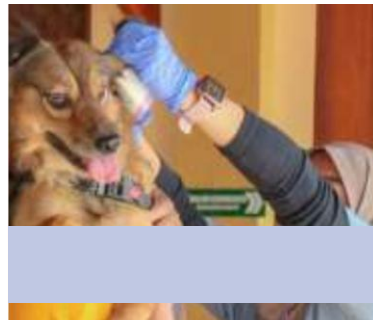


LAPORAN AKHIR

NASKAH AKADEMIK RANCANGAN PERATURAN DAERAH TENTANG PENYELENGGARAAN PETERNAKAN DAN KESEHATAN HEWAN



Disusun Oleh:

Tim Konsultan CV. T. Lima Jaya

**PEMERINTAH KOTA SURAKARTA
DINAS PERTANIAN KETAHANAN PANGAN DAN
PERTANIAN
TAHUN 2024**

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadiran Tuhan Yang Maha Esa atas limpahan rahmat dan karunia-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Tentang Penyelenggaraan Peternakan Dan Kesehatan Hewan.

Pengaturan penyelenggaraan peternakan dan kesehatan hewan dalam satu peraturan disebabkan adanya interelasi dan interdependensi antara kedua bidang tersebut. Di samping itu, pengaturan dengan satu peraturan daerah membentuk satu kesatuan sistem legislasi yang memudahkan Pemerintah dan Pemerintah Daerah serta semua pemangku kepentingan yang bergerak di bidang peternakan dan kesehatan hewan dalam memahami dan melaksanakan berbagai ketentuan dalam peraturan ini nantinya. Selain itu telah terjadi pula perubahan penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang mengharuskan penataan kembali urusan dalam penyelenggaraan peternakan dan kesehatan hewan.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, kebijakan penyelenggaraan peternakan dititikberatkan pada aspek sosial ekonomi, sedangkan penyelenggaraan kesehatan hewan mengutamakan aspek keamanan terhadap ancaman penyakit serta upaya menghindari risiko yang dapat mengganggu kesehatan, baik pada manusia, hewan, tumbuhan, maupun lingkungan. Dengan kebijakan tersebut, penyelenggaraan peternakan dilakukan dengan pendekatan sistem agrobisnis dan penyelenggaraan kesehatan hewan dilakukan dengan sistem kesehatan hewan nasional.

Atas selesainya penyusunan laporan ini, tidak lupa penyusun mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu dalam penyiapan sampai penyelesaian laporan ini.

Penyusun sadar bahwa Laporan ini masih jauh dari sempurna, oleh karena itu saran, kritik, masukan guna penyempurnaannya sangat dibutuhkan. Akhirnya kami berharap semoga karya sederhana bermanfaat bagi institusi yang memerlukannya.

Surakarta, Oktober 2024.

Tim Penyusun,

DAFTAR ISI

	Halaman
Halaman Judul	1
Kata Pengantar	2
Daftar Isi	3
BAB I : PENDAHULUAN	5
A. Latar Belakang	5
B. Rumusan Masalah	10
C. Tujuan Penelitian	11
E. Metode Penelitian	11
BAB II : KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIS EMPIRIS	14
A. Kajian Teoretis	14
B. Kajian terhadap asas/prinsip yang terkait dengan penyusunan norma.....	25
C. Kajian terhadap praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, serta permasalahan yang dihadapi masyarakat	14
D. Kajian terhadap implikasi penerapan system baru yang akan diatur dalam Peraturan Daerah terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan negara.....	14
BAB III : EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN TERKAIT	31
BAB IV : LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS	40
A. Landasan Filosofis	40
B. Landasan Sosiologis	41
C. Landasan Yuridis	42
BAB V : JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH	47
A. Jangkauan dan Arah Pengaturan	47
B. Judul	48
C. Ketentuan Umum	48
D. Maksud, Tujuan, dan Ruang Lingkup	53
E. Materi Muatan Pokok	54
F. Ketentuan Penutup	58
BAB IV : PENUTUP	59
A. Kesimpulan	59

B. Saran	59
----------------	----

LAMPIRAN:

- A. Lampiran I: Foto dokumentasi kegiatan penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Tentang Penyelenggaraan Peternakan Dan Kesehatan Hewan;
- B. Lampiran II: Draft Rancangan Peraturan Daerah Tentang Penyelenggaraan Peternakan Dan Kesehatan Hewan; dan
- C. Lampiran III. Matrik draft Rancangan Peraturan Daerah Tentang Penyelenggaraan Peternakan Dan Kesehatan Hewan;

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Berdasarkan Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 dinyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Dari ketentuan tersebut dapat dipahami bahwa NKRI dibagi atas susunan daerah-daerah di bawahnya secara hirarkis, yaitu dibagi atas provinsi, dan provinsi dibagi lagi atas daerah kabupaten dan kota sesuai dengan prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal (territorial or regional division of power).

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Ketentuan tersebut memiliki makna bahwa setiap kegiatan atau segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan. Selain itu, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan untuk melindungi segenap dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Negara memiliki tanggung jawab untuk melindungi seluruh rakyat Indonesia dengan mengelola peternakan dan kesehatan hewan secara aman dan berkelanjutan. Tindakan ini bertujuan untuk memastikan pemanfaatan serta pelestarian sumber daya hewan, demi mencapai kedaulatan, kemandirian, dan ketahanan pangan, yang semuanya bermuara pada kesejahteraan dan kemakmuran rakyat Indonesia, sesuai dengan amanat Undang-Undang No. 41 Tahun 2014 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan.

Sebagai negara dengan kekayaan sumber daya alam hayati yang melimpah, Indonesia dikenal memiliki keanekaragaman hayati yang sangat besar, menempatkannya di posisi teratas setelah Brazil. Pengelolaan sumber

daya alam hayati, termasuk melalui sistem peternakan dan kesehatan hewan, menjadi kunci dalam memanfaatkan dan melestarikan kekayaan tersebut untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, sesuai dengan tujuan yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Meskipun telah terjadi perubahan struktural yang besar di Indonesia, sektor peternakan tetap menjadi sektor yang strategis dan tangguh, bahkan dalam menghadapi krisis ekonomi. Pembangunan sektor ini tidak hanya penting untuk mencapai kedaulatan dan ketahanan pangan, tetapi juga berkontribusi dalam penyediaan lapangan kerja di pedesaan, perkembangan industri, dan peningkatan Pendapatan Asli Daerah.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan menyatakan bahwa peternakan meliputi segala hal yang berkaitan dengan sumber daya fisik, bibit, pakan, peralatan dan mesin peternakan, budidaya ternak, proses panen dan pascapanen, pengolahan, pemasaran, serta usaha peternakan. Kesehatan hewan dalam undang-undang ini mencakup perawatan, pengobatan, pelayanan kesehatan, pengendalian penyakit, reproduksi medik, konservasi, obat-obatan hewan, serta keamanan pakan.

Untuk memanfaatkan dan melestarikan keanekaragaman hayati, peternakan dan kesehatan hewan dikelola baik secara mandiri maupun terpadu dengan budidaya tanaman, perkebunan, perikanan, dan kehutanan melalui pendekatan agribisnis peternakan. Pendekatan ini harus dilakukan secara sinergis untuk melindungi dan meningkatkan kualitas sumber daya hewan, menyediakan pangan yang aman, sehat, utuh, dan halal, serta meningkatkan kesehatan masyarakat dan lingkungan, menyediakan bahan baku industri, mengembangkan ilmu pengetahuan dan teknologi, serta memperluas kesempatan usaha dan kerja untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Sebab Kota Surakarta tidak memproduksi produk peternakan secara langsung, pasokan produk peternakan dari daerah lain sangat penting untuk memenuhi kebutuhan pangan masyarakatnya. Produk-produk tersebut mencakup ternak sebagai hewan potong, produk segar asal hewan, dan hasil olahannya, seperti daging sapi, ayam, telur, susu, dan produk lainnya. Selain

produk ternak yang digunakan untuk konsumsi, di Kota Surakarta juga masih ditemukan peredaran produk hewan yang berasal dari hewan non pangan. Produk ini bisa berupa hewan peliharaan, hewan eksotis, atau bahkan hewan untuk keperluan hiburan. Keberadaan hewan non pangan ini menambah kompleksitas dalam pengawasan kesehatan hewan di kota tersebut. Pemerintah setempat perlu melakukan pengawasan ketat untuk memastikan bahwa produk-produk ini tidak membawa penyakit yang bisa membahayakan kesehatan hewan lain atau manusia.

Adanya lalu lintas hewan dan produk hewan tersebut berisiko terjadinya penularan penyakit hewan antar hewan maupun penyakit yang dapat menular dari hewan ke manusia (zoonosis). Penyakit *zoonosis* merupakan ancaman serius karena dapat menyebar dengan cepat dan sulit dikendalikan. Penyakit seperti flu burung, rabies, dan antraks adalah contoh penyakit *zoonosis* yang pernah menyebabkan wabah besar di berbagai tempat. Oleh karena itu, pengawasan ketat terhadap lalu lintas hewan dan produk hewan menjadi sangat penting untuk mencegah penyebaran penyakit ini.

Pengelolaan lalu lintas hewan dan produk hewan di Kota Surakarta memerlukan koordinasi yang baik antara berbagai pihak, termasuk pemerintah daerah, peternak, pedagang, dan masyarakat. Pemerintah perlu menetapkan regulasi yang jelas dan melakukan pengawasan secara rutin. Peternak dan pedagang harus mematuhi peraturan yang ada dan menjaga kebersihan serta kesehatan hewan mereka. Masyarakat juga perlu diberikan edukasi mengenai pentingnya kesehatan hewan dan cara mencegah penularan penyakit *zoonosis*.

Untuk mengatasi risiko penularan penyakit hewan, diperlukan juga upaya pencegahan dan pengendalian yang komprehensif. Salah satu langkah penting adalah memastikan semua produk hewan yang masuk ke Kota Surakarta telah melewati pemeriksaan kesehatan yang ketat. Selain itu, perlu adanya fasilitas karantina yang memadai untuk hewan yang baru datang dari luar kota. Pemerintah juga harus bekerja sama dengan institusi penelitian dan kesehatan untuk mengembangkan metode deteksi dini dan pengobatan penyakit hewan yang efektif. Dengan demikian, kesehatan hewan dan manusia di Kota Surakarta dapat terjaga dengan baik.

Zoonosis adalah penyakit atau infeksi yang ditularkan secara alamiah di antara hewan vertebrata dan manusia. Peternakan di Indonesia rentan terhadap berbagai penyakit, termasuk zoonosis. Dengan demikian, zoonosis merupakan ancaman baru bagi kesehatan manusia. Singkatnya, zoonosis adalah jenis penyakit yang dapat ditularkan hewan ke manusia. Penyakit ini umumnya disebabkan oleh berbagai jenis mikroorganisme, seperti bakteri, virus, jamur, atau parasit. Zoonosis bisa menular dari hewan liar, hewan ternak, maupun hewan peliharaan. Zoonosis dapat menjadi masalah bagi kesehatan masyarakat karena hubungan yang dekat antara manusia dengan hewan, baik sebagai sumber pangan, hewan peliharaan, maupun penunjang kegiatan manusia.¹

Penyakit hewan strategis adalah penyakit yang menyebabkan kerugian ekonomi besar karena sifatnya yang menular dan penyebarannya cepat, sehingga tingkat morbiditas dan mortalitasnya tinggi, atau memiliki potensi untuk mengancam kesehatan masyarakat. Dengan adanya resiko dan potensi penularan penyakit hewan menular dan zoonosis, maka perlu upaya pencegahan dan pengendalian Penyakit Hewan Menular dan Zoonosis (PHMZ). Upaya pengendalian dan pencegahan penyakit hewan menular dapat dilakukan secara langsung terhadap hewan hidup maupun terhadap produk hewan yang diedarkan di Kota Surakarta. Pengendalian PHMZ merupakan salah satu upaya pendukung keamanan pangan. Penjaminan produk pangan segar asal hewan yang Aman, Sehat, Utuh dan Halal (ASUH) merupakan kewajiban dan kewenangan Pemerintah Daerah Kota Surakarta. Penjaminan PSAH dan produk olahannya yang ASUH dilakukan di tempat produksi, tempat peredaran dan tempat pengolahan.

Kesehatan ternak adalah kondisi di mana tubuh hewan beserta seluruh sel dan cairan tubuhnya berfungsi normal secara fisiologis. Salah satu aspek terpenting dalam penanganan kesehatan ternak adalah mengamati ternak yang sakit melalui pemeriksaan. Pemeriksaan ternak yang diduga sakit adalah proses untuk mengidentifikasi dan mengamati perubahan yang terjadi pada ternak melalui tanda- tanda atau gejala yang terlihat, sehingga dapat diambil kesimpulan mengenai penyebab penyakit tersebut. Gangguan kesehatan pada ternak dapat terjadi akibat infeksi agen penyakit seperti bakteri, virus, parasit, atau gangguan metabolisme.

Meskipun mayoritas ternak dan produk hewan yang dikonsumsi di Kota Surakarta berasal dari daerah lain, masih terdapat kegiatan peternakan di kota tersebut. Peternakan yang berada di area padat penduduk dengan pengelolaan limbah ternak yang buruk dapat menyebabkan masalah kesehatan dan gangguan lingkungan. Selain itu, pemeliharaan hewan peliharaan tanpa memperhatikan kondisi sekitar dan kesejahteraan hewan dapat mengganggu dan mempengaruhi kesehatan lingkungan sekitarnya.

Hewan yang menjadi bagian dari kehidupan manusia serta keberadaan penyakit hewan yang dapat menular ke manusia tentu membawa risiko terhadap kesehatan manusia. Risiko penularan penyakit yang paling ditakuti adalah kematian yang meluas dan berlangsung lama tanpa bisa dikendalikan. Berdasarkan sejarah dan pengalaman, penularan penyakit hewan yang menyebabkan pandemi pada manusia sudah sering terjadi.

Untuk mencapai tujuan penyelenggaraan peternakan perlu dikembangkan wawasan dan paradigma baru di bidang peternakan agar investasi, inovasi, dan pemberdayaan di bidang peternakan terus berlanjut dan meningkat sehingga meningkatkan daya saing bangsa dan kesetaraan dengan bangsa lain yang lebih maju. Untuk mencapai tujuan penyelenggaraan kesehatan hewan dikembangkan wawasan dan paradigma baru di bidang kesehatan hewan dengan maksud untuk mempertahankan status kesehatan hewan nasional; melindungi wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dari ancaman penyakit dan/atau gangguan kesehatan manusia, hewan, tumbuhan, dan ekosistemnya; serta memberikan jaminan pangan asal hewan yang aman, sehat, utuh, dan halal.

Pengaturan penyelenggaraan peternakan dan kesehatan hewan dalam satu peraturan disebabkan adanya interelasi dan interdependensi antara kedua bidang tersebut. Di samping itu, pengaturan dengan satu peraturan daerah membentuk satu kesatuan sistem legislasi yang memudahkan Pemerintah dan Pemerintah Daerah serta semua pemangku kepentingan yang bergerak di bidang peternakan dan kesehatan hewan dalam memahami dan melaksanakan berbagai ketentuan dalam peraturan ini nantinya.

