

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

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

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

Negara bertanggung jawab untuk melindungi segenap bangsa Indonesia melalui penyelenggaraan peternakan dan kesehatan hewan dengan mengamankan dan menjamin pemanfaatan dan pelestarian hewan untuk

¹ Jimly Asshiddiqie, Komentaris Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), hal. 57.

mewujudkan kedaulatan, kemandirian, serta ketahanan pangan dalam rangka menciptakan kesejahteraan dan kemakmuran seluruh rakyat Indonesia sesuai dengan amanat dalam Undang-Undang No. 41 Tahun 2014 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan.

Indonesia merupakan negara yang kaya dengan sumber daya alam hayati. Berbagai sumber daya alam hayati tersebar di seluruh wilayah Indonesia, baik di daratan maupun lautan, sehingga seringkali Indonesia disebut Negara yang memiliki kekayaan keanekaragaman hayati terbesar setelah negara Brazil (highest diversity). Salah satu pengelolaan sumber daya alam hayati dilakukan melalui sistem penyelenggaraan peternakan dan kesehatan hewan. Kekayaan tersebut perlu dimanfaatkan dan dilestarikan dalam mewujudkan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia, sebagaimana tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Meskipun Indonesia mengalami perubahan transformasi struktural, sektor peternakan tetap menjadi sektor strategis dan bahkan terbukti memiliki ketahanan pada saat terjadi krisis ekonomi. Pembangunan sektor peternakan tidak hanya berkaitan dengan tercapainya kedaulatan, kemandirian, serta ketahanan pangan, namun juga penyerapan tenaga kerja di perdesaan, perkembangan industri, dan peningkatan Pendapatan Asli Daerah.

Kabupaten Brebes terletak di bagian Utara paling Barat Provinsi Jawa Tengah, di antara koordinat $108^{\circ} 41'37,7''$ - $109^{\circ} 11'28,92''$ Bujur Timur dan $6^{\circ} 44'56'5''$ - $7^{\circ} 20'51,48$ Lintang Selatan dan berbatasan langsung dengan wilayah Provinsi Jawa Barat. Kabupaten Brebes terletak di bagian timur laut wilayah kabupaten. Kabupaten Brebes bersebelahan dengan Kabupaten Tegal, sehingga

kedua Kabupaten ini dapat dikatakan "menyatu". Brebes merupakan kabupaten yang cukup luas di Provinsi Jawa Tengah. Sebagian besar wilayahnya adalah dataran rendah. Bagian barat daya merupakan dataran tinggi (dengan puncaknya Gunung Pojoktiga dan Gunung Kumbang), sedangkan bagian tenggara terdapat pegunungan yang merupakan bagian dari Gunung Slamet. Dengan iklim tropis, curah hujan rata-rata 18,94 mm per bulan. Kondisi itu menjadikan kawasan tersebut sangat potensial untuk pengembangan produk pertanian seperti tanaman padi, hortikultura, perkebunan, perikanan, peternakan dan sebagainya.

Undang-Undang Nomor 18 tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan mendefinisikan bahwa Peternakan adalah segala urusan yang berkaitan dengan sumber daya fisik, benih, bibit dan/atau bakalan, pakan, alat dan mesin peternakan, budi daya ternak, panen, pascapanen, pengolahan, pemasaran, dan pengusahaannya.

Kesehatan hewan menurut Undang-Undang Nomor 18 tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan adalah segala urusan yang berkaitan dengan perawatan hewan, pengobatan hewan, pelayanan kesehatan hewan, pengendalian dan penanggulangan penyakit hewan, penolakan penyakit, medik reproduksi, medik konservasi, obat hewan dan peralatan kesehatan hewan, serta keamanan pakan.

Dalam rangka memanfaatkan dan melestarikan keanekaragaman hayati tersebut diselenggarakan peternakan dan kesehatan hewan secara sendiri maupun terintegrasi dengan budi daya tanaman pertanian, perkebunan, perikanan, dan kehutanan; dengan pendekatan sistem agrobisnis peternakan dan

sistem kesehatan hewan; serta penerapan asas kemanfaatan dan keberlanjutan, keamanan dan kesehatan, kerakyatan dan keadilan, keterbukaan dan keterpaduan, kemandirian, kemitraan, dan keprofesionalan.

Kedua hal tersebut harus diselenggarakan secara sinergis untuk melindungi dan meningkatkan kualitas sumber daya hewan; menyediakan pangan yang aman, sehat, utuh, dan halal; meningkatkan derajat kesehatan masyarakat, hewan, dan lingkungan; menyediakan jasa dan bahan baku industri; mengembangkan ilmu pengetahuan dan teknologi; meningkatkan pendapatan dan devisa negara; memperluas kesempatan berusaha dan kesempatan kerja; serta meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Untuk mencapai tujuan penyelenggaraan peternakan perlu dikembangkan wawasan dan paradigma baru di bidang peternakan agar investasi, inovasi, dan pemberdayaan di bidang peternakan terus berlanjut dan meningkat sehingga meningkatkan daya saing bangsa dan kesetaraan dengan bangsa lain yang lebih maju.

Untuk mencapai tujuan penyelenggaraan kesehatan hewan dikembangkan wawasan dan paradigma baru di bidang kesehatan hewan dengan maksud untuk mempertahankan status kesehatan hewan nasional; melindungi wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dari ancaman penyakit dan/atau gangguan kesehatan manusia, hewan, tumbuhan, dan ekosistemnya; serta memberikan jaminan pangan asal hewan yang aman, sehat, utuh, dan halal.

Pengaturan penyelenggaraan peternakan dan kesehatan hewan dalam satu peraturan disebabkan adanya interelasi dan interdependensi antara kedua bidang tersebut. Di samping itu, pengaturan dengan satu peraturan daerah

membentuk satu kesatuan sistem legislasi yang memudahkan Pemerintah dan Pemerintah Daerah serta semua pemangku kepentingan yang bergerak di bidang peternakan dan kesehatan hewan dalam memahami dan melaksanakan berbagai ketentuan dalam peraturan ini nantinya. Selain itu telah terjadi pula perubahan penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang mengharuskan penataan kembali urusan dalam penyelenggaraan peternakan dan kesehatan hewan.

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

Ruang lingkup pengaturan penyelenggaraan peternakan meliputi tanah atau lahan, air, sumber daya genetik, benih, bibit, bakalan, pakan, alat dan mesin peternakan, budi daya, panen dan pascapanen, pemasaran, dan pengolahan hasil peternakan. Adapun ruang lingkup pengaturan penyelenggaraan kesehatan hewan meliputi penyakit hewan, obat hewan, alat dan mesin, kesehatan masyarakat veteriner, kesejahteraan hewan, dan otoritas veteriner. Dalam otoritas veteriner diatur hal mengenai penguatan fungsi, pelayanan kesehatan hewan, tenaga kesehatan hewan, medik reproduksi, medik konservasi, forensik veteriner, dan kedokteran perbandingan.

Untuk menunjang keberhasilan penyelenggaraan peternakan dan kesehatan hewan diatur juga mengenai pemberdayaan peternak, perusahaan peternakan dan pelayanan kesehatan hewan, pengembangan sumber daya manusia, penelitian dan pengembangan, serta sumber daya permodalan.

Disadari bahwa saat ini belum ada pengaturan yang mencakup aspek kehewanian dalam arti luas. Jangkauan pengaturan baru pada hewan budi daya, yaitu ternak, hewan kesayangan, dan hewan laboratorium. Untuk itulah diperlukan suatu peraturan tersendiri yang mengatur mengenai aspek kehewanian secara komprehensif termasuk pengaturan praktik kedokteran hewan (veteriner).

Selain upaya tersebut, dalam menciptakan suasana yang kondusif dalam penyelenggaraan peternakan dan kesehatan hewan, dikembangkan sistem jaminan penegakan hukum berupa penerapan sanksi, baik sanksi administrasi maupun sanksi pidana, terhadap perbuatan yang dapat menimbulkan kerugian negara atau kepentingan orang banyak.

Berkaitan dengan peternakan, saat ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan, Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan, dan beberapa peraturan pelaksanaan lainnya. Namun, khususnya di Kabupaten Brebes belum memiliki regulasi tersendiri yang dapat mengakomodir kepentingan-kepentingan masyarakat lokal mengenai usaha peternakan dan kesehatan hewan.

Permasalahan yang perlu diperhatikan oleh pemerintah daerah mengenai usaha peternakan dan kesehatan hewan ada beberapa hal. Pertama, saat ini banyak pengusaha peternakan seperti peternak ayam yang mendirikan di atas lahan pertanian/persawahan yang masih produktif, hal tersebut tentu saja melanggar ketentuan atau peraturan yang ada di Kabupaten Brebes. Kedua, Pengawasan terhadap para pengusaha ternak sampai dengan saat ini juga masih lemah. Ketiga, Perhatian dari pemerintah terhadap masyarakat yang memiliki usaha peternakan masih minim. Keempat, Keberadaan Rumah Potong Hewan dan Rumah Potong Unggas perlu ditambah atau diperbanyak. Kelima, potensi pendapatan dari retribusi Rumah Potong Hewan dan Rumah Potong Unggas belum terserap untuk Pendapatan Asli daerah (PAD) Kabupaten Brebes. Keenam, masalah penanganan penyakit hewan belum memiliki mekanisme yang jelas, dan permasalahan-permasalahan lainnya.

Pengertian peternakan tidak terbatas pada pemeliharaan saja, memelihara dan peternakan perbedaannya terletak pada tujuan yang ditetapkan. Tujuan peternakan adalah mencari keuntungan dengan penerapan prinsip-prinsip manajemen pada faktor-faktor produksi yang telah dikombinasikan secara optimal.

Berdasarkan ukuran hewan ternak, bidang peternakan dapat dibagi atas dua golongan, yaitu peternakan hewan besar seperti sapi, kerbau dan kuda, sedang kelompok kedua yaitu peternakan hewan kecil seperti ayam, kelinci dan lain-lain. Dengan segala keterbatasan peternak, perlu dikembangkan sebuah sistem peternakan yang berwawasan ekologis, ekonomis, dan

berkesinambungan sehingga peternakan industri dan peternakan rakyat dapat mewujudkan ketahanan pangan dan mengatasi kemiskinan.

Ada Macam-macam hewan ternak yang lazim dternakan di Indonesia, Adapun jenis-jenis ternak diantaranya sapi, kerbau, sapi perah, domba, kambing, babi, kelinci, ayam, itik, mentok, puyuh, ulat sutera, belut, katak hijau, dan ternak lebah madu. Masing-masing hewan ternak tersebut dapat diambil manfaat dan hasilnya. Hewan-hewan ternak ini dapat dijadikan pilihan untuk dternakan sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai.

Sebagai usaha agribisnis seperti peternakan harus mempunyai tujuan, yang berguna sebagai evaluasi kegiatan yang dilakukan selama beternak. Diantara banyak tujuan beternak, salah satunya adalah tujuan komersial sebagai cara memperoleh keuntungan. Bila tujuan ini yang ditetapkan maka segala prinsip ekonomi perusahaan, ekonomi mikro dan makro, konsep akuntansi dan manajemen harus diterapkan. Namun apabila peternakan dibuka untuk tujuan pemanfaatan sumber daya, misalnya tanah atau untuk mengisi waktu luang tujuan utama memang bukan merupakan aspek komersial, namun harus tetap mengharapkan modal yang ditanamkan dapat kembali.

Berdasarkan Peraturan yang dikeluarkan oleh Menteri Pertanian, untuk melakukan usaha peternakan, para peternak harus memenuhi ketentuan yaitu prasarana dan sarana, pola pemeliharaan, kesehatan hewan dan kesejahteraan hewan, pelestarian fungsi lingkungan, sumber daya manusia, serta pembinaan, pengawasan, dan pelaporan.

Prasarana harus memperhatikan Upaya Kelestarian Lingkungan dan Upaya Pemantauan Lingkungan (UKL/UPL), sesuai dengan Rencana Tata Ruang

Wilayah Provinsi (RTRWP), Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota (RTRWK), atau Rencana Detail Tata Ruang Daerah (RDTRD).

Melihat ketentuan dalam peraturan menteri pertanian tersebut, maka pemerintah daerah wajib membuat regulasi agar usaha dibidang peternakan dapat dengan mudah diawasi ataupun diberikan pembinaan oleh pemerintah daerah. Di beberapa daerah ada usaha peternakan dengan kapasitas dibawah skala wajib izin atau yang kita kenal dengan Usaha Peternakan Rakyat. Usaha Peternakan Rakyat ini dilaksanakan untuk menciptakan iklim usaha yang tertib dan selaras dengan perkembangan daya dukung sumberdaya lingkungan.

Ada hal yang menjadi perhatian khusus tentang jenis usaha peternakan rakyat ini, yaitu letak lokasi peternakan dengan pemukiman warga. Lokasi peternakan diatur agar tidak mengganggu kegiatan sehari-hari warga sekitar, maka jarak paling dekat misalnya minimalnya 500 meter. Kemudian juga harus diperhatikan batasan jumlah hewan ternak untuk disesuaikan dengan kondisi areal peternakan/kemampuan daya tampung kandang jangan sampai jumlah hewan ternak melebihi kapasitas penampungan sehingga bisa berdampak juga bagi perkembangan ternak.

Untuk menyelenggarakan usaha peternakan, peternak harus menyediakan kandang/lahan yang cukup bagi ternak, jangan sampai hewan ternak berkeliaran bebas diluar area peternakan yang bisa mengganggu keamanan dan ketertiban dilingkungan masyarakat. Para peternak juga harus memperhatikan kesehatan hewan ternak, karena apabila ada hewan ternak yang terkena penyakit maka akan berdampak juga kepada pengusaha yaitu mengalami kerugian, berdampak juga kepada pekerja yang dipekerjakan dipeternakan yaitu

bisa tertular oleh penyakit yang dialami ternak serta berdampak juga bagi kesehatan masyarakat disekitar lingkungan peternakan.

Oleh karena itu dalam rangka pembenahan sistem pembinaan, pengawasan dan penataan peternakan di Kabupaten Brebes, maka diperlukan suatu landasan pengaturan sebagai pedoman yang bertujuan untuk tercapainya kepastian hukum bagi para pihak yang terlibat langsung dalam bidang peternakan di Kabupaten Brebes. Dalam hal ini pemerintah daerah Kabupaten Brebes membutuhkan payung hukum atau regulasi untuk dapat mengatasi persoalan tersebut serta memanfaatkan potensi yang ada untuk meningkatkan PAD bagi Kabupaten Brebes. ketentuan-ketentuan tersebut dapat diakomodir dalam suatu Peraturan Daerah Kabupaten Brebes tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan.

1.2. Identifikasi Masalah

Identifikasi masalah yang dapat ditarik dalam naskah akademik ini meliputi:

1. Permasalahan apa yang dihadapi oleh Pemerintah Kabupaten Brebes dalam hal Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan?
2. Mengapa perlu dirumuskan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Brebes dalam hal Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan?
3. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis, pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Brebes tentang Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan?

4. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan pengaturan tentang Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan?

1.3. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik

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

Tujuan dari dilaksanakannya kegiatan ini adalah sebagai berikut :

1. Merumuskan permasalahan yang dihadapi dalam Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan
2. Melaksanakan amanat dari Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan terkait Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan.
3. Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan.
4. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan

1.4. Sasaran Penyusunan Naskah Akademik

Sasaran dari pelaksanaan Penyusunan Naskah Akademik Peraturan Daerah Tentang Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan adalah:

1. Diperolehnya berbagai dokumen rencana/ hasil penelitian terkait dengan Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan
2. Terumuskannya permasalahan yang dihadapi dalam Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan
3. Terlaksananya amanat dari Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan terkait Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan.
4. Terumuskannya pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan
5. Terumuskannya sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan
6. Terumuskannya konten lokal terkait upaya Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan
7. Terlaksananya rapat pembahasan sebagai upaya penyepakatan materi Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan.

1.5. Metode Penyusunan Naskah Akademik

Metode yang digunakan dalam Penyusunan Naskah Akademik Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan adalah metode yuridis normatif.

Desain kajian dalam naskah akademik yang digunakan adalah deskriptif analisis, dengan pendekatan kualitatif dan kuantitatif, dimana data yang berupa kenyataan empiris dianalisis secara kualitatif dengan mendeskripsikan dan mempertimbangkan ketentuan normatif, teoritis atau pandangan judgement para ahli dan *key informan* yang berhubungan dengan upaya Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan.

Adapun lingkup dari metode tersebut adalah sebagai berikut²:

1. Studi pustaka, menelaah data sekunder berdasarkan peraturan perundang-undangan dan dokumen rencana terkait.
2. Melakukan konsultasi dengan pakar atau konsultasi publik dengan mengadakan serangkaian diskusi untuk memperoleh masukan dan tanggapan dari berbagai pemangku kepentingan guna memperkaya materi yang akan disusun untuk menyempurnakan naskah akademik.
3. Melakukan berbagai rapat pembahasan yang dilakukan secara simultan:
 - a. pelaksanaan rapat pembahasan awal
 - b. pelaksanaan rapat pembahasan tengah
 - c. pelaksanaan rapat pembahasan pra konsensus
 - d. pelaksanaan rapat pembahasan konsensus

² Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum. Penerbit Kencana, Jakarta, 2007, Hlm.96.

Skema Metodologi Pelaksanaan Studi dibuat secara menyeluruh, komprehensif, integral dan saling berkaitan, yang memperlihatkan alur pelaksanaan studi dari tahap awal hingga tahap akhir untuk menghasilkan produk keluaran.

Teknik Pengumpulan Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah melalui penelitian kepustakaan (*library research*) untuk mendapatkan konsepsi teori atau doktrin, pendapat atau pemikiran konseptual dan penelitian terdahulu yang berhubungan dengan objek telaahan penelitian ini yang dapat berupa peraturan perundang-undangan dan karya ilmiah lainnya.³ Data atau bahan penelitian dalam Naskah Akademik ini dihimpun dari beberapa sumber, yaitu:

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan pustaka yang berisikan pengetahuan ilmiah yang baru ataupun pengertian yang baru tentang fakta yang diketahui maupun mengenai studi gagasan dalam bentuk Undang-Undang.
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai badan hukum primer, seperti hasil-hasil seminar atau pertemuan ilmiah lainnya, bahkan dokumen pribadi atau pendapat dari kalangan pakar hukum sepanjang relevan dengan objek telaahan penelitian.
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum penunjang yang memberi petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus, majalah maupun dari internet.
- d. Data empiris diperoleh dengan melalui wawancara bebas terpimpin, diskusi (*focus group discussion*), dan rapat dengar pendapat.

³ Johnny Ibrahim, Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif, Penerbit Bayumedia, Brebes, 2007, Hlm.391.

Analisis data yang digunakan adalah metode normatif kualitatif. Normatif, karena penelitian ini bertitik tolak dari peraturan-peraturan yang ada sebagai normatif hukum positif, sedangkan kualitatif, dimaksudkan analisis data yang bertitik tolak pada dasar-dasar filsafat hukum, teori-teori hukum, asas-asas hukum, dan hukum positif yang berlaku.⁴

⁴ Moh. Nazir, Metode Penelitian, Penerbit Ghalia Indonesia, Jakarta, 2005, hlm.35.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

2.1. Kajian Teoritis

Kajian teoritis melandasi pengaturan penormaan substansi dalam pembentukan Peraturan Daerah. Dalam rangka pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, termasuk dalam rangka pembentukan Peraturan Daerah maka substansi pengaturan penormaan dalam isi materi Peraturan Daerah dilandaskan pada kajian teoretis sebagai landasan teori untuk memperkuat penormaan dalam Peraturan Daerah.

