadang dipandang hanya sebagai alat untuk mencapai tujuan peningkatan produksi peternakan semata atau dengan kata lain peran dokter hewan dalam melindungi kesehatan masyarakat melalui pengendalian zoonosis dan keamanan pangan berasal dari hewan hampir terabaikan.

Ancaman Penyakit-penyakit Eksotik (Emerging and Re-emerging Infectious Diseases/EID)

Penyakit zoonotik atau lebih dikenal dengan zoonosis, saat ini merupakan bagian terbesar dari *Emerging and Re-emerging Infectious Diseases (EID)* yang didefinisikan sebagai penyakit menular baru yang sebelumnya tidak pernah ada atau penyakit menular yang muncul kembali seolah-olah penyakit baru, karena sebelumnya telah lama lenyap di muka bumi. Dalam 20 tahun terakhir, sekitar 75% dari seluruh *EID* adalah zoonosis.

Penanganan zoonosis kedepan seharusnya tidak terbatas pada zoonosis yang sudah ada di Indonesia, justru yang lebih penting adalah bagaimana mencegah masuknya zoonosis yang *emerging dan re-emerging* dari negara-negara lain ke Indonesia. Berkaitan dengan hal tersebut, sistem pengawasan lalu lintas hewan serta produk hewan, antar pulau dan antar negara harus dapat dibangun secara profesional dan handal. Tugas ini sangat berat, mengingat

risiko yang dibawa oleh lalu-lintas dan transportasi internasional yang semakin meningkat di masa sekarang. Pengendalian zoonosis juga tidak dapat dipisahkan dari pengawasan keamanan pangan (*food safety*), khususnya pangan yang berasal dari hewan mengingat Zoonosis dapat ditularkan ke manusia melalui makanan (*food borne disease*). Kasus-kasus pemalsuan daging, daging ayam bangkai, daging ayam berformalin, daging oplosan, daging sapi glonggongan, bahkan “daging sampah” hingga jeroan impor yang belakangan ini terjadi disekitar kita, menambah beratnya tantangan bagi profesi veteriner untuk mengatasinya.

Eksistensi Otoritas Veteriner

Sering timbul pertanyaan, apakah di Indonesia sudah ada otoritas veteriner atau belum? Terhadap pertanyaan ini ada yang menjawab “ya atau sudah ada”, tetapi ada pula yang menjawab “tidak”, dengan masing-masing memiliki argumentasi sendiri.

Pihak yang menyatakan bahwa otoritas veteriner belum ada di Indonesia, mengemukakan alasan bahwa banyak keputusan-keputusan penting, terutama berkaitan dengan risiko masuknya penyakit-penyakit hewan, baik yang zoonotik maupun yang bukan zoonotik, tidak berada pada “kewenangan penuh” dokter hewan profesional. Sebagai contoh, keputusan untuk menyetujui atau menolak masuknya hewan dan atau produk hewan kedalam wilayah negara Republik Indonesia tidak sepenuhnya berada pada kompetensi dokter hewan. Pendapat dokter hewan kompeten, mungkin hanya sebatas rekomendasi dan keputusan akhir justru berada pada pejabat lain, mungkin Menteri atau Direktur Jenderal yang tidak memiliki kompetensi profesionalitas dokter hewan

Pihak yang menyatakan bahwa otoritas veteriner di negeri ini sudah ada, ber-argumen bahwa otoritas veteriner sudah ada tapi masih lemah atau sangat terbatas kapasitasnya, didasari pada kenyataan bahwa keputusan-keputusan yang berkaitan dengan masalah veteriner sudah berada di tangan dokter hewan walau cakupannya sangat terbatas. OTVET di pusat berada di Ditjen Peternakan dan Kesehatan

Hewan serta di Badan Karantina Pertanian dan di daerah berada di Dinas-dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan Provinsi dan Kabupaten/Kota

Antara otoritas veteriner di daerah dengan otoritas veteriner di pusat tidak ada garis komando (*command line*), terlebih lebih dalam menghadapi situasi yang emergency sehingga tidak dapat dapat diambil suatu kebijakan dan keputusan yang cepat dan tepat. Disamping itu masih ada otoritas veteriner dan fungsi-fungsi tertentu yang berhubungan dengan otoritas veteriner, yang berada diluar sektor pertanian, misalkan di sektor kesehatan/zoonosis, sektor kehutanan/satwa liar dan di TNI-AD serta POLRI dll, yang mekanisme koordinasinya dengan otoritas veteriner di sektor pertanian memerlukan pengaturan yang lebih jelas.

