

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Manusia adalah makhluk yang selalu berinteraksi dengan lingkungan dan sesama. Sebagai makhluk sosial manusia tentunya saling berinteraksi dalam berbagai hal. Interaksi yang dilakukan tidak terlepas dari upaya memenuhi kebutuhan hidup dan yang utama adalah kebutuhan pokok.

Kebutuhan pokok manusia adalah makanan yang mengandung zat-zat yang dibutuhkan oleh tubuh manusia, zat-zat tersebut yaitu :

1. **Karbohidrat**- *Fungsi karbohidrat* yaitu menghasilkan energi, merupakan cadangan tenaga bagi tubuh, dan mempertahankan suhu tubuh. Sumber karbohidrat antara lain nasi, gandum, sagu, jagung, dan ketela pohon.
2. **Protein**- *Fungsi Protein* yaitu untuk membentuk sel-sel jaringan tubuh manusia, mengganti sel-sel tubuh yang rusak atau aus, dan untuk pertumbuhan serta perkembangan. Sumber protein hewani antara lain daging, ikan, putih telur, dan susu. Sumber protein nabati antara lain kacang dan kedelai.

3. **Vitamin-** *Fungsi Vitamin* yaitu sebagai zat pengatur dan pelindung tubuh.

- **Fungsi Vitamin A** adalah menjaga kesehatan mata, meningkatkan daya tahan tubuh, mencegah penyakit rabun senja dan xeroftalmia. Sumber makanan yang mengandung vitamin A antara lain seperti: pepaya, tomat, wortel. Pengertian Xeroftalmia adalah kelainan mata akibat kekurangan vitamin A, terutama pada anak Balita dan sering ditemukan pada penderita gizi buruk dan gizi kurang.
- **Fungsi Vitamin B1** adalah meningkatkan nafsu makan dan mencegah penyakit beri-beri. Contoh makanan yang mengandung vitamin B1 antara lain seperti: beras merah, daging, susu, hati, kacang hijau, bekatul
- **Fungsi Vitamin B2** yaitu untuk mencegah penyakit dermatitis dan keilosis (luka di sudut bibir). Sumber makanan yang mengandung vitamin B2 antara lain seperti: susu, mentega, ragi, keju. Pengertian dermatitis menurut wikipedia adalah peradangan hebat yang menyebabkan pembentukan lepuh atau gelembung kecil (vesikel) pada kulit hingga akhirnya pecah dan mengeluarkan cairan. Keilosis adalah radang dangkal

pada sudut bibir yang ditandai dengan kulit yang mengelupas dan pecah-pecah.

- **Fungsi Vitamin B3** adalah untuk mencegah penyakit pelagra. Sumber makanan yang mengandung vitamin B3 yaitu ikan, hati, telur, dan sayur-sayuran. Pengertian Pelagra yaitu suatu penyakit yang disebabkan oleh kekurangan niacin (vitamin B3) dalam makanannya dan sudah kronis.
- **Fungsi Vitamin B5** yaitu untuk mencegah insomnia dan meningkatkan nafsu makan. Contoh makanan yang mengandung vitamin B5 antara lain seperti: buah-buahan, hati, dan ragi. Pengertian Insomnia adalah gangguan di mana orang tidak dapat mendapatkan cukup tidur atau sering disebut dengan penyakit sulit tidur.
- **Fungsi Vitamin C** adalah untuk menjaga kesehatan gusi, mencegah sariawan, mencegah penyakit skorbut dengan gejala gusi bengkak dan mudah berdarah. Sumber makanan yang mengandung vitamin C yaitu sayur-sayuran dan buah (seperti: jeruk, tomat, pepaya, cabai)
- **Fungsi Vitamin D** adalah membentuk dan memelihara tulang, mencegah penyakit rakitis dan osteoporosis. Sumber makanan yang mengandung vitamin D yaitu minyak ikan, kuning telur, mentega, ikan, dan susu.

- **Fungsi Vitamin E** adalah untuk menyuburkan rambut, menghaluskan kulit, dan sebagai pelindung sel-sel darah merah. Makanan yang mengandung vitamin D adalah kacang hijau, kedelai (biji-bijian, terutama yang sedang berkecambah), telur, susu.
 - **Fungsi Vitamin K** adalah membantu proses pembentukan/pembekuan darah. Sumber makanan yang mengandung vitamin K yaitu sayuran hijau, susu, kuning telur, kedelai, kacang hijau, bayam, kangkung.
4. **Lemak-** *Fungsi lemak* adalah sebagai makanan cadangan, penghasil energi, pelindung tubuh dari pengaruh perubahan suhu, dan sebagai pelarut vitamin A, D, E, dan K.
5. **Mineral-** *Fungsi mineral* adalah sebagai pengatur proses metabolisme dalam tubuh. Jenis-jenis mineral yaitu kalsium, fosfor, flour, yodium, zat besi, dan tembaga.
- Fungsi Kalsium adalah membentuk tulang dan gigi, mencegah osteoporosis (keropos tulang). Sumber bahan makanan: kacang-kacangan, biji-bijian, susu dan keju.
 - Fungsi Fosfor adalah membentuk tulang dan gigi, membantu pertumbuhan sel-sel dalam tubuh. Sumber bahan makanan yang mengandung Fosfor yaitu ikan, susu, kacang-kacangan dan keju.

- Fungsi Flour adalah membentuk tulang dan gigi, mencegah kerusakan gigi, mencegah osteoporosis. Flour dapat ditemukan pada kuning telur, susu dan ikan laut.
 - Fungsi Yodium adalah mencegah penyakit gondok. Sumber bahan makanan yang mengandung Yodium adalah garam beryodium, ikan laut, sayuran hijau.
 - Fungsi Zat Besi adalah membentuk sel darah merah, mencegah penyakit anemia (kurang darah). Bahan makanan yang mengandung zat besi adalah bayam, kangkung, hati, susu, telur.
 - Fungsi Mineral Tembaga adalah mencegah anemia, mencegah gangguan pada sistem saraf. Sumber bahan makanan yang mengandung Mineral Tembaga yaitu kacang-kacangan, kerang, hati.
6. **Air**- *Fungsi Air* adalah melarutkan zat makanan, mengatur suhu tubuh, dan melancarkan pencernaan makanan.

Khusus untuk kebutuhan akan protein hewani tentunya kita harus mendapatkannya dari daging yang segar yang di proses secara higienis.

Menurut SNI (2008), daging adalah bagian otot skeletal yang aman, layak dan lazim dikonsumsi manusia, dapat berupa daging segar, daging segar dingin dan daging beku.

Untuk mendapatkan daging yang segar dan siap konsumsi tentu saja harus memperhatikan usia hewan, kesehatan hewan dan juga cara dalam melakukan pemotongan hewan tersebut.

Dalam Peraturan Menteri Pertanian Nomor: 381/Kpts/OT.140/10/2005 tentang Pedoman Sertifikasi Kontrol Veteriner Unit Usaha Pangan Asal Hewan, daging hewan yang higienis harus memiliki sertifikat sebagai bukti tertulis yang sah telah dipenuhinya persyaratan higienesantasi sebagai kelayakan dasar jaminan keamanan pangan asal hewan. Sertifikat Kontrol Veteriner (NKV) ini wajib dimiliki oleh pelaku usaha pangan asal hewan yang bergerak di bidang :

- a. Rumah Pemotongan Hewan, Rumah Pemotongan Unggas, Rumah Pemotongan Babi;
- b. Usaha budidaya unggas petelur;
- c. Usaha pemasukan, usaha pengeluaran;
- d. Usaha distribusi;
- e. Usaha ritel; dan atau
- f. Usaha pengolahan pangan asal hewan.

Dari uraian diatas, kebutuhan manusia akan protein hewani juga mendapat perhatian dari pemerintah yaitu dengan membuat peraturan yang berkaitan dengan higienesantasi daging dan juga tempat pemotongan hewan.

Oleh karena itu dalam rangka pembenahan sistem dalam pembinaan dan pengawasan Rumah Potong Hewan di Kota Palangka Raya, maka diperlukan suatu landasan pengaturan sebagai pedoman dan demi tercapainya kepastian hukum bagi para pihak yang terlibat langsung dalam penyelenggaraan Rumah Potong Hewan di Kota Palangkara Raya.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang, maka dapat dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Permasalahan apa yang dihadapi Pemerintah Kota Palangka Raya dalam rangka penyelenggaraan Rumah Potong Hewan?
2. Mengapa perlu Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Rumah Potong Hewan?
3. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis dan yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Rumah Potong Hewan?
4. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Rumah Potong Hewan?