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maka kebijakan politik hukum yang ditempuh oleh pemerintah terhadap pemerintahan daerah yang dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan, menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah, dengan mempertimbangkan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)⁵.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dilaksanakan dengan asas otonomi daerah yang merupakan hak, wewenang, dan

⁵ Siswanto Sunarno, 2009, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Cetakan Ketiga, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 2.

kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang dilaksanakan dengan asas-asas sebagai berikut :

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

Konsep pemikiran tentang otonomi daerah, mengandung pemaknaan pada eksistensi otonomi terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Konsep pemikiran tersebut yaitu:

- a. bahwa prinsip otonomi daerah dengan menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya, artinya daerah diberikan kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat;
- b. bahwa prinsip otonomi daerah dengan menggunakan prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu

prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada, serta berpotensi untuk tumbuh, hidup, dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian, isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Sedangkan otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.

Dengan demikian, penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh didalam masyarakat.

Selain itu, penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antara daerah yang satu dengan daerah yang lain serta hubungan antar daerah dengan pemerintah. Hal ini berarti, daerah tersebut mampu membangun kerjasama antar daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar daerah dalam kerangka NKRI. Berdasarkan asas umum pemerintahan ini, yang menjadi urusan pemerintahan daerah meliputi :

a. Bidang legislasi, yakni atas prakarsa sendiri membuat Peraturan Daerah (Perda) yang meliputi Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, dan Peraturan Kepala Daerah (Perkada) yang meliputi Peraturan Gubernur dan Peraturan Bupati/Walikota.

b. Masalah perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemerintah daerah adalah suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan bertanggung jawab dalam rangka pendanaan penyelenggaraan dekosentrasi dan tugas pembantuan.

c. Perencanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

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

a. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan

b. penjabaran lebih lanjut ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Selain materi muatan tersebut, Peraturan Daerah juga dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan. Kewenangan Pemerintah Daerah membentuk Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud dalam penjelasan di atas, dapat digolongkan dalam dua hal, yaitu:

a. Kewenangan Atribusi.

Kewenangan Atribusi Pemerintah Daerah dalam membentuk Peraturan Daerah adalah kewenangan yang diperolehnya dari Peraturan Perundang-undangan. Kewenangan Atribusi Pemerintah Daerah dalam pembentukan Peraturan Daerah terlihat dari ketentuan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa : “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain, untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”, dan Pasal 236 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa: “Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, daerah membentuk Peraturan daerah.

b. Kewenangan Delegasi.

Kewenangan delegasi dari Pemerintah Daerah dalam pembentukan Peraturan Daerah adalah kewenangan yang diperoleh dari Peraturan Perundang-undangan yang memerintahkan pembentukan Peraturan Daerah. Artinya, Peraturan Daerah dibentuk untuk melaksanakan/menjabarkan Peraturan Perundang-undangan yang memerintahkan dibentuknya Peraturan Daerah.

Dalam ketentuan pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁶

Pembagian kekuasaan dalam negara yang berbentuk Kesatuan, seperti Indonesia, dasarnya adalah seluruh kekuasaan dalam negara berada di tangan pemerintah pusat. Walaupun demikian hal itu tidak berarti bahwa seluruh kekuasaan berada di tangan pemerintah pusat, karena ada kemungkinan mengadakan dekonsentrasi kekuasaan ke daerah lain dan hal ini tidak diatur dalam konstitusi. Hal ini berbeda dengan negara kesatuan yang bersistem desentralisasi. Dalam konstitusi negara tersebut terdapat suatu ketentuan mengenai pemencaran kekuasaan tersebut (desentralisasi)⁷.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengartikan pemerintah daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom, dimana daerah otonom menurut undang-undang ini adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Secara yuridis formal, landasan hukum dari penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia adalah Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara

⁶ Lihat pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁷ Sri Soemantri. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, (Bandung: Alumni, 1987), hal. 65.

Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengamanatkan beberapa hal, diantaranya yaitu :

1. Bahwa Negara Republik Indonesia terdiri atas daerah provinsi, daerah provinsi terdiri atas daerah kabupaten dan kota yang mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang;
2. Pemerintah daerah tersebut baik propinsi maupun kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan;
3. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.
4. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluasluasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah.
5. Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Peraturan merupakan hukum yang *in abstracto* atau general norm yang sifatnya mengikat umum dan tugasnya adalah mengatur hal-hal yang bersifat umum (general). Secara teoretis, istilah perundang-undangan (*legislation*, *wetgeving*, atau *gesetzgebung*) mempunyai dua pengertian, yaitu :

1. perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.

2. perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.

Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Brebes tentang Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan merupakan kewenangan Atribusi Pemerintah Daerah dalam membentuk Peraturan Daerah. Selanjutnya terhadap Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan di Kabupaten Brebes dapat dijelaskan dasar dari pemakaian atau penggunaan kata Penyelenggaraan dalam kamus besar bahasa Indonesia online kata “penyelenggaraan” berarti proses, cara, perbuatan menata; pengaturan; penyusunan.

Dari terjemahan tersebut dapat dikatakan bahwa penyelenggaraan merupakan suatu tindakan/cara untuk membuat objek yang diinginkan terlihat teratur dan berjalan dengan baik sesuai harapan yang diinginkan melalui sebuah proses dengan mengacu pada regulasi yang sudah ada ataupun dengan cara membuat regulasi baru sebagai payung hukum.

Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan di kabupaten Brebes bertujuan agar ada ketentuan yang menjadi acuan dalam menjalankan aktivitas peternakan, agar usaha peternakan tidak menjadi masalah dalam kehidupan bermasyarakat, sehingga ada keadilan dimana peternak yang melakukan usaha peternakan mendapat keuntungan dari hasil usahanya tanpa merugikan pihak lain.

2.1.1. Kewenangan Pemerintah

Seiring dengan pilar utama Negara hukum, yaitu asas legalitas (*legaliteits beginsel* atau *het beginsel van wetmatigheid van bestuur*) maka berdasarkan prinsip ini tersirat bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan. Secara teoretik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara, yaitu atribusi, delegasi, dan mandate. Indroharto mengatakan bahwa pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Legislatur yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang pemerintahan itu dibedakan antara, kedudukan sebagai original legislator di negara kita di tingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk konstitusi dan DPR sebagai yang melahirkan undang-undang, dan ditingkat daerah adalah DPRD yang melahirkan peraturan daerah. Yang bertindak sebagai delegated legislator; seperti Presiden yang berdasarkan pada suatu ketentuan undang-undang mengeluarkan Peraturan Pemerintah dimana diciptakan wewenang pemerintah kepada badan atau jabatan Tata Usaha Negara tertentu.⁸

Pada delegasi terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada badan atau jabatan Tata Usaha Negara yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada badan atau jabatan tata usaha negara

⁸ M. Gary Gagarin Akbar, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Pertama, (Brebes: FBIS Publishing, 2018), hlm.26

lainnya. Jadi suatu delegasi selalu didahulukan oleh adanya suatu atribusi wewenang.⁹

Mengenai atribusi, delegasi, dan mandate ini H.D Van Wijk/willem konijnenbelt mendefinisikan:

- a. Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintah.
- b. Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya.
- c. Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.

F.A.M Stroink dan J.G Steenbeek menyebutkan bahwa hanya ada dua cara organ pemerintah memperoleh wewenang, yaitu atribusi dan delegasi, mengenai atribusi dan delegasi disebutkan bahwa atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada (oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain, jadi delegasi secara logis selalu didahului oleh atribusi). Dalam hal mandate tidak dibicarakan penyerahan wewenang, tidak pula pelimpahan wewenang. Dalam hal mandate tidak terjadi perubahan wewenang apapun (setidaknya dalam arti yuridis formal) yang ada hanyalah hubungan internal, sebagai contoh Bupati dengan pegawai, Bupati mempunyai kewenangan dan melimpahkan kepada pegawai untuk mengambil keputusan tertentu atas nama

⁹ Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, Cetakan Kesebelas, Rajawali Pers Jakarta, 2014, hlm. 101

Bupati, sementara secara yuridis wewenang dan tanggung jawab tetap berada pada Bupati. Pegawai memutus secara faktual, Bupati memutus secara Yuridis.

Pengetian atribusi dan delegasi berdasarkan Algemene Bepalingen van Administratief Recht adalah sebagai berikut; atribusi wewenang dikemukakan bilamana undang-undang (dalam arti materiil) menyerahkan wewenang tertentu kepada organ tertentu. Dalam hal delegasi berarti pelimpahan wewenang oleh organ pemerintahan yang telah diberi wewenang kepada organ lainnya, yang akan melaksanakan wewenang yang telah dilimpahkan itu sebagai wewenangnya sendiri. Mandat berarti pelimpahan wewenang oleh organ pemerintah kepada organ lain untuk mengambil keputusan dengan tanggung jawab sendiri. Artinya dalam penyerahan wewenang melalui delegasi ini pemberi wewenang telah lepas dari tanggungjawab hukum atau dari tuntutan pihak ketiga, jika dalam penggunaan wewenang itu menimbulkan kerugian pada pihak lain.

2.1.2. Kajian Otonomi Daerah

Otonomi daerah merupakan esensi pemerintahan desentralisasi. Istilah otonomi daerah berasal dari penggalan dua kata bahasa Yunani, yakni autos yang berarti sendiri dan nomos yang berarti undang-undang.¹⁰ Otonomi bermakna membuat perundang-undangan sendiri (zelwetgeving), namun dalam perkembangannya, konsepsi otonomi daerah selain mengandung arti zelwetgeving (membuat peraturan daerah), juga utamanya mencakup zelbestuur

¹⁰ Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara, Perdebatan & Gagasan Penyempurnaan*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: FH UII Press, 2014), hlm.409.

(pemerintahan sendiri). C.W. Van Pot memahami konsep otonomi daerah sebagai *eigen houishouding* (menjalankan rumah tangganya sendiri).¹¹

Menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 angka 6 menyatakan bahwa “Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.” Rondinelli dan Cheema mendefinisikan otonomi daerah sebagai perpindahan wewenang atau pembagian kekuasaan dalam perencanaan pemerintah serta manajemen dan pengambilan keputusan dari tingkat ke tingkat daerah.¹² Menurut Ni’matul Huda, otonomi daerah adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan pemerintah antara pusat dan daerah. Salah satu penjelmaan pembagian tersebut, yaitu daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan baik atas dasar penyerahan atau pengakuan ataupun yang dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah.¹³

Menurut Busrizalti, otonomi daerah adalah upaya untuk mewujudkan demokratisasi dimana aspek aspirasi rakyat dalam hal ini kepentingan yang terdapat di tiap-tiap daerah terakomodir dengan baik. Otonomi daerah

¹¹ M. Laica Marzuki, *Berjalan-Jalan di Ranah Hukum*, Cetakan Kedua, Sekjen & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, Jakarta, 2006, hlm.161.

¹² Agus Dwiyanto, dkk., *Reformasi: Tata Pemerintah dan Otonomi Daerah*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM, 2003), hlm.18.

¹³ Ni’matul Huda, *Otonomi Daerah*, Bahan Perkuliahan Otonomi Daerah Program Pascasarjana FH UII, 2008, Yogyakarta, hlm.71-73.

memungkinkan “kearifan lokal” masing-masing daerah dapat berjalan sebagaimana mestinya sesuai prakarsa dan inisiatif masyarakat di daerah.¹⁴

Otonomi daerah adalah suatu keadaan yang memungkinkan daerah mengaktualisasi segala potensi terbaik yang dimilikinya secara optimal. Untuk mewujudkan keadaan tersebut, berlaku proposisi bahwa pada dasarnya segala persoalan sepatutnya diserahkan kepada daerah untuk mengidentifikasi, merumuskan, dan memecahkan, kecuali untuk persoalan-persoalan yang memang tidak mungkin diselesaikan oleh daerah itu sendiri dalam perspektif keutuhan negara-bangsa. Bukan sebaliknya, yaitu proposisi bahwa seluruh persoalan pada dasarnya harus diserahkan kepada pemerintah pusat, kecuali untuk persoalan tertentu yang telah dapat ditangani oleh daerah.¹⁵

Oleh karena itu, otonomi daerah sering dimaknai sebagai kepemilikan kekuasaan untuk menentukan nasib sendiri dan mengelolanya untuk mencapai tujuan yang telah disepakati bersama. Pemaknaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri inilah yang sesungguhnya merupakan prinsip yang esensial dalam memahami otonomi daerah. Dengan kata lain, salah satu makna yang selalu melekat dalam otonomi daerah adalah pembagian kekuasaan antar berbagai level pemerintah.

Istilah otonomi mempunyai arti kebebasan atau kemandirian, tetapi bukan kemerdekaan, sehingga daerah otonom itu diberi kebebasan atau kemandirian sebagai wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan. Pertanggungjawaban itu sendiri ada dua unsur:

¹⁴ H.M. Busrizalti, *Hukum Pemda Otonomi Daerah dan Implikasinya*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Total Media, 2013), hlm.71.

¹⁵ Faisal H. Basri, *Otonomi Atau Federalisme*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Sinar Harapan, 2000), hlm. 160.

Pertama, pemberian tugas dalam arti melaksanakannya. Kedua, pemberian kepercayaan berupa kewenangan untuk memikirkan dan menetapkan sendiri bagaimana menyelesaikan tugas itu. Dengan demikian, pemberian otonomi mempunyai sifat mendorong atau memberi stimulasi untuk berusaha mengembangkan kemampuan sendiri yang berusaha membangkitkan aktivitas dan mempertinggi rasa harga diri dalam arti yang sebaik-baiknya.¹⁶

Otonomi daerah merupakan pemberian kebebasan untuk mengurus rumah tangga sendiri, tanpa mengabaikan kedudukan pemerintah daerah sebagai aparat pemerintah pusat untuk menyelenggarakan urusan-urusan yang ditugaskan kepadanya. Oleh sebab itu, usaha membangun keseimbangan harus diperhatikan dalam konteks hubungan kekuasaan antara pusat dan daerah. Artinya daerah harus dipandang dalam dua kedudukan, yaitu sebagai organ daerah untuk melaksanakan tugas-tugas otonomi dan sebagai agen pemerintah pusat untuk menyelenggarakan urusan pemerintah pusat di daerah.¹⁷

Otonomi daerah merupakan wujud kehidupan demokrasi dalam konteks penyelenggaraan negara kesatuan (eenheidstaat). Otonomi daerah merupakan wadah kehidupan demokrasi, rakyat melalui para wakil mereka (DPRD), turut serta dalam penyelenggaraan pemerintahan, berdasarkan otonomi daerah yang dibangun dalam sistem pemerintahan desentralisasi. Rakyat mengatur daerah mereka sendiri dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah.¹⁸

¹⁶ Wolfhoff, dikutip dari Ateng Syafrudin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, (Jakarta: Bina Cipta, 1985), hlm.24.

¹⁷ Moh.Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Cetakan Kelima, (Jakarta: Rajawali Pers, 2012), hlm.95

¹⁸ Ni'matul Huda, Makalah dalam acara Seminar Hukum Pemerintahan Daerah Tribute to Prof. Ateng Syafrudin Season 3, oleh FH UKP, Bandung, 29 November 2013, hlm.9.

Suatu negara kesatuan baru merupakan wujud pemerintahan demokrasi tatkala otonomi daerah dijalankan secara efektif guna pemberdayaan kemaslahatan rakyat, mencakup kewenangan *zelfwetgeving* (perda-perda) yang mengakomodir kepentingan rakyat banyak dan penyelenggaraan pemerintahan (*zelfbestuur*) yang diemban secara demokratis. Porsi otonomi daerah tidak cukup dalam wujud otonomi daerah yang luas dan bertanggungjawab, tetapi harus diwujudkan dalam format otonomi daerah yang seluas-luasnya. Adanya pandangan yang tidak menyetujui istilah otonomi yang seluas-luasnya karena dikhawatirkan istilah tersebut akan berkonotasi membangun image bakal munculnya negara bagian dalam negara federasi (*federal state*). Hal tersebut menurut Laica Marzuki tidak beralasan, karena dengan mewujudkan otonomi daerah yang seluas-luasnya rakyat cenderung menahan diri membayangkan negara federal.

Jadi, otonomi haruslah menjadi salah satu sendi susunan yang demokratis, artinya di negara demokrasi dituntut adanya pemerintah daerah yang memperoleh hak otonomi. Adanya pemerintah yang demikian juga menyempurnakan suatu ciri negara demokrasi, yakni kebebasan. Tocqueville seperti dikutip oleh Rienow mengatakan suatu pemerintahan merdeka tanpa semangat membangun institusi pemerintahan tingkat daerah sama saja artinya dengan tidak mempunyai semangat kedaulatan rakyat karena disana tidak ada semangat kebebasan.¹⁹

¹⁹ Robert Rienow, *Introductory to Government*, Cetakan Ketiga, (New York: Alfred A. Knopf, 1966), hlm. 573.

Kesimpulan ini muncul karena salah satu karakter demokrasi adalah adanya kebebasan. Rienow sendiri mengatakan ada dua alasan pokok dari kebijaksanaan membentuk pemerintahan di tingkat daerah. Pertama, membangun kekuasaan agar rakyat memutuskan sendiri berbagai kepentingan yang berkaitan langsung dengan mereka. Kedua, memberikan kesempatan kepada masing-masing komunitas yang mempunyai tuntutan yang berbeda untuk membuat aturan-aturan programnya sendiri.

Berdasarkan pandangan tersebut, dapat disimpulkan ada tiga faktor yang memperlihatkan kaitan erat antara desentralisasi dengan demokrasi, yaitu :²⁰

1. Untuk mewujudkan prinsip kebebasan (liberty);
2. Untuk menumbuhkan kebiasaan rakyat memutuskan sendiri berbagai kepentingan yang bersangkutan langsung dengan mereka. Memberi kesempatan bagi masyarakat untuk memutuskan sendiri kepentingan-kepentingannya merupakan hal yang sangat esensial di dalam suatu masyarakat yang demokratis;
3. Untuk memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya terhadap masyarakat yang mempunyai tuntutan yang berbeda.

Pada umumnya, hubungan kekuasaan pusat dan daerah berdasarkan atas tiga asas yaitu, asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan asas pembantuan. Dalam asas desentralisasi ada penyerahan wewenang sepenuhnya dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah tentang urusan tertentu, sehingga pemerintah daerah dapat mengambil prakarsa sepenuhnya baik yang menyangkut policy,

²⁰ Bagir Manan, Hubungan antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945, Disertasi doktor dalam Hukum Tata Negara, Pascasarjana Unpad, Bandung, 1990, hlm. 39.

perencanaan, pelaksanaan, maupun pembiayaannya. Pada asas dekonsentrasi yang terjadi adalah pelimpahan wewenang kepada aparatur pemerintah pusat di daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah pusat dalam arti bahwa policy, perencanaan dan biaya menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, sedangkan aparatur pemerintah pusat di daerah bertugas melaksanakannya.

Penyelenggaraan pemerintah daerah melalui sistem desentralisasi yang berinti pokok atau bertumpu pada otonomi sangat mutlak di dalam negara demokrasi. Dalam bahasa yang lebih jelas lagi dapat dikatakan, bahwa desentralisasi bukan sekedar pemencaran wewenang (*spreading van bevoegdheid*), tetapi mengandung juga pembagian kekuasaan (*scheiding van machten*) untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan negara antara pemerintah pusat dan satuan-satuan pemerintah tingkatan lebih rendah. Hal ini disebabkan desentralisasi senantiasa berkaitan dengan status mandiri atau otonom sehingga setiap pembicaraan mengenai desentralisasi akan selalu dipersamakan atau dengan sendirinya berarti membicarakan otonomi.²¹

2.1.3. Asas-Asas Hukum Peraturan Daerah Tentang Usaha Peternakan dan Kesehatan Hewan

Menurut Maria Farida Indrati Soeprapto menyatakan bahwa istilah perundang-undangan (*legislation, wetgeving, atau gezeetzgebbung*) mempunyai dua pengertian yaitu :²²

²¹ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: PSH FH UII, 2001), hlm. 174.

²² Mahendra Kurniawan, dkk, *Pedoman Naskah Akademik PERDA Partisipatif*, (Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2007), hlm.5

- a) Perundang-undangan merupakan proses pembentukan/ proses membentuk peraturan – peraturan Negara, baik tingkat pusat maupun di tingkat daerah.
- b) Perundang –undangan adalah segala peraturan Negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan – peraturan, baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah.

