

BAB IV

PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Pemotongan Hewan Ternak

Pemotongan ternak merupakan proses penyembelihan ternak untuk memperoleh daging. Pemotongan ternak sendiri merupakan hal yang telah biasa dilakukan ditengah masyarakat. Masyarakat telah biasa melakukan pemotongan ternak sejak dahulu untuk memenuhi kebutuhannya akan daging. Pemotongan ternak yang telah biasa dilakukan oleh masyarakat haruslah dikendalikan. Pengendalian ini bertujuan untuk mencegah adanya penyebaran penyakit *zoonosis* ataupun konflik ditengah masyarakat. Penyebaran penyakit harus dikendalikan agar tidak terjadi wabah penyakit yang berasal dari ternak. Wabah penyakit ini dikhawatirkan akan dapat menimbulkan keresahan dimasyarakat. Pengendalian ini dapat dilakukan dengan adanya tempat pemotongan ternak.¹

Pemotongan ternak harus menghindari konflik sosial, karena lama kelamaan lokasi bagi peternakan semakin terbatas. Keterbatasan lahan ini juga berpengaruh terhadap keterbatasan lahan untuk pemotongan ternak. Berdasarkan keterbatasan lahan tersebut maka diperlukan lahan atau lokasi-lokasi yang dapat dijadikan sebagai tempat pemotongan. Lahan atau tempat pemotongan ini sendiri dapat disiapkan oleh swasta atau pribadi ataupun oleh pemerintah. Pemotongan ternak ini sendiri walaupun sudah biasa dilakukan

¹ Maya Dewi Dyah Maharani, 2018, "Model Pengelolaan Usaha Jasa Rumah Potong Hewan-Ruminansia secara Berkelanjutan", (Disertasi Doktor Pengelolaan Sumberdaya Alam dan Lingkungan tidak diterbitkan, Sekolah Pascasarjana Institut Pertanian Bogor). hlm. 61-70.

oleh masyarakat, tetapi harus berada dibawah kendali pemerintah. Pengendalian oleh pemerintah ini terlihat dari pengawasan yang harus dilakukan oleh pemerintah. Pemerintah dalam hal ini harus menyediakan tempat pemotongan hewan. Tempat pemotongan hewan yang dimiliki oleh pemerintah ini selanjutnya akan menjadi pengawas terhadap tempat pemotongan hewan yang dimiliki oleh swasta. Pengawasan ini ditujukan agar daging yang didapatkan memenuhi aspek aman, sehat, utuh dan halal (ASUH). Pemenuhan aspek ASUH pada daging menjadi penting karena langsung dikonsumsi oleh masyarakat.² Pengawasan ini dilakukan dengan pemeriksaan *antemortem* dan *postmortem* tujuan untuk memastikan kondisi atau status dari ternak yang dipotong baik sebelum pemotongan ataupun setelah pemotongan. Pemeriksaan ini sendiri harus dilakukan oleh petugas yang berwenang. Petugas yang berwenang dalam hal ini adalah dokter hewan atau petugas yang telah memiliki keahlian khusus. Pemeriksaan ini menjadi penting didalam memenuhi rasa aman dan nyaman bagi masyarakat dalam mengkonsumsi daging. Berdasarkan hal tersebut setiap tempat pemotongan harus memiliki dokter hewan atau petugas yang memiliki keahlian khusus.

Tempat pemotongan hewan yang dimiliki oleh swasta harus tetap memiliki dokter hewan ataupun petugas dengan keahlian khusus. Keberadaan dokter hewan ataupun petugas tersebut untuk menjamin bahwa ternak yang dipotong dalam keadaan dan menghasilkan daging dalam kondisi baik. Khusus tempat pemotongan hewan yang merupakan milik swasta dilakukan

² *Ibid.*

pengawasan. Pengawasan tersebut dilakukan oleh rumah potong hewan milik pemerintah. Pengawasan ini ditujukan untuk menjamin bahwa daging yang dihasilkan tersebut berkualitas. Pengawasan ini sendiri secara tidak langsung, dikarenakan terdapat tujuan atau orientasi yang berbeda antara tempat pemotongan hewan dan rumah pemotongan hewan. Tempat pemotongan hewan karena dimiliki oleh swasta, sehingga mengarah kepada profit atau keuntungan. Rumah potong hewan dikarenakan dimiliki oleh pemerintah bersifat pelayanan. Berdasarkan hal tersebut mengapa tempat pemotongan hewan dilakukan pengawasan oleh rumah potong hewan. Walaupun begitu keduanya harus memenuhi standar-standar yang ditetapkan dengan dibuktikan kepemilikan sertifikat ataupun ijin. Sertifikat ataupun ijin ini meliputi ijin pendirian, sertifikat halal dan nomor kendali *veterner*.

Masyarakat umum dapat dengan mudah membedakan antara kedua tempat pemotongan tersebut. Tempat pemotongan hewan milik swasta dikenal dengan TPH dan milik pemerintah dengan RPH. Tempat pemotongan hewan atau rumah pemotongan hewan (RPH) milik pemerintah pada masing-masing daerah berada pada instansi yang berbeda. Perbedaan ini tergantung kebijakan dari masing-masing pemerintah daerah ada yang berada pada dinas pertanian, dinas peternakan, unit pelayanan teknis daerah ataupun sebagai badan usaha milik daerah. Prinsip dasarnya sama yaitu sebagai pengawas dan fungsi pelayanan terhadap pemotongan ternak. Berdasarkan fungsinya sebagai pengawasan dan pelayanan RPH memiliki peranan penting terhadap penjaminan atas pemotongan ternak yang dilakukan. Rumah pemotongan

hewan sendiri di Daerah Istimewa Yogyakarta terdapat di seluruh kabupaten atau kota di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta. Rumah pemotongan hewan tersebut terdapat di Kota Yogyakarta, Kabupaten Bantul, Kabupaten Sleman, Kabupaten Kulon Progo dan Kabupaten Gunung Kidul. Rumah potong tersebut berada pada dinas terkait pada tingkat kabupaten atau kota. Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sendiri tidak memiliki RPH, namun melakukan pengawasan dengan melakukan sertifikasi dan uji kelayakan. Sertifikasi atau uji kelayakan tersebut dilakukan dengan mengeluarkan nomor kendali *verteriner*. Berdasarkan hal tersebut seluruh operasional dan pelayanan yang diberikan menjadi kewenangan dan tanggungjawab pemerintah kabupaten atau kota bersangkutan. Pemerintah didalam memberikan pelayanan juga melakukan pengawasan. Bentuk dari pelayanan dan pengawasan tersebut dengan melakukan pengecepan dan mengeluarkan surat keterangan kesehatan daging. Surat ini sebagai dasar bahwa daging tersebut dapat diedarkan atau layak untuk diedarkan. Surat ini dapat diminta oleh masyarakat ketika akan membeli daging ataupun sebagai dasar penindakan oleh petugas terhadap pedagang nakal.

Rumah potong hewan walaupun merupakan milik pemerintah tetap harus memenuhi standar kesehatan *verteriner* yang ditunjukan dengan memiliki nomor kendali *verteriner* yang dikeluarkan oleh Dinas Pertanian Provinsi. Rumah potong hewan walaupun telah memiki nomor kendali *verteriner* harus memiliki sertifikat halal. Sertifikat halal adalah sertifikat yang menjamin kehalalan daging dari ternak yang dipotong dimana dikeluarkan oleh majelis

ulama Indonesia (MUI). Kedua hal tersebut menjadi penting dikarenakan ternak yang dipotong akan menghasilkan daging yang akan dikonsumsi oleh masyarakat, sehingga kesehatan dan kehalalannya harus terjamin. Pemenuhan kedua standar sertifikasi tersebut harus dipenuhi sebagaimana yang diatur dalam undang-undang Nomor 41 Tahun 2014 pasal 58. Pasal ini memerintahkan bahwa pemerintah harus dapat menjamin aspek ASUH dari sebuah daging. Aspek ini penting untuk dipenuhi, khususnya tentang kesehatan dan kehalalannya, karena mayoritas masyarakat Indonesia adalah muslim. Berdasarkan hal tersebut maka RPH memiliki peranan penting didalam penjaminan atas daging yang dikonsumsi oleh masyarakat. Berdasarkan hal tersebut rumah potong hewan bertanggungjawab untuk mengawasi adanya pemotongan diluar RPH khususnya TPH agar sesuai dengan standar yang ada.

Pemotongan ternak yang dilakukan saat ini mayoritas dilakukan di RPH ataupun TPH. Pemotongan yang dilakukan di rumah ataupun di kandang langsung sesungguhnya dilarang kecuali dengan alasan tertentu. Pelarangan pemotongan di rumah ataupun dikandang langsung dilarang, karena akan menyulitkan pengawasan dan tidak terpenuhi standar-standar didalam pemotongan. Pemotongan selain di RPH dan TPH sesungguhnya melanggar dan dapat dikenakan sanksi. Pemotongan di rumah ataupun di kandang langsung hanya dapat dilakukan untuk keadaan tertentu yaitu ternak sudah sekarat atau hampir mati, tetapi proses selanjutnya harus dilakukan di RPH ataupun TPH. Proses yang dilakukan hanyalah sebatas penyembelihannya

saja. Pemotongan di rumah juga dikecualikan hanya untuk upacara adat atau keagamaan. Pelarangan dipotong di rumah ataupun di kandang, karena rentan terhadap kontaminan dan tidak memenuhi standar kelayakan pemotongan. Pemotongan di rumah atau di kandang sendiri sesungguhnya masih banyak terjadi di daerah sentra produksi ternak.

Pemotongan tersebut dilakukan untuk mempercepat waktu pemotongan ataupun mengelabui petugas untuk dapat melanggar aturan yang ada. Hal ini sering dilakukan untuk melakukan pemotongan terhadap ternak betina, karena pemotongan ternak betina dilarang. Pelarangan pemotongan ternak betina produktif telah diatur dengan jelas larangannya, sehingga oknum-oknum tersebut mencari cara agar dapat tetap memotong ternak tersebut. Pemotongan di rumah ataupun di kandang langsung tidak akan ditemui apabila dikota-kota besar atau bukan daerah setra ternak. Hal ini dikarenakan keterbatasan lahan, sehingga tidak memungkinkan hal tersebut dilakukan. Pemotongan terhadap ternak ruminansia kecilpun yang dilakukan di rumah hanya dimaklumi untuk upacara adat ataupun keagamaan. Keterbatasan lahan tersebut secara tidak langsung akan mendorong melakukan pemotongan di RPH ataupun TPH. Pemotongan dilakukan di RPH atau TPH lebih terjamin aspek ASUHnya, sehingga masyarakat akan lebih aman dan nyaman dalam mengkonsumsinya. Berdasarkan hal tersebut sesungguhnya undang-undang sudah dengan jelas mengatur bahwa pemotongan hanya boleh dilakukan di RPH dan TPH yang memiliki ijin untuk dapat memenuhi aspek ASUH.

Pemotongan ternak yang ada di Kota Yogyakarta sepenuhnya dilakukan di RPH. Kota Yogyakarta tidak memiliki TPH, karena keterbatasan lahan yang ada di wilayah Kota Yogyakarta. Tempat pemotongan hewan satu-satunya yang ada di wilayah Kota Yogyakarta hanyalah RPH Giwangan yang merupakan pindahan dari RPH Ngampilan. Rumah potong hewan Giwangan hanya melayani pemotongan ternak ruminansia besar dan kecil. Ternak yang biasa dipotong pada RPH Giwangan adalah sapi, kambing dan domba. Ternak kuda dan babi tidak dapat dilayani di RPH Giwangan, ternak kuda dipotong di RPH Segoroyoso, Bantul dan ternak babi pada masing-masing kandang. Ternak kerbau tidak ada pemotongan dikarenakan tidak terdapat populasi ataupun permintaan konsumen atas daging kerbau. Pemotongan ternak yang ada di Kota Yogyakarta tidak semua ternaknya berasal dari wilayah Kota Yogyakarta. Populasi ternak yang ada di Kota Yogyakarta berdasarkan data Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kota Yogyakarta berjumlah 180 ekor. Ternak-ternak yang ada di Kota Yogyakarta bersifat dinamis, karena ternak tersebut merupakan ternak yang dipersiapkan untuk dipotong dan dipelihara dalam waktu singkat. Populasi ternak yang terbatas ini tersebar diseluruh wilayah Kota Yogyakarta, tetapi tidak dalam sebaran yang banyak.

