

KEAMANAN PANGAN HEWANI :
PENDEKATAN UU NO. 6/1967 TENTANG PETERNAKAN
DAN KESEHATAN HEWAN

M. Baihaqi dan C. Budiman

Departemen Ilmu Produksi dan Teknologi Peternakan
Fakultas Peternakan Institut Pertanian Bogor
Jln. Agatis Kampus IPB Dramaga, Fakultas Peternakan, IPB Bogor 16680

ABSTRACT

Food based animal product has high nutritive value, specifically in protein content. This advantages will be damaged when safety aspect in food based animal product unreliable. According to Winarno (1997), food safety is first priority in order to prepare high quality of food. Food safety in animal product is closed with food security program in Indonesia. Food safety in animal product should be integrated between down up stream as agribusiness system in husbandry.

Animal husbandry bill, No. 6/1967 about Fundamental of Animal Husbandry and Health is legal aspect (law) in animal husbandry sectors. This paper investigated about legality aspect the bill with food safety concept, specifically in food from animal product. The methods are fish bone diagram analysis. The assumptions are, food safety in animal product is integral system between down stream, on farm, up stream and supporting in animal husbandry agribusiness system.

The analysis showed that The Animal Husbandry Bill wasn't clearly described about food safety in animal product. All of in agribusiness system branch in animal husbandry uncontained in the bill. The paradigm in animal husbandry sectors concern in production aspect. Food from animal is as part of up stream in animal husbandry system still unconcerned in this bill.

Key word : food safety, Bill of No. 6/1967, fish bone diagram analysis.

PENDAHULUAN

Budidaya peternakan pada tahap hilir bertujuan untuk menghasilkan produk pangan sebagai asupan gizi masyarakat yang kaya dengan nilai nutrisi (high nutritive value). Produk pangan hewani merupakan sumber protein yang sangat baik karena selain lengkap juga mempunyai komposisi yang seimbang. Asupan protein berperan dalam meningkatkan pembangunan sel-sel tubuh yang pada akhirnya akan meningkatkan produktivitas konsumen. Ada korelasi positif antara negara-negara maju dengan tingkat konsumsi proteinnya (Winarno, 1997).

Nilai fungsional dari produk pangan hewani tersebut menjadi tidak berarti ketika aspek keamanan pangan dari produk tersebut tidak diwujudkan dengan baik. Kasus-kasus *foodborne diseases* (penyakit yang disebabkan oleh makanan) menjadi factor pembatas nilai fungsional dari bahan pangan tersebut. WHO pada tahun 2003 menyebutkan bahwa setidaknya 1,8 juta manusia di dunia ini setiap tahunnya meninggal akibat terjangkit *foodborne diseases*.

Menurut Winarno (1997), keamanan pangan merupakan aspek penting dan mengoptimalkan nilai fungsi suatu bahan pangan. Keamanan pangan ini diartikan sebagai bebasnya suatu bahan pangan dari bahaya biologis (biological hazard), bahaya fisik (physical hazard), dan bahaya bahan kimia (chemical hazard). Artinya, dalam suatu system penyediaan bahan pangan harus ada keterkaitan antara *valuable aspect* (ketersediaan), *functional aspect* (nilai gunanya), dan *safety aspect* (keamanan).