Proses penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Brebes tentang Usaha Peternakan dan Kesehatan Hewan harus sesuai dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya.

Di dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengatur tentang asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Pasal ini berbunyi Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- c) kejelasan tujuan;
- d) kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- e) kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- f) dapat dilaksanakan;
- g) kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- h) kejelasan rumusan; dan
- i) keterbukaan.

Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Brebes tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan selain harus menaati asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, dan ruang lingkup yang terkandung di dalam tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya, maka dalam rancangan peraturan daerah terdapat asas yang harus dijadikan pedoman atau tolak ukur dalam rangka pengaturan Usaha Peternakan dan Kesehatan Hewan, yaitu sebagai berikut :

- a. kemanfaatan dan keberlanjutan;
- b. Keamanan dan Kesehatan
- c. Kerakyatan dan keadilan;
- d. Keterbukaan dan keterpaduan;
- e. Kemandirian;
- f. Kemitraan;
- g. Keprofesionalan;

2.1.4. Hewan

Menurut Undang-Undang nomor 41 tahun 2014 tentang perubahan atas Undang-Undang nomor 18 tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan, yang dimaksud dengan hewan adalah binatang atau satwa yang seluruh atau Sebagian dari siklus hidupnya berada di darat, air, dan/atau udara, baik yang dipelihara maupun yang dihabitatnya.

2.1.5. Definisi Peternakan

Peternakan adalah segala urusan yang berkaitan dengan sumber daya fisik, benih, bibit, bakalan, Ternak Ruminansia Indukan, pakan, alat dan mesin peternakan, budi daya ternak, panen, pascapanen, pengolahan, pemasaran, pengusahaan, pembiayaan, serta sarana dan prasarana.²³

Manfaat peternakan sama dengan pertanian karena memengaruhi makhluk hidup dan alam. Seluruh negara di dunia ini memiliki peternakan untuk mencukupi pasokan makanan dalam negerinya. Oleh sebab itu, keberadaan peternakan tidak dapat diremehkan. Indonesia sendiri memiliki usaha peternakan yang terbilang cukup luas dan berpengaruh bagi perekonomian. Idealnya aktivitas peternakan dilakukan pada daerah dataran tinggi karena memiliki iklim baik untuk perkembangbiakan berbagai jenis hewan. Manfaat peternakan juga tidak terbatas bagi manusia. Disamping itu, Tujuan Peternakan adalah mencari keuntungan dengan penerapan yang ada dalam prinsip manajemen dan prinsip produksi untuk mendapatkan keuntungan.

Sektor peternakan muncul sebagai salah satu kontributor bagi masalah lingkungan. Temuan ini mendorong setiap Negara untuk memiliki kebijakan yang fokus pada masalah degradasi lahan, perubahan iklim dan polusi udara, kekurangan air dan polusinya, serta berkurangnya biodiversitas. Menurut Pebi Purwosuseno selaku perwakilan Dirjen PKH Kementan untuk memperhatikan permasalahan tersebut perlu mempertimbangkan pula pentingnya peternakan bagi penghidupan masyarakat di tingkat lokal, nasional, maupun global, serta

²³ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1985, hlm. 1

mengingat perannya dalam aspek sosial, ekonomi dan ketahanan pangan, maka kita harus secara jeli dan berhati-hati mengambil sikap terkait kondisi ini. Terlebih, skala masalah akibat sektor peternakan di Indonesia mungkin tidak semasif permasalahan di negara-negara yang sektor peternakannya jauh lebih besar dan maju.²⁴

Untuk terlaksananya kegiatan pengendalian dan pemberantasan Penyakit Hewan Menular, maka kegiatan dilaksanakan melalui Program Pencegahan dan Penanggulangan Penyakit Ternak dengan Kegiatan Pemeliharaan Kesehatan dan pencegahan Penyakit Menular Ternak. Untuk efektif dan efisiennya pelaksanaan kegiatan Pemeliharaan Kesehatan dan pencegahan Penyakit Menular Ternak perlu adanya suatu Petunjuk Operasional Pelaksanaan Kegiatan.

2.1.6. Limbah Peternakan

Usaha peternakan mempunyai prospek untuk dikembangkan karena tingginya permintaan akan produk peternakan. Usaha peternakan juga memberi keuntungan yang cukup tinggi dan menjadi sumber pendapatan bagi banyak masyarakat di perdesaaan di Indonesia. Namun, selama ini banyak keluhan masyarakat akan dampak buruk dari kegiatan usaha peternakan, karena sebagian besar peternak mengabaikan penanganan limbah dari usahanya, bahkan ada yang membuang limbah usahanya ke sungai, sehingga terjadi pencemaran lingkungan. Limbah peternakan yang dihasilkan oleh aktivitas

²⁴ Soetandyo Wignjosubroto, Lima Konsep Hukum dan Lima Model Metode Penelitiannya. Kumpulan Perkuliahan Mata Kuliah Penulisan Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum, Departemen Pendidikan Nasional Universitas Diponegoro Semarang, 2000, hlm. 2-4.

peternakan seperti feces, urin, sisa pakan, serta air dari pembersihan ternak dan kandang menimbulkan pencemaran yang memicu protes dari warga sekitar. Baik berupa bau tidak enak yang menyengat, sampai keluhan gatal- gatal ketika mandi di sungai yang tercemar limbah peternakan.

Berkenaan dengan hal tersebut, maka upaya mengatasi limbah ternak yang selama ini dianggap mengganggu karena menjadi sumber pencemaran lingkungan perlu ditangani dengan cara yang tepat sehingga dapat memberi manfaat lain berupa keuntungan ekonomis dari penanganan tersebut. Penanganan limbah ini diperlukan bukan saja karena tuntutan akan lingkungan yang nyaman tetapi juga karena pengembangan peternakan mutlak memperhatikan kualitas lingkungan, sehingga keberadaannya tidak menjadi masalah bagi masyarakat di sekitarnya.

2.1.7. Kesehatan Hewan Ternak

Kesehatan merupakan hal yang cukup penting untuk keberlangsungan kehidupan makhluk hidup, namun kesehatan sering tidak dihiraukan. Pentingnya kesehatan makhluk hidup tidak hanya dialami oleh manusia. Hewan merupakan salah satu makhluk hidup yang membutuhkan kesehatan. Keterkaitan antara kesehatan manusia dan hewan yang cukup erat, menyebabkan perlunya perhatian khusus. Baik hewan peliharaan atau hewan ternak perlu dijaga. Kondisi hewan-hewan tersebut bisa memengaruhi kesehatan manusia. "Aspek kesehatan hewan itu sangat penting untuk dikendalikan atau ditangani karena ujung- ujungnya 80 persen yang terjadi di hewan bisa menular ke manusia," kata Kepala Seksi Analisis Epidemiologi dan Sistem Informasi Kesehatan Hewan

Kementerian Pertanian, drh. M. Muharram Hidayat. Kementerian Pertanian fokus pada lima penyakit menular pada hewan yang bila tidak diatasi bisa memengaruhi perekonomian dan kesehatan masyarakat.

Empat dari lima penyakit tersebut adalah zoonosis artinya bisa menular ke manusia. Yakni rabies, avian influenza, brucellosis, dan antraks seperti disampaikan drh. M. Muharram Hidayat. Sementara, avian influenza atau flu burung adalah jenis penyakit influenza pada hewan unggas. Manusia bisa tertular flu burung bila melakukan kontak dengan hewan yang sakit.

Sistem kesehatan hewan menurut Organisasi Kesehatan Hewan Dunia (Office International des Epizooties/OIE atau World Organization for Animal Health) dikenal dengan istilah 'veterinary services'. Eksistensi sistem kesehatan hewan menurut organisasi ini adalah sebagai berikut:

"Veterinary services are considered to be a global public good and their bringing into line with international standards (in terms of legislation, structure, organization, resources, capacities, the role of the private sector and paraprofessionals) as a public investment priority" (OIE, 2007).

Dari ungkapan di atas dapat digaris bawahi bahwa sistem kesehatan hewan merupakan integrasi seluruh kegiatan aspek kesehatan hewan yang dilakukan oleh semua pihak baik pemerintah, swasta, maupun masyarakat. Selain itu, sistem kesehatan hewan sendiri dapat dianggap sebagai barang publik yang dampaknya untuk kepentingan orang banyak (public goods as a public investment priority). Sebagaimana dikemukakan oleh Naipospos (2009), sistem kesehatan hewan sebagai barang publik juga berkaitan dengan upaya dalam mengatasi penyakit-penyakit hewan menular (emerging and re-emerging

diseases) yang dapat menjangkau dan melampaui seluruh negara, orang, dan generasi. Oleh karena itu, peran kebijakan pemerintah terkait dengan regulasi dan fasilitasi amat diperlukan.²⁵

Untuk mencapai tujuan penyelenggaraan peternakan perlu diperhatikan juga dari aspek kesehatan hewan. Kesehatan hewan menurut Undang-Undang Nomor 41 tahun 2014 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan adalah Kesehatan Hewan adalah segala urusan yang berkaitan dengan perlindungan sumber daya Hewan, kesehatan masyarakat, dan lingkungan serta penjaminan keamanan Produk Hewan, Kesejahteraan Hewan, dan peningkatan akses pasar untuk mendukung kedaulatan, kemandirian, dan ketahanan pangan asal Hewan. Dalam jabaran lebih lanjut, urusan kesehatan hewan dilakukan dengan pendekatan pemeliharaan, peningkatan kesehatan (promotif), pencegahan penyakit (preventif), penyembuhan penyakit (kuratif), dan pemulihan kesehatan (rehabilitatif) yang dilaksanakan secara menyeluruh, terpadu, dan berkesinambungan. dengan pendekatan sistem agrobisnis dan penyelenggaraan kesehatan hewan dilakukan dengan sistem kesehatan hewan nasional.

Bidang peternakan dan kesehatan hewan memegang peran strategis dalam menyediakan sumber pangan asal ternak, energi dan sumber pendukung lainnya sehingga berdampak pada kemajuan pembangunan nasional. Pembangunan nasional dilaksanakan secara berencana, menyeluruh, terpadu, bertahap, berkelanjutan dan terarah untuk memacu peningkatan laju pertumbuhan dan pengembangan ekonomi dalam rangka mewujudkan pemerataan dan keadilan

²⁵ Pengertian penelitian hukum (legal research) dalam hal ini adalah penelitian yang dilakukan dengan asas-asas hukum, teori hukum termasuk pendapat para ahli yang berkaitan dengan Kartu Ternak dan Sistem Tata Niaga.

pembangunan serta meningkatkan taraf hidup masyarakat. Pelaksanaan pembangunan hendaknya tidak berorientasi pada pertumbuhan ekonomi yang tinggi karena sering tidak seiring dengan upaya pengurangan jumlah penduduk yang masih hidup di bawah garis kemiskinan. Oleh karena itu keberhasilan pembangunan tidak hanya diukur dari tingkat pertumbuhan ekonomi melainkan juga diukur dari keberhasilan usaha perbaikan dalam redistribusi pendapatan masyarakat dan pengurangan kelompok miskin di dalam anggota masyarakat. Salah satu andalan sektor pertanian di Indonesia adalah sub sektor peternakan yang pengembangannya mengacu pada strategi dasar dan tujuan pembangunan peternakan mengingat prospeknya cerah baik untuk tujuan ekspor maupun kebutuhan dalam negeri. Strategi pembangunan peternakan (Yasin dan Indarsih, 1988) yaitu:

1. Peningkatan produksi yang berorientasi pada perluasan kesempatan kerja, peningkatan produktivitas tenaga kerja dan efisiensi usaha.
2. Peningkatan kerja sama yang saling mendukung dan saling mendorong untuk maju antara sub sektor peternakan dan sub sektor lainnya.
3. Peningkatan peranan untuk terwujudnya pembangunan wilayah yang utuh, serasi dan terpadu.

2.1.8. Kajian Asas-asas atau Prinsip terkait Perancangan Regulasi Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan

Analisis terhadap segala penentuan asas asas ini harus memperhatikan harus juga memperhatikan berbagai aspek bidang kehidupan yang terkait dengan peraturan daerah yang akan di buat, yang

berasal dari hasil penelitian, dalam hal ini yakni asas-asas yang relevan terhadap Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan yaitu sebagai berikut :

1. Asas Kesejahteraan merupakan asas yang memberikan landasan agar kebutuhan terhadap perumahan dan permukiman yang layak bagi masyarakat dapat terpenuhi, sehingga masyarakat mampu mengembangkan diri, dan beradab, serta dapat melaksanakan fungsi sosialnya. Dengan terwujudnya kesejahteraan maka hal tersebut dapat meminimalisir pertumbuhan dan perkembangan peternakan tidak teratur serta hewan ternak tidak sehat yang ada di Kabupaten Brebes.
2. Asas Keadilan dan Pemerataan merupakan asas yang memberikan landasan agar hasil pembangunan sarana prasarana dapat dinikmati secara proporsional dan merata bagi seluruh rakyat.
3. Asas Keterjangkauan dan Kemudahan merupakan asas yang memberikan landasan agar hasil pembangunan sarana prasarana dan fasilitas daerah dapat dijangkau oleh seluruh lapisan masyarakat, serta mendorong terciptanya iklim kondusif dengan memberikan kemudahan bagi MBR (Masyarakat Berpenghasilan Rendah) agar setiap warga negara Indonesia mampu memenuhi kebutuhan dasar. Sehingga dengan terdapatnya asas keterjangkauan dan kemudahan tersebut masyarakat berpenghasilan rendah.
4. Asas Kejelasan Tujuan, bahwa tujuan dari Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan adalah pengaturan

Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan di Kabupaten Brebes.

5. Kelembagaan atau Pejabat Pembentuk yang tepat, bahwa Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan dibentuk oleh Bupati dan DPRD Kabupaten Brebes.
6. Kesesuaian antara jenis, hirarki, dan materi muatan, bahwa Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan di wilayah Kabupaten Brebes.
7. Dapat dilaksanakan, alasan filosofis perlunya Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan ini dimaksudkan untuk memberikan keabsahan dalam Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan di kabupaten Brebes.
8. Kedayagunaan dan kehasilgunaan, bahwa Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan berdayaguna dan berhasilguna untuk memberikan pedoman dalam penyusunan dan Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan di kabupaten Brebes.
9. Kejelasan rumusan, bahwa Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan ini memperhatikan sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

2.2. Kajian terhadap Kondisi Terkini di Kabupaten Brebes terkait Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan

2.2.1. Kondisi Sosio-ekonomi Kabupaten Brebes

Kabupatén Brebes adalah salah satu Kabupaten di Provinsi Jawa Tengah, Indonesia. Luas wilayahnya 1.902,37 km², jumlah penduduknya sekitar 1.732.719 jiwa (2010). Ibu kotanya ada di Kecamatan Brebes. Brebes merupakan kabupaten dengan jumlah penduduk paling banyak di Jawa Tengah, dan paling luas di Jawa Tengah ke-2 setelah Kabupaten Cilacap.

Kabupaten Brebes terletak di bagian Utara paling Barat Provinsi Jawa Tengah, di antara koordinat 108° 41'37,7" - 109° 11'28,92" Bujur Timur dan 6° 44'56'5" - 7° 20'51,48 Lintang Selatan dan berbatasan langsung dengan wilayah Provinsi Jawa Barat. Penduduk Kabupaten Brebes mayoritas menggunakan bahasa Jawa yang mempunyai ciri khas yang tidak dimiliki oleh daerah lain, biasanya disebut dengan Bahasa Jawa Brebes. Namun terdapat Kenyataan pula bahwa sebagian penduduk Kabupaten Brebes juga bertutur dalam bahasa Sunda dan banyak nama tempat yang dinamai dengan bahasa Sunda menunjukkan bahwa pada masa lalu wilayah ini adalah bagian dari wilayah Sunda. Daerah yang masyarakatnya sebagian besar menggunakan bahasa Sunda atau biasa disebut dengan Bahasa Sunda Brebes, adalah meliputi Kecamatan Salem, Banjarharjo, dan Bantar kawung, dan sebagian lagi ada di beberapa desa di Kecamatan Losari, Tanjung, Kersana, Ketanggungan dan Larangan.

Kabupaten Brebes terletak di bagian timur laut wilayah kabupaten. Kabupaten Brebes bersebelahan dengan Kota Tegal, sehingga kedua kota ini dapat dikatakan "menyatu". Brebes merupakan kabupaten yang cukup luas di Provinsi Jawa Tengah. Sebagian besar wilayahnya adalah dataran rendah. Bagian barat daya merupakan dataran tinggi (dengan puncaknya Gunung Pojoktiga dan Gunung Kumbang), sedangkan bagian tenggara terdapat pegunungan yang merupakan bagian dari Gunung Slamet. Dengan iklim tropis, curah hujan rata-rata 18,94 mm per bulan. Kondisi itu menjadikan kawasan tersebut sangat potensial untuk pengembangan produk pertanian seperti tanaman padi, hortikultura, perkebunan, perikanan, peternakan dan sebagainya.

Kabupaten Brebes merupakan salah satu dari 35 daerah otonom di Provinsi Jawa Tengah. Kabupaten Brebes terletak antara 6° 44' - 7° 21' Lintang Selatan dan antara 108° 41' - 109° 11' Bujur Timur.

Luas wilayah administrasi tercatat sebesar 166.296 Ha, dengan luas wilayah yang terbesar adalah Kecamatan Bantarkawung, yaitu seluas 20.500 Ha atau 17,65 % dari luas Kabupaten Brebes secara keseluruhan. Sedangkan luas wilayah terkecil adalah Kecamatan Kersana, luas wilayahnya sebesar 2.523 Ha atau 2,17 % dari luas Kabupaten Brebes secara keseluruhan.

