



ANALISA DAN EVALUASI

PERATURAN DAERAH KABUPATEN TIMOR TENGAH SELATAN NOMOR 2 TAHUN 2017 TENTANG KARTU IDENTITAS KEPEMILIKAN TERNAK

Oleh:

Mirza Satria Buana, S.H, M.H, Ph.D

Dr. Hj. Erlina, S.H, M.H

Dr. Ir. H. Abrani Sulaiman, MSc

Muhammad Erfa Ridhani, S.H, M.H

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMBUNG MANGKURAT**

2021

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia sebagai negara dengan bentang daratan terluas di wilayah Asia Tenggara memiliki potensi Sumber Daya Alam (SDA) yang sangat menjanjikan.¹ Dalam sektor industri peternakan, Indonesia tidak hanya unggul dalam konteks luas bentang daratan, namun juga didukung iklim tropis dan sumber daya genetik ternak yang bervariasi. Dengan potensi-potensi diatas, Indonesia sangat mungkin mencapai swasembada daging, terutama daging sapi. Bahkan dengan sistem manajerial yang unggul dan professional, Indonesia berpotensi untuk dapat kembali menjadi salah satu eksportir daging sapi terkemuka di kawasan Asia Pasifik seperti di tahun 1970an silam.²

Pemerintah terus berupaya mengejar swasembada daging sapi, walaupun secara kuantitatif jumlah besaran populasi ternak sapi potong masih belum berimbang dengan kebutuhan pangan penduduk di Indonesia. Secara nasional konsumsi daging terutama daging sapi masih sangat rendah, jika dibandingkan dengan negara-negara maju. Pada tahun 2017, berdasarkan statistik pertanian konsumsi daging rata-rata masyarakat Indonesia hanya 4,69 kg per kapita per tahun. Konsumsi daging terbesar adalah daging ayam ras (*broiler*) sebesar 3,65 kg/kapita/tahun atau 77,8% dari total konsumsi daging, sedangkan konsumsi daging sapi hanya 0,26 kg/kapita/tahun.³ Namun progresifitas pertumbuhan populasi sapi potong di Indonesia sudah meningkat tajam 2,70 % pada tahun 2019. Hal tersebut menunjukkan bahwa laju pertumbuhan populasi sapi potong sudah hampir melampaui laju pertumbuhan penduduk

¹ John D Legge, Indonesia, *Britannica* < <https://www.britannica.com/place/Indonesia>>, diakses pada tanggal 14 Mei 2021.

² Iskandar A Nuhung, Kinerja, Kendala dan Strategi Pencapaian Swasembada Daging Sapi, *Forum Penelitian Agro Ekonomi*, Volume 33 (1), 2015, 63-80, hlm. 64.

³ Kementerian Pertanian, Statistik Pertanian 2017 (Jakarta: Kementerian Pertanian, 2017), < <http://epublikasi.setjen.pertanian.go.id/arsip-perstatistikan/160-statistik/statistik-pertanian/533-statistik-pertanian-2019>>, diakses pada tanggal 13 Mei 2021.

Indonesia sebesar 1,1%.⁴ Selain itu, program swasembada dimaksudkan sebagai upaya untuk mencukupi kebutuhan domestik, sehingga dapat mengurangi impor secara tertahap.

Fenomena impor daging sapi telah lama menjadi isu yang mengundang perdebatan berbagai kalangan, karena ditengarai telah menjadi *playing field* bagi mereka yang ingin meraup keuntungan koruptif dari proses impor tersebut.⁵ Selisih harga daging sapi di negara-negara asal impor dan di pasar domestik hampir mencapai 100%, hal ini menjadi daya tarik ekonomi yang sangat menggiurkan, sekaligus membuka kesempatan praktek koruptif. Impor sapi yang terdiri dari sapi hidup (untuk bibit dan bakalan) dan daging sapi nilainya cenderung semakin meningkat. Pada tahun 2020 nilai impor sapi mencapai US\$1.039 juta atau setara dengan Rp13,8 triliun (kurs Rp14.000 per US\$).⁶ Keuntungan impor daging sapi relatif lebih besar dibandingkan dengan impor daging jenis lainnya.⁷ Hal ini diperkuat dengan data bahwa impor daging sapi menyumbang 21,44% terhadap total nilai impor peternakan sedangkan nilai impor peternakan merupakan 18,29% dari total nilai impor hasil pertanian nasional. Prediksi keuntungan tersebut belum termasuk keuntungan impor jeroan yang mana volumenya juga cukup besar.⁸

Guna mencapai target kemandirian pangan di era industri 4.0, berbagai upaya kebijakan pemerintah telah dilakukan guna mewujudkan program swasembada daging sapi. Upaya-upaya tersebut lebih diprioritaskan terhadap pembenahan di sektor hulu sampai dengan sektor hilir. Program swasembada daging sapi yang berkaitan dengan masalah pangan merupakan salah satu prioritas utama yang tertuang di dalam dua periode RPJMN (Rencana

⁴ Kementerian Pertanian, Statistik Pertanian 2019 (Jakarta: Kementerian Pertanian, 2019), <<http://epublikasi.pertanian.go.id/arsip-perstatistikan/713-statistik-pertanian-2019>>, diakses pada tanggal 13 Mei 2021.

⁵ Tempo, Suap Daging PKS, Begini Awal Mulanya, 31 Januari 2013, <<https://nasional.tempo.co/read/458101/suap-daging-pks-begini-awal-mulanya>>, diakses pada tanggal 14 Mei 2021.

⁶ Kementerian Pertanian, Statistik Pertanian 2020 (Jakarta: Kementerian Pertanian, 2020), <<http://epublikasi.setjen.pertanian.go.id/publikasi/perstatistikan>>, diakses pada tanggal 13 Mei 2021.

⁷ Nuhung, *Op.cit*, hlm. 64.

⁸ *Ibid.*

Pembangunan Jangka Menengah Nasional).⁹ Kebijakan tersebut semata-mata bertujuan untuk mencapai ketahanan pangan dan kedaulatan pangan sebagai wujud dari kemandirian ekonomi.

Dalam konteks perundang-undangan, pemerintah telah mengeluarkan berbagai kebijakan-kebijakan strategis dalam bidang industri peternakan, semisal: Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 49/Permentan/PK.440/10/2016 tentang Pemasukan Ternak Ruminansia Besar ke dalam Wilayah Negara Republik Indonesia dan mengembangkan Kawasan Peternakan sesuai dengan Keputusan Menteri Pertanian Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 43/Kpts/PD.010/1/2015 tentang Penetapan Kawasan Sapi Potong, Kerbau, Kambing, Sapi Perah, Domba dan Babi Nasional.