¹ Khairiyah. 2011. "Zoonosis dan Upaya Pencegahannya. *Badan Pengkajian Teknologi Pertanian Sumatera Utara*.

Selain itu telah terjadi pula perubahan penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang mengharuskan penataan kembali urusan dalam penyelenggaraan peternakan dan kesehatan hewan. Berdasarkan pertimbangan tersebut, kebijakan penyelenggaraan peternakan dititikberatkan pada aspek sosial ekonomi, sedangkan penyelenggaraan kesehatan hewan mengutamakan aspek keamanan terhadap ancaman penyakit serta upaya menghindari risiko yang dapat mengganggu kesehatan, baik pada manusia, hewan, tumbuhan, maupun lingkungan. Dengan kebijakan tersebut, penyelenggaraan peternakan dilakukan dengan pendekatan sistem agrobisnis dan penyelenggaraan kesehatan hewan dilakukan dengan sistem kesehatan hewan nasional.

Lingkup pengaturan dalam penyelenggaraan peternakan mencakup berbagai aspek seperti tanah, air, sumber daya genetik, benih, bibit, bakalan, pakan, peralatan dan mesin peternakan, budi daya, proses panen dan pascapanen, pemasaran, serta pengolahan hasil ternak. Sedangkan, lingkup pengaturan kesehatan hewan meliputi penyakit hewan, obat-obatan, alat dan mesin, kesehatan masyarakat veteriner, kesejahteraan hewan, dan otoritas veteriner. Otoritas veteriner sendiri mengatur mengenai penguatan fungsi, layanan kesehatan hewan, tenaga kesehatan hewan, reproduksi medik, konservasi medik, forensik veteriner, dan kedokteran perbandingan.

Untuk mendukung keberhasilan dalam penyelenggaraan peternakan dan kesehatan hewan, diatur juga pemberdayaan peternak, perusahaan peternakan dan layanan kesehatan hewan, pengembangan sumber daya manusia, penelitian dan pengembangan, serta sumber daya permodalan.

Oleh karena itu, dalam upaya perbaikan sistem pembinaan, pengawasan, dan penataan peternakan di Kota Surakarta, diperlukan landasan pengaturan sebagai pedoman yang bertujuan memberikan kepastian hukum bagi para pihak yang terlibat di sektor peternakan di Kota Surakarta. Pemerintah daerah Kota Surakarta membutuhkan regulasi yang mampu mengatasi masalah tersebut serta memanfaatkan potensi yang ada untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Ketentuan-ketentuan ini dapat diakomodasi dalam sebuah Peraturan Daerah tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, adapun rumusan masalah yang akan dibahas lebih lanjut yakni sebagai berikut:

1. Apakah pokok-pokok pikiran dan muatan yang harus ada dalam Rancangan Peraturan Daerah penyelenggaraan peternakan dan kesehatan hewan sehingga menghasilkan peraturan daerah tentang penyelenggaraan peternakan dan kesehatan hewan yang komprehensif dan dapat dipertanggungjawabkan secara filosofis, yuridis dan sosiologis, yang pada gilirannya akan dapat diberlakukan secara efektif dan efisien serta diterima oleh masyarakat khususnya terkait penyelenggaraan peternakan dan kesehatan hewan?
2. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan yang seharusnya dirumuskan, agar dihasilkan Peraturan Perundang-Undangan yang memenuhi kebutuhan hukum untuk melindungi penyelenggaraan peternakan dan kesehatan hewan?

C. Tujuan Penelitian

Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik ini dimaksudkan untuk menghasilkan suatu kajian hukum dan hasil penelitian terkait Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah dalam suatu rancangan peraturan daerah sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat di Kota Surakarta yang selanjutnya dijadikan dasar sebagai acuan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah terkait. Tujuan dari dilaksanakannya kegiatan ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengidentifikasi pokok-pokok pikiran dan muatan yang harus ada dalam Rancangan Peraturan Daerah sehingga menghasilkan peraturan daerah yang komprehensif dan dapat dipertanggungjawabkan secara filosofis, yuridis dan sosiologis, yang pada gilirannya akan dapat diberlakukan secara efektif dan efisien serta diterima oleh masyarakat khususnya terkait penyelenggaraan peternakan dan kesehatan hewan.

2. Untuk memahami sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan yang seharusnya dirumuskan, agar dihasilkan Peraturan Perundang-Undangan yang memenuhi kebutuhan hukum untuk melindungi penyelenggaraan peternakan dan kesehatan hewan.

D. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis empiris dan yuridis normatif. Yuridis empiris dimaksudkan untuk melihat permasalahan terkait dengan optimalisasi kinerja dinas terkait dalam melaksanakan fungsi pengawasan penyelenggaraan peternakan dan kesehatan hewan di Kota Surakarta. Sedangkan pendekatan yuridis normatif yaitu pengkajian studi dokumen terhadap peraturan perundang-undangan dan berbagai kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan pokok permasalahan optimalisasi fungsi pengawasan pada penyelenggaraan peternakan dan kesehatan hewan di Kota Surakarta.

2. Jenis dan Sumber Data

Data yang dipergunakan dalam kajian ini dikelompokkan menjadi dua jenis:

a. Data Primer

Sumber data primer ini berupa hasil pengamatan (observasi) lapangan dan wawancara.

b. Data Sekunder

Sumber data sekunder ini meliputi bahan hukum primer, sekunder dan tertier, yang meliputi: Undang-undang, Peraturan Pemerintah dan peraturan perundang-undangan lain yang berkaitan dengan kebijakan terkait optimalisasi kinerja dinas terkait dalam fungsi pengawasan penyelenggaraan peternakan dan kesehatan hewan.

3. Metode Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data primer dilakukan wawancara secara mendalam (indepth interview) dengan pihak-pihak terkait yaitu masyarakat dan dinas terkait, dan diskusi intensif dengan narasumber terkait dan kalangan terbatas.

Sedang untuk memperoleh data dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder serta bahan hukum tersier, dilakukan dengan usaha studi dokumen atau studi pustaka yang meliputi usaha-usaha pengumpulan data dengan cara mengunjungi perpustakaan-perpustakaan, membaca, mengkaji dan mempelajari bahan pustaka yang mempunyai kaitan erat dengan pokok permasalahan.

4. Metode Analisis Data

Teknik analisis data dilakukan dengan metode kualitatif yaitu dengan cara berpikir induktif, semua data yang ada ditafsirkan dan dijabarkan dengan mendasarkan pada teori-teori yang berlaku. Proses analisis data dimulai dengan menelaah seluruh data yang tersedia dari berbagai sumber, yaitu dari wawancara, dokumen resmi, dan sebagainya. Setelah ditelaah dilakukan reduksi data dengan melakukan abstraksi yaitu usaha membuat rangkuman yang inti. Langkah selanjutnya adalah kategorisasi yaitu usaha untuk mengelompokkan data, termasuk pemeriksaan keabsahan data, apabila di dalam proses kategorisasi ditemukan adanya kekurangan data, maka dapat dilakukan pengumpulan data lagi. Setelah proses kategorisasi dilakukan penafsiran data yaitu upaya untuk memperoleh arti dan makna yang lebih mendalam dan luas terhadap hasil kajian dengan meninjau hasil kajian secara kritis dengan teori yang relevan, yang kemudian diakhiri dengan penarikan kesimpulan.

BAB II

KEJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoritis

Penelaahan teoretis menjadi dasar bagi pengaturan dan penormaan substansi dalam pembentukan Peraturan Daerah. Untuk menghasilkan peraturan perundang-undangan yang baik, termasuk Peraturan Daerah, substansi pengaturan dalam Peraturan Daerah harus didasarkan pada kajian teoretis yang berfungsi sebagai landasan teori guna memperkuat normanya.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, kebijakan politik hukum yang ditempuh oleh pemerintah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Ini dilakukan melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan partisipasi masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah, dengan tetap memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dilaksanakan berdasarkan asas otonomi daerah, yang merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan serta kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dengan berpegang pada asas-asas tertentu sebagai berikut:

1. Asas desentralisasi, adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Asas dekonsentrasi, adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.
3. Asas tugas pembantuan, adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa, dari pemerintah provinsi kepada pemerintah kabupaten/kota dan/atau desa, serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Gagasan mengenai otonomi daerah mencakup makna tentang pentingnya otonomi dalam pelaksanaan pemerintahan daerah. Gagasan ini meliputi beberapa konsep berikut:

1. Prinsip otonomi daerah dengan menggunakan asas otonomi seluas-luasnya berarti bahwa daerah diberikan kewenangan untuk membuat kebijakan daerah guna memberikan pelayanan, meningkatkan partisipasi, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan rakyat.
2. Prinsip otonomi daerah yang menggunakan asas otonomi nyata dan bertanggung jawab. Asas otonomi nyata adalah prinsip di mana urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang sudah ada dan berpotensi berkembang sesuai dengan potensi dan karakteristik daerah. Oleh karena itu, isi dan bentuk otonomi di setiap daerah bisa berbeda. Sementara itu, otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam pelaksanaannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan pemberian otonomi, yaitu memberdayakan daerah dan meningkatkan kesejahteraan rakyat, yang merupakan bagian dari tujuan nasional.

Oleh karena itu, pelaksanaan otonomi daerah harus selalu berfokus pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang berkembang di masyarakat. Selain itu, penyelenggaraan otonomi daerah juga harus memastikan adanya keselarasan hubungan antara satu daerah dengan daerah lainnya serta hubungan antara daerah dan pemerintah pusat. Ini berarti bahwa daerah tersebut harus mampu membangun kerjasama antar daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar daerah dalam kerangka NKRI. Berdasarkan prinsip-prinsip umum pemerintahan ini, urusan pemerintahan daerah mencakup:

1. Dalam bidang legislasi, pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk secara mandiri membuat peraturan, yang meliputi Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, serta Peraturan Kepala Daerah yang mencakup Peraturan Gubernur dan Peraturan Bupati/Walikota.

2. Masalah perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah adalah sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan bertanggung jawab untuk mendanai pelaksanaan dekonsentrasi dan tugas pembantuan.
3. Perencanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang ditetapkan melalui Peraturan Daerah.

Sebagai daerah otonom, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota memiliki kewenangan untuk menyusun Peraturan Daerah, yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan persetujuan bersama Kepala Daerah. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 236 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Substansi atau materi yang diatur dalam Peraturan Daerah adalah:

1. Pelaksanaan otonomi daerah dan tugas pembantuan;
2. Penjabaran lebih lanjut dari ketentuan dalam Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi..

Selain isi materi tersebut, Peraturan Daerah juga dapat memuat materi lokal yang sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan. Kewenangan Pemerintah Daerah dalam menyusun Peraturan Daerah, seperti yang dijelaskan sebelumnya, dapat dibagi menjadi dua kategori, yaitu:

1. Kewenangan Atribusi

Kewenangan atribusi Pemerintah Daerah dalam menyusun Peraturan Daerah merupakan hak yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan. Kewenangan ini terlihat dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyebutkan bahwa: "Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan." Selain itu, Pasal 236 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang telah mengalami beberapa perubahan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun

2015, juga menyatakan bahwa: "Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, daerah membentuk Peraturan Daerah."

2. Kewenangan Delegasi

Kewenangan delegasi Pemerintah Daerah dalam pembuatan Peraturan Daerah adalah hak yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan yang memerintahkan pembentukan Peraturan Daerah. Dengan kata lain, Peraturan Daerah dibuat untuk melaksanakan atau menjabarkan ketentuan perundang-undangan yang memerintahkan pembentukannya.

Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa pemerintahan daerah adalah pelaksanaan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan, dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²

Dalam negara berbentuk kesatuan seperti Indonesia, prinsip dasarnya adalah bahwa seluruh kekuasaan berada di tangan pemerintah pusat. Namun, ini tidak berarti bahwa semua kekuasaan secara eksklusif dimiliki oleh pemerintah pusat, karena terdapat kemungkinan untuk melakukan dekonsentrasi kekuasaan ke daerah-daerah lain, meskipun hal ini tidak diatur dalam konstitusi. Hal ini berbeda dengan negara kesatuan yang menerapkan sistem desentralisasi, di mana konstitusi mencantumkan ketentuan mengenai pembagian kekuasaan (desentralisasi) tersebut.³

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mendefinisikan pemerintah daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Menurut undang-undang ini, daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum dengan batas wilayah tertentu yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan serta kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa dan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Secara yuridis formal, dasar

² Lihat pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

³ Sri Soemantri. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, (Bandung: Alumni, 1987), hal. 65.

hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia adalah Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang mengamanatkan beberapa hal, antara lain:

1. Negara Republik Indonesia terdiri dari provinsi-provinsi, yang masing-masing dibagi menjadi kabupaten dan kota, dan masing-masing memiliki pemerintahan daerah yang diatur oleh undang-undang.
2. Pemerintah daerah, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten dan kota, memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sesuai dengan asas otonomi dan tugas pembantuan.
3. Struktur dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.
4. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali untuk urusan pemerintahan yang ditetapkan oleh undang-undang sebagai kewenangan pemerintah pusat.
5. Pemerintahan daerah berhak untuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Peraturan adalah hukum yang bersifat abstrak atau norma umum yang mengikat secara luas dan bertujuan untuk mengatur hal-hal yang bersifat umum. Secara teoretis, istilah perundang-undangan (legislation, wetgeving, atau gesetzgebung) memiliki dua makna, yaitu:

1. Perundang-undangan merujuk pada proses pembuatan atau penyusunan peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.
2. Perundang-undangan mencakup seluruh peraturan negara yang merupakan hasil dari proses pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.

Rancangan Peraturan Daerah Kota Surakarta mengenai Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan merupakan kewenangan atribusi Pemerintah Daerah dalam menyusun Peraturan Daerah. Untuk menjelaskan penggunaan istilah "penyelenggaraan" dalam konteks ini,

dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia online, kata "penyelenggaraan" berarti proses, cara, atau tindakan menata, mengatur, atau menyusun.

Dari penjelasan tersebut, dapat disimpulkan bahwa penyelenggaraan adalah suatu tindakan atau metode untuk membuat objek yang diinginkan teratur dan berjalan dengan baik sesuai harapan melalui suatu proses, baik dengan mengacu pada regulasi yang sudah ada maupun dengan membuat regulasi baru sebagai landasan hukum.

Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan di Kota Surakarta bertujuan untuk menetapkan ketentuan yang menjadi panduan dalam pelaksanaan aktivitas peternakan. Tujuannya adalah agar usaha peternakan tidak menimbulkan masalah dalam kehidupan masyarakat dan agar terdapat keadilan sehingga peternak bisa mendapatkan keuntungan dari usaha mereka tanpa merugikan pihak lain.

