

Naskah Publikasi Skripsi

**IMPLEMENTASI LARANGAN PEMOTONGAN TERNAK BETINA
PRODUKTIF BERDASARKAN UNDANG-UNDANG
NOMOR 41 TAHUN 2014 DI KOTA YOGYAKARTA**

SKRIPSI



Disusun Oleh:

Nama : Rakha Imadi Fadli
NIM : 20150610347
Program Studi : Ilmu Hukum
Konsentrasi : Hukum Administrasi Negara

Disusun untuk memenuhi salah satu syarat memperoleh gelar Sarjana Hukum pada
Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

**Ilmu Hukum
Fakultas Hukum
Universitas Muhammadiyah Yogyakarta**

2019

Naskah Publikasi Skripsi

**IMPLEMENTASI LARANGAN PEMOTONGAN TERNAK BETINA
PRODUKTIF BERDASARKAN UNDANG-UNDANG
NOMOR 41 TAHUN 2014 DI KOTA YOGYAKARTA**

SKRIPSI



Disusun Oleh:

Nama : Rakha Imadi Fadli
NIM : 20150610347
Program Studi : Ilmu Hukum
Konsentrasi : Hukum Administrasi Negara

Disusun untuk memenuhi salah satu syarat memperoleh gelar Sarjana Hukum pada
Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

**Ilmu Hukum
Fakultas Hukum
Universitas Muhammadiyah Yogyakarta**

2019

HALAMAN PERSETUJUAN

Naskah Publikasi Skripsi

SKRIPSI

**IMPLEMENTASI LARANGAN PEMOTONGAN TERNAK BETINA
PRODUKTIF BERDASARKAN UNDANG-UNDANG
NOMOR 41 TAHUN 2014 DI KOTA YOGYAKARTA**

Disusun Oleh:

Nama : Rakha Imadi Fadli

NIM : 20150610347

telah setuju oleh dosen pembimbing pada tanggal: 18 Maret 2019

Dosen Pembimbing

Nasrullah, S.H., S.Ag., MCL

NIK. 19700617 200004 153 045

Mengetahui

Dekan Fakultas Hukum

Universitas Muhammadiyah Yogyakarta



Dr. Frisno Raharjo, S.H., M.Hum.

NIK. 19710409 199702 153 028

ABSTRAK

IMPLEMENTASI LARANGAN PEMOTONGAN TERNAK BETINA PRODUKTIF BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 41 TAHUN 2014 DI KOTA YOGYAKARTA

Rakha Imadi Fadli
20150601347

Skripsi ini membahas mengenai pengimplementasian larangan pemotongan ternak betina produktif berdasarkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta. Pemerintah Kota Yogyakarta telah mengeluarkan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 21 Tahun 2009 dan Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 141 Tahun 2009. Peraturan tersebut hanya mengatur mengenai larangan pemotongan ternak betina produktif. Berdasarkan undang-undang terdapat kewajiban untuk melakukan penjarangan dan penyediaan ternak sebagai upaya pengendalian ternak. Kebijakan lain ini bertujuan untuk mengefektifkan dan memberikan solusi atas kebijakan larangan pemotongan ternak betina produktif. Pemerintah Kota Yogyakarta baru memberlakukan larangan tersebut secara efektif pada 1 Januari 2018. Lamanya pengimplementasian ini, karena tidak adanya solusi berkaitan adanya larangan pemotongan ternak betina produktif. Pelaku usaha keberatan dengan kebijakan tersebut, karena harus dapat memenuhi permintaan pasar. Keberatan ini dikarenakan apabila dilarang peternak tidak dapat menjual ternaknya dan pelaku usaha tidak dapat memenuhi permintaan pasar. Berdasarkan wawancara dan observasi yang dilakukan diperlukan badan khusus yang dapat melakukan pengendalian ternak yaitu larangan pemotongan, penjarangan dan penyediaan ternak. Badan khusus ini sangat diperlukan untuk dapat mendukung kebijakan yang ada dimana sebagai kepanjangan tangan Pemerintah Kota Yogyakarta. Hal ini dikarenakan belum adanya badan khusus yang melaksanakan serta keterbatasan didalam penggunaan anggaran dana yang ada. Badan ini diharapkan dapat mengoptimalkan pengimplementasian undang-undang yang ada. Kewenangan terkait peternakan berada pada pemerintah daerah, sehingga harus dapat mengimplementasikannya secara menyeluruh. Hal ini sebagai daya dukung peningkatan populasi ternak dan pemenuhan kebutuhan ternak dimasyarakat, sehingga saling bersinergi dan menguntungkan.