Dalam konteks urusan pemerintahan daerah yang dijalankan lewat prinsip desentralisasi, daerah-daerah dapat mengurus urusan/kewenangan yang disebutkan sebagai urusan daerah konkuren untuk menjalankan urusan-urusan yang diserahkan oleh pemerintah pusat. Praktek otonomi daerah tentu memiliki beberapa keuntungan dan kelebihan.¹⁰ Dalam daftar kawasan-kawasan dengan potensi peternakan unggulan, Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT) menjadi salah satu wilayah dengan potensi peternakan yang cukup menjanjikan. Oleh karenanya, beberapa kabupaten/kota di provinsi tersebut memiliki beberapa produk hukum daerah yang berisi kebijakan-kebijakan strategis dalam bidang peternakan, salah satunya adalah Peraturan Daerah Kabupaten Timor Tengah Selatan Nomor 2 Tahun 2017 tentang Kartu Identitas Kepemilikan Ternak.

Isu-isu krusial dari Peraturan Daerah (Perda) diatas diantaranya adalah terkait dengan pemenuhan kepastian hukum bagi para peternak dengan memiliki Kartu Identitas Kepemilikan Ternak (KIKT) dan Bukti Kepemilikan Ternak (BKT), sebagai alat bukti kepemilikan yang sah dan dokumen pendukung pemilikan ternak yang diberikan kepada pemilik ternak, berisi data identitas ternak dan nomor seri KIKT. Penting juga dicermati dan dielaborasi terkait perspektif Perda yang meletakkan hewan-hewan ternak semata sebagai komoditas dan beberapa teknis pengaturan dalam Perda yang mungkin menafikan aspek-

⁹ Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 tentang RPJM 2015-2019. Lihat juga, Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020 tentang RPJM 2020-2024.

¹⁰ Walter Kälin, “Decentralization – Why and How”, in *SDC Decentralization and Development* (Swiss Agency for Development and Cooperation, 1999), hlm. 46.

aspek kesejahteraan hewan sebagaimana telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹¹ Penelitian ini akan melakukan analisis terhadap Perda diatas dalam perspektif nilai-nilai Pancasila dan asas-asas materiil perundang-undangan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan pada deskripsi singkat latar belakang masalah diatas, penelitian ini akan menjawab beberapa rumusan-rumusan masalah, sebagai berikut:

1. Bagaimana kebijakan politik hukum dalam konteks industri peternakan yang sesuai dengan prinsip negara hukum dan nilai-nilai Pancasila?
2. Apakah norma-norma pengaturan dalam Perda *a quo* telah selaras, harmonis dan berorientasi pada nilai-nilai luhur Pancasila?

C. Tujuan dan Kegunaan

Sebagai ikhtiar akademik untuk menjawab rumusan-rumusan masalah diatas, penelitian ini bermaksud untuk dapat memberikan pemahaman dan pengayaan yang komprehensif terhadap esensi norma-norma hukum dalam Perda *a quo* dengan dihadapkan dengan prinsip negara hukum dan nilai-nilai luhur Pancasila.

Penelitian ini bertujuan untuk mendapatkan suatu penjelasan yang preskriptif terkait apakah Peraturan Daerah tentang telah selaras dan harmonis dengan nilai-nilai Pancasila atau mungkin masih jauh dari idealitas, dengan kata lain peraturan perundang-undangan tersebut bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila. Penelitian ini tidak semata berorientasi pada hasil akhir/simpulan yang bersifat preskriptif, namun juga akan secara deskriptif-elaboratif mengetengahkan beberapa pilihan-pilihan politik hukum dalam konteks industri peternakan yang selaras dengan nilai-nilai Pancasila.

D. Metode Penelitian

¹¹ Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan. Lihat, Peraturan Pemerintah Nomor 95 Tahun 2012 tentang Kesehatan Masyarakat Veteriner dan Kesejahteraan Hewan. Lihat juga, Pasal 302 Ayat (2), Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) terkait tindakan penganiayaan hewan.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum interdisipliner (*socio-legal methodology*); dimana hukum (dalam hal ini teks perundang-undangan) tidak hanya dimaknai sebagai obyek kajian yang bebas nilai, namun sebaliknya dimaknai sebagai obyek yang kaya akan nilai-nilai (termasuk nilai non-hukum).¹² Dalam penelitian ini juga akan dipaparkan beberapa perspektif dalam bidang ilmu peternakan, dengan tujuan agar penelitian dapat mencandara obyek penelitian dengan perspektif yang lebih holistik dan komprehensif. Teks hukum tidak dapat berdiri sendiri, namun memiliki banyak ruang-ruang jejaring (*network system*) yang saling berkelindan dan mempengaruhi baik dalam proses perumusan norma (*legal drafting*) maupun dalam tataran implementasi.¹³

Penelitian hukum interdisipliner dengan sifatnya yang mendalam dan sekaligus filosofis, dianggap sebagai paradigma penelitian yang berikhtiar tidak semata mencari makna ‘teks’, namun juga memahami ‘pre-teks’ atau pra kondisi dari suatu teks, dan juga memahami ‘konteks’ dimana teks hukum di aplikasikan dalam ranah riil.¹⁴ Untuk memahami ‘teks’ secara komprehensif diperlukan pendekatan-pendekatan penelitian, semisal pendekatan perundang-undangan (*statutory approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan sistematis (*systematically approach*) dan yang lebih penting pendekatan teoritik-filosofis (*philosophical and theoretical approach*) dari suatu perundang-undangan.¹⁵

Metode penelitian hukum interdisipliner memiliki padanan dengan *Regulatory Impact Analysis* (RIA) yang sama-sama berorientasi pada dimensi holistik sekaligus evaluatif-kritikal terhadap perundang-undangan. RIA sendiri memiliki 3 (tiga) dimensi yang saling berkelindan dan mempengaruhi, yaitu sebagai: proses, alat dan logika (paradigma) berpikir.¹⁶

¹² Reza Banakar dan Max Travers (eds), *Law and Society Theory*, (Hart Publishing, 2013), hlm. 78.

¹³ Michael King dan Chris Thornhill, *Nilkas Luhmann’s Theory of Politics and Law*, (Palgrave, 2003), hlm. 65.

¹⁴ Banakar, *Op.cit* 15, 89.

¹⁵ Jonaedi Efendi dan Johnny Ibrahim, *Metode Penelitian Hukum: Normatif dan Empiris* (Prenada Media, 2018).

¹⁶ Fendi Setyawan, *Kajian dan Evaluasi Regulasi yang Bertentangan dengan Nilai-Nilai Pancasila* (BPIP, 2019), hlm. 4. Lihat juga, *Global Indicators of Regulatory Governance: Worldwide Practice of Regulatory Impacts Assessment* (World Bank), <
<http://documents.worldbank.org/curated/en/905611520284525814/Global-Indicators-of-Regulatory->

RIA sebagai sebuah proses melakukan penilaian secara sistematis atas signifikansi dampak (baik secara positif maupun negatif) dari sebuah regulasi. Penilaian ini dapat dilakukan baik untuk mengukur dampak dari regulasi yang sedang diusulkan (*ex ante*) maupun dampak nyata dari sebuah regulasi yang sudah ada dan tengah berjalan (*ex post*).¹⁷ RIA merupakan salah satu instrumen dalam melakukan reformasi regulasi untuk meningkatkan kualitas peraturan perundang-undangan yang dibangun oleh pemerintah, baik pada prosesnya maupun dampaknya. Ketiga dimensi tersebut memiliki titik tekan yang sama dengan *socio-legal methodology* yakni untuk mendapatkan simpulan yang komprehensif, tidak semata tekstual, namun juga filosofis, teoritik dan kontekstual.