Secara administrasi, Kabupaten Brebes terbagi dalam terbagi ke dalam 17 Kecamatan yang terdiri dari 292 desa dan 5 kelurahan, 1.132 Dusun, 1.608 Rukun Warga (RW)/ Lingkungan dan 8.274 Rukun Tetangga

(RT). Untuk lebih jelasnya mengenai pembagian luas daerah yang terdapat di Kabupaten Brebes tahun 2019 dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

No	Kecamatan	Luas Daerah (Ha)	Desa atau Kelurahan	Prosentase	Jumlah Desa
1	Salem	15.209	Salem, Banjaran, Indrajaya, Gunungjaya, Tembongraja, Gunung Tajam, Capar, Winduasri, Windusakti, Wanoja, Pasirpanjang, Pabuaran, Bentar, Bantarsari, Ciputih, Gandoang, Kadumanis, Ganggawang, Citimbang, Gunungjarang, Dan Citimbang	9,14%	21
2	Bantarkawung	20.500	Cinanas, Banjarsari, Cibentang, Telaga, Karangpari, Waru, Pangebatan, Ciomas, Tambakserang, Legok, Terlaya, Jipang, Bantarkawung, Bangbayang, Bantarwaru, Sindangwangi, Pengarasan, Kemandungan.	12,33%	18
3	Bumiayu	7.369	Pruwatan, Kaliwades, Laren, Jatisawit, Negaradaha, Kalierang, Langkap, Adisana, Penggarutan, Dukuhturi, Bumiayu, Pamijen, Kalisumur, Kalilangkap, Dan Kalinusu.	4,43%	15
4	Paguyangan	10.494	Paguyangan, Kreteg, Pagojengan, Taraban, Pakujati, Kedungoleng, Winduaji, Wanatirta, Ragatunjung, Cilibur, Ciptung, Dan Pandansari	6,31%	12
5	Sirampog	6.703	Wanareja, Igriklanceng, Dawuhan, Batusari, Kaligiri, Sridadi, Mendala, Mlayang, Buniwah, Manggis, Kaliloka, Benda, Dan Plompong.	4,03%	13
6	Tonjong	8.126	Kalijurang, Galuhtimur, Kutamendala, Karangjengkeng, Tonjong, Pepedan, Linggapura, Negarayu, Tanggeran, Purwodadi, Purbayasa, Watujaya, Kutayu, Rajawetan.	4,89%	14
7	Larangan	16.468	Larangan, Pamulihan, Kamal, Slatri, Sitanggal, Luwunggede, Karangbale, Rengspendawa, Kedungbokor, Dan Wlahar.	9,91%	11

12	Kersana	2.523	Kersana, Ciampel, Kemukten, Limbangan, Sutajama, Kramatsampang, Cigedog, Cikandang, Kubangpari, Kradenan, Jagapura, Pende dan Sindangjaya.	1,52%	13
13	Bulakamba	10.293	Tegalglagah, Petunjungan, Banjaratma, Siwuluh, Luwunragi, Bangsri, Pakijangan, Pulogading, Bulakamba, Grinting, Karang Sari, Bulusari, Racawuluh, Cipalem, Jabung, Kluwut, Bulakparen, Cimohong, Dan Dukuhlo.	6,19%	19
14	Wanasari	7.444	Tegalgandu, Jagalempeni, Glonggong, Sisalam, Lengkong, Tanjungsari, Siwungkuk, Dukuhwringin, Sigentong, Sidamulya, Wanasari Siasem, Klampok Pebatan, Pesantunan, Keboledan, Kupu, Dumeling, Kertabesuki, Dan Sawojajar.	4,48%	20
15	Jatibarang	3.518	Jatibarang Kidul, Karanglo, Tegalwulung, Jatibarang Lor, Kamiriamba, Klampis, Kebonagung, Kebogadung, Bojong, Klikiran, Janegara, Kertasinduyasa, Pamengger, Kendawa, Buaran, Kedungtukang, Rengasbandung, Tembelang, Padeslohor, Kali Pucang, Kalialang Dan Kramat.	2,12%	22
16	Songgom	4.903	Songgom, Jatirokeh, Cenang, Wanatawang, Wanacala, Karangsembung, Dukuhmaja, Jatimakmur, Gegerkuci Dan Songgom Lor.	2,95%	10
17	Brebes	8.096	Pemaron, Kalimati, Lembarawa, Krasak, Padasugih, Wangandalem, Terlangu, Pulosari, Brebes, Gandasuli, Banjaranyar, Kaligangsa Wetan, Radusanga Wetan, Radusanga Kulon, Limbangan Wetan, Limbangan Kulon, Pasarbatang, Sigambir, Pagejungan, Kedunguter, Tengki, Dan Kaliwlingi.	4,86%	23
Jumlah		166.296		100.00%	297

Tabel 2.1. Luas Daerah Dirinci Menurut Kecamatan di Kabupaten Brebes

Jumlah Penduduk Kabupaten Brebes pada tahun 2019 tercatat sebanyak 1.752.128 jiwa yang terdiri dari 873.062 jiwa penduduk laki-laki dan 879.066 jiwa penduduk perempuan. Dari tahun ke tahun jumlah penduduk Kabupaten Brebes terus bertambah, jika dibandingkan dengan tahun yang lalu (2008) yang telah bertambah sebanyak 4.698 jiwa atau sebesar 0,27%. Sedangkan bila dibandingkan dengan kondisi lima tahun

yang lalu penduduk Kabupaten Brebes bertambah sebesar 29.822 jiwa atau pertumbuhan rata-rata per tahun sebesar 0,35%. Sehingga walaupun jumlah penduduk semakin tahun semakin bertambah, namun pertumbuhan dari tahun ke tahun mempunyai kecenderungan menurun. Untuk lebih jelasnya mengenai jumlah penduduk dan tingkat persebaran penduduk di Kabupaten Brebes dapat dilihat pada tabel dibawah ini.

	Kecamatan	Luas Wilayah (km ²)	Penduduk	Jumlah Rumah Tangga	Kepadatan
1.	Salem	152,09	56.763	18.249	373
2.	Bantarkawung	205,00	91.241	22.381	445
3.	Bumiayu	73,69	102.591	27.374	1.392
4.	Paguyangan	104,94	92.747	33.972	884
5.	Sirampog	67,03	60.053	15.494	896
6.	Tonjong	81,26	69.780	14.996	859
7.	Larangan	164,68	140.666	37.729	854
8.	Ketanggungan	149,07	131.703	37.987	883
9.	Banjarharjo	140,26	116.142	37.283	828
10.	Losari	89,43	124.345	34.129	1.390
11.	Tanjung	67,74	96.825	22.653	1.429
12.	Kersana	25,23	63.139	17.766	2.503
13.	Bulakamba	102,93	158.560	49.094	1.540
14.	Wanasari	74,44	138.438	47.395	1.860
15.	Songgom	49,03	73.446	21.283	1.498
16.	Jatibarang	35,13	79.573	24.279	2.262
17.	Brebes	80,96	156.116	40.938	1.928
	2008	1.662,96	1.752.128	503.002	1.076

Tabel 2.2. Sebaran Jumlah Penduduk, Rumah Tangga dan Kepadatan Penduduk

Laju pertumbuhan penduduk rata-rata di Kabupaten Brebes pada 5 (lima) tahun terakhir sebesar 0,35%. Pendidikan merupakan bagian integral dari pembangunan. Pendidikan dapat dijadikan indikator kemajuan suatu bangsa. Pendidikan salah satu faktor untuk meningkatkan sumber daya manusia (SDM). Karena pembangunan tidak bisa mengandalkan pada sumber daya alam semata, maka usaha dalam

meningkatkan kualitas sumber daya manusia mutlak diperlukan. Dengan pendidikan, kualitas penduduk akan meningkat dan menjadi lebih baik.

Di Kabupaten Brebes untuk pendidikan pra sekolah (TK) yang terdaftar pada tahun 2019 mengalami kenaikan baik jumlah sekolah maupun pada jumlah murid dan guru. Jumlah sekolah naik 5,07%; jumlah murid naik 4,92% dan jumlah guru naik 0,14%. Untuk tingkat SD tercatat 187.686 murid dengan 8.099 orang guru sedangkan tingkat MI tercatat sebanyak 201 sekolah; 40.525 murid dan 1.866 orang guru. Untuk tingkat SLTP jumlah sekolah yang ada sebanyak 118 sekolah, jumlah murid sebanyak 53.317 siswa dan guru sebanyak 2.812. Demikian pula untuk jenjang pendidikan Madrasah Tsanawiyah terdapat 86 sekolah, murid 27.392 siswa dan guru sebanyak 1.658 orang. Untuk pendidikan SLTA jumlah sekolah sebanyak 33 sekolah, murid sebanyak 15.565 siswa dan guru sebanyak 976 orang. Untuk jumlah pondok pesantren di Kabupaten Brebes pada tahun 2009 tercatat 184 Pondok Pesantren dengan jumlah santri 28.053 orang.

Struktur penduduk menurut mata pencaharian dapat menggambarkan kondisi perekonomian penduduk dalam pemenuhan kebutuhan hidup. Penduduk menurut mata pencaharian di Kabupaten Brebes dari yang terbesar ke terkecil yaitu; buruh tani, petani/ peternak, pedagang, buruh bangunan, buruh industri, lain-lain, PNS/ ABRI/ Polisi, nelayan, supir/ kernet angkutan, pengusaha dan pensiunan. Penduduk Kabupaten Brebes sebagian besar bermata pencaharian sebagai petani, baik sebagai buruh tani maupun petani sendiri terbanyak terdapat pada

Kecamatan Bulakamba, sebanyak 39.262 jiwa. Dominasi mata pencaharian penduduk Kabupaten Brebes sebagai petani mencerminkan Kabupaten Brebes sebagai wilayah agraris.

Salah satu alat untuk mengukur atau mengetahui tingkat kemakmuran penduduk suatu daerah adalah pendapatan per kapita. Pendapatan rata-rata per kapita Kabupaten Brebes pada tahun 2009 mencapai Rp. 2.661.255.910.000,- (harga Konstan) dan Rp. 6.565.044.470.000,- (Harga Berlaku). Tingkat pertumbuhan rata-rata pendapatan per kapita selama kurun waktu 5 tahun terakhir yaitu tahun 2005 – 2009 secara riilnya sebesar 4,54%, sedangkan berdasarkan harga berlaku pertumbuhan rata-rata pendapatan per kapita Kabupaten Brebes adalah 14,19%. Dengan positifnya nilai angka pertumbuhan rata-rata dari pendapatan per kapita Kabupaten Brebes ini menunjukkan terjadinya peningkatan pendapatan masyarakat Brebes secara umum.

Berdasarkan pendapatan perkapita atas dasar harga berlaku, kecamatan yang memiliki pendapatan perkapita lebih besar daripada pendapatan perkapita kabupaten adalah Kecamatan Paguyangan, Kersana, Jatibarang, dan Brebes. Sedangkan berdasarkan pendapatan perkapita atas dasar harga konstan, kecamatan yang memiliki pendapatan perkapita lebih besar daripada pendapatan perkapita kabupaten adalah Kecamatan Bumiayu, Paguyangan, Sirampog, Kersana, Wanasari, Jatibarang, dan Brebes.

2.3. KAJIAN TERHADAP IMPLIKASI PENERAPAN SISTEM BARU YANG AKAN DIATUR DALAM PERDA PETERNAKAN DAN KESEHATAN HEWAN TERHADAP ASPEK KEHIDUPAN MASYARAKAT DAN DAMPAKNYA TERHADAP ASPEK BEBAN KEUANGAN

Pembentukan peraturan daerah pada prinsipnya ditujukan untuk mengatur dan mengoptimalkan urusan penyelenggaraan pemerintahan atau mengatasi suatu persoalan yang dihadapi. Sebagai bentuk tanggung jawab dalam menjalankan tugas-tugas pemerintah daerah maka DPRD Kabupaten Brebes selaku representasi yang mewakili masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintah daerah mewujudkan komitmennya dalam menyelenggarakan tata kelola pemerintah daerah yang transparan dan bertanggungjawab melalui pembentukan peraturan daerah tentang Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan.

1.1. Implikasi Terhadap Kehidupan Masyarakat Kabupaten Brebes

Terdapat banyak persoalan yang dihadapi oleh Masyarakat Kabupaten Brebes terkait peternakan dan Kesehatan hewan diantaranya adalah ketersediaan pasokan daging lokal yang minim, sehingga banyak beredar daging impor yang diragukan Kesehatan dan kehalalannya, mengingat mayoritas warga Kabupaten Brebes adalah pemeluk agama Islam, sektor peternakan juga terkenal dengan limbahnya yang bau dan dapat mengganggu Kesehatan masyarakat, baik limbah polusi udara maupun pencemaran limbah terhadap ketersediaan air bersih. Tidak

adanya Kawasan tata ruang yang dipusatkan untuk area penjualan hewan ternak/ pasar hewan di Kabupaten Brebes, Melalui peraturan daerah Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan hewan, akan ada pengaturan yang lebih jelas dan tegas terkait permasalahan penyelenggaraan peternakan, kebersihan lingkungan sekitar peternakan, Kesehatan hewan, pemasaran ternak, pengelolaan limbah peternakan, penciptaan lapangan kerja, dan pemenuhan kebutuhan akan konsumsi daging sebagai sumber protein hewani bagi masyarakat Kabupaten Brebes, serta penyelesaian permasalahan lainnya terkait peternakan yang dihadapi oleh pemerintah Kabupaten Brebes, yang selama ini menghambat proses pembangunan. Sehingga akan terwujud Kabupaten Brebes yang Religius, Nyaman dan Sejahtera dengan masyarakatnya yang berakhlakulkarimah, sehat, cerdas, kreatif, dan berbudaya serta memiliki kesetiakawanan sosial.

1.2. Implikasi Terhadap Pemerintah Daerah

Kebijakan dalam Raperda Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan hewan menghendaki adanya pembentukan Kawasan penjualan hewan ternak/pasar hewan yang terpusat dan memenuhi standar kualitas Kesehatan dan kebersihan lingkungan untuk mempermudah pengawasan dan pencegahan jika terindikasi adanya penyakit hewan menular, serta adanya system pengelolaan limbah ternak untuk mencegah timbulnya dampak buruk limbah bagi lingkungan dan masyarakat Kabupaten Brebes. Keberadaan pasar hewan juga dapat memberikan dampak positif

bagi pemerintah daerah Kabupaten Brebes jika di manage menjadi Kawasan wisata dan edukasi yang dipadukan dengan penjualan hewan.

Terbentuknya sejenis pusat Kesehatan hewan yang bertanggung jawab mengawasi masuknya hewan baik berupa hewan ternak hidup maupun dalam bentuk daging, untuk dilakukan screening terhadap kelayakan, keamanan, dan kesehatannya serta pemberian labelisasi sebelum dipasarkan diwilayah Kabupaten Brebes, Hal ini penting guna menjamin Kesehatan warga Kabupaten Brebes. Pusat Kesehatan hewan juga dapat dimulti fungsikan sebagai pusat studi sekaligus laboratorium penelitian Kesehatan hewan yang nantinya dapat dikolaborasikan dengan dunia Pendidikan.

1.3. Implikasi Terhadap Pihak Ketiga

Pihak ketiga yang dimaksud dalam konteks ini adalah dunia usaha yang memperjualbelikan hewan ternak dan memperdagangkan hasil olahan dari hewan ternak, seperti supermarket, pasar tradisional, hotel, restaurant, dan perusahaan catering. Dengan adanya aturan yang jelas dan tegas tentunya akan memberikan kenyamanan bagi para pelaku usaha dalam menjalankan usahanya karena adanya rambu-rambu yang jelas, karena menjual produk yang sehat, halal dan memenuhi standar mutu yang ditetapkan oleh pemerintah daerah sudah barang tentu akan meningkatkan omzet penjualan serta menjadi keberkahan bagi pedagang, pembeli, juga pemerintah daerah.

Dengan adanya perda penyelenggaraan peternakan dan Kesehatan hewan ini, maka masyarakat dan dunia usaha akan memperoleh jaminan hewan ternak yang berkualitas dan sehat karena penyelenggaraannya dibawah pengawasan dan pengendalian Pusat Kesehatan Hewan milik pemerintah daerah. Sehingga antara masyarakat selaku konsumen, peternak dan pedagang hewan ternak atau komoditas hasil peternakan akan terjalin hubungan yang baik dan saling menguntungkan jika kedua belah pihak melaksanakan hak dan kewajiban dengan perlindungan Undang-Undang dan Peraturan Daerah yang jelas.

2.4. IMPLIKASI PENERAPAN SISTEM BARU YANG AKAN DIATUR DALAM PERATURAN DAERAH TERHADAP ASPEK BEBAN DAN PENDAPATAN KEUANGAN DAERAH

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan pendapatan yang diperoleh dari potensi asli daerah, ada empat pos dalam PAD yaitu hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Sumber penerimaan PAD Kabupaten Brebes paling tinggi selama ini memang berasal dari Lain-Lain Pendapatan Asli Daerah Yang Sah. Belanja daerah adalah semua pengeluaran pemerintah daerah pada suatu periode anggaran. Belanja Daerah dikelompokkan dalam dua jenis yaitu Belanja Tidak Langsung dan Belanja Langsung. Dalam penyelenggaraan pemerintah daerah kebutuhan belanja daerah selalu mengalami kenaikan. Karenanya perlu difikirkan, digali dan dioptimalkan potensi-potensi yang

ada untuk dapat membantu kebutuhan anggaran keuangan dan belanja daerah.

Penyelenggaraan peternakan dalam jumlah besar memang tidak ada di wilayah Kabupaten Brebes, karena minimnya lahan dan tidak tersedianya Kawasan yang dapat dikelola untuk dijadikan wilayah khusus penyelenggaraan peternakan secara massif, namun praktek penyelenggaraan peternakan dalam skala kecil banyak dilakukan oleh masyarakat. Pelayanan Kesehatan hewan juga telah dilakukan secara rutin oleh Dinas Ketahanan Pangan, Pertanian dan Perikanan Kabupaten Brebes. Selain itu juga adanya arus lalu lintas keluar masuknya hewan ternak yang dibawa oleh perusahaan peternakan dari satu kabupaten/kota untuk dikirim ke kota/kabupaten lainnya melalui wilayah Kabupaten Brebes terjadi secara rutin setiap hari sepanjang tahun, memanfaatkan jasa pelayanan penerbitan SKKH (Surat Keterangan Kesehatan Hewan) dan SK PAH (Surat Keterangan Kesehatan Pakan Asal Hewan) dari Dinas Ketahanan Pangan, Pertanian dan Perikanan Kabupaten Brebes.

Semua itu sebenarnya merupakan potensi bagi pemerintah Kabupaten Brebes untuk dapat meningkatkan pendapatan keuangan daerah dari retribusi daerah bidang penyelenggaraan peternakan dan Kesehatan hewan. Jika aturan hukumnya ditetapkan. Perda akan membawa implikasi terhadap aspek keuangan daerah, khususnya terhadap beban keuangan daerah. Beban keuangan daerah terjadi karena adanya program pemusatan pasar hewan dan pusat Kesehatan hewan. Seiring dengan

beroperasinya pusat pasar hewan dan pusat Kesehatan hewan yang dikelola dengan baik dalam mendukung program penyediaan kebutuhan konsumsi protein hewani yang sehat dan halal bagi masyarakat Kabupaten Brebes, kebutuhan hewan ternak yang berkaitan dengan hari besar agama seperti Ramadhan, idul fitri, idul adha, natal dan tahun baru, serta pengembangan fungsi pasar hewan sebagai wahana wisata edukasi dan pemanfaatan pusat Kesehatan hewan sebagai laboratorium yang terintegrasi dengan dunia Pendidikan maka biaya yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah untuk penyelenggaraan pelayanan pemenuhan kebutuhan bahan konsumsi pangan hewani, hak Kesehatan, hak kenyamanan dan kebersihan lingkungan, lapangan kerja, peningkatan indeks kebahagiaan bagi warga Kabupaten Brebes maka beban keuangan daerah akan berkurang.

Di sisi lain, adanya implikasi terhadap beban keuangan daerah berasal dari adanya kebutuhan penyelenggaraan sosialisasi Perda Penyelenggaraan peternakan dan Kesehatan hewan. Berbagai beban keuangan daerah tersebut sebenarnya sangat wajar dalam rangka memenuhi esensi atau tujuan hakiki dari penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan hewan untuk memenuhi hak atas Kesehatan, kebersihan lingkungan, kenyamanan, lapangan kerja, serta peningkatan indeks kebahagiaan bagi warga Kabupaten Brebes yang merupakan salah satu hak dasar, oleh karenanya harus menjadi prioritas untuk dipenuhi.