1. Kewenangan Pemerintah

Sejalan dengan prinsip utama negara hukum, yaitu asas legalitas (legaliteits beginsel atau het beginsel van wetmatigheid van bestuur), prinsip ini mengandung arti bahwa kewenangan pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, sumber kewenangan pemerintah adalah peraturan perundang-undangan. Secara teoretis, kewenangan yang berasal dari peraturan perundang-undangan diperoleh melalui tiga cara, yaitu atribusi, delegasi, dan mandate. Menurut Indroharto, atribusi melibatkan pemberian kewenangan pemerintahan baru melalui ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Legislator yang berkompeten dalam memberikan atribusi kewenangan dibedakan antara, di tingkat pusat, MPR sebagai pembentuk konstitusi dan DPR sebagai penghasil undang-undang, sementara di tingkat daerah, DPRD sebagai pembentuk peraturan daerah. Sedangkan delegated legislator, seperti Presiden, berdasarkan ketentuan undang-undang, dapat mengeluarkan Peraturan Pemerintah yang memberikan kewenangan kepada badan atau jabatan tertentu dalam tata usaha negara.⁴

Dalam delegasi, terjadi pelimpahan kewenangan yang sudah ada dari satu badan atau jabatan tata usaha negara yang telah memperoleh

⁴ M. Gary Gagarin Akbar, Hukum Administrasi Negara, Cetakan Pertama, (: FBIS Publishing, 2018), hlm.26

kewenangan pemerintahan secara atribusi kepada badan atau jabatan tata usaha negara lainnya. Dengan kata lain, delegasi selalu didahului oleh atribusi kewenangan yang sudah ada.⁵ H.D Van Wijk/willem Konijnenbelt memberikan pengertian:

- a. Atribusi adalah pemberian kewenangan pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintah.
- b. Delegasi adalah proses pelimpahan kewenangan pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya.
- c. Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan organ lain untuk menjalankan kewenangannya atas nama organ tersebut.

F. A. M. Stroink dan J.G Steenbeek menyatakan bahwa organ pemerintah hanya memperoleh kewenangan melalui dua cara, yaitu atribusi dan delegasi. Atribusi berkaitan dengan pemberian kewenangan baru, sementara delegasi berkaitan dengan pelimpahan kewenangan yang telah ada dari satu organ kepada organ lainnya. Delegasi secara logis selalu mengikuti atribusi. Dalam hal mandate, tidak ada penyerahan atau pelimpahan kewenangan. Mandate hanya melibatkan hubungan internal tanpa mengubah kewenangan secara yuridis formal. Sebagai contoh, seorang Wali Kota memiliki kewenangan dan dapat mendelegasikan wewenang tersebut kepada pegawai untuk membuat keputusan tertentu atas nama Wali Kota. Namun, secara yuridis, kewenangan dan tanggung jawab tetap berada pada Wali Kota. Pegawai membuat keputusan secara faktual, sementara Wali Kota memegang keputusan secara yuridis.

Menurut Algemene Bepalingen van Administratief Recht, pengertian atribusi dan delegasi adalah sebagai berikut: atribusi terjadi ketika undang-undang (dalam arti materiil) memberikan kewenangan tertentu kepada organ tertentu. Delegasi adalah pelimpahan kewenangan dari satu organ pemerintahan yang sudah memiliki kewenangan kepada organ lain, yang kemudian melaksanakan kewenangan tersebut seolah-olah merupakan kewenangannya sendiri. Sementara itu, mandat adalah pelimpahan kewenangan oleh organ pemerintah kepada organ lain untuk membuat

⁵ Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, Cetakan Kesebelas, Rajawali Pers Jakarta, 2014, hlm. 101

keputusan dengan tanggung jawab sendiri. Dalam hal delegasi, pemberi wewenang tidak lagi bertanggung jawab secara hukum atau terhadap tuntutan pihak ketiga jika penggunaan wewenang tersebut menyebabkan kerugian bagi pihak lain.

2. Otonomi Daerah

Otonomi daerah merupakan inti dari pemerintahan desentralisasi. Istilah ini berasal dari dua kata Yunani: *autos*, yang berarti "sendiri," dan *nomos*, yang berarti "undang-undang." Secara harfiah, otonomi berarti membuat undang-undang sendiri (*zelwetgeving*), namun dalam praktiknya, otonomi daerah tidak hanya mencakup pembuatan peraturan daerah (*zelwetgeving*), tetapi juga mencakup pemerintahan sendiri (*zelbestuur*). C.W. Van Pot mengartikan konsep otonomi daerah sebagai *eigen huishouden*, yaitu menjalankan rumah tangga sendiri.⁶

Menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 yang telah diubah dengan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 angka 6 menyatakan bahwa "Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan." Sementara itu, Rondinelli dan Cheema mendefinisikan otonomi daerah sebagai pemindahan atau pembagian wewenang dalam perencanaan pemerintahan serta manajemen dan pengambilan keputusan dari tingkat pusat ke tingkat daerah.⁷ Menurut Ni'matul Huda, otonomi daerah adalah sistem yang berkaitan dengan cara-cara membagi kewenangan, tugas, dan tanggung jawab dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Salah satu bentuk pembagian ini adalah bahwa daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan, baik yang diberikan atau diakui dari pusat, maupun yang dibiarkan sebagai urusan internal daerah.⁸

⁶ M. Laica Marzuki, *Berjalan-Jalan di Ranah Hukum*, Cetakan Kedua, Sekjen & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, Jakarta, 2006, hlm.161.

⁷ Agus Dwiyanto, dkk., *Reformasi: Tata Pemerintah dan Otonomi Daerah*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM, 2003), hlm.18.

⁸ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah*, Bahan Perkuliahan Otonomi Daerah Program Pascasarjana FH UII, 2008, Yogyakarta, hlm.71-73.

Menurut Busrizalti, otonomi daerah adalah upaya untuk mewujudkan demokratisasi dimana aspek aspirasi rakyat dalam hal ini kepentingan yang terdapat di tiap-tiap daerah terakomodir dengan baik. Otonomi daerah memungkinkan “kearifan lokal” masing-masing daerah dapat berjalan sebagaimana mestinya sesuai prakarsa dan inisiatif masyarakat di daerah.⁹

Oleh karena itu, otonomi daerah sering dipahami sebagai hak untuk menentukan nasib sendiri dan mengelolanya guna mencapai tujuan yang telah disepakati bersama. Pemahaman tentang mengatur dan mengurus urusan sendiri adalah prinsip inti dalam memahami otonomi daerah. Dengan kata lain, salah satu makna penting dari otonomi daerah adalah pembagian kekuasaan di antara berbagai tingkat pemerintahan.

Istilah otonomi berarti kebebasan atau kemandirian, namun bukan kemerdekaan penuh, sehingga daerah otonom diberikan kebebasan atau kemandirian sebagai bentuk kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan. Pertanggungjawaban ini terdiri dari dua unsur: Pertama, pelaksanaan tugas yang diberikan. Kedua, kepercayaan berupa kewenangan untuk memikirkan dan menentukan cara menyelesaikan tugas tersebut. Dengan demikian, pemberian otonomi berfungsi sebagai dorongan atau stimulasi untuk mengembangkan kemampuan sendiri, meningkatkan aktivitas, dan memperkuat rasa harga diri secara optimal.¹⁰

Otonomi daerah adalah pemberian kebebasan kepada daerah untuk mengurus urusan internalnya sendiri, tanpa mengabaikan peran pemerintah daerah sebagai perwakilan pemerintah pusat dalam melaksanakan tugas-tugas yang diberikan kepadanya. Oleh karena itu, penting untuk menjaga keseimbangan dalam hubungan kekuasaan antara pusat dan daerah. Dengan kata lain, daerah harus dilihat dalam dua peran: sebagai entitas yang menjalankan tugas-tugas otonomi dan sebagai agen pemerintah pusat dalam mengelola urusan pemerintah pusat di daerah.¹¹

Otonomi daerah merupakan bentuk penerapan demokrasi dalam konteks negara kesatuan (eenheidstaat). Otonomi daerah berfungsi sebagai sarana kehidupan demokrasi, di mana rakyat, melalui wakil-wakil mereka

⁹ H.M. Busrizalti, *Hukum Pemda Otonomi Daerah dan Implikasinya*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Total Media, 2013), hlm.71.

¹⁰ Wolfhoff, dikutip dari Ateng Syafrudin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, (Jakarta: Bina Cipta, 1985), hlm.24.

¹¹ Moh.Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Cetakan Kelima, (Jakarta: Rajawali Pers, 2012), hlm.95

(DPRD), terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Ini dilakukan berdasarkan otonomi daerah yang diterapkan dalam sistem pemerintahan desentralisasi. Dengan demikian, rakyat memiliki wewenang untuk mengatur daerah mereka sendiri dalam kerangka penyelenggaraan otonomi daerah.¹²

Suatu negara kesatuan akan dianggap sebagai pemerintahan demokrasi yang efektif apabila otonomi daerah diterapkan dengan baik untuk memberdayakan kemaslahatan rakyat. Ini mencakup kewenangan untuk membuat peraturan daerah (*zelfwetgeving*) yang memenuhi kepentingan masyarakat luas dan pelaksanaan pemerintahan (*zelfbestuur*) secara demokratis. Otonomi daerah harus diwujudkan dalam bentuk yang seluas-luasnya, bukan hanya dalam wujud yang terbatas. Meskipun ada kekhawatiran bahwa istilah "otonomi seluas-luasnya" bisa menimbulkan kesan akan munculnya negara bagian dalam sistem negara federasi, pandangan ini menurut Laica Marzuki tidak berdasar, karena penerapan otonomi daerah secara luas tidak membuat rakyat cenderung membayangkan pembentukan negara federal.

Dengan demikian, otonomi harus menjadi salah satu pilar dalam sistem pemerintahan yang demokratis. Dalam negara demokrasi, diperlukan adanya pemerintah daerah yang memiliki hak otonomi. Pemerintah daerah seperti ini memperkuat ciri khas negara demokrasi, yaitu kebebasan. Tocqueville, sebagaimana dikutip oleh Rienow, menyatakan bahwa sebuah pemerintahan yang merdeka tanpa dorongan untuk membangun institusi pemerintahan di tingkat daerah sama saja dengan tidak memiliki semangat kedaulatan rakyat, karena di situ tidak ada semangat kebebasan.¹³

Kesimpulan ini muncul karena salah satu karakteristik demokrasi adalah adanya kebebasan. Rienow menyebutkan dua alasan utama dalam kebijakan pembentukan pemerintahan di tingkat daerah. Pertama, untuk membangun kekuasaan yang memungkinkan rakyat membuat keputusan terkait kepentingan mereka sendiri. Kedua, untuk memberikan kesempatan kepada setiap komunitas dengan tuntutan yang berbeda dalam menyusun aturan dan program mereka sendiri. Berdasarkan pandangan ini, dapat

¹² Ni'matul Huda, Makalah dalam acara Seminar Hukum Pemerintahan Daerah Tribute to Prof. Ateng Syafrudin Season 3, oleh FH UKP, Bandung, 29 November 2013, hlm.9.

¹³ Robert Rienow, *Introductional to Government*, Cetakan Ketiga, (New York: Alfred A. Knoof, 1966), hlm. 573.

disimpulkan bahwa terdapat tiga faktor yang menunjukkan hubungan erat antara desentralisasi dan demokrasi, yaitu:

1. Demi menerapkan prinsip kebebasan (liberty);
2. Demi mengembangkan kebiasaan rakyat dalam membuat keputusan terkait kepentingan yang langsung memengaruhi mereka. Memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk menentukan kepentingan mereka sendiri adalah hal yang sangat penting dalam masyarakat demokratis;
3. Demi memberikan pelayanan yang optimal kepada masyarakat dengan kebutuhan yang berbeda..

Secara umum, hubungan antara kekuasaan pusat dan daerah didasarkan pada tiga asas: desentralisasi, dekonsentrasi, dan pembantuan. Pada asas desentralisasi, terdapat penyerahan kewenangan sepenuhnya dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk urusan tertentu, sehingga pemerintah daerah memiliki kebebasan penuh dalam hal kebijakan, perencanaan, pelaksanaan, dan pembiayaan. Sedangkan pada asas dekonsentrasi, pelimpahan kewenangan terjadi kepada aparatur pemerintah pusat di daerah untuk menjalankan urusan pemerintah pusat, di mana kebijakan, perencanaan, dan biaya tetap menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, sementara aparatur pemerintah pusat di daerah bertugas untuk pelaksanaannya.

Penyelenggaraan pemerintah daerah melalui sistem desentralisasi, yang berfokus pada otonomi, sangat penting dalam negara demokrasi. Dengan kata lain, desentralisasi tidak hanya berarti pemencaran kewenangan (*spreading van bevoegdheid*), tetapi juga mencakup pembagian kekuasaan (*scheiding van machten*) untuk mengatur dan mengelola penyelenggaraan pemerintahan antara pemerintah pusat dan unit-unit pemerintahan di tingkat yang lebih rendah. Ini karena desentralisasi selalu terkait dengan status mandiri atau otonom, sehingga setiap diskusi tentang desentralisasi pada dasarnya juga membahas tentang otonomi.¹⁴

¹⁴ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: PSH FH UII, 2001), hlm. 174

B. Kajian terhadap Asas/Prinsip yang Terkait

Menurut Maria Farida Indrati Soeprapto, istilah perundang-undangan (legislation, wetgeving, atau gesetzgebung) memiliki dua makna, yaitu:¹⁵ Perundang-undangan memiliki dua makna: pertama, sebagai proses pembentukan peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun daerah; dan kedua, sebagai hasil dari proses pembentukan peraturan negara tersebut.

Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kota Surakarta tentang Usaha Peternakan dan Kesehatan Hewan harus mengikuti asas-asas pembuatan peraturan perundang-undangan yang baik dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Menurut Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan *juncto* Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, asas-asas tersebut meliputi: c) kejelasan tujuan; d) kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; e) kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; f) implementabilitas; g) kedayagunaan dan keefektifan; h) kejelasan rumusan; dan i) keterbukaan.

Selain mengikuti asas-asas pembuatan peraturan yang baik dan memastikan tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, Rancangan Peraturan Daerah tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan juga harus memperhatikan asas-asas berikut sebagai pedoman atau tolak ukur: a) kemanfaatan dan keberlanjutan; b) keamanan dan kesehatan; c) kerakyatan dan keadilan; d) keterbukaan dan keterpaduan; e) kemandirian; f) kemitraan; dan g) keprofesionalan;

1. Peternakan

Peternakan mencakup semua aspek yang berkaitan dengan sumber daya fisik, termasuk benih, bibit, bakalan, ternak ruminansia indukan, pakan, alat dan mesin peternakan, budidaya ternak, panen, pascapanen,

¹⁵ Mahendra Kurniawan, dkk, Pedoman Naskah Akademik PERDA Partisipatif, (Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2007), hlm.5

pengolahan, pemasaran, pengelolaan, pembiayaan, serta sarana dan prasarana yang diperlukan.¹⁶

Manfaat peternakan serupa dengan pertanian karena keduanya mempengaruhi makhluk hidup dan lingkungan. Setiap negara di dunia memiliki sektor peternakan untuk memenuhi kebutuhan pangan domestik. Karena itu, peternakan memiliki peran yang sangat penting. Di Indonesia, sektor peternakan cukup luas dan berpengaruh terhadap ekonomi negara. Idealnya, aktivitas peternakan dilakukan di daerah dataran tinggi karena iklimnya mendukung perkembangbiakan berbagai jenis hewan. Selain manfaatnya bagi manusia, tujuan utama peternakan adalah untuk memperoleh keuntungan dengan menerapkan prinsip-prinsip manajemen dan produksi yang efektif.