C. Tujuan dan Kegunaan Naskah Akademik

Seiring dengan perkembangan dan dinamika kehidupan masyarakat, urgensi sebuah Naskah Akademik dalam proses

penyusunan Peraturan Daerah yang tepat guna, komprehensif dan sesuai dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi sangat penting. Keberadaan Naskah Akademik sangat diperlukan dalam rangka pembentukan Rancangan Peraturan Daerah dengan tujuan agar peraturan yang dihasilkan sejalan dengan sistem hukum nasional, tuntutan kehidupan masyarakat dan dapat meminimalisir permasalahan dikemudian hari. Naskah Akademik dapat dijadikan sebagai bahan awal yang memuat gagasan tentang urgensi, pendekatan, luas lingkup dan materi muatan peraturan perundang-undangan dan dapat juga dijadikan sebagai bahan pertimbangan/ bahan dasar dalam penyusunan peraturan perundang-undangan. Sesuai dengan identifikasi masalah yang telah dikemukakan, tujuan dari penyusunan Naskah Akademik ini adalah sebagai berikut:

1. Merumuskan permasalahan yang dihadapi Pemerintah dalam rangka Penyelenggaraan Rumah Potong Hewan.
2. Merumuskan alasan perlunya dibentuk Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Rumah Potong Hewan.
3. Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis dan yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Rumah Potong Hewan.

4. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Rumah Potong Hewan.

Sementara itu, kegunaan penyusunan Naskah Akademik adalah sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kota Palangka Raya tentang Penyelenggaraan Rumah Potong Hewan.

D. Metode Penelitian

Naskah akademik merupakan salah satu langkah penting dalam proses legislasi, karena berperan sebagai “*quality control*” yang sangat menentukan kualitas suatu produk hukum. Naskah Akademik juga merupakan potret ataupun peta tentang berbagai hal terkait dengan peraturan perundang-undangan yang hendak diterbitkan. Dari potret tersebut akan ditentukan apakah peraturan tersebut akan melembagakan apa yang telah ada dan berjalan dimasyarakat atau membuat aturan yang bertentangan sehingga dapat mengubah masyarakat (*law as a tool of social engineering*).¹ Naskah Akademik memuat seluruh informasi yang diperlukan untuk mengetahui landasan pembuatan peraturan perundang-undangan yang baru termasuk tujuan dan isinya.

¹ Hikmahanto Juwana, “*Penyusunan Naskah Akademik Sebagai Prasyarat dalam Perencanaan Pembentukan Rancangan Undang-Undang*”, Makalah disampaikan pada Rapat Pembahasan Tahunan Prolegnas Pemerintah Tahun 2006, Cisarua Bogor.

Definisi lainnya dari sebuah naskah akademik dikemukakan oleh Jazim Hamidi, dimana Naskah Akademik memuat uraian yang berisi penjelasan tentang: (1) Perlunya sebuah peraturan harus dibuat, (2) Tujuan dan Kegunaan dari peraturan yang akan dibuat, (3) Materi-materi yang harus diatur peraturan tersebut dan (4) Aspek-aspek teknis penyusunan.²

Penelitian ini menggunakan metode kepustakaan, yaitu metode penelitian hukum yang dilakukan melalui metode yuridis normatif yang dilakukan melalui kajian pustaka yang menelaah data sekunder, Peraturan Perundang-undangan, perjanjian, putusan pengadilan serta dokumen hukum pendukung lainnya. Metode penelitian hukum normatif (yuridis normatif) atau metode penelitian hukum kepustakaan yang merupakan metode atau cara yang dipergunakan di dalam penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang ada (data sekunder).³ Tahapan pertama penelitian hukum normatif adalah penelitian yang ditujukan untuk mendapatkan hukum obyektif (norma hukum), yaitu dengan mengadakan penelitian terhadap masalah hukum. Tahapan kedua penelitian hukum normatif

² Mahendra Putra Kurnia dkk, *Pedoman Naskah Akademik PERDA Partisipatif (Urgensi, Strategi, dan Proses Bagi Pembentukan Perda yang baik)*, Kreasi Total Media (KTM), Yogyakarta, cetakan pertama, 2007, hlm. 30

³ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Cetakan ke-11. Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2009, hlm. 13-14.

adalah penelitian yang ditujukan untuk mendapatkan hukum subjektif (hak dan kewajiban)⁴.

Penelitian yang dilakukan bersifat deskriptif yaitu menggambarkan gejala-gejala di lingkungan masyarakat terhadap suatu kasus yang diteliti, pendekatan yang dilakukan yaitu pendekatan kualitatif yang merupakan tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif⁵, digunakannya pendekatan kualitatif bertujuan untuk mengerti atau memahami gejala yang diteliti⁶. Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk menarik azas-azas hukum (*rechtsbeginselen*) yang dapat dilakukan terhadap hukum positif tertulis maupun hukum positif tidak tertulis⁷.

Didukung dengan pendekatan Yuridis Empiris dengan menelaah data primer yang diperoleh/dikumpulkan langsung dari masyarakat dengan pengamatan (*observasi*), diskusi (*Focus Group Discussion*), wawancara, dan mendengar pendapat narasumber atau para ahli.

4 Hardijan Rusli, "*Metode Penelitian Hukum Normatif: Bagaimana?*", *Law Review Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan*, Volume V No. 3 Tahun 2006, hlm. 50.

5 Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta : UI Press, 1986, hlm. 32.

6 *Ibid.*

7 Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta : Universitas Indonesia, 1984, hlm. 252.

Adapun bahan hukum yang menjadi acuan adalah bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan. Bahan hukum sekunder yang merupakan hasil olahan pendapat atau pikiran para pakar atau ahli yang mempelajari suatu bidang tertentu secara khusus yang akan menjadi dasar memperjelas dan menguraikan mengenai bahan hukum primer dengan penyampaian pola pikir berupa doktrin-doktrin yang ada di dalam buku, jurnal hukum dan internet. Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang mendukung bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dengan memberikan pemahaman dan pengertian atas bahan hukum lainnya. Bahan hukum yang dipergunakan adalah Kamus Besar Bahasa Indonesia.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoritis

Dalam rangka pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, termasuk dalam rangka pembentukan Peraturan Daerah maka substansi pengaturan penormaan dalam isi materi Peraturan Daerah itu seharusnya dilandaskan pada

kajian teoretis sebagai landasan teori untuk memperkuat penormaan dalam Peraturan Daerah.

1. Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten dalam Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Berdasarkan Asas Otonomi Daerah Pasal 18A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan tentang hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten serta kota, yang diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Selain itu, sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

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)⁸.

Berdasarkan kebijakan politik hukum pemerintah tersebut, penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan dengan penetapan strategi sebagai berikut:

a. Peningkatan pelayanan.

Pelayanan bidang pemerintahan, kemasyarakatan, dan pembangunan adalah suatu hal yang bersifat esensial guna mendorong atau menunjang dinamika interaksi kehidupan masyarakat baik sebagai sarana untuk memperoleh hak-haknya, maupun sebagai sarana kewajiban masyarakat sebagai warga negara yang baik. Bentuk-bentuk pelayanan pemerintahan tersebut, antara lain meliputi rekomendasi, perizinan, dispensasi, surat keterangan kependudukan, dan sebagainya.

b. Pemberdayaan dan peran serta masyarakat.

Konsep pembangunan dalam rangka otonomi daerah ini, bahwa peran serta masyarakat lebih menonjol yang dituntut kreatifitas masyarakat dalam menyusun konsep strategi pembangunan daerah, dimana peran pemerintah hanya terbatas pada memfasilitasi dan mediasi.

⁸ Siswanto Sunarno, 2009, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Cetakan Ketiga, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 2.

c. Peningkatan daya saing daerah

Peningkatan daya saing daerah ini bertujuan untuk mencapai keunggulan lokal, yang apabila kekuatan ini dipelihara secara nasional, maka akan terwujud daya saing nasional yang akan menunjang sistem ekonomi nasional yang bertumpu pada strategi ekonomi kerakyatan.

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dilaksanakan dengan asas otonomi daerah yang merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan. dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan sebagaimana tersebut di atas, dilaksanakan dengan asas-asas sebagai berikut⁹:

- 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

⁹ *Ibid.*, hlm. 7.

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 terhadap eksistensi otonomi tersebut terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah, 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 bertanggung jawab. 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 nasional¹⁰.

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

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 8.

pemerintahan ini, yang menjadi urusan pemerintahan daerah meliputi¹¹:

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

2. Kewenangan Pemerintah Daerah membentuk Peraturan Daerah

Sebagai daerah otonom, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota berwenang untuk membuat Peraturan Daerah yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan

¹¹ *Ibid.*, hlm. 9.

