

REVIEW DAMPAK WABAH DAN KEBIJAKAN PENGENDALIAN AVIAN INFLUENZA DI INDONESIA

Edi Basuno

*Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian
Jl. A. Yani No. 70 Bogor 16161*

ABSTRACT

The global worry of AI pandemic had positioned Asia, including South East Asia (SEA) as an alert region. Some efforts to control AI had been carried out by the Government of Indonesia (GOI) through a National Committee for AI Control and Pandemic Preparedness toward pandemic. Some impacts had emerged from AI control efforts, such as reduction on the number of farmers, its scale and income. Lack of public awareness, limited land for relocation was regarded as constraints to village chicken confinement program. Impacts of AI outbreak also had influenced supply, import and export of DOC of broiler and layer, as well as inputs and outputs of poultry enterprises. In contrast, AI outbreak had increased the selling medicines and feed supplements up to 80 percent in 2004. Compare to broiler small scale poultry enterprise, the most suffer from AI outbreak was layer enterprise. Small scale poultry enterprise recovery is unavoidable as this enterprise will provide employment as well as urbanization reduction. The National Committee had assumed that the lost from AI outbreak in Indonesia from 2004-2008 was Rp 4.3 trillions, apart from employment lost and the decrease of protein consumption. It was also assumed by FAO that mutations of AI virus in Indonesia had been occurred, which probably generate pandemic. At the moment, new H5N1 strains that resistant to vaccine available had been found. Regulations on AI issued by central as well as regional government will not guarantee the success in controlling AI. For Indonesia, capable human resources, sufficient budget allocation and strong commitment by elites are needed, a part from first-class coordination.

Key words : *Avian Influenza, regulations to control AI, South East Asia, human resource*

ABSTRAK

Kekhawatiran global tentang terjadinya pandemi Avian Influenza (AI) telah menempatkan Asia, termasuk Asia Tenggara sebagai wilayah yang harus dicermati. Berbagai upaya pengendaliannya telah banyak dilakukan oleh pemerintah Indonesia, melalui koordinasi Komite Nasional Flu Burung dan Kesiapsiagaan Menghadapi Pandemi Influenza (Komnas FBPI). Berbagai dampak muncul dari upaya pengendalian virus AI, seperti menurunnya jumlah peternak, menurunnya skala usaha dan menurunnya pendapatan dari memelihara unggas. Minimnya kesadaran masyarakat dan terbatasnya lahan realokasi merupakan kendala program pengendalian ayam buras. Dampak wabah AI juga mempengaruhi penurunan suplai, impor dan ekspor DOC baik untuk broiler maupun layer, serta harga input output usaha perunggasan. Sebaliknya wabah AI justru meningkatkan penjualan obat-obatan dan *feed supplements* yang meningkat sampai 80 persen pada tahun 2004. Usaha ayam petelur ternyata paling menderita dan lebih rentan

terhadap wabah AI dibanding ayam broiler. Pemulihan usaha peternakan skala kecil pasca wabah AI merupakan keharusan karena mampu menyediakan lapangan kerja dan menekan urbanisasi. Komnas FBPI, memperkirakan besarnya kerugian di Indonesia akibat wabah AI dari 2004 – 2008 sebesar Rp. 4,3 triliun, di luar kerugian dari hilangnya kesempatan kerja dan berkurangnya konsumsi protein masyarakat. FAO memperkirakan adanya mutasi virus AI di Indonesia yang kemungkinan menyebabkan pandemi. Saat ini telah ditemukan strain baru H5N1 yang kebal terhadap vaksin yang tersedia. Berbagai peraturan yang telah dikeluarkan, baik di tingkat pusat maupun daerah tidak menjadi jaminan dalam mengendalikan virus AI. Indonesia memerlukan SDM yang andal, alokasi dana cukup dan komitmen politik yang kuat, di samping adanya koordinasi yang prima.

Kata kunci : *Avian Influenza, peraturan dalam pengendalian AI, Asia Tenggara, sumberdaya manusia*

PENDAHULUAN

Wabah AI yang terjadi sampai saat ini menjadi perhatian banyak pihak di seluruh dunia. Tidak dapat disangkal lagi adanya kekhawatiran global tentang kemungkinan terjadinya pandemi, seperti pernah terjadi pada tahun 1918 yang lebih dikenal sebagai *Spanish Flu*. Wabah yang menyerang penduduk, terutama di Amerika dan Eropa ini telah menelan 40–50 juta orang meninggal dan disebabkan oleh virus H1N1. Asia, termasuk Asia Tenggara dicermati kemungkinan sebagai asal terjadinya pandemi berikutnya, mengingat pengelolaan ternaknya yang relatif masih tradisional. Sampai dengan April 2008, terdapat 60 negara yang melaporkan adanya infeksi H5N1 di unggas, disamping 14 negara yang melaporkan adanya kasus pada manusia (Krisnamurthi, 2008). Indonesia dengan korban manusia meninggal karena wabah AI tertinggi di dunia (112 orang pada akhir Juli 2008) serta sistem pemeliharaan unggas yang belum tertata, juga menjadi salah satu perhatian para peneliti dunia (Kompas.com, 2008d). Dengan penduduk sekitar 225 juta orang, 31 provinsi di Indonesia yang berjumlah 33 dan 293 dari 473 kabupaten/kota telah terjangkit virus AI H5N1 dengan serangan terberat di Jawa, menyusul Sumatera, Bali dan Sulawesi Selatan (Krisnamurthi, 2008). Berbagai penelitian berkaitan dengan wabah AI di Indonesia telah, sedang dan akan dilakukan di Indonesia dengan berbagai aspeknya. Arah dari upaya ini adalah dalam rangka mencari solusi pengendalian wabah AI, sekaligus juga meningkatkan kesejahteraan para peternak, terutama yang berskala kecil. Demikian pula berbagai upaya pengendaliannya telah dilakukan, baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah ditingkat provinsi dan kabupaten/kota yang kesemuanya melalui koordinasi Komite Nasional Flu Burung dan Kesiapsiagaan Menghadapi Pandemi Influenza (Komnas FBPI).

Dalam kaitannya dengan bahaya virus AI, FAO telah memperkirakan bahwa virus tersebut di Indonesia mengalami mutasi dan kemungkinan menyebabkan pandemi pada manusia karena bisa menyebar antar manusia (Kompas.com,

2008a). Kasus baru akan terus muncul kalau fokus penanggulangannya tidak pada sumbernya, yaitu unggas yang dipelihara masyarakat. Disamping itu juga telah ditemukan strain baru H5N1 yang kebal terhadap vaksin yang tersedia saat ini, sehingga hal ini perlu dicermati dengan serius. Namun demikian, penelitian saat ini sedang berlangsung untuk memperoleh vaksin yang dapat memberi ketahanan terhadap berbagai strain virus H5N1. Ketika strain baru H5N1 ditemukan, "information genetic" dari strain baru tersebut dapat digabungkan pada vaksin berbasis DNA untuk memproduksi vaksin baru yang dapat digunakan untuk menangkal strain baru dari H5N1 tersebut. Penelitian yang dimulai tahun 2006 ini fokus pada hemagglutinin, yaitu molekul glycoprotein yang terdapat pada permukaan dari seluruh virus H5N1 dan berperan penting dalam proses infeksi virus. Dari ratusan contoh hemagglutinin yang diperiksa, ditemukan gen yang serupa yang disebut "Consensus HA" yang nantinya dapat direkayasa secara genetik untuk menghasilkan vaksin (World Poultry, 2008).

Sampai saat ini belum jelas siapa yang menjadi pemenang 'perlombaan', antara para peneliti yang terus menerus mengembangkan teknologi untuk menghadapi virus AI dengan virus AI itu sendiri. Bukan tidak mungkin justru virus AI yang akan menang karena selama ini terus menerus bermutasi, sehingga menjadikan kekhawatiran umat manusia di seluruh belahan dunia saat ini. Permasalahan medis semacam ini menjadi alasan merebaknya penelitian yang berkaitan dengan ancaman virus AI. Di samping itu, ancaman virus AI terbukti telah menjadikan banyak peternak skala kecil mengalami kesulitan setelah terkena wabah. Tidak sedikit peternak yang harus beralih ke kegiatan lain karena tidak mampu bangkit kembali akibat terlilit hutang. Kerugian ekonomi seperti ini menjadikan daya beli dipedesaan menurun, sehingga pada gilirannya berimbas pada berkurangnya konsumsi pangan bergizi akibat harga tidak terjangkau. Kerugian dari aspek apapun satu hal penting yang harus selalu diupayakan adalah informasi terbaru berkaitan dengan wabah AI. Semuanya hal ini dalam rangka mengantisipasi wabah AI. Sejarah telah mencatat terjadinya wabah flu di Spanyol pada awal abad ini dan kejadian serupa diharapkan tidak pernah terjadi lagi. Tersedianya data dasar yang lengkap dan seragam mengenai epidemiologi klinis sangat menentukan untuk kegiatan *surveillance* virologis. Misalnya, (i) kapan seseorang terkena H5N1 harus diketahui secara pasti, agar tidak menimbulkan pertanyaan, dan (ii) apakah waktu yang dibutuhkan sejak seseorang mulai tertular H5N1 sampai dibawanya korban ke rumah sakit menjadi semakin singkat. Indonesia sebagai negara dengan pengalaman terkaya menangani korban manusia karena H5N1 berperan sangat penting dalam percaturan dunia menghadapi infeksi virus H5N1 yang berbahaya ini (Bird and Farrar, 2008).