Governance-Worldwide-Practices-of-Regulatory-Impact-Assessments.pdf>, diakses pada tanggal 24 April 2021.

¹⁷ Regulatory Impact Assessment in Developing and Transition Economies: A Survey of Current Practice”, *Working Paper Series*, Centre on Regulation and Competition, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, 2004, hlm. 5. Diakses dari <<http://idpm.man.ac.uk/crc/>> pada tanggal 20 April 2021.

BAB II

KAJIAN TEORITIK, IDEOLOGIS, FILOSOFIS, YURIDIS DAN SOSIOLOGIS

A. Tanggung-Jawab Negara dalam Pemenuhan Hak Asasi

Postulat awal dari nilai kemanusiaan adalah universalitas, yang diartikan sebagai keluasan jangkauan (*reach*) dari hak dan kebebasan manusia itu sendiri. Setiap individu memiliki hak dan kewajiban terlepas dari asal-usul, ras, suku, agama dan kepercayaannya. Karena sifat universal tersebut, hak-hak azasi dan kebebasan dianggap sebagai hak terpenting (*high priority right*), namun bukan berarti hak dan kebebasan bersifat absolut, karena hak dan kebebasan pasti dapat dibatasi oleh negara dengan alasan-alasan yang logis dan darurat.¹⁸ Namun makna hak asasi tersebut tidak semata lagi milih ‘manusia’, namun dapat bermakna luas mencakup hak sungai, lautan dan bahkan hewan-hewan.¹⁹

Selain bersifat universal, nilai-nilai kemanusiaan universal tersebut juga menekankan beberapa prinsip-prinsip penting, semisal: *inherent* (melekat), *inalienable* (tidak dapat dicabut), *indivisible* (tidak dapat diwakilkan), *interrelated* (saling berhubungan), *equality* (mendorong persamaan hak), dan *non-discrimination* (non-diskriminasi).²⁰

Nilai kemanusiaan yang bersifat abstrak-filosofis tersebut kemudian di institusionalisasikan kedalam instrumen hukum internasional lewat Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM). Secara legal-formal, DUHAM dianggap ‘universal’ karena pada tanggal 10 Desember 1948, lewat mekanisme Rapat Umum PBB, negara-negara anggota PBB tidak menolak DUHAM dan kemudian PBB secara formal mengadopsi DUHAM sebagai

¹⁸ Tore Lindhorm, *Philosophical and Theoretical Underpinning of Human Rights – With an Upbeat Prospect on Religion in Support of Human Rights*, (Unpublished Paper, 2017), hlm. 2.

¹⁹ Cass R. Sunstein, *The Rights of Animals*, *Chicago Unbound University of Chicago Law*, 387, 2003, 387-399, hlm. 387.

²⁰ Istvan Lakatos, *Thoughts on Universalism versus Cultural Relativism*, *Journal of International and European Law*, 2018 (1), hlm. 56.

‘kekuatan moral’ penegakan HAM yang berlaku untuk semua negara (universal). Walau ada delapan negara yang *abstain*, namun hal tersebut tidaklah mengurangi legitimasi DUHAM.²¹

Aspek universalisme HAM Internasional juga dapat dicermati pada pasal-pasal awal dalam DUHAM, semisal: “*all human beings are born free and equal in dignity and rights. They are endowed with reason and conscience and should act toward one another in a spirit of brotherhood.*”²²

Pasal diatas merupakan ‘jantung’ dari DUHAM, karena secara filosofis menjelaskan tujuan mulia dari DUHAM itu sendiri. Kata ‘*all*’ bermakna bahwa DUHAM memiliki daya ikat moral kepada semua orang, tanpa memandang suku, ras dan agama/kepercayaan orang tersebut; kata ‘*human being*’ bermakna bahwa DUHAM sudah melampaui konsep domestik-nasional tentang hak warga negara (*citizenship rights*), dengan memberi penekanan bahwa setiap manusia (termasuk orang yang tidak memiliki kewarganegaraan, kelompok minoritas dan pengungsi atau pencari suaka) memiliki derajat hak yang sama; kata ‘*free*’ dan ‘*equal*’ merupakan tujuan mulia yang ingin dicapai oleh DUHAM, karena ‘kebebasan’ dan ‘kesamaan’ merupakan aspek manusiawi yang sudah melekat (*inherent*) dalam diri manusia. Konsep ‘*dignity*’ atau kemartabatan manusia yang merupakan inti dari hak dan kebebasan itu sendiri. Konsep-konsep diatas, jelas merupakan konsep yang universal karena dianggap sebagai sebuah keniscayaan di semua lingkup masyarakat yang menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia.²³

Postulat kedua dari kemanusiaan universal adalah penekanan pada tanggung-jawab (*state’s responsibility*) dan kewajiban negara (*state’s obligation*) dalam menghormati, melindungi dan memenuhi hak dan kebebasan warga negaranya. Dalam konsep ini ditekankan bahwa negara dan pemerintah adalah pengemban amanah untuk menjaga hak-hak warga negara (*duty bearer*) sedangkan warga negara adalah pemangku hak dan kebebasan (*rights’ holder*). Lewat relasi diatas, negara dan pemerintah memiliki lebih banyak

²¹ M A Glendon, *A World Made New: Eleanor Roosevelt and the Universal Declaration of Human Rights* (Random House Trade, 2002), 34.

²² Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, Pasal 1.

²³ Mirza Satria Buana, ‘Menelaah Konsep Universalisme-Selektif dalam Diskursus HAM Universalisme dan Relativisme Budaya’, dalam Al-Khanif, Herlambang P. Wiratraman dan Manunggal K Wardaya (eds), *Hak Asasi Manusia: Dialektika Universalisme vs Relativisme di Indonesia*, (LKIS, 2017), hlm. 24.

kewajiban-kewajiban ketimbang warga negara, hal ini karena negara dan pemerintah adalah pemegang kuasa penuh yang memiliki banyak alat bantu dan kebijakan untuk melindungi kepentingan-kepentingan rakyatnya.²⁴

Salah satu perwujudan konkrit dari tanggung-jawab negara tersebut adalah lewat kebijakan pelayanan publik kepada masyarakat, dimana kesehatan salah satu aspek terpenting dari pelayanan publik, dimana pemerintah bertanggung-jawab mengelola sumber daya publik (*common and public resources*). Dalam perspektif otonomi daerah, pemerintah daerah sebagai pengambilan kebijakan diyakini mampu menyederhanakan kompleksitas pengelolaan sumberdaya, mengintensifkan pembinaan sumberdaya, dan menekan peluang munculnya perilaku-perilaku *free-rider* atau *moral hazard*.²⁵