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 1945.¹²

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)¹³.

¹² Lihat pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

¹³ Sri Soemantri. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, (Bandung: Alumni, 1987), hal. 65.

Secara yuridis formal, landasan hukum dari penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia adalah Pasal 18 UUD Negara 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 seluas-luasnya, 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.

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.

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 daerah¹⁴.

Rancangan Peraturan Daerah Kota Palangka Raya tentang Pengaturan Rumah Potong Hewan merupakan kewenangan Atribusi Pemerintah Daerah dalam membentuk Peraturan Daerah.

¹⁴ Ibid. hlm 133-134.

Selanjutnya terhadap Pengaturan Rumah Potong Hewan dapat dijelaskan dasar dari pemakaian atau penggunaan kata Pengaturan yang berasal dari kata dasar “atur” bila dilihat dari terjemahan dalam kamus besar bahasa Indonesia online kata “pengaturan” berarti proses, cara, perbuatan¹⁵.

Dari terjemahan tersebut dapat dikatakan bahwa pengaturan merupakan suatu tindakan yang melalui sebuah proses sebagai cara untuk membuat sesuatu teratur dengan mengacu pada regulasi yang sudah ada ataupun dengan cara membuat regulasi baru sebagai payung hukum.

Rumah Potong Hewan merupakan suatu bangunan atau kompleks bangunan dengan desain dan syarat tertentu yang digunakan sebagai tempat memotong hewan bagi konsumsi masyarakat umum.

Pengaturan rumah pemotongan hewan adalah tindakan yang dilakukan sebagai upaya untuk mengatur suatu bangunan atau kompleks bangunan dengan desain dan syarat tertentu yang digunakan sebagai tempat memotong hewan bagi konsumsi masyarakat umum dengan mengikuti persyaratan dan ketentuan peraturan perundangan yang berlaku.

Berdasarkan amanat Pasal 62 Undang-undang Nomor 8 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan bahwa :

¹⁵ Kamus Besar Bahasa Indonesia Online Pranala (*link*): <http://kbbi.web.id/atur>

- (1) Pemerintah daerah kabupaten/kota wajib memiliki rumah potong hewan yang memenuhi persyaratan teknis.
- (2) Rumah potong hewan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diusahakan oleh setiap orang setelah memiliki izin usaha dari bupati/walikota.
- (3) Usaha rumah potong hewan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) harus dilakukan di bawah pengawasan dokter hewan berwenang di bidang pengawasan kesehatan masyarakat veteriner.

Menteri pertanian telah menetapkan persyaratan bagi rumah potong hewan dengan mengeluarkan Peraturan Menteri Pertanian Nomor 13/PERMENTAN/OT.140/1/2010 tentang Persyaratan Rumah Potong Hewan Ruminansia dan

Unit Penanganan Daging (*Meat Cutting Plant*) sebagai tindak lanjut Pasal 61 Undang-undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan.

Tujuan dari pengaturan rumah potongan hewan adalah agar pemotongan hewan yang dagingnya diedarkan harus dilakukan di rumah potong hewan dengan mengikuti cara penyembelihan yang memenuhi kaidah kesehatan masyarakat veteriner (*kesehatan masyarakat yang bebas dari mengkonsumsi daging yang tidak sehat dari hewan yang sakit*) dan kesejahteraan hewan.

Kesehatan masyarakat veteriner merupakan penyelenggaraan kesehatan hewan dalam bentuk :

a. pengendalian dan penanggulangan zoonosis;

Peraturan bersama menteri yang menyelenggarakan urusan kesehatan menetapkan jenis zoonosis (*infeksi yang ditularkan di antara hewan vertebrata dan manusia atau sebaliknya*) yang memerlukan prioritas pengendalian dan penanggulangan.

b. penjaminan keamanan, kesehatan, keutuhan, dan kehalalan produk hewan;

- dalam rangka menjamin produk hewan yang aman, sehat, utuh, dan halal, Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai kewenangannya melaksanakan pengawasan, pemeriksaan, pengujian, standardisasi, sertifikasi, dan registrasi produk hewan.
- pengawasan dan pemeriksaan 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 sertifikat veteriner dan sertifikat halal.
- c. penjaminan higiene dan sanitasi;
- d. pengembangan kedokteran perbandingan; dan
- e. penanganan bencana.

Rumah potong hewan yang dibangun oleh pemerintah maupun oleh pihak perorangan harus memenuhi persyaratan. Persyaratan yang harus dipenuhi rumah potong hewan secara garis besarnya yaitu :

- persyaratan teknis;
- persyaratan lokasi;
- persyaratan sarana pendukung;
- persyaratan tata letak, disain, dan konstruksi; dan
- persyaratan peralatan.

Selain itu juga harus memenuhi persyaratan higiene dan sanitasi¹⁶. Higiene¹⁷ dan sanitasi¹⁸ merupakan kegiatan menjaga, memelihara dan mempertahankan kesehatan daging serta

¹⁶ Pasal 35 Peraturan Menteri Pertanian Nomor 13/Permentan/OT.140/I/2010

¹⁷ Kamus Besar Bahasa Indonesia Online Pranala (*link*): <http://kbbi.web.id/higiene>

¹⁸ Kamus Besar Bahasa Indonesia Online Pranala (*link*): <http://kbbi.web.id/sanitasi>

peralatan-peralatan yang digunakan di rumah potong hewan. Sehingga untuk pengaturan rumah potong hewan harus mengacu pada ketentuan teknis yang diatur dalam Peraturan Menteri Pertanian.

Alasan kenapa rumah pemotongan hewan harus diatur adalah agar norma-norma dimasyarakat terhadap kebiasaan pemotongan hewan yang baik dan layak yang biasanya dilakukan berdasarkan atau berkaitan dengan ajaran agama tetap dapat dilaksanakan dengan tersistem, pemotongan hewan yang tersistem tersebut dapat dilakukan di rumah potong hewan. Bukan hanya tersistem tetapi juga akan memenuhi kriteria Aman, Sehat, Utuh dan Halal (ASUH) sesuai dengan norma dan keyakinan dimasyarakat dan untuk mengakomodir hal tersebut maka dalam peraturan menteri terdapat beberapa jenis rumah potong hewan dengan petunjuk teknis masing-masing.

Dengan adanya rumah potong hewan maka peredaran daging yang dihasilkan melalui proses di rumah potong hewan sudah pasti terjamin, sehingga masyarakat yang mengkonsumsi daging tersebut akan mendapat jaminan daging yang memenuhi kriteria ASUH. Karena pada kenyataan bahwa masyarakat sering dihadapkan dengan beredarnya daging tiren (mati kemaren) dan

juga daging glongongan (daging yang dijual setelah melalui proses yang tidak wajar)¹⁹ yang tidak sesuai dengan kriteria ASUH.

Dengan adanya pengaturan rumah potong hewan sudah pasti akan membawa dampak terhadap produksi daging yang beredar dan sudah tentu akan membawa dampak juga bagi pemasukan keuangan Pemerintah Kota Palangka Raya yang didapat dari retribusi rumah potong hewan.

Dalam beberapa peraturan daerah terkadang harus memberikan pelayanan publik. Pelayanan publik adalah pemberian jasa, baik oleh pemerintah, pihak swasta atas nama pemerintah ataupun pihak swasta kepada masyarakat dengan atau tanpa pembayaran guna memenuhi kebutuhan dan/atau kepentingan masyarakat.

Di dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik juga dijelaskan bahwa pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Dalam konteks ini penyelenggara pelayanan publik adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang

¹⁹ [https://id.wikipedia.org/wiki/Glonggongan_\(daging\)](https://id.wikipedia.org/wiki/Glonggongan_(daging)) diunduh tanggal 18 April 2017 pukul 14.00 WIB.

dibentuk berdasarkan Undang-Undang untuk kegiatan pelayanan publik dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik.

Ada beberapa alasan pentingnya perhatian pemerintah terhadap pelayanan publik antara lain:²⁰

- a. Instansi pemerintah pada umumnya menyelenggarakan kegiatan yang bersifat monopoli, sehingga tidak terdapat iklim kompetisi didalam, padahal tanpa kompetisi tidak akan tercipta efisiensi dan peningkatan kualitas.
- b. Dalam menjalankan kegiatan, aparatur pemerintah lebih mengandalkan kewenangan dari pada berbuat jasa ataupun kebutuhan masyarakat.
- c. Belum atau tidak diadakan akuntabilitas terhadap kegiatan suatu instansi pemerintah, baik akuntabilitas vertikal kebawah, kesamping, maupun keatas. Hal ini disebabkan oleh adanya tolak ukur kinerja setiap instansi pemerintah yang dibakukan secara nasional berdasarkan tanda yang dapat diterima secara umum.
- d. Dalam aktivitasnya aparat pemerintah seringkali terjebak pada pandangan “*ectic*” yakni mengutamakan pandangan dan keinginan birokrasi.

