

**IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG NOMOR 21 TAHUN 2019  
TENTANG KARANTINA HEWAN, IKAN DAN TUMBUHAN  
PADA BALAI BESAR KARANTINA  
PERTANIAN BELAWAN  
(Studi Karantina Tumbuhan)**

**TESIS**

OLEH

**HOTMA DIANA SIREGAR  
NPM. 191801096**



**PROGRAM MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PUBLIK  
PASCASARJANA UNIVERSITAS MEDAN AREA  
MEDAN  
2021**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 24/12/21

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (repository.uma.ac.id)24/12/21

**IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG NOMOR 21 TAHUN 2019  
TENTANG KARANTINA HEWAN, IKAN DAN TUMBUHAN  
PADA BALAI BESAR KARANTINA  
PERTANIAN BELAWAN  
(Studi Karantina Tumbuhan)**

**TESIS**

Sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Administrasi Publik  
pada Pascasarjana Universitas Medan Area

OLEH

**HOTMA DIANA SIREGAR  
NPM. 191801096**

**PROGRAM MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PUBLIK  
PASCASARJANA UNIVERSITAS MEDAN AREA  
MEDAN  
2021**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 24/12/21

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (repository.uma.ac.id)24/12/21

# UNIVERSITAS MEDAN AREA MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PUBLIK

## HALAMAN PERSETUJUAN

**Judul : Implementasi Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2019 Tentang Karantina Hewan, Ikan dan Tumbuhan Pada Balai Besar Karantina Pertanian Belawan (Studi Karantina Tumbuhan)**

**Nama : Hotma Diana Siregar**

**NPM : 191801096**

**Menyetujui**

**Pembimbing I**



**Dr. Maksum Syahri Lubis, S.STP, M.AP**

**Pembimbing II**



**Dr. Adam, M.AP**

**Ketua Program Studi  
Magister Ilmu Administrasi Publik**



**Dr. Budi Hartono, M.Si**

**Direktur**



**Prof. Dr. Ir. Retna Astuti Kuswardani, MS**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Document Accepted 24/12/21

Access From (repository.uma.ac.id)24/12/21

## **Telah diuji pada Tanggal 20 September 2021**

---

---

**Nama : Hotma Diana Siregar**

**NPM : 191801096**



### **Panitia Penguji Tesis :**

**Ketua : Prof. Dr. Zainuddin, M.Pd**

**Sekretaris : Dr. Budi Hartono, M.Si**

**Pembimbing I : Dr. Maksum Syahri Lubis, S.STP, M.AP**

**Pembimbing II : Dr. Adam, M.AP**

**Penguji Tamu : Dr. Amir Purba, MA**

## **PERNYATAAN**

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi dan sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Medan, 20 September 2021

Yang menyatakan,



**Hotma Diana Siregar**

## 5.2 Format Halaman Pernyataan Persetujuan Publikasi Karya Ilmiah Mahasiswa

### HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR/SKRIPSI/TESIS UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

---

Sebagai sivitas akademik Universitas Medan Area, saya yang bertanda tangan di bawah ini

Nama : Hotma Diana Siregar  
NPM : 191801096  
Program Studi : Magister Ilmu Administrasi Publik  
Fakultas : Pascasarjana  
Jenis karya : Tesis

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Medan Area Hak Bebas Royalti Noneksklusif (Non-exclusive Royalty-Free Right) atas karya ilmiah saya yang berjudul : Implementasi Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2019 Tentang Karantina Hewan, Ikan dan Tumbuhan Pada Balai Besar Karantina Pertanian Belawan (Studi Karantina Tumbuhan), beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Medan Area berhak menyimpan, mengalihmedia/format-kan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (database), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir/skripsi/tesis saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di Medan  
Pada tanggal : 15 November 2021

Yang menyatakan



(Hotma Diana Siregar)

## ABSTRAK

### IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG NOMOR 21 TAHUN 2019 TENTANG KARANTINA HEWAN, IKAN DAN TUMBUHAN PADA BALAI BESAR KARANTINA PERTANIAN BELAWAN (Study Karantina Tumbuhan)

**Nama** : Hotma Diana Siregar  
**NPM** : 191801096  
**Program Studi** : Magister Ilmu Administrasi Publik  
**Pembimbing I** : Dr. Maksum Syahri Lubis, S.STP, M.AP  
**Pembimbing II** : Dr. Adam, M.AP

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi kebijakan karantina tumbuhan pada satuan kerja Balai Besar Karantina Pertanian Belawan. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dimana peneliti adalah sebagai instrumen kunci, teknik pengumpulan data dilakukan secara triangulasi (observasi, wawancara dan dokumentasi), data yang diperoleh cenderung data kualitatif, analisis data bersifat kualitatif dan hasil penelitian kualitatif bersifat untuk memahami makna dan mengkonstruksi implementasi kebijakan peraturan pelayanan karantina tumbuhan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan peraturan pelayanan karantina tumbuhan belum dapat terlaksana dengan optimal walaupun kebijakan peraturan undang-undang yang ditetapkan sudah diberlakukan. Kendala ini disebabkan oleh kurangnya komunikasi atau penyebaran informasi tentang karantina ke seluruh masyarakat khususnya para pengguna jasa. Disamping itu indikator lain disebabkan kurangnya kepatuhan dari pengguna jasa (stakeholder) untuk mematuhi peraturan kebijakan yang telah ditetapkan di Karantina.

**Kata Kunci** : Implementasi, Karantina, Tangguh, Terdepan

## ABSTRACT

**IMPLEMENTATION OF LAW NUMBER 21 YEAR 2019 CONCERNING  
ANIMAL, FISH AND PLANTS QUARANTINE AT THE LARGE  
CENTER FOR AGRICULTURAL QUARANTINE BELAWAN  
(Plant Quarantine Study)**

**Name** : Hotma Diana Siregar  
**Student Id Number** : 191801096  
**Study Program** : Magister Ilmu Administrasi Publik  
**Advisor I** : Dr. Maksum Syahri Lubis, S.STP, M.AP  
**Advisor II** : Dr. Adam, M.AP

*This study aims to analyze the implementation of plant quarantine policies in the work unit of the Belawan Agricultural Quarantine Center. This study uses a qualitative approach where the researcher is the key instrument, the data collection technique is triangulation (observation, interviews and documentation), the data obtained tends to be qualitative data, the data analysis is qualitative and the results of qualitative research are to understand the meaning and construct the implementation of regulatory policies. plant quarantine services. The results of the study indicate that the implementation of the policy on plant quarantine services has not been able to be carried out optimally, even though the stipulated legal regulations have been enacted. This obstacle is caused by a lack of communication or dissemination of information about quarantine to the entire community, especially service users. Besides, other indicators are due to the lack of compliance from service users (stakeholders) to comply with the policy regulations that have been set in the Quarantine.*

**Keywords:** Implementation, Quarantine, Tough, Leading

## KATA PENGANTAR

Terima Kasih atas kebaikan dan kemurahan Tuhan Yang Maha Kuasa yang telah memberikan Rahmat dan Berkat-Nya kepada penulis dan terima kasih juga buat (Alm) Bapak yang di Surga dan untuk Mama yang sampai sekarang diberikan kesehatan dan semua keluarga yang memberikan semangat dan doa yang terbaik kepada penulis sehingga dapat menyelesaikan Tesis ini dengan judul **“Implementasi Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2019 Tentang Karantina Hewan, Ikan, dan Tumbuhan Pada Balai Besar Karantina Pertanian Belawan ( Study Karantina Tumbuhan )”**. Tesis ini disusun untuk memenuhi salah satu syarat guna memperoleh gelar Magister Administrasi Publik pada Program Studi Magister Administrasi Publik, Program Pascasarjana Universitas Medan Area.

Dalam proses pengerjaan Tesis ini, peneliti banyak mendapat bimbingan dan arahan dari berbagai pihak, baik berupa materil, motivasi, spiritual, informasi maupun dari segi administrasi. Oleh karena itu sudah selayaknya penulis mengucapkan terimakasih kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Dadan Ramdan, M.Eng., M.Sc., selaku Rektor Universitas Medan Area.
2. Ibu Prof. Dr. Ir. Retno Astuti K. MS, selaku Direktur Pascasarjana Universitas Medan Area.
3. Bapak Dr. Budi Hartono, M.Si., selaku Ketua Program Studi Magister Administrasi Publik Universitas Medan Area.

4. Bapak Dr. Maksum Syahri Lubis, S.STP, M.AP, selaku Pembimbing I yang telah banyak memberikan bimbingan dan arahan kepada penulis dalam menyelesaikan tesis ini.
5. Bapak Dr. Adam, M.AP, selaku Pembimbing II yang telah banyak memberikan bimbingan dan arahan kepada penulis dalam menyelesaikan tesis ini.
6. Kepada Bapak Balai Besar Karantina Pertanian Belawan yang telah bersedia memberikan izin penelitian dan memberikan data yang dibutuhkan dalam penyelesaian tesis ini.
7. Keluargaku tercinta suami dan anakku yang tersayang yang menjadi penyemangat untuk menyelesaikan tesis ini.
8. Seluruh sahabat-sahabatku di Program Studi Magister Administrasi Publik Pascasarjana Universitas Medan Area.

Penulis menyadari bahwa Tesis ini masih banyak kekurangannya, oleh karena itu dengan segala kerendahan hati penulis mengharapkan saran dan kritik yang bersifat membangun dari para pembaca demi penyempurnaannya. Terimakasih.

Medan, Juli 2021

Penulis



**Hotma Diana Siregar**

## DAFTAR ISI

	<b>Halaman</b>
<b>HALAMAN PERSETUJUAN</b>	
<b>ABSTRAK</b> .....	<b>i</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>ii</b>
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	<b>iii</b>
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>v</b>
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	<b>vii</b>
<b>DAFTAR GAMBAR</b> .....	<b>viii</b>
<b>DAFTAR LAMPIRAN</b> .....	<b>ix</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
1.1. Latar Belakang Masalah.....	1
1.2. Rumusan Masalah .....	4
1.3. Tujuan Penelitian .....	4
1.4. Manfaat Penelitian .....	5
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b>	
2.1. Kerangka Teori .....	6
2.1.1. Konsep Implementasi Kebijakan .....	6
2.1.2. Model-Model Implementasi Kebijakan .....	9
2.1.3. Ruang Lingkup Konservasi Sumber Daya Alam .....	21
2.1.4. Karantina Hewan, Ikan dan Tumbuhan .....	24
2.1.4.1. Pengertian Karantina .....	24
2.1.4.2. Karantina Dan Perlindungan Bagi Terwujudnya Pertanian Yang Berkelanjutan.....	29
2.2. Penelitian Terdahulu .....	35
2.3. Perbedaan Peneliti Yang Terdahulu.....	37
2.4. Kerangka Pemikiran.....	37
<b>BAB III METODE PENELITIAN</b>	
3.1. Waktu dan Tempat Penelitian .....	39
3.2. Bentuk dan Jenis Penelitian.....	39

3.3. Informan Penelitian .....	39
3.4. Teknik Pengumpulan Data .....	40
3.5. Teknik Analisis Data .....	42
3.6. Defenisi Konsep dan Definisi Operasional .....	43

#### **BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

4.1. Gambaran Umum Lokasi Penelitian .....	45
4.1.1. Sejarah Singkat Balai Besar Karantina Pertanian Belawan.....	45
4.1.2. Visi dan Misi Balai Besar Karantina Pertanian Belawan.	47
4.1.3. Struktur Organisasi Balai Besar Karantina Pertanian Belawan.....	48
4.2. Pembahasan .....	50
4.2.1. Implementasi Undang-Undang No. 21 Tahun 2019 tentang Karantina Hewan, Ikan, dan Tumbuhan pada Balai Besar Karantina Pertanian Belawan (Study Karantina Tumbuhan).....	50
4.2.2. Kasus dan Faktor Terjadinya Pelanggaran di Balai Besar Karantina Pertanian Belawan .....	70
4.2.3. Faktor Kendala Implementasi Undang-Undang No. 21 Tahun 2019 tentang Karantina Hewan, Ikan, dan Tumbuhan pada Balai Besar Karantina Pertanian Belawan (Study Karantina Tumbuhan).....	71

#### **BAB V KESIMPULAN DAN REKOMENDASI**

5.1. Kesimpulan .....	73
5.2. Rekomendasi .....	74

#### **DAFTAR PUSTAKA**

## DAFTAR TABEL

	<b>Halaman</b>
TABEL 4.1 Kasus Pelanggaran Pemasukan Hasil Komoditi Pertanian 3 Tahun Terakhir .....	71



## DAFTAR GAMBAR

	<b>Halaman</b>
Gambar 2.1 Implementasi Kebijakan Menurut Edwards.....	13
Gambar 2.2 Model Implementasi Kebijakan Menurut Sabatier dan Mazmanian.....	13
Gambar 2.3 Kerangka Pemikiran.....	38
Gambar 4.1 Struktur Organisasi .....	48



## DAFTAR LAMPIRAN

	<b>Halaman</b>
LAMPIRAN I - Surat Permohonan Izin Penelitian .....	78
LAMPIRAN II - Surat Keterangan Selesai Penelitian.....	79



## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Pada pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 tercantum jelas cita-cita bangsa Indonesia yakni melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Artinya bahwa negara bertanggungjawab untuk memberikan perlindungan terhadap seluruh masyarakat Indonesia, agar terhindar dari berbagai bentuk ancaman, baik ancaman perang senjata dari pihak asing maupun ancaman dari berbagai jenis penyebab penyakit, sehingga setiap penduduk dapat hidup sejahtera lahir dan batin dengan memperoleh lingkungan hidup yang sehat. Salah satu bentuk ancaman kesehatan masyarakat adalah penyebaran dan perkembangan hama dan penyakit hewan, hama dan penyakit ikan dan organisme pengganggu tumbuhan. Dalam kebanyakan kasus, hama dan penyakit tersebut datang dari wilayah atau negara lain, yang kemudian berkembang di suatu daerah, kemudian mengganggu kehidupan hewan, ikan dan tumbuhan setempat, yang selanjutnya mengganggu kesehatan masyarakat. Banyak dari hewan, ikan dan tumbuhan tersebut merupakan makanan manusia, atau paling tidak akrab atau dekat dengan kehidupan manusia sehari-hari, sehingga dapat membahayakan kesehatan masyarakat.