Selain mendekatkan pelayanan publik kepada masyarakat, otonomi daerah juga dianggap mampu menurunkannya biaya-biaya transaksi (*transaction cost*). Bagi Indonesia dengan fisik geografis yang luas dan 'berat', akan terbebani dengan biaya transaksi yang tinggi, meliputi biaya-biaya informasi dan biaya pengamanan. Selain itu, kewenangan desentralisasi juga dapat membangkitkan insentif untuk meningkatkan alokasi sumberdaya dan modal dari daerah setempat (*resources movement and spending effect*). Keadaan ini bukan saja berimplikasi kepada produktivitas (*efficiency*) namun juga terhadap kesejahteraan (*equity*) masyarakat sekitar.²⁶

Postulat ketiga dari konsep kemanusiaan universal adalah jawaban terhadap kritik pengabaian kewajiban dari konsep kemanusiaan universal yang semata menekankan pada hak dan kebebasan. Sejatinya, kemanusiaan universal tidak hanya menekankan pada hak dan kebebasan warga negara yang dijamin oleh konstitusi negara (hak-hak konstitusional). Walaupun benar adanya bahwa nilai-nilai kemanusiaan universal (terutama yang bersifat *non-derogable rights*) memang tidak memerlukan pra-kondisi, semisal hak hidup (*right to life*) tidak lah memerlukan suatu kewajiban sebelum mendapatkan hak hidup tersebut. Namun dalam konteks hak-hak yang bersifat *reciprocal* (timbang-balik) semisal dalam relasi

²⁴ *Ibid*, hlm. 25.

²⁵ Iwan Nugroho, Nilai-Nilai Pancasila Sebagai Falsafah Pandangan Hidup Bangsa Untuk Peningkatan Kualitas Sumber Daya Manusia dan Pembangunan Lingkungan Hidup, *Jurnal Konstitusi* Vol. III, No.2 November 2010, hlm. 116.

²⁶ *Ibid*, hlm 118.

perniagaan dan lingkup sosial-kemasyarakatan, kewajiban perlu dilakukan dulu sebelum menuntut hak. Sejatinya, kewajiban dalam kemanusiaan universal terpatriti dalam kata: *conscience* yang bermakna filosofis sebagai kemampuan untuk berempati; suatu kesadaran untuk tidak melakukan sesuatu yang tidak kita sukai kepada orang lain. Kewajiban mendapatkan porsi yang berimbang dalam konsep kemanusiaan universal, semata karena batasan hak dan kebebasan suatu individu adalah hak dan kebebasan individu lain.²⁷

Dalam perspektif nilai ketimuran, kewajiban warga negara terpatriti dalam kata *conscience* yang merupakan adaptasi dari falsafat Kong Hu Chu dari Tiongkok yang dikenal dengan sebutan *Ren*, yang bermakna sebagai suatu ekspresi kesalihan sosial, untuk tahu diri dan pandai menempatkan diri dalam relasi sosial dan kemasyarakatan; sifat ini terejawantahkan dalam prilaku yang tidak mudah menuntut hak sendiri, dan tidak abai terhadap kewajiban diri sendiri dan hak orang lain. Esensi kata *conscience* diatas adalah sebuah kontruksi atas *pre-text* yang mendahului keberadaan *text* itu sendiri.²⁸

Guna mengaktualisasikan Pancasila sebagai ideologi negara-bangsa yang terbuka, sinergi antara sila “Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab” perlu disintesisikan dengan nilai-nilai kemanusiaan universal yang telah secara normatif ditransplantasi kedalam hukum positif Indonesia. Sinergi antara nilai-nilai nasional dan lokal yang partikularis perlu untuk diikhtiarkan, sebagaimana yang ditekankan oleh professor hukum internasional bernama Northrop, yang memiliki pandangan: “*without common norms between the nations and the cultures of the world there can be no effective international law.*”²⁹ Baik hukum nasional maupun internasional sebagai instrumen negara pengurus harus mampu memahami konteks domestik-regional, karena dalam konteks domestik-regional tersebut telah memiliki pranata normatif internal (*normative inner ordering*) yang harus diperhatikan dalam implementasi nilai-nilai kemanusiaan universal.³⁰

²⁷ Buana, *Op.cit*, hlm. 126.

²⁸ Scharffs, *Op.cit*, 78.

²⁹ Filmer. S.C. Northrop, Naturalistic and Cultural Foundation for a more effective International Law, *Yale Law Review* (1950), hlm. 1431.

³⁰ Filmer. S.C. Northrop, *The Taming of the Nation: A Study of the Cultural Bases of International Policy*, (New York, 1952), hlm. 4-5.

Pada akhirnya idealisme nilai Kemanusiaan yang bersifat transendental (ketuhanan/illahir) sekaligus sosiologis dan kosmopolitan diatas memerlukan persyaratan daya ketahanan, lenting, lentur dan fleksibilitasnya Pancasila sebagai ideologi yang terbuka. Tujuannya adalah menciptakan kondisi sosial yang kondusif dan inklusif, yang berorientasi pada tujuan keadilan sosial. Makna Hak Asasi sendiri mengalami peluasan makna, tidak hanya terbatas pada entitas ‘manusia’ tetapi juga menysar pada entitas makhluk hidup dan lingkungan sekitar, terutama hak-hak binatang dan hewan ternak. Dalam konteks ini munculkan konsep Hak Azasi Hewan atau Kebebasan Hewan (*Animal liberalization*) yang menuntut perlakuan yang sederajat dengan hak asasi manusia, walaupun ada perbedaan pendekatan secara filosofis antara hak hewan dan manusia, perspektif hewan harus dilindungi (*animal protection*) telah banyak berkembang.³¹

B. Pemerintah Daerah dan Peraturan Daerah

1. Desentralisasi dan Pemerintah Daerah

Berjangkar pada norma konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 Ayat (1) yang menyebutkan: “Negara Republik Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik.” Kemudian Pasal 18 Ayat (1) 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.”

Dalam konteks pasal diatas, dalam Penjelasan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah juga menyatakan bahwa hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Daerah dapat dijelaskan dari alinea ketiga dan keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUDNRI) Tahun 1945, dimana alinea ketiga memuat pernyataan kemerdekaan bangsa Indonesia, sedangkan alinea keempat memuat pernyataan bahwa setelah menyatakan kemerdekaan, yang pertama kali dibentuk adalah Pemerintah Negara Indonesia yaitu Pemerintah Nasional yang bertanggung jawab mengatur dan mengurus bangsa Indonesia. Lebih lanjut dinyatakan bahwa tugas Pemerintah Negara Indonesia adalah “... melindungi seluruh bangsa dan tumpah darah Indonesia, memajukan

³¹ Indah Triastuti, *Kajian Filsafat tentang Kesejahteraan Hewan dalam Kaitannya dengan Pengelolaan di Lembaga Konservasi*, Yustisi, Vol 1 No,1-Oktober 2015, hlm 2

kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut memelihara ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.”