²⁰ Sadu Wasistiono dalam Nomensen Sinamo, *Hukum Administrasi Negara*, Jala Permata Aksara, Jakarta, 2010, hlm. 64

- e. Kesadaran anggota masyarakat pada hak dan kewajiban sebagai warga negara maupun sebagai konsumen masih relatif rendah, sehingga mereka cenderung menerima begitu saja terlebih layanan yang diberikan bersifat cuma-cuma.

Menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009, bahwa pelayanan publik dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum dalam hubungan antara masyarakat dengan penyelenggara pelayanan publik. Undang-Undang tersebut menjadi dasar untuk mewujudkan pelayanan publik sebagaimana yang diharapkan yaitu: (1) terwujudnya batasan dan hubungan yang jelas tentang hak, tanggung jawab, kewajiban dan kewenangan seluruh pihak terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik; (2) terwujudnya sistem penyelenggaraan pelayanan publik yang layak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik; (3) terpenuhinya penyelenggaraan publik dengan peraturan perundang-undangan; dan (4) terwujudnya perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Secara teoritis tujuan pelayanan publik adalah memberikan kepuasan kepada masyarakat, untuk itu dituntut kualitas pelayanan yang baik yang tercermin dalam pelayanan prima. Untuk meningkatkan kualitas dan menjamin penyediaan

pelayan publik, maka dalam penerapannya harus disesuaikan dengan asas umum pemerintahan yang baik yang terdiri dari: asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggara negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas, asas akuntabilitas, asas efisiensi dan asas efektifitas. Dengan demikian, diharapkan mampu memberikan perlindungan bagi setiap warga negara dan penduduk dari penyalahgunaan wewenang didalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Pelayanan publik umumnya memiliki sifat *differential information* dan *interdependence*. Sifat pertama berarti adanya kedudukan yang tidak berimbang antara penyedia pelayanan dan konsumennya yang disebabkan oleh ketidaksetaraan posisi antara penyedia pelayanan dan konsumen. Sifat kedua berarti bahwa keberadaan pelayanan publik dapat mempengaruhi aspek-aspek kehidupan masyarakat. Dengan demikian, Pelayanan publik merupakan bentuk tanggung jawab pemerintah sebagai institusi yang dibentuk guna menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan kepada warga negaranya.²¹ Diharapkan Pelayanan Publik dalam penyelenggaraan Pengaturan Rumah potong Hewan

²¹ Denis L. Toruan, *Reformasi Pelayanan Perizinan dan Pembangunan Daerah: Cerita Sukses Tiga Kota (Purbalingga, Makassar, dan Banjarbaru)*, Masyarakat Transparansi Indonesia, Jakarta, 2010, hlm.22

di Kota Palangka Raya dapat dilaksanakan sebagaimana ketentuan yang berlaku.

B. Kajian Terhadap Asas Atau Prinsip yang Terkait dengan Penyusunan Norma

Berdasarkan kajian teoritik di atas, maka dalam kerangka perumusan Rancangan Peraturan Daerah Kota Palangka Raya, digunakan beberapa asas mendasar sebagai kerangka paradigmatis produk hukum daerah yang partisipatif dan memenuhi kaedah peraturan perundang-undangan yang berlaku.²²

Sesuai ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, pembentukan peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat

²² Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, *Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah*, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, Jakarta, 2011, hlm. 16.

oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang, Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.

- c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.
- d. dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat baik secara filosofis, sosiologis maupun yuridis.
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- f. kejelasan rumusan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

- g. keterbukaan adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan menurut Modoeng, suatu peraturan perundang-undangan yang baik dapat dilihat dari beberapa segi²³:

a. Ketepatan

Ketepatan dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dititikberatkan pada enam ketepatan, yaitu ketepatan struktur, ketepatan pertimbangan, ketepatan dasar hukum, ketepatan bahasa (istilah), ketepatan pemakaian huruf, dan ketepatan tanda baca.

b. Kesesuaian

Kesesuaian dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dititikberatkan pada materi muatan di samping aspek-aspek filosofis, sosiologis dan yuridis. Kesesuaian dimaksud antara jenis peraturan perundang-undangan dengan materi muatannya.

²³ *Ibid*, hlm. 73-75.

c. Aplikatif

Peraturan perundang-undangan tersebut secara aplikatif harus dapat dilaksanakan (*applicable*) dan menjamin kepastian. Suatu peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan daya dukung lingkungan, baik lingkungan pemerintahan yang akan melaksanakan maupun masyarakat tempat peraturan perundang-undangan itu berlaku. Daya dukung tersebut antara lain berkaitan dengan ketenagaan, keuangan, kondisi masyarakat dan sebagainya. Peraturan perundang-undangan harus memberikan kepastian, baik bagi pemerintah maupun masyarakat.

Menurut Van der Viles, untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang baik perlu diperhatikan berbagai asas (*beginselen van behoorlijke regelgeving*), yang terdiri dari²⁴ :

1. Asas tujuan yang jelas
2. Asas organ/lembaga yang tepat
3. Asas perlunya peraturan
4. Asas dapat dilaksanakan
5. Asas konsensus

Asas-asas materil, terdiri dari²⁵ :

²⁴ Lihat Hamid Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita V*, Disertasi, Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 335-343.

²⁵ *Ibid.*

1. Asas tentang terminologi yang jelas
2. Asas tentang dapat dikenali
3. Asas perlakuan yang sama dalam hukum
4. Asas kepastian hukum
5. Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.

Asas-asas yang dikemukakan oleh Van der Viles tersebut, sebagaimana diuraikan oleh Attamimi²⁶ dalam disertasinya dapat diterima di negara kita, karena terdapat kesesuaian dengan sistem pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Penjelasan dari asas-asas formal dan materil tersebut adalah sebagai berikut :

1. Asas tujuan yang jelas, yaitu setiap peraturan perundang-undangan harus dapat mencerminkan dengan jelas tujuan atau sasaran yang hendak dicapai. Tujuan atau sasaran tersebut tidak lain dari berbagai kebijakan (umum atau khusus), baik dalam bidang perundang-undangan maupun dalam bidang-bidang lainnya. Termasuk perkiraan mengenai akibat, seperti beban masyarakat atau negara yang akan ditimbulkan.
2. Asas organ yang tepat, asas ini menegaskan bahwa peraturan perundang-undangan hanya dapat dibuat oleh

²⁶ *Ibid.*

pejabat yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

3. Asas perlunya peraturan, yaitu peraturan perundang-undangan yang dibuat berdasarkan alternatif untuk menyelesaikan suatu masalah pemerintah selain dengan membentuk peraturan perundang-undangan. Prinsip asas ini terkait dengan fungsi pemerintah yang aktif dan bertumpu pada asas legalitas.
4. Asas dapat dilaksanakan, yaitu peraturan perundang-undangan dibuat dengan memperhatikan kemungkinan pelaksanaannya. Suatu peraturan perundang-undangan, seperti reaksi keras masyarakat, menimbulkan beban bagi negara yang begitu besar, ketidaksiapan aparat dan sebagainya.
5. Asas konsensus, asas ini bertitik tolak pada pemikiran bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan pada hakekatnya haruslah dipandang sebagai langkah awal untuk mencapai tujuan-tujuan yang disepakati bersama oleh pemerintah dan rakyat.
6. Asas tentang terminologi yang jelas, asas ini menghendaki agar peraturan perundang-undangan dapat dimengerti oleh masyarakat dan rakyat, baik mengenai kata-katanya maupun struktur atau susunannya.

7. Asas dapat dikenali, setiap peraturan perundang-undangan pada dasarnya harus dapat diketahui secara wajar oleh yang berkepentingan. Asas ini dilaksanakan dengan cara pengundangan atau cara-cara publikasi lainnya.
8. Asas persamaan di depan hukum, dalam hal ini tidak boleh adanya peraturan perundang-undangan yang ditujukan hanya pada sekelompok orang tertentu, karena akan mengakibatkan adanya ketidaksamaan dan kesewenang-wenangan di depan hukum terhadap anggota-anggota masyarakat.
9. Asas kepastian hukum, peraturan perundang-undangan harus menjamin kepastian bagi setiap orang yang berkepentingan. Kepastian ini dapat diperoleh dengan dua cara. Pertama, peraturan perundang-undangan dirumuskan dengan jelas dan tepat. Kedua, peraturan perundang-undangan harus mempertimbangkan dengan baik kepentingan-kepentingan orang yang terkena dan pengaturan ketentuan peralihan yang cukup memadai.
10. Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual, asas ini bertujuan memberikan penyelesaian yang khusus bagi hal-hal atau keadaan-keadaan atau situasi tertentu, sehingga dengan demikian peraturan perundang-undangan dapat memberikan jalan keluar selain bagi masalah umum,

juga bagi masalah-masalah khusus yang dihadapi bagi setiap anggota masyarakat.