Indonesia merupakan negara yang memiliki kekayaan keanekaragaman hayati sebagai anugerah dari Tuhan Yang Maha Esa untuk dapat dimanfaatkan secara lestari sehingga dapat meningkatkan taraf hidup serta kemakmuran

kehidupan masyarakat sebagaimana diamanatkan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Supaya dapat berkelanjutan untuk mewujudkan kelestarian sumber daya alam hayati berupa aneka ragam jenis hewan, ikan dan tumbuhan maka perlu dijaga dan dilindungi kelestariannya. Di Indonesia, pemerintah telah menerbitkan kebijakan karantina sebagaimana diatur dalam UU No. 21 Tahun 2019 tentang Karantina Hewan, Ikan dan Tumbuhan (UU KHIT), bahwa setiap orang yang memasukkan media pembawa ke dalam wilayah RI harus melengkapi sertifikat kesehatan hewan, ikan dan tumbuhan (media pembawa) dari negara asal, memasukkan media pembawa melalui tempat pemasukan yang ditetapkan, serta melaporkan dan menyerahkan media pembawa kepada pejabat karantina. Sedangkan tindakan karantina yang dilakukan oleh pejabat karantina antara lain adalah tindakan pemeriksaan, pengasingan, pengamatan, perlakuan, penahanan, penolakan, pemusnahan dan pembebasan (8P).

Balai Besar Karantina Pertanian Belawan merupakan unit pelaksana teknis dibidang perkarantinaan hewan dan tumbuhan yang berada dibawah dan bertanggungjawab kepada Kepala Badan Karantina Pertanian. Adapun tempat pelayanan Balai Besar Karantina Pertanian Belawan adalah di Pelabuhan Laut Belawan, Pelabuhan Laut Sibolga dan baru saja dibuka Pelabuhan Laut Gunung Sitoli Nias. Balai Besar Karantina Pertanian Belawan telah berupaya mengimplementasikan UU Perkarantinaan, namun kenyataannya implementasinya belum berjalan dengan baik. Permasalahan yang ada di Balai

Besar Karantina Pertanian Belawan, Pada hari Senin Tanggal 29 Januari 2018 sekitar pukul 17.00 waktu Thailand KM. Akarasa berangkat dari pelabuhan Satun Thailand menuju ke Pelabuhan Air Masin Kabupaten Aceh Tamiang Provinsi NAD Indonesia. Pada hari Selasa tanggal 30 Januari 2018 sekitar pukul 19.00 Wib di Perairan Teritorial Selat Malaka, KM. Akarasa dihentikan oleh satuan TNI-AL yang beroperasi, adapun KM. Akarasa membawa muatan berupa beras ketan sebanyak 25 ton, dikarenakan Nahkoda tidak dapat menunjukkan **dokumen-dokumen** yang dibutuhkan maka dari itu kapal tersebut diamankan dan dibawa ke Lantamal I Belawan. TNI AL Belawan bekerja sama dengan tim Bidang Pengawasan dan Penindakan Karantina Belawan berhasil menggagalkan upaya penyelundupan 20 ton beras ketan asal Thailand di perairan teritorial Belawan. “Modus operandinya, beras disimpan dalam palka kapal,” kata Agus Sunanto selaku Kepala Balai Besar Karantina Pertanian Belawan. “Upaya pengagalan penyelundupan komoditas pertanian merupakan keberhasilan bersama dalam menyelamatkan negara dari kerugian serta adanya penyakit tumbuhan yang punya potensi merusak sektor pertanian yang bisa merugikan petani kita,” ujar Agus Sunanto Sebagai Kepala Balai Besar Karantina Pertanian Belawan. Saat ini, beras ilegal telah dipindahkan dari palka Kapal KM Akarasa ke gudang Karantina Pertanian Belawan di jalan AH Nasution Gedung Johor Medan untuk penyidikan PPNS Karantina Belawan.

Oleh karena itu penulis tertarik melakukan penelitian dalam bentuk tesis dengan judul: **Implementasi Undang-Undang No. 21 Tahun 2019 tentang**

## **Karantina Hewan, Ikan, dan Tumbuhan pada Balai Besar Karantina Pertanian Belawan (Study Karantina Pertanian Belawan)**

### **1.2. Rumusan Masalah**

Adapun yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana implementasi Undang-Undang No. 21 Tahun 2019 tentang karantina hewan, ikan, dan tumbuhan pada Balai Besar Karantina Pertanian Belawan (Study Karantina Tumbuhan)
2. Faktor apa yang menjadi kendala implementasi Undang-Undang No. 21 Tahun 2019 tentang karantina hewan, ikan, dan tumbuhan pada Balai Besar Karantina Pertanian Belawan (Study Karantina Tumbuhan)

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan rumusan masalah, maka penelitian ini bertujuan:

1. Untuk menganalisis implementasi Undang-Undang No. 21 Tahun 2019 tentang karantina hewan, ikan, dan tumbuhan pada Balai Besar Karantina Pertanian Belawan (Study Karantina Tumbuhan)
2. Untuk menganalisis faktor apa yang menjadi kendala implementasi Undang-Undang No. 21 Tahun 2019 tentang karantina hewan, ikan, dan tumbuhan pada Balai Besar Karantina Pertanian Belawan (Study Karantina Tumbuhan)

#### 1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat yang dapat diperoleh dari penelitian ini adalah :

##### 1. Bagi Peneliti

Penelitian ini memberikan pemahaman yang lebih baik di bidang administrasi publik.

##### 2. Bagi Pemerintah

Penelitian ini dapat digunakan sebagai pertimbangan untuk melakukan perbaikan dalam mengimplementasikan Undang-Undang No. 21 Tahun 2019 tentang karantina hewan, ikan, dan tumbuhan Pada Balai Besar Karantina Pertanian Belawan (Study Karantina Tumbuhan).

##### 3. Bagi Aparatur Sipil Negara

Penelitian ini menjadi bahan masukan pengetahuan kepada ASN agar dapat mengetahui proses pelayanan karantina.

##### 4. Bagi Peneliti Selanjutnya

Penelitian ini bermanfaat sebagai acuan atau referensi guna melakukan pengembangan penelitian selanjutnya.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1. Kerangka Teori**

##### **2.1.1. Konsep Implementasi Kebijakan**

Implementasi kebijakan, dalam pengertian yang luas dipandang sebagai suatu tindakan dari proses kebijakan segera setelah undang-undang ditetapkan oleh lembaga yang berwenang, dan selanjutnya dilakukan oleh pemerintah, individu secara pribadi atau kelompok masyarakat untuk mencapai tujuan. Tindakan-tindakan yang dilakukan itu harus mampu mengaitkan antara tujuan yang dirumuskan dan realisasi atau hasil yang akan dan atau telah dilakukan, agar ada sinkronisasi. Grindle dalam Subarsono (2014:6) menghubungkan antara tujuan kebijakan terhadap realisasi dengan hasil kegiatan pemerintah, dengan menyatakan bahwa secara umum, tugas implementasi adalah membangun hubungan yang memungkinkan tujuan kebijakan publik direalisasikan sebagai hasil dari kegiatan pemerintah. Karena itu, dalam melibatkan penciptaan sistem penyampaian kebijakan, di mana cara-cara khusus dirancang dan diupayakan dengan harapan tiba di tujuan tertentu.

Tindakan-tindakan yang cermat tersebut dalam suatu organisasi dilakukan oleh pejabat yang memiliki kewenangan atau otoritas sesuai mekanisme dan prosedur yang berlaku, menggunakan sarana dan prasarana, serta dilakukan secara bersama-sama untuk mencapai tujuan.

Dalam kaitan makna implementasi tersebut, Lester dan Stewart (2015:104-105) mengemukakan bahwa implementasi bermakna pelaksanaan undang-undang

dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program. Implementasi pada sisi lain merupakan fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai suatu proses, suatu keluaran (*output*) maupun sebagai suatu dampak (*outcome*).

Pengertian tersebut menunjukkan bahwa implementasi kebijakan adalah melaksanakan undang-undang dalam bentuk program kerja yang lebih operasional oleh aktor/implementor dalam organisasi yang terorganisir dengan baik, dilakukan dengan prosedur dan teknik kerja yang jelas, serta dilakukan secara bersama-sama untuk mencapai tujuan kebijakan. Memang kenyataan menunjukkan bahwa implementasi kebijakan merupakan hal yang kompleks, karena dalam pelaksanaannya merupakan satu sistem yang tidak lepas dari sub-sub sistem yang ada (*input – proses – output*) sampai dengan *outcome* atau dampak yang ditimbulkan.

Dampak yang ditimbulkan dari implementasi kebijakan merupakan sasaran utama, oleh karena itu konsensus atau kesepakatan-kesepakatan para pejabat bawahan (implementor) sangat berperan serta dalam hal ini. Disamping itu konsensus tersebut menunjukkan bahwa motivasi dan tanggungjawab implementor dalam membangun organisasi sebagai wadah menjalankan amanah mensejahterakan masyarakat semakin terwujud.

Gross dan Berstein dalam Winarno (2016:153) mengemukakan faktor-faktor yang mempengaruhi konsensus dalam rangka pencapaian tujuan, yaitu: *Pertama*, peran serta dapat menimbulkan semangat staf yang tinggi diperlukan bagi implementasi

yang berhasil; *kedua*, peran serta menimbulkan komitmen yang besar dan tingkat komitmen yang tinggi diperlukan untuk mempengaruhi perubahan; *ketiga*, peran serta menimbulkan kejelasan yang lebih besar tentang suatu pembaruan dan kejelasan diperlukan untuk implementasi; dan *keempat*, peran serta memudahkan implementasi yang berhasil; para pejabat bawahan akan cenderung menentang suatu pembaruan, jika prakarsa atas pelaksanaan kebijakan semata-mata berasal dari pejabat yang menjadi atasan mereka.

Dalam pandangan lain, bahwa implementasi kebijakan mutlak terdiri dari 3 (tiga) unsur utama yang saling berkaitan satu sama lain sebagai suatu sistem. Menurut Abdullah (2014:11), ketiga unsur utama tersebut meliputi: “1) unsur pelaksana (*implementor*); 2) adanya program yang akan dilaksanakan; 3) *target groups*.” Pada tingkat pemerintahan, pihak yang terutama berkewajiban melaksanakan kebijakan publik adalah unit-unit administratif atau unit-unit birokrasi.