Populasi ternak yang terbatas dan terpusat tersebut menyebabkan pengawasan lebih mudah dilakukan. Keterbatasan lahan yang ada menyebabkan tidak dimungkinkannya ternak dipotong di rumah ataupun di kandang secara langsung. Pemotongan ternak yang ada di Kota Yogyakarta dilakukan secara terpusat di RPH Giwangan. Pemotongan secara terpusat ini

dikarenakan tidak adanya TPH ataupun tidak dimungkinkannya pemotongan dilakukan diluar RPH Giwangan, khususnya bagi ternak ruminansia besar. Walaupun lebih mudah melakukan pengawasan karena populasi ternak terpusat dan pemotongan seluruhnya dilakukan di RPH Giwangan, namun pemenuhan daging tidak sepenuhnya dipenuhi dari RPH Giwangan. Pemenuhan daging banyak dipenuhi dari pemotongan diluar RPH Giwangan, sehingga harus meningkatkan pengawasan terhadap daging yang diedarkan diwilayah Kota Yogyakarta. Pengawasan dilakukan dengan pengecekan ulang atau *hercuring* terhadap daging. Pengecekan ulang dilakukan sebelum daging diedarkan untuk memastikan bahwa daging tersebut layak untuk diedarkan. Pengawasan ini mengacu kepada peraturan daerah Nomor 21 Tahun 2009 tentang Pemotongan Ternak dan Penangan Daging. Berdasarkan peraturan daerah tersebut RPH Giwangan memiliki kewajiban untuk melakukan pengawasan terhadap daging yang beredar. Pengawasan tersebut baik terhadap ternak yang dipotong di dalam RPH Giwangan ataupun diluar RPH Giwangan. Berdasarkan hal tersebut RPH Giwangan akan mengeluarkan surat keterangan kesehatan daging bagi daging yang layak edar. Rumah potong hewan selain melakukan pengawasan terhadap daging yang beredar Kota Yogyakarta, juga melakukan pengendalian terhadap pemotongan yang dilakukan dalam upacara keagamaan atau idul adha. Hal ini dikarenakan RPH Giwangan bersifat pelayanan dalam pemotongan ternak dan pengawasan terhadap peredaran daging.

B. Implementasi Larangan Pemotongan Ternak Betina Produktif di Kota Yogyakarta

Pemerintah didalam upaya peningkatan jumlah populasi ternak selain melakukan upaya khusus sapi indukan wajib bunting (UPSUS SIWAB) melakukan pelarangan pemotongan ternak betina produktif. Larangan pemotongan ternak betina produktif sendiri sudah sejak lama diatur sebagai upaya peningkatan populasi ternak. Larangan ini sendiri sesungguhnya sudah berorientasi untuk meningkatkan jumlah populasi ternak. Namun, larangan ini belum dapat dilaksanakan secara tegas. Pemerintah akhirnya saat ini menegaskan larangan pemotongan ternak betina produktif dengan pengaturan tentang sanksi pidana didalam undang-undang. Sanksi pidana ini ditujukan agar dapat lebih meningkatkan kesadaran masyarakat agar tidak memotong ternak betina produktif. Sanksi pidana ini berlaku atau akan menjerat siapa saja yang melakukan pemotongan terhadap ternak betina produktif. Larangan pemotongan ternak betina produktif sesungguhnya sudah diatur sejak lama dan akhirnya pengaturannya dipertegas dalam undang-undang Nomor 16 Tahun 2008 yang kemudian digantikan dengan undang-undang Nomor 41 Tahun 2014.

Larangan pemotongan ternak betina produktif diatur dalam pasal 18 undang-undang Nomor 41 Tahun 2014. Undang-undang ini kemudian mengatur bagaimana mekanisme pelarangan dan upaya yang dilakukan didalam menjaga agar ternak betina produktif tersebut tidak sampai terpotong. Undang-undang ini tidak terdapat perubahan didalam pengaturan

larangan pemotongan ternak betina produktif. Pelaksanaan atau implementasi dari peraturan ini semakin dipertegas dan dilaksanakan dengan sungguh-sungguh. Bentuk kesungguhan ini adalah adanya keterlibatan POLRI didalam pengawasan larangan pemotongan ternak betina produktif. Keterlibatan POLRI dimulai sejak adanya MOU antara Kementerian Pertanian dengan POLRI, dimana terdapat sinergitas didalamnya. Sinergitas ini adalah upaya dalam menegakan peraturan yang ada, sehingga lebih kuat didalam pencegahan dan penindakan. Komitmen bersama ini diharapkan dapat meningkatkan kesadaran masyarakat didalam upaya peningkatan populasi ternak. Populasi ternak hanya dapat ditingkatkan apabila mesin produksinya terjaga dalam hal ini pengendalian ternak betina produktif.

Peraturan yang ada serta adanya komitmen bersama dalam melakukan larangan pemotongan ternak betina produktif diharapkan dapat meningkatkan jumlah populasi ternak. Populasi ternak menjadi penting didalam memenuhi kebutuhan masyarakat. Walaupun larangan ini sudah lama dan sudah diatur tetapi belum maksimal. Belum maksimalnya karena belum adanya regulasi yang jelas dan ketegasan didalam pelaksanaannya. Kesulitan didalam pengimplementasiannya dikarenakan adanya perbedaan persepsi antara pelaku usaha dan pemerintah. Pemerintah menginginkan agar populasi ternak meningkat dan terjaga, tetapi pelaku usaha berorientasi pada pemenuhan permintaan pasar dan keuntungan. Pemenuhan kebutuhan ini sesungguhnya adalah hal yang akan dicapai, namun pemerintah berorientasi pada pemenuhan jangka panjang dan pelaku usaha pemenuhan jangka pendek atau

untuk memenuhi permintaan pasar. Pemenuhan kebutuhan pasar ini menjadi penting, karena pelaku usaha memiliki rantai perdagangan. Rantai perdagangan ini harus terjamin pemenuhannya, sehingga pelaku usaha akan melakukan apapun untuk dapat memenuhinya termasuk memotong ternak betina produktif.³

Ternak betina sesungguhnya boleh dipotong apabila ternak tersebut sudah tidak produktif. Pernyataan atau keterangan ternak tersebut sudah tidak produktif hanya boleh dilakukan oleh dokter hewan. Ternak yang dinyatakan tidak produktif boleh dijadikan sebagai ternak potong. Ternak betina dilarang untuk dipotong, karena diharapkan dapat meningkatkan jumlah populasi ternak. Populasi ternak menjadi penting didalam pemenuhan kebutuhan masyarakat. Ternak sendiri harus dipisahkan antara yang produktif dan tidak produktif. Pemisahan ini dikarenakan konsep atau hal yang dicari dari ternak tersebut telah berbeda. Ternak-ternak yang masih produktif diharapkan dapat melakukan regenerasi atau melanjutkan keturunannya, sedangkan yang tidak produktif dijadikan ternak potong untuk diambil dagingnya.⁴ Ternak betina hanya boleh dipotong apabila telah dinyatakan tidak produktif oleh dokter hewan. Dokter hewan dalam hal ini akan mengeluarkan surat keterangan tidak produktif (SKTR). Surat ini dikeluarkan oleh dokter hewan dimana ternak tersebut berasal dan menjadi syarat ternak tersebut dapat dipotong.

³ Moh. A. Syukur, S. H. Purnomo, dan B. S. Hertanto, Analisis Rantai Pasokan (*Supply Chain*) Daging Sapi dari Rumah POTONG Hewan sampai Konsumen di Kota Surakarta, *Sains Peternakan*, XV (September 2017)., hlm. 52-58.

⁴ Sudi Nurtni, dan Mujtahidah, A. U. M., 2014, *Profil Peternakan Sapi Perah Rakyat di Indonesia*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press. hlm 45-50.

Ternak betina yang tidak memiliki SKTR dilarang untuk dipotong, apabila tetap dipotong dapat dijatuhi hukuman pidana dan denda.

Hukuman pidana dan denda tersebut diatur secara jelas dan tegas didalam undang-undang tersebut, sehingga diharapkan akan benar-benar meningkatkan kesadaran masyarakat. Kesadaran ini menjadi penting, dikarenakan ternak betina adalah motor atau mesin produksi terhadap peningkatan populasi ternak. Prof. Dr. Ir. Nono Ngadiyono, M.S., IPM guru besar Fakultas Peternakan Universitas Gadjah Mada menyatakan bahwa prinsipnya ternak betina adalah mesin produksi didalam meningkatkan jumlah populasi, sehingga harus dikendalikan. Pengendalian ini dilakukan dengan tidak memotong ternak betina, sehingga populasi ternak diharapkan dapat meningkat. Peningkatan jumlah ternak ini diharapkan akan dapat menekan angka ketergantungan terhadap import sapi. Kebijakan ini mungkin tidak akan terasa bagi daerah yang bukan merupakan sentra atau pusat populasi ternak, karena jumlah ternak yang ada diwilayah tersebut hanya sedikit. Daerah yang memiliki populasi ternak yang tinggi tentu akan sangat merasakan pengaruh dari kebijakan ini, karena pasti akan ada peningkatan jumlah populasi ternak. Berpengaruh langsung ataupun tidak kebijakan ini harus dilaksanakan dan mendapatkan komitmen bersama, karena suatu kebijakan tersebut harus dilakukan secara menyeluruh tidak berlaku sebagian. Berlaku secara menyeluruh ini dalam artian bahwa seluruh ternak betina produktif tidak boleh dilakukan pemotongan. Ternak tersebut harus dikendalikan populasinya dan keberadaannya agar dapat meningkatkan

jumlah populasi. Kebijakan ini harus dilaksanakan dengan sungguh-sungguh dan penuh kesadaran, jangan karena ada kepentingan sesaat kemudian diberikan kelonggaran, karena hal ini akan menjadi awal titik celah kelemahan dari pelaksanaan kebijakan tersebut.

Larangan pemotongan ternak betina produktif memerlukan ketegasan didalam pelaksanaannya, karena populasi ternak semakin sedikit. Menurunnya jumlah populasi ternak ini dikarenakan ternak betina produktif juga dipotong. Pemotongan ini sendiri dikarenakan permintaan yang semakin meningkat akan daging sapi. Peningkatan permintaan ini sulit untuk dihindari karena pertumbuhan penduduk yang pesat dan peningkatan ekonomi masyarakat. Tingginya permintaan ini akhirnya menyebabkan banyak mendatangkan ternak-ternak dari luar daerah yang membutuhkan. Mendatangkan ternak ini dikarenakan jumlah populasi ternak yang ada sudah tidak mampu untuk memenuhi permintaan yang ada dari daerah tersebut. Wilayah dengan populasi ternak yang cukup besar dan merupakan sebagai pemasok ternak yaitu daerah Nusa Tenggara Timur dan Barat. Populasi ternak yang tinggi dan permintaan kebutuhan daging yang tidak terlalu tinggi menyebabkan daerah tersebut dapat mengirimkan ternaknya. Pengiriman ternak ini sendiri sebagai upaya jangka pendek dan tetap harus memperhatikan populasi yang ada. Hal ini dikarenakan jangan sampai daerah yang menjadi mesin produksi terganggu populasinya. Terganggunya populasi akan menyebabkan berkurangnya populasi dalam jangka panjang yang menyebabkan ketidak tersedian ternak. Hal inilah yang terjadi pada daerah

Jawa Barat, karena jumlah populasinya berkurang yang sebelumnya memenuhi kebutuhan Jakarta sekarang tidak mampu lagi. Jakarta sendiri saat ini harus mendatangkan dari wilayah lain salah satunya Nusa Tenggara.⁵ Ketidakmampuan daerah Jawa Barat tersebut, karena jumlah permintaan yang sangat tinggi. Hingga akhirnya permintaan yang tinggi menyebabkan ternak betinapun ikut terpotong dan semakin menurunkan jumlah populasi ternak.