Untuk lebih mengetahui seluk beluk antisipasi kebijakan penanggulangan AI selama ini, dalam tulisan ini diuraikan berbagai dampak sosial ekonomi akibat AI, baik yang berkaitan dengan industri peternakan rakyat, maupun berbagai kebijakan yang diambil pemerintah, termasuk dalam berbagai bentuk peraturan, baik ditingkat pusat maupun ditingkat provinsi.

REVIEW DAMPAK SOSIAL EKONOMI WABAH AI DI TINGKAT NASIONAL

Dampak Wabah AI Terhadap Industri

Tumbuhnya industri produksi unggas, baik *broiler* maupun *layer* secara pesat di Indonesia dimulai sejak tahun 1976. Sumbangannya terhadap penyediaan lapangan kerja, sumber pendapatan dan peningkatan produksi pangan sangat signifikan. Pada tahun tersebut, kebutuhan daging nasional yang dapat dipenuhi oleh daging unggas meningkat dari 17,3 persen meningkat menjadi 63,1 persen. Pertumbuhan yang pesat tersebut merupakan dampak langsung dari penanaman modal asing dalam industri pakan dan pembibitan. Perhatian pemerintah terhadap pengembangan industri unggas (*broiler* dan *layer*) sangat besar dengan harapan industri tersebut akan mampu menyerap tenaga kerja dalam rangka mengurangi pengangguran, disamping sebagai sumber pendapatan masyarakat.

Industri peternakan unggas di Indonesia dapat dibedakan menjadi 4 sistem, yaitu (i) sistem komersial skala besar, (ii) sistem komersial skala kecil yang mempunyai hubungan terintegrasi secara finansial dengan skala besar, (iii) sistem komersial skala kecil yang mandiri, artinya tidak ada ikatan finansial dengan perusahaan lain dan (iv) sistem produksi *back yard* yang didominasi oleh ayam buras yang tersebar hampir merata di seluruh provinsi di Indonesia. Data Direktorat Jenderal Peternakan tahun 2003 mencatat populasi unggas mencapai 1.290 juta ekor yang terdiri dari 71,1 persen ayam *broiler*, 22,2 persen ayam buras dan 6,6 persen ayam *layer*. Khusus untuk ayam *broiler*, 70,9 persen terdapat di pulau Jawa dan sisanya (17,9%) di pulau Sumatra dan sebagian kecil tersebar di pulau Kalimantan, Sulawesi, Bali dan Nusa Tenggara. Di pulau Jawa, ayam *broiler* sebagian besar terdapat di Jawa Barat, Jawa Timur dan Jawa Tengah masing-masing 43,6 persen, 22,3 persen dan 13,8 persen dan selebihnya terdapat di Banten dan Yogyakarta (Yusdja *et al.*, 2004) Pada akhir tahun 2003, industri perunggasan di Indonesia menderita wabah *Avian Influenza (AI)* yang berdampak cukup serius.

Penyakit AI masuk ke Indonesia untuk pertama kali pada bulan Agustus 2003, yaitu di beberapa peternakan ayam *layer* di Kecamatan Legok, Tangerang. Dari sini kemudian penyakit ini meluas ke 11 provinsi, antara lain di pulau Jawa dan Bali. Karena wabah ini berlangsung cukup lama, yaitu dari Agustus 2003 sampai Januari 2004, maka sempat menimbulkan dampak ekonomi yang luas. Dari berbagai sumber diperoleh informasi bahwa angka kematian ternak unggas mencapai 6-10 juta ekor dan produksi telur dan daging mengalami penurunan antara 30-40 persen. Beberapa perusahaan peternakan, khususnya peternakan rakyat gulung tikar karena terjadinya penurunan permintaan telur dan daging.

Dampak wabah AI dapat dilihat dari suplai DOC untuk *broiler* dan *layer* setelah bulan Oktober 2003. Suplai yang sebelumnya berfluktuasi secara normal,

berubah menjadi menurun tajam sampai bulan Pebruari 2004. Meskipun pada bulan Maret sampai Juni 2004 suplai DOC mulai pulih kembali, namun suplainya tetap di bawah kondisi normal. Produksi DOC dalam negeri diperkirakan mengalami penurunan sebesar 9,6 persen untuk *broiler* dan 27,5 persen untuk *layer*. Kegiatan impor dan ekspor juga mengalami gangguan dengan terjadinya wabah AI. Pada tahun 2002 Indonesia mengimpor DOC *broiler* dan *layer* dalam kondisi normal. Setelah wabah tahun 2003, impor DOC *broiler* langsung dihentikan, tetapi impor telur tetas masih berlangsung. Pada tahun 2004 impor DOC maupun telur tetas telah dihentikan seluruhnya sehubungan dengan kebijakan pemerintah yang melarang impor bibit dari negara-negara yang tertular AI.

Selain itu, wabah AI juga mempengaruhi angka ekspor DOC tahun 2003, yang ternyata mengalami penurunan sekitar 30 persen dibanding angka ekspor tahun 2002. Hal ini disebabkan adanya penolakan dari negara-negara importir karena mewabahnya AI di Indonesia, sehingga pada tahun 2004 tidak ada ekspor lagi. Untuk *broiler* bahkan tahun 2003 sudah tidak ada ekspor lagi, kecuali telur tetas yang jumlahnya setara dengan 695 ribu ekor DOC. Wabah AI membawa kerugian cukup besar bagi pembibit, mengingat investasi untuk memproduksi DOC dengan tujuan ekspor dan pasar dalam negeri terpaksa menganggur.

Dalam kaitannya dengan pasar input output, ternyata wabah AI cukup berpengaruh, seperti terjadi di Kabupaten Kediri, Jatim (Yusdja *et al.*, 2004). Pada saat wabah suplai DOC dari agen-agen perusahaan pembibitan dihentikan, sehingga cukup merugikan bagi supplier karena mereka kehilangan keuntungan. Bahkan setelah wabah AI, volume penjualan hanya mencapai 60 persen dibanding sebelum wabah. Penurunan ini disebabkan harga DOC yang turun sampai 70,5 persen dan permintaan DOC yang juga turun antara 40-100 persen. Demikian pula supplier pakan di kabupaten yang sama juga mengalami penurunan volume penjualan sampai 60 persen, karena adanya penurunan permintaan. Setelah masa wabah, volume penjualan meningkat hanya sampai 60 persen, padahal pada saat itu harga pakan meningkat sampai 34 persen. Penurunan permintaan setelah wabah AI disebabkan oleh kenaikan harga pakan yang cukup tajam. Secara kontras, pedagang obat-obatan dan *feed supplement* justru memperoleh keuntungan lebih besar, karena adanya peningkatan permintaan akan kedua jenis input tersebut. Volume penjualan mereka bahkan meningkat sampai 80 persen.

Komnas FBPI, telah memperkirakan besarnya kerugian di Indonesia akibat wabah AI dari 2004–2008, yaitu Rp 4,3 triliun. Perkiraan tersebut berdasarkan model standar *Computable General Equilibrium* (CGE). Kerugian ini dihitung dari (Kompas. com, 2008 c): (i) banyaknya ayam yang dimusnahkan, (ii) berkurangnya permintaan terhadap produk unggas, (iii) berkurangnya konsumsi telur dan ayam di restoran, (iv) tambahan biaya yang dikeluarkan peternak dan pemerintah dalam penanganan flu burung serta (v) menurunnya kunjungan wisatawan. Kerugian sebesar itu belum termasuk hilangnya kesempatan kerja dan berkurangnya konsumsi protein hewani masyarakat.

Lebih lanjut Komnas FBPI melakukan simulasi ekonomi jika dampak flu burung sudah memasuki tahap pra-pandemi dan pandemi dengan menggunakan basis data 2006. Flu burung akan menyebabkan kerugian jangka pendek sebesar Rp 14 - Rp 48 triliun dan tentu saja kerugian jangka panjang akan jauh lebih besar. Pada lingkup industri peternakan, dampak AI telah dikaji yang meliputi (Yusdja *et al.*, 2004): (i) penurunan jumlah permintaan DOC di wilayah terserang sebesar 57,9 persen untuk broiler dan 40,4 persen untuk DOC petelur, (ii) penurunan permintaan semua jenis pakan sebesar 4 persen, (iii) penurunan suplai produk broiler sebesar 40,7 persen dan telur sebesar 52,6 persen dan (iv) penurunan kesempatan kerja sebesar 39,5 persen di wilayah terserang AI.