Birokrasi pemerintah sebagai pihak yang bertanggungjawab dalam implementasi kebijakan yang dalam posisinya secara hirarkial adalah para pejabat dalam struktur organisasi mempunyai kekuasaan personil. Kekuasaan personil dalam pandangan Winarno (2016:159) dapat diukur dari: *Pertama*, pejabat melakukan rekrutmen dan seleksi, penugasan dan korelasi, kenaikan pangkat, dan akhirnya pemecatan. *Kedua*, pejabat dapat melakukan kontrol anggaran belanja pada unit-unit yang ada, memiliki kewenangan untuk menanggapi pencapaian kebijakan yang memuaskan atau tidak memuaskan, dan mempunyai kekuasaan untuk mempengaruhi perilaku bawahan.

Bentuk yang dipertanggungjawabkan pemerintah dalam implementasi kebijakan adalah program-program yang telah dibuat dan disepakati sebelumnya melalui keputusan-keputusan kebijakan publik. Dalam kaitan itu Tachjan (2014:31) menyatakan bahwa pada hakekatnya implementasi kebijakan adalah implementasi program. Hal yang sama juga dikemukakan oleh Grindle dalam Subarsono (2014:6) bahwa implementasi adalah serangkaian kegiatan yang diarahkan untuk menjalankan program. Berbagai program yang bersifat operasional tersebut harus dipahami oleh implementor/pelaksana program mengenai aspek isinya, tujuan/sasaran dari program tersebut, pengalokasian anggaran dan ketepatan peruntukannya, metode dan prosedur kerja secara tepat, serta kejelasan standar yang menjadi pedoman dalam pelaksanaannya.

### **2.1.2. Model-Model Implementasi Kebijakan**

Beberapa ahli berbeda pandangan mengenai keberhasilan suatu implementasi kebijakan apabila diterapkan dalam dunia nyata. Perbedaan tersebut maksudnya adalah ada sebagian para ahli mengemukakan bahwa implementasi kebijakan itu dapat berhasil jika didukung oleh faktor-faktor yang saling menguatkan seperti sebuah sistem yang saling terkait, dan disisi lain ada yang mengemukakan sebagai variabel-variabel.

Perbedaan pandangan tersebut adalah logis karena tergantung pada konteks mana para ahli kebijakan itu memandangnya dari berbagai sisi masing-masing. Dalam mengkaji berbagai faktor dan atau variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan akan dipaparkan beberapa model implementasi kebijakan sebagai bagian berikut:

### a. Model Edwards III

Edwards III dalam Subarsono (2014:9) berpandangan bahwa dalam mengkaji implementasi kebijakan, terlebih dahulu perlu diajukan pertanyaan-pertanyaan sebagai berikut: “*What are the preconditions for successful policy implementation? What are the primary obstacles to successful policy implementation?*” Maksudnya, apa prasyarat untuk keberhasilan implementasi kebijakan? Apa hambatan utama keberhasilan implementasi kebijakan? Edwards berusaha menjawab dua pertanyaan penting ini dengan menguraikan empat faktor atau variabel krusial dalam implementasi kebijakan. Faktor-faktor atau variabel-variabel tersebut adalah: *communication, resources, dispositions or attitudes, and bureaucratic structure.*

Faktor-faktor atau variabel-variabel tersebut berpengaruh terhadap implementasi kebijakan dan bekerja secara simultan dan berinteraksi satu sama lain untuk membantu dan menghambat implementasi kebijakan. Bila ditampilkan dalam bentuk gambar bagaimana keterkaitan antara faktor-faktor atau variabel-variabel yang saling mempengaruhi baik langsung maupun tidak langsung

Model implementasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah Edward III. Ada empat faktor yang berpengaruh terhadap keberhasilan atau kegagalan implementasi suatu kebijakan menurut Subarsono (2012:90), yaitu: komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur organisasi. Adapun penjelasannya sebagai berikut:

### a. Komunikasi

Komunikasi dapat juga diartikan sebagai suatu proses penyampaian suatu informasi, ide, pengertian dari seseorang kepada orang lain melalui cara lisan, tertulis ataupun cara non verbal dengan tujuan orang lain tersebut agar dapat menerima/ menginterpretasikannya sesuai dengan maksud yang dikehendaki misalnya penyampaian pesan ke personil yang tepat, kejelasan pesan, konsistensi pesan, kemampuan pemberi dan penerima pesan untuk memahami maksud pesan, cara penyampaian pesan media/sarana penyampaian pesan. Indikator untuk dapat mengukur suatu keberhasilan dalam variabel komunikasi ada tiga yaitu transmisi, konsistensi dan kejelasan.

1. Transmisi; didalam mengimplementasikan suatu keputusan, harus disadari bahwa pengambil keputusan yang telah dibuat dalam suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan. Penyampaian komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik juga. Menurut Winarno (2012) terdapat tiga hambatan didalam mentransmisikan perintah-perintah implementasi, yaitu : (i) pertentangan pendapat antara pelaksana dengan perintah yang dikeluarkan oleh pengambil kebijakan; (ii) informasi melewati berlapis-lapis hierarki birokrasi; dan (iii) persepsi yang selektif dan ketidakmampuan para pelaksana untuk mengetahui persyaratan-persyaratan suatu kebijakan.
2. Kejelasan; Dalam mengimplementasikan kebijakan sebagaimana yang dicapai, maka arahan/petunjuk dalam pelaksanaan yang diterima oleh pelaksana kebijakan tersebut harus jelas

3. Konsistensi; Jika suatu implementasi kebijakan yang kita jalankan supaya berjalan secara efektif, maka perintah pelaksanaan harus konsisten (harus diterapkan dan dilaksanakan)

#### **b. Sumber Daya**

Merupakan suatu hal dalam penyediaan kebijakan publik yang efektif. Ada beberapa indikator-indikator didalamnya, yaitu

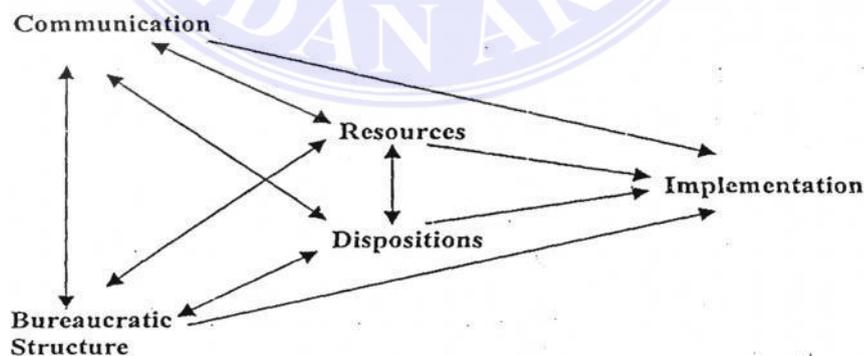
1. Staf; bahwa sumber daya merupakan dukungan dalam implementasi kebijakan yang efektif adalah Sumber Daya Manusia (SDM) yang harus mempunyai kecakapan keterampilan yang dibutuhkan atau yang menguasai dibidangnya.
2. Informasi; implementasi kebijakan didalam informasi ini ada dua bentuk, yaitu: (i) informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Implementor harus tau apa yang dilakukan dan bagaimana mereka melakukannya; (ii) informasi mengenai data dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi kebijakan pemerintah yang ditetapkan.
3. Wewenang; wewenang ini dapat berupa dari memberi bantuan sampai memaksakan perilaku. Pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam suatu kebijakan.
4. Fasilitas; fasilitas merupakan faktor pendukung didalam suatu implementasi yang akan dijalankan. Tanpa adanya fasilitas pendukung untuk sarana dan prasarana maka besar kemungkinan implementasi yang akan direncanakan tidak dapat berhasil/ terlaksana secara baik.

### c. Disposisi;

Disposisi atau sikap para pelaksana adalah variabel ketiga yang mempengaruhi suatu tingkat keberhasilan dalam implementasi kebijakan publik. Disposisi dapat diartikan sebagai pernyataan evaluatif seseorang terhadap suatu keadaan yang terdiri dari komponen kognitif, afektif, tindakan, serta terpengaruh oleh pandangan kelompok

### d. Struktur Birokrasi;

Struktur birokrasi adalah variabel keempat yang merupakan tingkat keberhasilan implementasi kebijakan publik. Struktur organisasi yang menentukan bagaimana pekerjaan dibagi, dikelompokkan dan dikoordinasikan secara formal yang meliputi dimensi pembagian pekerjaan, garis komando, cakupan kendali, formalisasi aturan dan *Standart Operating Procedur (SOP)*. SOP merupakan suatu prosedur atau aktivitas rutin yang dapat memungkinkan para pegawai akan melaksanakan kegiatan/pekerjaan nya setiap hari yang mengacu pada standar yang telah ditetapkan.



Gambar 2.1. Implementasi Kebijakan Menurut Edwards III

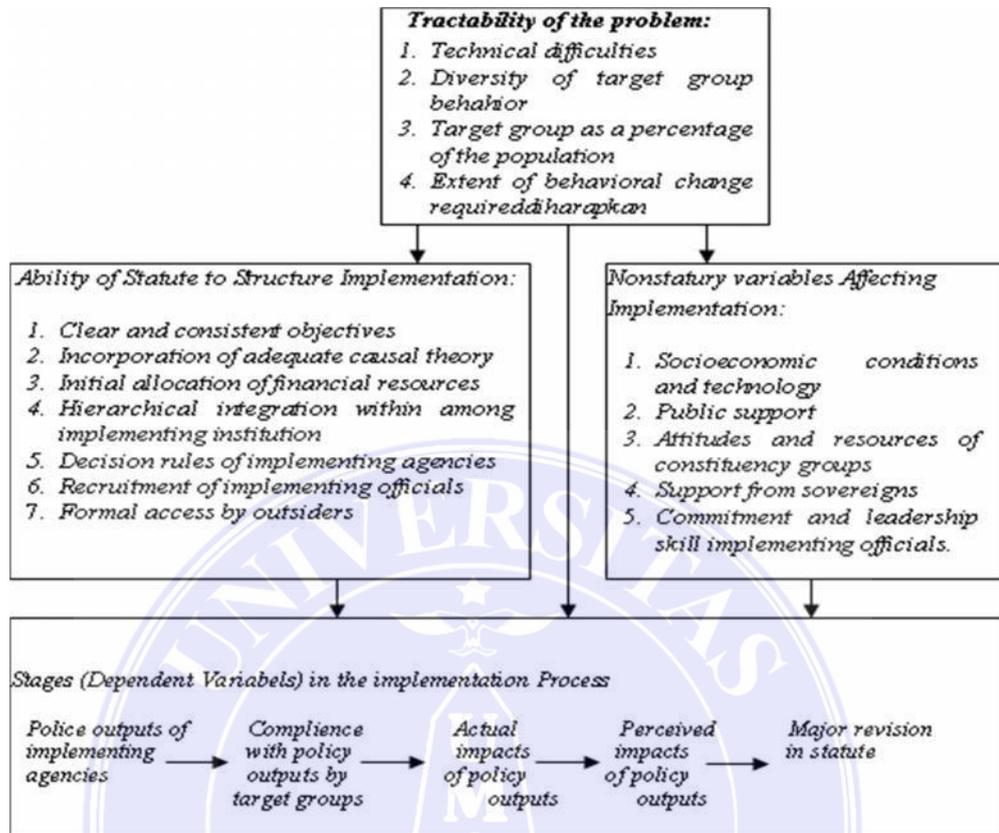
Dari gambar tersebut nampak bahwa faktor-faktor komunikasi, sumber daya, sikap implementor, dan struktur birokrasi dapat secara langsung

mempengaruhi implementasi kebijakan. Disamping itu secara tidak langsung faktor-faktor tersebut mempengaruhi implementasi kebijakan melalui dampak dari masing-masing faktor. Dengan kata lain, masing-masing faktor tersebut saling pengaruh-mempengaruhi, kemudian secara bersama-sama mempengaruhi implementasi kebijakan.

#### **b. Model Mazmanian and Sabatier**

Pemikiran Mazmanian dan Sabatier dalam Tachjan (2014:58) yang dituangkan dalam tulisan mereka yang berjudul “*A Frame Work for Implementations Analysis*” bahwa implementasi kebijakan merupakan fungsi dari tiga variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Keseluruhan proses implementasi selanjutnya diklasifikasi oleh Mazmanian dan Sabatier dalam Tachjan (2014:58) dalam tiga variabel sebagai berikut: “*1. Tractability of the problems; 2) Ability of policy decision to structure implementation; and 3) Nonstatutory variable affecting implementation.*”

Berikut ini digambarkan kerangka pemikiran Mazmanian dan Sabatier dalam Tachjan (2014:59-60) tentang implementasi kebijakan.