Peningkatan permintaan yang tidak dapat hindari karena peningkatan jumlah penduduk dan ekonomi masyarakat, secara tidak langsung menjadi penyebab. Hal ini dikarenakan harus terpenuhinya permintaan yang ada atau berimbangnya antara *supply* dan *demand*, sehingga menyebabkan pemotongan terhadap ternak betina. Hukum permintaan dan ketersediaan ini tidak dapat dihindari lagi sebagai konsekuensi logis dari suatu pasar. Pemotongan ternak betina ini selain disebabkan hal tersebut juga disebabkan karena faktor kepemilikan ternak. Ternak yang kita miliki mayoritas berada pada peternakan rakyat. Peternakan rakyat memiliki kecenderungan untuk memelihara ternak betina. Hal ini dengan harapan bahwa ternak yang mereka pelihara dapat berkembang. Peternakan rakyat memelihara ternak sebagai tabungan, sehingga sewaktu-waktu mereka butuh akan dijual. Hal inilah yang menjadi faktor lain yang turun mendorong ternak betina dipotong, walaupun secara peraturan yang hal tersebut dilarang.⁶

⁵ Helena J. Purba dan Prajogo, U. H., “Dinamika dan Kebijakan Pemasaran Produk Ternak Sapi Potong di Indonesia Timur, *Analisis Kebijakan Pertanian*, X (Desember, 2012), hlm. 361-373.

⁶ Bambang Soejosopoetro, “Studi tentang Pemotongan Sapi Betina Produktif di RPH Malang”, *Ternak Tropika*, I (2011), hlm. 22-26.

Pengertian atau kriteria ternak betina produktif sendiri masih menjadi perdebatan, karena apabila berdasarkan undang-undang didasarkan pada hasil pemeriksaan dokter hewan. Pemeriksaan dokter hewan disinipun menjadi perdebatan yaitu dokter hewan tempat ternak tersebut berasal atau dokter hewan yang ada dirumah potong hewan. Hal ini dikarenakan dokter hewanlah yang memiliki kewenangan untuk mengeluarkan SKTR. Surat keterangan inipun apabila telah dibawa oleh pelaku usaha untuk dilakukan pemotongan tetap akan dilakukan pemeriksaan kembali oleh dokter hewan di RPH. Pemeriksaan yang dilakukan di RPH dahulunya lebih longgar yaitu selama ternak tersebut memiliki SKTR ternak tersebut dapat dipotong. Bahkan terkadang tanpa adanya SKTR ternak tetap dipotong, karena untuk memenuhi kebutuhan pasar. Surat keterangan tersebut akhirnya dikeluarkan oleh dokter hewan di RPH. Hal ini sendiri menjadi perdebatan karena setiap dokter hewan memiliki kepekaannya masing-masing. Pelaku usaha juga tidak jarang mencari oknum dokter hewan untuk mendapatkan SKTR agar ternaknya dapat dipotong. Pelaku usahapun masih mencari celah karena adanya pemeriksaan ulang dengan melakukan kecurangan yaitu membuat ternak tersebut terjatuh dan akhirnya akan dinyatakan tidak produktif.

Prof. Nono Ngadiyono juga menyampaikan bahwa kebijakan ini sendiri haruslah ditilik lebih jauh lagi, khususnya berkaitan dengan pengertian ternak produktif. Pengertian akan ternak produktif ini banyak menjadi sumber masalah, karena antara yang satu dan yang lainnya mengartikannya berbeda. Persamaan persepsi ini menjadi penting didalam pengimplementasiannya.

Pemahaman orang dari sisi reproduksi selama tenak tersebut masih dapat beranak maka termasuk kedalam ternak produktif. Pemahaman dari sisi pemuliaan terdapat batasan kemampuan suatu ternak untuk mewarisi sifatnya. Perbedaan ini yang akhirnya akan menyebabkan tarik ulurnya suatu kebijakan. Sesungguhnya apabila kita mencermati lebih jauh pemerintah telah mengatur didalam peraturan menteri mengenai ternak betina produktif. Peraturan ini telah mengatur secara jelas apa yang dimaksud tentang ternak betina produktif. Ternak betina dapat dikatakan tidak produktif apabila telah beranak sebanyak lima kali dan berumur lebih dari delapan tahun. Berkaitan dengan SKTR sendiri sesungguhnya apabila benar-benar dilakukan pemeriksaan dapat menekan angka pemotongan ternak betina produktif. Kenyataan dilapangan karena pelaku usaha inginnya cepat dan ternaknya dapat dipotong akhirnya asal mencari SKTR agar dapat dipotong. Hal inilah yang harus dihindari dalam praktek dilapangan, sehingga ternak tersebut harus dilakukan pemeriksaan ulang.

Prof. Nono Ngadiyono menambahkan bahwa apabila didasarkan pada peraturan menteri tersebut akan menimbulkan kebingungan yang lainnya lagi. Kebingungan ini adalah berkaitan bagaimana jika ternak tersebut tidak dapat bunting atau *majer*, sehingga akhirnya akan kembali kepada undang-undang yaitu berdasarkan hasil pemeriksaan dokter hewan. Walaupun secara prinsip ternak tersebut dapat diperbaiki reproduksinya tetapi tidak menarik. Memperbaiki ternak yang tidak bunting-bunting secara ekonomi rugi, karena memerlukan biaya tambahan dan waktu yang lama. Peternak atau pelaku

usaha hanya akan melakukan perawatan pada indukan yang memiliki kualitas baik atau bibit unggul. Indukan yang tidak termasuk bibit unggul enggan untuk dilakukan perawatan, sehingga lebih memilih untuk dipotong. Melakukan pemotongan ini menimbulkan masalah, karena ternak tersebut jika diperiksa tetap dapat dikatakan produktif. Berbeda halnya lagi pada peternakan rakyat yang ternak tersebut sebagai tabungan, tentu ternak tersebut akan tetap dijual baik akhirnya akan dipelihara kembali ataupun dipotong. Ketika ternak tersebut dibeli dan akan dijadikan ternak potong akan menimbulkan masalah, karena statusnya masih sebagai ternak produktif. Hal inilah yang kemudian menjadi permasalahan baru didalam pelarangan pemotongan ternak betina produktif, karena ketika dilongarkan akan menjadi celah bagi oknum-oknum nakal untuk dapat memotong ternak betina produktif. Pemerintah sendiri memiliki kebijakan untuk melakukan penjarangan kepada ternak-ternak yang dihanggap masih produktif. Penjarangan ini dilakukan dengan pemerintah melakukan pembelian terhadap ternak tersebut.

Kebijakan penjarangan ini sendiri berdasarkan undang-undang Nomor 41 Tahun 2014 dimana ternak produktif dilakukan penjarangan oleh pemerintah daerah. Kenyataan dilapangan kebijakan penjarangan ini sulit untuk dilaksanakan, karena keterbatasan pemerintah daerah. Keterbatasan ini dikarenakan pemerintah daerah didalam melakukan suatu penggunaan dana harus berdasarkan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD). Proses penganggaran dalam APBD dilakukan pada tahun sebelumnya ataupun ada

perubahan dipertengahan tahun berjalan. Hal inilah yang menyebabkan kesulitan didalam penggunaan anggarannya. Penggunaan anggaran juga sangat terbatas dan harus sesuai dengan yang dianggarkan. Pemerintah daerah tidak dapat dengan leluasa menggunakan dana yang ada didalam APBD. Walaupun didalam penggunaan APBD dapat disesuaikan dengan kenyataan yang ada tetapi proses penyesuaiannya memerlukan proses yang tidak mudah.⁷ Penganggaran yang ada juga sangat terbatas sehingga tidak leluasa apabila akan dilakukan penganggaran dan penggunaannya. Berdasarkan hal tersebut sangat sulit apabila penajaringan dibebankan kepada pemerintah daerah.

Penggunaan dana didalam APBD sendiri memiliki instrumen yang mengaturnya yaitu didalam undang-undang. Berdasarkan undang-undang Nomor 41 Tahun 2014 ternak betina produktif harus dilakukan penjaringan. Penjaringan ditujukan agar ternak tersebut dapat dipelihara dan dijadikan indukan untuk menghasilkan keturunan. Penjaringan ini sendiri menjadi sebuah masalah baru, karena penjaringan dilakukan oleh pemerintah daerah. Pemerintah daerah memang memiliki keleluasaan atau memiliki otonominya sendiri didalam menentukan kebijakan daerahnya. Otonomi ini sendiri menjadi terbatas, karena banyak hal yang harus dikelola oleh pemerintah daerah. Daerah memang memiliki potensi dan kemampuan untuk mengelola wilayahnya, tetapi tetap memiliki keterbatasan didalam pelaksanaannya.⁸

Penjaringan ini memiliki kesulitan didalam penerapannya karena tidak dapat

⁷ Abdul Halim, *Akuntansi Sektor Publik, Akuntansi Keuangan Daerah* Edisi 3, Jakarta, Salemba Empat. hlm. 20-23.

⁸ Hendra Karianga, 2017, *Carut-Marut Pengelolaan Keuangan Daerah di Era Otonomi Daerah Perspektif Hukum dan Politik*, Jakarta, Kencana. hlm. 7-22.

dimasukan sebagai anggaran belanja. Anggaran belanja sendiri hanya berkaitan dengan belanja barang, hibah, jasa modal, dan lainnya. Penjaringan sendiri kesulitan untuk dimasukan menjadi anggaran belanja, karena tidak termasuk belanja barang ataupun hibah. Penjaringan dapat dimasukan sebagai belanja modal tetapi teknis pelaksanaannya tidak dapat dilaksanakan. Pemerintah sendiri didalam keuangannya sesungguhnya dapat saling terintegrasi atau saling mendukung.⁹ Namun, didalam pelaksanaannya berkaitan dengan petugas atau instansi yang akan melakukan pemeliharaan tenak agar dapat berkelanjutan inilah yang tidak ada.

Penjaringan ini sesungguhnya berkaitan dengan larangan pemotongan ternak betina produktif. Hal ini saling mendukung dan berkaitan terlebih pemotongan saat ini dilakukan terpusat yaitu pada RPH ataupun TPH. Pemotongan yang sudah terfokus ini menjadi kelebihan tersendiri bagi pemerintah, karena lebih mudah didalam melakukan pengendalian dan pengawasan. Pemerintah sendiri akan lebih mudah melakukan penjaringan karena RPH melakukan pengawasan terhadap TPH. Keberadaan RPH yang berada dibawah pemerintah daerah akan mempermudah didalam melaksanakan penjaringan, karena menjadi kewenangan pemerintah daerah. Berdasarkan hal tersebut pemerintah daerah akan dengan leluasa dapat mengaturnya dengan kewenangan otonomi daerah. Pengawasan terhadap pemotongan ternak yang dilakukan di TPH yang menjadi tanggungjawab dari RPH sebagai pengawas. Pengawasan menjadi penting ketika RPH yang telah

⁹ Abd. Rachim, 2015, *Barometer Keuangan Negara/Daerah*, Yogyakarta, Andi Offset. hlm. 103-110.

dengan tegas melakukan pelarangan, karena dimungkinkan pelanggaran tersebut dilakukan di TPH. Pelanggaran ini dikarenakan status kepemilikan yang dimiliki oleh swasta, sehingga mengarah kepada profit dan tidak adanya petugas yang memonitor setiap waktu. Pemotongan terhadap ternak betina produktif harus diakui masih banyak terjadi dengan berbagai macam alasan. Alasan yang paling umum digunakan adalah karena ketersediaan dan harga ternak yang lebih murah dibandingkan ternak jantan.¹⁰ Pemerintah dalam mengatasi hal tersebut melakukan kebijakan penjarangan ternak betina produktif.