DAMPAK WABAH AI TERHADAP PETERNAKAN RAKYAT

Industri peternakan di Indonesia yang dibangun sejak tahun 1967 sebetulnya dengan semangat untuk membangun struktur budidaya dalam bentuk usaha rakyat. Tujuannya adalah meningkatkan kesempatan kerja dan peningkatan pendapatan para peternak komersial skala kecil. Dengan kata lain, ingin menanggulangi pengangguran dan kemiskinan yang relatif tinggi. Upaya tersebut dilanjutkan dengan membuka keran impor DOC pada tahun 1976, sesuai dengan kebijakan Penanaman Modal Asing (PMA), yaitu untuk mewujudkan pembibitan dalam negeri. Kebijakan ini diantisipasi secara luar biasa oleh para pengusaha dan telah mendorong pertumbuhan perusahaan perunggasan dengan sangat cepat. Populasi tumbuh luar biasa, yaitu 23,4 persen/tahun dalam periode 1980-1990. Tahun 1980 adalah tahun mulai resahnya perusahaan komersial kecil karena tidak mampu bersaing dengan perusahaan besar, baik dalam pasar input, terutama pakan maupun output. Kekalahan bersaing ini tercermin dari data Persatuan Peternakan Unggas Indonesia (PPUI) yang mencatat pada tahun 1980 terdapat 80.000 usaha peternakan ayam dengan skala kurang dari 2.500 ekor dan tahun 1990 ternyata jumlahnya tinggal 55 persen, sedang 45 persennya diambil oleh usaha komersial. Akibat permintaan terhadap produk unggas meningkat demikian cepat, maka terjadi integrasi antara peternakan skala kecil dengan perusahaan skala besar yang sebenarnya dilarang oleh pemerintah. Oleh pemerintah hal tersebut justru difasilitasi dengan Keppres 22/1990, yaitu mengizinkan usaha komersial melaksanakan budidaya ayam ras, tetapi harus dilakukan melalui kontrak dengan usaha peternakan rakyat, disamping 60 persen produksi untuk ekspor. Lemahnya monitoring dan evaluasi (monev) terhadap implementasi Keppres tersebut di atas, maka pada tahun 1990 usaha komersial terintegrasi ini hampir seluruhnya berada disekitar wilayah DKI, dengan jumlah 51 perusahaan (BPS, 1990).

Adanya krisis ekonomi tahun 1997 menyebabkan sebagian besar perusahaan komersial skala kecil gulung tikar dan tidak mampu bangkit kembali, terutama yang mandiri. Tahun 2001 pada umumnya industri perunggasan sudah bangkit, tetapi pada tahun 2003, kembali industri perunggasan diterpa wabah AI

yang sangat merugikan. Sebagian besar yang terserang AI adalah perusahaan komersial mandiri, karena kemampuan finansialnya relatif rendah dalam melaksanakan biosekuriti. Krisis AI memberikan dampak luar biasa buruk bagi sebagian besar perusahaan komersial.

Kajian Puslitbang Sosek bekerjasama dengan Ditjen Peternakan dan FAO pada tahun 2004 memperlihatkan bahwa diantara usaha peternakan rakyat yang paling menderita akibat dampak AI adalah usaha ayam petelur, baik yang terintegrasi maupun yang mandiri. Peternakan ayam petelur (*layer*) ternyata lebih rentan terhadap wabah AI dibanding ayam *broiler*. Hal ini antara lain disebabkan oleh (Yusdja *et al.*, 2004): (i) siklus pemeliharaan *layer* membutuhkan waktu relatif panjang, yaitu 18 bulan, (ii) ayam petelur dipelihara dengan sebaran umur yang berlainan, (iii) biosekuriti pada ayam petelur relatif lebih kompleks dan mahal dibanding dengan ayam *broiler*. Lebih lanjut Yusdja *et al.* (2004), mengungkapkan bahwa kerugian akibat wabah AI dapat bersifat langsung, berupa kematian dan dampak tidak langsung akibat dari penurunan konsumsi hasil ternak yang mendorong penurunan harga-harga hasil ternak. Nilai kerugian akibat dampak langsung berupa kematian, tergantung jenis perusahaannya. Misalnya, untuk usaha ayam *broiler* pada perusahaan komersial mandiri dan komersial terintegrasi, kerugiannya masing-masing Rp 10.280/ekor dan Rp 7.942/ekor. Pada perusahaan ayam petelur, kerugiannya relatif lebih tinggi. Misalnya, pada perusahaan komersial mandiri dan komersial terintegrasi, kerugiannya masing-masing Rp 23.297/ekor dan Rp 15.364/ekor. Kalau dampak tidak langsung juga diperhitungkan, maka kerugiannya adalah Rp 66.000/ekor dan Rp 63.080/ekor untuk perusahaan komersial mandiri dan komersial terintegrasi. Menarik juga untuk mengetahui dampak tidak langsung yang diderita oleh perusahaan yang tidak terkena dampak AI. Untuk perusahaan komersial mandiri sebesar Rp 2.190/ekor dan untuk yang komersial terintegrasi sebesar Rp 4.270/ekor.

Suatu kajian di Bali telah memperlihatkan bahwa biaya langsung akibat wabah AI harus ditanggung oleh peternak. Biaya tersebut baik berupa kerugian ekonomi karena pemusnahan unggas yang sakit, maupun biaya tambahan yang harus dikeluarkan untuk pencegahan. Data tahun 2004 menyebutkan bahwa di Bali, virus AI berpotensi untuk menghancurkan lebih dari 9 juta ekor ayam, selain satu juta ekor babi (Profil Bali 2004, 2005). Saat terjadi wabah AI tahun 2003/04 misalnya, sebanyak 930.029 ekor ayam mati, senilai kira-kira Rp 18,6 milyar. Selain kerugian karena ayam yang mati, biaya juga harus dikeluarkan oleh peternak untuk pencegahan. Minimal, peternak harus mengeluarkan biaya untuk *bio security*. Misalnya untuk vaksinasi, peternak *layer* harus mengeluarkan biaya Rp 960 – Rp 1.540 per ekor ayam untuk 4 kali vaksinasi. Untuk kasus Bali, kalau diasumsikan ayam yang divaksin hanya setengah dari populasi atau 4,5 juta ekor ayam, maka total biaya yang harus dikeluarkan untuk pencegahan wabah AI sebesar Rp 4,3 – Rp 6,9 milyar. Biaya ini dapat membantu mencegah timbulnya kerugian ekonomi yang besarnya berlipat, misalnya terhadap sector pariwisata (Trisna, 2005).

Usaha peternakan unggas memegang peran penting dalam struktur pendapatan keluarga. Dampak wabah AI menyebabkan penurunan sumbangan usaha ternak unggas pada pendapatan keluarga, khususnya bagi peternak kecil, yaitu sebesar 10 persen. Akibatnya, terjadi penurunan pengeluaran absolut konsumsi keluarga sekitar 20 persen bagi peternak kecil. Kondisi semacam ini kalau dibiarkan terlalu lama jelas dapat mempengaruhi kualitas kehidupan keluarga, terutama berkaitan dengan asupan gizi. Oleh karena itu, upaya pemulihan usaha ternak pasca wabah AI merupakan suatu keharusan (Yusdja *et al.*, 2004). Tanpa pemulihan industri perunggasan, Indonesia akan selalu menghadapi ancaman penyakit zoonosis, yaitu penyakit bersumber dari hewan, seperti flu burung. Dalam hal ini, pemerintah perlu mengevaluasi proses produksi, distribusi, perdagangan dan konsumsi unggas untuk mengidentifikasi resiko-resiko terjadinya penularan penyakit hewan ke manusia.

Dalam situasi sulitnya menyediakan lapangan pekerjaan bagi masyarakat, usaha peternakan skala kecil menjanjikan lapangan kerja dan hal ini mampu menekan urbanisasi. Dalam rangka itu, pemerintah dengan kapasitas yang dimiliki ingin memulihkan usaha peternakan minimal seperti kondisi sebelum terjadi wabah AI. Pengaturan manajemen memelihara unggas juga menjadi perhatian pemerintah melalui berbagai program, termasuk mewujudkan desa ideal untuk usaha peternakan, mengacu pada ekosistem kesehatan yang benar. Dalam kaitannya dengan penanggulangan wabah AI, berbagai kebijakan telah dihasilkan, baik ditingkat pusat maupun ditingkat provinsi dan kabupaten/kota. Uraian berikut ini dimaksudkan untuk mempelajari berbagai produk peraturan yang ada, baik ditingkat pusat maupun di Provinsi Jawa Timur, sebagai salah satu provinsi yang terkena wabah AI.