Pada saat penyelenggaraan peternakan di Kabupaten Brebes telah memenuhi standar kebersihan dan kesehatan, perdagangan hewan ternak

terorganisir dengan baik di pasar hewan yang juga berfungsi sebagai wahana wisata edukasi bagi masyarakat, pusat Kesehatan hewan juga menjadi laboratorium yang berfungsi untuk menscreening kualitas Kesehatan hewan ternak dan produk komoditi hewani yang masuk ke wilayah Kabupaten Brebes serta di pasarkan di wilayah Kabupaten Brebes berjalan secara optimal, penyakit hewan dapat dilokalisir dan dicegah penyebarannya, maka retribusi dari seluruh kegiatan usaha tersebut dan pajak penghasilan yang disetorkan kepada negara serta meningkatnya taraf Kesehatan, berkurangnya angka pengangguran dan meningkatnya indeks kebahagiaan warga Kabupaten Brebes yang berimplikasi pada meningkatnya daya beli masyarakat Kabupaten Brebes, sudah barang tentu akan menjadi pemasukan bagi keuangan daerah.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Bab ini menekankan pada upaya untuk menghindari konflik norma ketika peraturan daerah ini dilaksanakan. Judul tersebut menampakkan 2 proposisi, yakni Analisis Peraturan Perundang-undangan dan Evaluasi Peraturan Perundang-undangan. Secara gramatikal, “analisis” diartikan sebagai berikut²⁶:

- a. penyelidikan terhadap suatu peristiwa (karangan, perbuatan, dsb) untuk mengetahui keadaan yang sebenarnya (sebab-musabab, duduk perkaranya, dsb);
- b. penguraian suatu pokok atas berbagai bagiannya dan penelaahan bagian itu sendiri serta hubungan antarbagian untuk memperoleh pengertian yang tepat dan pemahaman arti keseluruhan;
- c. penyelidikan kimia dengan menguraikan sesuatu untuk mengetahui zat bagiannya dsb; penjabaran sesudah dikaji sebaik-baiknya;
- d. pemecahan persoalan yang dimulai dengan dugaan akan kebenarannya;

Keempat pengertian di atas, mendeskripsikan tentang konsep “analisis atau analisa” itu sendiri. Huruf a dan b, merupakan deskripsi yang tepat sebagai kajian guna mencari esensi sumber dari aturan yang akan dibuat dengan mendasarkan pada aturan yang lebih tinggi. Mengenai “evaluasi” secara gramatikal berarti penilaian.²⁷ Tindakan melakukan penilaian terhadap peraturan perundang-undangan berkaitan dengan menilai apakah rancangan

²⁶ Departemen Pendidikan Nasional, 2008, Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa, Edisi Keempat, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, h. 58

²⁷ Ibid, h. 384

peraturan daerah yang akan dibentuk ini bertentangan atau tidak dengan aturan yang lebih tinggi.

Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Brebes tentang Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan ini terkait substansi yang akan diatur memiliki relevansi dengan beberapa peraturan perundang-undangan. Menyangkut Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan di Kabupaten Brebes beberapa peraturan perundangan menjadi acuan pengaturannya dalam Rancangan Peraturan Daerah ini antara lain peraturan perundang-undangan tentang: (i) Dasar Hukum yang memberikan kewenangan pembentukan Peraturan Daerah terkait; (ii) Dasar Hukum yang memerintahkan pembentukan Peraturan Daerah terkait; dan (iii) Dasar Hukum yang memiliki relevansi dengan Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan.

Secara rinci beberapa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan ini antara lain sebagaimana tersebut di bawah ini.

3.1. Undang Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Inodnesia Tahun 1945

Undang Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan suatu peraturan perundang-undangan yang memiliki hierarki tertinggi dalam sistem hierarkis yang diatur dalam ketentuan Pasal 7 Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011. Maka dengan demikian segala ketentuan peraturan yang ada di bawahnya harus mengacu dan mengimplementasikan asas-asas yang terdapat dalam ketentuan Undang Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut. Maka dengan demikian UUD 1945 ini sejatinya merupakan suatu landasan fundamental untuk mewujudkan

peningkatan kualitas Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan, sebagaimana hal tersebut telah ada ketentuannya, yakni dalam Pasal 28 H ayat (1) UUD 1945 yang mengamanatkan bahwa:

“Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.”

Maka dengan merujuk ketentuan Pasal 28 H ayat (1) UUD 1945 tersebut sejatinya dapat di tarik suatu makna bahwa Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia sejatinya memberikan serangkaian hak kepada setiap orang hidup dengan layak. Mengingat Undang Undang Dasar dalam sistem herarkis perundang undangan di Indonesia merupakan herarkis tertinggi maka amanat Pasal 28 H ayat (1) merupakan amanat tertinggi yang harus dijabarkan lebih lanjut ataupun diterapkan melalui peraturan perundang undangan sektoral yang lebih khusus mengatur hal tersebut. Mengingat hal demikian maka sejatinya pengaturan terhadap Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan tersebut penting adanya, agar terciptanya keberaturan dalam pengelolaan tempat tinggal yang sesuai dengan syarat syarat yang sebagaimana telah di tentukan oleh Peraturan Perundang undangan.

Ketentuan Pasal 18 ayat (6) UUD NRI 1945, menentukan Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Hak yang diberikan oleh konstitusi itu merupakan bentuk dari pembagian negara yang diatur dalam Pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945, yang menentukan: Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas

kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Berdasarkan ketentuan-ketentuan ini, maka Pemerintah Daerah Kabupaten Brebes berhak membentuk Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan.

3.2. Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 mensyaratkan bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di perlukan Naskah Akademik yang harus dilampirkan dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Disamping itu dalam pembentukannya harus menggunakan asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, sebagai pedoman, asas tersebut meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan

Selain itu ada asas yang dimuat dalam materi muatan dalam sebuah peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas: pengayoman; kemanusiaan; kebangsaan; kekeluargaan; kenusantaraan; bhinneka tunggal ika; keadilan; kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; ketertiban dan

kepastian hukum; dan/atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan. Dengan demikian pembentukan rancangan peraturan daerah tentang Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan, harus menggunakan undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai dasar.

3.3. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan

Dalam rangka mencukupi ketersediaan bibit, Ternak Ruminansia Betina Produktif diseleksi untuk Pemuliaan, sedangkan Ternak ruminansia betina yang tidak produktif disingkirkan untuk dijadikan Ternak potong. Penentuan Ternak ruminansia betina yang tidak produktif dilakukan oleh Dokter Hewan Berwenang. Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya menyediakan dana untuk menjangkau Ternak Ruminansia Betina Produktif yang dikeluarkan oleh masyarakat dan menampung Ternak tersebut pada unit pelaksana teknis di daerah untuk keperluan pengembangbiakan dan penyediaan Bibit Ternak ruminansia betina di daerah tersebut.

Setiap Orang harus menjaga populasi anakan ternak ruminansia kecil dan anakan ternak ruminansia besar dan dilarang menyembelih Ternak ruminansia kecil betina produktif atau Ternak ruminansia besar betina produktif. Larangan tersebut dikecualikan dalam hal:

- a. penelitian;
- b. pemuliaan;

- c. pengendalian dan penanggulangan Penyakit Hewan;
- d. ketentuan agama;
- e. ketentuan adat istiadat; dan/atau
- f. pengakhiran penderitaan Hewan.

Peternak dapat melakukan kemitraan usaha di bidang budidaya Ternak berdasarkan perjanjian yang saling memerlukan, memperkuat, menguntungkan, menghargai, bertanggung jawab, ketergantungan, dan berkeadilan. Kemitraan usaha dapat dilakukan:

- a. antar-Peternak;
- b. antara Peternak dan Perusahaan Peternakan;
- c. antara Peternak dan perusahaan di bidang lain; dan
- d. antara Perusahaan Peternakan dan Pemerintah atau Pemerintah Daerah

sesuai dengan kewenangannya. Kemitraan usaha dapat berupa:

- a. penyediaan sarana produksi;
- b. produksi;
- c. pemasaran; dan/atau
- d. permodalan atau pembiayaan.

Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya berkewajiban mendorong agar sebanyak mungkin warga masyarakat menyelenggarakan budi daya Ternak sesuai dengan pedoman budi daya Ternak yang baik. Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya memfasilitasi dan membina pengembangan budi daya yang dilakukan oleh Peternak dan pihak tertentu yang mempunyai kepentingan khusus.

Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya membina dan memberikan fasilitas untuk pertumbuhan dan perkembangan koperasi dan badan usaha di bidang Peternakan. Pemerintah berkewajiban untuk menyelenggarakan dan memfasilitasi kegiatan pemasaran Hewan atau Ternak dan Produk Hewan di dalam negeri maupun ke luar negeri. Pemasaran tersebut diutamakan untuk membina peningkatan produksi dan konsumsi protein hewani dalam mewujudkan ketersediaan pangan bergizi seimbang bagi masyarakat dengan tetap meningkatkan kesejahteraan pelaku usaha Peternakan. Pemerintah dan Pemerintah Daerah juga berkewajiban untuk menciptakan iklim usaha yang sehat bagi pemasaran Hewan atau Ternak dan Produk Hewan.

Pemerintah membina dan memfasilitasi berkembangnya industri pengolahan Produk Hewan dengan mengutamakan penggunaan bahan baku dari dalam negeri. Pemerintah membina terselenggaranya kemitraan yang sehat antara industri pengolahan dan Peternak dan/ atau koperasi yang menghasilkan Produk Hewan yang digunakan sebagai bahan baku industri.

Dalam rangka menjamin Produk Hewan yang aman, sehat, utuh, dan halal bagi yang dipersyaratkan, Pemerintah dan Pemerintah Daerah berkewajiban melaksanakan pengawasan, pemeriksaan, pengujian, standardisasi, sertifikasi, dan registrasi Produk Hewan. Pengawasan, pemeriksaan, dan pengujian Produk Hewan berturut-turut dilakukan di tempat produksi, pada waktu pemotongan, penampungan, dan pengumpulan, pada waktu dalam keadaan segar, sebelum pengawetan, dan pada waktu peredaran setelah pengawetan. Standardisasi, sertifikasi, dan registrasi Produk Hewan dilakukan terhadap Produk Hewan yang diproduksi di dan/atau dimasukkan ke

dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk diedarkan dan/atau dikeluarkan dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Produk Hewan yang diproduksi di dan/atau dimasukkan ke wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk diedarkan wajib disertai:

- a. sertifikat veteriner; dan
- b. sertifikat halal bagi Produk Hewan yang dipersyaratkan.

Setiap Orang dilarang mengedarkan Produk Hewan yang diproduksi di dan/atau dimasukkan ke wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang tidak disertai dengan sertifikat. Selain itu bagi yang memproduksi dan/atau mengedarkan Produk Hewan dilarang memalsukan Produk Hewan dan/atau menggunakan bahan tambahan yang dilarang. Produk Hewan yang dikeluarkan ke luar negeri wajib disertai sertifikat veteriner dan sertifikat halal jika dipersyaratkan oleh negara pengimpor. Produk Hewan segar yang dimasukkan ke dalam negeri harus berasal dari unit usaha Produk. Hewan pada suatu negara yang telah memenuhi persyaratan dan tata cara pemasukan Produk Hewan. Produk pangan olahan asal Hewan yang akan dimasukkan ke dalam negeri yang mempunyai risiko penyebaran Zoonosis yang dapat mengancam kesehatan manusia, Hewan, dan lingkungan budi daya, sebelum diterbitkan rekomendasi oleh pimpinan lembaga pemerintah yang melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pengawasan obat dan makanan harus mendapatkan persetujuan teknis dari Menteri.

Persyaratan dan tata cara pemasukan Produk Hewan dari luar negeri ke dalam negeri mengacu pada ketentuan yang berbasis analisis risiko di bidang

Kesehatan Hewan dan Kesehatan Masyarakat Veteriner serta mengutamakan kepentingan nasional.

Selanjutnya, Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya menyelenggarakan Kesehatan Hewan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam menyelenggarakan Kesehatan Hewan, Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya berkewajiban meningkatkan penguatan tugas, fungsi, dan wewenang Otoritas Veteriner.

Otoritas Veteriner mempunyai tugas menyiapkan rumusan dan melaksanakan kebijakan dalam penyelenggaraan Kesehatan Hewan. Otoritas Veteriner sebagaimana dimaksud dipimpin oleh pejabat Otoritas Veteriner. Pejabat Otoritas Veteriner sebagaimana dimaksud terdiri atas:

- a. pejabat Otoritas Veteriner nasional;
- b. pejabat Otoritas Veteriner kementerian;
- c. pejabat Otoritas Veteriner provinsi; dan
- d. pejabat Otoritas Veteriner kabupaten/kota.

Pejabat Otoritas Veteriner di tingkat kabupaten/kota sebagaimana dimaksud diangkat oleh bupati/wali kota. Pejabat Otoritas Veteriner sebagaimana dimaksud diangkat berdasarkan kompetensinya sebagai Dokter Hewan Berwenang. Otoritas Veteriner sebagaimana dimaksud mempunyai fungsi:

- a. pelaksana Kesehatan Masyarakat Veteriner;
- b. penyusun standar dan meningkatkan mutu penyelenggaraan Kesehatan Hewan;

- c. pengidentifikasi masalah dan pelaksana pelayanan Kesehatan Hewan;
- d. pelaksana pengendalian dan penanggulangan Penyakit Hewan;
- e. pengawas dan pengendali pemotongan Ternak Ruminansia Betina Produktif dan/atau Ternak Ruminansia Indukan;
- f. pengawas tindakan penganiayaan dan penyalahgunaan terhadap Hewan serta aspek Kesejahteraan Hewan lainnya;
- g. pengelola Tenaga Kesehatan Hewan;
- h. pelaksana pengembangan profesi kedokteran Hewan;
- i. pengawas penggunaan Alat dan Mesin Kesehatan Hewan;
- j. pelaksana perlindungan Hewan dan lingkungannya;
- k. pelaksana penyidikan dan pengamatan Penyakit Hewan;
- l. penjamin ketersediaan dan mutu Obat Hewan;
- m. penjamin keamanan Pakan dan bahan Pakan asal Hewan;
- n. penyusun prasarana dan sarana serta pembiayaan Kesehatan Hewan dan Kesehatan Masyarakat Veteriner; dan
- o. pengelola medik akuatik dan Medik Konservasi.

Peningkatan peran dan fungsi kelembagaan penyelenggaraan Kesehatan Hewan dilaksanakan melalui:

- a. upaya Kesehatan Hewan meliputi pembentukan unit respons cepat di pusat dan daerah serta penguatan dan pengembangan pusat kesehatan hewan;
- b. penelitian dan pengembangan Kesehatan Hewan;
- c. sumber daya Kesehatan Hewan;
- d. informasi Kesehatan Hewan yang terintegrasi; dan

e. peran serta masyarakat.

3.4. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja

Kawasan penggembalaan umum berfungsi sebagai, tempat pelayanan kesehatan hewan; dan/atau dan tempat atau objek penelitian dan pengembangan teknologi peternakan dan kesehatan hewan. Pemerintah daerah kabupaten/kota yang di daerahnya mempunyai persediaan lahan yang memungkinkan dan memprioritaskan budi daya Ternak skala kecil wajib menetapkan lahan sebagai kawasan penggembalaan umum.

Pemerintah daerah kabupaten/kota membina bentuk kerja sama antara perusahaan peternakan dan perusahaan tanaman pangan, hortikultura, perikanan, perkebunan, dan kehutanan serta bidang lainnya dalam memanfaatkan lahan di kawasan tersebut sebagai sumber pakan Ternak murah. Penyediaan dan pengembangan Benih dan/atau Bibit dilakukan dengan memperhatikan keberlanjutan pengembangan usaha Peternak mikro, kecil, dan menengah.

Pengeluaran Benih dan/atau Bibit dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia ke luar negeri dapat dilakukan apabila kebutuhan dalam negeri telah terpenuhi dan kelestarian Ternak lokal terjamin.

Untuk memberikan kemudahan bagi masyarakat terutama Pelaku Usaha dalam mendapatkan Perizinan Berusaha dari sektor pertanian, Undang-Undang ini mengubah, menghapus, atau menetapkan pengatutan baru beberapa ketentuan yang diatur dalam: Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang

Peternakan dan Kesehatan Hewan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 84, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5015) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 338, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5619).

Budi Daya Ternak hanya dapat dilakukan oleh peternak, perusahaan peternakan, serta pihak tertentu untuk kepentingan khusus. Peternak yang melakukan budi daya Ternak dengan jenis dan jumlah Ternak di bawah skala usaha tertentu diberikan Perizinan Berusaha oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah kabupaten/kota sesuai dengan kewenangannya berdasarkan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.

Pemasukan Ternak dan Produk Hewan dari luar negeri ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dilakukan untuk memenuhi kebutuhan dengan memperhatikan kepentingan peternak. Persyaratan dan tata cara pemasukan Ternak Ruminansia Indukan dari luar negeri ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia ditetapkan berdasarkan analisis risiko di bidang Kesehatan Hewan oleh Otoritas Veteriner.

Persyaratan dan tata cara pemasukan Ternak Ruminansia Indukan dari luar negeri ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia ditetapkan berdasarkan analisis risiko di bidang Kesehatan Hewan oleh Otoritas Veteriner. Dinyatakan bebas Penyakit Hewan Menular di negara asal oleh Otoritas Veteriner negara asal sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan badan kesehatan hewan dunia dan diakui oleh Otoritas Veteriner Indonesia.

Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya berdasarkan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat membina dan memfasilitasi berkembangnya industri pengolahan Produk Hewan. Pengeluaran Tanaman, Benih Tanaman, Benih Hewan, Bibit Hewan, dan hewan dari wilayah Negara Republik Indonesia oleh Setiap orang dapat dilakukan jika keperluan dalam negeri telah terpenuhi setelah mendapat Perizinan Berusaha dari pemerintah pusat, menggembalakan ternak di dalam kawasan hutan yang tidak ditunjuk secara khusus untuk maksud tersebut oleh pejabat yang berwenang.

Setiap orang yang berusaha di bidang pembuatan, penyediaan, dan/atau peredaran obat hewan wajib memenuhi Perizinan Berusaha dari Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya berdasarkan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Setiap orang dilarang membuat, menyediakan, dan/atau mengedarkan obat hewan yang:

- a. berupa sediaan biologi yang penyakitnya tidak ada di Indonesia;
- b. tidak memiliki nomor pendaftaran;
- c. tidak diberi label dan tanda; dan
- d. tidak memenuhi standar mutu.

Penyediaan obat hewan dapat berasal dari produksi dalam negeri atau dari luar negeri. Ketentuan lebih lanjut mengenai penyediaan obat hewan diatur dalam Peraturan Pemerintah. Setiap Orang yang akan memasukkan Produk Hewan ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia wajib memenuhi Perizinan Berusaha dari Pemerintah Pusat. Persyaratan dan tata cara pemasukan

Produk Hewan dari luar negeri ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud mengacu pada ketentuan yang berbasis analisis risiko di bidang Kesehatan Hewan dan Kesehatan Masyarakat Veteriner.

Setiap Orang yang mempunyai unit usaha Produk Hewan wajib memenuhi Perizinan Berusaha berupa nomor kontrol veteriner dari Pemerintah Daerah provinsi sesuai dengan kewenangannya berdasarkan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Pemerintah Daerah kabupaten/kota melakukan pembinaan unit usaha yang memproduksi dan f atau mengedarkan produk hewan yang dihasilkan oleh unit usaha skala rumah tangga yang belum memenuhi persyaratan nomor kontrol veteriner. Pemerintah Daerah kabupaten/kota wajib memiliki rumah potong hewan yang memenuhi persyaratan teknis. Rumah potong hewan dapat diusahakan oleh setiap orang setelah memenuhi Perizinan Berusaha dari Pemerintah Pusat. Usaha rumah potong hewan sebagaimana dimaksud harus dilakukan di bawah pengawasan dokter hewan berwenang di bidang pengawasan Kesehatan Masyarakat Veteriner.

Pelayanan kesehatan hewan meliputi pelayanan jasa laboratorium veteriner, pelayanan jasa laboratorium pemeriksaan dan pengujian veteriner, pelayanan jasa medik veteriner, dan f atau pelayanan jasa di pusat kesehatan hewan atau pos kesehatan hewan. Setiap orang yang berusaha di bidang pelayanan kesehatan hewan wajib memenuhi Perizinan Berusaha dari Pemerintah Pusat.

Tenaga kesehatan hewan yang melakukan pelayanan kesehatan hewan wajib memenuhi Perizinan Berusaha dari Pemerintah Pusat. Tenaga asing

kesehatan hewan dapat melakukan praktik pelayanan kesehatan hewan di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan perjanjian bilateral atau multilateral antara pihak Indonesia dan negara atau lembaga asing sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Perusahaan peternakan yang melakukan budi daya ternak dengan jenis dan jumlah Ternak di atas skala usaha tertentu wajib memenuhi Perizinan Berusaha oleh Pemerintah Pusat. Peternak, perusahaan peternakan, dan pihak tertentu yang mengusahakan Ternak dengan skala usaha tertentu wajib mengikuti tata cara budi daya Ternak yang baik dengan tidak mengganggu ketertiban umum sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya wajib untuk melindungi usaha peternakan dalam negeri dari persaingan tidak sehat diantara pelaku usaha.