Secara normatif, penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia dibagi kedalam beberapa tingkatan pemerintahan, yaitu pemerintah pusat dan pemerintahan daerah yang meliputi pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota.³² Pada tingkat pusat, penyelenggaraan pemerintahan dilakukan oleh presiden dibantu satu orang wakil presiden dan oleh menteri negara, pada tingkatan pemerintahan daerah dilakukan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD).

Sebagai komitmen kebangsaan Indonesia memilih bentuk negara kesatuan (*unitary state*) yang mana kemudian dalam implementasinya dasar pelaksanaannya adalah otonomi daerah, yang mana terdapat dua nilai dasar yang dikembangkan yakni, nilai unitaris dan nilai desentralisasi.³³ Nilai dasar unitaris diwujudkan dalam pandangan bahwa Indonesia tidak akan mempunyai kesatuan pemerintah lain di dalamnya yang bersifat negara. Artinya, kedaulatan yang melekat pada rakyat, bangsa dan negara republik Indonesia tidak akan terbagi di antara kesatuan-kesatuan pemerintah regional atau lokal. Perlu ditekankan bahwa nilai-nilai dasar desentralisasi diwujudkan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah dalam masing-masing daerah otonom dengan mendapatkan penyerahan atau pengakuan kewenangan sebagai otonomi daerah.³⁴

Secara terminologis, desentralisasi merupakan kuasa pengotonomian, atau proses memberikan otonomi kepada masyarakat dalam wilayah tertentu.³⁵ Kaitan desentralisasi menurut Gerald S Maryanov seperti di kutip oleh Juanda bahwa desentralisasi dan otonomi

³² Enny Nurbaningsih, *Problematika Pembentukan Peraturan Daerah: Aktualisasi Wewenang Mengatur dalam Era Otonomi Luas*, Depok, Rajawali Press, 2029, hlm. 5.

³³ *Ibid*, hlm. 7.

³⁴ Kausar AS, “Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Di Era Desentralisasi Dan Kontribusi DPRD Terhadap Pelaksanaan Tata Pemerintahan Yang Baik” (Makalah diskusi dalam rangkaian acara rapat kerja nasional asosiasi DPRD Kabupaten seluruh Indonesia, 2006).hlm.2

³⁵ Anwar Nasution, “Government Decentralization Program in Indonesia,” *ADB Working Paper*, 2018, hlm. 1.

daerah merupakan dua sisi dari satu mata uang.³⁶ Dalam perkembangannya di Indonesia otonomi itu selain mengandung arti “perundangan” (*regeling*), juga mengandung arti “pemerintahan” (*bestuur*). Oleh karena itu, dalam membahas desentralisasi berarti secara tidak langsung membahas pula mengenai otonomi. Hal ini disebabkan kedua hal tersebut merupakan satu rangkaian yang tidak terpisahkan, apalagi dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).³⁷ Oleh karena itu, otonomi mempunyai makna kebebasan atau kemandirian (*zelfstandigheid*) tetapi bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid*). Kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan.³⁸ Dalam pemberian tanggung jawab terkandung dua unsur, yaitu:

1. Pemberian tugas dalam arti sejumlah pekerjaan yang harus diselesaikan serta kewenangan untuk melaksanakannya;
2. Pemberian kepercayaan berupa kewenangan untuk memikirkan dan menetapkan sendiri bagaimana menyelesaikan tugas itu.³⁹

Lewat deskripsi unsur-unsur diatas, desentralisasi mengandung makna adanya pengakuan dari penentu kebijaksanaan pemerintahan negara terhadap potensi dan kemampuan daerah dengan melibatkan wakil-wakil rakyat di daerah-daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan, dengan melatih diri menggunakan hak yang seimbang dengan kewajiban masyarakat yang demokratis.⁴⁰ Dalam kata lain, melaksanakan sistem desentralisasi adalah ikhtiar untuk menumbuhkan kebiasaan yang baik dalam menyerap, merumuskan dan mengambil keputusan memecahkan masalah-masalah yang terjadi dalam lingkup daerah sendiri dengan memperhatikan dan mengindahkan

³⁶ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah: Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD Dan Kepala Daerah*, Ed. 1., cet. 1 (Bandung: Alumni, 2004). Hlm.127

³⁷ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah* (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, 2002). hlm.22-23.

³⁸ *Ibid*, 24.

³⁹ Ateng Syafrudin, “Pasang Surut Otonomi Daerah” (Orasi Dies Natalis Fakultas Hukum Universitas Parahyangan, 1983). hlm.18.

⁴⁰ Ateng Syafrudin, Jazim Hamidi, and Budiman, *Kapita selekta: hakikat otonomi & desentralisasi dalam pembangunan daerah* (Yogyakarta: Citra Media, 2006). hlm.54.

kepentingan yang sifatnya nasional baik berupa perencanaan maupun pelaksanaan kebijaksanaan nasional.⁴¹

Hadirnya kebebasan atau otonomi untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat daerah diwujudkan dengan adanya kewenangan daerah untuk membuat regulasi (Perda). Kebebasan pembentukan regulasi tersebut harus dapat mencerminkan keadilan bagi semua lapisan masyarakat. Oleh karena itu para pembuat peraturan perundang-undangan termasuk di dalamnya perda harus menjiwai apa yang dikemukakan oleh Jeremy Bentham tokoh aliran *utilitarianism* yang mengatakan bahwa para pembentuk undang-undang hendaknya dapat melahirkan undang-undang yang dapat mencerminkan keadilan bagi semua individu, perundang-undangan hendaknya dapat memberikan kebahagiaan yang terbesar bagi sebagian besar masyarakat. (*the greatest happiness for the greatest number*).⁴²

Berjangkar pada kerangka teoritik-filosofis diatas, maka jelaslah bahwa urusan pemerintahan yang telah diserahkan/dilimpahkan kepada daerah tersebut membuat daerah mempunyai kebebasan untuk membentuk peraturan perundang-undangan di tingkat daerah. Namun disisi lain untuk melaksanakan otonomi daerah dalam negara hukum yang demokratis, kiranya juga harus dibarengi dengan tanggung jawab. Namun patut diingat, dalam desentralisasi bermakna bahwa tata hukum nasional mengandung bukan hanya norma-norma pusat melainkan juga norma-norma daerah.⁴³ Aturan yang ada dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan eksistensi urusan pemerintahan konkuren yang dibagi bersama antara pemerintah pusat dan daerah sesuai cakupan penyelenggaraan pemerintahannya. Urusan pemerintahan konkuren terdiri atas:

1. Urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan yang dibagi antara pemerintah pusat, daerah provinsi, dan daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan wajib dibagi dalam urusan pemerintahan wajib yang terkait pelayanan dasar dan urusan pemerintahan wajib yang tidak terkait pelayanan dasar.

⁴¹ Martin Krygier, "The Rule of Law: Pasts, Presents, and Two Possible Futures", *Annual Review of Law and Social Science*, 12, 2016, hlm. 209-210.

⁴² *Ibid*, hlm 211.

⁴³ Nurbaningsih, *Op.cit*, hlm. 15.