Penjarangan ternak berdasarkan undang-undang Nomor 41 Tahun 2014 menjadi beban atau tanggung jawab pemerintah daerah. Tanggungjawab ini sesuai dengan undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Otonomi Daerah. Undang-undang ini menjelaskan bahwa pengelolaan bidang pertanian menjadi tanggungjawab pemerintah daerah. Berdasarkan hal tersebut maka didalam hal melakukan penjarangan menjadi tanggungjawab dan kewenangan pemerintah daerah. Pemerintah daerah sendiri kesulitan didalam menjalankan hal tersebut, karena pemerintah daerah hanya memiliki APBD sebagai sumber pendanaannya. Berdasarkan keterbatasan tersebut pemerintah kemudian mengandeng sektor swasta sebagai rekanan. Kehadiran swasta ini diharapkan dapat membantu keterbatasan dari pemerintah daerah. Pihak swasta sendiri tidak tertarik untuk melakukan penjarangan, karena memiliki resiko yang besar. Resiko dari penjarangan tersebut adalah melakukan

¹⁰ Rasmiyati, N., *et al.*, "Pemotongan Ternak Betina Produktif di Rumah Potong Hewan Daerah Istimewa Yogyakarta", *Sains Peternakan*, VII (Maret, 2009), hlm. 20-24.

pemeliharaan ternak sampai ternak tersebut dinyatakan tidak produktif. Keuntungan yang diperoleh dengan memelihara ternak tidak sebesar dengan melakukan pengemukkan serta harus dapat menyediakan ternak siap potong sebagai pengantinya.

Drs. Sugeng Darmanto kepala Dinas Petanian dan Ketahanan Pangan Kota Yogyakarta menyatakan melakukan penjaringan bukanlah suatu pekerjaan yang mudah, walaupun telah diatur dalam undang-undang. Bidang peternakan sendiri hanya bagian kecil dari sektor pertanian yang sering terabaikan atau dikesampingkan, sehingga banyak kebijakan yang sulit untuk dilaksanakan. Penjaringan ternak sebagai konsekuensi logis dari larangan pemotongan ternak betina produktif tetapi tidak dapat dilaksanakan. Kesulitan didalam pelaksanaannya adalah siapa yang akan membeli dan memelihara ternak tersebut. Pembelian ini menjadi terbatas, karena pemerintah daerah khususnya hanya dapat mengandalkan anggaran belanja pendapatan nasional ataupun daerah. Penggunaan anggaran itu sendiri telah terpaku dan diatur secara rigid atau rumit apabila akan digunakan. Pengunannya sebagai dana penjaringan haruslah dapat dilakukan secara leluasa dan mudah. Keleluasaan ini akan mempermudah didalam pengesekusian ataupun pelaksanaannya.

Prof. Nono Ngadiyono menyampaikan pemerintah akan menggunakan anggaran apa untuk melakukan pejaringan. Pemerintah sendiri memiliki keterbatasan dalam hal pendanaan. Dana yang digunakan sudah dianggarkan didalam anggaran belanja dan pendapatan sehingga tidak dapat dengan fleksibel menggunakannya. Hal inilah yang menjadi keterbatasan pemerintah

didalam menggunakan kuasa anggaran. Pemerintah akhirnya karena keterbatasannya mengajak pihak ketiga yaitu pelaku usaha. Pelaku usaha sendiri tentu akan keberatan, karena memelihara ternak betina produktif itu tidak menguntungkan. Pemerintah harus mencari formulasi yang tepat khususnya pada daerah-daerah yang bukan merupakan sentra peternakan. Hal ini akan menjadi berbeda ketika diterapkan pada daerah yang merupakan sentra peternakan. Pemerintah daerah tersebut akan berusaha mengatur dan mengupayakan agar dapat melakukan penjarangan, karena penting didalam menjaga populasi ternak. Biasanya mereka akan membentuk perusahaan daerah yang akan mengurus hal tersebut. Perusahaan daerah inilah yang akan melakukan penjarangan ternak, namun daerah yang mampu melakukannya adalah daerah yang memiliki pengangaraan yang besar. Proses pembentukan awalnya tidaklah mudah dan memerlukan pendanaan yang besar.

Prof. Nono Ngadiyono menambahkan apabila mengadeng swasta mereka tidak akan tertarik. Hal ini dikarenakan keuntungan memelihara tenak betina, khususnya sebagai pembibitan tidaklah menguntungkan, pelaku usaha akan lebih tertarik kepada pengemukan yang memiliki waktu yang singkat dan keuntungan yang pasti. Pembebanan atau harapan pemerintah didalam kehadiran pelaku usaha didalam mendukung kebijakan tersebut sangatlah sulit selama pelaku usaha menitik beratkan pada keuntungan. Pemerintah harus memiliki formulasi yang lebih baik didalam teknis pelaksanaanya. Kebijakan tersebut dibuat untuk dijalankan bukan sebatas tulisan ataupun

wacana. Cita-cita atau tujuannya jelas yaitu meningkatkan populasi ternak dalam mendukung ketahanan pangan nasional.

Pemerintah pusat sendiri seharusnya menyadari bahwa kemampuan setiap daerah berbeda-beda. Perbedaan kemampuan inilah yang menyebabkan kenapa suatu daerah tidak dapat disama ratakan dengan daerah lainnya. Perbedaan ini juga yang menjadi dorongan adanya otonomi daerah, sehingga daerah dapat mengembangkan daerah sesuai dengan potensinya. Berdasarkan hal tersebut sesungguhnya tidak ada pertentangan norma hukum antara kedua undang-undang tersebut. Pertentangan norma hukum ini akan dapat terlihat apabila kita menilikinya lebih jauh, karena terjadi pertentangan didalam penafsirannya.¹¹ Penafsiran mengenai kewenangan daerah dimana menurut undang-undang otonomi bidang pertanian menjadi tanggungjawab atau beban pemerintah daerah, namun didalam pelaksanaan penjaringan ternak yang merupakan amanat dari undang-undang peternakan dan kesehatan hewan pemerintah daerah tidak memiliki kemampuan. Ketidakmampuan disini adalah dalam hal melaksanakannya karena keterbatasan yang dimiliki, sehingga harus dicarikan solusinya agar tidak menjadi celah hukum dikemudian hari.

Pertentangan norma ini terjadi karena tidak terjadi keselarasan ataupun harmonisasi. Hukum sendiri seharusnya memberikan kepastian hukum dan penafsiran yang jelas. Perbedaan penafsiran atas suatu peraturan menyebabkan adanya pertentangan norma dan menyebabkan kesulitan

¹¹ Tanto Lailam, 2017, *Teori & Hukum Perundang-undangan*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar. Hlm. 31-30.

didalam pengimplementasian peraturan tersebut. Harmoni didalam penafsiran dan pelaksanaan perundangan menjadi sangat penting. Berdasarkan hal tersebut maka pemerintah harus dapat memberikan kejelasan didalam penafsiran atas undang-undang tersebut, sehingga pemerintah daerah tidak bingung didalam melaksanakannya.¹² Pemerintah sendiri saat ini mendorong kesadaran masyarakat untuk dapat melaksanakan peraturan tersebut. Kesadaran masyarakat untuk tidak melakukan pemotongan ternak betina produktif. Pemerintah mengharapkan peran serta masyarakat didalam hal ini. Peran serta masyarakat memang penting tetapi pemerintah tidak dapat mengalihkan sepenuhnya, karena tanggungjawab sesungguhnya ada ditangan pemerintah agar dapat memujudkan *blue print* atau perencanaan pengembangan yang direncanakan. Berdasarkan hal tersebut pemerintah harus dapat membuat harmonisasi antara pemerintah dan pelaku usaha agar kebijakan yang ada dapat dijalankan. Kebijakan dijalankan secara harmonis dengan persamaan persepsi dan hubungan timbal balik yang jelas. Hal ini dikarenakan pemerintah bersifat pelayanan dan pelaku usaha bersifat profit. Berdasarkan hal tersebut maka pemerintah harus menyiapkan regulasi yang sesuai dan tidak terdapat perbedaan penafsiran.¹³

Pelaksanaan mengenai pelarangan pemotongan ternak betina produktif yang diatur dalam undang-undang Nomor 41 Tahun 2014, sebagai pengganti dari undang-undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang peternakan dan kesehatan

¹² *Ibid.*

¹³ Hamid Maluyu, *et al.*, "Kebijakan Pengembangan Peternakan Sapi Potong di Indonesia, *Jurnal Litbang Pertanian*, I (Januari, 2010), hlm. 34-41.

hewan. Pemerintah Kota Yogyakarta melakukan pelarangan terhadap pemotongan ternak betina produktif. Pelarangan ini dilakukan dengan mengeluarkan sebuah kebijakan dalam bentuk peraturan yang merupakan peraturan pelaksanaan teknis. Peraturan ataupun suatu kebijakan tidak dapat dilaksanakan secara langsung, sehingga memerlukan sinergitas atau kesamaan didalam pelaksanaan hal-hal teknis.¹⁴ Pemerintah Kota Yogyakarta melakukan pelarangan pemotongan ternak betina produktif dilakukan didalam RPH Kota Yogyakarta. Pelarangan pemotongan didalam RPH Kota Yogyakarta, sebagai wujud nyata dari pelaksanaan undang-undang diatasnya. Pelarangan ini sendiri memiliki banyak konsekuensi yang harus dihadapi oleh pemerintah Kota Yogyakarta. Pelarangan ini sebagai wujud nyata pengimplementasian dari pelarangan pemotongan ternak betina produktif. Pelarangan ini bukanlah tanpa sebab, tetapi sebagai penegakan hukum yang telah diatur didalam undang-undang. Pelarangan pemotongan ternak betina produktif telah diatur secara jelas didalam undang-undang tinggal bagaimana kita menerapkannya didalam kehidupan.

Pelarangan ini selanjutnya dijalankan oleh pemerintah Kota Yogyakarta dengan membuat peraturan daerah. Peraturan ini dibentuk oleh pemerintah Kota Yogyakarta bersama dengan DPRD Kota Yogyakarta dengan memanfaatkan fungsi legislasi dan kewenangan otonomi daerah. Peraturan daerah ini disesuaikan dengan keadaan Kota Yogyakarta. Penyesuaian ini ditujukan agar peraturan yang dibuat tersebut dapat dijalankan tidak sebatas

¹⁴ Ratnia Solihah, Siti Witiati, *Loc. Cit.*

peraturan yang tidak implementatif. Pemerintah daerah memiliki kewenangan sepenuhnya untuk dapat mengatur daerahnya sendiri dengan mengeluarkan peraturan daerah yang sesuai dengan kearifan lokal dan pengembangan potensi yang ada. Peraturan daerah sendiri harus dapat mendukung peraturan pemerintah pusat agar dapat terwujud. Peraturan daerah sebagai pelaksana dan pengimplentasian didalam penerapan peraturan pemerintah pusat. Peraturan pemerintah pusat mengatur secara umum dan perlu dilakukan penyesuaian dengan keadaan daerah yang bersangkutan. Penyesuaian diperbolehkan selama untuk mendukung terwujudkan tujuan dari peraturan pemerintah pusat bukan menyebabkan adanya celah hukum diantara keduanya. Peraturan daerah diharapkan dapat mengakomodir semua aspirasi masyarakat karena melibatkan DPRD sebagai representasi dari masyarakat serta agar terjadi *cek and balance* diantara keduanya.¹⁵

Berdasarkan hal tersebut maka sangat penting untuk kita dapat mengetahui bagaimana implementasi dari pelarangan pemotongan ternak betina produktif. Implementasi ini menyangkut bagaimana peraturan perundang-undangan tersebut dijalankan dan terjemahkan dalam peraturan teknis. Peraturan teknis adalah peraturan yang mengatur bagaimana pelaksanaan dari peraturan di atasnya contohnya peraturan daerah. Peraturan daerah ini sendiri merupakan upaya pemerintah daerah agar dapat melaksanakan undang-undang secara baik dan sesuai. Pelaksanaan yang

¹⁵ Anindita Dwi Hapsari, 2018, "Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Studi Tentang Pembentukan PERDA Kota Tegal Periode 2014-2019)", Tesis Magister Ilmu Hukum tidak diterbitkan, Fakultas Hukum Univeristas Diponegoro). hlm. 1-6.

sesuai dengan maksud dan tujuan dari pengaturan yang ada agar tidak terjadi kesalah pahaman didalam penerapannya dilapangan. Penerapan dilapangan ini merupakan tataran teknis yang menjadi kewenangan pemerintah daerah dalam pengimplementasian atas suatu peraturan yang ada. Pengimplementasian didalam pelarangan pemotongan ternak betina produktif. Pemerintah daerah memiliki hak untuk mengeluarkan peraturan daerah untuk dapat menjalankan peraturan tersebut.