Sektor peternakan menjadi salah satu penyumbang masalah lingkungan. Temuan ini mendorong setiap negara untuk mengadopsi kebijakan yang fokus pada isu-isu seperti degradasi lahan, perubahan iklim, polusi udara, kekurangan air dan pencemarannya, serta penurunan biodiversitas. Pebi Purwosuseno, perwakilan dari Dirjen PKH Kementan, menekankan pentingnya mempertimbangkan dampak sektor peternakan pada kehidupan masyarakat di tingkat lokal, nasional, dan global. Ia juga mengingatkan bahwa meskipun masalah lingkungan dari sektor peternakan di Indonesia mungkin tidak sebesar di negara dengan sektor peternakan yang lebih besar dan maju, kita harus tetap hati-hati dalam menyikapi kondisi ini.¹⁷

Agar kegiatan pengendalian dan pemberantasan Penyakit Hewan Menular dapat terlaksana dengan baik, program ini dilakukan melalui Pencegahan dan Penanggulangan Penyakit Ternak, yang meliputi Pemeliharaan Kesehatan dan pencegahan Penyakit Menular Ternak. Untuk memastikan pelaksanaan kegiatan Pemeliharaan Kesehatan dan pencegahan Penyakit Menular Ternak berjalan secara efektif dan efisien, diperlukan suatu Petunjuk Operasional Pelaksanaan Kegiatan.

¹⁶ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1985, hlm. 1

¹⁷ Soetandyo Wignjosubroto, Lima Konsep Hukum dan Lima Model Metode Penelitiannya. Kumpulan Perkuliahan Mata Kuliah Penulisan Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum, Departemen Pendidikan Nasional Universitas Diponegoro Semarang, 2000, hlm. 2-4.

2. Limbah Peternakan

Usaha peternakan memiliki potensi besar untuk berkembang karena tingginya permintaan terhadap produk peternakan. Usaha ini juga memberikan keuntungan signifikan dan menjadi sumber pendapatan penting bagi banyak masyarakat di pedesaan Indonesia. Namun, terdapat banyak keluhan dari masyarakat terkait dampak negatif dari kegiatan peternakan, terutama karena banyak peternak yang mengabaikan pengelolaan limbah dari usaha mereka. Beberapa peternak bahkan membuang limbah ke sungai, menyebabkan pencemaran lingkungan. Limbah dari peternakan, seperti kotoran, urin, sisa pakan, dan air pembersih ternak serta kandang, dapat menyebabkan pencemaran yang menimbulkan protes dari masyarakat sekitar. Keluhan tersebut mencakup bau tidak sedap yang menyengat hingga rasa gatal setelah mandi di sungai yang tercemar limbah peternakan.

Sehubungan dengan isu tersebut, penanganan limbah ternak yang selama ini dianggap sebagai sumber pencemaran lingkungan perlu dilakukan dengan metode yang tepat agar dapat memberikan manfaat tambahan berupa keuntungan ekonomi. Penanganan limbah ini tidak hanya penting untuk memenuhi tuntutan lingkungan yang sehat, tetapi juga karena pengembangan peternakan harus memperhatikan kualitas lingkungan. Dengan demikian, keberadaan peternakan tidak menimbulkan masalah bagi masyarakat sekitar.

3. Kesehatan Hewan Ternak

Kesehatan adalah aspek yang sangat penting bagi kelangsungan hidup makhluk hidup, namun sering kali diabaikan. Kesehatan tidak hanya relevan bagi manusia tetapi juga bagi hewan, yang juga memerlukan perhatian khusus. Kesehatan hewan berhubungan erat dengan kesehatan manusia, sehingga penting untuk menjaga kesehatan hewan peliharaan dan ternak. Kondisi kesehatan hewan dapat mempengaruhi kesehatan manusia, dengan sekitar 80 persen penyakit hewan dapat menular ke manusia, menurut Kepala Seksi Analisis Epidemiologi dan Sistem Informasi Kesehatan Hewan Kementerian Pertanian, drh. M. Muharram Hidayat. Kementerian Pertanian fokus pada lima penyakit menular hewan yang berpotensi mempengaruhi perekonomian dan kesehatan

masyarakat, empat di antaranya adalah zoonosis, yakni rabies, avian influenza, brucellosis, dan antraks. Avian influenza, atau flu burung, adalah penyakit influenza pada unggas yang bisa menular ke manusia melalui kontak dengan hewan yang terinfeksi.

Sistem kesehatan hewan, menurut Organisasi Kesehatan Hewan Dunia (OIE), dikenal sebagai 'veterinary services' dan dianggap sebagai barang publik global. Menurut OIE, sistem kesehatan hewan harus sesuai dengan standar internasional dan menjadi prioritas investasi publik. Sistem ini melibatkan seluruh kegiatan yang terkait dengan kesehatan hewan, baik yang dilakukan oleh pemerintah, sektor swasta, maupun masyarakat. Sebagai barang publik, sistem kesehatan hewan berdampak pada kepentingan umum dan penting dalam menangani penyakit hewan menular yang bisa menyebar secara global. Oleh karena itu, kebijakan pemerintah mengenai regulasi dan fasilitasi sistem kesehatan hewan sangat diperlukan.¹⁸

Untuk mencapai tujuan dalam penyelenggaraan peternakan, aspek kesehatan hewan juga harus diperhatikan. Menurut Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan, kesehatan hewan mencakup perlindungan sumber daya hewan, kesehatan masyarakat, dan lingkungan, serta jaminan keamanan produk hewan, kesejahteraan hewan, dan peningkatan akses pasar. Ini bertujuan mendukung kedaulatan, kemandirian, dan ketahanan pangan dari produk hewan. Pengelolaan kesehatan hewan dilakukan melalui pendekatan yang mencakup pemeliharaan, promosi kesehatan (promotif), pencegahan penyakit (preventif), penyembuhan penyakit (kuratif), dan pemulihan kesehatan (rehabilitatif), dengan pendekatan sistem agrobisnis yang menyeluruh, terpadu, dan berkelanjutan.

Bidang peternakan dan kesehatan hewan memiliki peran strategis dalam menyediakan sumber pangan dari ternak, energi, dan sumber lainnya, yang berdampak pada kemajuan pembangunan nasional. Pembangunan nasional harus dilakukan secara berencana, menyeluruh,

¹⁸ Pengertian penelitian hukum (legal research) dalam hal ini adalah penelitian yang dilakukan dengan asas-asas hukum, teori hukum termasuk pendapat para ahli yang berkaitan dengan Kartu Ternak dan Sistem Tata Niaga.

terpadu, bertahap, berkelanjutan, dan terarah untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan pemerataan pembangunan serta meningkatkan taraf hidup masyarakat. Keberhasilan pembangunan tidak hanya diukur dari pertumbuhan ekonomi, tetapi juga dari perbaikan distribusi pendapatan dan pengurangan kemiskinan.

Sektor peternakan di Indonesia adalah salah satu andalan sektor pertanian yang berpotensi baik untuk ekspor maupun kebutuhan domestik. Strategi pembangunan peternakan, seperti yang dijelaskan oleh Yasin dan Indarsih (1988), meliputi: 1. Peningkatan produksi yang berfokus pada perluasan kesempatan kerja, peningkatan produktivitas, dan efisiensi usaha. 2. Peningkatan kerjasama antara sub-sektor peternakan dengan sektor lain untuk saling mendukung. 3. Peningkatan peran untuk mewujudkan pembangunan wilayah yang utuh, serasi, dan terpadu.

Analisis dalam menentukan asas-asas ini harus mempertimbangkan berbagai aspek kehidupan yang berkaitan dengan peraturan daerah yang akan disusun, berdasarkan hasil penelitian. Dalam hal ini, asas-asas yang relevan untuk Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan adalah sebagai berikut:

1. Asas Kesejahteraan adalah prinsip yang memastikan kebutuhan perumahan dan permukiman yang layak bagi masyarakat dapat terpenuhi. Hal ini memungkinkan masyarakat untuk berkembang dengan baik, hidup dalam kondisi yang terhormat, serta menjalankan fungsi sosialnya. Dengan tercapainya kesejahteraan, diharapkan dapat mengurangi masalah seperti pertumbuhan dan perkembangan peternakan yang tidak teratur serta kondisi kesehatan hewan ternak yang buruk di Kota Surakarta.
2. Asas Keadilan dan Pemerataan adalah prinsip yang memastikan hasil pembangunan sarana dan prasarana dapat dinikmati secara adil dan merata oleh seluruh masyarakat.

3. Asas Keterjangkauan dan Kemudahan adalah prinsip yang memastikan hasil pembangunan sarana dan prasarana serta fasilitas daerah dapat diakses oleh seluruh lapisan masyarakat. Prinsip ini juga mendorong terciptanya lingkungan yang kondusif dengan memberikan kemudahan bagi masyarakat berpenghasilan rendah, sehingga setiap warga negara Indonesia dapat memenuhi kebutuhan dasar mereka. Dengan adanya asas keterjangkauan dan kemudahan, masyarakat berpenghasilan rendah dapat memperoleh akses yang lebih baik.
4. Asas Kejelasan Tujuan, tujuan dari Peraturan Daerah mengenai Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan adalah untuk mengatur pelaksanaan kegiatan peternakan dan kesehatan hewan di Kota Surakarta.
5. Kelembagaan atau Pejabat Pembentuk atau pejabat yang tepat untuk membentuk Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan adalah Pemerintah Kota Surakarta.
6. Kesesuaian antara jenis, hirarki, dan materi muatan, bahwa Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan di wilayah Kota Surakarta.
7. Dapat dilaksanakan, Alasan filosofis di balik Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan adalah untuk memberikan legitimasi dalam pelaksanaan peternakan dan kesehatan hewan di Kota Surakarta.
8. Kedayagunaan dan kehasilgunaan, Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan dirancang untuk menjadi pedoman yang berguna dan efektif dalam perencanaan serta pelaksanaan peternakan dan kesehatan hewan di Kota Surakarta.
9. Kejelasan rumusan, Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan ini memperhatikan sistematika, penggunaan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dipahami, sehingga meminimalisir kemungkinan munculnya berbagai interpretasi dalam pelaksanaannya.

C. Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, serta Permasalahan yang Dihadapi.

1. Gambaran Umum Kota Surakarta

Kota Surakarta merupakan wilayah yang memiliki posisi strategis di Provinsi Jawa Tengah karena terletak di jalur utama lalu lintas yang menghubungkan antara bagian barat dan timur Pulau Jawa di lintas selatan. Luas wilayah Kota Surakarta adalah 44,04 km² terbagi menjadi 5 wilayah administrasi kecamatan. Secara rinci pembagian wilayah administrasi di Kota Surakarta dapat dilihat dalam tabel berikut ini.

Tabel: Pembagian Wilayah Administrasi Kota Surakarta

No	Kecamatan	Kelurahan	RW	RT
1	Laweyan	11	105	458
2	Serengan	7	72	312
3	Pasar Kliwon	10	101	436
4	Jebres	11	153	649
5	Banjarsari	15	195	929
Kota Surakarta:		54	626	2.784

Sumber: Kota Surakarta Dalam Angka Tahun 2021, hal 16-17

Adapun batas administrasi wilayah Kota Surakarta adalah sebagai berikut.

- Sebelah utara berbatasan dengan Kabupaten Boyolali dan Kabupaten Karanganyar;
- Sebelah timur berbatasan dengan Kabupaten Karanganyar;
- Sebelah selatan berbatasan dengan Kabupaten Sukoharjo;
- Sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Sukoharjo dengan Kabupaten Karanganyar.

2. Kondisi yang ada serta permasalahan yang dihadapi

Sektor peternakan menjadi salah satu penyumbang masalah lingkungan. Hal ini mendorong Pemerintah Kota Surakarta untuk mengadopsi kebijakan yang fokus pada isu-isu seperti degradasi lahan, polusi udara, kekurangan air dan pencemarannya, serta penurunan biodiversitas. Dengan luasan Kota Surakarta yang terbatas seperti yang dijelaskan pada gambaran umum diatas menjadi sangat dekat sekali batas antara sebuah peternakan dengan sebuah permukiman, peternakan yang berdampingan dengan permukiman ini tentunya membuat dampak lingkungan degradasi lahan, bau, limbah hewan dan sebagainya. hal ini tentunya membuat pengaturan yang ada harus lebih

optimal dalam mengatur agar dampak lingkungan akibat peternakan ini bisa tidak membahayakan bagi lingkungan.

Kondisi kesehatan hewan dapat mempengaruhi kesehatan manusia, dengan sekitar 80 persen penyakit hewan dapat menular ke manusia. hal itu ditambah dengan kepadatan penduduk dalam wilayah yang sempit di Kota Surakarta membuat risiko kesehatan hewan yang akan berpengaruh kepada manusia menjadi lebih besar. dengan kepadatan penduduk di wilayah Kota Surakarta membuat peternakan dan permukiman seolah tidak ada batas lagi. sehingga kesehatan hewan yang prima akan sangat berpengaruh bagi manusia. Apalagi penularan penyakit pada manusia yang disebabkan hewan sangat cepat ditambah dengan kondisi kepadatan penduduk kecepatan penularan penyakit itu akan sangat membahayakan masyarakat Kota Surakarta. Kondisi yang ada dan permasalahan yang dihadapi seperti diuraikan diatas tentunya harus di mitigasi, mitigasi risiko ini sangat penting bagi kelangsungan kehidupan masyarakat Kota Surakarta yang salah satunya mitigasi risiko tersebut dengan adanya Rancangan Peraturan Daerah ini.

D. Kajian terhadap Implikasi pada Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya pada Aspek Beban Keuangan Daerah.

Penyusunan peraturan daerah tentang Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan merupakan suatu langkah maju dalam rangka memberikan jaminan terwujudnya penyelenggaraan peternakan dan kesehatan hewan yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Keberadaan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan mencabut Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Kesehatan Hewan, Kesejahteraan Masyarakat Veteriner dan Kesejahteraan Hewan.

Peraturan daerah tentang Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan tentu saja memberikan implikasi terhadap kehidupan masyarakat. Benefit yang didapat oleh masyarakat dengan ditetapkannya Peraturan Daerah Kota Surakarta tentang Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan adalah:

1. Penangan masalah yang berkaitan dengan limbah peternakan rakyat di Kota Surakarta,

2. Memberi rasa aman kepada masyarakat dalam mengkonsumsi daging ternak yang layak konsumsi dan mewujudkan produk hewan yang aman, sehat, utuh dan halal;
3. Menjamin hygiene sanitasi peredaran daging;
4. Penangan apabila terjadi wabah yang disebabkan oleh hewan.
5. Melindungi kesehatan dan ketenteraman batin masyarakat melalui penyelenggaraan pengamanan terhadap pemasukan atau pengeluaran hewan dan produk hewan, pencegahan penyakit hewan dan zoonosis, penguatan otoritas veteriner.