BERBAGAI KEBIJAKAN PENGENDALIAN WABAH AI

Tingkat Pusat

Kebijakan penanggulangan AI dimulai pada saat perbedaan pendapat antara para ahli dan birokrat berakhir pada akhir tahun 2003 atau awal 2004. Sebelumnya untuk beberapa waktu, masyarakat benar-benar bingung tanpa pegangan, tidak tahu pihak yang harus diikuti. Namun akhirnya diakui bahwa wabah AI benar-benar telah terjadi di Indonesia dan hal ini dapat disimak dari Keputusan Mentan No.96/Kpts/PD.620/2/2004, yang menyatakan 9 provinsi telah terjangkau wabah AI. Inilah pernyataan pertama dalam bentuk dokumen resmi pemerintah, bahwa AI sudah masuk ke Indonesia. Mungkin ceriteranya berbeda kalau pada saat pertama diperingatkan, pemerintah langsung tanggap dan mempersiapkan penanggulangannya. Kenyataannya, berbagai pertimbangan bisnis tampak menjadi hambatan pemerintah saat itu untuk mendeklarasikan munculnya wabah AI di Indonesia. Pernyataan ini kemudian diikuti oleh Surat Keputusan

Dirjen Peternakan No. 17/Kpts/PD.640/F/02.04 tanggal 4 Pebruari 2004 tentang Pedoman Pencegahan, Pengendalian dan Pemberantasan Penyakit Menular Influenza pada Unggas, Avian Influenza (AI). Pedoman tersebut meliputi (i) peningkatan biosecurity, (ii) program vaksinasi, (iii) depopulasi, (iv) pengendalian lalu lintas ternak, (v) *surveillance* dan *tracing* (penelusuran), (vi) *restocking*, (vii) *stamping out*, (viii) *public awareness* dan (ix) pelaporan, monitoring dan evaluasi.

Kurang lebih setahun setelah itu, melalui Keputusan Menteri Pertanian No. 338.1/Kpts/PD.620/9/2005, juga dikeluarkan pernyataan serupa, dengan penambahan jumlah provinsi yang terjangkit wabah, dari 9 menjadi 22 provinsi. Sampai saat ini dari 33 provinsi, 31 diantaranya sudah tertular, dengan provinsi bebas yaitu Gorontalo dan Maluku Utara (Siregar, 2008). Tindak lanjut dari pernyataan tsb. adalah pembentukan Tim Tanggap Darurat Wabah AI melalui Keputusan Mentan. No. 413/2005 dengan mandat untuk (i) mewujudkan jaringan kerja secara nasional, (ii) pencegahan, pengendalian dan pemberantasan AI dan (iii) koordinasi dengan Depkes dan Pemda. Disamping itu, Tim Tanggap Darurat ini juga ditugaskan untuk membentuk Tim Teknis.

Langkah berikutnya adalah dikeluarkannya Pedoman Pemeliharaan Unggas di Pemukiman, sebagai acuan aparat pemerintah dalam pembinaan dan pengawasan terhadap pemeliharaan unggas di pemukiman dan bagi masyarakat dalam melakukan usaha pemeliharaan unggas. Pedoman ini dasarnya adalah Peraturan Mentan No. 50/Permentan/OT.140/10/2006 yang antara lain meliputi (i) persyaratan pemeliharaan unggas di pemukiman, (ii) tindakan yang harus dilakukan apabila terjadi kasus AI dan (iii) pembinaan dan pengawasan. Pada intinya pedoman ini menganjurkan masyarakat untuk tidak memelihara unggas di lingkungan pemukiman karena berisiko tinggi terhadap penularan AI. Bagi pemelihara unggas, persyaratan bakunya adalah (i) kandang dipisah dari pemukiman dan tidak terjadi pencemaran, (ii) unggas harus dikandangkan, tidak berkeliaran, (iii) kandang terpisah dari rumah, (iv) unggas tidak dicampur. (v) unggas yang baru datang, minimal dipisahkan selama 7 hari dan (vi) menghindarkan anak dan lansia kontak dengan unggas. Bagi yang pernah memelihara unggas dan ingin memulai lagi, maka dia harus (i) membersihkan kandang, (ii) membersihkan lingkungan kandang, (iii) membakar sisa kotoran, (iv) harus menunggu 2 bulan untuk mengisi kandang lagi dan (v) melakukan dekontaminasi, desinfeksi dan desposal. Pedoman ini juga mengatur tindakan apabila terjadi wabah AI, pembinaan dan pengawasan. Telah disinggung dibagian Pendahuluan bahwa Pemerintah DKI Jakarta telah mengadopsi Peraturan Mentan dalam pengendalian pemeliharaan dan peredaran unggas. Pada prinsipnya, Pemda DKI ingin menata wilayahnya agar masyarakat terbebas dari penyakit AI. Cukup menarik, dalam Peraturan Daerah DKI No. 4/2007 ini adalah diaturnya sanksi bagi pelanggar peraturan tersebut berupa kurungan paling lama 3 bulan atau denda paling besar Rp 50 juta. Tidak jelas apakah sanksi ini benar-benar telah dilaksanakan, atau masih terbatas pada aturan tertulis semata. Kenyataannya, sanksi seperti ini sulit dalam implementasinya, karena pemelihara unggas di DKI

pada umumnya masyarakat miskin, yang ingin memperoleh tambahan penghasilan dengan memelihara beberapa ekor ayam kampung, dengan mengharapkan dapat menjual ayam kalau memerlukan uang kontan atau mengkonsumsi telur yang dihasilkan.

Dokumen penting lain yang menjadi dasar dari langkah-langkah penanggulangan AI di Indonesia adalah Peraturan Presiden No. 7/2006, bulan Maret, tentang pembentukan Komnas FBPI. Menarik untuk disimak adalah kepengurusan Komnas yang melibatkan dua Menko dan 14 menteri, panglima TNI dan POLRI dan Ketua PMI. Dari Komnas ini kemudian dibentuk Tim Pelaksana sehari-hari yang diketuai oleh Sekretaris Komnas FBPI. Tim ini mengkoordinasikan semua langkah dan strategi penanggulangan FB secara nasional. Tim Pelaksana terdiri dari unsur Eselon I dari instansi terkait, organisasi profesi dan pihak lain yang terkait. Demikian pula di tingkat regional, Gubernur dan Bupati/Walikota membentuk Komite Provinsi dan Komite Kabupaten/Kota Pengendalian FB dan Kesiapsiagaan Menghadapi Pandemi Influenza.

Sebagai tindak lanjut dari dikeluarkannya berbagai peraturan yang berkenaan dengan wabah AI, Ditjen Peternakan membentuk Tim Pelaksana Local Disease Control Centre (LDCC) AI melalui Keputusan Dirjen. No. 22/Kpts/OT/160/F/02/2005. Uraian tugas Tim diatur dalam Keputusan Dirjen. No. 33/Kpts/PD.610/F/04/2006. Pada tahap awal pembentukannya, LDCC terdapat di Bandung, Bogor, Yogyakarta dan Malang. Di masing-masing lokasi, LDCC terdiri dari seorang Tim Koordinator, Sub Tim Pelacak Penyakit (*Participatory Disease Searching/PDS*) dan Sub Tim Gerakan Cepat (*Participatory Disease Response/PDR*). Selain bertanggung jawab terhadap keseluruhan kegiatan LDCC, seperti pengarahan dan pelaporan, Koordinator Tim juga berkoordinasi dengan instansi terkait yang membidangi Peternakan dan Kesehatan Hewan di wilayah kerja masing-masing. Tugas PDS adalah: (i) melakukan pelacakan penyakit, (ii) melatih masyarakat luas melakukan pelacakan penyakit, (iii) pelaporan kepada PDR dan koordinator LDCC. Tugas PDR, sebagai tim gerak cepat meliputi (i) menindaklanjuti laporan PDS secara cepat, (ii) mengumpulkan sampel dan mengirimkannya ke laboratorium dan (iii) pelaporan kepada koordinator LDCC. Dalam perkembangannya, LDCC ini sudah berkembang lebih jauh, tidak saja di empat lokasi awal, tetapi telah menjadi 23 LDCC di 19 provinsi dan terjadi penggabungan antara PDS dan PDR menjadi PDSR, demi efisiensi dengan personel PDSR 1.600 terlatih dan akan ditingkatkan menjadi 2.000 orang (Siregar, 2008). Upaya lain Ditjen Peternakan dalam rangka lebih mensukseskan penanggulangan virus AI adalah dengan membentuk Tim Sosialisasi dan Kampanye Penanggulangan Wabah AI melalui media massa. Upaya ini dituangkan melalui Surat Keputusan Dirjen Peternakan No. 64/KPTS/OT.160/F/06.06 pada bulan Juni 2006. Tugas Tim antara lain, (i) menyiapkan bahan dan materi, (ii) melaksanakan sosialisasi dan (iii) evaluasi.

Berbagai peraturan menteri sehubungan dengan munculnya wabah AI antara lain tentang pembentukan Unit Pengendalian dan Penanggulangan AI

(UPPAI) di tingkat pusat melalui Permentan 58/Permentan/OT/140/10/2006. UPPAI dalam pelaksanaannya dimotori oleh pihak FAO yang menyediakan tenaga ahli berikut pembiayaannya. Dalam kegiatannya, UPPAI Pusat bekerjasama dengan Komnas FBPI dan bertanggung jawab langsung kepada Menteri Pertanian. Tugas UPPAI Pusat antara lain membuat perencanaan kerja tahunan, laporan mingguan dan bulanan pada waktu terjadi kasus AI, serta diberi wewenang untuk menunjuk nara sumber. Tiga bulan setelah pembentukan UPPAI Pusat, maka dibentuk pula UPPAI Regional melalui Peraturan Mentan No. 06//Permentan/OT.140/1/2007, yang berkedudukan di masing-masing Balai Besar Veteriner (BBV) Maros dan Wates, serta di semua regional Balai Penyidikan dan Pengendalian Veteriner (BPPV).