Pemerintah daerah dalam hal ini pemerintah Kota Yogyakarta menerapkan pelarangan pemotongan ternak betina produktif. Ternak betina produktif dilarang untuk dipotong di Kota Yogyakarta, khususnya pada RPH. Pelarangan pemotongan ternak betina produktif ini sebagai bentuk penerapan dari pelarangan pemotongan ternak betina produktif yang diatur dalam undang-undang Nomor 41 tahun 2014. Pemerintah Kota Yogyakarta didalam hal ini melakukan pelarangan pemotongan ternak betina produktif khususnya didalam RPH Kota Yogyakarta. Pelarangan pemotongan ini diberlakukan secara ketat bagi ternak sapi. Sapi betina yang masih produktif tidak boleh dipotong didalam RPH atau akan dikembalikan kepada pemiliknya. Sapi betina hanya akan dilayani pemotongannya apabila ternak tersebut dalam keadaan sakit yang tidak dapat disembuhkan. Pemerintah Kota Yogyakarta sendiri telah mengeluarkan peraturan daerah Nomor 21 Tahun 2009 tentang pemotongan hewan dan penanganan daging. Peraturan daerah ini merupakan pengimplementasian dari undang-undang Nomor 18 Tahun 2009 yang kemudian diganti dengan undang-undang Nomor 41 Tahun 2014. Peraturan

daerah ini mengatur bagaimana pelarangan pemotongan ternak betina produktif yang diatur oleh pemerintah Kota Yogyakarta mengenai pelaksanaan teknisnya.

Pemerintah Kota Yogyakarta melalui RPH Giwangan memberikan layanan jasa pemotongan. Berdasarkan hal tersebut pemerintah menetapkan standar pelayanan yang harus dipenuhi, standar layanan ini terdapat didalam sistem operasional prosedur (SOP). Standar layanan ini ditujukan agar seluruh pengguna jasa mendapat pelayanan yang sama tidak dibeda-bedakan. Pemerintah Kota Yogyakarta didalam pelayanan pemotongan dengan membuat RPH Giwangan sebagai pemenuhan standar layanan dalam bidang teknis pemotongan ternak yang berada dibawah tanggungjawab dinas terkait. Pelayanan ini berikan oleh aparatur sipil negara sebagai pelaksana pelayanan kepada masyarakat.¹⁶

Pelayanan yang diberikan disesuaikan dengan SOP yang ada, dimana diharapkan dapat memenuhi standar yang ditentukan. Standar ini berkaitan dengan standar kualitas dari apa yang dihasilkan. Berdasarkan hal tersebut maka berkaitan dengan standar kualitas daging yang dihasilkan dari proses pemotongan. Daging yang dihasilkan harus sesuai dengan standar kualitas yang ada dalam hal ini standar nasional Indonesia (SNI).¹⁷ Pemenuhan standar ini sebagai penjaminan bahwa produk yang dihasilkan aman untuk digunakan atau dikonsumsi. Berkaitan dengan standar kualitas daging SNI

¹⁶ Sirajudin, *et al.*, *Hukum Pelayanan Publik Berbasis Partisipasi dan Keterbukaan Informasi*, Malang, Setara Press, hlm. 63-64.

¹⁷ Andika Wijaya, 2017, *Pengantar Hukum Dagang Sejarah, Pengertian, dan Implementasi Undang-undang Perdagangan di Indonesia*, Malang, Setara Press, hlm. 117-124.

menyatakan harus memenuhi standar kesehatan *verteriner* dan halal. Pemerintah Kota Yogyakarta didalam memberikan pelayanan pemotongan telah memenuhi SOP yang ada serta sesuai dengan standar kesehatan *verteriner* dan kehalalan daging.

Pemerintah Kota Yogyakarta selain bertanggungjawab memberikan pelayanan kepada masyarakat juga bertanggungjawab untuk memenuhi peraturan yang berlaku. Peraturan tersebut adalah yang berkaitan dengan pemotongan ternak, yaitu berkaitan dengan larangan pemotongan ternak betina produktif. Larangan ini diberlakukan sejak 1 Januari 2018, dimana ternak betina produktif sama sekali tidak boleh dipotong di RPH Giwangan. Kebijakan mengenai larangan pemotongan ternak betina produktif sesungguhnya secara implisit telah terdapat didalam Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 141 Tahun 2009 ataupun didalam Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 21 Tahun 2009. Ternak yang akan dipotong harus memiliki surat kesehatan ternak dan surat keterangan reproduksi bagi ternak betina bertanduk. Hal ini menjelaskan bahwa ternak betina produktif harus memiliki surat keterangan tidak produktif. Keterangan ini ditunjukkan dengan SKTR ternak tersebut. Berdasarkan peraturan daerah dan peraturan walikota tersebut telah mensyaratkan bahwa ternak betina baru dapat dipotong apabila sudah tidak produktif. Hal ini dikarenakan disyaratkan untuk melampirkan surat keterangan tidak produktif dari ternak yang akan dipotong. Pengaturan mengenai larangan pemotongan ternak betina produktif ini sudah lama, namun pelaksanaannya secara tegas baru dilaksanakan pada 1 Januari

2018. Penerapan kebijakan ini sebagai upaya mendukung kebijakan pemerintah pusat, serta penegakan aturan yang ada. Kebijakan ini diterapkan setelah adanya kerjasama kementerian pertanian dengan POLRI, dimana secara tegas melakukan pelarangan pemotongan ternak betina produktif. Larangan ini yang terdapat didalam undang-undang kemudian diturunkan didalam peraturan daerah. Walaupun telah lama ada peraturan daerah tersebut, namun baru belakangan diterapkan.

Pemerintah daerah didalam menerapkan suatu kebijakan nasional haruslah memenuhi tiga aspek atau dasar perekonomian. Pemenuhan ini dikarenakan seluruh kebijakan pada dasarnya berkaitan dengan perekonomian, sehingga aspek perekonomian harus dapat terpenuhi. Ketiga aspek tersebut adalah hubungan atau interaksi antara pemerintah pusat dan daerah, penyesuaian dengan keadaan atau kemampuan daerah dan harus ada lembaga yang bertanggung jawab didaerah. Aspek ini menjadi penting agar kebijakan pemerintah pusat dapat diajalankan didaerah. Kebijakan pada prinsipnya menitik beratkan kepada hubungan yang harmonis atau berkesinambungan antara pemerintah pusat dan daerah.¹⁸ Berdasarkan hal tersebut Pemerintah Kota Yogyakarta dalam hal ini merasa sudah saatnya peraturan ini diterapkan di Kota Yogyakarta, karena telah melalui masa sosialisasi. Sosialisasi ini diharapkan telah meningkatkan kesadaran dan pemahaman masyarakat, walaupun sejak diundangkan suatu peraturan berlaku mengikat bagi

¹⁸ Mandala Haerefa, *et al.*, 2017, *Optimalisasi Kebijakan Pemenerimaan Daerah*, Obor, Jakarta, hlm. 70-88.

seluruhnya. Pemerintah Kota Yogyakarta sendiri melakukan sosialisasi sejak 2017, dengan mengeluarkan edaran, diskusi dan lain sebagainya.

Penerapan kebijakan ini banyak mendapatkan penentangan, dikarenakan pelaku usaha masih merasa banyak RPH lain yang masih mengizinkan memotong ternak betina. Pemerintah Kota Yogyakarta sejak 1 Januari 2018 sama sekali tidak melayani pemotongan ternak betina, kecuali ternak tersebut sakit yang tidak dapat disembuhkan. Berdasarkan hal tersebut pemotongan yang ada di Kota Yogyakarta dapat dikatakan nol atau *zero* ternak produktif. Keseriusan pemerintah Kota Yogyakarta memiliki banyak konsekuensi salah satunya penurunan jumlah pemotongan. Jumlah pemotongan yang ada saat ini turun dari yang biasanya sekitar 20 ekor menjadi 10 ekor atau hanya tinggal separuhnya. Pengurangan jumlah pemotongan ini tidak membuat risau pemerintah Kota Yogyakarta, karena pasokan daging untuk Kota Yogyakarta akan tetap terpenuhi, karena tidak mungkin pedagang akan meninggalkan konsumennya.

Pemerintah Kota Yogyakarta dalam hal ini Dinas Petanian dan Ketahanan Pangan Kota Yogyakarta secara tegas melarang pemotongan ternak betina produktif. Penurunan jumlah pemotongan ini berdampak kepada penurunan pendapatan retribusi daerah dari pelayanan pemotongan. Penurunan pendapatan retribusi ini tidak menjadikan masalah didalam operasional atau jalannya RPH Giwangan, karena pada dasarnya merupakan pelayanan sehingga bukan mengejar profit atau keuntungan. Berkurangnya pendapatan retribusi ini menyebabkan tidak tercapainya target retribusi RPH,

namun hal ini tidak menjadi masalah karena tidak akan mengganggu operasional RPH. Retribusi sesungguhnya merupakan sumber pendapatan daerah, tetapi pada sektor pelayanan khususnya rumah potong hewan penerimaannya dibatasi. Pembatasan ini didasari pada besaran pengenaan retribusi. Pengenaan retribusi tidak boleh lebih besar atau lebih tinggi dibandingkan biaya yang dikeluarkan.¹⁹ Berdasarkan hal tersebut pemerintah Kota Yogyakarta tidak mempersalahkan adanya pengurangan perolehan pembayaran retribusi dari pelarangan pemotongan ternak betina produktif.

Pemerintah sendiri sempat diancam bahwa para pelaku usaha tidak akan memotong ternaknya di RPH Giwangan, tetapi pemerintah tidak bergeming. Pemerintah menilai bahwa memiliki keharusan untuk menegakan suatu aturan, sehingga aturan tersebut tetap harus ditegakkan. Berdasarkan hal tersebut RPH yang bersifat pelayanan juga memiliki tugas pengawasan. Pengawasan dilakukan terhadap ternak-ternak yang tidak dipotong didalam RPH Giwangan. Pemerintah tidak merasa kesulitan, karena ternak yang tidak dipotong diluar RPH Giwangan harus melakukan pengecekan ulang daging atau *hercuring* sebelum diedarkan. Pengecekan ini didasari oleh peraturan daerah Nomor 21 Tahun 2009, sehingga seluruh daging yang akan diedarkan di Kota Yogyakarta harus melalui pemeriksaan ulang di RPH. Pemeriksaan ini dibuktikan dengan adanya surat keterangan kesehatan daging yang dikeluarkan oleh Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kota Yogyakarta melalui RPH.

¹⁹ Adrian Sutedi, 2009, *Implikasi Hukum atas Sumber Pembiayaan Daerah dalam Kerangka Otonomi Daerah*, Jakarta, Sinar Grafika. hlm. 137-146.