Gambar 2.2. Model Implementasi Kebijakan Menurut Sabatier dan Mazmanian

Uraian lebih jelas mengenai pemikiran Mazmanian dan Sabatier dirumuskan lebih operasional oleh Tachjan (2014:59-60), sebagai berikut:

1. Mudah/tidaknya masalah dikendalikan, dengan indikator: kesukaran-kesukaran teknis, keragaman perilaku kelompok sasaran, prosentase kelompok sasaran sebanding jumlah penduduk, dan ruang lingkup perubahan perilaku yang diinginkan.
2. Kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi, dengan indikator: kejelasan dan konsistensi tujuan, digunakannya teori kausal yang memadai, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan

hierarki dalam dan diantara lembaga pelaksana, aturan-aturan keputusan dari badan pelaksana, akses formal pihak luar.

3. Variabel di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi, dengan indikator: kondisi sosio-ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok-kelompok, dukungan dari pejabat atasan, komitmen dan kemampuan kepemimpinan pejabat-pejabat pelaksana.

### c. Model Van Meter dan Van Horn

Van Meter and Van Horn dalam Subarsono (2014:10) menyatakan bahwa kinerja implementasi kebijakan pada dasarnya merupakan penilaian atas tingkat tercapainya standar dan sasaran tertentu yang telah ditetapkan dalam suatu kebijakan. Model yang mereka kembangkan lebih populer disebut sebagai *A Model of the Policy Implementation Process*. Model ini menjelaskan bahwa kinerja kebijakan dipengaruhi oleh beberapa variabel bebas yang saling berkaitan. Model yang ditawarkan meliputi enam variabel yang membentuk kaitan (*linkage*) antara kebijakan dan kinerja (*performance*). Model ini tidak hanya menentukan hubungan-hubungan antara variabel-variabel bebas dan variabel terikat mengenai kepentingan-kepentingan, tetapi juga menjelaskan hubungan-hubungan antar variabel-variabel bebas. Variabel-variabel tersebut seperti diuraikan oleh Tachjan (2014:39-40), meliputi: standar dan sasaran kebijakan, sumberdaya, karakteristik organisasi pelaksana, komunikasi antar organisasi terkait dengan kegiatan-kegiatan pelaksanaan, sikap para pelaksana, lingkungan sosial, ekonomi dan politik.

Menentukan indikator-indikator untuk mengukur keberhasilan implementasi kebijakan merupakan tahapan krusial yang dihadapi oleh implementor di lapangan. Oleh karena itu Meter dan Horn menyarankan sebelum suatu kebijakan diimplementasikan ditentukan terlebih dahulu standar dan sasaran program secara tertulis, sehingga para implementor melakukan aktivitasnya mengacu pada standar yang ada, dan hasil pekerjaan yang dilakukan tidak menyimpang dari sasaran.

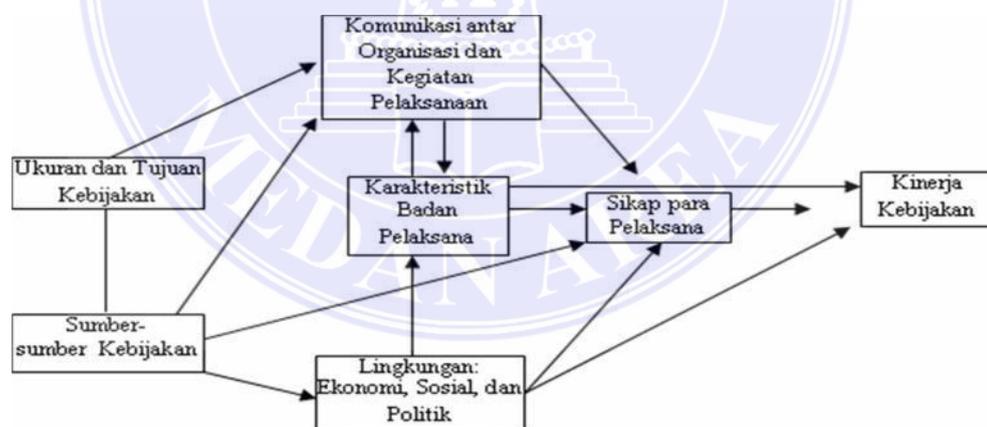
Winarno (2016:159) lebih spesifik memaknai pemikiran Meter dan Horn, khususnya dalam komunikasi organisasi yang perlu dibaharui adalah pada rekrutmen dan seleksi, penugasan dan relokasi, kenaikan pangkat, dan bahkan kalau perlu tindakan pemecatan. Hal ini menunjukkan bahwa komunikasi organisasi tersebut sifatnya tegas, tetapi tetap menurut koridor atau aturan yang ada dan tidak mengesampingkan suasana komunikasi yang fleksibel, humoris dan suasana senda gurau. Komunikasi organisasi sering terlalu tegang, bahkan terlalu panas antara pejabat dan pelaksana kebijakan disebabkan oleh pemaknaan yang keliru diantara pelaksana kebijakan dalam pelaksanaan kegiatan, misalnya benturan kekurangan dana, diantara pelaksana tidak bekerja sesuai target, dan mungkin tidak sinkronnya antara hasil capaian dengan kondisi di lapangan.

Implementasi kebijakan juga tidak terlepas dengan karakteristik badan-badan pelaksana yang juga mempengaruhi pencapaian kebijakan. Karakteristik badan-badan ini diidentikkan oleh Meter dan Horn dengan struktur birokrasi. Struktur birokrasi pada umumnya dicirikan oleh adanya kekakuan dalam alur kerja, terlalu ketatnya norma-norma dan pola-pola hubungan yang secara rutinitas

berlaku dalam organisasi atau suatu lembaga yang memungkinkan suasana dinamis tidak tercipta. Kecenderungan yang diinginkan adalah suasana tidak formal dan tidak terlalu dibatasi oleh sekat-sekat yang terlalu kaku.

Berikutnya adalah variabel kondisi ekonomi, sosial dan politik. Untuk menilai kinerja implementasi kebijakan yang perlu dipertimbangkan adalah sejauhmana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan sosial, ekonomi, dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi biang keladi dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan.

Dari beberapa uraian mengenai variabel-variabel yang saling mempengaruhi terhadap kinerja implementasi kebijakan, dapat gambarkan sebagai berikut:



Gambar 2.3. Model Implementasi Kebijakan Menurut Van Meter & Van Horn

#### d. Model Merilee S. Grindle

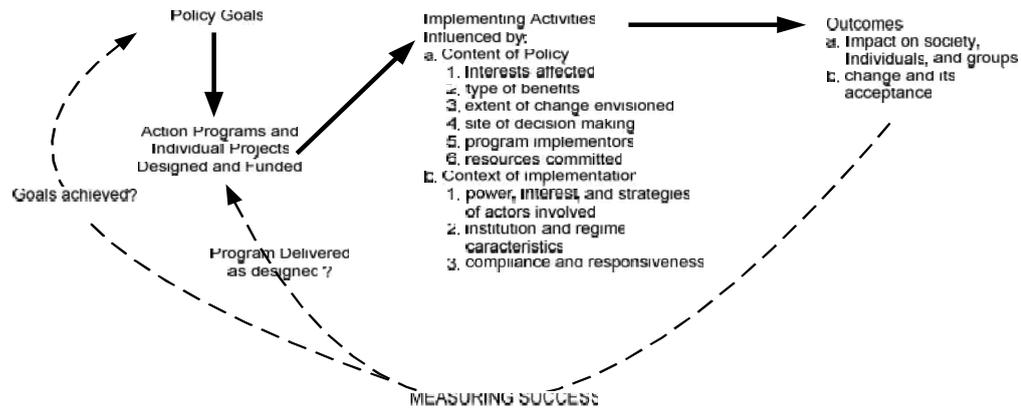
Model Merilee S. Grindle dalam Subarsono (2014:11) lebih dikenal dengan pendekatan *top-down*. Pendekatan ini dikenal dengan: *Implementation is A Political and Administrative Process*. Menurut Grindle dalam Subarsono

(2014:11) variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik meliputi dua hal: *pertama*, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan kebijakan sesuai dengan yang ditentukan (*design*) dengan merujuk pada aksi kebijakannya. *Kedua*, apakah tujuan kebijakan tercapai. Tolok ukurnya dilihat dari dua faktor: 1) dampak atau efek pada masyarakat secara individu dan kelompok; 2) tingkat perubahan yang terjadi serta penerimaan kelompok sasaran.

Oleh karena itu Grindle dalam Subarsono (2014:11) mengomentari mengenai implementasi kebijakan sebagai berikut: Implementasi kebijakan sesungguhnya tidaklah sekadar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, ia menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan.

Kerangka pemikiran Merilee S. Grindle dalam Subarsono (2014:12) mengenai implementasi kebijakan khususnya di negara berkembang keberhasilannya ditentukan oleh derajat *implementability* dari kebijakan tersebut, yaitu *Content of Policy* (isi kebijakan) *and Context of Implementation* (konteks implementasi).

Gambaran mengenai variabel yang saling mempengaruhi dalam implementasi kebijakan digambarkan dalam ilustrasi berikut.



Gambar 2.4. Implementation Sebagai Proses Politik dan Administrasi

Beberapa model implementasi kebijakan yang telah diuraikan di atas pada prinsipnya memiliki keunggulan masing-masing sesuai dengan pandangan dari ahli yang memunculkan model tersebut dan konteks dimana kebijakan itu diimplementasikan. Tidak ada variabel tunggal yang sangat cocok betul atau sesuai dalam suatu kegiatan implementasi kebijakan. Keberhasilan implementasi kebijakan sangat ditentukan oleh banyak faktor, baik menyangkut kebijakan yang diimplementasikan, pelaksana kebijakan, maupun lingkungan dimana kebijakan tersebut diimplementasikan (*target group*). Pada tesis ini, penulis mengemukakan dan menguraikan tentang Implementasi Undang-Undang No. 21 Tahun 2019 tentang Karantina Hewan, Ikan, dan Tumbuhan Dalam Rangka Peningkatan Pelayanan Karantina Tumbuhan pada Balai Besar Karantina Pertanian Belawan. Alasan utama diadopsinya Model Edwards III tersebut adalah bahwa keempat dimensi pada model tersebut dapat menjelaskan secara komprehensif tentang implementasi kebijakan.

### 2.1.3. Ruang Lingkup Konservasi Sumber Daya Alam

Konservasi berasal dari kata *conservation* yang terdiri atas kata *con* (*together*) dan *servare* (*keep/save*) yang memiliki pengertian mengenai upaya memelihara apa yang kita punya (*keep/save what you have*), namun digunakan secara bijaksana (*wise use*) (Forgan dan Fadli, 2017).

Pengertian konservasi dikutip dari *Oxford Dictionary* menjelaskan konservasi atau *conservation* ini adalah: *protection of the natural environment dan prevention of loss, waste, etc.* Konservasi atau *conservation* dapat dimaknai sebagai:

- a. *The act or process of conserving;*
- b. *Preservation or restoration from loss, damage, or neglect: manuscripts saved from deterioration under the program of library conservation;*
- c. *The protection, preservation, management, or restoration of wildlife and of natural resources such as forests, soil, and water, atau;*
- d. *The maintenance of a physical quantity, such as energy or mass, during a physical or chemical change.*

Pengertian konservasi, sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 tahun 1990 tentang Konservasi Sumberdaya Alam Hayati dan Ekosistemnya adalah: "Konservasi sumber daya alam hayati adalah pengelolaan sumber daya alam hayati yang pemanfaatannya dilakukan secara bijaksana untuk menjamin kesinambungan persediaannya dengan tetap memelihara dan meningkatkan kualitas keanekaragaman dan nilainya."

Konservasi sumberdaya alam hayati dilakukan melalui tiga kegiatan, yaitu (Akhmad, 2017):

- a. Perlindungan sistem penyangga kehidupan,
- b. Pengawetan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa beserta ekosistemnya, dan
- c. Pemanfaatan secara lestari sumberdaya alam hayati dan ekosistemnya, dalam konteks ini konservasi keanekaragaman hayati (*biodiversity*) merupakan bagian tak terpisahkan dari pengertian konservasi sumberdaya alam hayati.

Pengertian Sumber Daya Alam berarti sesuatu yang ada di alam yang berguna dan mempunyai nilai dalam kondisi dimana pada saat menemukannya (Seta, 2017). Tidak dapat dikatakan Sumber Daya Alam apabila sesuatu yang ditemukan tidak diketahui kegunaannya sehingga tidak mempunyai nilai, atau sesuatu yang berguna tetapi tidak tersedia dalam jumlah besar dibanding permintaannya sehingga dianggap tidak bernilai. Secara ringkasnya, sesuatu dikatakan Sumber Daya Alam apabila memenuhi 3 syarat yaitu (Solihin dan Sudirja, 2016):

- a. Sesuatu itu ada,
- b. Dapat diambil, dan
- c. Bermanfaat.