Kata Kunci : implementasi, betina produktif, pengendalian, badan khusus

I. Pendahuluan

Peternakan merupakan penggerak perekonomian masyarakat yang mana terdapat nilai ekonomi didalamnya. Nilai ekonomi dalam bidang peternakan termasuk tinggi apabila itu dilakukan secara baik dan berkelanjutan. Peternakan memiliki nilai ekonomi yang tinggi karena menghasilkan susu dan daging. Susu dan daging merupakan sumber protein hewani bagi masyarakat. Susu dan daging sebagai sumber protein tidak dapat digantikan dalam pemenuhannya, serta sangat penting didalam mendukung pencerdasan kehidupan bangsa. Generasi muda harus terpenuhi kebutuhan protein didalam mereka tumbuh dan berkembang. Protein memiliki peranan penting didalam pertumbuhan dan perkembangan anak, karena protein memiliki nilai gizi yang baik dalam pembentukan sel-sel tubuh. Protein sendiri juga ada yang berasal dari tumbuhan atau nabati, namun keduanya tidak dapat saling menggantikan hanya dapat saling melengkapi. Kandungan yang terdapat dalam protein nabati dan hewani terdapat perbedaan, sehingga hanya dapat saling melengkapi. Berdasarkan hal tersebut maka kebutuhan akan protein sangat penting diperhatikan untuk memenuhi gizi seimbang.

Pemenuhan gizi seimbang menjadi penting terhadap pertumbuhan diri, salah satunya protein. Protein terdiri dari nabati dan hewani dimana protein hewani terkandung dalam susu, telur dan daging. Kebutuhan daging akan terus meningkat seiring dengan pertumbuhan penduduk. Keberadaan daging sendiri tidak dapat tergantikan karena memiliki rasa yang khas yang dapat memanjakan

lidah. Pemenuhan akan daging mengalami kendala, karena pertumbuhan penduduk lebih cepat dibandingkan dengan penambahan populasi ternak khususnya sapi. Pemerintah didalam hal memenuhi kebutuhan tersebut melakukan import, namun hal ini bukanlah jalan terbaik untuk mengatasi permasalahan ini. Permasalahan mengenai jumlah populasi ternak sudah terjadi sejak dahulu, karena jumlahnya selalu fluktuatif. Jumlah yang fluktuatif ini harus dikendalikan agar dapat memenuhi kebutuhan masyarakat. Pengendalian ini salah satunya melakukan larangan pemotongan ternak betina produktif.

Pengaturan mengenai larangan pemotongan ternak betina produktif diatur dalam undang-undang Nomor 41 Tahun 2014 tentang Perternakan dan Kesehatan Hewan. Undang-undang ini menggantikan undang-undang Nomor 18 Tahun 2009. Undang-undang ini melarang adanya pemotongan ternak betina produktif kecuali untuk alasan yang diperbolehkan. Larangan ini diatur secara jelas dan tegas termasuk ancaman pidana bagi pelanggarnya. Tujuan undang-undang ini adalah untuk memberikan kepastian hukum dan pengaturan secara jelas dan tegas mengenai larangan pemotongan ternak betina produktif. Undang-undang ini mengatur secara jelas mengenai larangan pemotongan ternak betina produktif untuk dapat mendukung kelestarian atau menjaga populasi ternak. Pengaturan secara jelas dan tegas ini diharapkan akan dapat mengurangi pemotongan terhadap ternak betina produktif yang selama ini dilakukan. Undang-undang ini bertujuan tidak hanya sebatas mengurangi pemotongan ternak betina produktif tetapi melarang ternak betina produktif untuk dipotong. Hal ini ditujukan agar

ternak betina dapat terus berkembangbiak, sehingga dapat meningkatkan jumlah populasi ternak.

Peraturan tersebut telah mengatur secara jelas dan tegas mengenai larangan pemotongan ternak betina produktif. Pelarangan ini pada prakteknya sulit untuk dapat diimplementasikan. Banyak kendala dan hambatan didalam penerapannya. Walaupun ternak yang dilakukan pemotongan harus dilakukan pemotongan di rumah potong hewan (RPH) ataupun tempat pemotongan hewan (TPH). Keduanya sama-sama tempat untuk melakukan pemotongan ternak tetapi statusnya berbeda. Rumah potong hewan (RPH) merupakan milik pemerintah sedangkan tempat pemotongan hewan merupakan milik swasta. Keduanya sama-sama harus memiliki ijin baik ijin pemotongan hewan, nomor kendali *veterner* dan kehalalan. Kehalalan menjadi penting karena hasilnya akan langsung dikonsumsi oleh masyarakat dimana mayoritas muslim. Berdasarkan hal tersebut ijin-ijin tersebut saling berkaitan dan tidak dapat terpisahkan.