Pemerintah didalam melaksanakan suatu kebijakan harus ada sinergitas dari lembaga eksekutif, legislative dan yudikatif. Sinergitas ini harus ada dari pemerintah pusat sampai dengan daerah, selain itu harus ada persamaan pandangan didalam menjalankan suatu kebijakan. Persamaan pandangan ini agar tidak terjadi tumpang tindih kepentingan. Pelaksanaan dari suatu kebijakan harus dilakukan secara komprehensif atau sesuai dengan kebutuhan yang ada.²⁰ Pemerintah dalam hal pelaksanaan teknis dari kebijakan yang ada dapat dilakukan dengan membentuk satuan tugas. Satuan tugas ini ditujukan untuk mempermudah kordinasi secara teknis pada lembaga-lembaga atau lintas instansi. Satuan tugas ini selain berfungsi untuk mempermudah kordinasi yang ada juga untuk melakukan pengendalian. Pengendalian terhadap hal-hal yang menjadi fokus atau konsen dari pembentukan satuan tugas tersebut.²¹ Satuan tugas ini selain mempermudah kordinasi juga melakukan edukasi atau pendekatan kepada masyarakat agar dapat mematuhi atau menaati apa yang menjadi kebijakan pemerintah.

Pemerintah Kota Yogyakarta dalam hal ini tidak hanya sebatas melakukan pelarangan pemotongan ternak betina produktif, namun juga membentuk satuan tugas. Satuan tugas ini merupakan satgas pengendalian ternak betina produktif yang beranggotakan dinas terkait dan anggota kepolisian. Dinas terkait sebagai *stakeholder* atau pemangku kepentingan dan

²⁰ Dayanto dan Asma Karim, 2015, Peraturan daerah resposif fondasi teoritik dan pedoman pembentukannya, Deepublish, Yogyakarta, hlm. 202-205.

²¹ Susanti Adi Nugroho, 2012, Hukum persaingan usaha di Indonesia dalam teori, praktek dan penerapannya, Kencana, Jakarta hlm. 292-312.

kepolisian sebagai penegakan peraturan. Satuan tugas ini dibentuk oleh dinas tingkat provinsi dalam hal ini Dinas Petanian Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Satuan tugas ini sendiri sesungguhnya ada dari tingkat pusat, provinsi dan kabupaten atau kota.

Drh. Aladiana selaku kepala satuan tugas pengendalian ternak betina produktif Kota Yogyakarta menyatakan bahwa pemotongan ternak betina produktif di Kota Yogyakarta sudah tidak ada. Pemotongan yang ada seluruhnya adalah jantan, apabila ada ternak betina itu dalam kondisi yang dikecualikan atau dalam keadaan sakit yang tidak dapat disembuhkan. Seluruh ternak betina yang dibawa ke RPH akan langsung ditolak oleh petugas atau tidak dilayani pemotongannya. Ternak betina yang dibawa ke RPH Giwangan harus memiliki SKTR dari daerah asal ternak dan akan diperiksa kembali oleh dokter hewan yang ada di RPH Giwangan. Ternak betina yang dipotong di RPH Giwangan harus benar-benar dinyatakan tidak produktif. Kebijakan ini tidak dilakukan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta secara tiba-tiba namun, telah melakukan sosialisasi secara bertahap sejak 2017. Sosialisasi ini diharapkan masyarakat sadar akan urgensi atau pentingnya dari larangan pemotongan ternak betina produktif. Satuan tugas ini bersifat preventif didalam melakukan tugasnya tidak secara represif, sehingga diharapkan akan lebih mengena kepada para pelaku usaha.

Drs. Sugeng Darmanto menyatakan bahwa perlu pendekatan yang lebih kepada para pelaku usaha, terlebih hal ini menyangkut dengan mata pencaharian mereka. Pendekatan secara persuasif ini diharapkan dapat

menyadarkan masyarakat, khususnya bagi para pelaku usaha. Walaupun demikian masih banyak pedagang yang kemudian mengalihkan lokasi pemotongannya. Hal yang terpenting adalah RPH Giwangan sama sekali tidak melakukan pemotongan ternak betina produktif. Pemotongan yang dilakukan diluar wilayah Kota Yogyakarta diluar kewenangan Dinas Petanian dan Ketahanan Pangan Kota Yogyakarta untuk ikut campur mengurusinya. Pemotongan yang ada terhadap ternak betina dapat dijamin bahwa dilakukan diluar wilayah Kota Yogyakarta, karena diwilayah Kota Yogyakarta tidak terdapat TPH ataupun pemotongan liar. Hal ini dikarenakan keterbatasan lahan yang ada di Kota Yogyakarta. Penerapan suatu kebijakan atau hukum dapat dilakukan secara persuasif. Pendekatan secara persuasif adalah pendekatan yang dilakukan penguasa untuk dapat meningkatkan kesadaran masyarakat atas keberadaannya. Keberadaan didalam kewenangan untuk dapat memaksakan suatu peraturan. Masyarakat secara sadar akan mengikuti atau menjalan peraturan yang ada.²²

Prof. Nono Ngadiyono menyampaikan pengawasan yang dilakukan di Kota Yogyakarta lebih mudah, dikarenakan wilayah teritorial yang lebih kecil dan jumlah pedagang yang asli Kota Yogyakarta hanyalah sedikit. Ketegasan pemerintah Kota Yogyakarta haruslah diapresiasi oleh pemerintah provinsi ataupun pusat. Apresiasi ini diharapkan akan dapat mendorong RPH lainnya untuk turut serta atau menerapkan kebijakan tersebut secara penuh. Kebijakan tidak akan mungkin berjalan apabila hanya salah satu saja yang menjalankan

²² Ahmad Ali, 2017, *Menguak teori hukum (Legal theory) dan teori pengadilan (judicialprudence) termasuk interpretasi undang-undang (Legisprudence)*, Kencana, Jakarta, hlm. 310-315.

dan sisi lainnya tidak. *Reward and punishment* menjadi penting didalam meningkatkan kesadaran didalam menerapkan suatu kebijakan.

C. Kendala dan Solusi Pelarangan Pematangan Ternak Betina Produktif di Kota Yogyakarta

Ternak betina produktif merupakan ternak yang masih dalam usia produktif atau diharapkan akan dapat memberikan keturunan. Undang-undang Nomor 41 Tahun 2014 menyatakan bahwa ternak produktif adalah ternak yang dapat dijadikan indukan, atau menghasilkan keturunan. Hal ini dikarenakan ternak betina produktif merupakan mesin produksi, sehingga diharapkan dapat meningkatkan populasi ternak yang ada. Populasi ternak yang tidak sebanding dengan jumlah permintaan menyebabkan ternak betina produktif ikut dipotong. Ternak betina baru dapat dipotong apabila ternak tersebut telah dinyatakan tidak produktif oleh dokter hewan. Dokter hewan harus melakukan pemeriksaan terlebih dahulu terhadap ternak tersebut sebelum menyatakan tidak produktif. Pemeriksaan ini berkaitan dengan kemampuan produksi ternak tersebut. Ternak yang telah diperiksa dan dinyatakan tidak produktif baru dapat dilakukan pematangan, karena telah dianggap sebagai ternak potong. Penentuan mengenai ternak betina produktif didalam kenyatannya mengandung banyak perdebatan, karena setiap orang berbeda-beda didalam menafsirkannya. Perbedaan penafsiran ini dikarenakan tidak ada pengaturan secara spesifik yang mengaturnya. Undang-undang hanya menerangkan bahwa ternak betina yang tidak produktif harus dilakukan pemeriksaan dan dinyatakan oleh dokter hewan.

Berkaitan dengan hal tersebut terdapat perdebatan yaitu dokter hewan mana yang berhak menyatakan bahwa ternak tersebut tidak produktif. Berkaitan dengan pemeriksaan terhadap status reproduksi ternak antara dokter hewan yang satu dengan yang lainnya pasti berbeda, terlebih hanya dilakukan secara manual. Pernyataan produktif akan sangat mudah ketika ternak tersebut bunting, tetapi bagi ternak yang tidak dalam kondisi bunting hal tersebut sulit untuk dideteksi. Dokter hewan yang terdapat dipasar akan melakukan pemeriksaan ternak dan mengeluarkan surat keterangan ternak. Dokter hewan juga di RPH juga akan melakukan pemeriksaan sebelum ternak tersebut dipotong. Kedua dokter hewan tersebut secara keilmuan dan kompetensi memiliki hak untuk mengecek dan menyatakan status ternak, bahkan mereka memiliki dasar hukum masing-masing didalam menyatakan status ternak. Ketika keduanya memiliki hasil pemeriksaan yang sama tentu tidak ada persoalan, tetapi ketika hasilnya berbeda tentu akan menjadi perdebatan. Hal inilah yang tidak diatur secara secara spesifik, hanya keduanya diberikan kewenangan untuk menyatakan status ternak.

Drh. Yoga Adnan selaku kordinator RPH Kota Yogyakarta menyampaikan bahwa pemeriksaan ternak betina produktif dilakukan di RPH. Pemeriksaan ini untuk memastikan bahwa ternak tersebut benar-benar tidak produktif. Ternak yang telah diperiksa sebelumnya dipasar atau tempat asal ternak umumnya apabila diperiksa ulang memiliki hasil pemeriksaan yang sama. Hasil pemeriksaan yang dilakukan di RPH inilah yang menjadi dasar untuk dilakukan pemotongan. Ternak yang tidak membawa surat

keterangan status reproduksi tetap bisa dipotong apabila hasil pemeriksaannya ternak tersebut masuk kriteria ternak tidak produktif. Pemotongan terhadap ternak betina produktif dilarang dan dihindari, karena sanksi dari pemotongan ternak betina produktif dapat menjerat petugas. Petugas didalam menjalankan tugasnya benar-benar harus selektif didalam menyatakan status ternak sebelum dipotong.

Status ternak menjadi penting, karena ternak betina produktif diharapkan akan dapat menjadi mesin produksi dan meningkatkan jumlah populasi ternak. Ternak betina produktif dihanggap sebagai mesin produksi, sehingga selama ternak tersebut masih mampu menghasilkan keturunan dapat dikatakan produktif. Hal ini tentu akan semakin mempersulit didalam menentukan standar ternak tersebut produktif ataupun tidak, karena kemampuan masing-masing ternak berbeda. Pemerintah juga melakukan program lain dalam upaya meningkatkan jumlah populasi ternak. Program ini adalah UPSUS SIWAB (Upaya Khusus Sapi Indukan Wajib Bunting) atau SIWAB (Sapi Indukan Wajib Bunting). Ternak-ternak betina khususnya indukan diwajibkan untuk bunting, karena dikategorikan sebagai ternak betina produktif. Ternak indukan tidak boleh dilakukan pemotongan, karena termasuk ternak betina produktif. Kebijakan ini sesungguhnya saling berkaitan yaitu sebagai upaya peningkatan populasi ternak. Kedua kebijakan tersebut harus saling bersinergi dan mendukung dalam upaya peningkatan populasi ternak yang semakin sedikit. Kebijakan UPSUS SIWAB sendiri menemui kendala didalam prakteknya sama halnya dengan kebijakan

larangan pemotongan ternak betina produktif. Kendalanya adalah siapa yang bertanggungjawab dan akan memelihara ternak indukan tersebut. Memelihara indukan secara perhitungan ekonomi lebih beresiko dan memiliki perputaran keuangan yang rendah dibandingkan pengemukan. Pengusaha akan lebih senang melakukan pengemukan karena waktu yang singkat, resiko yang lebih rendah dan perputaran keuangan yang lebih cepat.