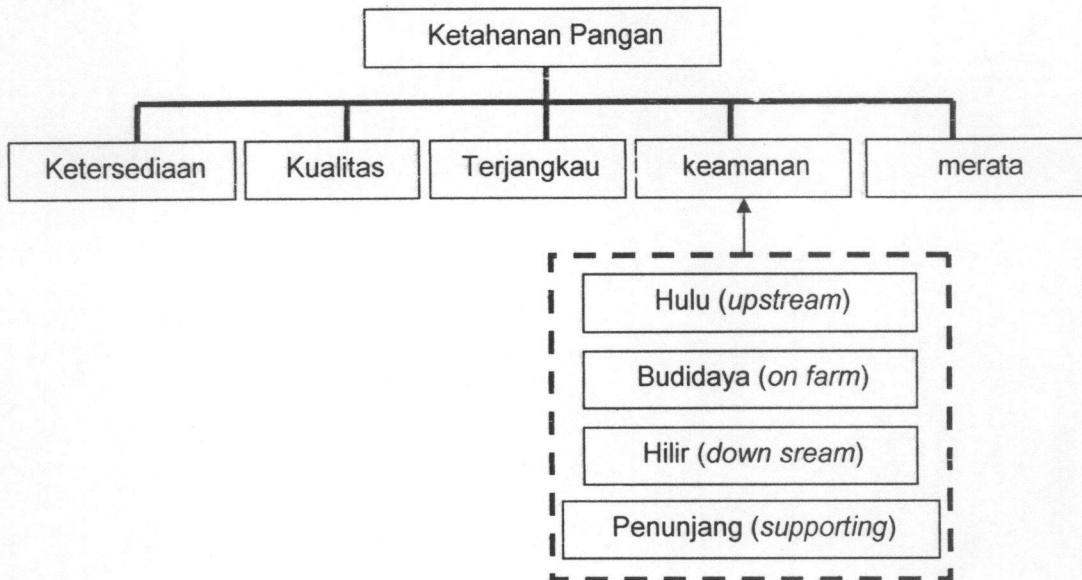
Menciptakan pangan hewani yang aman untuk dikonsumsi tidak bisa dilepaskan dari kerangka sistem peternakan secara integralistik, dari input produksi, budidaya, pengolahan, hingga distribusinya. Paradigma dalam mencapai keamanan pangan hewani tersebut harus dilaksanakan dalam skala system yang integratif dan holistik di setiap bagian sector Peternakan, mulai dari hulu hingga hilir. Oleh karena itu, kebijakan yang menjadi payungnya pun seyogyanya dibuat dengan paradigma tersebut.

Undang-undang No. 6/1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Peternakan dan Kesehatan Hewan merupakan aspek hukum yang secara general memayungi sector peternakan. Dengan menggunakan asumsi bahwa keamanan pangan merupakan sebuah system integratif dari sector peternakan, dari penyediaan input hingga pengolahan. Tulisan ini bertujuan untuk meneliti seberapa jauh UU No. 6/1967 sebagai payung hukum sector peternakan dalam memberikan jaminan hukum terhadap aspek keamanan pada produk pangan hasil ternak.

METODE

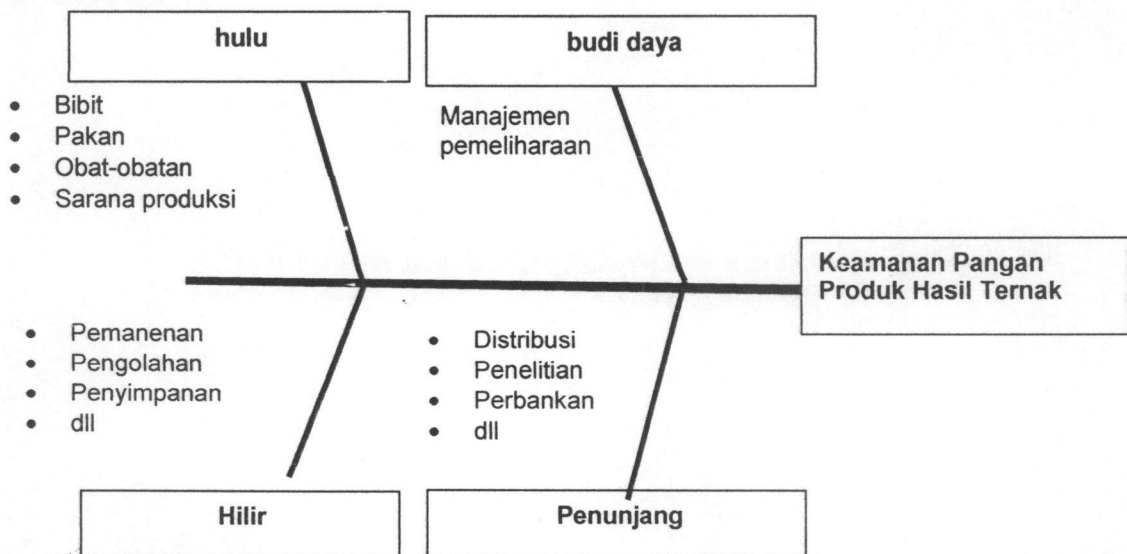
Tulisan ini dibuat dengan menggunakan kerangka berfikir bahwa konsep keamanan pangan adalah salah satu bagian dalam mencapai ketahanan pangan (Gambar 1). Gambar tersebut menunjukkan bahwa aspek keamanan pangan merupakan bagian dalam *roadmap*. Selanjutnya, keamanan pangan tersebut

dikaitkan dengan system agribisnis peternakan yang meliputi subsistem hulu, budidaya, hilir serta penunjang.