Praktek yang terjadi dilapangan masih banyak ternak betina yang dipotong. Pemotongan ini dilakukan dengan banyak alasan walaupun secara tegas sudah dilarang. Oknum tersebut mencari celah hukum bagi mana mereka tetap dapat melakukan pemotongan ternak betina. Pemotongan ternak betina dilakukan dengan alasan harga yang lebih murah ataupun berat yang lebih ringan. Walaupun begitu hal ini hanyalah dalih pembenar yang mana tidak dapat dibenarkan, karena dapat berpengaruh dalam jangka panjang. Pengaruh ini terjadi karena tidak adanya regenerasi. Berdasarkan hal tersebut pemotongan terhadap

ternak betina produktif perlu diberikan perhatian lebih. Tujuannya adalah agar dapat mengendalikan populasi ternak dan tidak sampai terjadi kelangkaan ternak.

Pemerintah Kota Yogyakarta didalam menerapkan larangan pemotongan ternak betina produktif telah mengeluarkan peraturan daerah dan peraturan walikota. Peraturan ini mengatur mengenai larangan pemotongan ternak betina produktif yang dikeluarkan pada tahun 2009. Peraturan ini dikeluarkan pada tahun 2009, tetapi pelaksanaannya baru dilaksanakan pada 1 Januari 2018. Sejak 1 Januari 2018 RPH Giwangan sama sekali tidak melayani pemotongan ternak betina produktif. Pemberlakuan larangan ini menyebabkan terjadi penurunan jumlah ternak yang dipotong. Ternak yang dipotong perhari saat ini hanya sekitar 10 ekor, sedangkan sebelum adanya pelarangan berjumlah 20 ekor yang berakibat pada turunnya perolehan retribusi daerah. Berdasarkan hal tersebut menjadi penting untuk dapat diteliti lebih jauh mengenai penerapan larangan pemotongan ternak betina produktif, serta bagaimana implementasinya di Kota Yogyakarta.

II. Metode Penelitian

A. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian empiris, yaitu penelitian dengan melakukan pengamatan langsung dan mempelajari perilaku. Penelitian ini dilakukan dengan pengamatan langsung ataupun wawancara. Pengamatan dan wawancara dilakukan pada instansi terkait yaitu Dinas Pertanian dan

Ketahanan Pangan Kota Yogyakarta, dan Rumah Potong Hewan Giwangan. Penelitian ini juga melihat secara langsung bagaimana implementasi dari undang-undang yang diteliti.

B. Data Penelitian

1. Data Primer

Data Primer dalam penelitian hukum yang dilakukan didapatkan secara langsung. Data tersebut didapatkan dari pengawatan dan wawancara secara langsung kepada pihak terkait. Pihak-pihak dalam penelitian ini adalah Kepala Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kota Yogyakarta, Kepala Satuan Tugas Pengendalian Ternak Betina Produktif Kota Yogyakarta, Ahli bidang peternakan khususnya ternak potong, dan Pengguna layanan RPH Giwangan. Wawancara ini dilakukan untuk memperoleh penjelasan yang komprehensif didalam pengimplementasian larangan pemotongan ternak betina produktif.

2. Data Sekunder

Data sekunder merupakan data pendukung atau data pelengkap dari data primer. Data sekunder bertujuan untuk mendukung data primer yang didapatkan untuk menguatkan penelitian yang dilakukan. Data-data ini didapatkan dengan studi pustaka.

C. Teknik Pengumpulan Data

1. Studi Pustaka

Studi pustaka adalah mengumpulkan data-data dengan membaca atau mencari dan mempelajari buku-buku, peraturan perundang-undangan yang terkait dan literatur yang berkaitan dengan penelitian yang dilakukan. Berdasarkan hal tersebut dapat dilakukan pengkajian terhadap buku-buku, peraturan perundang-undangan dan literature terkait yang dapat mendukung penelitian.

2. Studi Lapangan

Studi lapangan adalah studi untuk mendapatkan data primer dalam penelitian. Data primer sebagai data utama yang digunakan untuk melakukan penelitian. Data ini diperoleh dengan wawancara terhadap instansi terkait dan narasumber.

D. Teknik Pengolahan Data

Pengolahan data dilakukan untuk dapat menghasilkan penelitian yang komprehensif. Pengolahan data dilakukan dengan mengumpulkan informasi dengan wawancara dan kemudian diperkuat dengan data sekunder atau hasil studi pustaka. Data yang diolah diharapkan dapat menghasilkan penelitian yang komprehensif.