Dengan berbagai aturan yang berjenjang seperti itu tentu saja diharapkan pengendalian dan penanggulangan AI secara nasional bisa terkoordinasi secara optimal. Kedua peraturan tsb. juga mengatur pembentukan Unit Pengendali dan bersamaan dengan itu dengan sendirinya berakhir pula kerja Tim Tanggap Darurat Wabah AI yang sebelumnya dibentuk dengan Surat Keputusan Mentan No. 413/Kpts/OT.160/11/2005 tsb. UPPAI ini, baik di pusat maupun didaerah merupakan tulang punggung penanggulangan AI secara nasional dan masyarakat berharap banyak terhadap efektifitas unit ini. Dengan bergabungnya secara aktif tenaga ahli dari FAO dalam operasional UPPAI, berbagai strategi penanggulangan terhadap AI diperkenalkan dan diujicoba di berbagai daerah, namun demikian, keberlanjutan pendanaan pasca FAO perlu memperoleh perhatian pemerintah, baik di tingkat pusat maupun daerah, agar pengalaman bekerja dengan pihak asing yang biasanya tidak berkelanjutan, tidak terulang kembali. Di tingkat regional, antisipasi alokasi dana untuk melanjutkan upaya UPPAI semestinya menjadi isu strategis, baik oleh pihak eksekutif maupun legislatif.

Di samping Perpres No. 7/2006 tentang pembentukan Komnas FBPI, juga dikeluarkan Instruksi Presiden (Inpres) No 1/2007, yang ditujukan kepada Menko Kesra, beberapa Menteri, termasuk Panglima TNI dan gubernur serta bupati/walikota seluruh Indonesia. Melalui Inpres ini, Presiden menginginkan adanya peningkatan intensitas penanganan pengendalian virus AI secara konkret dan efisien. Disamping itu perlunya dilakukan sosialisasi dan edukasi yang terus menerus didaerah yang berisiko tinggi atau daerah endemi flu burung. Dengan Inpres ini semestinya tidak ada lagi satu lokasipun di Indonesia yang tidak memperhatikan masyarakat dan usaha perunggasan dalam kaitannya dengan terjadinya wabah AI.

Di samping itu Bappenas juga telah mengeluarkan Rencana Strategis Nasional (Renstra) tentang Pengendalian Avian Influenza dan Kesiapsiagaan Menghadapi Pandemi Influenza untuk periode 2006–2008 (Bappenas, 2005). Dimasing-masing strategi diuraikan rinciannya, seperti tujuan, target, kegiatan pokoknya dan instansi yang bertanggungjawab. Strategi Pengendalian ditujukan untuk memberantas flu burung pada sumbernya yaitu pada hewan dan ternak, dan meningkatkan penanganan kesehatan pada manusia terutama yang berisiko tinggi.

Strategi Nasional Kesiapsiagaan Menghadapi Pandemi Influenza bertujuan untuk mempersiapkan mekanisme, pelaku, instrumen dan sumberdaya untuk mencegah dan mengantisipasi terjadinya pandemi influenza. Dalam pengorganisasiannya, disamping perlunya ada transparansi di setiap wilayah kalau terjadi wabah AI, juga disebutkan perlunya merevitalisasi secara menyeluruh dan terpadu sistem kesehatan hewan dan manusia.

Salah satu langkah dari 9 strategi dari penanggulangan penyakit AI adalah depopulasi. Agar program tsb. dapat terlaksana dengan baik, maka Direktorat Jenderal Peternakan melalui Peraturan Dirjen. Peternakan 31/PD/610/F/2007, bulan Maret 2007 telah mengatur secara lengkap pemberian dana kompensasi dan dana operasional depopulasi akibat penyakit AI. Khusus untuk wilayah Papua, besarnya kompensasi dibedakan dengan daerah lainnya dan besarnya diusulkan oleh Kepala Dinas Peternakan Kabupaten/Kota setempat. Batas maksimum pemberian kompensasi sebanyak 500 ekor per pemilik. Dalam Lampiran peraturan tersebut juga disertakan berbagai formulir isian yang harus digunakan dalam proses permintaan dana kompensasi, mulai dari formulir permintaan dana kompensasi sampai pada formulir berita acara dan daftar kepemilikan unggas yang didepopulasi.

Untuk lebih dapat melihat implementasi berbagai kebijakan pengendalian wabah AI ditingkat regional, maka berikut ini dijelaskan pelaksanaan pengendalian wabah AI di Jawa Timur. Provinsi ini berpredikat provinsi dengan serangan wabah AI tingkat sedang. Pemda Jawa Timur dapat dikatakan cukup responsif dalam mengantisipasi pengendalian wabah AI di wilayahnya, antara lain dengan menjabarkan berbagai kebijakan yang dikeluarkan pemerintah pusat. Agar lebih sesuai dengan spesifikasi wilayahnya, dilakukan berbagai modifikasi seperlunya dengan tujuan optimalisasi.

Kasus Daerah Khusus Jakarta (DKI)

Salah satu contoh implementasi antisipasi penanggulangan AI di Indonesia telah dilakukan oleh Pemda DKI dalam bentuk Peraturan Gubernur (Pergub) No. 15/2007 dan Peraturan Daerah (Perda) no. 4/2007. Secara ringkas isi Pergub dan Perda tersebut adalah: (i) pemusnahan unggas sejak 1 Januari 2007 melalui konsumsi, menjual, memusnahkan, (ii) sejak 1 Pebruari 2007 masyarakat DKI dilarang memelihara unggas di lingkungan pemukiman penduduk, (iii) ternak hobi dan untuk keperluan penelitian dan pendidikan harus bersertifikat dari Disnak setempat secara gratis dan (iv) pasar ternak yang terdiri dari tempat penampungan ayam (TPnA) dan tempat pemotongan ayam (TPA) akan direlokasi di pinggiran Jakarta. Melalui Pergub dan Perda tersebut, ditargetkan unggas, khususnya ayam kampung tidak dipelihara lagi dipemukiman. Berbagai dampak muncul dalam kaitannya dengan pengaturan tersebut, misalnya menurunnya jumlah peternak, menurunnya skala usaha dan menurunnya pendapatan dari memelihara unggas. Tampaknya sosialisasi Perda masih relatif terbatas, sehingga implementasi

peraturan belum secara luas diketahui masyarakat. Kajian di DKI memperlihatkan hanya tiga persen peternak yang mampu mengetahui esensi dari peraturan tersebut (Iqbal *et al.*, 2008).

Kajian Iqbal *et al.* (2008) menyimpulkan antara lain bahwa Perda yang dikeluarkan pemerintah DKI cukup menimbulkan dilema dalam implementasinya. Di satu pihak, Perda tersebut perlu diterapkan terkait antisipasi pencegahan wabah AI dan di pihak lain, kalau dilaksanakan menimbulkan dampak ekonomi yang relatif luas (lebih 50%), terutama bagi pemelihara ayam buras dan itik. Dilema ini masing-masing mewakili dua institusi berbeda, yaitu Dinas Kesehatan untuk pencegahan AI dan Dinas Peternakan yang mewakili kepentingan peternak. Dengan kata lain, pelaksanaan kebijakan tersebut belum berjalan lancar, artinya masih banyak unggas yang berkeliaran dan masih marak usaha pemotongan unggas dipemukiman padat penduduk. Razia oleh petugas juga tidak dilakukan secara berkelanjutan karena keterbatasan dana operasional. Disamping itu pengawasan lalu lintas perdagangan unggas dari satu lokasi ke lokasi lainnya di DKI masih relatif lemah (Kompas cetak, 2008e).

Gambaran mengenai rendahnya tingkat kepedulian masyarakat terhadap bahaya Flu Burung dapat dijumpai hampir di semua pasar tradisional di Indonesia. Di setiap pasar becek terdapat bagian penjualan ayam hidup dan fasilitas pemotongannya. Bahkan tidak sedikit pasar yang belum memisahkan bagian penjualan ayam dengan bagian lainnya, artinya masih berbaur dengan pedagang lainnya. Di setiap kios serba fungsi tersebut terdapat kandang ayam, tempat pemotongan dan pembersihan bulu termasuk jeroannya. Pada umumnya, bulu dan kotoran ayam dibuang diselokan atau disimpan ke bak sampah, sehingga bulu dan kotoran unggas bertebaran ke mana-mana. Para pedagang umumnya tidak takut terhadap virus AI, karena sudah bertahun-tahun sebagai pedagang ayam nyatanya tetap sehat. Pada umumnya para pedagang belum paham mengenai penyakit AI dan penularannya, karena terbatasnya penjelasan yang diterimanya selama ini, padahal menjadikan masyarakat menjadi paham akan bahaya AI penting artinya, agar mereka lebih berhati-hati dalam berusaha (Kompas Cetak, 2008f).