Disisi lain implikasi pada aspek beban keuangan daerah, dengan ditetapkannya Peraturan Daerah Kota Surakarta tentang Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan adalah adanya biaya berupa kewajiban pemerintah daerah untuk mengalokasikan anggaran pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah untuk penyelenggaraan peternakan dan kesehatan hewan sebagaimana diamanatkan oleh Peraturan Daerah tersebut.

Namun, berdasarkan penjabaran diatas maka benefit yang akan didapatkan lebih besar daripada cost yang dikeluarkan sehingga Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kota Surakarta layak untuk dilanjutkan.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

A. Undang Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 adalah peraturan perundang-undangan dengan hierarki tertinggi menurut Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan *juncto* Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Oleh karena itu, semua peraturan yang berada di bawahnya harus mengikuti dan menerapkan asas-asas yang terdapat dalam UUD 1945. Dengan kata lain, UUD 1945 berfungsi sebagai landasan fundamental untuk meningkatkan kualitas Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan, sebagaimana diatur dalam Pasal 28 H ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan: "Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan."

Mengacu pada ketentuan Pasal 28 H ayat (1) UUD 1945, dapat disimpulkan bahwa Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia memberikan hak kepada setiap orang untuk hidup dengan layak. Sebagai peraturan tertinggi dalam sistem hukum Indonesia, UUD 1945 mewajibkan pengaturan lebih lanjut melalui peraturan sektoral yang relevan. Oleh karena itu, penting untuk mengatur Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan agar pengelolaan tempat tinggal sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Pasal 18 ayat (6) UUD NRI 1945 menyebutkan bahwa pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Hak ini merupakan bagian dari pembagian negara yang diatur dalam Pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945, yang menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi menjadi

daerah provinsi, dan setiap provinsi dibagi menjadi kabupaten dan kota, masing-masing dengan pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Berdasarkan ketentuan ini, Pemerintah Daerah Kota Surakarta berwenang untuk menyusun Peraturan Daerah mengenai Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan.

B. Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan juncto Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menetapkan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan harus disertai dengan Naskah Akademik yang dilampirkan pada Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Selain itu, proses pembentukannya harus mengikuti asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik sebagai pedoman, yang meliputi: a. kejelasan tujuan; b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; d. dapat dilaksanakan; e. kedayagunaan dan kehasilgunaan; f. kejelasan rumusan; dan g. keterbukaan.

Selain itu, materi muatan dalam peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas-asas seperti: pengayoman; kemanusiaan; kebangsaan; kekeluargaan; kenusantaraan; Bhinneka Tunggal Ika; keadilan; kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; ketertiban dan kepastian hukum; serta keseimbangan, keserasian, dan keselarasan. Dengan demikian, dalam pembentukan rancangan peraturan daerah tentang Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus dijadikan dasar.

C. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan juncto Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.

Untuk memastikan ketersediaan bibit, Ternak Ruminansia Betina Produktif diseleksi untuk pemuliaan, sementara Ternak Ruminansia Betina yang tidak produktif akan dipotong. Penentuan ternak yang tidak produktif dilakukan oleh Dokter Hewan Berwenang. Pemerintah Daerah, sesuai dengan kewenangannya, menyediakan dana untuk menjaring Ternak Ruminansia Betina Produktif yang diserahkan oleh masyarakat dan menampungnya di unit pelaksana teknis daerah untuk pengembangbiakan dan penyediaan bibit ternak di wilayah tersebut.

Setiap individu harus menjaga populasi anakan ternak ruminansia kecil dan besar serta dilarang menyembelih Ternak Ruminansia Betina Produktif, kecuali dalam keadaan: a. penelitian; b. pemuliaan; c. pengendalian dan penanggulangan Penyakit Hewan; d. ketentuan agama; e. adat istiadat; dan/atau f. pengakhiran penderitaan hewan. Peternak dapat melakukan kemitraan usaha dalam budidaya ternak melalui perjanjian yang saling memerlukan, memperkuat, menguntungkan, menghargai, bertanggung jawab, ketergantungan, dan adil. Kemitraan ini bisa dilakukan: a. antar-peternak; b. antara peternak dan perusahaan peternakan; c. antara peternak dan perusahaan di bidang lain; dan d. antara perusahaan peternakan dan pemerintah atau pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya. Kemitraan usaha dapat mencakup: a. penyediaan sarana produksi; b. produksi; c. pemasaran; dan/atau d. permodalan atau pembiayaan.

Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, sesuai dengan kewenangannya, bertanggung jawab untuk mendorong masyarakat agar melaksanakan budidaya ternak sesuai pedoman yang baik. Mereka juga harus memfasilitasi dan membina pengembangan budidaya ternak yang dilakukan oleh peternak dan pihak-pihak dengan kepentingan khusus.

Pemerintah dan Pemerintah Daerah harus mendukung dan menyediakan fasilitas untuk pertumbuhan koperasi dan badan usaha di sektor peternakan. Selain itu, pemerintah memiliki kewajiban untuk menyelenggarakan dan memfasilitasi pemasaran hewan, ternak, dan produk hewan baik di dalam negeri maupun luar negeri. Fokus dari pemasaran ini adalah untuk meningkatkan produksi dan konsumsi protein hewani,

memastikan ketersediaan pangan bergizi seimbang, dan meningkatkan kesejahteraan pelaku usaha peternakan. Pemerintah juga perlu menciptakan iklim usaha yang sehat bagi pemasaran hewan dan produk hewan.

Pemerintah membina dan memfasilitasi perkembangan industri pengolahan produk hewan dengan mengutamakan bahan baku lokal. Selain itu, pemerintah juga mendorong kemitraan yang sehat antara industri pengolahan dan peternak atau koperasi yang memproduksi bahan baku industri.

Untuk menjamin produk hewan yang aman, sehat, utuh, dan halal, pemerintah dan pemerintah daerah wajib melakukan pengawasan, pemeriksaan, pengujian, standardisasi, sertifikasi, dan registrasi produk hewan. Pengawasan dan pemeriksaan dilakukan di berbagai tahapan, mulai dari tempat produksi hingga peredaran produk. Produk hewan yang diproduksi atau masuk ke wilayah Indonesia harus disertai sertifikat veteriner dan, jika diperlukan, sertifikat halal.

Pengedar produk hewan yang tidak disertai sertifikat dilarang, dan pemalsuan produk serta penggunaan bahan tambahan yang dilarang juga dilarang. Produk hewan yang diekspor harus disertai sertifikat veteriner dan halal jika diperlukan oleh negara tujuan. Produk hewan segar yang diimpor harus berasal dari unit usaha yang memenuhi persyaratan, dan produk pangan olahan yang berisiko zoonosis harus mendapatkan persetujuan teknis dari Menteri.

Persyaratan pemasukan produk hewan dari luar negeri harus mengikuti ketentuan berbasis analisis risiko di bidang kesehatan hewan dan kesehatan masyarakat veteriner dengan mengutamakan kepentingan nasional. Pemerintah dan pemerintah daerah juga harus menyelenggarakan kesehatan hewan di seluruh wilayah Indonesia dan memperkuat tugas, fungsi, serta wewenang otoritas veteriner.

Otoritas Veteriner, yang dipimpin oleh pejabat otoritas veteriner di tingkat nasional, kementerian, provinsi, dan kabupaten/kota, bertanggung jawab untuk merumuskan dan melaksanakan kebijakan kesehatan hewan. Fungsi otoritas veteriner meliputi pelaksanaan kesehatan masyarakat veteriner, penyusunan standar, pengidentifikasian masalah, pengendalian penyakit,

pengawasan pemotongan ternak produktif, dan berbagai fungsi lainnya terkait kesehatan hewan.

Peningkatan peran dan fungsi kelembagaan kesehatan hewan dilakukan melalui pembentukan unit respons cepat, penelitian dan pengembangan, pengelolaan sumber daya, informasi kesehatan hewan yang terintegrasi, dan peran serta masyarakat..

D. Undang Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang

Kawasan penggembalaan umum memiliki fungsi sebagai tempat pelayanan kesehatan hewan dan/atau sebagai lokasi penelitian dan pengembangan teknologi di bidang peternakan dan kesehatan hewan. Pemerintah daerah kabupaten/kota yang memiliki lahan yang memadai dan memprioritaskan budidaya ternak skala kecil wajib menetapkan lahan tersebut sebagai kawasan penggembalaan umum.

Pemerintah daerah kabupaten/kota bertanggung jawab untuk membina kerja sama antara usaha peternakan dan usaha di bidang tanaman pangan, hortikultura, perikanan, perkebunan, kehutanan, serta bidang lainnya untuk memanfaatkan lahan tersebut sebagai sumber pakan ternak yang terjangkau. Pengadaan dan pengembangan benih dan/atau bibit harus dilakukan dengan mempertimbangkan keberlanjutan usaha peternak mikro, kecil, dan menengah.

Ekspor benih dan/atau bibit dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dapat dilakukan jika kebutuhan dalam negeri telah terpenuhi dan kelestarian ternak lokal telah terjamin. Untuk mempermudah masyarakat, terutama pelaku usaha, dalam memperoleh perizinan usaha dari sektor pertanian, Undang-Undang ini mengubah, menghapus, atau menetapkan peraturan baru terhadap beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan, yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 *juncto* Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.

Budidaya ternak hanya boleh dilakukan oleh peternak, perusahaan peternakan, serta pihak tertentu dengan tujuan khusus. Peternak yang membudidayakan ternak dengan jenis dan jumlah di bawah skala usaha tertentu diberikan perizinan usaha oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah kabupaten/kota sesuai kewenangannya, berdasarkan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.

Impor ternak dan produk hewan dari luar negeri ke wilayah Indonesia dilakukan untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri dengan tetap memperhatikan kepentingan peternak. Persyaratan dan tata cara impor ternak ruminansia indukan dari luar negeri ditetapkan berdasarkan analisis risiko kesehatan hewan oleh Otoritas Veteriner.

Impor ternak ruminansia indukan harus memenuhi persyaratan yang ditetapkan berdasarkan analisis risiko oleh Otoritas Veteriner, serta dinyatakan bebas dari penyakit hewan menular oleh Otoritas Veteriner di negara asal, sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh badan kesehatan hewan dunia dan diakui oleh Otoritas Veteriner Indonesia.

Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya, wajib membina dan memfasilitasi perkembangan industri pengolahan produk hewan. Pengeluaran tanaman, benih tanaman, benih hewan, bibit hewan, dan hewan dari wilayah Indonesia dapat dilakukan jika kebutuhan dalam negeri telah terpenuhi, setelah mendapatkan perizinan usaha dari pemerintah pusat.

Setiap orang yang berusaha di bidang pembuatan, penyediaan, dan/atau peredaran obat hewan wajib mendapatkan perizinan usaha dari Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya, berdasarkan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Setiap orang dilarang membuat, menyediakan, dan/atau mengedarkan obat hewan yang tidak sesuai dengan peraturan, termasuk obat yang penyakitnya tidak ada di Indonesia, yang tidak memiliki nomor pendaftaran, tidak berlabel, atau tidak memenuhi standar mutu.

Obat hewan dapat disediakan dari produksi dalam negeri atau diimpor. Ketentuan lebih lanjut mengenai penyediaan obat hewan diatur dalam Peraturan Pemerintah. Setiap orang yang akan mengimpor produk hewan ke Indonesia wajib mendapatkan perizinan usaha dari Pemerintah Pusat.

Persyaratan dan tata cara impor produk hewan harus mengacu pada analisis risiko di bidang kesehatan hewan dan kesehatan masyarakat veteriner.

Setiap orang yang memiliki usaha di bidang produk hewan wajib mendapatkan perizinan usaha berupa nomor kontrol veteriner dari Pemerintah Daerah provinsi sesuai dengan kewenangannya, berdasarkan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Pemerintah Daerah kabupaten/kota bertanggung jawab untuk membina unit usaha skala rumah tangga yang memproduksi dan/atau mengedarkan produk hewan yang belum memenuhi persyaratan nomor kontrol veteriner.

Pemerintah Daerah kabupaten/kota wajib memiliki rumah potong hewan yang memenuhi persyaratan teknis. Rumah potong hewan dapat diusahakan oleh siapa saja setelah mendapatkan perizinan usaha dari Pemerintah Pusat, dan harus beroperasi di bawah pengawasan dokter hewan yang berwenang dalam pengawasan Kesehatan Masyarakat Veteriner.

Pelayanan kesehatan hewan mencakup berbagai jasa, termasuk laboratorium veteriner, pemeriksaan dan pengujian veteriner, jasa medik veteriner, serta pelayanan di pusat kesehatan hewan atau pos kesehatan hewan. Setiap orang yang menjalankan usaha di bidang pelayanan kesehatan hewan wajib memperoleh perizinan usaha dari Pemerintah Pusat.

Tenaga kesehatan hewan yang memberikan pelayanan kesehatan hewan juga wajib memiliki perizinan usaha dari Pemerintah Pusat. Tenaga kesehatan hewan asing dapat berpraktik di Indonesia berdasarkan perjanjian bilateral atau multilateral antara Indonesia dan negara atau lembaga asing, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Perusahaan peternakan yang membudidayakan ternak dengan skala usaha tertentu wajib memperoleh perizinan usaha dari Pemerintah Pusat. Peternak, perusahaan peternakan, dan pihak tertentu yang mengelola ternak dengan skala usaha tertentu wajib mengikuti pedoman budidaya ternak yang baik dan tidak mengganggu ketertiban umum, sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya wajib melindungi usaha peternakan dalam negeri dari persaingan tidak sehat di antara pelaku usaha.

E. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah merupakan landasan hukum bagi pembentukan Peraturan Daerah, karena mengatur kewenangan Pemerintah Daerah dalam urusan pemerintahan konkuren, yaitu urusan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diberikan kepada Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.

Undang-undang ini menekankan asas otonomi daerah, yang terkait dengan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan serta kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pasal 208 hingga 235 dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 memberikan dasar hukum bagi Pemerintah Daerah Kota Surakarta untuk mengatur Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan.

F. Sinkronisasi dan Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan

Berdasarkan evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan, terdapat hubungan antara peraturan yang satu dengan yang lainnya. Peraturan-peraturan tersebut menetapkan kewajiban bagi Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah untuk:

1. Mendorong sebanyak mungkin masyarakat untuk menjalankan budidaya ternak sesuai dengan pedoman budidaya yang baik.
2. Memfasilitasi dan membina pengembangan budidaya yang dilakukan oleh peternak serta pihak-pihak dengan kepentingan khusus.
3. Membina dan memberikan fasilitas untuk pertumbuhan serta perkembangan koperasi dan badan usaha di bidang peternakan.
4. Menciptakan iklim usaha yang sehat untuk pemasaran hewan atau ternak dan produk hewan.
5. Melaksanakan pengawasan, pemeriksaan, pengujian, standardisasi, sertifikasi, dan registrasi produk hewan..