Gambar 1. Posisi Keamanan Pangan dalam RoadMap dalam Mencapai Ketahanan Pangan

Dari konsep tersebut, kemudian diturunkan melalui *fishbone analysis diagram* sebagai dasar untuk melihat kemampuan UU No.6/1967 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan dalam memayungi aspek keamanan pangan hasil ternak (Gambar 2).



Gambar 2. Keterkaitan Masing-masing Subsistem Agribisnis dalam Menunjang Keamanan Pangan Produk Hasil Ternak dalam Diagram Fish Bone

Kemudian setiap pasal dalam UU No. 6/1967 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan kemudian dianalisa dengan melihat setiap item pada sisi-sisi bone diagram tersebut. Hasil dari penyesuaian tersebut kemudian dijadikan dasar untuk melihat seberapa jauh UU No. 6/1967 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan memayungi aspek keamanan pangan produk ternak.

PEMBAHASAN

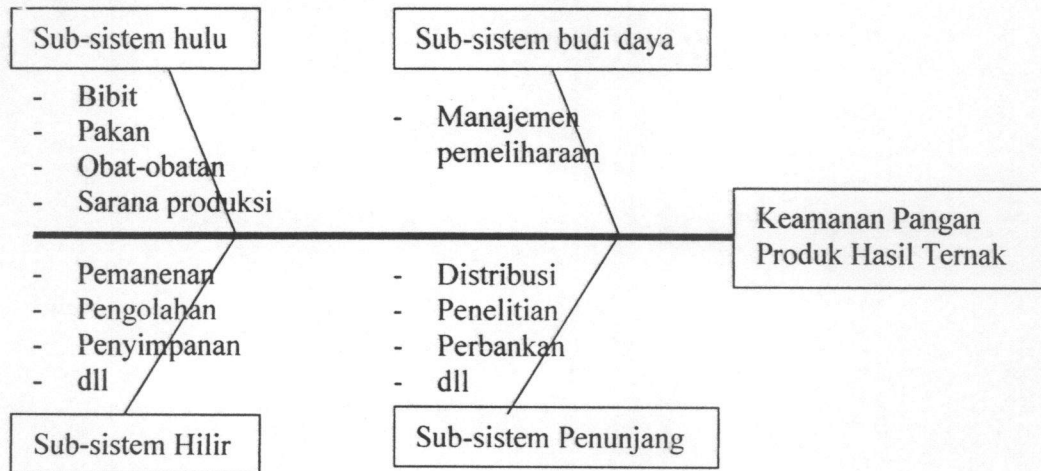
Analisis *fish bone* (diagram tulang ikan) dilakukan dengan menentukan aspek pokok kajian. Aktifitas peternakan adalah segala kegiatan yang mencakup seluruh bidang yang terkait baik secara langsung maupun tidak dengan usaha untuk menghasilkan produksi, sehingga aktifitas peternakan tidak hanya merupakan usaha budidaya peternakan semata, namun juga meliputi kegiatan lainnya (penyediaan bibit unggul, pengolahan, jasa dll). Alur kegiatan dalam system agribisnis peternakan dijadikan sebagai aspek pokok dalam melakukan analisis. System agribisnis peternakan mencakup sub-sistem hulu (upstream agribusiness) yakni kegiatan yang menghasilkan saponak (bibit, pakan, obat dll), sub-sistem usaha/budidaya (on-farm agribusiness) yakni kegiatan yang menggunakan saponak untuk menghasilkan komoditi peternakan, sub-sistem hilir (downstream agribusiness) yakni kegiatan yang mengolah komoditas yang dihasilkan serta sub-sistem penunjang (supporting institution) yakni kegiatan yang menyediakan jasa yang dibutuhkan ketiga sub-sistem lainnya (transportasi, penelitian, perbankan dll) (Saragih, 1998). pada setiap sub-sistem tersebut mempunyai aktifitas-aktifitas yang menjadi titik-titik dalam menilai keterkaitan adanya payung hukum yang mengaturnya. Dengan melihat ada atau tidak adanya pasal dalam undang-undang peternakan dan kesehatan hewan yang mengatur mengenai keamanan pangan produk hasil ternak akan menjadi pembahasan dalam kajian ini.