2. Urusan pemerintahan konkuren antara daerah provinsi dengan daerah kabupaten/kota walaupun urusan pemerintahannya sama, perbedaannya akan nampak dari skala atau ruang lingkup urusan pemerintahan tersebut. Walaupun daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota mempunyai urusan pemerintahan masing-masing yang sifatnya tidak hierarki, namun tetap akan terdapat hubungan antara pemerintah pusat, daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota dalam pelaksanaannya dengan mengacu pada norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) yang dibuat oleh pemerintah pusat.

Dalam konteks pembagian urusan diatas, jelas terlihat salah satu alasan utama dari desentralisasi adalah semata agar desentralisasi memberi kemungkinan pengaturan masalah yang sama secara berbeda untuk daerah-daerah yang berbeda. Pertimbangan yang membuat perbedaan tata hukum nasional semacam itu didasarkan pada pertimbangan geografis, nasional, keagamaan. Semakin besar teritorial negara dan semakin bervariasi kondisi-kondisi sosial maka akan semakin diharuskan desentralisasi melalui pembagian teritorial atau desentralisasi teritorial.⁴⁴ Selain itu dari sudut pandang pemberdayaan politik, tujuan desentralisasi dapat dilihat dari dua sisi, yaitu pemerintah daerah dan pemerintah pusat. Tujuan desentralisasi dari sisi pemerintahan daerah adalah untuk mewujudkan *political equality, local accountability* dan *local responsiveness*. Sementara itu, tujuan desentralisasi dari sisi pemerintah pusat adalah untuk mewujudkan *political education, provide training in political leadership* dan *create political stability*.⁴⁵

2. Kebijakan Daerah dan Peraturan Daerah

Dalam konteks aktualisasi kebijakan pemerintah daerah, penyelenggara pemerintah daerah melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban, dan tanggung jawabnya dapat merumuskannya lewat peraturan daerah. Peraturan daerah selaras dengan agenda desentralisasi dan otonomi daerah yang makin luas.⁴⁶ Kewenangan pembentukan Perda

⁴⁴ Yohanes Golot Tuba Helan, "Implementasi Prinsip Demokrasi Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Di Era Otonomi Daerah" (Bandung: (Disertasi) Program Pascasarjana Unpad, 2006). hlm.118-119.

⁴⁵ Muhammad Suharjono, "Pembentukan Peraturan Daerah Yang Responsif Dalam Mendukung Otonomi Daerah," *DiH: Jurnal Ilmu Hukum* 10, no. 19 (February 1, 2014), <https://doi.org/10.30996/dih.v10i19.281>.hlm.21

⁴⁶ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia*, Ed. rev (Jakarta: Konstitusi Press, 2005). hlm.356

merupakan salah satu wujud kemandirian daerah dalam mengatur urusan rumah tangga daerah atau urusan pemerintahan daerah. Perda merupakan instrumen yang strategis sebagai sarana mencapai tujuan desentralisasi. Idealnya, wewenang pemerintah daerah membuat Perda dan keberadaan Perda pada prinsipnya berperan mendorong desentralisasi secara maksimal.⁴⁷

Dalam desentralisasi, tata hukum pusat membentuk masyarakat hukum pusat, bersama-sama dengan tata hukum daerah yang membentuk masyarakat hukum daerah, membentuk masyarakat hukum keseluruhan yang di sebut masyarakat hukum nasional atau “negara”.⁴⁸ Kedua norma yang berlaku bagi daerah-daerah yang berbeda tetapi berhubungan dengan pokok masalah yang sama, yakni norma-norma yang memiliki bidang validitas materiil yang sama, dapat mengatur pokok masalah yang sama secara berbeda untuk daerah masing-masing.⁴⁹

Eksistensi Peraturan Daerah dalam UUD 1945 sebelum di amendemen memang tidak dikenal, sehingga peraturan Daerah termarginalkan dalam tata susunan peraturan perundang-undangan Indonesia. Setelah UUD 1945 di amendemen, eksistensi Peraturan Daerah sudah dikukuhkan secara konsitusional sebagaimana dituangkan dalam Pasal 18 ayat (6) yang selengkapnya berbunyi; Pemerintahan Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.⁵⁰

Peraturan Daerah itu sendiri merupakan salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan dan merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila. Pada saat ini Peraturan Daerah mempunyai kedudukan yang sangat strategis karena diberikan landasan konstitusional yang jelas sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-

⁴⁷ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan Pertama, P.T Alumni, Bandung, 1997, hlm. 168.

⁴⁸ *Ibid*, hlm. 170.

⁴⁹ Zaka Firma Aditya dan M. Reza Winata, "Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang- Undangan Di Indonesia", *Jurnal NEGARA HUKUM*, Vol. 9, No. 1, 2018, hlm. 83.

⁵⁰ *Ibid*.

Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁵¹ Adapun pengertian dari Pembentukan Peraturan perundang-undangan dapat dilihat pada Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyatakan “Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.”

Dalam konteks otonomi daerah, Perda adalah manifestasi kemandirian dalam berotonomi, namun tidak berarti daerah dapat membuat peraturan perundang-undangan atau keputusan yang terlepas dari sistem perundang-undangan secara nasional.⁵² Peraturan perundang-undangan tingkat daerah merupakan bagian yang tak terpisahkan dari kesatuan sistem perundang-undangan secara nasional. Karena itu tidak boleh ada peraturan perundang-undangan tingkat daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya atau juga bertentangan dengan kepentingan umum. Kepentingan umum yang harus diperhatikan bukan saja kepentingan rakyat banyak daerah yang bersangkutan, tetapi juga kepentingan daerah lain dan kepentingan seluruh rakyat Indonesia.⁵³

Peraturan daerah sebagai peraturan perundang-undangan mengikat setiap orang (badan) atau bersifat umum dan tidak mengidentifikasi individu tertentu. Dengan kata lain perda berlaku bagi setiap subjek hukum yang memenuhi unsur-unsur yang terkandung dalam ketentuan mengenai suatu pola tingkah laku.⁵⁴ Dalam rangka menyusun perda kiranya perlu juga memperhatikan asas hukum. Hal ini karena asas hukum merupakan sesuatu yang menjadi dasar, prinsip, patokan, acuan atau tumpuan umum untuk berpikir atau berpendapat dalam menyusun, merumuskan, menemukan dan membentuk ketentuan-ketentuan dan peraturan-peraturan hukum.

⁵¹ Kementerian Hukum dan Ham, “Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah” (Edisi Kelima Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan, 2011). hlm.8.

⁵² Aditya dan Winata, *Op.cit*, hlm. 54.

⁵³ Abdul Latief, *Hukum Dan Peraturan Kebijaksanaan (Beleidsregel) Pada Pemerintahan Daerah* (Yogyakarta: UII Press, 2005). hlm.65.

⁵⁴ Lendy Siar, “Pengaturan Dan Pelaksanaan Pengawasan Preventif Terhadap Peraturan Daerah” (Bandung: Tesis Program Pascasarjana Unpad, 2011). hlm.48.