3.5. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015

UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah merupakan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar kewenangan pembentukan Peraturan Daerah, karena mengatur kewenangan Pemerintah Daerah dalam urusan pemerintahan konkuren, yaitu Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.

Esensi Undang-Undang Pemerintahan Daerah, menekankan pada asas otonomi daerah. Dimana asas otonomi daerah ini bersentuhan dengan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ketentuan Pasal 208 sampai dengan 235 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana yang telah diuraikan pada halaman sebelumnya, memberikan legitimasi kepada pemerintah daerah kabupaten Brebes untuk mengatur mengenai Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan.

SINKRONISASI DAN HARMONISASI ANTAR PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Berdasarkan hasil evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan di atas, terdapat korelasi antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lainnya. Pada peraturan perundang-undangan di atas, menyebutkan bahwa kewajiban Pemerintah baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah adalah untuk mendorong untuk:

1. Sebanyak mungkin warga masyarakat menyelenggarakan budi daya Ternak sesuai dengan pedoman budidaya Ternak yang baik.
2. Memfasilitasi dan membina pengembangan budi daya yang dilakukan oleh Peternak dan pihak tertentu yang mempunyai kepentingan khusus.
3. Membina dan memberikan fasilitas untuk pertumbuhan dan perkembangan koperasi dan badan usaha di bidang Peternakan.

4. Menciptakan iklim usaha yang sehat bagi pemasaran Hewan atau Ternak dan Produk Hewan.
5. Melaksanakan pengawasan, pemeriksaan, pengujian, standarisasi sertifikasi, dan registrasi Produk Hewan.

Selain itu dalam rangka untuk menyelenggarakan pengawasan dan pengembangan terkait dengan ternak ruminansia, diperlukan pendataan yang terstruktur hingga ke tingkatan paling bawah yaitu peternak itu sendiri dengan menggunakan alat eartag dan Kartu Ternak/ Peternak yang kemudian akan dikembangkan sesuai dengan perkembangan teknologi yang ada yaitu berbasis virtual sehingga baik peternak maupun Pemerintah dapat memantau ternak ruminansia secara realtime.

Berangkat dari berbagai peraturan perundang-undangan di atas, Peraturan Daerah tentang Identifikasi dan Pengawasan Ternak Ruminansia Besar di Kabupaten Brebes diharapkan dapat mengatasi masalah sistem identifikasi yang belum terstruktur dengan baik sehingga dengan peraturan daerah tersebut, ternak ruminansia besar di Kabupaten Brebes dapat teridentifikasi dan diawasi secara akurat dan realtime dan Pemerintah sebagai pengambil kebijakan dapat menentukan kebijakan terkait tingginya permintaan masyarakat terhadap produk ternak dan bagaimana kondisi ketersediaan ternak itu sendiri, maupun dalam rangka pengawasan kesehatan hewan.

Selain itu, Peraturan Daerah tentang Identifikasi dan Pengawasan Ternak Ruminansia Besar di Kabupaten Brebes harus mampu menjawab terkait koordinasi terutama koordinasi Pemerintah Kabupaten Brebes dengan tingkat kecamatan/kelurahan/desa serta memperjelas adanya lembaga koordinasi,

pembinaan dan pengawasan, pembiayaan, dan peran serta masyarakat (peternak) dalam identifikasi dan pengawasan ternak ruminansia besar. Oleh karena itu, langkah- langkah konkrit yang harus segera dilakukan yaitu:

1. Menyepakakan data sasaran dan sumber data berikut sistem verifikasi dan validasi secara berjenjang dengan Standar Operasional Prosedur (SOP) data ternak ruminansia besar yang jelas.
2. Penyeepatan antara Pemerintah Kabupaten Brebes dengan peternak sebagai pelaku peternakan dalam proses identifikasi dan pengawasan ternak ruminansia besar terkait dengan alat, metode, dan sebagainya.
3. Meningkatkan koordinasi, integrasi, serta sinergi antar daerah baik tingkat kabupaten maupun tingkat dibawahnya dengan memanfaatkan jaringan virtual dan teknologi yang maju demi efektifitas dan kemudahan bersama.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFI, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

4.1 Landasan Filosofis

Dalam doktrin-doktrin ilmu hukum keberlakuan hukum secara filosofis, sosiologis dan yuridis merupakan syarat mutlak untuk dapat membentuk peraturan yang baik. Hal tersebut seperti dikemukakan oleh Rosjidi Ranggawidjaja (1998:43), bahwa suatu peraturan per- undang-undangan yang baik sekurang-kurangnya harus memiliki tiga landasan, yaitu landasan filosofis, landasan sosiologis, dan landasan yuridis, bahkan ada yang menambahkannya landasan politis.

Materi muatan Peraturan Daerah yang menyimpang dari landasan yuridis, mengakibatkan Peraturan Daerah tersebut dapat dibatalkan oleh pemerintah karena bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi. Sedangkan materi muatan Peraturan Daerah yang tidak sesuai dengan aspek filosofis dan aspek sosiologis dapat menimbulkan reaksi dari masyarakat, sehingga menuntut Peraturan Daerah bersangkutan untuk dicabut. Akibat lebih jauh, masyarakat tidak akan mematuhi keberlakuan Peraturan Daerah tersebut.

Dalam kenyataannya, masih banyak ditemukan beragam peraturan perundang-undangan seperti peraturan daerah yang cenderung hanya mencerminkan satu keberlakuan saja, yakni keberlakuan secara yuridis dan mengesampingkan keberlakuan secara sosiologis dan filosofis. Kajian filosofis akan menguraikan mengenai landasan filsafat atau pandangan yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan suatu masalah ke dalam peraturan

perundang-undangan. Untuk kajian yuridis, merupakan kajian yang memberikan dasar hukum bagi dibuatnya suatu peraturan perundang-undangan, baik secara yuridis formal maupun yuridis materil, mengingat dalam bagian ini dikaji mengenai landasan hukum yang berasal dari peraturan perundang-undangan lain untuk memberi kewenangan bagi suatu instansi membuat aturan tertentu dan dasar hukum untuk mengatur permasalahan (objek) yang akan diatur. Kajian sosiologis menjelaskan peraturan dianggap sebagai suatu peraturan yang efektif apabila tidak melupakan bagaimana kebutuhan masyarakat, keinginan masyarakat, interaksi masyarakat terhadap peraturan tersebut. Sehingga dalam kajian ini realitas masyarakat yang meliputi kebutuhan hukum masyarakat, kondisi masyarakat dan nilai-nilai yang hidup dan berkembang (rasa keadilan masyarakat).

Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea ke empat menyatakan bahwa tujuan negara Indonesia : melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; memajukan kesejahteraan umum; mencerdaskan kehidupan bangsa; ikut melaksanakan ketertiban dunia. Terkait dengan memajukan kesejahteraan umum, ini merupakan tugas yang harus dilaksanakan oleh pemerintah baik ditingkat pusat maupun daerah. Dengan kewenangan yang dimiliki oleh daerah maka daerah dapat membuat peraturan daerah yang memiliki semangat mewujudkan tujuan negara sebagaimana yang tercantum dalam UUD NRI 1945.

Pembangunan nasional yang dilaksanakan selama ini merupakan upaya pembangunan yang berkesinambungan dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945. Guna mencapai

tujuan tersebut, pelaksanaan pembangunan harus senantiasa memperhatikan keserasian, keselarasan, dan keseimbangan berbagai unsur pembangunan

Secara filosofis, pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Brebes tentang penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan merupakan upaya pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Hewan atau ternak merupakan karunia dan amanat Tuhan Yang Maha Esa memiliki manfaat yang penting dalam penyediaan pangan asal hewan dan hasil hewan lainnya serta jasa bagi manusia, karenanya pemanfaatan dan pelestariannya perlu diarahkan untuk kesejahteraan masyarakat pada umumnya. Cita-cita negara untuk memajukan kesejahteraan umum nantinya dapat tercapai dan kesejahteraan tersebut dapat dinikmati semua warga negara tanpa terkecuali sehingga akan menciptakan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia seperti yang dikandung dalam Sila ke-5.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan mengamantkan bahwa penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan diharapkan dapat mencapai tujuan yang diharapkan, yaitu: mengelola sumber daya Hewan secara bermartabat, bertanggung jawab, dan berkelanjutan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat; mencukupi kebutuhan pangan, barang, dan jasa asal Hewan secara mandiri, berdaya saing, dan berkelanjutan bagi peningkatan kesejahteraan Peternak dan masyarakat; melindungi, mengamankan, dan/atau menjamin wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dari ancaman yang dapat mengganggu kesehatan atau kehidupan manusia, Hewan, tumbuhan, dan lingkungan; mengembangkan

sumber daya Hewan; serta memberi kepastian hukum dan kepastian berusaha dalam bidang Peternakan dan Kesehatan Hewan.

Selain itu, keberadaan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Brebes tentang Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan akan memberikan kepastian hukum bagi semua pihak, mulai dari pelaku usaha, masyarakat, dan juga pemerintah. Sehingga, dengan adanya peraturan ini pemerintah dapat mengarahkan masyarakat untuk tunduk dan patuh terhadap kebijakan yang diambil oleh pemerintah dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Melihat kenyataan tersebut, maka tidaklah salah jika kemudian pembuatan rancangan peraturan daerah penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan di Kabupaten Brebes secara filosofis diharapkan mampu melindungi warga masyarakat Kabupaten Brebes dan memaksimalkan pelayanan yang menjadi kewajiban bagi pemerintah.

4.2 Landasan Sosiologis

Pertimbangan sosiologis menyangkut permasalahan empiris dan kebutuhan yang dialami oleh masyarakat berkaitan dengan penyelenggaraan peternakan dan Kesehatan hewan. Secara sosiologis peraturan tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan haruslah memberikan jawaban atau solusi terhadap permasalahan yang terjadi selama belum terbentuknya peraturan ini.

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis

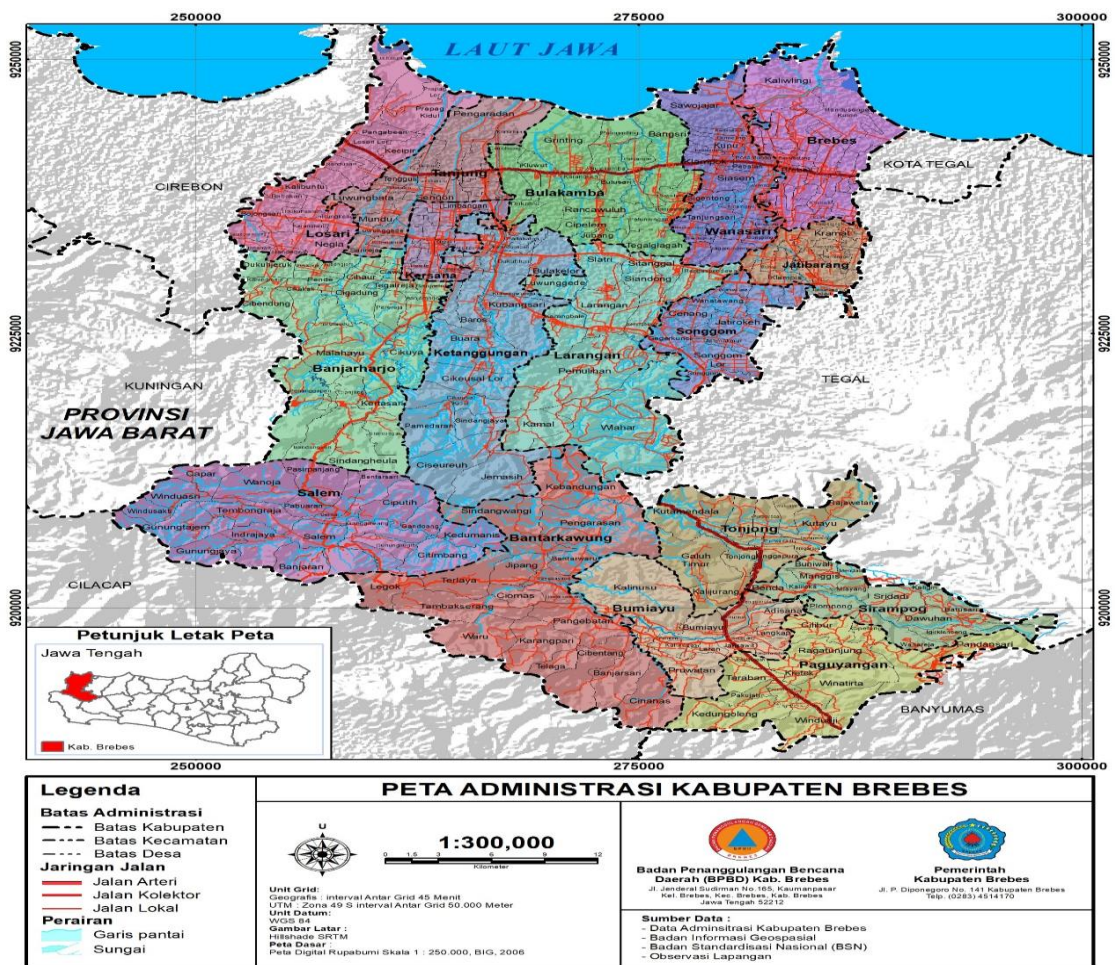
sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan/atau negara.

Setiap produk hukum daerah yang dibuat dikatakan mempunyai landasan sosiologis apabila ketentuan-ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Terbentuknya norma hukum tersebut merupakan langkah dalam melakukan pembaharuan masyarakat yang melibatkan seluruh komponen guna mewujudkan ketertiban, keadilan, dan kepastian yang pada akhirnya semuanya harus mengarah pada kesejahteraan masyarakat (Charda, 2008).

Pemerintah daerah Kabupaten Brebes dalam menetapkan peraturan tentang penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan harus benar-benar memperhatikan kebutuhan dan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat daerah Kabupaten Brebes. Suatu peraturan diharapkan dapat menjamin terpenuhinya pelayanan kebutuhan masyarakat, dalam hal ini di bidang peternakan, sehingga dibutuhkan adanya komunikasi yang baik antara pemerintah daerah dengan masyarakat dalam menetapkan kebijakan dan atau peraturan penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan yang akan dibuat.

Kabupaten Brebes terletak provinsi Jawa Tengah. Secara astronomis, terletak pada $6^{\circ}44' 56.5''$ - $7^{\circ}20'51.48''$ Lintang Selatan dan antara $108^{\circ}41' 37.7''$ - $109^{\circ}11'28.92''$ Bujur Timur, di bagian barat Kabupaten Brebes berbatasan dengan Kabupaten Cirebon dan Kabupaten Kuningan, di bagian timur Kabupaten Brebes berbatasan dengan Kota Tegal dan Kabupaten Tegal, di bagian utara Kabupaten Brebes berbatasan dengan Laut Jawa, di bagian selatan Kabupaten

Brebes berbatasan dengan Kabupaten Banyumas dan Kabupaten Cilacap. Selain itu, total jumlah kecamatan di Kabupaten Brebes adalah 17 dengan jumlah 5 kelurahan dan 292 desa, yaitu Kecamatan Banjarharjo, Bantarkawung, Brebes, Bulakamba, Bumiayu, Jatibarang, Kersana, Ketanggungan, Larangan, Losari, Paguyangan, Salem, Sirampog, Songgom, Tanjung, Tonjong, Wanasari. Gambaran administratif Kabupaten Brebes dapat dilihat pada Gambar 1.



Gambar 1. Peta Administrasi Kabupaten Brebes

Sehubungan dengan program daerah sebagai pedoman bagi SKPD dalam merencanakan program yang sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya, maka disusunlah kebijakan pembangunan daerah. Pemerintah Kabupaten Brebes

telah menyusun kebijakan pembangunan Kabupaten Brebes yang tertuang dalam dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Brebes tahun 2017 - 2022, dimana didalamnya telah ditetapkan komponen perencanaan pembangunan selama 5 tahun yang meliputi visi, misi, strategi, arah dan strategi kebijakan daerah serta prioritas daerah sebagai berikut :

Misi Kabupaten Brebes tahun 2017 - 2022 adalah:

1. Meningkatkan kualitas sumber daya manusia yang berakhlak mulia, cerdas, sehat dan berdaya saing tinggi berbasis pada nilai-nilai Ketuhanan Yang Maha Esa melalui pendidikan dan kesehatan.
2. Meningkatkan kualitas pembangunan infrastruktur dan pengembangan wilayah sesuai rencana tata ruang dengan memperhatikan kelestarian sumber daya alam, lingkungan hidup dan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan.
3. Meningkatkan pengembangan pertanian, ekonomi kerakyatan dengan memperkuat inovasi daerah dan investasi guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat yang berbasis kearifan lokal.
4. Meningkatkan penyelenggaraan pemerintah daerah yang profesional, efektif dan efisien serta menciptakan stabilitas keamanan dan ketertiban daerah.
5. Memantapkan tata kelola pemerintahan desa dan pemberdayaan masyarakat desa menjadi desa yang maju dan mandiri.

6. Meningkatkan kesetaraan dan keadilan gender serta pemenuhan hak anak dalam partisipasi pembangunan dan mewujudkan perlindungan sosial.

Pada pemaparan misi Kabupaten Brebes diatas beberapa diantaranya dapat dicapai lebih cepat dan lebih mudah dengan membuat pengaturan yang lebih baik, mengingat besarnya wilayah yang ada di kabupaten brebes, menyebabkan pengaturan atau produk hukum yang baik atau buruk dapat mempengaruhi kualitas pelayanan.

Selama ini persoalan mengenai penyelenggaraan peternakan dan kesehatan hewan belum diatur secara khusus di Kabupaten Brebes, sehingga melihat perkembangan masyarakat yang terjadi, kiranya ini juga harus menjadi perhatian dari pemerintah daerah untuk dapat mengakomodir kebutuhan-kebutuhan masyarakat.

Permasalahan yang terjadi berkaitan usaha peternakan hewan antara lain banyaknya pelaku usaha peternakan yang memanfaatkan lahan teknis pertanian (sawah) sehingga tidak sesuai dengan peruntukannya, proses perizinan pendirian usaha peternakan perlu diperketat agar para pelaku usaha memperhatikan ketentuan yang ada, pengawasan terhadap pelaku usaha peternakan belum maksimal, keterbatasan keberadaan Rumah Potong Hewan dan Rumah Potong Unggas, belum adanya potensi Pendapatan Asli Daerah (PAD) dari Rumah Potong Hewan dan Unggas, belum adanya pengaturan mengenai bagaimana proses pemeriksaan hewan yang diduga terkena penyakit, bagaimana penanganannya, dan lain sebagainya.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, masyarakat kabupaten Brebes serta pemerintah daerah membutuhkan suatu peraturan daerah yang khusus mengatur dan mengakomodir permasalahan-permasalahan yang telah disebutkan di atas. Keberadaan payung hukum untuk hal-hal di atas ditujukan untuk memanfaatkan segala sumber potensi yang ada di Kabupaten Brebes dengan tujuan memberikan kesejahteraan bagi masyarakat.

4.3 Landasan Yuridis.

Indonesia adalah negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, yang bertujuan untuk mencapai masyarakat yang adil dan makmur baik materiil maupun spiritual secara merata di semua lapisan masyarakat. Berdasarkan penjelasan umum angka 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 menyatakan Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*) tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtstaat*). Hal ini juga diperjelas melalui amandemen ke-3 UUD 1945 Pasal 1 ayat (3) yang menyebutkan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum maka negara kita menganut suatu ajaran hukum.

Istilah negara hukum muncul pada abad ke -19, sedangkan pemikiran tentang negara hukum (di dunia barat sudah mulai pada abad ke-17 yang diawali oleh pemikiran Plato di jaman Yunani. Menurut Plato dalam negara ideal (*Politeia*) penyelenggaraan negara yang baik tidak cukup dilakukan hanya oleh para Filsuf, melainkan juga harus berdasarkan pada peraturan yang baik yang disebut *Nomoi*.