Pangan produk hasil ternak (daging, susu, telur dll) merupakan produk utama yang dihasilkan dari usaha peternakan. Selain peningkatan produktivitas hasil ternak, keamanan untuk dikonsumsi adalah merupakan unsure yang terpenting dalam menentukan kualitas pangan tersebut (Winarno, 1997). Keamanan pangan produk hasil ternak tidak hanya tergantung dari aktifitas yang dilakukan pada sub-sistem hilir (pemanenan, pengolahan dll) dari kegiatan peternakan. Dengan asumsi ini, maka penentuan keamanan pangan juga terkait dengan aktifitas-aktifitas yang terjadi pada sub-sistem lainnya (hulu, budidaya dan penunjang). adanya undang-undang peternakan dan kesehatan hewan yang mengaturnya akan menjadi jaminan bahwa produk hasil ternak tersebut menjadi aman untuk dikonsumsi.

Undang-undang no. 6 tahun 1967 merupakan undang-undang yang mengatur mengenai peternakan dan kesehatan hewan. Dalam undang-undang ini terdapat beberapa hal yang menjadi dasar hukum pada kegiatan peternakan di Indonesia. Kajian yang dilakukan adalah dengan melihat keterkaitan (ada/tidak) antara unsure yang dianggap berhubungan dengan keamanan pangan pada aktifitas peternakan dengan undang-undang tersebut.

Analisis "Fish Bone".

Keamanan pangan produk hasil ternak merupakan factor utama pada diagram fish bone. Dari factor utama ini didapatkan factor cabang (sub-factor) yang menentukan factor utama. Selanjutnya, dari sub-factor tersebut terdapat aktifitas masing-masing (Gambar 1).



Gambar 1. Fish Bone Keamanan Pangan Produk Hasil Ternak.

Gambar di atas memperlihatkan keterkaitan antar sub-sistem pada kegiatan peternakan dalam menunjang keamanan pangan produk yang dihasilkannya. Analisa dengan melakukan perbandingan ada/tidak pasal dalam undang-undang peternakan dan kesehatan hewan yang mengatur aktifitas-aktifitas pada sub-sistem tersebut yang terkait dengan keamanan pangan secara langsung maupun tidak. Dengan ini akan ditemukan sejauh mana peran dari undang-undang peternakan dan kesehatan hewan menjamin tercapainya keamanan produk hasil ternak.

Keamanan Pangan Dalam Undang-undang Peternakan dan Kesehatan Hewan Pada Masing-masing Sub-sistem.

Undang-undang no. 6 tahun 1967 mengenai Peternakan dan kesehatan hewan hingga sekarang merupakan payung dasar pada kegiatan peternakan serta kesehatan hewan di Indonesia. Pada kajian berikutnya akan dipaparkan pasal-pasal yang terkait langsung atau tidak langsung dengan keamanan pangan hewani. Ada atau tidaknya pasal/ayat yang mengaturnya akan dijadikan sebagai hasil dari kajian ini.

Sub-sistem Hulu (*Upstream Agribusiness*).

Sub-sistem hulu adalah bagian dari system kegiatan agribisnis peternakan yang mempunyai aktifitas sebagai penyedia input produksi. Kegiatan yang dicakup antara lain : penyediaan bibit ternak, pakan, obat-obatan dll.

Pada UU no. 6 tahun 1967 disebutkan bahwa pemerintah bersama swasta atau secara mandiri bertugas melakukan pembangunan perbaikan mutu ternak (pasal 3, ayat 1.b). pasal lainnya yang terkait dengan mutu ternak (bibit) adalah pasal 13 yaitu mencakup usaha untuk mempertahankan dan meningkatkan mutu ternak. Secara langsung dalam penyediaan sarana bibit, pasal yang terkait

dengan keamanan pangan tidak ditemukan. Namun demikian permasalahan bibit ternak terutama terkait dengan peningkatan mutu ternak telah terangkum dalam UU tersebut.