Pengertian Sumber Daya Alam mempunyai sifat dinamis, dalam arti peluang sesuatu benda menjadi sumberdaya selalu terbuka. Pemahaman mengenai

Sumber Daya Alam akan semakin jelas jika dilihat menurut jenisnya. Berdasarkan wujud fisiknya, Sumber Daya Alam dapat dibedakan menjadi 4 klasifikasi yaitu (Solihin dan Sudirja, 2016):

a. Sumberdaya Lahan Segala sesuatu yang bisa memberikan manfaat di lingkungan fisik dimana meliputi tanah, iklim, relief, hidrologi dan vegetasi dimana faktor-faktor tersebut mempengaruhi potensi penggunaannya.

b. Sumberdaya Hutan

Sebuah areal atau wilayah yang luas atau sangat luas, biasanya terletak di lereng sebuah pegunungan (dataran tinggi) yang mempunyai ciri khas banyak ditumbuhi berbagai macam pohon atau salah satu jenis pohon tertentu yang sangat padat. Sumber daya hutan menghasilkan banyak barang untuk kepentingan kesejahteraan manusia baik secara langsung maupun tidak langsung. Secara tidak langsung keberadaan hutan membantu manusia untuk mendapatkan udara sejuk, bersih, segar dan sehat serta berguna sebagai sumber air, peresapan air bersih dan sehat. Bilamana tidak ada hutan maka kedua hal tersebut tidak mungkin dengan mudah kita dapatkan.

c. Sumberdaya Air

Sumber daya berupa air yang berguna atau potensial bagi manusia. Kegunaan air meliputi penggunaan di bidang pertanian, industri rumah tangga, rekreasi dan aktivitas lingkungan. Sangat jelas terlihat bahwa seluruh manusia membutuhkan air tawar. 97% air di bumi adalah air asin

dan hanya 3% berupa air tawar yang lebih dari 2 per tiga bagiannya berada dalam bentuk es di glasier dan es kutub. Air tawar yang tidak membeku dapat ditemukan terutama di dalam tanah berupa air tanah, dan hanya sebagian kecil berada di atas permukaan tanah dan di udara.

#### d. Sumberdaya Mineral

Sumber Daya Mineral adalah endapan mineral yang diharapkan dapat dimanfaatkan secara nyata. Sumber Daya Mineral dengan sesuai tertentu dapat berubah menjadi cadangan kebutuhan energi setelah dilakukan pengkajian kelayakan tambang dan memenuhi kriteria layak tambang, sebagai salah satu sumberdaya alam, maka sumber daya mineral merupakan sumber yang sangat penting dalam kehidupan manusia, seperti beberapa jenis mineral, yakni minyak dan gas bumi.

Konservasi Sumber Daya Alam menjadi tanggung jawab bersama dari seluruh umat di muka bumi, oleh karena itu perlu dipertimbangkan terjalannya perlindungan dan pemanfaatannya yang berkelanjutan tanpa merusak ataupun menghilangkan semua unsur manfaatnya yang berguna bagi umat manusia baik secara regional atau khususnya di Indonesia dan internasional.

### **2.1.4. Karantina Hewan, Ikan dan Tumbuhan**

#### **2.1.4.1. Pengertian Karantina**

Karantina dalam bahasa Latin “QUARANTA” yang berarti empat puluh. Istilah tersebut lahir sekitar abad XIV, ketika penguasa di Venezia menetapkan batas waktu yang diberlakukan untuk menolak masuk dan merapatnya kapal yang datang dari negara lain, untuk menghindari terjangkitnya penyakit menular.

Awak kapal dan penumpangnya diharuskan untuk tinggal dan terisolasi di dalam kapal selama 40 hari, untuk mendeteksi kemungkinan terbawanya penyakit.

Menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia, karantina diartikan sebagai : (1) tempat penginapan yang terpaksa berhubung dengan kesehatan, atau pelanggaran masuk tanpa izin ke suatu negara; (2) tempat menahan sesuatu (binatang, tanaman atau tumbuhan untuk mencegah tersebarnya penyakit dari benda-benda itu) (Badudu dan Zain, 2011:286). Sedangkan menurut Isnadi (2010:1) bahwa karantina adalah pembatasan secara hukum dalam lalu lintas komoditi pertanian dengan tujuan untuk mencegah dan menghambat menetapnya hama penyakit.

Sejarah telah berulang kali membuktikan bahwa hama atau penyakit pada makhluk hidup, termasuk hewan dan tumbuh-tumbuhan, dapat menular dari satu wilayah ke wilayah Negara lain melalui lalu lintas manusia atau benda-benda yang menjadi media pembawa. Untuk hama dan penyakit hewan, penularannya dapat terjadi melalui lalu-lintas hewan dan produk-produknya, organisme pengganggu tumbuhan dapat menyebar melalui tanaman hidup dan bagian tanaman.

Sejarah Karantina Pertanian di Indonesia telah diawali sejak jaman penjajahan Hindia Belanda, hal ini diawali dengan adanya penyebaran penyakit karat daun kopi yang disebabkan oleh *Hemileia vastatrix* di Srilangka. Pemerintah kolonial menyadari bahwa pada saat itu perkebunan kopi di Indonesia merupakan sumber utama pendapatan. Menyadari akan ancaman penyakit tersebut maka pemerintah berusaha keras mencegah penyebaran penyakit tersebut ke Indonesia. Sebagaimana diketahui Areal perkebunan kopi berkembang luas,

khususnya di Jawa, sejak Gubernur Jenderal Van den Bosch memperkenalkan Sistem Tanam Paksa (Cultuurstelsel ) pada tahun 1832. Bertitik tolak dari kecemasan Hindia Belanda terhadap penyakit kopi, lahirlah Ordonansi 19 Desember 1877 (Staatsblad No.262) yang melarang pemasukan tanaman kopi dan biji kopi dari Srilanka. Ordonansi tersebut merupakan pertama kali yang dikeluarkan pemerintah Hindia Belanda dalam bidang perkarantina tumbuhan di Indonesia.

Beberapa waktu setelah terbitnya Ordonansi pertama, terbit Ordonansi baru yaitu Ordonansi 28 Januari 1914 (Staatsblad No.161) yang mengatur tentang pengawasan terhadap pemasukan buah-buahan segar dari Australia yang dilakukan oleh seorang ahli. Penyelenggaraan kegiatan perkarantina secara institusional di Indonesia secara nyata baru dimulai oleh sebuah organisasi pemerintah bernama Instituut voor Plantenziekten en Cultures (Balai Penyelidikan Penyakit Tanaman dan Budidaya) Pada saat yang bersamaan dapat diketahui bahwa di daerah bagian barat Ausatralia sedang terjangkit hama lalat buah (Mediterranean Fruitfly) atau dikenal dengan nama latin *Ceratitis capitata*. Dari ordonansi inilah dibentuk organisasi penyelenggaraan kegiatan perkarantina secara konstitusi bernama Instituut voor Platenziekten en Cultures (Balai Penyelidikan Penyakit Tanaman dan Budidaya).

Pada tahun 1983 unsur Pusat Karantina Pertanian yang terdiri atas karantina tumbuhan dan hewan diintegrasikan. Selain itu status sebelumnya di bawah pengawasan Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian dialihkan kembali ke Sekretaris Jenderal dengan pembinaan operasional secara langsung di

bawah Menteri Pertanian. Sementara Karantina Ikan yang masih embrio terus berproses menjadi Bidang Karantina Ikan pada Kantor Pusat Karantina Pertanian.

Pada tahun 1985 Direktorat Jenderal Peternakan menyerahkan pembinaan unit karantina hewan, sedangkan Badan Litbang Pertanian menyerahkan pembinaan unit karantina tumbuhan, masing-masing kepada Sekretariat Jenderal Departemen Pertanian.

Di bidang peraturan perundangan tanggal 8 Juni 1992 adalah yang monumental dan hari yang tidak terlupakan, karena Presiden Republik Indonesia menandatangani Undang-Undang No.16 tahun 1992 Tentang Karantina Hewan, Ikan dan Tumbuhan. Perkembangan di bidang legislasi terus berlanjut dengan terbitnya Peraturan Pemerintah (PP) No. 82 tahun 2000 tentang Karantina Hewan dan kemudian lahir PP No. 14 tahun 2002 tentang Karantina Tumbuhan.

Selanjutnya pada 1995-1996 reorganisasi lingkup Departemen Pertanian, Pusat Karantina Pertanian kembali dipindah ke Eselon I lain yaitu Badan Agribisnis. Setelah melalui masa reformasi yang sulit dan transisi yang terus berlanjut melalui perjalanan panjang, berliku dan pasang surut; pada tanggal 27 September 2001 Karantina Ikan diserahkan ke Departemen Kelautan dan Perikanan, masa tersebut diakhiri dengan terbitnya Keputusan Presiden No.58 tahun 2001 menyatakan lahirnya Badan Karantina Pertanian unit Eselon I a di Departemen Pertanian.

Tahun 2001 dapat dianggap sebagai tahun tonggak sejarah bagi perkembangan organisasi karantina pertanian Indonesia. Berdasarkan Keppres Nomor. 58 tahun 2001 Karantina Pertanian telah berkembang menjadi Unit

Eselon I di lingkungan Departemen Pertanian. Di tahun-tahun sebelumnya dapat diketahui bahwa perkembangan organisasi karantina melalui perjalanan yang panjang, berliku dan melewati pasang surut, kini institusi karantina pertanian berada pada posisi yang sangat strategis, yakni sebagai unit eselon I di lingkup Departemen Pertanian.

Pelaksanaan ketentuan karantina pertanian pada tempat-tempat pemasukan dan pengeluaran di Indonesia, akan menyumbangkan peningkatan rasa percaya diri dari konsumen baik di dalam maupun di luar negeri. Penyempurnaan organisasi Badan Karantina Pertanian dilakukan berdasar Peraturan Menteri Pertanian No.299 /tahun 2005 dengan penambahan Pusat Informasi dan dan Keamanan Hayati sebagai salah satu unit eselon II, sedangkan Pusat Tehnik dan Metoda dihilangkan.

Sejak keluarnya Keputusan Menteri Pertanian No. 22 tahun 2008 Badan Karantina Pertanian melalui reorganisasi melakukan fusi karantina hewan dan tumbuhan menjadi Karantina Pertanian, yang dilanjutkan dengan Keputusan Menteri Pertanian No. 808/Kpts/KP.330/6/2008 tentang pengangkatan dalam jabatan struktural Unit Pelayanan Teknis dari Balai Besar, Balai, Stasiun Karantian Pertanian mewujudkan integrasi penggabungan karantina hewan dan tumbuhan dalam kerangka operasional di lapangan (<https://karantina.pertanian.go.id/page-7-sejarah.html>, diakses pada tanggal 6 November 2020).

#### **2.1.4.2. Karantina Dan Perlindungan Bagi Terwujudnya Pertanian Yang Berkelanjutan**

Undang-undang Nomor 21 Tahun 2019 tentang Karantina Hewan, Ikan, dan Tumbuhan merupakan dasar hukum karantina pertanian untuk mengawasi lalu lintas produk pertanian impor/ekspor dan antar area dalam wilayah Republik Indonesia serta pengawasan penyebaran hama/penyakit hewan/ ikan dan organisme pengganggu tumbuhan karantina. Lahirnya undang-undang ini menunjukkan komitmen Indonesia dalam mematuhi ikatan-ikatan normatif konvensi internasional maupun regional. Berdasarkan Undang-Undang ini, maka pengawasan produk pertanian dapat dilihat dari dua aspek, pertama dari aspek lingkungan dengan mewujudkan pertanian yang berkelanjutan yang dilakukan dengan menjaga keanekaragaman hayati yang ada di Indonesia, yang kedua dalam aspek perdagangan di mana karantina dapat menjadi salah satu aspek yang menentukan di bidang perdagangan khususnya dalam membendung masuknya produk pertanian yang tidak aman dan tidak layak dikonsumsi dari luar wilayah Indonesia.