Kendala yang dihadapi Indonesia di masa mendatang antara lain, (Kompas.com, 2008a): (i) wewenang soal pengendalian AI masih ada di pemerintah pusat, meskipun otonomi daerah telah diberlakukan, (ii) hubungan internasional yang terbatas dan (iii) keterbatasan SDM untuk melakukan kampanye. Oleh karena itu, Indonesia memerlukan SDM yang handal, dana yang cukup dan komitmen politik yang kuat, di samping adanya koordinasi dalam menangani semua ini (Kompas.com, 2008b). Di samping itu, pemerintah Indonesia telah menentukan rencana umum strategi pengendalian wabah AI sampai tahun 2007 sebagai berikut: (i) penguatan regulasi dan institusi; (ii) peningkatan kerjasama dan koordinasi (internasional, pusat dan daerah); (iii) keterlibatan peran serta swasta; (iv) pengendalian penyakit dan reaksi cepat; (v) penelitian dan pengembangan; (vi). *Capacity building* (organisasi dan SDM); (vii) zoning dan kompartementalisasi dan (viii) restrukturisasi sistem perunggasan.

Target sampai tahun 2007 dalam penanganan penyakit Flu Burung AI adalah: a). Mempertahankan daerah bebas; b). Tidak adanya kasus AI di sektor 1 dan 2 di daerah endemik; c). Mencegah kasus di sektor 3 dan 4 di daerah endemik; d). Mencegah penyebaran/kasus pada hewan rentan AI lainnya; e). Tidak adanya penyebaran AI kepada manusia.

Upaya masyarakat dalam memperbaiki manajemen pemeliharaan unggas, khususnya ayam buras bukan tidak pernah dilakukan di Indonesia. Kelompok pemelihara ayam buras di Kecamatan Cicurug, Sukabumi misalnya, telah berinisiatif mengundang ayamnya serta melakukan vaksinasi secara berkala dan menyemprot lingkungan kandang. Mereka telah mengetahui bahwa kotoran unggas yang tercecer merupakan media penularan virus dari unggas sakit ke unggas sehat. Sejak tahun 2005, selama 3 tahun melaksanakan perbaikan manajemen ternyata peternak mampu memutus rantai penularan virus AI. Namun upaya ini masih terbatas, belum menjadi program pemerintah di tingkat kabupaten/kota. Sosialisasi berkelanjutan ke masyarakat luas tentang bahaya virus Flu Burung serta alokasi dana secara memadai menjadi keniscayaan di masa mendatang. Pengalaman di Sukabumi mengajarkan adanya berbagai kendala seperti (Kompas cetak, 2008g): (i) minimnya kesadaran masyarakat terhadap manajemen unggas yang banyak dibiarkan berkeliaran, di samping rumah dan kandang ternak berbau tanpa batas, dan (ii) kesulitan memilih lokasi untuk relokasi usaha peternakan serta munculnya konflik dengan warga disekitar lokasi yang ditunjuk untuk relokasi. Pada umumnya di Jawa Barat penanggulangan AI lebih sulit karena masyarakat terlalu lama hidup dengan unggas. Bagi masyarakat unggas memiliki nilai ekonomis dan budaya yang tinggi.

Dikeluarkannya Peraturan Gubernur (Pergub) No. 15/2007 dan Peraturan Daerah (Perda) no. 4/2007 dapat dipandang sebagai batu ujian bagi pemerintah daerah dalam menjalankan sebagian wewenangnya. Status ekonomi para pemelihara segala jenis unggas di DKI yang pada umumnya miskin menjadi kendala penting bagi pelaksanaan peraturan tersebut. Dalam banyak kasus, mereka memelihara unggas agar mampu memberikan gizi yang lebih baik bagi anak-anaknya. Perbaikan gizi seperti ini pada gilirannya akan menghasilkan kualitas manusia yang lebih baik, sehingga dapat bermanfaat untuk pembangunan bangsa. Di lain pihak Pemda DKI menginginkan adanya ketertiban dalam memelihara unggas karena adanya ancaman pandemi, sehingga dikeluarkanlah peraturan tersebut. Dalam waktu yang dekat, mustahil DKI akan bebas dari para pemelihara ayam skala kecil dikampung-kampung karena adanya nilai ganda dari memelihara unggas, yaitu secara ekonomis dan secara sosial.

Kasus Provinsi Jawa Timur

Di Jatim kejadian wabah AI disikapi dengan serius oleh Pemda dan jajarannya. Surat Gubernur kepada seluruh Bupati/Walikota se-Jatim tertanggal 30 September 2005 dikirim untuk meningkatkan kewaspadaan masyarakat terhadap

terjadinya wabah AI, tanpa menimbulkan keresahan masyarakat secara berlebihan. Surat tersebut dilampiri petunjuk teknis dari Dinas Peternakan Jatim tentang pelaksanaan kewaspadaan terhadap ancaman AI pada manusia. Petunjuk tersebut diawali dengan langkah-langkah antisipasi dalam pengendalian, pencegahan dan pemberantasan wabah AI yang meliputi (i) pembentukan Pusat Krisis dan Tim Krisis Penanggulangan Wabah Perunggasan, (ii) melaksanakan tindak biosecurity secara ketat, (iii) vaksinasi dan (iv) penyidikan dan penelusuran. Masih dalam kaitannya untuk penanggulangan virus AI, pada 10 Oktober 2005 Gubernur Jatim juga menyurati Bupati Gresik, Pasuruan, Sidoarjo dan Walikota Surabaya tentang perlunya “Gerakan Lingkungan Bersih dan Sehat”. Hal ini didasari oleh mulai menularnya virus AI dari hewan ke manusia dan adanya korban manusia. Pada intinya, gerakan yang dimulai bulan Oktober 2005 ini ingin menjadikan Jatim terhindar dari serangan virus AI. Upaya ini ditempuh melalui berbagai kegiatan, antara lain, membersihkan lingkungan dan antisipasi terhadap burung yang migrasi dari luar negeri, seperti dari China, Jepang, Malaysia, Philipina dan Australia. Selama ini telah terbukti bahwa burung migran tsb. positif mengandung antibody subtype H5.

Melalui Peraturan Gubernur No. 3/2007, bulan Januari, tentang Penanganan AI dalam mengantisipasi Pandemi AI pada manusia, masyarakat Jatim disiapsiagakan untuk menangani AI, yang meliputi (i) tata cara memelihara unggas, (ii) tata cara tata niaga unggas, (iii) bahan asal unggas dan hasil bahan asal unggas, (iv) tatalaksana kasus AI pada manusia, (v) perlindungan pada kelompok resiko tinggi, (vi) *surveillance* epidemiologi AI dan (vii) peningkatan kesadaran masyarakat. Inti dari peraturan tsb. adalah berbagai upaya melindungi masyarakat dari wabah AI. Sampai dengan Januari 2007 di Jatim terdapat 5 orang penderita positif AI yang berasal dari 3 kabupaten (Tulungagung, Kediri dan Kota Surabaya), tiga di antaranya meninggal. Langkah-langkah penanggulangan AI secara garis besar dapat dibedakan menjadi dua, yaitu (i) pada bidang peternakan dan kesehatan hewan yang terdiri dari 9 langkah strategis dan lima prinsip dan (ii) pada bidang kesehatan. Peraturan Gubernur No. 3/2007 juga memuat secara lengkap hal-hal yang harus dilaksanakan oleh masyarakat bersama dengan aparat pemerintah terkait. Dampak implementasi optimal dari peraturan tsb. mungkin tercermin dari relatif rendahnya kasus AI pada manusia di Jatim.

Selanjutnya Pemda Jatim membentuk Tim Krisis (*Task Force*) penanggulangan penyakit AI di Jatim melalui Keputusan Gubernur Jatim No. 188/60/KPTS/013/2006, Pebruari 2006. Tim ini diketuai oleh Asisten Kesejahteraan Masyarakat Sekda Jatim, dilengkapi dengan tiga wakil ketua, tiga sekretaris dan 40 orang anggota yang berasal dari berbagai kalangan, yaitu Pemda, DPRD, Direktur berbagai Rumah Sakit, Perguruan Tinggi, PMI, pelaku usaha perunggasan, lembaga penelitian dan sebagainya. Dua minggu setelah keluarnya keputusan ini, ketua Tim Krisis mengeluarkan pedoman mekanisme kerja Tim yang ditujukan kepada seluruh Bupati/Walikota se Jatim. Pedoman ini dibagi menjadi 6 bagian, yaitu (i) sasaran (unggas, peternakan dan manusia), (ii)

kelembagaan (teknis dan struktural operasional), (iii) strategi teknis operasional (5 langkah prinsip, 9 tindakan pelaksanaan), (iv) gerakan massa “Lingkungan bersih dan sehat”, (v) cara gerakan (penyemprotan, pencucian, perendaman, pengeringan) dan (vi) tindakan pencegahan kejadian luar biasa (KLB) AI pada manusia (kasus; pengambilan, pengiriman dan pengelolaan specimen; tata laksana penderita AI).

Setelah bekerja selama setahun, pada Maret 2007 dikeluarkan Keputusan Gubernur No. 188/99/KPTS/013/2007 tentang pembentukan Komite Daerah Jatim Pengendalian AI dan Kesiapsiagaan Menghadapi Pandemi Influenza. Komda Jatim FBPI ini juga diketuai oleh Asisten Kesejahteraan Masyarakat Sekda Jatim dengan 3 wakil ketua dan 3 sekretaris dan beranggotakan 24 orang yang berasal dari berbagai kalangan, yaitu Pemda, DPRD, Direktur berbagai Rumah Sakit, Perguruan Tinggi, PMI, pelaku usaha perunggasan, lembaga penelitian dan sebagainya. Komda FBPI yang akan bertugas selama 4 tahun ini misalnya merupakan penajaman tugas dari Tim Krisis dengan harapan penanggulangan wabah AI di Jatim menjadi lebih optimal.