Pakan ternak merupakan sarana input produksi pada sub-sistem hulu. Terdapat beberapa pasal yang mengatur pakan ternak. Pengaturan tugas mengenai perbaikan situasi makanan ternak (pasal 3, ayat 1.c). Pada pasal lainnya disebutkan, untuk menjamin persediaan makanan ternak dalam jumlah yang cukup dan mutu baik, maka harus tersedia tanah dan air untuk penyelenggaraan padang rumput atau tanaman yang menghasilkan hijauan makanan ternak, diadakan kebun-kebun pembenihan bibit pakan, serta mengusahakan bahan makanan ternak termasuk makanan penguat (pasal 4, ayat 1). Tidak jauh berbeda dengan bibit ternak, dalam pasal yang mengatur permasalahan pakan ternak tidak disebutkan secara langsung keterkaitannya dengan keamanan pangan.

Pasal-pasal yang mengatur mengenai obat-obatan terdapat dalam pasal 20, ayat 4 yang menyebutkan penyediaan obat-obatan dan immunitas yang dilakukan oleh pemerintah, swasta baik dalam maupun luar negeri merupakan bagian dari usaha pengobatan penyakit hewan. Pasal lainnya secara khusus disebutkan mengenai permasalahan obat-obatan, pemerintah menyediakan, mengatur dan mengawasi pembuatan, persediaan, peredaran serta pemakaiannya. Juga mengenai penelitian yang terkait dengan obat-obatan peternakan (pasal 23).

Tabel 1. Matrik Pasal-pasal dalam UU No. 6/1967 yang Terkait dengan Sub-sistem Hulu serta keterkaitannya dengan Keamanan Pangan

No.	Hal	Pasal, ayat	Keterangan
1.	Bibit ternak	pasal 3, ayat 1.b	Tidak ada penyebutan langsung mengenai keamanan pangan
		pasal 13	
2.	Pakan	pasal 3, ayat 1.c	Tidak ada penyebutan langsung mengenai keamanan pangan
		pasal 4, ayat 1	
3.	Obat-obatan	pasal 20, ayat 4	Tidak ada penyebutan langsung mengenai keamanan pangan
		pasal 23	

Kegiatan yang terjadi pada sub-sistem hulu secara langsung tidak terkait dengan keamanan pangan. Demikian pula dengan landasan undang-undang yang mengaturnya yang tidak ada penyebutan langsung mengenai keterkaitannya dengan keamanan pangan produk hasil ternak (Tabel 1).

Sub-sistem Budidaya (On-Farm Agribusiness).

Pada sub-sistem budidaya, aktifitas yang paling menonjol adalah manajemen pengelolaan peternakan budidaya. System pemberian pakan, vaksinasi, pemberian obat dll. dicoba untuk dihubungkan keterkaitannya dengan UU yang ada.

Pada pasal 9 UU no. 6/1967 disebutkan macam budidaya peternakan yaitu peternakan rakyat dan perusahaan peternakan. Pasal 12 menyebutkan bahwa pemerintah akan mengatur mengenai jenis ternak, yang boleh ditenakkan di suatu wilayah untuk disesuaikan dengan keadaan keseimbangan tanahnya.

Pada pasal lain dijelaskan mengenai tata cara perkembangbiakan yaitu mengenai upaya pengusahaan pengaturanimbangan rasio antar ternak jantan dan betina (pasal 13, ayat 1.e).

Pengobatan serta pemberantasan penyakit hewan diatur pada pasal 20 ayat 3 dan 4. selain itu pada pasal 21 ayat 2 disebutkan mengenai pemberantasan penyakit pada hewan lainnya. Dari sisi kesejahteraan ternak (animal welfare) dijelaskan pada pasal 22 yang meliputi akan ditetapkannya peraturan pemerintah yang mengatur tentang tempat perkandangan, pemeliharaan dan perawatan, dan pengayoman yang wajar oleh manusia terhadap hewan (poin a, b dan f).