Selain harus memperhatikan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, berdasarkan ketentuan pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas:

- a. pengayoman;
- b. kemanusiaan;
- c. kebangsaan;
- d. kekeluargaan;
- e. kenusantaraan;
- f. bhinneka tunggal ika;
- g. keadilan;
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan
- i. pemerintahan;
- j. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- k. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Selain dari asas-asas diatas, Peraturan Daerah sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan dan produk hukum daerah dapat memuat asas lain sesuai substansi Peraturan Daerah yang bersangkutan. Selain itu, DPRD dan

pemerintah daerah dalam menetapkan Peraturan Daerah harus mempertimbangkan unsur kearifan lokal/daerah, sehingga peraturan yang dibentuk tidak hanya sesuai dengan sistem hukum nasional melainkan juga mencerminkan karakteristik daerah.

C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi Yang Ada, serta Permasalahan Yang Dihadapi Masyarakat

Kota Palangka Raya secara geografis terletak pada 113°30`- 114°07` Bujur Timur dan 1°35`- 2°24` Lintang Selatan, dengan luas wilayah 2.678,51 Km² (267.851 Ha) dengan topografi terdiri dari tanah datar dan berbukit dengan kemiringan kurang dari 40%. Secara administrasi Kota Palangka Raya berbatasan dengan:

Sebelah Utara	:	Dengan Kabupaten Gunung Mas
Sebelah Timur	:	Dengan Kabupaten Pulang Pisau
Sebelah Selatan	:	Dengan Kabupaten Pulang Pisau
Sebelah Barat	:	Dengan Kabupaten Katingan

Wilayah Kota Palangka Raya terdiri dari 5 (lima) Kecamatan yaitu Kecamatan Pahandut, Kecamatan Sabangau, Kecamatan Jekan Raya, Kecamatan Bukit Batu dan Kecamatan Rakumpit dengan luas masing-masing 117,25 KM², 583,50 KM², 352,62 KM², 572,00 KM² dan 1.053,14 KM². Jumlah penduduk Kota

Palangka Raya per 31 Desember 2011 sebanyak 224.663 orang, terdiri dari 114.898 (51,14%) laki-laki dan 109.765 (48,86%) perempuan. Tingkat kepadatan penduduk rata-rata 84 orang tiap Km², dengan sebaran penduduk tidak merata, sebagian besar terkonsentrasi di Kecamatan Pahandut dan Kecamatan Jekan Raya (86,79%) dan sisanya (13,21%) tersebar di Kecamatan Bukit Batu, Kecamatan Sabangau dan Kecamatan Rakumpit.

Dalam rangka pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengaturan Rumah Potong Hewan, Tim Naskah Akademik telah melakukan penelitian untuk mendapatkan gambaran objektif mengenai kondisi dan permasalahan yang sedang dihadapi pemerintah Kota Palangka Raya dalam upaya pelaksanaan pengaturan Rumah Potong Hewan. Dan didapati permasalahan yang ada di masyarakat berupa adanya keluhan terhadap pemotongan hewan yang tidak sesuai dengan ketentuan kesehatan, kaidah agama serta kriteria hewan yang dapat dipotong serta terdapat rumah pemotongan hewan ilegal yang belum memenuhi standar yang sudah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan.

D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Peraturan Daerah Kota Palangka Raya Tentang Pengaturan Rumah Potong Hewan.

Kebutuhan masyarakat akan pangan khususnya daging yang sehat merupakan bagian dari pemenuhan hak asasi manusia

dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu Pemerintah Daerah harus menjaga kebutuhan pangan terutama daging ternak yang baik dan sehat bagi warganya, dimana salah satunya dengan cara membangun Rumah Potong Hewan dan menjamin kepastian hukumnya dengan cara membuat Peraturan Daerah yang mengatur tentang Rumah Potong Hewan.

Dengan berlakunya Peraturan Daerah tentang Pengaturan Rumah Potong Hewan tentunya mempengaruhi pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Palangka Raya. Dimana untuk memiliki Rumah Potong Hewan milik Pemerintah Daerah yang sesuai standar tentunya perlu dukungan dana pembebanan dari APBD, baik itu untuk sarana dan prasarana maupun untuk mempersiapkan Sumber Daya Manusia yang ada. Untuk itu jelas dalam penyusunan rancangan peraturan daerah ini perlu pengkajian terlebih dahulu terhadap dampak pembebanan pada APBD, sehingga penggunaan dana APBD nantinya dapat sesuai dan efektif. Timbal balik dari pengeluaran anggaran yang berasal dari APBD terkait penggunaan RPH adalah pemasukan dari PAD Retribusi Daerah.

Bahwa tujuan utama adanya Rumah Potong Hewan adalah dalam rangka menjamin kualitas hasil pemotongan hewan yang aman, sehat, utuh dan halal tentunya perlu disediakan fasilitas dan pelayanan pemotongan hewan yang memenuhi persyaratan.

Hal ini juga erat kaitannya dalam rangka pengendalian dan pengawasan serta pemberian pelayanan terhadap masyarakat yang akan melakukan pemotongan hewan agar memenuhi persyaratan kesehatan dan layak untuk dikonsumsi.

Dengan adanya Rumah Potong Hewan maka selain berfungsi sebagai usaha pengendalian dan pengawasan terhadap pemotongan hewan, bila difungsikan secara maksimal maka dapat juga meningkatkan PAD Daerah melalui retribusi atas jasa pelayanan Rumah Potong Hewan tersebut.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Penerapan otonomi daerah memberikan ruang yang cukup besar bagi daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya. Berkaitan dengan kebijakan di daerah, Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Pemerintah Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Ketentuan tersebut juga tercantum dalam Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang menegaskan bahwa daerah membentuk Peraturan Daerah

untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Selain itu, Peraturan Daerah juga merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah dan materi muatan Peraturan Daerah dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Oleh karena itu, untuk membentuk peraturan yang sesuai dengan proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang telah ditentukan, perlu dilakukan analisis terhadap peraturan perundang-undangan terkait yang menjadi landasan hukum dari peraturan yang akan dibuat. Adapun peraturan yang menjadi landasan hukum dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kota Palangka Raya tentang Pengaturan Rumah Potong Hewan diantaranya:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya dalam Pasal 18 ayat (6) menyebutkan bahwa, “Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Demikian untuk melaksanakan otonomi, maka Pemerintah Daerah Kota Palangka Raya berhak untuk menetapkan Peraturan Daerah tentang Pengaturan Rumah Potong Hewan.

2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1965 tentang Pembentukan Kotapradja Palangka Raya (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 Nomor 48, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2753)

Undang-undang ini dapat disebut "Undang-undang pembentukan Kota Palangka Raya". Tanpa adanya kepastian dari undang-undang ini tentang pembentukan Kota Palangka Raya, maka tidak mungkin adanya penetapan sebuah Peraturan Daerah Kota Palangka Raya tentang Pengaturan Rumah Potong Hewan.

3. 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 perubahan atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan

Dalam Undang-Undang ini disebutkan bahwa:

Pasal 62

- (1) Pemerintah daerah kabupaten/kota wajib memiliki rumah potong hewan yang memenuhi persyaratan teknis.
- (2) Rumah potong hewan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diusahakan oleh setiap orang setelah memiliki izin usaha dari bupati/walikota.

(3) Usaha rumah potong hewan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) harus dilakukan di bawah pengawasan dokter hewan berwenang di bidang pengawasan kesehatan masyarakat veteriner.