Dengan kondisi seperti saat ini dimana institusi kesehatan hewan dan karantina hewan masing-masing berada dalam organisasi/unit kerja yang berbeda dan tidak berada dalam suatu koordinasi langsung, berpotensi mengarah kepada kompetisi yang tidak sehat dan cenderung menimbulkan duplikasi serta inefisiensi. Kesenjangan ini juga berakibat semakin melemahnya implementasi sistim kesehatan hewan nasional oleh otoritas veteriner. Sikeswannas dan OTVET sendiri adalah ibarat dua sisi mata uang, satu sama lain merupakan suatu kesatuan yang tak dapat dipisahkan. Keduanya saling mengisi dan saling melengkapi.

Pengalaman pahit di masa berkecamuknya wabah Flu Burung (*avian Influenza*) beberapa waktu yang lalu dan kenyataan saat ini dimana satu persatu wilayah pulau-pulau yang semula dibanggakan sebagai wilayah bebas Rabies sudah berubah statusnya menjadi pulau-pulau yang terjangkau Rabies, sesungguhnya menjadi pelajaran yang sangat berharga bagi kita. Disamping itu, risiko ancaman penyakit zoonotik lainnya baik dari dalam maupun dari luar serta upaya untuk memberikan dukungan yang kuat bagi Program Swasembada Daging Sapi dan Kerbau nasional menambah isyarat kepada kita bahwa penataan dan penguatan otoritas veteriner di Indonesia sudah amat mendesak

Beberapa Opsi Bagi OTVET di Indonesia di Masa Depan

Dengan mempertimbangkan berbagai faktor seperti diuraikan diatas, dimana dasar-dasar struktur kesehatan hewan sudah sejak awal berada di Kementerian Pertanian maka seyogyanya otoritas veteriner di Kementerian Pertanian dipandang sebagai basis dan karena itu harus diperkuat dan dikembangkan. Dalam hubungan tersebut beberapa langkah dapat dipertimbangkan sebagai berikut:

1. Institusi Karantina Hewan tidak seharusnya berada di dalam struktur tersendiri (Badan Karantina Pertanian), karena antara fungsi karantina hewan dan fungsi karantina tumbuh-tumbuhan tidak ada hubungan teknis fungsional yang langsung dan mengikat. Berbeda dengan hubungan antara subsistem penolakan penyakit hewan dengan subsistem pengendalian penyakit hewan serta subsistem-subsistem lainnya didalam sistem kesehatan hewan nasional yang satu sama lain saling mempengaruhi.
2. Didalam Kementerian Pertanian dapat dikembangkan infrastruktur baru yang menyatukan fungsi kesehatan hewan, kesmavet dan karantina hewan kedalam suatu organisasi induk yang menjalankan otoritas veteriner nasional. Organisasi ini seyogyanya berada pada level eselon-1. Walaupun OTORITAS VETERINER dimungkinkan berada diluar kementerian Pertanian, namun dipandang lebih tepat untuk saat ini bila OTVET berada didalam Kementerian Pertanian.
3. Didalam tatanan OTONOMI DAERAH, perlu dimantapkan peran dan fungsi dinas-dinas "peternakan & kesehatan hewan" di tingkat provinsi, kabupaten dan kota dimana subdinas kesehatan hewan memiliki wewenang penuh dalam menjalankan OTORITAS VETERINER di wilayahnya masing-masing
4. Disamping itu, Otoritas Veteriner ditingkat daerah otonom perlu memiliki hubungan komando (*command line*) dengan OTVET di pusat khususnya dalam