Pada kegiatan on-farm, pasal-pasal yang mengatur secara langsung hubungan keamanan pangan tidak didapatkan. Namun demikian, secara tidak langsung ada beberapa pasal yang telah mengatur mengenai tata cara perawatan/pemeliharaan maupun pengobatan penyakit hewan. Ini artinya, ada kecenderungan pasal-pasal tersebut telah menjadi factor pendukung tercapainya keamanan pangan produk hasil hewani. Secara ringkas pasal-pasal yang terkait dengan kegiatan sub-sistem budidaya dapat dilihat pada Tabel 2.

Tabel 2. Matrik Pasal-pasal dalam UU No. 6/1967 yang Terkait dengan Sub-sistem Budidaya serta Keterkaitannya dengan Keamanan Pangan.

No.	Hal	Pasal, ayat	Keterangan
1.	Macam budidaya	Pasal 9, ayat 1.	Tidak ada penyebutan langsung mengenai keamanan pangan
2.	Jenis ternak dalam wilayah tertentu	Pasal 12	Tidak ada penyebutan langsung mengenai keamanan pangan
3.	Sex rasio	pasal 13, ayat 1.e	Tidak ada penyebutan langsung mengenai keamanan pangan
4.	Pengobatan dan pemberantasan penyakit	pasal 20 ayat 3, 4 pasal 21 ayat 2	Tidak ada penyebutan langsung mengenai keamanan pangan
5.	Kesejahteraan Ternak	pasal 22, poin a, b, f	Tidak ada penyebutan langsung mengenai keamanan pangan

Sub-sistem Hilir (*downstream agribusiness*).

Sub-sistem hilir adalah bagian yang mencakup kegiatan antara lain : pemanenan, penyimpanan, pengolahan hasil ternak, dll. Pada sub-sistem ini menjadi sangat penting dalam keberhasilan pencapaian keamanan pangan. Karena pada bagian ini, produk ternak sudah mengalami peralihan menjadi pangan yang langsung akan berhubungan dengan konsumen (pemanfaat).

UU no. 6/1967 pada pasal 2 menentukan tujuan utama dari pembangunan peternakan dan kesehatan hewan yaitu penambahan produksi untuk meningkatkan taraf hidup peternak Indonesia dan untuk memenuhi keperluan

bahan makanan yang berasal dari ternak bagi seluruh rakyat secara adil, merata dan cukup. Tidak ada penekanan khusus pada tujuan tersebut mengenai keamanan pangan yang dihasilkan. Demikian pula pada pasal 8 yang menyebutkan tujuan dari peternakan salah satunya adalah untuk mencukupi kebutuhan protein hewani dan lain-lain bahan yang berasal dari ternak yang bermutu tinggi. Sementara mutu pangan merupakan hal yang terpisah dengan keamanan pangan. Bahkan keamanan pangan perlu diutamakan terlebih dahulu sebelum mutu pangan (Winarno, 1997).

Selanjutnya pada pasal 3 ayat 1.d disebutkan mengenai perbaikan pengolahan bahan ternak baik untuk keperluan konsumsi maupun lainnya. Pasal 15 yang mengatur industri peternakan yang salah satunya adalah industri pengolahan bahan ternak, serta pengaturan untuk mengindahkan unsure kepercayaan yang dianut oleh masyarakat. Pengawasan pemotongan hewan, perusahaan susu; pengujian daging, susu, telur; pengawasan pengolahan bahan makanan dari hewan; pengawasan pengujian bahan makanan ternak; serta pengawasan terhadap bahan pengawet dll ditekankan pada pasal 21, ayat 1.

Pada sub-sistem hilir (*downstream agribusiness*) yang merupakan 'ujung tombak' dari pengawasan produk hasil ternak juga tidak ditemukan pernyataan langsung yang terkait dengan keamanan pangan. Peningkatan produktivitas serta mutu menjadi hal yang ditekankan. Secara ringkas pasal-pasal yang terkait dengan keamanan pangan pada sub-sistem hilir dapat dilihat pada Tabel 3.