Ide negara hukum ini muncul kembali pada permulaan perkembangan dari liberalisme, yang melahirkan negara hukum liberal atau negara hukum dalam arti sempit (negara hukum formal) atau yang lebih dikenal dengan negara penjaga malam (nachtwakerstaat), yang merupakan awal dari konsep rechtstaat, yang lebih mengutamakan pada unsur perlindungan hukum.

Menurut Immanuel Kant, untuk disebut sebagai negara hukum maka harus memiliki dua unsur pokok yakni adanya perlindungan terhadap hak asasi manusia, adanya pemisahan kekuasaan dalam negara. Ide ini selanjutnya dikembangkan oleh F.J. Stahl, dengan menambah dua unsur lagi yaitu setiap tindakan negara harus berdasarkan undang-undang serta adanya peradilan administrasi negara. Dengan memantapkan prinsip liberalisme yang dikemukakan oleh Rousseau, yang menekankan pada unsur-unsur negara hukum, sehingga rumusannya menjadi :

1. Adanya jaminan atas hak asasi manusia/hak dasar manusia;
2. Adanya pemisahan kekuasaan;
3. Pemerintahan berdasarkan hukum/undang-undang (asas legalitas);
4. Adanya peradilan tata usaha negara/administrasi negara.

Dalam konsep negara hukum, asas legalitas merupakan unsur yang utama dalam sebuah negara hukum. Asas legalitas banyak digunakan dalam lapangan hukum pidana. Dalam lapangan hukum administrasi negara terwujud dalam "wetmatigheid van bestuur" yang merupakan pemikiran abad XIX yang dikuasai oleh pemikiran negara undang-undang (wettenstaat), sebaliknya pemikiran

negara hukum abad XX lebih mengedepankan “doelstelling” (penetapan tujuan) daripada “Normstelling (penetapan Norma). Asas ini dijadikan sebagai dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan terutama bagi negara-negara yang menganut sistem Eropa continental (civil law). Asas legalitas menentukan bahwa semua ketentuan yang mengikat warga negara harus didasarkan pada undang-undang yang merupakan ciri khas negara hukum yang sering dirumuskan dalam ungkapan “*Het beginsel van wetmatigheid van bestuur*”.

Asas legalitas berkaitan erat dengan gagasan demokrasi dan gagasan negara hukum. Gagasan demokrasi menuntut agar setiap bentuk Undang-undang dan berbagai keputusan mendapatkan persetujuan dari rakyat. Seperti yang dikemukakan oleh J.J. Rousseau, bahwa undang-undang merupakan personifikasi dari akal sehat manusia sebagai penjawantahannya yang dapat dilihat dari prosedur pembentukan undang-undang yang melibatkan atau memperoleh persetujuan rakyat.

Dalam negara hukum yang berlandaskan Pancasila yang merupakan konsep negara hukum Republik Indonesia yang secara umum dapat dikatakan sebagai negara yang mengimplementasikan unsur-unsur negara hukum yang dijiwai oleh filsafat dasar negara serta pandangan hidup bangsa Indonesia yaitu Pancasila dan dilandasi oleh UUD NRI 1945 sebagai peraturan perundang-undangan yang tertinggi dalam negara (supremasi).

Secara gramatikal dan terminologi, supremasi berarti tertinggi, jadi supremasi hukum berarti sebagai suatu peraturan yang tertinggi atau hukum merupakan kekuasaan yang tertinggi. Menurut H. Harris Soche supremasi

hukum di Indonesia ada pada UUD 1945. Dalam hal ini supremasi hukum diidentikkan dengan supremasi konstitusi, yaitu UUD merupakan peraturan perundang-undangan tertinggi di Indonesia. Hal senada juga dikemukakan oleh L.M. Friedman mengatakan bahwa *constitution is the supreme law of the land*, atau bahkan sering disebut sebagai *the highest authority*. Sejalan dengan itu menurut AV. Dicey, mengemukakan bahwa supremasi hukum merupakan salah satu pengertian atau unsur negara hukum yang berdasarkan kedaulatan hukum (Rule of law), yakni: *supremacy of law, equality before the law, dan due process of law*, diartikan sebagai keunggulan mutlak atau supremasi aturan hukum sebagai penentang dari pengaruh kekuasaan yang sewenang-wenang, serta meniadakan adanya kesewenang-wenangan, lebih lanjut dikatakan bahwa :

In the first place, the absolute supremacy or predominance of regular law as opposed the influence of arbitrarie power, and excludes the existence of arbitrariness, of prerogative, or even of wide discretionary authority on the part of the government, a man may with us be punished for a breach of law, but he can not be punished for nothing else.

Rule of law, Di tempat pertama, supremasi yang absolute atau dominasi aturan hukum yang regular sebagai lawan dari pengaruh kekuasaan arbitrase, dan perkecualian dari eksistensi arbitrase, prerogratif, atau bahkan luasnya kekuasaan diskresi pemerintah, seseorang dapat saja dihukum apabila melanggar hukum, tapi dia tidak dapat dihukum untuk hal lainnya.

Dengan demikian supremasi hukum berarti superioritas hukum, sehingga tidak lagi ada kesewenang-wenangan. Seseorang hanya dapat dihukum jika

melanggar hukum, tidak untuk yang lain. Oleh sebab itu hukum tidak boleh menjadi “alat”, akan tetapi harus menjadi tujuan, yaitu untuk melindungi kepentingan rakyat. Hukum disamping bersifat represif juga harus bersifat responsif artinya bahwa hukum itu tidak hanya berisi aturan-aturan yang normatif dan imperatif, melainkan harus mampu menyesuaikan diri dengan perkembangan sehingga tidak merusak kepentingan rakyat dalam artian hukum yang sesuai dengan tuntutan masyarakat (hukum responsif).

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk Peraturan Perundang-Undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari Undang-Undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.

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

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan jo. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan;
3. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup;
4. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
5. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan;
6. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani;
7. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
8. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;
9. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2014 tentang Jaminan Produk Halal;
10. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2019 tentang Karantina Hewan, Ikan dan Tumbuhan;
11. Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 1992 tentang Obat Hewan;
12. Peraturan Pemerintah Nomor 82 Tahun 2000 tentang Karantina Hewan;

13. Peraturan Pemerintah Nomor 102 Tahun 2000 tentang Standarisasi Nasional;
14. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu dan Gizi Pangan;
15. Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2011 tentang Sumber Daya Genetik Hewan dan Perbibitan Ternak;
16. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2012 tentang Alat dan Mesin Peternakan dan Kesehatan Hewan;
17. Peraturan Pemerintah Nomor 95 Tahun 2012 tentang Kesehatan Masyarakat Veteriner dan Kesejahteraan Hewan;
18. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2013 tentang Pemberdayaan Peternak;
19. Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2014 tentang Pengendalian dan Penanggulangan Penyakit Hewan;
20. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi;
21. Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2017 tentang Otoritas Veteriner;
22. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah;
23. Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2013 tentang Budi Daya Hewan Peliharaan;
24. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 22 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan.

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN

PERATURAN DAERAH

5.1. Jangkauan, Arah Pengaturan dan Ruang Lingkup Materi Muatan

Dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 antara lain disebutkan bahwa Negara Republik Indonesia berkewajiban melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan seterusnya.

Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Brebes tentang penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan merupakan upaya pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Hewan atau ternak merupakan karunia dan amanat Tuhan Yang Maha Esa memiliki manfaat yang penting dalam penyediaan pangan asal hewan dan hasil hewan lainnya serta jasa bagi manusia, karenanya pemanfaatan dan pelestariannya perlu diarahkan untuk kesejahteraan masyarakat pada umumnya. Cita-cita negara untuk memajukan kesejahteraan umum nantinya dapat tercapai dan kesejahteraan tersebut dapat dinikmati semua warga negara tanpa terkecuali sehingga akan menciptakan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia seperti yang dikandung dalam Sila ke-5.

Pentingnya pengaturan penyelenggaraan peternakan dan kesehatan hewan dalam satu peraturan dikarenakan adanya interelasi dan interdependensi antara kedua bidang tersebut. Di samping itu, pengaturan dengan satu peraturan

daerah membentuk satu kesatuan sistem legislasi yang memudahkan Pemerintah dan Pemerintah Daerah serta semua pemangku kepentingan yang bergerak di bidang peternakan dan kesehatan hewan dalam memahami dan melaksanakan berbagai ketentuan dalam peraturan ini nantinya. Selain itu telah terjadi pula perubahan penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang mengharuskan penataan kembali urusan dalam penyelenggaraan peternakan dan kesehatan hewan.

Selama ini persoalan mengenai penyelenggaraan peternakan dan kesehatan hewan belum diatur secara khusus di Kabupaten Brebes, sehingga melihat perkembangan masyarakat yang terjadi, kiranya ini juga harus menjadi perhatian dari pemerintah daerah untuk dapat mengakomodir kebutuhan-kebutuhan masyarakat.

Terkait materi muatan Lingkup Rancangan peraturan daerah atau pengaturan ini akan mengatur mengenai seluruh hal ataupun aspek yang terkait dengan Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan.

5.2. Judul

Judul peraturan daerah yang akan disusun adalah Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan di Kabupaten Brebes.

5.3. Ketentuan Umum

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

1. Daerah adalah Kabupaten Brebes.
2. Pemerintah Daerah adalah Bupati dan perangkat daerah sebagai unsur

penyelenggaraan pemerintahan daerah.

3. Bupati adalah Bupati Brebes
4. Perangkat Daerah adalah unsur pembantu Bupati dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.
5. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Brebes.
6. Dinas adalah Dinas Pertanian Perhutanan Perkebunan dan Peternakan Kabupaten Brebes.
7. Peternakan adalah segala urusan yang berkaitan dengan sumber daya fisik, benih, bibit dan/atau bakalan, pakan, alat dan mesin peternakan, budidaya ternak, panen, pascapanen, pengolahan, pemasaran, dan pengusahaannya.
8. Kesehatan hewan adalah segala urusan yang berkaitan dengan perawatan hewan, pengobatan hewan, pelayanan kesehatan hewan, pengendalian dan penanggulangan penyakit hewan, penolakan penyakit, medik reproduksi, medik konservasi, obat hewan dan peralatan kesehatan hewan, serta keamanan pakan.
9. Kesehatan masyarakat veteriner (kesmavet) adalah segala urusan yang berhubungan dengan hewan dan produk hewan yang secara langsung atau tidak langsung memengaruhi kesehatan manusia.
10. Kawasan peternakan adalah kawasan yang secara khusus diperuntukkan untuk kegiatan peternakan atau terintegrasi dengan subsector lainnya sebagai komponen usaha tani yang berbasis tanaman

pangan, perkebunan, hortikultura dan perikanan serta berorientasi ekonomi dan berakses industri hulu sampai hilir.

11. Hewan adalah binatang atau satwa yang seluruh atau sebagian dari siklus hidupnya berada di darat, air, dan/atau udara, baik yang dipelihara maupun yang dihabitatnya.
12. Hewan peliharaan adalah hewan yang kehidupannya untuk sebagian atau seluruhnya bergantung pada manusia untuk maksud tertentu.
13. Ternak adalah hewan peliharaan yang produknya diperuntukan sebagai penghasil pangan, bahan baku industri, jasa, dan/atau hasil ikutannya yang terkait dengan pertanian.
14. Satwa liar adalah semua binatang yang hidup di darat, air, dan/atau udara yang masih mempunyai sifat liar, baik yang hidup bebas maupun yang dipelihara oleh manusia.
15. Sumber daya genetik adalah material tumbuhan, binatang, atau jasad renik yang mengandung unit-unit yang berfungsi sebagai pembawa sifat keturunan, baik yang bernilai aktual maupun potensial untuk menciptakan galur, rumpun, atau spesies baru.
16. Rumpun adalah segolongan hewan dari suatu species yang mempunyai ciri-ciri fenotipe yang khas dan dapat diwariskan kepada keturunannya.
17. Benih hewan yang selanjutnya disebut benih adalah bahan reproduksi hewan yang dapat berupa semen, sperma, ova, telur tertunas, dan embrio.
18. Bibit ternak yang selanjutnya disebut bibit adalah ternak yang mempunyai sifat unggul dan mewariskan serta memenuhi persyaratan

tertentu untuk dikembangbiakkan.

19. Bakalan yang selanjutnya disebut bakalan adalah hewan bukan bibit yang mempunyai sifat unggul untuk dipelihara guna tujuan produksi.
20. Ternak lokal adalah ternak hasil persilangan atau introduksi dari luar yang telah dikembangbiakkan di Indonesia sampai generasi kelima atau lebih yang teradaptasi pada lingkungan dan/atau manajemen setempat.
21. Inseminasi buatan atau kawin suntik adalah teknik memasukkan mani atau semen (sperma) ke dalam alat reproduksi ternak betina sehat untuk dapat membuahi sel telur dengan menggunakan alat inseminasi dengan tujuan agar ternak bunting.
22. Produk hewan adalah semua bahan yang berasal dari hewan yang masih segar dan/atau telah diolah atau diproses untuk keperluan konsumsi, farmakoseutika, pertanian, dan/atau kegunaan lain bagi pemenuhan kebutuhan dan kemaslahatan manusia.
23. Peternak adalah perorangan warga negara Indonesia atau korporasi yang melakukan usaha peternakan.
24. Perusahaan peternakan adalah orang perorangan atau korporasi, baik yang berbentuk badan hukum maupun yang bukan badan hukum, yang didirikan dan berkedudukan dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang mengelola usaha peternakan dengan kriteria dan skala tertentu.
25. Usaha dibidang peternakan adalah kegiatan yang menghasilkan produk dan jasa yang menunjang usaha budi daya ternak.
26. Usaha di bidang kesehatan hewan adalah kegiatan yang menghasilkan

produk dan jasa yang menunjang upaya dalam mewujudkan kesehatan hewan.

27. Pemuliaan adalah rangkaian kegiatan untuk mengubah komposisi genetik pada sekelompok ternak dari suatu rumpun atau galur guna mencapai tujuan tertentu.
28. Pakan adalah bahan makanan tunggal atau campuran, baik yang diolah maupun yang tidak diolah, yang diberikan kepada hewan untuk kelangsungan hidup, berproduksi, dan berkembangbiak.
29. Bahan pakan adalah bahan hasil pertanian, perikanan, peternakan, atau bahan lainnya yang layak dipergunakan sebagai pakan, baik yang telah diolah maupun yang belum diolah.
30. Pakan konsentrat adalah pakan yang kaya sumber protein dan atau sumber energi serta dapat mengandung pelengkap pakan dan atau imbuhan pakan.
31. Pakan tambahan atau imbuhan pakan (feed additive) adalah bahan baku pakan yang tidak mengandung zat gizi atau nutrisi (nutrient) yang tujuan pemakaiannya terutama untuk tujuan tertentu.
32. Pelengkap pakan (feed supplement) adalah zat yang secara alami sudah terkandung dalam pakan tetapi jumlahnya perlu ditingkatkan dengan menambahkannya dalam pakan seperti asam amino, vitamin dan lain sebagainya.
33. Kawasan penggembalaan umum adalah lahan negara atau yang disediakan Pemerintah atau yang dihibahkan oleh perseorangan atau perusahaan yang diperuntukkan bagi penggembalaan ternak masyarakat

- skala kecil sehingga ternak dapat leluasa berkembangbiak.
34. Ijin usaha bidang peternakan adalah ijin tertulis yang diberikan kepada perusahaan peternakan yang memiliki skala usaha menengah dan besar.
 35. Rekomendasi teknis usaha peternakan adalah keterangan teknis yang menyatakan bahwa usaha peternakan memenuhi persyaratan teknis.
 36. Tanda Daftar Usaha Peternakan adalah keterangan tertulis yang diberikan kepada peternak yang memiliki skala usaha mikro dan kecil.
 37. Pasar hewan adalah suatu area atau lokasi tertentu yang disediakan atau ditetapkan oleh pemerintah daerah sebagai tempat jual beli ternak.
 38. Rumah Potong Hewan adalah suatu bangunan atau kompleks bangunan beserta peralatannya dengan desain yang memenuhi persyaratan sebagai tempat menyembelih hewan antara lain sapi, kerbau, kambing, domba, babi dan unggas bagi konsumsi masyarakat.
 39. Veteriner adalah segala urusan yang berkaitan dengan hewan dan penyakit hewan.
 40. Otoritas veteriner adalah kelembagaan pemerintah dan/atau kelembagaan yang dibentuk pemerintah dalam pengambilan keputusan tertinggi yang bersifat teknis kesehatan hewan dengan melibatkan keprofesionalan dokter hewan dan dengan mengerahkan semua lini kemampuan profesi mulai dari mengidentifikasi masalah, menentukan kebijakan, mengkoordinasikan pelaksana kebijakan, sampai dengan mengendalikan teknis operasional di lapangan.
 41. Pelayanan kesehatan hewan adalah serangkaian kegiatan yang meliputi pelayanan jasa laboratorium veteriner, jasa pemeriksaan dan pengujian

veteriner, jasa medik veteriner di pusat kesehatan hewan.

42. Dokter hewan adalah orang yang memiliki profesi di bidang kedokteran hewan, sertifikat kompetensi, dan kewenangan medik veteriner dalam melaksanakan pelayanan kesehatan hewan.
43. Penyakit hewan adalah gangguan kesehatan pada hewan yang antara lain, disebabkan oleh cacat genetik, proses degeneratif, gangguan metabolisme, trauma, keracunan, infestasi parasit, dan infeksi mikroorganisme patogen seperti virus, bakteri, cendawan, dan rickettsia.
44. Penyakit hewan menular adalah penyakit yang ditularkan antara hewan dan hewan; hewan dan manusia; serta hewan dan media pembawa penyakit hewan lainnya melalui kontak langsung atau tidak langsung dengan media perantara mekanis seperti air, udara, tanah, pakan, peralatan, dan manusia; atau dengan media perantara biologis seperti virus, bakteri, amuba, atau jamur.
45. Zoonosis adalah penyakit yang dapat menular dari hewan kepada manusia atau sebaliknya.
46. Nomor Kontrol Veteriner (NKV) adalah sertifikat sebagai bukti tertulis yang sah telah dipenuhinya persyaratan hygiene dan sanitasi sebagai jaminan keamanan produk hewan pada unit usaha produk hewan.
47. Higiene adalah seluruh kondisi atau tindakan untuk meningkatkan kesehatan.
48. Sanitasi adalah usaha pencegahan penyakit dengan cara menghilangkan atau mengatur factor-faktor lingkungan yang berkaitan dengan rantai perpindahan penyakit tersebut.

49. Obat hewan adalah sediaan yang dapat digunakan untuk mengobati hewan, membebaskan gejala, atau memodifikasi proses kimia dalam tubuh yang meliputi sediaan biologik, farmakoseutika, premiks, dan sediaan alami.
50. Alat dan mesin peternakan adalah semua peralatan yang digunakan berkaitan dengan kegiatan peternakan dan kesehatan hewan, baik yang dioperasikan dengan motor penggerak maupun tanpa motor penggerak.
51. Alat dan mesin kesehatan hewan adalah peralatan kedokteran hewan yang disiapkan dan digunakan untuk hewan sebagai alat bantu dalam pelayanan kesehatan hewan.
52. Kesejahteraan hewan adalah segala urusan yang berhubungan dengan keadaan fisik dan mental hewan menurut ukuran perilaku alami hewan yang perlu diterapkan dan ditegakkan untuk melindungi hewan dari perlakuan setiap orang yang tidak layak terhadap hewan yang dimanfaatkan manusia.
53. Tenaga kesehatan hewan adalah orang yang menjalankan aktivitas di bidang kesehatan hewan berdasarkan kompetensi dan kewenangan medik veteriner yang hierarkis sesuai dengan pendidikan formal dan/atau pelatihan kesehatan hewan bersertifikat.
54. Laboratorium adalah tempat riset ilmiah, eksperimen, pengukuran ataupun pelatihan ilmiah dilakukan.
55. Hewan kesayangan adalah hewan yang dipelihara untuk hewan yang dipelihara sebagai teman sehari-hari manusia seperti anjing, kucing,

burung dan sebagainya.