Dengan kata lain, peraturan hukum itu lahir tidak dengan sendirinya. Ia lahir dilatarbelakangi oleh filosofi tertentu, yang lazim dinamakan dengan asas hukum. Peraturan hukum tidak lain merupakan konkritisasi dari asas hukum. Perda sebagai bentuk peraturan perundang-undangan merupakan pengejawantahan dari beberapa elemen-elemen ketatanegaraan berdasarkan UUD 1945, seperti berikut:⁵⁵

1. Negara hukum yang supremasi konstitusi.
2. Nilai kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan.
3. Nilai kesejahteraan umum dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat.

Selain itu, penting juga ditekankan fungsi-fungsi dari Peraturan Daerah, sebagai berikut:⁵⁶

- a) Instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah.
- b) Peraturan pelaksanaan dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam fungsi ini, Peraturan Daerah tunduk pada ketentuan hierarki Peraturan Perundang-undangan. Dengan demikian Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.
- c) Penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor Negara kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- d) Alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah

Selain itu, Peraturan Daerah merupakan salah satu jenis dari peraturan perundang-undangan karenanya Berkenaan dengan pembentukan peraturan, Montesquieu dalam

⁵⁵ *Ibid.* hlm.49.

⁵⁶ Nurbaningsih, *Op.cit*, hlm. 17.

“*L’esperit des Louis*” mengemukakan sejumlah persyaratan yang harus dipenuhi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu:⁵⁷

1. Gaya penuturannya hendaknya padat dan sederhana, mengandung arti bahwa pengutaraan dengan menggunakan ungkapan kebesaran dan retorik hanya merupakan tambahan yang menyesatkan dan mubazir;
2. Istilah-istilah yang dipilih hendaknya bersifat mutlak dan relatif, sehingga memperkecil kemungkinan munculnya perbedaan pendapat yang individual;
3. Hukum hendaknya membatasi diri pada hal-hal yang riil dan aktual dengan menghindari hal-hal yang bersifat metaforis dan hipotesis;
4. Hukum hendaknya tidak dirumuskan dalam bahasa yang tinggi, karena ditujukan kepada rakyat yang memiliki tingkat kecerdasan rata-rata, bahasa hukum tidak untuk latihan penggunaan logika, melainkan hanya penalaran sederhana yang bisa dipahami oleh orang rata-rata;
5. Hukum hendaknya tidak merancukan pokok masalah dengan pengecualian, pembatasan atau perubahan, gunakan semua itu jika benar-benar diperlukan;
6. Hukum hendaknya tidak bersifat *debatable* (argumentatif), di mana bahaya memerinci alasan-alasan yang akan menimbulkan konflik;

Lebih lanjut Fuller dan Finnis juga memberi parameter penting dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, sebagai berikut:⁵⁸

Fuller	Finnis
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Generality of law</i> • <i>Promulgation</i> • <i>No retroactive laws</i> • <i>Clarity of laws</i> • <i>No contradiction in the laws</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Rules are prospective</i> • <i>Rules are possible to comply with</i> • <i>Rules are promulgated</i> • <i>Rules are clear</i> • <i>Rules are coherent with one another</i>

⁵⁷ Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif Di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perpu)* (Malang: UMM Press, 2002). hlm.124-125.

⁵⁸ Lon Fuller dan John Finnis dalam Mirza Satria Buana dan Ellisa Vikalista, *Peraturan Daerah dan Pemenuhan Hak Asasi Manusia di Daerah: Tinjauan Negara Hukum Konstitusional*, Prosiding Seminar Hukum Ketatanegaraan, Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia, 29 Maret 2021.

<ul style="list-style-type: none"> • <i>Laws do not require the impossible</i> • <i>Relative constancy of laws through time</i> • <i>Congruence between official action and declared rule</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Rules are sufficiently stable</i> • <i>The making of decree is limited</i> • <i>Officials are responsible and accountable for compliance with the rules</i>
--	--

Dalam proses penyusunan Peraturan Daerah hal yang penting yang harus diperhatikan adalah berkaitan dengan yang namanya asas hukum. Asas hukum ini merupakan “jantungnya” peraturan hukum.⁵⁹ Hal ini dikarenakan asas hukum merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum. Ini berarti, bahwa peraturan-peraturan hukum itu pada akhirnya bisa dikembalikan kepada asas-asas tersebut. Kecuali disebut landasan, asas hukum layaknya disebut sebagai alasan bagi lahirnya peraturan hukum atau merupakan *ratio legis* dari peraturan hukum. Asas hukum tidak akan habis kekuatannya dengan melahirkan suatu peraturan hukum, melainkan akan tetap saja ada dan akan melahirkan peraturan-peraturan selanjutnya.⁶⁰ Oleh karenanya, dalam pembentukan suatu Perda yang baik perlu memperhatikan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, baik secara formal dan secara materiil, yaitu:⁶¹

1. Asas-asas formal

- a) Asas kejelasan tujuan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (*het beginsel van de duidelijk doelstelling*);
- b) Asas yang menentukan kewenangan lembaga atau organ yang berhak membentuk dan menerima delegasi pembentukan peraturan perundang-undangan (*het beginsel van het juiste organ*);
- c) Asas keperluan yang mendesak (*het nood zakelijk heids beginsel*);
- d) Asas kemungkinan pelaksanaan atau penegakan atas peraturan yang di bentuk (*het beginsel van de voorbaarheid*);

⁵⁹ Nurbaningsih, *Op.cit*, hlm. 19.

⁶⁰ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: Alumni, 1986). hlm.85.

⁶¹ Nurbaningsih, *Op.cit*, hlm. 20.

- e) Asas konsensus atau kesepakatan antara pemerintah dengan rakyat (*het beginsel van de consensus*).

2. Asas-asas materiil

Adapun yang menjadi asas-asas materiil dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, adalah sebagai berikut:

- a) Asas peristilahan dan sistematik yang jelas (*het beginsel van duidelijk terminology en duidelijk systematiek*);
- b) Asas dapat diketahui dan dikenali suatu peraturan oleh setiap orang (*het beginsel van de kenbaarheid*);
- c) Asas kepastian hukum (*het rechtszakerheids beginsel*);
- d) Asas perlakuan yang sama terhadap hukum (*het rechtsgelijkheids beginsel*);
- e) Asas perlakuan khusus terhadap keadaan tertentu (*het beginsel van de individuale rechts bedeling*).

Selanjutnya, berkaitan dengan materi muatan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, ketentuan dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menentukan bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan juga harus mencerminkan asas:

1) Asas Pengayoman

Adapun yang dimaksud dengan “asas pengayoman” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.