III. Hasil Penelitian

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 tenak 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 Keterbatasan lahan ini juga berpengaruh terhadap keterbatasan lahan untuk pemotongan ternak. Berdasarkan keterbatasan lahan tersebut maka diperlukan lahan atau lokasi yang dapat dijadikan sebagai tempat pemotongan baik yang siapkan oleh swasta atau pribadi ataupun oleh pemerintah.

Pemotongan ternak walaupun sudah biasa dilakukan oleh masyarakat, tetapi harus dikendalikan. Pengendalian ini tujukan agar daging yang dihasilkan berkualitas. Daging yang berkualitas harus 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

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.

² *Ibid.*

atau status dari ternak yang dipotong baik sebelum pemotongan ataupun setelah pemotongan. Ternak yang akan potong harus dilakukan pemeriksaan oleh petugas yang berwenang yaitu dokter hewan atau petugas yang telah memiliki keahlian khusus. Tempat pemotongan hewan harus memiliki ijin yang meliputi ijin pendirian, sertifikat halal dan nomor kendali *vetteriner* sebagaimana yang diatur dalam pasal 58 undang-undang Nomor 41 Tahun 2014.

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. Keberadaan RPH merupakan sebagai pengawas dan pelayanan dalam menjamin pemotongan ternak yang dilakukan. Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tidak memiliki RPH, RPH yang ada merupakan milik pemerintah kabupaten atau kota. Bentuk dari pelayanan dan pengawasan tersebut dilakukan dengan pengecapan dan mengeluarkan surat keterangan kesehatan daging sebagai keterangan daging tersebut layak untuk diedarkan. Surat ini dapat diminta oleh masyarakat ketika akan membeli daging ataupun sebagai dasar penindakan oleh petugas terhadap pedagang nakal.

Pemotongan yang di rumah dilarang, 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 yaitu

melakukan pemotongan terhadap ternak betina. Pemotongan pada kota besar tidak mungkin dilakukan dirumah, karena keterbatasan lahan yang ada.

Pemotongan ternak yang ada di Kota Yogyakarta hanya dilakukan di RPH Giwangan, karena tidak terdapat RPH atau TPH lain. Ternak yang dipotong adalah ruminansia besar dan kecil seperti 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. Ternak yang dipotong di mayoritas dari luar Kota Yogyakarta. Berdasarkan data Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kota Yogyakarta berjumlah 180 ekor jumlah tersebut dinamis, karena hanya dipersiapkan untuk dipotong dan dipelihara dalam waktu singkat. Ternak yang dipotong diluar RPH Giwangan harus melakukan pengecekan ulang daging atau *hercuring*. Pengecekan ini sebagai bentuk pengawasan berdasarkan peraturan daerah Nomor 21 Tahun 2009 tentang Pemotongan Ternak dan Penangan Daging.

B. Implementasi Larangan Pemotongan Ternak Betina Produktif di Kota Yogyakarta

Pemerintah didalam upaya peningkatan jumlah populasi larangan pemotongan ternak betina produktif yang sudah sejak lama diatur. Pengaturan ini karena fluktuasi jumlah populasi ternak, tetapi belum dapat dilaksanakan secara tegas. Pemerintah akhirnya melakukan penegakan dengan adanya sanksi pidana,

dimana diharapkan akan meningkatkan kesadaran masyarakat. Larangan pemotongan ternak betina produktif diatur dalam pasal 18 undang-undang Nomor 41 Tahun 2014. Undang-undang ini mengatur mekanisme pelarangan dan upaya yang dilakukan didalam menjaga ternak betina produktif untuk tidak dipotong. Pemerintah dalam hal ini mempertegas peraturan tersebut dengan mengandeng POLRI dengan penandatanganan MOU dengan Kementerian Pertanian. Sinergitas yang dilakukan sebagai wujud komitmen bersama untuk menjaga populasi ternak, khususnya ternak betina produktif.

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 inilah yang sesungguhnya akan dicapai, namun pemerintah berorientasi pada pemenuhan jangka panjang dan pelaku usaha pemenuhan jangka pendek. Pemenuhan kebutuhan pasar penting bagi pelaku usaha untuk dapat memenuhi permintaan pasar dalam rantai perdagangan termasuk memotong ternak betina produktif.³ Pemisahan terhadap ternak produktif dan tidak produktif menjadi penting, karena konsepnya atau hal yang dicari berbeda yaitu keturunan atau daging.⁴ Pernyataan atau keterangan ternak tersebut sudah tidak produktif hanya boleh dilakukan oleh

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.

dokter hewan, sebagai upaya peningkatan populasi ternak dengan dikeluarkan surat keterangan tidak produktif (SKTR).