Untuk melaksanakan pengawasan dan pengembangan terkait ternak ruminansia, diperlukan sistem pendataan yang terstruktur hingga ke tingkat peternak, menggunakan alat seperti eartag dan Kartu Ternak/Peternak.

Pendataan ini akan dikembangkan dengan memanfaatkan teknologi terbaru berbasis virtual, memungkinkan pemantauan ternak secara real-time oleh peternak dan pemerintah.

Berdasarkan berbagai peraturan perundang-undangan, Peraturan Daerah tentang Identifikasi dan Pengawasan Ternak Ruminansia Besar di Kota Surakarta diharapkan dapat mengatasi masalah sistem identifikasi yang belum terstruktur dengan baik. Dengan adanya peraturan ini, identifikasi dan pengawasan ternak ruminansia besar di Kota Surakarta dapat dilakukan secara akurat dan real-time, memungkinkan pemerintah untuk menentukan kebijakan terkait permintaan masyarakat terhadap produk ternak dan ketersediaan ternak serta pengawasan kesehatan hewan.

Peraturan Daerah ini juga harus mampu menangani koordinasi, terutama antara Pemerintah Kota Surakarta dan tingkat kecamatan/kelurahan/desa, serta memperjelas peran lembaga koordinasi, pembinaan, pengawasan, pembiayaan, dan peran masyarakat (peternak) dalam identifikasi dan pengawasan ternak ruminansia besar. Langkah- langkah konkrit yang harus segera diambil meliputi: 1. Penetapan data sasaran dan sumber data, termasuk sistem verifikasi dan validasi secara berjenjang dengan Standar Operasional Prosedur (SOP) yang jelas untuk data ternak ruminansia besar. 2. Kesepakatan antara Pemerintah Kota Surakarta dan peternak mengenai alat, metode, dan aspek lainnya dalam proses identifikasi dan pengawasan ternak ruminansia besar. 3. Peningkatan koordinasi, integrasi, dan sinergi antar daerah, baik tingkat kabupaten maupun di bawahnya, dengan memanfaatkan jaringan virtual dan teknologi maju untuk efektivitas dan kemudahan bersama.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Dalam doktrin ilmu hukum, keberlakuan hukum secara filosofis, sosiologis, dan yuridis dianggap sebagai syarat penting untuk membentuk peraturan yang efektif. Rosjidi Ranggawidjaja (1998:43) mengemukakan bahwa peraturan perundang-undangan yang baik harus memiliki tiga landasan utama: filosofis, sosiologis, dan yuridis, dengan beberapa pendapat menambahkan landasan politis.

Jika materi muatan Peraturan Daerah menyimpang dari landasan yuridis, maka peraturan tersebut dapat dibatalkan oleh pemerintah karena bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Sementara itu, ketidaksesuaian dengan aspek filosofis dan sosiologis dapat memicu reaksi masyarakat dan mengakibatkan pencabutan peraturan. Dampaknya, masyarakat mungkin tidak akan mematuhi peraturan tersebut.

Namun, dalam praktiknya, sering ditemukan peraturan perundang-undangan, termasuk peraturan daerah, yang hanya memenuhi aspek yuridis dan mengabaikan aspek filosofis dan sosiologis. Kajian filosofis berfokus pada landasan pandangan atau cita-cita yang mendasari pembentukan peraturan. Kajian yuridis memberikan dasar hukum baik secara formal maupun materiil untuk pembuatan peraturan, serta kewenangan dari peraturan lain. Kajian sosiologis menilai efektivitas peraturan berdasarkan kebutuhan, keinginan, dan interaksi masyarakat terhadap peraturan tersebut, serta mencakup realitas masyarakat, kondisi sosial, dan nilai-nilai yang berlaku.

Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menggariskan tujuan negara untuk melindungi seluruh bangsa, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut serta dalam ketertiban dunia. Dalam konteks ini, pemerintah, baik pusat maupun daerah, memiliki tanggung jawab untuk membuat peraturan daerah yang mendukung pencapaian tujuan tersebut. Pembangunan nasional harus memperhatikan

keserasian, keseimbangan, dan keselarasan unsur-unsur pembangunan sesuai dengan Pancasila dan UUD NRI 1945.

Secara filosofis, pembentukan Peraturan Daerah Kota Surakarta tentang penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan merupakan usaha pemerintah untuk mencapai kesejahteraan masyarakat. Ternak, sebagai amanat Tuhan, memiliki manfaat penting dalam penyediaan pangan dan jasa bagi manusia. Oleh karena itu, pemanfaatan dan pelestariannya perlu diarahkan untuk kesejahteraan masyarakat, sesuai dengan cita-cita negara untuk keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, sebagaimana tercantum dalam Sila ke-5 Pancasila.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2014 mengamanatkan bahwa penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan harus dikelola dengan martabat, tanggung jawab, dan berkelanjutan, untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, mencukupi kebutuhan pangan, serta melindungi wilayah negara dari ancaman kesehatan. Rancangan Peraturan Daerah Kota Surakarta diharapkan memberikan kepastian hukum bagi pelaku usaha, masyarakat, dan pemerintah, sehingga masyarakat dapat mematuhi kebijakan pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, secara filosofis, peraturan ini diharapkan dapat melindungi dan memaksimalkan pelayanan bagi warga Kota Surakarta.

B. Landasan Sosiologis

Pertimbangan sosiologis berhubungan dengan masalah nyata dan kebutuhan masyarakat yang berkaitan dengan penyelenggaraan peternakan dan kesehatan hewan. Secara sosiologis, peraturan mengenai peternakan dan kesehatan hewan harus dapat memberikan solusi atau jawaban terhadap permasalahan yang muncul sebelum peraturan ini diterapkan.

Landasan sosiologis dalam peraturan hukum mengacu pada pertimbangan yang menunjukkan bahwa peraturan yang dibuat bertujuan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan ini mencakup fakta-fakta empiris mengenai perkembangan isu dan kebutuhan masyarakat serta negara.

Setiap produk hukum daerah dikatakan memiliki landasan sosiologis jika ketentuan-ketentuannya selaras dengan keyakinan umum dan kesadaran hukum masyarakat. Norma hukum yang dibentuk adalah langkah menuju pembaharuan masyarakat dengan melibatkan seluruh komponen untuk mewujudkan ketertiban, keadilan, dan kepastian, yang akhirnya berfokus pada kesejahteraan masyarakat.

Dalam hal ini, pemerintah daerah Kota Surakarta perlu mempertimbangkan dengan seksama kebutuhan dan nilai-nilai yang berlaku di masyarakat setempat saat menetapkan peraturan tentang penyelenggaraan peternakan dan kesehatan hewan. Peraturan yang baik diharapkan dapat memenuhi kebutuhan masyarakat dalam bidang peternakan, dan untuk itu diperlukan komunikasi yang efektif antara pemerintah daerah dan masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan dan peraturan.

Dengan pertimbangan tersebut, masyarakat Kota Surakarta dan pemerintah daerah membutuhkan peraturan daerah yang secara khusus mengatur dan mengakomodasi permasalahan yang telah disebutkan. Keberadaan payung hukum ini bertujuan untuk memanfaatkan potensi yang ada di Kota Surakarta dengan maksud utama untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

C. Landasan Yuridis

Indonesia adalah negara hukum yang berlandaskan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, dengan tujuan untuk mencapai masyarakat yang adil dan makmur secara merata baik dalam aspek material maupun spiritual di seluruh lapisan masyarakat. Penjelasan umum dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 mengungkapkan bahwa Indonesia adalah negara yang berdasarkan hukum (*rechtstaat*), bukan hanya berdasarkan kekuasaan belaka (*machtstaat*). Hal ini diperjelas lebih lanjut melalui amandemen ke-3 UUD 1945 Pasal 1 ayat (3), yang menyebutkan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, Indonesia menganut ajaran hukum tertentu.

Istilah "negara hukum" muncul pada abad ke-19, namun konsep tentang negara hukum sebenarnya sudah ada sejak abad ke-17 di dunia barat, dimulai dari pemikiran Plato di zaman Yunani. Menurut Plato, dalam negara ideal (Politeia), penyelenggaraan negara yang baik tidak hanya bergantung pada para filsuf, tetapi juga harus didasarkan pada peraturan yang baik yang disebut Nomoi.

Konsep negara hukum ini kemudian muncul kembali pada awal perkembangan liberalisme, yang melahirkan negara hukum liberal atau negara hukum dalam arti sempit (negara penjaga malam atau nacht- wakerstaat), yang merupakan awal dari konsep rechtstaat, yang lebih menekankan perlindungan hukum.

Menurut Immanuel Kant, sebuah negara dapat disebut sebagai negara hukum jika memiliki dua unsur pokok: perlindungan terhadap hak asasi manusia dan pemisahan kekuasaan. Ide ini kemudian dikembangkan oleh F.J. Stahl, yang menambahkan dua unsur lagi yaitu setiap tindakan negara harus didasarkan pada undang-undang dan adanya peradilan administrasi negara. Prinsip liberalisme yang dikemukakan oleh Rousseau juga memperkuat unsur-unsur negara hukum, sehingga rumusannya meliputi: 1. Jaminan atas hak asasi manusia/hak dasar manusia; 2. Pemisahan kekuasaan; 3. Pemerintahan berdasarkan hukum/undang-undang (asas legalitas); 4. Adanya peradilan tata usaha negara/administrasi negara.

Dalam konsep negara hukum, asas legalitas merupakan unsur utama. Asas ini sering diterapkan dalam hukum pidana dan terwujud dalam "wetmatigheid van bestuur" dalam hukum administrasi negara, yang dipengaruhi oleh pemikiran negara undang-undang (wettenstaat) pada abad ke-19. Sebaliknya, pemikiran negara hukum abad ke-20 lebih menekankan pada "doelstelling" (penetapan tujuan) daripada "normstelling" (penetapan norma). Asas legalitas mengharuskan bahwa semua ketentuan yang mengikat warga negara harus didasarkan pada undang-undang, sebagai ciri khas negara hukum, dan sering dirumuskan dalam ungkapan "Het beginsel van wetmatigheid van bestuur".

Asas legalitas berkaitan erat dengan gagasan demokrasi dan negara hukum. Gagasan demokrasi menuntut agar setiap undang-undang dan keputusan mendapatkan persetujuan dari rakyat. Seperti yang dikemukakan

oleh J.J. Rousseau, undang-undang merupakan personifikasi dari akal sehat manusia dan harus melalui prosedur pembentukan yang melibatkan persetujuan rakyat.

Dalam konteks negara hukum yang berlandaskan Pancasila, Republik Indonesia dapat dikatakan sebagai negara hukum yang mengimplementasikan unsur-unsur negara hukum yang didasari oleh filosofi dasar negara dan pandangan hidup bangsa yaitu Pancasila, serta dilandasi oleh UUD NRI 1945 sebagai peraturan perundang-undangan tertinggi.

Secara gramatikal dan terminologi, supremasi berarti tertinggi, sehingga supremasi hukum merujuk pada peraturan yang tertinggi atau hukum yang memiliki kekuasaan tertinggi. Menurut H. Harris Soche, supremasi hukum di Indonesia ada pada UUD 1945. Supremasi hukum seringkali diidentikkan dengan supremasi konstitusi, yang berarti UUD adalah peraturan perundang-undangan tertinggi di Indonesia. L.M. Friedman juga mengatakan bahwa konstitusi adalah hukum tertinggi di negara, sering disebut sebagai otoritas tertinggi. Sejalan dengan itu, A.V. Dicey menjelaskan bahwa supremasi hukum merupakan bagian dari kedaulatan hukum (Rule of law), yang mencakup: supremasi hukum, kesetaraan di hadapan hukum, dan proses hukum yang adil. Ini berarti supremasi hukum menolak kekuasaan sewenang-wenang, dan hukum tidak boleh menjadi alat kekuasaan, melainkan tujuan untuk melindungi kepentingan rakyat. Hukum harus bersifat responsif, artinya harus sesuai dengan tuntutan masyarakat dan tidak merusak kepentingan rakyat.

Landasan yuridis merupakan pertimbangan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk bertujuan untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang sudah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut untuk menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan ini menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur, sehingga perlu dibentuk peraturan perundang-undangan yang baru. Persoalan hukum tersebut termasuk peraturan yang sudah ketinggalan zaman, tidak harmonis, atau tumpang tindih, peraturan yang lebih rendah dari Undang-Undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturan yang ada tetapi tidak memadai, atau peraturan yang sama sekali belum ada.

Secara yuridis, rancangan peraturan daerah tentang penyelenggaraan peternakan dan kesehatan hewan di Kota Surakarta disusun berdasarkan amanat peraturan yang lebih tinggi, mulai dari Undang-Undang hingga peraturan pelaksanaannya. Beberapa peraturan yang menjadi landasan yuridis rancangan perda ini adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan *juncto* Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan *juncto* Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang;
3. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup *juncto* Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang;
4. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan *juncto* Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Pasal 136 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012;
5. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
6. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2014 tentang Jaminan Produk Halal *juncto* Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang;
7. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2019 tentang Karantina Hewan, Ikan dan Tumbuhan;
8. Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Pertanian;

9. Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2023 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2019 tentang Karantina Hewan, Ikan, dan Tumbuhan;
10. Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2018 tentang Sistem Standardisasi dan Penilaian Kesesuaian Nasional;
11. Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2019 tentang Keamanan Pangan;
12. Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2011 tentang Sumber Daya Genetik Hewan dan Perbibitan Ternak;
13. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2012 tentang Alat dan Mesin Peternakan dan Kesehatan Hewan;
14. Peraturan Pemerintah Nomor 95 Tahun 2012 tentang Kesehatan Masyarakat Veteriner dan Kesejahteraan Hewan;
15. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2013 tentang Pemberdayaan Peternak;
16. Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2014 tentang Pengendalian dan Penanggulangan Penyakit Hewan;
17. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi;
18. Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2017 tentang Otoritas Veteriner;
19. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah;
20. Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2013 tentang Budi Daya Hewan Peliharaan;
21. Peraturan Daerah (PERDA) Provinsi Jawa Tengah Nomor 8 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan Provinsi Jawa Tengah.

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH

A. Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Ruang Lingkup Materi Muatan

Dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dinyatakan bahwa Negara Republik Indonesia memiliki kewajiban untuk melindungi seluruh bangsa dan wilayah Indonesia, serta memajukan kesejahteraan umum dan tujuan-tujuan lainnya.

Pembentukan Peraturan Daerah Kota Surakarta tentang penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan merupakan langkah pemerintah untuk mencapai kesejahteraan masyarakat. Hewan dan ternak adalah karunia dan amanat dari Tuhan Yang Maha Esa, yang memiliki peran penting dalam penyediaan pangan, hasil hewan, serta jasa bagi manusia. Oleh karena itu, pengelolaan dan pelestarian hewan harus diarahkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara umum. Tujuan negara untuk memajukan kesejahteraan umum diharapkan dapat tercapai, sehingga seluruh warga negara dapat merasakannya dan menciptakan keadilan sosial sebagaimana tercantum dalam Sila ke-5 Pancasila.