4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, klasifikasi urusan pemerintahan terdiri dari 3 (tiga) urusan yakni urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. **Urusan pemerintahan absolut** adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. **Urusan pemerintahan konkuren** adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota. **Urusan Pemerintahan Umum** adalah Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai Kepala Pemerintahan. Dalam ketentuan Pasal 9 dinyatakan bahwa:

- (1) *Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.*

- (2) *Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.*
- (3) *Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota.*
- (4) *Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.*
- (5) *Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.*

Untuk urusan konkuren atau urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota dibagi menjadi urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. **Urusan pemerintahan wajib** adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh semua daerah, sedangkan **urusan pemerintahan pilihan** adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki daerah. Berdasarkan Pasal 9 ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tersebut jelas bahwa urusan konkuren yang

diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan bagi Daerah untuk melaksanakan otonomi daerah. Kemudian dalam Pasal 11 disebutkan bahwa:

- (1) *Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana di maksud dalam Pasal 9 ayat (3) yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan.*
- (2) *Urusan Pemerintahan Wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar.*
- (3) *Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah Urusan Pemerintahan Wajib yang sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar.*

Berkaitan dengan hal tersebut, dalam Pasal 12 ayat (1) diatur ketentuan mengenai jenis urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, yang meliputi:

- a. pendidikan;
- b. kesehatan;
- c. pekerjaan umum dan penataan ruang;

- d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
- e. ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
- f. sosial.

Adapun urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi:

- a. tenaga kerja;
- b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- c. pangan;
- d. pertanahan;
- e. lingkungan hidup;
- f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- g. pemberdayaan masyarakat dan Desa;
- h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
- i. perhubungan;
- j. komunikasi dan informatika;
- k. koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- l. penanaman modal;
- m. kepemudaan dan olah raga;
- n. statistik;
- o. persandian;
- p. kebudayaan;
- q. perpustakaan; dan

r. kearsipan.

Sedangkan urusan pemerintahan pilihan meliputi:

- a. kelautan dan perikanan;
- b. pariwisata;
- c. pertanian;
- d. kehutanan;
- e. energi dan sumber daya mineral;
- f. Perdagangan;
- g. perindustrian; dan
- h. transmigrasi.

5. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 95 Tahun 2012 tentang Kesehatan Masyarakat Veteriner dan Kesejahteraan Hewan.

Peraturan ini merupakan pelaksanaan ketentuan Pasal 65 dan untuk memberikan pengaturan lebih lanjut mengenai kesejahteraan hewan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 66 dan Pasal 67 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan.

Dalam Peraturan Pemerintah ini yang berkaitan dengan Rumah Potong Hewan yaitu :

Pasal 4

- (1) Penjaminan Higiene dan Sanitasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) huruf a dilaksanakan dengan menerapkan cara yang baik pada rantai produksi produk Hewan.

- (2) Cara yang baik pada rantai produksi produk Hewan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi cara yang baik:
 - a. di tempat budidaya;
 - b. di tempat produksi pangan asal Hewan;
 - c. di tempat produksi produk Hewan nonpangan;
 - d. **di rumah potong Hewan;**
 - e. di tempat pengumpulan dan penjualan; dan
 - f. dalam pengangkutan.
- (3) Unit Usaha produk Hewan yang telah menerapkan cara yang baik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) secara terus menerus, diberikan Nomor Kontrol Veteriner.

Paragraf 5

Cara yang Baik di Rumah Potong Hewan

Pasal 8

- (1) Pematangan Hewan potong yang dagingnya diedarkan harus dilakukan di rumah potong Hewan yang:
 - a. memenuhi persyaratan teknis yang diatur oleh Menteri; dan
 - b. menerapkan cara yang baik.
- (2) Pendirian rumah potong Hewan harus memenuhi persyaratan teknis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a.
- (3) Cara yang baik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dilakukan dengan:
 - a. pemeriksaan kesehatan Hewan potong sebelum dipotong;
 - b. penjaminan kebersihan sarana, prasarana, peralatan, dan lingkungannya;
 - c. penjaminan kecukupan air bersih;
 - d. penjaminan kesehatan dan kebersihan personel;
 - e. pengurangan penderitaan Hewan potong ketika dipotong;

- f. penjaminan penyembelihan yang Halal bagi yang dipersyaratkan dan bersih;
 - g. pemeriksaan kesehatan jeroan dan karkas setelah Hewan potong dipotong; dan
 - h. pencegahan tercemarnya karkas, daging, dan jeroan dari bahaya biologis, kimiawi, dan fisik.
- (4) Pemeriksaan kesehatan Hewan potong sebelum dipotong dan pemeriksaan kesehatan jeroan dan karkas setelah Hewan potong dipotong sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan huruf g harus dilakukan oleh Dokter Hewan di rumah potong Hewan atau paramedik Veteriner di bawah Pengawasan Dokter Hewan Berwenang.

6. Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 13/Permentan/OT.140/I/2010 tentang Persyaratan Rumah Potong Hewan Ruminansia dan Unit Penanganan Daging (Meat Cutting Plant).

Dalam Pasal 1 Peraturan Menteri ini dijelaskan bahwa:

1. Ruminansia besar adalah ternak memamah biak yang terdiri dari ternak ruminansia besar, seperti sapi dan kerbau, serta ternak ruminansia kecil, seperti kambing dan domba.
2. Rumah Potong Hewan yang selanjutnya disebut dengan RPH adalah suatu bangunan atau kompleks bangunan dengan desain dan syarat tertentu yang digunakan sebagai tempat memotong hewan bagi konsumsi masyarakat umum.
3. Unit Penanganan Daging (meat cutting plant) yang selanjutnya disebut dengan UPD adalah suatu bangunan

atau kompleks bangunan dengan disain dan syarat tertentu yang digunakan sebagai tempat untuk melakukan pembagian karkas, pemisahan daging dari tulang, dan pemotongan daging sesuai topografi karkas untuk menghasilkan daging untuk konsumsi masyarakat umum.

Sedangkan dalam Pasal 2 dijelaskan:

Peraturan Menteri ini dimaksudkan sebagai acuan dan dasar hukum bagi setiap orang dan pemerintah daerah dalam membangun dan mengembangkan RPH dan UPD.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

Pembentukan Peraturan Daerah memuat suatu rumusan mengenai pandangan hidup, kesadaran dan cita hukum yang berkeadilan dan bermanfaat bagi semua pihak berdasarkan falsafah Pancasila serta cita-cita dari sumber segala peraturan Perundang-undangan yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang tergambar dalam pembukaannya.

Peraturan yang dibentuk merupakan aturan yang memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek dan mampu 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.

Adapun Landasan Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kota Palangka Raya tentang Pengaturan Rumah Potong Hewan yaitu :

A. Landasan Filosofis

Kebutuhan masyarakat akan pangan khususnya daging yang sehat merupakan bagian dari pemenuhan hak asasi manusia dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu Pemerintah Daerah harus menjaga kebutuhan pangan terutama daging ternak yang baik dan sehat bagi warganya, dimana salah satunya dengan cara membangun Rumah Potong Hewan dan menjamin kepastian hukumnya dengan cara membuat Peraturan Daerah yang mengatur tentang Rumah Potong Hewan.

Landasan filosofis dari Pengaturan Rumah Potong Hewan pada dasarnya bertujuan untuk mengelola suatu penataan tempat pelaksanaan aktivitas pemotongan daging hewan, mulai dari letak/lokasi bangunan, persyaratan bangunan, tata cara penanganan limbah serta tata cara pemotongan daging yang sesuai dengan standar.

Dibuatnya suatu regulasi terhadap semua ketentuan yang harus dilaksanakan dalam Pemotongan Hewan maupun pembangunan sarana dan prasarana pemotongan hewan bertujuan untuk membuat suatu keseragaman penanganan

(standar operasional) kegiatan membangun rumah potong hewan serta kegiatan memotong hewan yang pada intinya harus dipenuhi demi kenyamanan, keamanan dan juga kesehatan.

B. Landasan Sosiologis

Pembuatan Peraturan Daerah tentang Pengaturan Rumah Potong Hewan memberi ruang dan peluang bagi pelaku usaha dalam menjalankan dan mengembangkan usaha Pemotongan Hewan, dengan adanya Peraturan Daerah ini maka usaha Pemotongan Hewan baik yang ditangani oleh swasta maupun oleh pihak pemerintah dapat dilaksanakan dengan mengacu pada persyaratan-persyaratan yang sudah ditentukan, sehingga menjamin bahwa dalam rangka menjamin kualitas hasil pemotongan hewan yang aman, sehat, utuh dan halal perlu disediakan fasilitas dan pelayanan pemotongan hewan yang memenuhi syarat.

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa dengan adanya Peraturan Daerah Pengaturan Rumah Potong Hewan memberikan dampak positif bagi keterjaminan peredaran daging yang ASUH bagi masyarakat, terjaga nyaman bagi lingkungan dikarenakan pengelolaan limbah yang terencana. Selain itu juga akan membuka lapangan usaha serta mampu menyumbang Pendapatan Asli daerah dari retribusi Rumah Potong Hewan.