Dengan disetujuinya Kesepakatan Umum tentang Tarif dan Perdagangan (*General Agreement on Tariffs and Trade/GATT*) dalam perdagangan dunia, pembatasan terhadap impor tidak lagi didasarkan pada pengenaan tarif impor yang tinggi atau tindakan-tindakan lain yang sejalan dengan hal tersebut, akan tetapi pembatasan dilakukan melalui ketentuan-ketentuan non-tarif khususnya yang terdapat dalam *Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS Agreement)* dan *Agreement on Technical Barriers To Trade*.

UU Karantina Hewan, Ikan dan Tumbuhan bertujuan melindungi sumberdaya alam hayati Republik Indonesia dari gangguan dan kepunahannya akibat hama/penyakit hewan/ikan dan organisme pengganggu tumbuhan (OPT) berbahaya. Sementara itu SPS sebagai bagian dari GATT bertujuan untuk melindungi kehidupan dan kesehatan manusia, hewan, dan tumbuhan. Republik Indonesia sebagai anggota WTO mempunyai hak melakukan tindakan sanitari dan phytosanitari yang sepantasnya dengan berdasarkan pada prinsip-prinsip keilmuan (*scientific principles*) dan merujuk pada standar/petunjuk/rekomendasi internasional.

Tanah air Indonesia dikaruniai Tuhan Yang Maha Esa berbagai jenis sumberdaya alam hayati berupa anekaragam jenis hewan, ikan, dan tumbuhan yang perlu dijaga dan dilindungi kelestariannya. Dengan meningkatnya lalu lintas hewan, ikan, dan tumbuhan antar negara dan dari suatu area ke area lain di dalam wilayah negara Republik Indonesia, baik dalam rangka perdagangan, pertukaran, maupun penyebarannya semakin membuka peluang bagi kemungkinan masuk dan menyebarnya hama dan penyakit hewan, hama dan penyakit ikan, serta organisme pengganggu tumbuhan yang berbahaya atau menular yang dapat merusak sumberdaya alam hayati.

Untuk mencegah masuknya hama dan penyakit hewan, hama dan penyakit ikan, serta organisme pengganggu tumbuhan ke wilayah negara Republik Indonesia mencegah tersebarnya dari suatu area ke area lain, dan mencegah keluarnya dari wilayah negara Republik Indonesia, di perlukan karantina hewan, ikan, dan tumbuhan dalam satu sistem yang maju dan tangguh.

Fungsi pengamanan pangan dan pakan (*food and feed sanitary*) dilakukan dengan melindungi kesehatan manusia dan hewan dalam suatu kawasan dari risiko yang disebabkan oleh: a) bahan tambahan (aditif); b) kontaminan; c) racun (termasuk residu pestisida); atau d) organisme penyebab penyakit yang ada di dalam makanan, minuman, atau pakan. Untuk menjaga agar jangan sampai hal tersebut terjadi, maka arus masuk/keluar komoditas pertanian harus melalui pemeriksaan dan dilakukan tindakan-tindakan karantina. Apabila tidak dilakukan tindakan apapun terhadap 4 kategori unsur berbahaya yang dimungkinkan akan selalu berpeluang terikut-serta pada komoditas pertanian dan pangan, maka negara akan mengalami kerugian yang sangat besar baik dari aspek ekonomi maupun dari aspek penyakit.

Selain itu masyarakat sebagai konsumen dapat menjadi korban baik secara langsung melalui pangan ataupun secara tidak langsung (melalui pakan yang dimakan oleh ternak) atas akumulasi cemaran tersebut pada jangka waktu tertentu.

Menurut Purakusumah dan Praminto (2012:33) bahwa karantina tumbuhan didefinisikan sebagai cara pengendalian hama dan penyakit tanaman melalui perundang-undangan dan peraturan. Dasar cara pengendalian tersebut mencegah masuknya dan menetapnya (*establishment*) hama dan penyakit baru tanaman, eradikasi, pembatasan (*containment*) atau mengendalikan hama dan penyakit tanaman yang telah menetap di suatu daerah yang terbatas.

Menurut Diphayana (2011:2), istilah karantina tumbuhan, dalam bahasa Inggris *plant quarantine*, merupakan istilah resmi yang digunakan di Indonesia. Istilah lain yang mempunyai arti sama antara lain adalah karantina tanaman dan

karantina tumbuh-tumbuhan, yang digunakan di Indonesia sejak kemerdekaan sampai awal tahun 1980-an.

Undang-Undang Nomor 21 tahun 2019 tentang Karantina Hewan, Ikan dan Tumbuhan menyebutkan bahwa agar penyelenggaraan Karantina dapat optimal, keberadaan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1992 tentang Karantina Hewan, Ikan, dan Tumbuhan perlu dilakukan penyesuaian mengikuti perkembangan serta kebutuhan di masyarakat. Penyesuaian Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1992 tersebut dilakukan supaya penyelenggaraan Karantina dapat:

1. mencegah masuknya HPHK, HPIK, dan OPTK dari luar negeri ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. mencegah tersebarnya HPHK, HPIK, dan OPTK dari suatu Area ke Area lain di dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
3. mencegah keluarnya HPHK, HPIK, dan organisme pengganggu Tumbuhan dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
4. mencegah masuk dan tersebarnya Agenia Hayati, Jenis Asing Invasif, dan PRG, yang berpotensi mengganggu kesehatan manusia, Hewan, Ikan, Tumbuhan dan kelestarian lingkungan;
5. mencegah masuknya Pangan atau Pakan yang tidak sesuai dengan standar keamanan dan mutu;
6. mencegah keluarnya Tumbuhan dan Satwa Liar serta Tumbuhan dan Satwa Langka dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;

7. dan melindungi kelestarian SDG Indonesia yang berupa Hewan, Ikan, dan Tumbuhan untuk dimanfaatkan secara berkelanjutan dan bertanggung jawab.

Penyelenggaraan Karantina Hewan, Ikan dan Tumbuhan mengalami banyak perubahan dalam lingkup kebijakan nasional dan internasional. Hal ini mempengaruhi keberadaan dan isi Undang-Undang Nomor 16 tahun 1992 tentang Karantina Hewan, Ikan dan Tumbuhan, yang menjadi tidak relevan lagi dengan keadaan saat ini. Terlebih adanya beberapa Undang-Undang yang lebih baru lainnya yang menggagas dan memiliki keterkaitan dengan penyelenggaraan Karantina, Undang-Undang yang lebih baru tersebut adalah:

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1994 tentang Pengesahan United Nations Convention on Biological Diversity (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa mengenai Keanekaragaman Hayati) dan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2004 tentang Pengesahan Cartagena Protocol on Biosafety to The Convention of Biological Diversity (Protokol Cartagena tentang Keamanan Hayati atas Konvensi tentang Keanekaragaman Hayati), mengatur mengenai ketentuan konvensi keanekaragaman hayati serta kerja sama pengembangan dan penguatan kelembagaan dan sumber daya manusia secara internasional dalam hal pengelolaan bioteknologi yang tepat guna, etis, dan aman, serta pengelolaan risiko untuk keamanan hayati.
2. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994 tentang Pengesahan Agreement Establishing The World Trade Organization (Persetujuan Pembentukan

Organisasi Perdagangan Dunia), Karantina tidak hanya terbatas pada upaya pencegahan masuk dan tersebarnya HPHK, HPIK, dan OPTK, tetapi juga dituntut untuk melaksanakan fungsi Karantina dan keamanan hayati dari cemaran organisme hasil rekayasa genetik (genetically modified organism/GMO), invasive alien species (IAS), dan food safety.

3. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan jo. Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan, yang mensyaratkan mutu hasil perikanan dalam pemeriksaan Karantina Ikan.
4. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2006 tentang Pengesahan International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture (Perjanjian mengenai Sumber Daya Genetik Tanaman untuk Pangan dan Pertanian), mengatur mengenai terselenggaranya sistem multilateral mengenai akses terhadap SDG tanaman pangan dan pertanian sehingga diperlukan tindakan Karantina untuk mencegah masuknya organisme pengganggu Tumbuhan, khususnya yang eksotis, yang kemungkinan terbawa oleh pemasukan SDG tanaman Pangan dan pertanian tersebut.
5. Undang-undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan terdapat ketentuan mengenai pengawasan Keamanan Pangan berupa standar dan pedoman keamanan, mutu dan gizi pangan di Tempat Pemasukan dan Tempat Pengeluaran.

## 2.2. Penelitian Terdahulu

Hasil penelitian Abdul Munif (2012) dengan judul Perspektif dan Inisiatif Pengembangan Perlakuan Karantina Tumbuhan, diperoleh hasil bahwa perdagangan komoditas pertanian antar negara memberikan dampak positif bagi perolehan devisa dan pembangunan perekonomian suatu negara. Pada sisi lain, disadari atau tidak perdagangan komoditi pertanian antar negara juga memiliki risiko terhadap berpindahnya organisme pengganggu tumbuhan (OPT) dari suatu negara ke negara lain melalui komoditas pertanian/ media pembawa yang diperdagangkan. Meningkatnya arus komoditi, terutama ke dan dari negara yang ekonominya cepat (*rapidly developing economies*) dengan perbatasan antar wilayah Indonesia yang lemah (*porous borders*) dan *land borders* ditambah dengan semakin tingginya *informal and traditional trade*, kebijakan/komitmen yang kuat terhadap *‘economic integration*, lemahnya regulasi dibidang lingkungan, terbatasnya kapasitas tenaga teknis petugas Karantina Pertanian dan masih lemahnya rencana pengembangan kerjasama antar lembaga perkarantinaan serta lemahnya komitmen pihak swasta terhadap masalah OPT akan menambah resiko masuknya OPT ke wilayah Indonesia semakin besar. Hal ini mengharuskan perlunya terus memperkuat perkarantinaan nasional baik secara kelembagaan maupun kemampuan profesionalitas sumberdayanya.

Hasil penelitian Gusti Ngurah Suartono (2016) dengan judul Kualitas Pelayanan Karantina Hewan pada Kantor Balai Karantina Pertanian Kelas II Palu, Wilayah Kerja Bandar Mutiara Sis Al Jufri Palu, diperoleh bahwa di ruang

pelayanan karantina hewan Kantor Balai Karantina Pertanian Kelas II Palu Wilayah Kerja Bandara Mutiara Sis Al Jufri Palu, bahwa kualitas pelayanan yang ditemukan berdasarkan variabel yang digunakan untuk mengukur kualitas pelayanan terdiri dari *Tangibles, Realibility, Responsiveness, Assurance* dan *Emphaty* secara keseluruhan sudah memenuhi standar kualitas dari variabel-variabel tersebut. Kualitas pelayanan karantina hewan pada kantor Balai Karantina Pertanian Kelas II Palu Wilayah Kerja Bandara Mutiara Sis Al Jufri Palu, dapat dilihat dan dirasakan secara langsung seperti tersedianya gedung dan bangunan untuk ruang pelayanan dengan peralatan-peralatan pendukung, kemampuan petugas dalam standar dan prosedur pelayanan yang benar serta kemauan petugas untuk memberikan pelayanan dengan cepat, mudah, transparan dan penuh dengan kesopanan dan keramahan sebagai wujud dari kepedulian (*emphati*).

Hasil penelitian Bazar Ristiyawan (2013) dengan judul Peranan Implementasi Kebijakan Karantina Ikan dalam Pembangunan Perikanan Berkelanjutan, diperoleh bahwa Pokok-pokok kebijakan karantina ikan sejalan dengan prinsip-prinsip kelestarian sumberdaya alam perikanan, terutama terhadap upaya konservasi melalui upaya preventif dan pengendalian terhadap HPIK. Dengan ikut berperan dalam menjaga sumberdaya alam agar tetap lestari dan dapat dimanfaatkan oleh generasi pada saat ini dan akan tetap terjaga sampai generasi yang akan datang, maka telah ikut mewujudkan salah satu prinsip pembangunan keberlanjutan yaitu keadilan antar generasi dan memenuhi prinsip keberlanjutan ekologi.