Prof. Nono Ngadiyono menyatakan bahwa kebijakan UPSUS SIWAB atau SIWAB merupakan kebijakan pemerintah dalam mengoptimaliasi ternak indukan yang ada agar dapat meningkatkan jumlah populasi ternak. Program ini pada prinsipnya baik yaitu untuk meningkatkan jumlah populasi, tetapi didalam pengimplementasiannya mengalami banyak kendala. Kendala yang dihadapi adalah harus adanya sinergitas antara pelaku usaha, pemerintah dan perguruan tinggi. Hal ini dikarenakan program ini tidak mungkin dilakukan oleh salah satunya saja dengan keterbatasan masing-masing, sehingga diperlukan sinergitas diantaranya. Tidak adanya sinergitas inilah yang menjadi kendala, walaupun secara konsep sudah sangat baik dan jelas bagaimana pelaksanaannya. Kesulitan didalam pengimpelentasiannya ini menjadi sebuah penyebab program ini tidak berjalan. Tidak berjalannya program ini dikarenakan pemerintah mengantungkan kepada kemampuan keuangan kepada pelaku usaha dan kemampuan kampus dalam berinovasi.

Prof. Nono Ngadiyono menambahkan bahwa pelaku usaha menilai kebijakan ini tidak menarik, karena mereka lebih memilih melakukan pengemukan. Pelaku usaha memandang memerlukan dana yang besar dan

resiko yang tinggi apabila memelihara indukan. Ketidak tertarikan pelaku usaha menyebabkan kesulitan didalam pemerintah melakukan program tersebut. Perguruan tinggi dalam hal ini hanya melakukan inovasi dan pendampingan tidak mengalami kendala apabila dilakukan secara terpusat dan kolektif. Namun, akan menjadi kendala apabila harus dilakukan pada peternakan rakyat yang tersebar dan jumlah ternaknya sedikit. Hal ini dikarenakan keterbatasan didalam pendampingan dan sumber daya yang ada. Keterbatasan ini karena ternak yang ada pada peternakan rakyat jumlahnya hanya sedikit dan jumlahnya tersebar, sehingga akan sangat sulit didalam melakukan pendampingan. Ternak yang ada pada peternakan rakyat sifatnya adalah tabungan, sehingga sewaktu-waktu dapat dijual apabila mereka membutuhkan. Program ini sesungguhnya menasar pada pelaku usaha dan peternak besar dengan jumlah ternak yang dimiliki dalam jumlah besar sehingga lebih mudah dilakukan pendampingannya. Pelaku usaha atau peternak yang sudah besar disasar, karena memiliki ketersediaan dana dalam pengimplementasiannya. Pelaku usaha yang sudah besar, khususnya yang telah terbiasa dengan pengemudian akan merasa keberatan dengan kebijakan ini. Hal ini dikarenakan mereka harus mengeluarkan dana lebih besar dan menanggung resiko yang lebih besar, sehingga mereka akan mencari berbagai macam alasan dan akhirnya kebijakan ini tidak dapat berjalan.

Drs. Sugeng Darmanto selaku kepala Dinas Petanian dan Ketahanan Pangan Kota Yogyakarta juga menyatakan bahwa pemerintah pusat khususnya memiliki banyak program berkaitan dengan peningkatan jumlah

populasi ternak. Populasi ternak khususnya sapi saat ini memang sangat minim, sehingga banyak dilakukan import oleh pemerintah untuk dapat memenuhi permintaan masyarakat. Kebijakan ini salah satunya adalah SIWAB, namun ini tidak bisa berjalan dengan baik. Tidak berjalannya program ini dikarenakan tidak tertariknya pelaku usaha untuk dapat mendukung program ini. Pelaku usaha pada prinsipnya akan mencari keuntungan untuk dapat meningkatkan pendapatannya. Pemerintah sendiri juga tidak memberikan *reward* atau bonus kepada para pelaku usaha yang mau melakukan kebijakan tersebut. Pemerintah pusat merasa bahwa itu merupakan kewajiban dari pelaku usaha. Namun, pelaku usaha memandang sebaliknya karena hal tersebut maka tidak terjadi sinergitas diantara pemerintah dan pelaku usaha. Pemerintah memiliki keterbatasan terkait pendanaan, sedangkan pelaku usaha berorientasi pada bisnis atau profit. Program ini memang ada kerjasama dengan perguruan tinggi, namun perguruan tinggi hanya bersifat pendampingan. Pendampingan disini ditujukan agar dapat memberikan inovasi dan memperoleh hasil yang maksimal didalam pengimplementasiannya. Namun, kenyataannya pengimplementasiannya sangat sulit dilakukan. Kebijakan ini sendiri sesungguhnya sangat baik dan dapat meningkatkan populasi ternak bahkan akan sangat berpengaruh pada daerah-daerah yang merupakan daerah sentra ternak.

Program pemerintah tentang UPSUS SIWAB masih jauh dari harapan yang mana diharapkan dapat mendukung kebijakan pelarangan pemotongan

ternak betina produktif. Kedua program ini apabila berjalan berdampingan akan sangat cepat didalam optimalisasi peningkatan jumlah populasi ternak. Hal ini dikarenakan ternak betina dilarang untuk dipotong dan diwajibkan untuk dapat bunting, sehingga diharapkan dapat menjadi mesin produksi. Mesin produksi ini apabila berjalan dengan baik akan dapat mengejar ketertinggalan dalam pemenuhan kebutuhan. Pemenuhan kebutuhan ini mau tidak mau harus dilakukan, karena berkaitan dengan rantai perdagangan dan pemenuhan gizi masyarakat. Daging sendiri juga merupakan sebagai penanda status sosial seseorang, sehingga tidak akan dapat dihindari seiring perkembangan perekonomian masyarakat.

Margono selaku pelaku usaha menyatakan bahwa memotong ternak adalah keharusan, karena permintaan pasar yang tinggi. Berdasarkan permintaan tersebutlah pelaku usaha akan terus mencari ternak untuk memenuhi permintaan pasar. Kenyataan dilapangan adalah mencari ternak yang siap dipotong tidaklah mudah. Jumlah ternak yang ada tidak mencukupi sehingga harus mencari kemana-mana untuk dapat memenuhinya. Ternak yang ada dipasar hewan pada umumnya adalah ternak betina dimana ternak tersebut tidak boleh dipotong. Keterbatasan jumlah ternak inilah yang terkadang menyebabkan pedagang nakal tetap membelinya dan memotongnya diluar RPH. Larangan pemotongan ternak betina produktif pada dasarnya baik, tetapi membuat kebingungan karena pedagang tetap harus memenuhi kebutuhan pasar. Pedagang akan sangat setuju apabila ternak jantan tersebut tersedia dipasar. Pedagang sendiri tidak jarang mengalami kebingungan

didalam memenuhi permintaan pasar. Ketika yang ada hanya ternak betina terjadi kebingungan siapa yang berhak untuk menyatakan tidak produktif. Hal ini dikarenakan standar atau kriteria ternak tidak produktif tidak tersosialisasikan dengan baik. Pedagang terkadang juga bingung apabila ternak tersebut *majer* atau sulit bunting. Ternak tersebut akan merugikan jika dipelihara, tetapi jika akan dipotong dan diperiksa akan bermasalah. Pedagang akan sangat senang apabila kebutuhan ternak tersebut dapat dipenuhi oleh pemerintah.

Pelarangan pemotongan ternak betina produktif sesungguhnya sudah sejak lama diatur. Pengaturan ini dilakukan karena fluktuatifnya jumlah populasi ternak. Pengaturan terhadap ternak betina produktif pada prinsipnya sebagai upaya peningkatan jumlah populasi ternak. Populasi ternak yang ada semakin lama semakin sedikit, karena tingginya permintaan daging atau ternak potong. Pemerintah sejak lama melakukan pelarangan terhadap pemotongan ternak betina produktif. Pelarangan ini ditujukan agar dapat meningkatkan populasi ternak. Tingginya angka permintaan menyebabkan kebijakan ini berjalan, karena para pelaku usaha cenderung tetap melakukan pemotongan ternak betina produktif. Pemotongan ini dikarenakan mereka harus tetap memenuhi permintaan pasar. Permintaan yang meningkat ini dikarenakan peningkatan jumlah penduduk dan tingkat perekonomian masyarakat. Walaupun begitu hal ini tidak bisa dibiarkan, karena lama kelamaan akan mengalami kelangkaan ternak apabila semua ternak yang ada dilakukan pemotongan. Pemotongan tanpa pemisahan jenis kelamin mungkin

tidak akan terlalu terasa bagi daerah dengan populasi ternak rendah ataupun permintaannya rendah. Daerah dengan populasi ternak tinggi ataupun permintaan ternak yang tinggi akan sangat berpengaruh. Pengaruh ini dikarenakan ternak yang awalnya tersedia lama kelamaan akan menghilang. Kehilangan ini akan menyebabkan kelangkaan dan kesulitan didalam pemenuhan permintaan pasar. Pemerintah selain melakukan pelarangan juga melakukan import untuk dapat memenuhi permintaan yang ada. Import sendiri sebagai salah satu solusi untuk memenuhi permintaan dan sebagai upaya pengendalian harga. Import sendiri disisi lain membawa dampak negatif yaitu ketergantungan, sehingga hanya dapat dijadikan sebagai solusi jangka pendek. Walaupun import tidak dapat dihindari tetapi harus dikendalikan dengan dibatasi sebagai upaya peningkatan ketahanan pangan. Ketahanan pangan menjadi penting didalam menjaga kedaulatan sebuah negara agar tidak bergantung kepada negara lain. Sinergitas didalam bidang peternakan menjadi penting didalam upaya mewujudkan ketahanan pangan dengan peningkatan jumlah populasi.²³

Peternakan yang merupakan bagian kecil dari pertanian sering terabaikan, terlebih kita selalu terpaku kepada pemenuhan karbohidrat. Pemenuhan karbohidrat ini didapatkan dari padi dan jagung, sehingga kedua komoditas inilah yang memperoleh perhatian lebih. Sesungguhnya kebutuhan protein menjadi salah satu komponen penting didalam pemenuhan angka gizi. Berdasarkan hal tersebut ketersediaan akan daging sebagai

²³ I Wayan Rusastra, "Perdagangan Ternak dan Daging Sapi: Rekonsiliasi Kebijakan Impor dan Revitalisasi Pemasaran Domestik", *Forum Penelitian Agro Ekonomi*, I (2014), hlm. 59-71.

pemenuhan protein menjadi penting untuk diperhatikan. Banyak kendala yang dihadapi didalam penerapan kebijakan dalam sektor peternakan, hal ini karena tidak linier atau komprehensifnya didalam pengaturan suatu kebijakan.²⁴

Kendala didalam pelarangan pemotongan ternak betina produktif adalah berkaitan dengan pengimplementasiannya. Pengimplementasiannya sendiri masih banyak mengalami kendala. Kendala ini disebabkan antara konsep pengaturan kebijakan dengan realisasinya tidak sejalan. Konsep didalam pelarangan pemotongan ternak betina produktif telah jelas dan terdapat kebijakan lain yang berkaitan. Namun, kebijakan lain ini sulit untuk dilaksanakan karena keterbatasan suatu daerah dalam mengimplementasikannya. Keterbatasan ini masih diperparah dengan perbedaan persepsi atau penafsiran dalam suatu kebijakan yang ada.