C. Landasan Yuridis

Asas pembentukan dan materi muatan Peraturan Daerah berpedoman pada ketentuan Peraturan Perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia²⁷.

Landasan Yuridis dari Rancangan Peraturan Daerah Kota Palangka Raya tentang Pengaturan Rumah Potong Hewan adalah bahwa untuk memberikan arah, landasan dan kepastian hukum bagi semua pihak yang terkait dalam penyelenggaraan rumah potong hewan, maka diperlukan suatu pengaturan secara khusus;

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH

Jangkauan, arah pengaturan dan ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengaturan Rumah Potong Hewan terdiri atas 16 Bab, yang menjadi regulasi dalam Pengaturan Rumah Potong Hewan di Kota Palangka Raya.

Secara garis besar Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengaturan Rumah Potong Hewan memuat hal-hal sebagai berikut :

²⁷ Pasal 237 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014.

1. BAB I KETENTUAN UMUM

Memuat definisi dan pengertian-pengertian yang ada dalam susbtansi pasal-pasal, sehingga tidak menyebabkan multitafsir.

2. BAB II RUANG LINGKUP

Ruang lingkup yang diatur meliputi :

- a. RPH;
- b. UPD;
- c. persyaratan higiene dan sanitasi;
- d. Sumber Daya Manusia;
- e. Izin Mendirikan RPH dan/atau UPD;
- f. Izin Usaha Pemotongan Hewan dan/atau Penanganan Daging;
- g. pelayanan teknis; dan
- h. pemotongan di luar RPH.

3. BAB III RPH

Mengatur :

Menggambarkan terkait penyelenggaraan Rumah Potong Hewan termasuk di dalamnya perizinan, lokasi, sarana dan prasarana, konstruksi dasar dan peralatan.

4. BAB IV UPD

Menggambarkan terkait penyelenggaraan Unit Penanganan Daging termasuk di dalamnya perizinan, lokasi, sarana dan prasarana, konstruksi dasar dan peralatan.

5. BAB V PERSYARATAN HIGIENE DAN SANITASI

Mengatur :

Hygiene sanitasi yang dapat memastikan bahwa cara produksi karkas, daging dan jeroan dapat diterapkan dengan baik dan

konsisten tanpa melibatkan bahan berbahaya dengan menjaga sanitasi bangunan, lingkungan produksi, peralatan dan baju kerja karyawan secara efektif serta sarana pendukung lainnya.

6. BAB VI SUMBER DAYA MANUSIA

Mengharuskan bahwa Setiap RPH dan UPD harus di bawah pengawasan Dokter Hewan Berwenang di bidang kesehatan masyarakat veteriner.

Setiap RPH harus mempekerjakan paling sedikit 1 (satu) orang Dokter Hewan sebagai Pelaksana dan Penanggung Jawab Teknis pengawasan kesehatan masyarakat veteriner di RPH.

Setiap RPH selain mempekerjakan Dokter Hewan Penanggung Jawab Teknis dapat mempekerjakan paling sedikit 1 (satu) orang tenaga pemeriksa daging (keurmaster) di bawah pengawasan Dokter Hewan Penanggung Jawab Teknis.

Setiap RPH wajib mempekerjakan paling sedikit 1 (satu) orang juru sembelih halal.

7. BAB VII IZIN MENDIRIKAN RPH DAN/ATAU UPD

Mengatur tentang mekanisme dalam mendirikan RPH maupun UPD.

8. BAB VIII IZIN USAHA PEMOTONGAN HEWAN DAN/ATAU PENANGANAN DAGING

Mengharuskan setiap orang atau badan usaha yang melakukan usaha pemotongan hewan dan/atau penanganan daging harus

memiliki izin usaha dari Walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Membuat jenis usaha pemotongan hewan berdasarkan pola pengelolaannya yaitu :

- a. Jenis I: RPH dan/atau UPD milik Pemerintah Daerah yang dikelola oleh Pemerintah Daerah sebagai jasa usaha;
- b. Jenis II: RPH dan/atau UPD milik swasta yang dikelola sendiri atau dikerjasamakan dengan swasta lain; dan
- c. Jenis III: RPH dan/atau UPD milik Pemerintah Daerah yang dikelola bersama antara Pemerintah Daerah dengan swasta.

Serta mengatur Kategori usaha pemotongan hewan

9. BAB IX PELAYANAN KESEHATAN MASYARAKAT VETERINER

Dalam rangka menjamin dan memenuhi kriteria aman, sehat, utuh, dan halal terhadap karkas, daging, dan jeroan yang dihasilkan oleh RPH atau UPD perlu dilakukan pelayanan kesehatan masyarakat veteriner di RPH dan UPD oleh Dokter Hewan Berwenang atau Dokter Hewan Penanggung Jawab Teknis yang disupervisi oleh Dokter Hewan Berwenang.

Hewan dan daging yang mengidap penyakit berbahaya wajib diserahkan oleh pemiliknya kepada Pemerintah Daerah untuk dimusnahkan seluruhnya dengan biaya pemusnahan ditanggung oleh Pemerintah Daerah.

10. BAB X PEMOTONGAN HEWAN DILUAR RPH

Mengatur pengecualian pemotongan hewan tidak dilakukan di

RPH dikarenakan:

- a. upacara keagamaan;
- b. upacara adat; atau
- c. pemotongan darurat.

11. BAB XI PEMBINAAN DAN PENGAWASAN

Mengatur mengenai pembinaan dan pengawasan terhadap Rumah Potong Hewan dan Unit Pelayanan Daging.

12. BAB XII SANKSI ADMINISTRATIF

Sanksi administratif diberikan kepada setiap orang atau badan yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan dan norma yang diatur dalam Perda tentang Pengaturan Rumah Potong Hewan.

Sanksi dapat berupa :

- a. peringatan secara tertulis;
- b. penghentian sementara dari kegiatan, produksi, dan/atau peredaran;
- c. pencabutan nomor pendaftaran dan penarikan produk dari peredaran;
- d. pencabutan izin; atau
- e. pengenaan denda.

13. BAB XIII KETENTUAN PENYIDIKAN

Penyidikan selain Pejabat Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia, Pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu yang lingkup tugas dan dari tanggung jawabnya meliputi peternakan dan

kesehatan hewan diberi wewenang khusus sebagai penyidik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Penyidikan dilakukan terhadap setiap orang yang diduga melakukan tindak pidana di bidang peternakan dan kesehatan hewan.

14.BAB XIV KETENTUAN PIDANA

Ketentuan pidana mengatur ketentuan bagi setiap orang atau pejabat yang berwenang, badan atau korporasi yang melanggar Perda tentang Pengaturan Rumah Potong Hewan yaitu berupa kurungan badan dan/atau denda.

15.BAB XV KETENTUAN PERALIHAN

Memuat penyesuaian pengaturan tindakan hukum atau hubungan hukum yang sudah ada berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang lama terhadap Peraturan Perundang-undangan yang baru, yang bertujuan untuk:

- a. menghindari terjadinya kekosongan hukum;
- b. menjamin kepastian hukum;
- c. memberikan perlindungan hukum bagi pihak yang terkena dampak perubahan ketentuan Peraturan Perundang-undangan; dan
- d. mengatur hal-hal yang bersifat transisional atau bersifat sementara.

16.BAB XVI KETENTUAN PENUTUP

Ketentuan penutup memuat ketentuan untuk mencabut seluruh atau sebagian pasal terhadap peraturan terdahulu dan mengamanatkan untuk pengaturan lebih lanjut terkait pelaksanaan peraturan daerah Pengaturan Rumah Potong Hewan dan memberikan wewenang kepada Walikota untuk mengaturnya.

BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Pemerintah Kota Palangka Raya sampai saat ini masih mengalami kesulitan dalam rangka melakukan penertiban, pengawasan dan pengendalian terhadap rumah potong hewan yang ada di wilayah Kota Palangka Raya.
2. Alasan yang paling mendasari perlunya dibentuk Peraturan Daerah Kota Palangka Raya tentang Rumah Potong Hewan adalah semata-mata menjalankan tugas Pemerintah Daerah dalam melindungi masyarakatnya dari bahaya bahan pangan berupa daging yang tidak sehat. Kebutuhan masyarakat akan pangan khususnya daging yang sehat merupakan bagian dari pemenuhan hak asasi manusia dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu Pemerintah Daerah harus menjaga kebutuhan pangan terutama daging ternak yang baik dan sehat bagi warganya, dimana salah satunya dengan cara membangun Rumah Potong Hewan dan menjamin kepastian hukumnya dengan cara membuat Peraturan Daerah yang mengatur tentang Rumah Potong Hewan.
3. **Landasan filosofis** yang mendasari dibentuknya Peraturan Daerah tentang Pengaturan Rumah Potong Hewan adalah

Kebutuhan masyarakat akan pangan khususnya daging yang sehat merupakan bagian dari pemenuhan hak asasi manusia dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu Pemerintah Daerah harus menjaga kebutuhan pangan terutama daging ternak yang baik dan sehat bagi warganya, dimana salah satunya dengan cara membangun Rumah Potong Hewan dan menjamin kepastian hukumnya dengan cara membuat Peraturan Daerah yang mengatur tentang Rumah Potong Hewan.