pengendalian wabah penyakit hewan menular termasuk zoonosis

5. Institusi/Stasiun Karantina Hewan di wilayah tidak harus menjadi bagian dari pemerintahan daerah otonom, sebaliknya harus tetap memiliki hierarki langsung dengan OTVET di pusat
6. Oleh karena itu kedepan, Otoritas Veteriner dapat diproyeksikan sebagai berikut :
 - a. **Projeksi ideal** : Pusat Karantina Hewan, Direktorat Kesehatan Hewan, Direktorat Kesmavet beserta segenap jajarannya masing-masing dan Kelembagaan Penelitian Veteriner berada didalam satu organisasi induk yang berbentuk badan otoritas veteriner dipimpin oleh profesionalitas dokter hewan dan berada di luar Kementerian Pertanian. Otoritas Veteriner yang berada di kelembagaan lain (di sektor kesehatan, sektor kehutanan/satwa liar dll) berada didalam koordinasi dan merujuk kepada badan otoritas veteriner
 - b. **Projeksi optimal** : Direktorat Kesehatan hewan, Direktorat Kesmavet dan Pusat Karantina Hewan beserta segenap jajarannya berada didalam satu organisasi setingkat eselon-1 (Direktorat Jenderal Veteriner) dibawah Menteri Pertanian. Otoritas Veteriner di sektor kesehatan, satwa liar dan sektor/disiplin lain merujuk kepada Direktorat Jenderal Veteriner Kementerian Pertanian
 - c. **Projeksi minimal** : Direktorat Kesehatan Hewan dan Direktorat Kesmavet dikembangkan menjadi beberapa direktorat (direktorat pencegahan & pemberantasan penyakit hewan, direktorat pengawasan obat hewan, direktorat zoonosis, direktorat hygiene dan sanitasi dll) yang berada dalam satu Direktorat Jenderal Veteriner dibawah Menteri Pertanian. Otoritas Veteriner diluar Kementerian Pertanian

berkoordinasi dan merujuk kepada Otoritas Veteriner di Kementerian Pertanian

Indonesia Memerlukan OTVET yang Kuat

Pada dasarnya OTVET di Indonesia memang sudah ada, tetapi belum tertata dengan baik sehingga belum cukup kuat untuk menghadapi berbagai tantangan dari dalam maupun dari luar yang semakin meningkat.

1. OTVET di Indonesia, *khususnya yang berada di sektor pertanian*, saat ini masih "tercerai berai" di Direktorat Jenderal Peternakan & Kesehatan Hewan dan di Badan Karantina Pertanian serta di Dinas-dinas Daerah Otonom Provinsi dan Kabupaten/Kota. Unsur-unsur OTVET itu sendiri khususnya yang berada di level pusat seyogyanya berada dalam suatu koordinasi yang kuat dan mengikat
2. Antara otoritas veteriner di pusat dan di daerah perlu ada garis komando yang jelas, sehingga dalam keadaan tertentu/emergency atau wabah penyakit hewan menular dan zoonosis dapat segera diambil langkah-langkah strategis yang cepat dan tepat

3. Otoritas Veteriner di sektor pertanian baik di pusat maupun di daerah mengkoordinasikan dan menjadi rujukan bagi otoritas veteriner yang berada diluar sektor pertanian
4. Mengingat kedudukan strategis dari otoritas veteriner dan kompleksitas koordinasi dengan kelembagaan lain yang yang berhubungan dengan otoritas veteriner, maka sudah saatnya bila Indonesia memiliki suatu Undang-Undang Veteriner tersendiri diluar Undang Undang Peternakan dan Kesehatan Hewan yang ada

Penguatan otoritas veteriner perlu diimbangi pula dengan penguatan PDHI sebagai *The Veterinary Statutory Body* yang semakin *credible*, efektif dan efisien

Daftar Pustaka

- 100 Tahun Dokter Hewan Indonesia, Sejarah, Kiprah dan Tantangan, Yayasan Hemera Zoa, 2010.
- Undang-undang Peternakan dan Kesehatan Hewan, Nomor 18 Tahun 2009.
- WHO/FAO/OIE/World Bank, The Meeting on Avian Influenza and Human Pandemic Influenza, Geneva, 7-9 November 2005