Pengaturan penyelenggaraan peternakan dan kesehatan hewan dalam satu peraturan daerah penting karena adanya hubungan dan ketergantungan antara kedua bidang ini. Selain itu, dengan mengatur keduanya dalam satu peraturan, akan terbentuk sistem legislasi yang terpadu, memudahkan Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan semua pemangku kepentingan di bidang peternakan dan kesehatan hewan untuk memahami dan melaksanakan ketentuan-ketentuan yang ada. Perubahan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang diatur oleh Undang-Undang Pemerintahan Daerah juga mengharuskan penataan kembali urusan terkait peternakan dan kesehatan hewan.

Saat ini, pengaturan mengenai penyelenggaraan peternakan dan kesehatan hewan di Kota Surakarta belum diatur secara khusus. Mengingat perkembangan masyarakat yang terus berlangsung, hal ini perlu menjadi

perhatian pemerintah daerah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Materi dari rancangan peraturan daerah ini akan mencakup seluruh aspek terkait dengan penyelenggaraan peternakan dan kesehatan hewan.

B. Judul

Judul peraturan daerah yang akan dirancang adalah Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan di Kota Surakarta.

C. Ketentuan Umum

Materi muatan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan perlu memuat ketentuan umum sebagai berikut:

1. Daerah adalah Kota Surakarta.
2. Pemerintah Daerah adalah Pemerintah Kota Surakarta.
3. Walikota adalah Walikota Surakarta.
4. Dinas Ketahanan Pangan dan Pertanian yang selanjutnya disebut Dinas adalah Dinas Ketahanan Pangan dan Pertanian Kota Surakarta.
5. Kepala Dinas Ketahanan Pangan dan Pertanian yang selanjutnya disebut Kepala Dinas adalah Kepala Dinas Ketahanan Pangan dan Pertanian Kota Surakarta.
6. Peternakan adalah segala urusan yang berkaitan dengan sumber daya fisik, benih, bibit, bakalan, pakan, alat dan mesin peternakan, budi daya ternak, panen, pascapanen, pengolahan, pemasaran, pengusahaan, pembiayaan serta sarana dan prasarana baik untuk ternak ruminansia dan ternak non ruminansia serta ternak ruminansia indukan.
7. Kesehatan hewan adalah segala urusan yang berkaitan dengan perawatan hewan, pengobatan hewan, pelayanan kesehatan hewan, pengendalian dan penanggulangan penyakit hewan, penolakan penyakit, medik reproduksi, medik konservasi, obat hewan dan peralatan kesehatan hewan, serta keamanan pakan.
8. Ternak adalah hewan peliharaan yang produknya diperuntukan sebagai penghasil pangan, bahan baku industri, jasa dan/atau hasil ikutannya

yang terkait dengan pertanian.

9. Hewan Peliharaan adalah hewan yang kehidupannya untuk sebagian atau seluruhnya bergantung pada manusia untuk maksud tertentu.
10. Produk Hewan adalah semua bahan yang berasal dari hewan yang masih segar dan/atau telah diolah atau diproses untuk keperluan konsumsi, farmakoseutika, pertanian, dan/atau kegunaan lain bagi pemenuhan kebutuhan dan kemaslahatan manusia.
11. Pemberdayaan peternak adalah segala upaya yang dilakukan oleh Pemerintah, pemerintah provinsi, pemerintah daerah, dan pemangku kepentingan di bidang peternakan dan kesehatan hewan untuk meningkatkan kemandirian, memberikan kemudahan dan kemajuan usaha, serta meningkatkan daya saing dan kesejahteraan peternak.
12. Peternak adalah orang perseorangan warga negara Indonesia atau korporasi yang melakukan usaha peternakan.
13. Perusahaan peternakan adalah orang perorangan atau korporasi, baik yang berbentuk badan hukum maupun yang bukan badan hukum, yang didirikan dan berkedudukan di daerah yang mengelola usaha peternakan dengan kriteria dan skala tertentu.
14. Usaha di bidang peternakan adalah kegiatan yang menghasilkan produk dan jasa yang menunjang usaha budi daya ternak.
15. Kawasan adalah wilayah yang memiliki fungsi utama lindung atau budidaya.
16. Usaha di bidang kesehatan hewan adalah kegiatan yang menghasilkan produk dan/atau jasa yang menunjang upaya dalam mewujudkan kesehatan hewan.
17. Pakan adalah bahan makanan tunggal atau campuran, baik yang diolah maupun yang tidak diolah, yang diberikan kepada hewan untuk kelangsungan hidup, berproduksi dan berkembang biak.
18. Bahan Pakan adalah bahan hasil pertanian, perikanan, peternakan, atau bahan lain serta yang layak dipergunakan sebagai pakan, baik yang telah diolah maupun yang belum diolah.
19. Veteriner adalah segala urusan yang berkaitan dengan hewan dan penyakit hewan.
20. Medik Veteriner adalah penyelenggaraan kegiatan praktik kedokteran

hewan.

21. Otoritas Veteriner adalah kelembagaan pemerintah atau pemerintah daerah yang bertanggung jawab dan memiliki kompetensi dalam penyelenggaraan kesehatan hewan.
22. Sertifikat Nomor Kontrol Veteriner yang selanjutnya disebut Nomor Kontrol Veteriner adalah sertifikat sebagai bukti tertulis yang sah telah dipenuhinya persyaratan higiene dan sanitasi sebagai jaminan keamanan produk hewan pada unit usaha produk hewan.
23. Dokter hewan adalah orang yang memiliki profesi di bidang kedokteran hewan, dan kewenangan medik veteriner dalam melaksanakan pelayanan kesehatan hewan.
24. Dokter Hewan berwenang adalah dokter hewan yang ditetapkan oleh Walikota sesuai dengan kewenangannya berdasarkan jangkauan tugas pelayanannya dalam rangka penyelenggaraan kesehatan hewan.
25. Tenaga Kesehatan Hewan adalah orang yang menjalankan aktivitas di bidang Kesehatan Hewan berdasarkan kompetensi dan kewenangan Medik Veteriner yang hierarkis sesuai dengan pendidikan formal dan/atau pelatihan Kesehatan Hewan bersertifikat.
26. Penyakit Hewan adalah gangguan kesehatan pada hewan yang disebabkan oleh cacat genetik, proses degeneratif, gangguan metabolisme, trauma, keracunan, infestasi parasit, prion, dan infeksi mikroorganisme patogen.
27. Penyakit Hewan Menular adalah penyakit yang ditularkan antara hewan dan hewan, hewan dan manusia serta hewan dan media pembawa penyakit hewan lain melalui kontak langsung ataupun tidak langsung dengan media perantara mekanis seperti air, udara, tanah, pakan, peralatan, dan manusia, atau melalui media perantara biologis seperti virus, bakteri, amoeba atau jamur.
28. Penyakit Hewan Menular Strategis adalah penyakit hewan yang dapat menimbulkan angka kematian dan/atau angka kesakitan yang tinggi pada hewan, dampak kerugian ekonomis, keresahan masyarakat, dan/atau bersifat zoonotik.
29. Zoonosis adalah penyakit yang dapat menular dari hewan kepada manusia dan sebaliknya.

30. Wabah adalah kejadian penyakit luar biasa yang dapat berupa timbulnya suatu penyakit hewan menular baru di suatu wilayah atau kenaikan kasus penyakit hewan menular mendadak yang dikategorikan sebagai bencana non alam.
31. Kesehatan Masyarakat Veteriner adalah segala urusan yang berhubungan dengan hewan dan produk hewan yang secara langsung atau tidak langsung mempengaruhi kesehatan manusia.
32. Obat hewan adalah sediaan yang dapat digunakan untuk mengobati hewan, membebaskan gejala, atau memodifikasi proses kimia dalam tubuh yang meliputi sediaan biologik, farmakoseutika, premiks dan sediaan obat hewan alami.
33. Alat dan Mesin Peternakan adalah semua peralatan yang digunakan berkaitan dengan kegiatan peternakan, baik yang dioperasikan dengan motor penggerak maupun tanpa motor penggerak.
34. Alat dan Mesin Kesehatan Hewan adalah peralatan kedokteran hewan yang disiapkan dan digunakan untuk hewan sebagai alat bantu dalam penyelenggaraan kesehatan hewan.
35. Kesejahteraan Hewan adalah segala urusan yang berhubungan dengan keadaan fisik dan mental hewan menurut ukuran perilaku alami hewan yang perlu diterapkan dan ditegakkan untuk melindungi hewan dari perlakuan setiap orang yang tidak layak terhadap hewan yang dimanfaatkan manusia.
36. Tenaga kesehatan hewan adalah orang yang menjalankan aktivitas di bidang kesehatan hewan berdasarkan kompetensi dan kewenangan medik veteriner yang hierarkis sesuai dengan pendidikan formal dan/atau pelatihan kesehatan hewan bersertifikat.
37. Rumah Potong Hewan yang selanjutnya disingkat RPH adalah suatu bangunan atau kompleks bangunan di daerah dengan desain tertentu dan syarat tertentu yang digunakan sebagai tempat pemotongan hewan konsumsi masyarakat luas.
38. Peternakan rakyat adalah usaha peternakan yang diselenggarakan sebagai usaha sampingan yang jumlah maksimum kegiatannya untuk tiap jenis ternak dengan kriteria dan skala tertentu.
39. Budidaya adalah kegiatan untuk memproduksi hasil- hasil ternak dan

hasil ikutannya bagi konsumen.

40. Usaha di bidang kesehatan hewan adalah kegiatan yang menghasilkan produk dan jasa yang menunjang upaya dalam mewujudkan kesehatan hewan.
41. Pengawasan adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan untuk menjamin dan memelihara penyelenggaraan peternakan, kesehatan hewan dan kesehatan masyarakat veteriner yang terkendali.
42. Pengawas Bibit Ternak adalah Pegawai Negeri Sipil yang diberi tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak secara penuh oleh pejabat yang berwenang untuk melakukan pengawasan benih dan bibit ternak.
43. Pengawas Mutu Pakan adalah Pegawai Negeri Sipil yang diberi tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak secara penuh oleh pejabat yang berwenang untuk melaksanakan kegiatan pengawasan dan pengujian mutu pakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
44. Pengawas Obat Hewan adalah Pegawai Negeri Sipil berijazah dokter hewan yang diberi tugas dan kewenangan untuk melakukan pengawasan obat hewan.
45. Pengawas Kesehatan Masyarakat Veteriner adalah dokter hewan yang berwenang yang telah mengikuti pelatihan di bidang kesehatan masyarakat veteriner dan di tugaskan sebagai pengawas kesehatan masyarakat veteriner.
46. Pemeriksaan adalah serangkaian kegiatan menghimpun dan mengolah data, keterangan, dan/atau bukti yang dilaksanakan secara obyektif dan profesional berdasarkan suatu standar pemeriksaan untuk menguji kepatuhan pemenuhan kewajiban dan/atau untuk tujuan lain dalam rangka melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan.
47. Sistem kesehatan hewan nasional yang selanjutnya disebut Siskeswanas adalah tatanan unsur kesehatan hewan yang secara teratur saling berkaitan sehingga membentuk totalitas yang berlaku secara nasional.
48. Penyidikan tindak pidana di bidang peternakan dan kesehatan hewan adalah serangkaian tindakan yang dilakukan oleh penyidik untuk mencari serta mengumpulkan bukti untuk membuat terang tindak pidana di bidang peternakan dan kesehatan hewan.

49. Penyidik Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disebut PPNS adalah Penyidik Pegawai Negeri Sipil tertentu yang diberi wewenang dan kewajiban untuk melakukan penyidikan terhadap penyelenggaraan Peraturan Daerah yang memuat ketentuan pidana.

D. Maksud, Tujuan, dan Ruang Lingkup

Peraturan Daerah ini dimaksudkan untuk memberikan dasar hukum dalam penyelenggaraan peternakan dan kesehatan hewan sehingga terwujud kesehatan hewan yang melindungi kesehatan manusia dan hewan beserta ekosistemnya sebagai prasyarat terselenggaranya peternakan yang maju, berdaya saing dan berkelanjutan serta penyediaan pangan yang aman, sehat, utuh dan halal.

Penyelenggaraan peternakan dan kesehatan hewan dalam Peraturan Daerah ini bertujuan untuk:

1. mengelola sumber daya hewan secara bermartabat, bertanggung jawab, dan berkelanjutan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat;
2. mencukupi kebutuhan pangan, barang dan jasa asal hewan secara mandiri, berdaya saing dan berkelanjutan serta penyediaan pangan yang aman, sehat, utuh dan halal bagi peningkatan kesejahteraan peternak dan masyarakat menuju pencapaian ketahanan pangan daerah;
3. melindungi, mengamankan dan/atau menjamin daerah dari ancaman yang dapat mengganggu kesehatan atau kehidupan manusia, hewan, tumbuhan dan lingkungan;
4. mengembangkan sumber daya hewan bagi kesejahteraan peternak dan masyarakat; dan
5. memberi kepastian hukum dan kepastian berusaha dalam bidang peternakan dan kesehatan hewan.

Ruang lingkup Peraturan Daerah ini terdiri atas : sumber daya; peternakan; kesehatan hewan; kesehatan masyarakat veteriner dan kesejahteraan hewan; otoritas veteriner; dan perizinan berusaha.

E. Materi Muatan Pokok

Ruang lingkup yang diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah mengenai Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan mencakup perencanaan, kawasan peternakan, sumber daya genetik ternak, pakan, alat dan mesin peternakan hewan, budidaya, kesehatan hewan dan kesehatan masyarakat veteriner, otoritas veteriner, rumah potong hewan, panen, pascapanen, pemasaran dan pengolahan hasil peternakan, pemberdayaan peternak dan usaha di bidang peternakan serta kesehatan hewan, penelitian dan pengembangan, pembiayaan, jenis layanan publik, larangan, dan sanksi.

1. Kewenangan Pemerintah Daerah

Dalam bidang peternakan dan kesehatan hewan, Pemerintah Daerah memiliki kewenangan dalam hal-hal berikut: a. Sarana peternakan; b. Prasarana peternakan; c. Kesehatan hewan dan kesehatan masyarakat veteriner; d. Pengendalian serta penanggulangan bencana peternakan di tingkat kabupaten; dan e. Perizinan usaha peternakan.

2. Kewenangan Pemerintah Daerah

Aspek-aspek yang diatur dalam peraturan daerah ini mengenai kawasan peternakan meliputi: a. Penetapan lokasi kawasan usaha peternakan atau pusat peternakan oleh Pemerintah Daerah; b. Penetapan kawasan usaha peternakan atau pusat peternakan tersebut harus mengikuti ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

3. Lahan Peternakan

Terkait dengan pengaturan lahan peternakan, ditetapkan sebagai berikut: a. Untuk memastikan kelancaran usaha peternakan dan kesehatan hewan di wilayah Kabupaten, perlu disediakan lahan yang memenuhi syarat teknis; b. Penyediaan lahan tersebut harus dimasukkan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah dan Rencana Detail Tata Ruang Kabupaten; c. Pemerintah Daerah memiliki wewenang untuk menetapkan kawasan penggembalaan umum dan menyediakan lahan untuk tujuan tersebut; d. Pemerintah Daerah juga bertugas untuk membina dan memfasilitasi kerjasama antara pengusaha peternakan dengan sektor-sektor lain seperti tanaman pangan, hortikultura, perikanan, perkebunan, kehutanan, serta bidang lainnya, guna memanfaatkan lahan di kawasan tersebut sebagai sumber pakan yang ekonomis.