Tabel 3. Matrik Pasal-pasal dalam UU No. 6/1967 yang Terkait dengan Sub-sistem Hilir serta keterkaitannya dengan Keamanan Pangan

No.	Hal	Pasal, ayat	Keterangan
1.	Tujuan peternakan	Pasal 2 Pasal 8	Tidak ada penyebutan langsung mengenai keamanan pangan
2.	Pengolahan hasil ternak	pasal 3 ayat 1.d pasal 15 pasal 21, ayat 1	Tidak ada penyebutan langsung mengenai keamanan pangan
3.	Pemotongan ternak	pasal 22	Tidak ada penyebutan langsung mengenai keamanan pangan

Sub-sistem Penunjang (*Supporting Institution*).

Kegiatan yang menyediakan jasa yang dibutuhkan ketiga sub-sistem lainnya seperti : transportasi, penelitian, perbankan, penyuluhan dll merupakan aktifitas yang dicakup pada sub-sistem penunjang. Pada ranah ini peran perundang-undangan juga masuk dalam mendukung ketiga sub-sistem sebelumnya. Pada kenyataannya banyak peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah lebih menekankan pengaturan pada system penunjang dengan harapan akan membawa dampak secara langsung pada ketiga sub-sistem lainnya.

Tabel 4. Matrik Pasal-pasal dalam UU No. 6/1967 yang Terkait dengan Sub-sistem Penunjang serta keterkaitannya dengan Keamanan Pangan.

No.	Hal	Pasal, ayat	Keterangan
1.	Pendidikan	Pasal 3 ayat, 2.c	Tidak ada penyebutan langsung mengenai keamanan pangan
2.	Badan hukum, perkreditan dan kewenangannya	pasal 10, ayat 2, 3 dan 4	Tidak ada penyebutan langsung mengenai keamanan pangan
3.	Transportasi	pasal 16, ayat 5 pasal 20, ayat 2.b	Tidak ada penyebutan langsung mengenai keamanan pangan
4.	Penelitian, penyuluhan	pasal 18 pasal 23, ayat 2	Tidak ada penyebutan langsung mengenai keamanan pangan

Dari analisa yang dilakukan, didapatkan pengaturan pendirian lembaga pendidikan tingkat tinggi, elementer, kursus (pasal 3 ayat, 2.c); usaha pemerintah untuk menumbuhkan dan mengembangkan badan hokum seperti koperasi (pasal 10, ayat 2), fasilitas perkreditan (pasal 10, ayat 3); kewenangan badan hokum (pasal 10, ayat 4); pengangkutan/transportasi ternak (pasal 16, ayat 5); system bagi hasil dan penyewaan ternak (pasal 17); penelitian, penyuluhan (pasal 18); pengawasan lalu-lintas ternak (pasal 20, ayat 2.b); penelitian obat-obatan (pasal 23, ayat 2). Penunjukkan langsung ketahanan pangan pada pasal-pasal UU no. 6/1967 tersebut tidak dijumpai. Sehingga secara keseluruhan pasal yang menyebutkan mengenai ketahanan pangan tidak ada pada UU no. 6/1967 ini (Tabel 4).

KESIMPULAN

Undang-undang merupakan factor penunjang penentu dalam keberhasilan tercapainya keamanan pangan untuk dikonsumsi. Keamanan pangan yang meliputi keamanan dari bahaya biologis (*biological hazard*), bahaya fisik (*physical hazard*), dan bahaya bahan kimia (*chemical hazard*), mempunyai keterkaitan dalam proses alur pembentukannya.

Analisa yang dilakukan dengan didekati dari system agribisnis peternakan menunjukkan bahwa undang-undang peternakan yang ada (UU. No. 6/1967) belum secara jelas memasukkan unsur ketahanan pangan di dalamnya. Hasil kajian menunjukkan hampir di setiap aktifitas pada sub-sistem agribisnis tidak ada perundangan yang mengatur dan menjamin keamanan pangan tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

Anonim. Undang-undang No. 6 Tahun 1967 mengenai Peternakan dan Kesehatan Hewan

Saragih, B. 1998. Agribisnis Berbasis Peternakan; kumpulan pemikiran. Pusat Studi Pembangunan. IPB, Bogor.

Winarno, F. G. 1997. Naskah Akademis Keamanan Pangan. Institut Pertanian Bogor. Bogor

http://www.who.int/foodsafety/foodborne_disease/en/