Larangan pemotongan ternak betina produktif memerlukan ketegasan didalam pelaksanaannya, karena populasi ternak semakin sedikit dan tidak mampu mencukupi. Tingginya permintaan ini akhirnya menyebabkan banyak mendatangkan ternak-ternak dari luar daerah yang membutuhkan. Pengiriman ternak sendiri sebagai upaya jangka pendek dan tetap harus memperhatikan populasi yang ada. Hal ini dikarenakan jangan sampai daerah yang menjadi mesin produksi terganggu populasinya yang berakibat berkurangnya populasi ternak.⁵

Peningkatan permintaan yang tidak dapat hindari karena peningkatan jumlah penduduk dan ekonomi masyarakat, sehingga harus seimbang *supply* dan *demand*, sehingga menyebabkan terjadi pemotongan terhadap ternak betina. Kepemilikan atau keberadaan ternak yang mayoritas pada peternakan rakyat mendorong ternak betina dipotong, walaupun secara peraturan yang hal tersebut dilarang.⁶ Pemotongan ini dikarenakan kebutuhan dari peternak yang memelihara ternak sebagai tabungan.

Pemotongan ternak yang dilakukan di Kota Yogyakarta dahulunya memotong ternak betina, namun sejak 1 Januari 2018 sudah dilarang. Pelarangan

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.

ini dilakukan secara tegas dengan menolak ternak betina yang akan dipotong. Ternak betina akan dipotong apabila hasil pemeriksaanya dinyatakan tidak produktif oleh dokter RPH atau sakit yang tidak dapat disembuhkan. Walaupun ternak tersebut telah memiliki SKTR, tetap akan dilakukan pemeriksaan ulang. Menyatakan ternak tersebut tidak produktifpun memiliki banyak perdebatan, karena dimungkin terdapat perbedaan dalam hasil pemeriksaan. Perdebatan ini sendiri akan sulit diselesaikan apabila ternak tersebut *majer* atau tidak dapat bunting, karena jika dipelihara tidak menguntungkan. Namun, jika dibiarkan akan menjadi celah hukum dimana apabila dilakukan pemeriksaan ternak tersebut sama dengan ternak produktif kondisi reproduksinya.

Berdasarkan undang-undang Nomor 41 Tahun 2014 pemerintah daerah melakukan penjaringan. Berdasarkan undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang otonomi daerah menyatakan bahwa peternakan menjadi kewenangan pemerintah daerah. Pemerintah daerah dalam hal ini dapat mengatur rumah tangnya sendiri disesuaikan dengan kondisi daerahnya. Penyesuaian ini terkait dengan penganggaran, namun pemerintah daerah memiliki keterbatasan didalam penganggarannya, karena penggunaan dana dalam APBD sangat terbatas.⁷ Berdasarkan hal tersebut akan sangat sulit apabila penajaringan dibebankan kepada pemerintah daerah. Walaupun pemerintah daerah memiliki potensi dan kemampuan untuk mengelola wilayahnya, tetapi tetap memiliki keterbatasan

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

didalam pelaksanaannya.⁸ Keterbatasan ini dapat ditangani apabila terdapat sinergitas dan saling mendukung.⁹ Namun, didalam pelaksanaannya apabila bersinergi akan terbatas pada petugas atau instansi yang akan melakukan pemeliharaan ternak agar dapat berkelanjutan inilah yang tidak ada. Walaupun pemotongan ternak sudah dilakukan secara terpusat, sehingga memudahkan didalam proses penjarangan. Hal ini dikarenakan harus dapat menyediakan ternak pengganti. Peternakan sendiri saat ini tidak menjadi fokus karena hanya bagian kecil dari pertanian.

Kemampuan setiap daerah itu berbeda sehingga tidak dapat disama ratakan. Walaupun melalui otonomi daerah dapat mengembangkan potensi daerah, tetapi akan terjadi pertentangan norma. Pertentangan norma ini terjadi ketika kita menilik lebih jauh mengenai penafsirann yang dilakukan oleh pemerintah daerah bertentangan dengan maksud dan tujuan utamanya.¹⁰ Penafsiran tersebut salah satunya berkaitan dengan penjarangan ternak yang menjadi tanggungjawab pemerintah daerah, namun didalam pelaksanaan penjarangan ternak tidak mampu dilaksanakan sebagai pendukung upaya pelarangan pemotongan ternak betian produktif. Keterbatasan ini seharusnya dapat direspon secara aktif oleh pemerintah pusat, sehingga tidak menyebabkan kebingungan didalam

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

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

¹⁰ Tanto Lailam, 2017, *Teori & Hukum Perundang-undangan*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar. hlm. 31-33.

pelaksanaannya oleh pemerintah daerah.¹¹ Pemerintah disamping itu harus mengedepankan upaya peran serta masyarakat dalam pelaksanaan kebijakan tersebut agar dapat memujudkan *blue print* atau pengembangannya.