Landasan sosiologis yang mendasari dibentuknya Peraturan Daerah tentang Pengaturan Rumah Potong Hewan adalah memberi ruang dan peluang bagi pelaku usaha dalam menjalankan dan mengembangkan usaha Pemotongan Hewan, dengan adanya Peraturan Daerah ini maka usaha Pemotongan Hewan baik yang ditangani oleh swasta maupun oleh pihak pemerintah dapat dilaksanakan dengan mengacu pada persyaratan-persyaratan yang sudah ditentukan, sehingga menjamin bahwa dalam rangka menjamin kualitas hasil pemotongan hewan yang aman, sehat, utuh dan halal perlu disediakan fasilitas dan pelayanan pemotongan hewan yang memenuhi syarat.

Landasan yuridis yang mendasari dibentuknya Peraturan Daerah tentang Pengaturan Rumah Potong Hewan adalah

bahwa untuk memberikan arah, landasan dan kepastian hukum bagi semua pihak yang terkait dalam penyelenggaraan rumah potong hewan, maka diperlukan suatu pengaturan secara khusus;

4. Sasaran yang akan dituju adalah terciptanya Kota Palangka Raya yang sehat akan pangan khususnya bahan pangan daging. Jadi semua bahan pangan yang berupa daging dapat terkontrol dengan baik bila pemotongan atau penyembelihannya dilakukan dengan baik dan benar tentunya di Rumah Potong Hewan yang berizin. Sedangkan arah jangkauannya adalah mengatur Rumah Potong Hewan agar sesuai standar sehingga bahan pangan berupa daging yang dihasilkan itu sehat higienis dan bebas dari bakteri, sehingga aman dikonsumsi oleh masyarakat. Dengan adanya peraturan daerah tentang Pengaturan Rumah Potong Hewan maka dapat meminimalisir peredaran daging yang tidak higienis, memudahkan mendata kebutuhan dan juga pasokan daging serta dapat memberikan pemasukan bagi daerah berupa Pendapatan Asli Daerah (PAD) dari retribusi yang dihasilkan dalam aktivitas pemotongan hewan. Keberadaan Perda ini diharapkan menjadi payung hukum dan mampu memberikan solusi terhadap permasalahan di bidang RPH baik bagi

Pemerintah Kota Palangka Raya, pelaku usaha RPH (baik yang sudah berjalan maupun yang akan membuka usaha di bidang RPH) dan bagi masyarakat secara sosial, budaya dan juga secara aturan.

B. Saran

1. Tim Naskah Akademik berpendapat bahwa perlu adanya Rancangan Peraturan Daerah Kota Palangka Raya tentang Pengaturan Rumah Potong Hewan, yang akan dijadikan acuan atau landasan hukum dalam penyelenggaraan Rumah Potong Hewan di wilayah Kota Palangka Raya..
2. Untuk mendukung pelaksanaan dan penegakan Perda tentang Pengaturan Rumah Potong Hewan diharapkan Pemerintah Kota Palangka Raya (Pemko) menyiapkan lokasi yang tidak bertentangan dengan rencana umum tata ruang dan rencana detail tata ruang wilayah Kota Palangka Raya, disamping itu Pemko melalui dinas terkait sebagai leading sektor pelaksanaan Perda Pengaturan Rumah Potong Hewan harus saling bersinergi dalam perumusan peraturan petunjuk teknis melalui Peraturan Walikota yang diamanatkan oleh Perda sehingga arah tujuan dan pelaksanaan Perda menjadi jelas. Selain itu aparat penegak Perda juga harus menyiapkan SDM

untuk mengantisipasi pelanggaran Perda yang mungkin terjadi.

3. Pemerintah Kota Palangka Raya juga wajib melakukan monitoring terhadap keberadaan dan aktivitas RPH, hal tersebut dilakukan untuk mengetahui sejauh mana proses penerapan Perda RPH, apakah substansi Perda sudah kompleks atau bahkan ada substansi Perda yang menjadi kendala dalam pengaturan RPH. Dari rangkaian monitoring tersebutlah dapat dijadikan dasar evaluasi oleh instansi terkait terhadap Perda RPH apakah Perda tersebut sudah dapat berjalan sebagaimana mestinya atau masih perlu penyempurnaan lebih lanjut.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-undangan :

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Negara Kesatuan;

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1965 tentang Pembentukan Kotapradja Palangka Raya;

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana;

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen;

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan;

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik;

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-Undang;

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

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

Peraturan Menteri Pertanian Nomor 13/PERMENTAN/OT.140/1/2010 tentang Persyaratan Rumah Potong Hewan Ruminansia dan Unit Penanganan Daging (*Meat Cutting Plant*);

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah;

Buku :

Maria Farida I.S, "*Ilmu Perundang-undangan (Dasar-dasar dan Pembentukannya)*", (Yogyakarta : Kanisus, 2006).

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Cetakan ke-11. Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2009.

Hardijan Rusli, "*Metode Penelitian Hukum Normatif: Bagaimana?*", Law Review Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan, Volume V No. 3 Tahun 2006.

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2009.

Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta : Universitas Indonesia, 1984.

Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta : UI Press, 1986.

Website :

[WWW.Kamus Bahasa Indonesia.org](http://WWW.KamusBahasaIndonesia.org).

<http://dilihatya.com/1741/pengertian-usaha-menurut-para-ahli>.

http://pengertian-pengertian_info.blogspot.co.id/2015/05/pengertian-permainan-menurut-ahli.html.

KATA PENGANTAR

Segala puji bagi Allah SWT yang telah memberikan kesehatan, taufiq, qudrat dan iradat-Nya kepada kami (Tim Penyusun), sehingga penyusunan naskah akademik ini dapat kami selesaikan.

Kami akui naskah akademik ini dapat tersusun sedemikian rupa, tidak lepas dari peran serta dan bantuan dari berbagai pihak.

Dengan mengharap ridho Allah SWT kami berharap semoga naskah akademik ini memenuhi syarat pembuatannya, sehingga dapat bermanfaat dalam penelitian dan pengkajian selanjutnya, yakni penyempurnaan draf dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kota Palangka Raya tentang Pengaturan Rumah Potong Hewan.

Sekian dan terima kasih.

Palangka Raya,

2017

Tim Penyusun,

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	i	
DAFTAR ISI	ii	
BAB I PENDAHULUAN		
A. Latar Belakang	1	
B. Identifikasi Masalah	7	
C. Tujuan dan Kegunaan Naskah Akademik	7	
D. Metode Penelitian	9	
BAB II KAJIAN TEORITIS DAN EMPIRIS		
A. Kajian Teoritis	12	
B. Kajian Terhadap Asas Atau Prinsip yang Terkait Dengan Penyusunan Norma	33	
C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi Yang Ada, Serta Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat	41	
D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Peraturan Daerah Kota Palangka Raya tentang Pengaturan Rumah Potong Hewan	42	
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN TERKAIT		44
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, YURIDIS DAN SOSIOLOGI		
A. Landasan Filosofis	55	
B. Landasan Sosiologis	56	
C. Landasan Yuridis	57	
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH ..		57
BAB VI PENUTUP		
A. Kesimpulan	64	
B. Saran	67	
DAFTAR PUSTAKA		

NASKAH AKADEMIK

RANCANGAN PERATURAN DAERAH
TENTANG
PENGATURAN RUMAH POTONG HEWAN



Tim Penyusun :

1. Dra. SITTI MASMAH.W
2. SRI SULASTRI, S.H., M.Si
3. Dr. SABIAN USMAN, S.H., M.Si
4. C.H. KADARISMANTO, S.H
5. M. SAUBARI KUSMIRAN, S.P
6. DOAA R.D MADDOLANGAN, S.H
7. KASIANUS, S.Pt
8. WALSTER, S.H
9. YULLI, S.Pi
10. MUHAMMAD SAIFUL MUJAB, S.Hi
11. NADA, S.H

**DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
KOTA PALANGKA RAYA
TAHUN 2017**