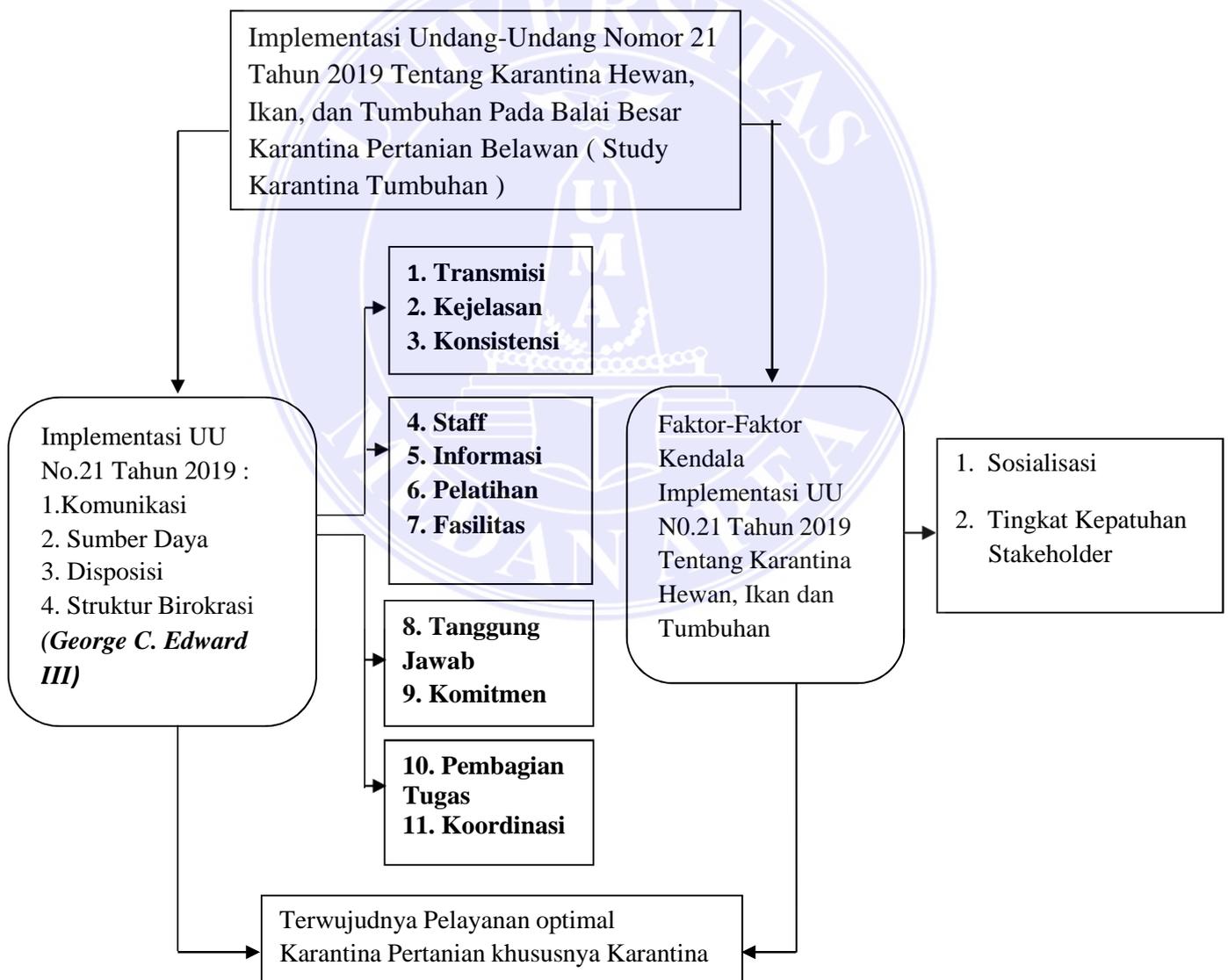
### 2.3. Perbedaan Peneliti Yang terdahulu

Dalam hal ini peneliti mengambil salah satu contoh perbedaan penelitian terdahulu yaitu Abdul Munif (2012) dengan judul Perspektif dan Inisiatif Pengembangan Perlakuan Karantina Tumbuhan. Bahwa (1) Saat ini arus komoditi meningkat, dilapangan kapasitas tenaga teknis/petugas karantina masih terbatas (2) Rencana pengembangan kerjasama antar lembaga perkarantinaan serta rendahnya tingkat kepatuhan pihak swasta terhadap masalah OPT sedangkan dengan penelitian sekarang penulis menekankan pada Sosialisasi tentang karantina dan kepedulian atau bisa juga Kepatuhan tentang karantina sehingga para pengguna jasa supaya mau melaporkan komoditi yang akan masuk/keluar dari dalam dan luar negeri Indonesia. Peran Karantina sangat berpengaruh terhadap devisa pendapatan negara.

### 2.4. Kerangka Pemikiran

Implementasi tentang Karantina khususnya karantina tumbuhan adalah dasar kebijakan pemerintah yang mengatur tentang peraturan untuk mencegah masuk dan keluar nya organisme pengganggu tumbuhan karantina (OPTK). Tindakan karantina yang dilakukan antara lain adalah tindakan pemeriksaan, pengasingan, pengamatan, perlakuan, penahanan, penolakan, pemusnahan dan pembebasan, Kebijakan ini telah tertuang dalam Undang-undang No.21 Tahun 2019 tentang Karantina Hewan, Ikan dan tumbuhan. Didalam peraturan ini semua telah tertuang syarat dan peraturan agar pertanian di Indonesia terlindungi dari hama penyakit tumbuhan (HPT) yang dapat merusak hasil pertanian. Balai Besar Karantina Pertanian Belawan merupakan instansi vertikal dari Badan Karantina

Pertanian Lingkup Kementerian Pertanian. Didalam penelitian ini peneliti menggunakan teori Edward III. Menurut teori ini keberhasilan kebijakan implementasi yaitu, komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi. Disamping itu peneliti juga menganalisis Faktor – Faktor Kendala Implementasi UU No.21 Tahun 2019 di Balai Besar Karantina Pertanian Belawan. Secara Skematik, kerangka pemikiran penelitian dapat digambarkan sebagai berikut :



Gambar 2.1. Kerangka Pemikiran

## **BAB III**

### **METODOLOGI PENELITIAN**

#### **3.1. Waktu dan Tempat Penelitian**

##### **3.1.1. Waktu Penelitian**

Penelitian ini dilaksanakan pada tanggal 10 Mei s/d 05 Juni 2021.

##### **3.1.2. Tempat Penelitian**

Penelitian dilakukan pada Kantor Balai Besar Karantina Pertanian Belawan, di Jalan Sulawesi II Ujung Baru Belawan Kota Belawan Medan.

#### **3.2. Bentuk dan Jenis Penelitian**

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif, yaitu prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan keadaan subjek/objek penelitian pada saat sekarang berdasarkan fakta yang tampak. Menurut Sugiyono (2012), “Penelitian deskriptif yaitu jenis penelitian yang memberikan gambaran atau uraian suatu keadaan pada objek yang diteliti. Teknik pengumpulan data dilakukan secara triangulasi, data yang terkumpul cenderung data kualitatif, analisa data bersifat induktif/kualitatif dan hasil penelitian kualitatif bersifat untuk memahami makna, memahami keunikan, mengkonstruksi fenomena dan menemukan hipotesa.

#### **3.3. Informan Penelitian**

Penelitian kualitatif tidak dimaksudkan untuk membuat generalisasi dari hasil penelitiannya. Menurut Suyatno (2010) bahwa informan penelitian meliputi beberapa macam, yaitu: 1) informan kunci merupakan mereka yang mengetahui

dan memiliki berbagai informasi pokok yang diperlukan dalam penelitian, 2) informan utama merupakan mereka yang terlibat langsung dalam interaksi sosial yang diteliti, 3) informan tambahan merupakan mereka yang dapat memberikan informasi walaupun tidak langsung terlibat dalam interaksi sosial yang diteliti.

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan informan kunci yaitu Kepala Balai Besar Karantina Pertanian Belawan, informan utama yaitu Kepala Bidang Karantina Tumbuhan dan informan tambahan yaitu Kepala Seksi Pelayanan Operasional Karantina Tumbuhan dan Pengusaha (Pengguna Jasa Karantina Tumbuhan).

#### 3.4. Teknik Pengumpulan Data

Ada beberapa teknik yang dapat digunakan dalam pengumpulan data penelitian. Menurut Sugiyono (2015:193) bahwa metode pengumpulan data adalah cara-cara yang digunakan oleh peneliti untuk mengumpulkan data. Dalam penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data interview (wawancara), observasi, dokumentasi, dan studi kepustakaan. Untuk memperoleh data atau informasi yang mendukung tujuan penelitian, penulis menggunakan metode pengumpulan data sebagai berikut:

1. Pengumpulan Data Primer, yaitu :
  - a. Wawancara, yaitu peneliti melakukan wawancara secara mendalam (*indepht interview*) dengan narasumber (informan) dengan berpedoman pada *interview-guidances* yang telah disusun sebelumnya. Pemberian pertanyaan kepada subjek penelitian. Dilakukan secara terbuka dan fleksibel sesuai dengan perkembangan yang terjadi selama proses

wawancara. Menurut Sugiyono (2010:194), Pengertian wawancara sebagai berikut: Wawancara digunakan sebagai teknik pengumpulan data apabila penelitian akan melaksanakan studi pendahuluan untuk menemukan permasalahan yang harus diteliti, dan juga peneliti ingin mengetahui hal-hal dari responden yang lebih mendalam dan jumlah respondennya sedikit/kecil.

- b. Observasi, yaitu pengamatan secara langsung yang dilakukan peneliti di lokasi penelitian untuk melihat kenyataan dan fakta sosial sehingga dapat dicocokkan antara hasil wawancara atau informasi dari subjek penelitian secara langsung yang digunakan untuk mendapatkan data tentang Implementasi Undang-Undang No. 21 Tahun 2019 tentang Karantina Hewan, Ikan, dan Tumbuhan Pada Balai Besar Karantina Pertanian Belawan (Study Karantina Tumbuhan). Menurut Nawawi dan Martini (1992:74), “Observasi adalah pengamatan dan pencatatan secara sistematis terhadap unsur-unsur yang tampak dalam suatu gejala atau gejala-gejala pada obyek penelitian”.

## 2. Pengumpulan Data Sekunder, yaitu:

- a. Dokumentasi, menurut Sugiyono (2008; 83) studi dokumen merupakan pelengkap dari penggunaan metode observasi dan wawancara dalam penelitian kualitatif Dokumentasi, yaitu teknik pengumpulan data dengan menggunakan catatan-catatan atau dokumen yang ada di lokasi penelitian serta sumber-sumber lain yang relevan dengan objek penelitian.

b. Studi kepustakaan adalah segala usaha yang dilakukan oleh peneliti untuk menghimpun informasi yang relevan dengan topik atau masalah yang akan atau sedang diteliti. Informasi itu dapat diperoleh dari buku-buku ilmiah, laporan penelitian, karangan ilmiah, tesis dan disertasi, peraturan-peraturan, ketetapan-ketetapan, buku tahunan, dan sumber-sumber tertulis baik tercetak maupun elektronik. Studi kepustakaan merupakan suatu kegiatan yang tidak dapat dipisahkan dari suatu penelitian.

### 3.5. Teknik Analisis Data

Menurut Moleong (2007:3) mengemukakan bahwa analisa kualitatif merupakan prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis maupun lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati. Teknik Analisis Data adalah suatu metode atau cara untuk mengolah sebuah data menjadi informasi sehingga karakteristik data tersebut menjadi mudah untuk dipahami dan juga bermanfaat untuk menemukan solusi permasalahan, yang terutama adalah masalah yang tentang sebuah penelitian. Atau analisis data juga bisa diartikan sebagai kegiatan yang dilakukan untuk merubah data hasil dari sebuah penelitian menjadi informasi yang nantinya bisa dipergunakan untuk mengambil sebuah kesimpulan. data adalah proses penyederhanaan data ke dalam bentuk yang lebih mudah dibaca dan diinterpretasikan.

Analisa data dilakukan setelah proses pengumpulan data diperoleh untuk mengetahui Implementasi Undang-Undang No. 21 Tahun 2019 tentang Karantina Hewan, Ikan, dan Tumbuhan Pada Balai Besar Karantina Pertanian Belawan

(Study Karantina Tumbuhan). Analisa data yang digunakan adalah bersifat deskriptif, yakni menggambarkan keadaan status fenomena. Dari analisa data ini mempunyai tujuan diantaranya sebagai berikut:

- a. Data dapat diberikan makna yang berguna dalam memecahkan masalah-masalah penelitian.
- b. Memperlihatkan hubungan-hubungan antara fenomena yang diajukan dalam penelitian.
- c. Untuk memberikan jawaban terhadap masalah yang diajukan dalam penelitian.
- d. Bahan untuk membuat kesimpulan serta implikasi-implikasi dan saran-saran yang berguna untuk kebijakan penelitian.

Setelah semua data terkumpul kemudian diolah atau dianalisis secara deduksi, yaitu pengelolaan data dengan menyimpulkan dari data yang bersifat umum kemudian disimpulkan menjadi khusus.