Pemerintah Kota Yogyakarta didalam melakukan pelarangan ini telah mengeluarkan peraturan daerah. Peraturan ini dibentuk oleh pemerintah Kota Yogyakarta bersama dengan DPRD Kota Yogyakarta sebagai *cek and balance* dengan memanfaatkan fungsi legislasi dan kewenangan otonomi daerah.¹² Peraturan daerah ini disesuaikan dengan keadaan Kota Yogyakarta. Penyesuaian ini ditujukan agar peraturan yang dibuat tersebut dapat dijalankan tidak sebatas peraturan yang tidak implementatif. Walaupun Pemerintah Kota Yogyakarta belum dapat menerapkan seluruh kebijakan dalam undang-undang Nomor 41 Tahun 2014. Pemerintah Kota Yogyakarta menerapkan pelarangan pemotongan ternak betina produktif dengan pendekatan prefentif dan persuasif, sehingga masyarakat dapat berperan serta didalam kebijakan ini. Pengaturan ini diwujudkan dengan peraturan daerah Kota Yogyakarta Nomor 21 Tahun 2009 dan peraturan walikota Kota Yogyakarta Nomor 141 Tahun 2009. Walaupun pengimplementasian peraturan tersebut masih harus disempurnakan dengan adanya penjaringan dan penyediaan ternak. Pemerintah Kota Yogyakarta

¹¹ *Ibid.*

¹² 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.

menyadari keterbatasan kemampuan baik sumberdaya manusia ataupun pendanaan.

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

Larangan pemotongan ternak betina produktif yang diimplementasikan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta, memiliki banyak kendala dan tantangan. Kendala dan tantangan tersebut dikarenakan keterbatasan yang dimiliki oleh Pemerintah Kota Yogyakarta didalam menafsirkan dan melaksanakan kebijakan yang terdapat dalam undang-undang Nomor 41 Tahun 2014. Walaupun telah diterjemahkan kedalam peraturan daerah dan peraturan walikota, namun hal tersebut belumlah sempurna. Hal ini dikarenakan terdapat kebijakan pendukungnya yaitu penjarangan dan penyediaan ternak, bahkan pemerintah pusat memiliki kebijakan upaya khusus ternak betina wajib bunting (UPSUS SIWAB). Upaya yang ada tersebut ditujukan agar dapat meningkatkan jumlah populasi ternak.

Pelarangan pemotongan ternak betina produktif yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta awalnya menuai perdebatan. Perdebatan ini berkaitan dengan kriteria ternak betina produktif. Kriteria ini menjadi penting, karena hanya dokter hewan yang berwenang untuk mengeluarkan surat keterangan reproduksi ternak atau menyatakan ternak tersebut produktif ataupun tidak. Kewenangan mengenai dokter hewan yang berwenang menyatakan status ternak menuai perdebatan. Hal ini dikarenakan ketika terjadi hasil pemeriksaan yang berbeda antara dokter hewan dipasal atau asal ternak dengan dokter hewan

di RPH. Keduanya sama-sama memiliki kompetensi dan kewenangan didalam menyatakan status ternak. Berkaitan hal tersebut Pemerintah Kota Yogyakarta menetapkan bahwa dilakukan pemeriksaan status reproduksi ternak di RPH. Hasil pemeriksaan inilah yang menjadi dasar ternak tersebut dapat dipotong, sehingga walaupun telah memiliki SKTR dari dokter hewan asal ternak tetap akan dilakukan pemeriksaan ulang. Pemeriksaan ini bersifat final dengan terlebih dahulu diberikan sosialisasi dan penyuluhan kepada pelaku usaha.

Penyuluhan dan sosialisasi ini dilakukan sejak tahun 2017 dengan harapan pelaku usaha sudah teredukasi dan tersosialisasikan kebijakan yang diterapkan. Kebijakan ini yaitu larangan ternak betina produktif, dimana telah dilakukan sejak 1 Januari 2018. Kebijakan *zero* atau nol ternak betina produktif ini dilakukan oleh RPH Kota Yogyakarta dan memastikan tidak ada pemotongan diluar RPH diwilayah Kota Yogyakarta. Hal ini sebagai kewajiban pengawasan dan pengendalian RPH terhadap pemotongan ternak. Ternak yang ada di Kota Yogyakarta hanya berjumlah 180 ekor ternak, dimana bersifat dinamis. Ternak tersebut hanya dipelihara sementara sebelum dipotong dan dipenuhi dari luar Kota Yogyakarta.