56. Rumah potong unggas adalah suatu bangunan atau kompleks bangunan beserta peralatannya dengan desain yang memenuhi persyaratan sebagai tempat menyembelih unggas seperti ayam, itik, entog dan sebagainya bagi konsumsi masyarakat.
57. Ternak Ruminansia adalah ternak memamahbiak yang terdiri dari ternak ruminansia besar seperti sapi dan kerbau, serta ternak ruminansia kecil seperti kambing dan domba.
58. Mudigah atau embrio adalah hasil pembuahan antara sperma dan sel telur sampai umur 2 bulan dalam kandungan.
59. Biosafety adalah kondisi dan upaya untuk melindungi personel atau operator serta lingkungan laboratorium dan sekitarnya dari agen penyakit hewan dengan cara menyusun protokol khusus, menggunakan peralatan pendukung dan menyusun desain fasilitas pendukung.
60. Biosecurity adalah kondisi dan upaya untuk memutuskan rantai masuknya agen penyakit ke induk semang dan/atau menjaga agen penyakit yang disimpan dan diisolasi dalam suatu laboratorium tidak mengontaminasi atau tidak disalahgunakan untuk tujuan bioterorisme.
61. Sediaan biologik adalah obat hewan yang dihasilkan melalui proses biologic pada hewan atau jaringan hewan untuk menimbulkan kekebalan, mendiagnosis suatu penyakit atau menyembuhkan penyakit melalui proses imunologik antara lain berupa vaksin, sera (anti sera), hasil rekayasa genetika dan bahan diagnostika biologic.
62. Sediaan farmakoseutika adalah obat hewan yang dihasilkan melalui

proses nonbiologik, antara lain vitamin, hormone, enzim, antibiotic dan kemoterapeutik lainnya antihistamin, antipiretik dan anestetik yang dipakai berdasarkan daya kerja farmakologi.

63. Sediaan premix adalah obat hewan yang dijadikan imbuhan pakan atau pelengkap pakan hewan yang pemberiannya dicampurkan ke dalam pakan atau air minum hewan.

64. Sediaan obat alami adalah bahan atau ramuan bahan alami yang berupa bahan tumbuhan, bahan hewan, bahan mineral, sediaan galenic atau campuran dari bahan-bahan tersebut yang digunakan sebagai obat hewan.

65. Parenteral adalah pemberian obat menggunakan antara lain alat suntik, infuse, sonde (selang yang dimasukkan melalui mulut atau hidung) dan/atau trolar (alat pelubang perut).

66. Obat keras adalah obat hewan yang bila pemakaiannya tidak sesuai dengan ketentuan dapat menimbulkan bahaya bagi hewan dan/atau manusia yang mengkonsumsi produk hewan tersebut.

5.4. Asas, Maksud, dan Tujuan

Usaha Peternakan dan Kesehatan Hewan berasaskan :

- a) Kemanfaatan dan Keberlanjutan;
- b) Keamanan dan Kesehatan;
- c) Kerakyatan dan Keadilan;
- d) Keterbukaan dan Keterpaduan;
- e) Kemandirian;

- f) Kemitraan;
- g) Keprofesionalan;

Usaha Peternakan dan Kesehatan Hewan dimaksudkan untuk :

- h) Memberikan kepastian hukum;
- i) Memberikan perlindungan dan peningkatan kualitas sumber daya hewan yang efektif dan efisien;
- j) Mewujudkan kesehatan hewan
- k) Melindungi kesehatan manusia dan hewan beserta ekosistemnya; dan
- l) Mewujudkan peternakan yang maju, berdaya saing, dan berkelanjutan serta penyediaan pangan yang aman, sehat, utuh, dan halal.

Usaha Peternakan dan Kesehatan Hewan bertujuan untuk :

- a) Mengelola sumberdaya hewan secara bermartabat, bertanggungjawab, dan berkelanjutan;
- b) Mencukupi kebutuhan pangan, barang dan jasa asal hewan secara mandiri, berdayasaing, dan berkelanjutan bagi peningkatan kesejahteraan peternak dan masyarakat pencapaian ketahanan pangan;
- c) Menciptakan ruang investasi serta pengembangan usaha peternakan dan sistem kesehatan hewan yang terpadu dan terintegrasi melalui dukungan infrastruktur strategis;
- d) Memberikan kepastian hukum dan kepastian berusaha di bidang peternakan dan kesehatan hewan;
- e) Melestarikan sumberdaya lokal dan lingkungan; dan
- f) Meningkatkan perekonomian daerah dan kesejahteraan masyarakat.

5.5. Materi Muatan Pokok

Ruang lingkup yang diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan meliputi perencanaan, Kawasan Peternakan, Sumber Daya Genetik Ternak, Pakan, Alat dan Mesin Peternakan Hewan, Budidaya, Kesehatan Hewan dan Kesehatan Masyarakat Veteriner, Otoritas Veteriner, Rumah Potong Hewan, Panen, Pascapanen, Pemasaran Dan Pengolahan Hasil Peternakan, Pemberdayaan Peternak dan Usaha di bidang Peternakan dan Kesehatan Hewan, Penelitian dan Pengembangan, Pembiayaan, Jenis Layanan Publik, Larangan, dan Sanksi.

5.6. Kewenangan Pemerintah Daerah

Dalam usaha peternakan dan kesehatan hewan, Pemerintah Daerah memiliki kewenangan antara lain :

- a. Sarana peternakan;
- b. Prasarana peternakan;
- c. Kesehatan hewan, dan kesehatan masyarakat veteriner;
- d. Pengendalian dan penanggulangan bencana peternakan kabupaten; dan
- e. Perizinan usaha peternakan;

5.7. Kawasan Peternakan

Hal-hal yang diatur dalam peraturan daerah ini mengenai kawasan peternakan antara lain

- a. Pemerintah Daerah menetapkan lokasi kawasan usaha peternakan atau sentra peternakan;

- b. Penetapan kawasan usaha peternakan atau sentra peternakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan;

5.8. Lahan Peternakan

Berkaitan dengan lahan peternakan diatur sebagai berikut:

- a. Untuk menjamin kepastian terselenggaranya usaha peternakan dan kesehatan hewan di wilayah Daerah Kabupaten, diperlukan penyediaan lahan yang memenuhi persyaratan teknis;
- b. Penyediaan lahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dimasukkan ke dalam Rencana Tata Ruang Wilayah dan Rencana Detail Tata Ruang Kabupaten;
- c. Pemerintah Daerah dapat menetapkan kawasan penggembalaan umum dan lahan untuk kawasan penggembalaan umum;
- d. Pemerintah Daerah membina dan memfasilitasi bentuk kerjasama antara perusahaan peternakan dan perusahaan tanaman pangan, hortikultura, perikanan, perkebunan dan kehutanan serta bidang lainnya dalam memanfaatkan lahan di kawasan tersebut sebagai sumber pakan murah;

5.9. Pakan

Ketentuan mengenai pakan ternak juga diatur dalam rancangan peraturan daerah ini dengan tujuan agar hewan ternak mendapatkan asupan yang cukup.

Hal yang diatur antara lain:

- a. Setiap orang yang melakukan budidaya ternak wajib mencukupi kebutuhan pakan bagi ternak yang dipeliharanya;
- b. Pemerintah Daerah melakukan pembinaan kepada peternak atau pelaku usaha peternakan dalam mencukupi dan memenuhi kebutuhan pakan;
- c. Pemerintah Daerah melakukan pengawasan mutu pakan dan bahan baku pakan melalui pengujian di laboratorium pakan yang terakreditasi;
- d. Pengawasan terhadap mutu pakan dilakukan oleh pejabat fungsional pengawas mutu pakan atau petugas berwenang.

5.10. Alat Mesin Peternakan dan Kesehatan Hewan

Dalam rangka menerapkan standar kesehatan hewan bagi pelaku usaha, maka perlu diatur hal-hal sebagai berikut:.

- a. Pemerintah Daerah mendorong masyarakat/pelaku usaha/instansi terkait untuk menggunakan alat dan mesin yang diproduksi oleh lokal/produksi dalam negeri yang bersertifikat dari lembaga berwenang;
- b. Dalam hal pengadaan alat dan mesin belum terpenuhi dari produksi dalam negeri, dapat menggunakan alat dan mesin impor sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. Alat dan mesin peternakan dan kesehatan hewan yang diproduksi dan/atau yang beredar di wilayah kabupaten Brebes harus mengutamakan keselamatan dan keamanan pemakainya dan bersertifikat dari lembaga berwenang; dan

- d. Pemerintah Daerah melakukan pembinaan dan pengawasan secara berjenjang terhadap penggunaan alat dan mesin peternakan dan kesehatan hewan.

5.11. Kesehatan Hewan Dan Kesehatan Masyarakat Veteriner

Dalam rangka menjamin kesehatan hewan dan masyarakat, perlu diatur ketentuan sebagai berikut:

- a. Pengendalian dan penanggulangan penyakit hewan merupakan penyelenggaraan kesehatan hewan dan kesehatan lingkungan dalam bentuk pengamatan dan pengidentifikasian, pencegahan, pengamanan, pemberantasan, dan/atau pengobatan;
- b. Urusan kesehatan hewan dilakukan dengan pendekatan pemeliharaan, peningkatan kesehatan (promotif), pencegahan penyakit (preventif), penyembuhan penyakit (kuratif) dan pemulihan Kesehatan (rehabilitatif) yang dilaksanakan secara menyeluruh, terpadu dan berkesinambungan;
- c. Pengamatan dan pengidentifikasian penyakit hewan dilakukan melalui kegiatan surveillance dan pemetaan, penyidikan dan peringatan dini, pemeriksaan dan pengujian, serta pelaporan;
- d. Pengamanan terhadap penyakit hewan dilaksanakan melalui :
 - 1) penetapan penyakit hewan menular strategis;
 - 2) penetapan kawasan pengamanan penyakit hewan;
 - 3) penerapan prosedur biosafety dan biosecurity;
 - 4) pengebalan hewan;

- 5) pengawasan lalu lintas hewan, produk hewan dan media pembawa penyakit hewan lainnya;
- 6) pelaksanaan kesiagaan darurat veteriner; dan/atau
- 7) penerapan kewaspadaan dini.

5.12. Pengembangan Sumber Daya Manusia

Dalam hal keberlanjutan dan keberhasilan penyelenggaraan peternakan di Kabupaten Brebes, diperlukan pengembangan Sumber Daya Manusia. hal-hal yang diatur antara lain:

- a. Sumber daya manusia di bidang peternakan dan kesehatan hewan meliputi aparat Pemerintah Daerah, pelaku usaha, dan semua pihak yang terkait dengan bidang peternakan dan kesehatan hewan;
- b. Dalam rangka pengembangan sumber daya manusia di bidang peternakan dan kesehatan hewan, pemerintah daerah menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan; penyuluhan; dan/atau pengembangan lainnya dengan memerhatikan kebutuhan kompetensi kerja, budaya masyarakat, serta sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi;
- c. Pemerintah Daerah menyelenggarakan penyuluhan peternakan dan kesehatan hewan serta mendorong dan membina peran serta masyarakat untuk melaksanakan peternakan dan kesehatan hewan yang baik.

5.13. Larangan

Larangan-larangan yang diatur dalam rancangan peraturan daerah ini yaitu setiap orang/badan dilarang:

- a. menyembelih ternak ruminansia betina produktif penghasil yang baik kecuali untuk penelitian, pemuliaan, pengendalian penanggulangan penyakit hewan, ketentuan agama, ketentuan adat istiadat dan/atau pengakhiran penderitaan hewan;
- b. membuat, menyediakan dan/atau mengedarkan obat hewan yang berupa sediaan biologik yang penyakitnya tidak ada di Indonesia, tidak memiliki nomor pendaftaran, tidak diberi label atau tanda dan tidak memenuhi standar mutu;
- c. menggunakan obat hewan tertentu pada ternak yang produknya dikonsumsi manusia;
- d. mengedarkan pakan yang tidak layak dikonsumsi, menggunakan dan/atau mengedarkan pakan ruminansia yang mengandung bahan pakan berupa darah, daging dan/atau tulang; dan/atau menggunakan pakan yang dicampur hormon tertentu dan/atau antibiotik imbuhan pakan;
- e. memalsukan produk hewan dan/atau menggunakan bahan tambahan yang dilarang;
- f. menganiaya dan/atau menyalahgunakan hewan sehingga mengakibatkan cacat dan/atau tidak produktif;

- g. memproduksi dan/atau mengedarkan alat dan mesin tanpa mengutamakan keselamatan dan keamanan bagi pemakai dan/atau belum diuji; dan
- h. melaksanakan usaha peternakan dan kesehatan hewan tanpa memiliki izin usaha.

5.14. Sanksi

Sanksi yang terdapat dalam rancangan peraturan daerah ini yaitu sanksi administratif antara lain :

- a. teguran tertulis;
- b. penghentian sementara sebagian atau seluruh kegiatan usaha;
- c. pembekuan izin;
- d. pencabutan izin; dan
- e. penetapan ganti rugi

5.15. Ketentuan Penutup

Ketentuan Penutup memuat ketentuan mengenai:

- a. penunjukan organ atau alat kelengkapan yang melaksanakan Peraturan Daerah;
- b. nama singkat Peraturan Daerah;
- c. status Peraturan yang sudah ada; dan
- d. saat mulai berlaku Peraturan Daerah.

BAB VI

PENUTUP

6.1. Simpulan

Simpulan memuat rangkuman pokok pikiran yang berkaitan dengan praktik penyelenggaraan, pokok elaborasi teori, dan asas yang telah diuraikan dalam bab sebelumnya sebagai berikut:

program penyelenggaraan peternakan dan Kesehatan hewan disesuaikan dengan kondisi internal dan eksternal dari Kabupaten Brebes sendiri. Sehingga dengan mempertimbangkan kondisi internal dan eksternal diharapkan program-program penyelenggaraan peternakan dan Kesehatan hewan yang akan dilaksanakan dapat tepat sasaran dan sesuai dengan tujuan dan indikator sasaran yang telah ditentukan dan menjadi komitmen bersama. Kondisi internal terkait dengan kelebihan dan kelemahan dari program penyelenggaraan peternakan dan Kesehatan hewan yang akan dilakukan, dan untuk kondisi eksternal sendiri terkait dengan peluang dan tantangan kedepan yang akan dihadapi terutama dalam melaksanakan program penyelenggaraan peternakan dan Kesehatan hewan.

Dukungan terhadap tahapan-tahapan penyelenggaraan peternakan dan Kesehatan hewan sangat diperlukan terkait keterlibatan seluruh pihak terkait dalam penyusunan kajian ini. Pihak tersebut adalah pemerintah, pemangku kepentingan, instansi terkait di Kabupaten Brebes. Bentuk dukungan tersebut berupa adanya legalitas dan dijadikan sebagai dasar dalam pengambilan kebijakan daerah sehingga penyelenggaraan peternakan dan Kesehatan hewan

ini dapat dijadikan acuan dalam upaya penyelenggaraan peternakan dan Kesehatan hewan khususnya di Kabupaten Brebes.

6.2. Saran

Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Brebes tentang penyelenggaraan peternakan dan Kesehatan hewan merekomendasikan:

1. Sesuai dengan Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda) Kabupaten Brebes Tahun 2023, Rancangan Peraturan Daerah tentang penyelenggaraan peternakan dan Kesehatan hewan yang telah disusun Naskah Akademiknya, perlu segera dikaji oleh Pemerintah Kabupaten Brebes serta persetujuan paripurna DPRD Kabupaten Brebes untuk segera dibahas bersama Bupati.
2. Menyelenggarakan kegiatan-kegiatan lain yang diperlukan untuk mendukung penyempurnaan penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah tentang penyelenggaraan peternakan dan Kesehatan hewan lebih lanjut melalui kegiatan seperti dengar pendapat dalam rangka konsultasi publik dengan pihak terkait dan/atau pemangku kepentingan yang ada di Kabupaten Brebes.

DAFTAR PUSTAKA

- C.S.T. Kansil, *Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah*, Cetakan ke III, Rineke Cipta, Jakarta. 1991,
- D. Juliantara, Gregorius Sahdan, Willy R. Tjandra, *Desentralisasi Kerakyatan Gagasan dan Praktis*, Pondok Edukasi, Panggunharjo Sewon Bantul, 2006
- Departemen Pendidikan Nasional, 2008, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa*, Edisi Keempat, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta
- H.A.W. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*, Raja Grafindo Persada. Jakarta. 2007.
- HAW Wijaya, *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia* (Jakarta: Raja Grafindo, 2008)
- Helmanida, *Perbandingan Sistem Rumah Tangga Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah Dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan daerah*, Majalah Simbur Cahaya No. 20 Tahun VII September 2002
- Jimly Asshiddiqie, *Komentar Atas Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (Jakarta: Sinar Grafika, 2009)
- Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Penerbit Bayumedia, Brebes, 2007
- Juniarso Ridwan, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik* (Bandung: Nuansa, 2009)
- Khairullah dan Malik Cahyadin, *Evaluasi Pemekaran Wilayah di Indonesia : Studi Kasus Kabupaten Lahat*, Jurnal Ekonomi Pembangunan Vol. 11 No. 3 Desember 2006
- Kurnia Warman, *Hukum Agraria Dalam Masyarakat Majemuk*, (Jakarta: HuMa, 2010)
- M. Nasroen, *Soal Pembentukan Daerah Otonom dan Tingkatan Daerah Otonom*, (Jakarta: Endang, 1954)
- Moh. Nazir, *Metode Penelitian*, Penerbit Ghalia Indonesia, Jakarta, 2005
- Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2009

- Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah : Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009
- Parr. Hohn B. (1999). *Growth Pole Strategies in Regional Economic Planning : A Retrospective View*. Carfax Publishing dalam Khairullah dan Malik Cahyadin
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*. Penerbit Kencana, Jakarta, 2007
- Santoso "Menuju Tata Pemerintahan dan Pembangunan Desa Dalam Sistem Pemerintahan Daerah: Tantangan Bagi DPRD" dalam Abdul Gaffar Karim (ed), *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003)
- SH Sarundajang, *Babak Baru Sistem Pemerintahan Daerah*, (Jakarta: Kata Hasta, 2005)
- Siti Lestari, *Rencana Pembentukan Kota Raha Menjadi Daerah Otonom (Studi di Kabupaten Muna Provinsi Sulawesi Tenggara)*, Jurnal Administrasi Pemerintahan Daerah, Volume II, Edisi ke-11 2010, Program Pascasarjana Institut Pemerintahan Dalam Negeri
- T. Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Di Daerah Negara Republik Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2003, hal 123

Undang-Undang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan

Hewan jo. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan

Hewan;

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan

Lingkungan Hidup;

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan

Perundang-undangan;

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan;

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani;

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2014 tentang Jaminan Produk Halal;

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2019 tentang Karantina Hewan, Ikan dan Tumbuhan;

Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 1992 tentang Obat Hewan;

Peraturan Pemerintah Nomor 82 Tahun 2000 tentang Karantina Hewan;

Peraturan Pemerintah Nomor 102 Tahun 2000 tentang Standarisasi Nasional;

Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu dan Gizi Pangan;

Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2011 tentang Sumber Daya Genetik Hewan dan Perbibitan Ternak;

Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2012 tentang Alat dan Mesin Peternakan dan Kesehatan Hewan;

Peraturan Pemerintah Nomor 95 Tahun 2012 tentang Kesehatan Masyarakat Veteriner dan Kesejahteraan Hewan;

Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2013 tentang Pemberdayaan Peternak;

Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2014 tentang Pengendalian dan Penanggulangan Penyakit Hewan;

Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi;

Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2017 tentang Otoritas Veteriner;

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah;

Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2013 tentang Budi Daya Hewan Peliharaan;