### **3.6. Definisi Konsep dan Definisi Operasional**

Definisi konseptual adalah pemaknaan dari konsep yang digunakan, sehingga memudahkan peneliti untuk mengoperasikan konsep tersebut di lapangan. Berdasarkan pengertian tersebut maka definisi konseptual yang digunakan dalam penelitian adalah :

1. Implementasi adalah suatu tindakan dari proses kebijakan segera setelah undang-undang ditetapkan oleh lembaga yang berwenang, dan selanjutnya dilakukan oleh pemerintah, individu secara pribadi atau kelompok masyarakat untuk mencapai tujuan.

2. Karantina adalah sistem yang mencegah perpindahan orang dan barang selama periode waktu tertentu untuk mencegah penularan penyakit.



## BAB V

### KESIMPULAN DAN SARAN

#### 5.1. Kesimpulan

Berdasarkan data penelitian yang telah diuraikan dalam pembahasan dapat dibuat kesimpulan sebagai berikut:

1. Implementasi UU No. 21 Tahun 2019 pada Balai Besar Karantina Pertanian Belawan sudah diterapkan namun belum terlaksana dengan optimal, hal ini dapat dilihat dari hasil analisis indikator :
  - a. Dari segi Komunikasi implementasi UU No. 21 Tahun 2019 dalam rangka peningkatan pelayanan Karantina Tumbuhan pada Balai Besar Karantina Pertanian Belawan perlu ditingkatkan agar penyampaian berita tentang karantina sampai kepada para pengusaha/pengguna jasa.
  - b. Dari segi sumber daya, implementasi belum sepenuhnya berjalan optimal. perlu dukungan dari pemerintah pusat dalam hal pendanaan Anggaran.
  - c. Dari segi disposisi, implementasi sudah berjalan dengan baik. Hal ini disebabkan pegawai telah memenuhi tanggungjawab pekerjaannya.
  - d. Dari segi struktur birokrasi, implementasi sudah berjalan dengan baik.
2. Faktor-faktor Kendala dalam Implementasi antara lain :
  - a. Sosialisasi, perlu ditingkatkan agar kebijakan dari peraturan berjalan lancar
  - b. Masih Kurang nya Tingkat Kepatuhan dari Stakeholder (Pengguna Jasa)

## 5.2. Saran

Berdasarkan kesimpulan tersebut diatas maka penulis mengemukakan saran sebagai berikut :

1. Balai Besar Karantina Pertanian Belawan perlu mengajukan anggaran kepada pemerintah (Pusat) agar dapat memenuhi kebutuhan pengadaan alat dan bahan yang lebih baik dalam guna proses operasional karantina tumbuhan, sehingga pelayanan kepada masyarakat pengguna jasa dapat ditingkatkan. Dan perlu juga penambahan staf yang sesuai dengan kompeten di bidang teknis. Dan juga perlu diadakan kegiatan pelatihan atau pendidikan yang sesuai dengan bidangnya.
2. Pimpinan instansi harus melakukan sosialisasi secara langsung maupun media sosial yang mudah diakses tentang peraturan karantina ke masyarakat pengguna jasa baik melalui tatap muka langsung, rapat, koordinasi dan monitoring ke perusahaan para pengguna jasa
3. Petugas Karantina kiranya dapat melayani keluhan para pengguna jasa didalam proses perkarantinaan sehingga pelayanan prima dapat dijalankan.

## DAFTAR PUSTAKA

### **Buku:**

- Abdullah, M.Sy. 2014. **Perkembangan dan Penerapan Studi Implementasi (*Action Research and Case Studies*)**. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.
- Badudu, J.S. dan S.M. Zain. 2011. ***Kamus Umum Bahasa Indonesia***. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Diphayana, Wahono. 2011. ***Karantina Tumbuhan di Indonesia***. Jakarta: Lantana Camara.
- Isnadi. 2010. ***Menuju Terbentuknya Badan Karantina Pertanian Nasional Menghadapi Era Globalisasi***. Jakarta: Pusat Karantina Pertanian Departemen Pertanian.
- Lester, James P, and Joseph Stewart, Jr. 2015. ***Public Policy; An Evolutionary Approach***. Belmont, CA.: Wadsworth.
- Purakusumah, H. dan E. Praminto. 2012. ***Pengertian Umum Tentang Karantina Tumbuhan di Indonesia***. Pusat Karantina Pertanian, Departemen Pertanian, Jakarta.
- Rusiadi, Subiantoro dan Hidayat. 2014. ***Metode Penelitian***. Medan: USU Press.
- Sinambela, Lijan Poltak. 2014. ***Reformasi Pelayanan Publik***. Jakarta: Bumi Aksara.
- Seta, Ananta Kusuma. 2017. ***Konservasi Sumber Daya Tanah dan Air***. Jakarta: Kalam Mulia.
- Subarsono, A.G. 2014. ***Analisis Kebijakan Publik (Konsep, teori, dan Aplikasi)***. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sugiyono. 2012. ***Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D***. Bandung: Alfabeta.
- Suyatno, Bagong. 2010. ***Metode Penelitian Kualitatif***. Jakarta: Masmedia.
- Tachjan. 2014. ***Implementasi Kebijakan Publik. Bandung***: Penerbit AIPI Bandung – Puslit KP2W Lemlit Unpad.
- Thoha, Miftah. 2014. ***Perspektif Perilaku Birokrasi***. Jakarta: Rajawali.

Winarno, Budi. 2016. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Penerbit Media Pressindo.

### **Peraturan:**

Undang-Undang No. 21 Tahun 2019 tentang Karantina Hewan, Ikan, dan Tumbuhan.

Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 2002 tentang Karantina Tumbuhan, Pelaksanaan Operasional Perkarantinaan.

Peraturan Menteri Pertanian No. 01 Tahun 2017 tentang Tindakan Karantina Tumbuhan Perhadap Pengeluaran Media pembawa Organisme Pengganggu Tumbuhan Dari Dalam Wilayah Negara Republik Indonesia.

Peraturan Menteri Pertanian No. 20 Tahun 2019 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Menteri Pertanian Nomor 94 Tahun 2011 Tentang Tempat Pemasukan dan Pengeluaran Media Pembawa Penyakit Hewan Karantina dan Organisme Pengganggu Tumbuhan Karantina.

Keputusan Kepala Badan Karantina Pertanian Nomor 2471 Tahun 2018 tentang Percepatan Layanan Sertifikasi Ekspor Karantina Pertanian

### **Jurnal:**

Munif, Abdul. 2012. Perspektif dan Inisiatif Pengembangan Perlakuan Karantina Tumbuhan. Bogor: Institut Pertanian Bogor.

Ristiyawan, Bazar. 2013. Peranan Implementasi Kebijakan Karantina Ikan dalam Pembangunan Perikanan Berkelanjutan. Prosiding Seminar Nasional Pengelolaan Sumberdaya Alam dan Lingkungan, Semarang: Universitas Diponegoro.

Suartono, Gusti Ngurah. 2016. Kualitas Pelayanan Karantina Hewan pada Kantor Balai Karantina Pertanian Kelas II Palu. e-Jurnal Katalogis, Volume 4 Nomor 1.

Zubaedah, Nely. 2015. Keefektifan Kebijakan Pembatasan Pintu Masuk Impor Hortikultura terhadap Aspek Perlindungan Tanaman. Risalah Kebijakan Pertanian dan Lingkungan Vol. 2 No. 2.

**Sumber Internet:**

Adinda, Fala. 2020. Flu Babi. <https://lifepack.id/virus-flu-babi>.

Akhmad. Pengelolaan Keanekaragaman Hayati di Hutan Alam Tropis. <http://eprints.undip.ac.id>. Diakses 6 November 2020.

Arfah, Ahmad. 2019. Total 30 Ribu Babi Mati di Sumut karena Hog Cholera <https://news.detik.com/berita/d-4830209/total-30-ribu-babi-mati-di-sumut-karena-hog-cholera>.

Contribute, 6 November 2020, [https://translate.google.com/translate?u=https://en.wikipedia.org/wiki/COVID-19\\_pandemic&hl=id&sl=en&tl=id&client=srp&prev=search](https://translate.google.com/translate?u=https://en.wikipedia.org/wiki/COVID-19_pandemic&hl=id&sl=en&tl=id&client=srp&prev=search).

Forqan, Berry Nahdian dan Ade Fadli. Konservasi Berbasis Rakyat: Sebuah Pilihan Bagi Keberlanjutan Layanan Alam dan Kesejahteraan Rakyat. <http://www.walhi.or.id>. Diakses pada tanggal 6 November 2020.

Pane, Merry Dame Cristy. 2020. Flu Burung. <https://www.alodokter.com/flu-burung>.

Solihin, Muhammad Amir dan Rija Sudirja. Integrated Natural Resources Management to Strengthen Local Economic. <http://pustaka.unpad.ac.id/> diakses 6 November 2020.



**UNIVERSITAS MEDAN AREA**  
**PASCASARJANA**  
*Program Magister : Ilmu Administrasi Publik – Agribisnis - Ilmu Hukum – Psikologi*  
*Program Doktor : Ilmu Pertanian*  
Jl. Setia Budi No. 79-B Tj. Rejo Medan Sunggal Kota Medan Sumatera Utara 20112 Indonesia  
Telp. (061) 8201994 Fax. (061) 8226331

---

Nomor : 42/PPS-UMA/WDI/01/V/2021  
Lampiran : -  
Hal : Pengambilan Data dan Wawancara

7 Mei 2021

Yth. **Kepala Balai Besar Karantina Pertanian Belawan**  
Di-  
Tempat.

Dengan hormat,

Sehubungan dengan adanya tugas akhir bagi mahasiswa Pascasarjana Universitas Medan Area Program Studi Magister Ilmu Administrasi Publik, kami mohon kesediaan Bapak/Ibu memberikan izin rekomendasi penelitian kepada mahasiswa tersebut namanya dibawah ini :

**N a m a : Hotma Diana Siegar**  
**N P M : 191801096**  
**Program Studi : Magister Ilmu Administrasi Publik**  
**Judul Tesis : Implementasi Undang- Undang Nomor 21 Tahun 2019**  
**Tentang Karantina Hewan, Ikan Dan Tumbuhan Dalam**  
**Rangka Peningkatan Pelayanan Karantina Tumbuhan Pada**  
**Balai Besar Karantina Pertanian Belawan.**

Untuk melaksanakan pengambilan data di Instansi yang Bapak/Ibu pimpin sebagai bahan melengkapi tugas tugas dalam Penulisan Tesis di Program Studi Magister Ilmu Administrasi Publik Universitas Medan Area.

Demikian kami sampaikan, atas perhatian dan kerjasama yang baik diucapkan terima kasih.

Wakil Direktur Bidang Akademik,  
  
**Dr. Isnaini, SH, M.Hum**

CC. File



**KEMENTERIAN PERTANIAN  
BADAN KARANTINA PERTANIAN  
BALAI BESAR KARANTINA PERTANIAN BELAWAN**

Jl. SULAWESI II BELAWAN 20414 TELEPON/FAKSIMILI (061) 6941484, 6945221  
Website: <http://www.bbkbelawan.karantina.pertanian.go.id>  
Email : [bbkp.belawan@ymail.com](mailto:bbkp.belawan@ymail.com)

Nomor : 1873 / TU.040/K9.A/05/2021  
Lampiran : -  
Hal : Pengambilan Data Dan Wawancara

Belawan, 10 Mei 2021

Yth :  
Wakil Direktur Bidang Akademik  
Universitas Medan Area (PASCA SARJANA)  
di-  
Medan

Sehubungan dengan surat Wakil Direktur Bidang Akademik Universitas Medan Area Pasca Sarjana No.427/PPS-UMAWDI/01/N/2021 tanggal 7 Mei 2021 Hal Penelitian Pengambilan Data dan Wawancara :

Nama : Hotma Diana Siregar  
NPM : 191801097  
Program Studi : Magister Administrasi Publik  
Judul Tesis : Implementasi Undang-undang No.21 Tahun 2019 tentang Karantina Hewan, Ikan dan Tumbuhan Pada Balai Besar Karantina Pertanian Belawan (Study Karantina Tumbuhan)

Telah selesai penelitian di Balai Besar Karantina Pertanian Belawan terhitung dari tanggal 10 Mei s/d 5 Juni 2021.

Demikian surat ini disampaikan atas perhatian dan diucapkan terima kasih.

Kepala Balai,  
  
Rudi P.M. Yusmanto A, SP, MH  
NIP. 497009222000031001