Keterbatasan ketersediaan ternak ini menyebabkan pelaku usaha mengeluh dan terpaksa mencari celah dengan melakukan pemotongan diluar RPH. Celah tersebut dimanfaatkan untuk dapat memenuhi kebutuhan pasar didalam rantai perdagangan. Pelaku usaha tidak keberatan dengan larangan tersebut, tetapi harus dapat dicarikan solusinya. Solusi tersebut diharapkan dapat saling

menguntungkan bagi pelaku usaha ataupun pemerintah. Solusi yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta yaitu dengan pendekatan persuasif dan preventif sehingga meningkatkan kesadaran dan peran aktif pelaku usaha. Pelaksanaan dan pengawasan tersebut tidak hanya sebatas dilakukan oleh petugas teknis di RPH tetapi juga dilakukan oleh satgas. Tujuannya adalah agar kebijakan tersebut dapat dijalankan dengan baik sebagai upaya ketahanan pangan, dimana diperlukan sinergitas berbagai instansi.¹³ Hal ini dikarenakan bidang peternakan sering terabaikan, karena kita fokus terhadap pemenuhan karbohidrat, sehingga diperlukan kebijakan yang lebih komprehensif.¹⁴

Pemerintah Kota Yogyakarta sudah harus mulai memikirkan bagaimana kebijakan lainnya dapat terimplementasikan, khususnya terkait penjarangan dan penyediaan ternak. Hal ini dikarenakan ternak yang terdapat dipasa mayoritas adalah betina, karena peternakan kita berbasis peternakan rakyat dimana berternak dijadikan sebagai tabungan. Ternak pejantan disimpan dan akan dijual ketika Idul Adha karena memiliki harga yang lebih tinggi. Ternak tersebut terpaksa harus dijual, karena peternak membutuhkan uang, sehingga harus dicarikan solusi dengan penjarangan. Penjarangan sendiri tidak menyelesaikan masalah sepenuhnya. Pelaku usaha masih dituntut mampu memenuhi permintaan pasar, sehingga harus ada ketersediaan ternak.

¹³ I Wayan Rusastra, "Perdagangan Ternak dan Daging Sapi: Rekonsiliasi Kebijakan Impor dan Revitalisasi Pemasaran Domestik", *Forum Penelitian Agro Ekonomi*, I (2014), hlm. 59-71.

¹⁴ Hamid Maluyu, *et al.*, 2010, *Op. Cit.*

Solusi yang dapat dilakukan adalah dengan membentuk badan khusus. Badan ini yang melakukan penjarangan dan penyediaan ternak, sebagai bentuk pengendalian ternak. Kehadiran lembaga ini diharapkan mempermudah didalam melaksanakan kebijakan penjarangan dan penyediaan ternak, sebagai konsekuensi logis dari pelarangan pemotongan ternak betina produktif. Lembaga ini diharapkan memiliki kemampuan sumberdaya dan keuangan yang fleksibel. Hal ini sebagai upaya mencegah terjadinya kekosongan hukum yang menjadi celah hukum dari penafsiran peraturan di atasnya baik diterjemahkan secara khusus ataupun tidak.¹⁵ Hal ini dikarenakan tidak semua wilayah mampu dan melaksanakannya secara baik. Kebijakan dan sinergitas lembaga yang ada akan dapat mendukung peningkatan jumlah populasi ternak. Populasi ternak tersebut menjadi penting sebagai upaya pemenuhan kebutuhan ternak dalam jangka panjang serta mencegah adanya pelaku usaha yang nakal.

Pemerintah Kota Yogyakarta saat ini telah mampu menerapkan nol atau *zero* pemotongan ternak betina produktif sebagai upaya pengimplementasian pelarangan pemotongan ternak betina produktif. Pemerintah Kota Yogyakarta tetap konsisten menerapkannya walaupun terjadi penurunan jumlah pemotongan ternak yang berakibat pada penurunan penerimaan retribusi. Walaupun begitu pemerintah harus dapat meningkatkan pengimplementasian kebijakan tersebut, khususnya didalam menyempurnakan kebijakan pelarangan pemotongan ternak

¹⁵ Tanto Lailam, 2017, *Teori & Hukum Perundang-undangan*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar. hlm. 135-138.

betina produktif. Hal ini sebagai upaya peningkatan jumlah populasi ternak dalam jangka panjang. Keseimbangan antara kebutuhan dan pemenuhan permintaan menjadi penting didalam ketahan pangan. Ketahanan pangan bertujuan untuk mencegah kebergantungan terhadap pihak lain, sehingga diharapkan akhirnya akan mampu swasembada. Ketahanan pangan juga meruapak upaya untuk mencegah terjadinya inflasi, sehingga perekonomian akan berjalan secara stabil.