Dalam rangka meningkatkan pengendalian, pencegahan dan pemberantasan wabah AI di Jatim, maka Dinas Peternakan Jatim membuat Standar Operasional Prosedur (SOP) *maximum biosecurity* pada budidaya ternak (unggas) dalam pengendalian AI, melalui SK Kepala Dinas No. 524.3/3095/ 117.03/2005, bulan Agustus. SOP ini berlaku untuk sektor I s/d IV dan dibedakan menjadi dua, yaitu (i) untuk peternakan yang tidak tertular dan (ii) untuk peternakan yang tertular. Hal-hal yang diatur dalam SOP adalah: (i) ternak unggas, (ii) produk unggas, (iii) kandang, (iv) pekerja kandang, (v) lingkungan, (vi) limbah, (vii) peralatan, (viii) pakan, (ix) gudang pakan, (x) kendaraan pengangkut dan (xi) sanitasi. Diinginkan dengan dikeluarkannya SOP tahun 2005 ini, budidaya unggas, penanganan biosecurity di lapangan bisa optimal. Kantor yang sama, melalui Keputusan Kepala Dinas No. 188.4/450/117.03/2007 bulan Januari 2007, kembali mengeluarkan SOP bagi pemeliharaan unggas dalam mengantisipasi pandemi AI pada manusia. SOP kali ini ditujukan untuk sektor III dan IV, yaitu berkaitan dengan peternakan unggas rakyat, *back yard farm*, kendaraan pengangkut unggas, pakan, peralatan dan limbah unggas, peternakan unggas, pekerja kandang dan penjamah unggas. Menurut SOP tahun 2007, jenis unggas untuk sektor III dan IV adalah: ayam kampung, ayam arab, ayam bekisar, angsa, itik, entok, kalkun, burung merpati, burung puyuh, burung berkicau, burung onta, burung perkutut dan jenis burung kesayangan lainnya. Sedang dari jumlah populasi, sektor III berkisar antara 1.000 s/d 15.000 ekor dan sektor IV kurang dari 1.000 ekor.

Di dalam SOP tahun 2007 ini juga disertakan 6 format surat-surat keterangan kesehatan hewan untuk sektor I s/d III, yang terdiri dari (i) surat keterangan kesehatan hewan, (ii) sertifikat bebas bersyarat penyakit AI, (iii) surat berita acara serah terima unggas, (iv) buku tamu kunjungan farm, (v) format data kepemilikan dan (vi) format riwayat unggas. Sedikit berbeda, format surat-surat tsb. untuk sektor IV hanya berjumlah empat, karena tidak diperlukan surat berita

acara serah terima unggas dan buku tamu kunjungan farm. Perlu diperhatikan disini, meskipun SOP ini khusus untuk sektor III dan IV, ternyata didalam lampirannya SOP tsb dibedakan untuk peternakan komersial, yaitu sektor 1 s/d III dan peternakan non komersial (sektor IV). Dikhawatirkan adanya perbedaan antara isi Keputusan dengan Lampiran ini dapat menimbulkan penafsiran berbeda dari Dinas Peternakan di tingkat Kabupaten/Kota.

Sebagai kabupaten dengan potensi unggas yang cukup besar, Pemda Kabupaten Blitar membentuk Komite Kabupaten Pengendalian AI dan Kesiapsiagaan Menghadapi Pandemi AI melalui Keputusan Bupati No. 113/2006, bulan Mei. Komite ini diketuai oleh Bupati dengan sekretaris Kepala Dinas Peternakan. Menyusul pembentukan Komite, Bupati Blitar pada bulan Agustus juga mengeluarkan Keputusan Bupati No. 348/2006 tentang pembentukan Tim Teknis pelaksana pembinaan kelompok ternak. Salah satu butir penting dari tugas Tim Teknis ini adalah merencanakan, mempersiapkan dan melaksanakan kegiatan pelatihan kader vaksinator AI ditingkat kecamatan di seluruh Blitar. Strategi ini sangat tepat mengingat tingginya populasi ternak unggas di Blitar, sehingga partisipasi masyarakat menjadi penting. Disamping itu, 10 kelompok ternak juga memperoleh pelatihan dari Tim Teknis tersebut. Untuk itu semua, keanggotaan Tim Teknis juga memasukkan Petugas Teknis Peternakan di 22 kecamatan dan 52 orang vaksinator sebagai anggota. Hal lain yang menarik dari SK Bupati pembentukan Tim Teknis ini adalah adanya lampiran yang memuat catatan rinci harian kegiatan Dinas Peternakan dalam penanganan AI selama ini. Tidak kalah penting dari kedua Surat Keputusan tersebut di atas adalah diterbitkannya Surat Edaran Bupati kepada seluruh camat di Kabupaten Blitar tertanggal 15 Pebruari 2007. Inti Surat Edaran ini adalah memerintahkan kepada seluruh camat untuk mengajak seluruh masyarakat melalui Kepala Desa/Kelurahan melakukan tindakan preventif terhadap penyakit AI dengan cara (i) mengandangkan semua unggas, (ii) melaksanakan penyemprotan kandang dan lingkungannya, (iii) mengadakan vaksinasi AI, (iv) memakai alat pelindung diri bagi petugas kandang dan (v) menciptakan lingkungan sehat dan bersih. Surat Edaran tsb. juga dilengkapi dengan petunjuk teknis penataan lingkungan untuk peternakan ayam ras dan ayam buras dalam rangka pelaksanaan pencegahan dan penularan AI di Kabupaten Blitar. Hal ini menunjukkan bahwa Pemda Blitar sadar sepenuhnya potensi partisipasi masyarakat.

Sebetulnya, sebelum diterbitkannya kedua Surat Keputusan Bupati diatas, pihak Dinas Peternakan Kabupaten Blitar telah membentuk Tim Penanggulangan Wabah AI dan Tim Vaksinasi AI pada tahun anggaran 2004, melalui Surat Keputusan Kepala Dinas Peternakan Kabupaten Blitar No. 524/642/409.108/2004. Pada tahun 2005 juga dibentuk Tim serupa, melalui SK Kepala Dinas Peternakan Kabupaten Blitar No. 524/03/409.108/2005. Kedua SK tersebut. fokusnya pada penyuluhan massal secara intensif kepada peternak dan suveillance AI. Khusus untuk tahun anggaran 2004, anggota tim juga termasuk seluruh petugas teknis di masing-masing kecamatan. Sebagai hasil evaluasi dari kinerja tim selama 2 tahun

tersebut, selanjutnya pada tahun 2006, Dinas Peternakan Kabupaten Blitar juga membentuk Tim Penanggulangan AI yang lebih komprehensif, melalui SK Kepala Dinas Peternakan Kabupaten Blitar No. 524/1100/409.108/2006. Khusus untuk tahun 2006 ini, Tim terdiri dari 4 Sub-Tim, yaitu (i) tim vaksinasi, (ii) tim surveillance, (iii) tim penyemprotan dan (iv) tim administrasi. Pada lampiran SK tahun 2006 dapat dilihat daftar penanggung jawab vaksinasi, daftar koordinator vaksinasi per kecamatan, (iii) daftar tim *surveillance*, (iv) daftar tim administrasi, (v) daftar pembantu koordinator vaksinator per kecamatan dan (vi) daftar vaksinator per desa di seluruh kecamatan. Melalui organisasi yang relatif komprehensif ini tampaknya Pemda Blitar ingin melindungi masyarakat peternak sebaik-baiknya, mengingat peran ekonomis ternak unggas yang signifikan. Selain pembentukan berbagai tim seperti di atas, Dinas Peternakan juga mengeluarkan Keputusan tentang alokasi vaksin AI untuk tahun 2005, 2006 dan 2007.

Semangat yang sama dalam penanggulangan wabah AI juga ditunjukkan oleh Kabupaten Magetan. Dengan Keputusan Bupati No. 188/187/Kpts/403.012/2004, tanggal 3 Pebruari 2004, dibentuk Tim Koordinasi dan Tim Teknis Penanggulangan Wabah AI di Kabupatem Magetan dengan tugas yang berbeda. Tim Koordinator lebih fokus pada (i) inventarisasi dan pemetaan daerah terserang AI, (ii) melakukan penanganan dan penegakan hukum, (iii) melakukan rehabilitasi dan identifikasi kemungkinan penularan ke manusia. Tim Teknis fokus pada (i) peternak yang terkena wabah, (ii) pembuatan berita acara dan segala urusan yang berkaitan dengan kompensasi. Seperti halnya dengan Kabupaten Blitar, Pemda Magetan juga mengkampanyekan “Gerakan bersih-bersih” untuk seluruh masyarakat. Gerakan ini didasari oleh Instruksi Bupati No. 2/2006, bulan Oktober, yang ditujukan kepada seluruh camat, lurah dan kepala desa di Kabupaten Magetan. Kampanye tersebut memuat empat butir seruan, yaitu (i) perlunya “kandangisasi” unggas, (ii) pola hidup bersih, (iii) partisipasi masyarakat pentingnya penyemprotan lingkungan dengan desinfektan dan insektisida dan (iv) vaksinasi AI masal dan partisipasi masyarakat dalam vaksinasi.