4. Pakan

Rancangan peraturan daerah ini mengatur ketentuan mengenai pakan ternak dengan tujuan memastikan bahwa hewan ternak mendapatkan asupan yang memadai. Aspek-aspek yang diatur meliputi: a. Setiap individu yang melakukan budidaya ternak diwajibkan untuk memenuhi kebutuhan pakan ternaknya; b. Pemerintah Daerah bertanggung jawab untuk memberikan pembinaan kepada peternak atau pelaku usaha peternakan dalam hal pemenuhan kebutuhan pakan; c. Pemerintah Daerah akan melakukan pengawasan terhadap kualitas pakan dan bahan baku pakan melalui pengujian di laboratorium pakan yang terakreditasi; d. Pengawasan mutu pakan akan dilakukan oleh pejabat fungsional pengawas mutu pakan atau petugas yang berwenang.

5. Alat Mesin Peternakan dan Kesehatan Hewan

Untuk menerapkan standar kesehatan hewan bagi pelaku usaha, perlu diatur hal-hal sebagai berikut: a. Pemerintah Daerah akan mendorong masyarakat, pelaku usaha, dan instansi terkait untuk menggunakan alat dan mesin yang diproduksi secara lokal dan telah mendapatkan sertifikasi dari lembaga berwenang; b. Jika alat dan mesin yang diperlukan belum tersedia dari produksi dalam negeri, penggunaan alat dan mesin impor diperbolehkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; c. Alat dan mesin untuk peternakan dan kesehatan hewan yang diproduksi atau beredar di Kota Surakarta harus memastikan keselamatan dan keamanan pengguna serta memiliki sertifikasi dari lembaga berwenang; d. Pemerintah Daerah akan melakukan pembinaan dan pengawasan secara berjenjang terhadap penggunaan alat dan mesin untuk peternakan dan kesehatan hewan.

6. Kesehatan Hewan dan Kesehatan Masyarakat Veteriner

Untuk menjamin kesehatan hewan dan masyarakat, perlu diatur ketentuan sebagai berikut: a. Pengendalian dan penanggulangan penyakit hewan meliputi penyelenggaraan kesehatan hewan dan lingkungan melalui pengamatan, identifikasi, pencegahan, pengamanan, pemberantasan, dan/atau pengobatan; b. Penanganan kesehatan hewan dilakukan dengan pendekatan pemeliharaan, peningkatan kesehatan (promotif), pencegahan penyakit (preventif), penyembuhan penyakit (kuratif), dan

pemulihan kesehatan (rehabilitatif) secara menyeluruh, terpadu, dan berkelanjutan; c. Pengamatan dan identifikasi penyakit hewan dilakukan melalui surveilans, pemetaan, penyidikan, peringatan dini, pemeriksaan dan pengujian, serta pelaporan; d. Pengamanan penyakit hewan dilakukan melalui: 1) penetapan penyakit hewan menular strategis; 2) penetapan kawasan pengamanan penyakit hewan; 3) penerapan prosedur biosafety dan biosecurity; 4) vaksinasi hewan; 5) pengawasan lalu lintas hewan, produk hewan, dan media pembawa penyakit; 6) pelaksanaan kesiapsiagaan darurat veteriner; dan/atau 7) penerapan kewaspadaan dini.

7. Pengembangan Sumber Daya Manusia

Untuk memastikan keberlanjutan dan kesuksesan penyelenggaraan peternakan di Kota Surakarta, pengembangan Sumber Daya Manusia (SDM) sangat penting. Berikut adalah hal-hal yang diatur: SDM di bidang peternakan dan kesehatan hewan mencakup aparat Pemerintah Daerah, pelaku usaha, dan semua pihak yang terlibat dalam sektor ini. Dalam upaya pengembangan SDM, pemerintah daerah akan mengadakan pendidikan dan pelatihan, penyuluhan, serta kegiatan pengembangan lainnya, dengan mempertimbangkan kebutuhan kompetensi kerja, budaya masyarakat, dan kemajuan ilmu pengetahuan serta teknologi. Pemerintah Daerah akan menyelenggarakan penyuluhan tentang peternakan dan kesehatan hewan serta mendorong dan membina partisipasi masyarakat untuk melaksanakan praktik peternakan dan kesehatan hewan yang baik.

8. Larangan

Untuk memastikan pembuatan pakan yang baik dan aman bagi hewan, ada beberapa ketentuan penting yang harus dipatuhi. Setiap individu atau pihak yang terlibat dalam usaha peternakan dilarang mengedarkan pakan yang tidak layak konsumsi, yang berpotensi membahayakan kesehatan hewan. Hal ini termasuk pakan untuk ruminansia yang mengandung bahan terlarang seperti darah, daging, dan tulang, serta pakan yang dicampur dengan hormon atau antibiotik tambahan yang tidak sesuai dengan regulasi yang berlaku.

Selain itu, kontrol terhadap penyebaran penyakit hewan merupakan bagian penting dalam menjaga kesehatan hewan dan

masyarakat. Dilarang untuk mengeluarkan atau memasukkan hewan, produk hewan, atau media yang mungkin membawa penyakit hewan dari wilayah yang terinfeksi atau dicurigai ke wilayah yang bebas dari penyakit tersebut. Pengawasan yang ketat diperlukan untuk memastikan bahwa produk hewan yang beredar di pasar disertai dengan sertifikat veteriner dan sertifikat halal jika produk tersebut mensyaratkan hal tersebut.

Penting juga untuk memastikan bahwa produk hewan tidak dipalsukan dan tidak mengandung bahan tambahan yang dilarang. Setiap perubahan produk hewan non-pangan menjadi produk pangan juga dilarang, serta pengolahan daging yang tidak memenuhi standar kesehatan. Dilarang menjual, mengedarkan, menyimpan, atau mengolah daging yang berasal dari sumber ilegal, glonggongan, oplosan, atau yang mengandung bahan pengawet berbahaya yang mempengaruhi kualitas daging. Begitu juga dengan susu, yang tidak boleh dipalsukan, dicampur, atau dirubah susunannya dengan cara yang merusak atau mengurangi kualitasnya.

Dalam hal kesejahteraan hewan, penting untuk memastikan bahwa hewan tidak digunakan di luar kapasitas alami mereka, yang dapat mempengaruhi kesehatan atau menyebabkan kematian. Penggunaan bahan pemacu atau perangsang yang melampaui batas fisiologis normal juga dilarang karena dapat berakibat fatal bagi hewan. Bioteknologi modern yang menghasilkan hewan atau produk hewan transgenik harus diterapkan dengan hati-hati agar tidak merusak kelestarian sumber daya hewan, keselamatan masyarakat, atau fungsi lingkungan. Selain itu, pemanfaatan kekuatan fisik hewan di luar kemampuannya dan penggunaan bagian tubuh hewan untuk tujuan selain medis juga tidak diperbolehkan.

Dalam hal pemotongan dan pembunuhan hewan, teknik pemingsanan harus dilakukan dengan cara yang mengurangi penderitaan atau stres pada hewan. Prosedur ini harus sesuai dengan standar yang mengutamakan kesejahteraan hewan.

Untuk menjamin keamanan pangan dan mencegah zoonosis, setiap orang atau badan dilarang melakukan kegiatan penjualan atau pemotongan daging dari hewan non-pangan untuk konsumsi. Hal ini

termasuk mengedarkan atau mendistribusikan daging hewan non-pangan dan melakukan usaha pemotongan atau penjualan produk dan/atau olahan dari hewan non-pangan. Pelaku usaha makanan dan minuman juga dilarang menyediakan produk yang mengandung bahan dari daging atau produk hewan non-pangan, untuk memastikan bahwa makanan yang disajikan aman dan sesuai dengan standar kesehatan yang ditetapkan.

9. Sanksi

Dalam rancangan peraturan daerah ini, sanksi yang diatur meliputi sanksi administratif yang terdiri dari beberapa bentuk, seperti peringatan tertulis, paksaan pemerintah, denda administratif, pembekuan izin, pencabutan izin, serta sanksi administratif lainnya yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

F. Ketentuan Penutup

Pada saat Peraturan Daerah ini mulai berlaku: Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Kesehatan Hewan, Kesejahteraan Masyarakat Veteriner dan Kesejahteraan Hewan (Lembaran Daerah Kota Surakarta Tahun 2015 Nomor 9);

BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

Kesimpulan menyajikan rangkuman dari pokok-pokok pemikiran yang telah dibahas mengenai praktik penyelenggaraan, elaborasi teori, dan prinsip-prinsip yang dijelaskan dalam bab sebelumnya. Program penyelenggaraan peternakan dan kesehatan hewan harus disesuaikan dengan kondisi internal dan eksternal Kota Surakarta. Dengan mempertimbangkan kondisi internal yang meliputi kelebihan dan kelemahan program, serta kondisi eksternal yang mencakup peluang dan tantangan yang mungkin dihadapi, diharapkan program-program tersebut dapat dilaksanakan dengan tepat sasaran, sesuai dengan tujuan dan indikator yang telah ditetapkan, serta menjadi komitmen bersama.

Dukungan terhadap tahapan penyelenggaraan peternakan dan kesehatan hewan sangat penting, yang melibatkan seluruh pihak terkait dalam penyusunan kajian ini, termasuk pemerintah, pemangku kepentingan, dan instansi terkait di Kota Surakarta. Dukungan ini diharapkan berupa legalitas yang dapat dijadikan dasar dalam pengambilan kebijakan daerah, sehingga penyelenggaraan peternakan dan kesehatan hewan dapat menjadi acuan efektif untuk upaya-upaya di Kota Surakarta.

B. Saran

Penyusunan Naskah Akademik untuk Rancangan Peraturan Daerah Kota Surakarta mengenai penyelenggaraan peternakan dan kesehatan hewan memberikan beberapa rekomendasi. Naskah akademik yang telah disusun perlu segera diperiksa oleh Pemerintah Kota Surakarta dan memperoleh persetujuan paripurna dari DPRD Kota Surakarta sebelum dibahas bersama Wali Kota. Kedua, disarankan untuk melaksanakan kegiatan tambahan yang diperlukan guna mendukung penyempurnaan naskah akademik dan rancangan peraturan daerah tersebut, termasuk menyelenggarakan dengan pendapat dan konsultasi publik dengan pihak-pihak terkait serta pemangku kepentingan di Kota Surakarta.

DAFTAR PUSTAKA

- Agus Dwiyanto, dkk., Reformasi: Tata Pemerintah dan Otonomi Daerah, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM, 2003), hlm.18.
- Bagir Manan, Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, (Yogyakarta: PSH FH UII, 2001), hlm. 174
- H.M. Busrizalti, Hukum Pemda Otonomi Daerah dan Implikasinya, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Total Media, 2013), hlm.71.
- Khairiyah. 2011. "Zoonosis dan Upaya Pencegahannya. *Badan Pengkajian Teknologi Pertanian Sumatera Utara*.
- M. Gary Gagarin Akbar, Hukum Administrasi Negara, Cetakan Pertama, (: FBIS Publishing, 2018), hlm.26
- M. Laica Marzuki, Berjalan-Jalan di Ranah Hukum, Cetakan Kedua, Sekjen & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, Jakarta, 2006, hlm.161.
- Mahendra Kurniawan, dkk, Pedoman Naskah Akademik PERDA Partisipatif, (Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2007), hlm.5.
- Moh. Mahfud MD, Politik Hukum di Indonesia, Cetakan Kelima, (Jakarta: Rajawali Pers, 2012), hlm.95.
- Ni'matul Huda, Makalah dalam acara Seminar Hukum Pemerintahan Daerah Tribute to Prof. Ateng Syafrudin Season 3, oleh FH UKP, Bandung, 29 November 2013, hlm.9.
- Ni'matul Huda, Otonomi Daerah, Bahan Perkuliahan Otonomi Daerah Program Pascasarjana FH UII, 2008, Yogyakarta, hlm.71-73.
- Pengertian penelitian hukum (legal research) dalam hal ini adalah penelitian yang dilakukan dengan asas-asas hukum, teori hukum termasuk pendapat para ahli yang berkaitan dengan Kartu Ternak dan Sistem Tata Niaga.
- Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, Cetakan Kesebelas, Rajawali Pers Jakarta, 2014, hlm. 101
- Robert Rienow, Introductional to Government, Cetakan Ketiga, (New York: Alfred A. Knoof, 1966), hlm. 573.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1985, hlm. 1
- Soetandyo Wignjosubroto, Lima Konsep Hukum dan Lima Model Metode Penelitiannya. Kumpulan Perkuliahan Mata Kuliah Penulisan Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum, Departemen Pendidikan Nasional Universitas Diponegoro Semarang, 2000, hlm. 2-4.

Sri Soemantri. Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi, (Bandung: Alumni, 1987), hal. 65.

Wolfhoff, dikutip dari Ateng Syafrudin, Pasang Surut Otonomi Daerah, (Jakarta: Bina Cipta, 1985), hlm.24

Peraturan Perundang-Undangan:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2019 tentang Karantina Hewan, Ikan dan Tumbuhan;
3. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2014 tentang Jaminan Produk Halal *juncto* Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang;
4. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan *juncto* Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang;
5. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah *juncto* Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.
6. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani *juncto* Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang;
7. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan *juncto* Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Pasal 136 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012;
8. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan *jo.* Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan;
9. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan *juncto* Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang;

10. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup *juncto* Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang;
11. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah;
12. Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2017 tentang Otoritas Veteriner;
13. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi;
14. Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2014 tentang Pengendalian dan Penanggulangan Penyakit Hewan;
15. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2012 tentang Alat dan Mesin Peternakan dan Kesehatan Hewan;
16. Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2013 tentang Budi Daya Hewan Peliharaan;
17. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2013 tentang Pemberdayaan Peternak;
18. Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2018 tentang Sistem Standardisasi dan Penilaian Kesesuaian Nasional;
19. Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2019 tentang Keamanan Pangan;
20. Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2011 tentang Sumber Daya Genetik Hewan dan Perbibitan Ternak;
21. Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Pertanian;
22. Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2023 tentang tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2019 tentang Karantina Hewan, Ikan, dan Tumbuhan;
23. Peraturan Pemerintah Nomor 95 Tahun 2012 tentang Kesehatan Masyarakat Veteriner dan Kesejahteraan Hewan;
24. Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Kesehatan Hewan, Kesejahteraan Masyarakat Veteriner dan Kesejahteraan Hewan (Lembaran Daerah Kota Surakarta Tahun 2015 Nomor 9)
25. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 8 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan Provinsi Jawa Tengah