IV. Kesimpulan

1. Pengimplementasian larangan pemotongan ternak betina produktif di Kota Yogyakarta masih terdapat banyak kendala. Walaupun pengaturan mengenai larangan pemotongan ternak betina produktif telah diimplementasikan didalam peraturan daerah maupun peraturan walikota. Pengimplementasiaan yang seharusnya dilakukan berdasarkan undang-undang Nomor 41 Tahun 2014 yaitu melakukan larangan pemotongan ternak betina produktif, penjaringan ternak dan penyediaan ternak. Namun, Pemerintah Kota Yogyakarta memiliki keterbatasan dalam penganggaran dan kelembagaan sehingga belum dapat melaksanakan sebagaimana yang seharusnya yaitu penjaringan dan penyediaan ternak.
2. Pemerintah Kota Yogyakarta di dalam penerapan larangan pemotongan ternak betina produktif melakukan sosialisasi terlebih dahulu sebelum melakukan pelarangan. Sosialisasi ini dilakukan kurang lebih satu tahun

sebelum kebijakan ini diterapkan. Penerapan ini sebagai wujud nyata dari implementasi larangan pemotongan ternak betina produktif. Pelarangan ini sendiri masih memiliki hambatan didalam melakukan penjaringan terhadap ternak betina produktif ataupun penyediaan ternak potong. Pemerintah Kota Yogyakarta sendiri telah mampu melakukan *zero* ternak betina produktif, walaupun dengan keterbatasan yang ada. Keterbatasan ini dikarenakan keterbatasan anggaran daerah dan tidak adanya badan khusus yang mengelola pada sektor penyediaan ternak atau bank sapi. Pendekatan persuasif dan edukatif yang dikedepankan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta didalam penerapan kebijakan larangan pemotongan ternak betina produktif. Harapannya masyarakat akan sadar untuk tidak melakukan pemotongan terhadap ternak betina produktif.

V. Saran

Pemerintah Kota Yogyakarta harus memulai membentuk badan khusus yang mengelola penyediaan ternak. Penyediaan ternak ini sebagai upaya untuk memenuhi permintaan pasar dan mencegah ternak betina produktif dipotong. Badan ini diharapkan akan mampu melakukan pengendalian peredarann ternak di Kota Yogyakarta. Hal ini dikarenakan mayoritas atau sebagian besar ternak yang dipotong ataupun daging yang beredar di Kota Yogyakarta berasal dari daerah lain. Pengendalian ini bertujuan untuk mengoptimalisasi kebijakan larangan pemotongan ternak betina produktif.

VI. Daftar Pustaka

Buku

- Abd. Rachim, 2015, *Barometer Keuangan Negara/Daerah*, Yogyakarta, Andi Offset.
- Abdul Halim, *Akuntansi Sektor Publik, Akuntansi Keuangan Daerah* Edisi 3, Jakarta, Salemba Empat.
- Hendra Karianga, 2017, *Carut-Marut Pengelolaan Keuangan Daerah di Era Otonomi Daerah Perspektif Hukum dan Politik*, Jakarta, Kencana.
- Sudi Nurtni, dan Mujtahidah, A. U. M., 2014, *Profil Peternakan Sapi Perah Rakyat di Indonesia*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press.
- Tanto Lailam, 2017, *Teori & Hukum Perundang-undangan*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.

Jurnal

- Bambang Soejosopoetro, “Studi tentang Pematangan Sapi Betina Produktif di RPH Malang”, *Ternak Tropika Vol. 12 No. 1*, (Maret, 2011).
- Helena, J. Purba, dan Prajogo, U. H., “Dinamika dan Kebijakan Pemasaran Produk Ternak Sapi Potong di Indonesia Timur”, *Analisis Kebijakan Pertanian Vol. 10 No. 4*, (Desember, 2012).
- I Wayan Rusastra, “Perdagangan Ternak dan Daging Sapi: Rekonsiliasi Kebijakan Impor dan Revitalisasi Pemasaran Domestik”, *Forum Penelitian Agro Ekonomi Vol. 32 No. 1*, (Juni, 2014).
- 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 Vol. 15 No.2*, (September, 2017).

Disertasi, Tesis, Skripsi

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 Universitas Diponegoro).

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).