Persamaan persepsi ini untuk menghindari keberatan dari para pelaku usaha, karena merasa ternak yang mereka bawa sudah tidak produktif tetapi petugas teknis menganggap sebagai ternak produktif. Petugas didalam melakukan penolakan harus melakukan pemeriksaan terlebih dahulu dan memastikan dengan benar agar tidak menimbulkan gesekan dan perdebatan. Hal ini dikarenakan perbedaan hasil dalam pemeriksaan sangat dimungkinkan, terlebih hanya dilakukan secara manual. Petugas teknis harus dapat melakukan pendekatan dengan baik, karena apabila salah didalam mengambil keputusan dapat beresiko fatal. Resikonya adalah pemidanaan,

²⁴ Hamid Maluyu, *et al.*, 2010, *Op. Cit.*

karena melakukan pemotongan terhadap ternak betina produktif. Petugas teknis harus dapat mengedukasi masyarakat agar tidak terjadi masalah dikemudian hari. Berkaitan dengan penetapan status reproduksi ternak inilah yang sering mengalami perdebatan, terkait siapa yang berwenang menyatakan tidak produktif. Persamaan persepsi menjadi penting terlebih berkaitan dengan hukum. Hukum sendiri bersifat pasti atau memberikan kepastian, sehingga didalam pelaksanaannya harus terdapat persamaan pandangan atau persepsi. Perbedaan persepsi ini akan memunculkan pertentangan norma, karena masing-masing memiliki pijakan hukumnya sendiri-sendiri. Hal inilah yang harus dihindari agar tidak terjadi kebingungan ataupun pertentangan, karena persingungan kepentingan.²⁵

Margono menyatakan ternak yang ada dimasyarakat atau dipasar mayoritas adalah ternak betina dan ketersediaan ternak jantan sangat sedikit. Ternak jantan kebanyakan disimpan oleh pemiliknya untuk dijual ketika Idul Adha, karena harganya lebih tinggi. Harga ternak jantan sendiri apabila ada dipasar tidak jauh berbeda dengan ternak betina. Kualitas daging yang dihasilkan dari ternak jantan lebih baik dibandingkan ternak betina tidak memiliki banyak lemak. Ketidak tersedian dipasar inilah yang menjadi kendala bagi para pelaku usaha sedangkan harus mamapu memenuhi permintaan pasar. Kota Yogyakarta sendiri tidak memiliki pasar hewan pelaku usaha mengandalkan pasar hewan yang ada disekitarnya. Keterbatasan jumlah ternak yang ada dipasar ini menyebabkan pedagang kesulitan harus

²⁵ Tanto Lailam, 2017, *Op. Cit.*

mencari keberbagai tempat untuk dapat memenuhinya. Pelaku usaha akan sangat berterimakasih apabila pemerintah Kota Yogyakarta dapat menyediakan ternak untuk memenuhi kebutuhan pasar. Pelaku usaha tentu akan sangat mendukung kebijakan pemerintah karena sama-sama menguntungkan dan tidak berat sebelah.

Pemerintah juga harus menyadari bahwa ternak yang ada dimasyarakat umumnya adalah ternak betina. Banyaknya ternak betina tersebut dikarenakan ternak-ternak tersebut banyak yang berada pada peternakan rakyat yang memelihara ternak sebagai investasi atau celengan bukan sebagai profit. Berdasarkan hal tersebut mau tidak mau peternak akan menjual ternaknya apabila ada kebutuhan yang medesak, sehingga penjualan tersebut tidak dapat ditunda. Pemerintah harus dapat melakukan penjaringan terhadap ternak tersebut. Penjaringan ini sendiri harus menemukan formulasi yang tepat, karena apabila dibebankan kepada pelaku usaha tentu akan keberatan terlebih mereka berorientasi kepada keuntungan. Pelaku usaha merasa keuntungannya lebih besar apabila mereka melakukan pengemukan dibandingkan harus melakukan pembibitan. Pemerintah sendiri juga harus memeperhitungkan apabila penjaringan akan dilakukan oleh pemerintah sendiri, karena pemerintah memiliki keterbatasan keuangan dan sumber daya manusia.

Permasalahan tersebut sesungguhnya telah diatur secara jelas didalam undang-undang yang dikuatkan dalam peraturan menteri pertanian, namun hal tersebut terputus. Keterputusan hal tersebut dikarenakan belum adanya sosialisasi dan kesadaran bersama atas pentingnya hal tersebut. Terlebih hal

ini diberlakukan di Kota Yogyakarta, karena secara kebutuhan ternak hanya sedikit dan populasi ternak yang ada sangat sedikit. Ternak yang ada di Kota Yogyakarta mayoritas merupakan ternak yang berasal dari luar Kota Yogyakarta, ternak tersebut hanya transit untuk menunggu dipotong. Ternak yang ada di Kota Yogyakarta bersifat dinamis, sehingga terus bergerak dan tidak tetap jumlahnya. Ternak-ternak jantan sudah dikirim ke Jakarta atau kota besar lainnya. Hal ini dikarenakan kebutuhan atau permintaan daging yang tinggi dan telah menerapkan larangan pemotongan ternak betina produktif secara ketat. Kota Yogyakarta yang hanya secara wilayah kecil, namun tinggi permintaannya menjadikan pelaku usaha mencari cara. Pelaku usaha melakukan pemotongan diluar wilayah Kota Yogyakarta dan membawanya dalam bentuk daging. Hal ini dikarenakan terdapat celah yang dapat dimanfaatkan oleh para pelaku usaha dengan memanfaatkan wilayah yang belum menerapkan nol atau *zero* ternak betina produktif.

Pemanfaatan celah-celah tersebut tidak dapat dibiarkan, karena menunjukkan bahwa masih terdapat kekosongan hukum. Kekosongan hukum ini tidak boleh dibiarkan, karena hukum harus memberikan sebuah kepastian. Harmonisasi atau sinergitas antar wilayah menjadi penting agar kebijakan atau peraturan tersebut dapat dilaksanakan dengan baik. Peraturan ketika dibuat mengikat kebawah artinya peraturan tersebut harus diikuti oleh peraturan yang ada dibawahnya, baik terdapat pengaturan secara khusus

ataupun tidak.²⁶ Berdasarkan hal tersebut seharusnya larangan pemotongan ternak betina produktif berlaku disuruh wilayah.

Pemerintah didalam melaksanakan kebijakan tersebut juga harus menyadari bahwa terdapat kelangkaan atau ketidak tersedianan ternak. Ternak yang ada tidak sebanding dengan jumlah yang akan dipotong, sehingga menyebabkan semua ternak dipotong. Pemotongan ternak tanpa seleksi ini dikarenakan keterbatasan jumlah pasokan ternak untuk dipotong untuk memenuhi jumlah permintaan pasar. Jumlah populasi ternak tidak dapat memenuhi kebutuhan, karena jumlah permintaan yang lebih tinggi dan selalu meningkat tidak sebanding dengan perkembangan populasi ternak. Pemenuhan kebutuhan ternak tersebut dipenuhi oleh peternakan rakyat, industri peternakan dan import. Pemenuhan yang telah dilakukan dengan ketiga cara tersebut, namun tetap berpusat pada peternakan rakyat dan industri peternakan. Populasi ternak yang ada masih belum dapat mencukupi kebutuhan dalam negeri, sehingga harus ada peningkatan jumlah populasi.²⁷

Ternak sapi potong sangat penting untuk ditingkatkan jumlah populasinya untuk dapat memenuhi kebutuhan daging. Peningkatan populasi ini dilakukan dengan pembibitan dan penjagaan regenerasi ternak. Tujuannya adalah agar jumlah populasi ternak dapat meningkat, mengingat jumlah populasi ternak yang terus menurun. Pemerintah sendiri mengalami kesulitan dalam mengindetifikasi kantong-kantong ternak, karena tersebar dan berada

²⁶ Tanto Lailam, 2017, *Teori & Hukum Perundang-undangan*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar. hlm. 135-138.

²⁷ Achmad Nur Chamdi, "Karakteristik Sumberdaya Genetik Ternak Sapi Bali (*Bos-bibos banteng*) dan Alternatif Pola Konservasinya", *Biodiversitas*, VI (Januari 2005). hlm. 70-75.

pada peternakan rakyat. Ternak yang tersebar menyebabkan kesulitan untuk diidentifikasi berapa jumlah ternak yang sesungguhnya, terlebih mutasi ternak yang sangat cepat dan tidak terkontrol. Hal inilah yang menjadi faktor kesulitan pemerintah untuk dapat meningkatkan jumlah populasi ternak.²⁸ Pemerintah juga kesulitan didalam pemenuhan lahan untuk ternak. Ternak memerlukan lahan yang luas untuk tempat hidupnya dan sumber penghidupannya atau sebagai lahan pakan. Keterbatasan lahan untuk mengembangkan peternakan ini menjadi penyebab kesulitan didalam pengembangan populasi ternak.²⁹ Ternak yang banyak berada pada peternakan rakyat juga sulit untuk dikendalikan, karena ternak yang dipelihara bersifat sebagai tabungan. Berdasarkan hal tersebut mereka akan menjual ternak jantan pada hari raya idul adha, karena harga yang diperoleh akan lebih tinggi. Kelangkaan ini juga disebabkan persebaran yang tidak merata dan mutasi ternak yang tidak terkontrol, sehingga sulit untuk dikendalikan dan dijadikan sebagai basis data didalam pengembangan populasi ternak.

Pelaku usaha yang ada akhirnya tidak memiliki pilihan lain selain harus mampu memenuhi permintaan pasar. Berdasarkan keharusan pemenuhan permintaan pasar, maka mereka akan tetap melakukan pemotongan kepada ternak betina. Pelaku usaha tidak ingin kehilangan pangsa pasarnya, karena

²⁸ Satria Budi Kusuma, *et al.*, "Estimasi Dinamika Populasi dan Penampilan Produksi Sapi Ongole di Kabupaten Kebumen Provinsi Jawa Tengah", *Buletin Peternakan*, III (Agustus, 2017). hlm. 230-242.

²⁹ Nugraha, B. D., Handayanta, E., Rahayu, E. T., Analisis Daya Tampung (*Carrying Capacity*) Ternak Ruminansia pada Musim Penghujan di Daerah Pertanian Lahan Kering Kecamatan Semin Kabupaten Gunung Kidul" *Tropical Animal Husbandry*, II (Januari 2013), hlm. 34-40.

apabila terjadi kekosongan akan diisi oleh pedagang lain. Hal inilah yang menyebabkan pelaku usaha memanfaatkan celah yang ada dengan melakukan pemotongan diluar wilayah Kota Yogyakarta. Pedagang juga ada yang melakukan kecurangan dengan membuat ternak menjadi cidera. Prof. Nono Ngadiyono menyatakan bahwa selama ketersediaan ternak belum mencukupi, maka pelaku usaha akan mencari cara untuk dapat memenuhinya. Pelaku usaha akan memanfaatkan peluang-peluang yang ada agar mereka dapat tetap eksis. Berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan pasar juga berkaitan dengan ketahanan pangan. Ketahanan pangan menjadi penting didalam menjaga kedaulatan negara agar tidak bergantung pada negara lain.

Kebijakan yang secara konseptual telah direncanakan secara baik, harus dapat diterjemahkan dengan baik dilapangan. Peneterjemahan ini menjadi penting didalam upaya harmonisasi peraturan. Harmonisasi peraturan ini merupakan kesinambungan antara peraturan yang ada diatasnya dan penerapan dibawahnya. Penerapan atas suatu undang-undang harus dilakukan secara menyeluruh oleh seluruh pemerintahan dibawahnya. Namun, harus dapat terfasilitasi dengan baik. Terfasilitasinya hal tersebut sebagai upaya peningkatan dan optimalisasi potensi yang ada. Potensi ini baik yang ada secara keseluruhan ataupun pada masing-masing daerah. Pemerintah dalam hal ini tidak boleh hanya sebatas menerapkan larangan pemotongan ternak betina produktif, tetapi harus mencarikan solusi atau jalan keluar agar tetap dapat memenuhi permintaan pasar.

Pemerintah Kota Yogyakarta didalam hal ini telah menerapkan nol atau *zero* pemotongan ternak betina produktif merupakan sebagai langkah tegas pelaksanaan peraturan tersebut. Pemerintah Kota Yogyakarta telah siap dengan konsekuensi yang ada yaitu dengan penurunan jumlah pemotongan yang menyebabkan penurunan jumlah pendapatan retribusi daerah. Pemerintah Kota Yogyakarta belum dapat melakukan penjarangan ternak, dikarenakan keterbatasan keuangan dan sumberdaya. Populasi ternak yang ada belum dapat memenuhi kebutuhan ternak potong di Kota Yogyakarta, sehingga masih didukung dari luar Kota Yogyakarta. Pemerintah Kota Yogyakarta berfokus kepada RPH Giwangan dan pengawasan peredaran daging di Kota Yogyakarta.