Antusiasme para pemangku jabatan di wilayah Jatim untuk pengendalian virus AI perlu dikemukakan. Semangat para pejabat inilah yang perlu dicermati dengan baik, agar seluruh kekuatan masyarakat berperan aktif dalam mensukseskan program-program yang telah digariskan dalam kaitannya dengan virus AI. Kekurangan modal sebagai tindak lanjut dari kebangkitan para peternak pasca wabah AI, semestinya dapat dijadikan komitmen bersama antara pemangku jabatan di semua tingkatan bersama-sama dengan masyarakat sebagai pemilik kegiatan didesanya.

PENUTUP

Kontroversi terjadinya wabah AI di Indonesia masih diperdebatkan sampai saat ini, khususnya yang berkaitan dengan kemungkinan terjadinya

pandemi. Kekhawatiran bahwa wilayah Asia Tenggara diperkirakan akan menjadi pusat pandemi semakin menjadikan wabah AI lebih kontroversial. Sebaliknya pemusnahan unggas (ayam kampung) tanpa pandang bulu dikhawatirkan justru akan mengurangi kekayaan plasma nutfah unggas lokal yang ada. Terlepas dari kontroversi yang ada, satu kenyataan yang tidak dapat dibantah adalah kerugian yang dialami oleh para pelaku usaha peternakan ayam skala kecil. Dampak ekonomi yang berakibat pada meningkatnya jumlah orang yang menganggur serta matinya usaha dipedesaan memerlukan tindakan tepat dari pemerintah. Upaya pemerintah dalam pengendalian wabah AI yang selama telah dimulai perlu dilanjutkan dan lebih diefektifkan sampai pada tahap pemulihan usaha pemeliharaan unggas skala kecil dan pengaturan sistem budidaya unggas secara lebih baik, dengan mengacu pada konsep ekologi kesehatan.

Berbagai produk surat keputusan, instruksi, peraturan, maupun surat edaran yang selama ini diterbitkan oleh pihak birokrasi dimaksudkan untuk mengoptimalkan upaya antisipasi Indonesia terhadap berjangkitnya wabah AI. Hal ini erat kaitannya dengan kerugian yang ditimbulkan oleh virus AI, baik secara sosial ekonomi, maupun tingginya korban meninggal dari penderita AI di Indonesia. Menyimak berbagai dokumen tersebut, isinya dinilai cukup komprehensif, artinya, Indonesia telah menyiapkan perangkat aturan secara lengkap dalam rangka antisipasi terhadap wabah AI. Permasalahannya adalah sejauh mana efektifitas implementasi dari berbagai aturan tsb. Komitmen pemerintah dalam alokasi dana misalnya, menjadi salah satu bukti dari keseriusan menghidupkan kembali peternakan unggas skala kecil.

Namun demikian, kenyataan adanya variasi usaha peternakan diberbagai wilayah yang relatif tinggi, maka dituntut inovasi yang tinggi pula dari setiap daerah untuk menyesuaikan aturan yang dikeluarkan di tingkat pusat. Disamping itu, dengan semangat desentralisasi, semestinya masing-masing daerah diberikan wewenang sepenuhnya dalam menentukan strategi penanggulangan dampak wabah AI. Hal ini tidak hanya menyangkut fungsi pihak eksekutif semata, tetapi juga pihak legislatif dan aspek penegakan hukum. Dicantumkannya ancaman hukuman di Pemda DKI Jaya dalam Pergub dan Perda, patut menjadi bahan evaluasi, dalam kaitannya dengan efektifitas peraturan yang telah diterbitkan. Disadari bahwa berbagai peraturan tsb. dihasilkan dengan biaya yang relatif mahal, sehingga diharapkan dampak dari peraturan tsb. benar-benar memberi manfaat kepada masyarakat luas, baik sebagai pelaku usaha peternakan atau pemelihara, maupun bukan sebagai pemelihara. Sanksi hukum – mencontoh kasus DKI – perlu dipertimbangkan oleh daerah lain, kalau dikehendaki peraturan yang ada menjadi efektif.

Menggerakkan partisipasi masyarakat dalam penanggulangan AI merupakan pilihan yang tepat, disamping murah. Contoh kasus langkah-langkah yang diambil oleh Pemda Kabupaten Blitar dan Magetan di Provinsi Jawa Timur melalui “Gerakan bersih dan sehat” melalui penataan lingkungan hidup yang lebih baik, dapat menjadi aspirasi daerah lain. Masyarakat yang mampu berperan karena

kesadaran yang dimiliki menjadi modal sosial yang sangat berharga, bukan saja dalam kaitannya dengan flu burung tetapi juga berbagai penyakit zoonosis lainnya. Keberpihakan kepada masyarakat oleh unit kerja Pemda yang terkait dengan penanggulangan AI, menjadi persyaratan utama dalam menggerakkan potensi masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Bappenas. 2005. Rencana Strategis Nasional Pengendalian Avian Influenza dan Kesiapsiagaan Menghadapi Pandemi Influenza, 2006 – 2008. Jakarta.
- Bird, SM., Farrar, J. 2008. Minimum dataset needed for confirmed human H5N1 cases. *Lancet* 2008 (published online August 15).
- BPS. 1990. Perusahaan Peternakan 1988. Biro Pusat Statistik, Jakarta
- Iqbal M., Agustian A., Nurmanaf A.R. 2008. Kebijakan Pengendalian Penyakit Flu Burung (*Avian Influenza*): Implementasi, Dampak dan Pembelajaran Dampak Legislasi Perunggasan terhadap Mata Pencaharian Peternak Ayam Buras dan Itik di Jakarta. Lokakarya Kebijakan Pengendalian Penyakit Flu Burung (*Avian Influenza*), Implementasi, Dampak dan Pembelajaran. Kerjasama PSEKP dengan ACIAR. Bogor, 22 Mei 2008.
- Kompas cetak 7 April 2008e. <http://www.kompas.com/kompascetak/read.php?cnt=.xml.2008.04.07.08490317&channel=2&mn=154&idx=154>
- Kompas cetak 9 April 2008g. <http://www.kompas.com/kompascetak/read.php?cnt=.xml.2008.04.09.01233020&channel=2&mn=156&idx=156>
- Kompas Cetak, 8 April 2008f. <http://www.kompas.com/kompascetak/read.php?cnt=.xml.2008.04.08.00322014&channel=2&mn=154&idx=154>
- Kompas.com, 2008 a. <http://www.kompas.com/index.php/read/xml/2008/03/18/18585831/indonesia.mutasi.flu.burung.telah.terjadi>
- Kompas.com, 2008b. <http://www.kompas.com/index.php/read/xml/2008/03/19/22164464/fao.indonesia.gagal.atasi.flu.burung>
- Kompas.com, 2008c. <http://www.kompas.com/index.php/read/xml/2008/03/24/1551076/kerugian.akibat.flu.burung.capai.rp41.triliun>
- Kompas.com, 2008d. <http://www.kompas.com/index.php/read/xml/2008/03/24/21131215/tingkatkan.koordinasi.penanganan.flu.burung.di.jabodetabek>
- Krisnamurthi, B., 2008. Mencari Jawaban yang Lebih Baik untuk Menangani Flu Burung. Workshop sehari: Tantangan Penelitian Avian Influenza di Indonesia, LIPI Jakarta, 4 September 2008.
- Profil Bali 2004. 2005. Denpasar: Pemerintah Propinsi Bali. www.bali.go.id
- Siregar, E., 2008. Perencanaan, Sosialisasi dan Implementasi Kebijakan Pengendalian *Avian Influenza*. Lokakarya Kebijakan Pengendalian Penyakit Flu Burung (*Avian Influenza*), Implementasi, Dampak dan Pembelajaran. Kerjasama PSEKP dengan ACIAR. Bogor, 22 Mei 2008.
- Trisna, N. A.A.I., 2005. Dampak Ekonomi dari Penyakit Avian Influenza (H5N1) di Bali. Makalah, disampaikan pada “Seminar dan Lokakarya Strategi Pencegahan dan Penanggulangan

Avian Influenza (H5N1) pada Manusia di Bali". UPLEK FK UNUD dan WHO Indonesia. Denpasar, 12-13 September.

World Poultry, Sept. 2008. http://www.worldpoultry.net/home/id2205-58037/dna_vaccines_for_h5n1_virus_in_development.html

Yusdja, Y., E. Basuno, I.W. Rusastra, M. Ariani, Suharsono dan P. Situmorang, 2004. Penelitian Dampak Sosial Ekonomi krisis Avian Influenza terhadap System Produksi Unggas di Indonesia dengan Fokus Utama Peternak Kecil Mandiri. Kerjasama antara Pusat penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian, Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian dengan Direktorat Kesehatan Hewan, Direktorat Jenderal Bina Produksi Peternakan dan FAO-RAP Bangkok-TCP/RAS/3010.