2) Asas Kemanusiaan

Adapun yang dimaksud dengan “asas kemanusiaan”, maka setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

3) Asas Kebangsaan

Adapun yang dimaksud dengan “asas kebangsaan” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

4) Asas Kekeluargaan

Adapun yang dimaksud dengan “asas kekeluargaan” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

5) Asas Kenusantaraan

Adapun yang dimaksud dengan “asas kenusantaraan”, bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

6) Asas Bhinneka Tunggal Ika (*Unity in Diversity*)

Adapun yang dimaksud dengan “asas bhinneka tunggal ika” adalah bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

7) Asas Keadilan (*Justice, Gerechtigheid*)

Adapun yang dimaksud dengan “asas keadilan” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

8) Asas Kesamaan Kedudukan dalam Hukum dan Pemerintahan

Adapun yang dimaksud dengan “asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.

9) Asas Ketertiban dan Kepastian Hukum (*Rechtsorde en rechts zekerheid*)

Adapun yang dimaksud dengan “asas ketertiban dan kepastian hukum” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.

10) Asas Keseimbangan, Keserasian, dan Keselarasan.

Adapun yang dimaksud dengan “asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

3. Kedudukan dan Signifikansi Peraturan Daerah

Dalam rumusan norma konstitusi, Pasal 18 Ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menyatakan bahwa: “ ... Peraturan Daerah merupakan salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan dan merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila,” Dalam konteks ini jelas bahwa Peraturan daerah dianggap mempunyai kedudukan yang sangat strategis karena memiliki landasan konstitusional.

Bercermin dari kedudukan dan fungsi Peraturan Daerah tersebut, maka pemerintah daerah sudah semestinya membentuk peraturan-peraturan yang dapat mengayomi masyarakat di daerahnya. Peraturan daerah dibentuk berlandaskan Pancasila dan menyesuaikan dengan keadaan masyarakat sekitar sebagai pengatur hidup bersama yang mampu menjunjung tinggi nilai-nilai dalam masyarakat.

Selain itu dalam pembentukan perundang-undangan, aspek lain yang perlu diperhatikan adalah landasan kenyataan yang hidup dalam masyarakat.⁶² Mengingat Indonesia adalah negara pluralis yang mana setiap daerah pasti memiliki karakteristiknya masing-masing. Inilah mengapa setiap daerah akan membentuk suatu produk hukum bernama peraturan daerah yang akan dibentuk oleh pejabat daerah setempat baik Peraturan Daerah Provinsi maupun Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

⁶² Sumali, *Op.cit*, hlm. 61.

Selanjutnya dalam Pasal 14 UU No. 12 Tahun 2011 disebutkan bahwa “materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, oleh karena itu hal yang perlu menjadi perhatian bahwa di dalam materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan mengandung makna bahwa pembentukan peraturan daerah harus didasarkan pada pembagian urusan antara pemerintah, pemerintah provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Perundang-Undangan lain yang mengatur mengenai pembagian urusan di bidang tertentu (seperti peraturan perundang-undangan di bidang pertambangan, kehutanan dsb).⁶³

Materi muatan untuk menampung kondisi khusus daerah; bermakna bahwa peraturan daerah sebagai peraturan yang mengagregasi nilai-nilai masyarakat di daerah yang berisi materi muatan nilai-nilai yang diidentifikasi sebagai kondisi khusus daerah. Penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi bermakna bahwa secara yuridis pembentukan perda bersumber kepada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dengan kata lain pembentukan Peraturan Daerah harus berdasarkan pendelegasian dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Oleh karena itu maka asas materi muatan merupakan parameter yang sangat penting untuk dipahami oleh pembentuk peraturan daerah, asas materi muatan yang tepat juga sangat bermanfaat sebagai parameter dalam menuangkan isi Peraturan Daerah, kekeliruan pemahaman terhadap materi muatan dimaksud dapat mengakibatkan tumpang tindihnya antara materi muatan peraturan daerah dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Ketaatan dalam pemenuhan serangkaian asas pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk asas materi muatan yang tepat diharapkan dapat menjadikan peraturan daerah yang implementatif dan memberikan kemanfaatan yang sebesar-besarnya kepada masyarakat di daerah.⁶⁴

⁶³ Aditya dan Winata, *Op.cit*, hlm. 54.

⁶⁴ *Ibid.*

Kemudian lebih lanjut untuk menjamin kepastian hukum pembentukan produk hukum daerah maka dikeluarkanlah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, namun seiring waktu menyesuaikan dengan dinamika perkembangan peraturan perundang-undangan sehingga diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Diharapkan dengan adanya Peraturan Menteri Dalam Negeri ini akan ada kesamaan persepsi terhadap penyusunan naskah produk hukum daerah yang berdaya guna dan berhasil dengan tetap memperhatikan parameter atau rambu-rambu penyusunan produk hukum daerah.

Melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 120 Tahun 2018 ini pembuatan produk hukum daerah, diharapkan suatu proses atau prosedur pembuatan produk hukum daerah agar lebih terarah dan terkoordinasi. Untuk itu pembentukan produk hukum daerah perlu adanya persiapan yang matang dan mendalam, antara lain pengetahuan materi muatan yang akan diatur dalam produk hukum daerah, pengetahuan tentang bagaimana menuangkan materi muatan tersebut kedalam produk hukum daerah secara singkat tetapi jelas dengan bahasa yang baik serta mudah untuk dipahami. Produk hukum daerah disusun secara sistematis tanpa meninggalkan tata cara yang sesuai dengan kaidah Bahasa Indonesia dalam persiapan kalimatnya.⁶⁵

C. Kesejahteraan Hewan Ternak (*Animal Welfare*)

Tidak dapat dipungkiri bahwa keberadaan hewan, terutama ternak sangat diperlukan bagi keberlangsungan kehidupan manusia di dunai. Hewan ternak adalah sumber protein dan membawa kesejahteraan finansial kepada pedagang/peternak. Dengan semakin maju dan moderennya sistem peternakan, peternak berlomba-lomba melakukan proses intensifikasi terhadap produksi peternakan (*intensification of livestock production*).⁶⁶ Proses intensifikasi tersebut tentu bermuara pada pemaksimalan keuntungan dari penjualan hewan ternak, dan

⁶⁵ “Sosialisasi Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 80 Tahun 2015,” n.d., <https://jdih.makassar.go.id/sosialisasi-peraturan-menteri-dalam-negeri-republik-indonesia-nomor-120-tahun-2018-tentang-perubahan-atas-peraturan-menteri-dalam-negeri-nomor-80-tahun-2015-tentang-pembentukan-produk-hukum-daerah/>. Diakses 5 Oktober 2020.

⁶⁶ Alan H. Goldberg, *Farm Animal Welfare and Human Health*, dalam “Food, Health and the Environment” (Springer, 2016), hlm. 23.

perdagangan daging-daging ternak dengan memanfaatkan lahan pertanian yang seefisien mungkin, guna mendapatkan keuntungan yang sebesar-besarnya.⁶⁷

Peternakan moderen, tidak dapat dipungkiri, adalah industri komersialisasi yang berorientasi pada profit semata. Hal ini tentu membawa pada konsekuensi eksploitasi terhadap hewan ternak. Peternak tidak bisa meniru 100% lingkungan hewan di alam terbuka, karena akan memerlukan biaya produksi yang tidak sedikit. Dalam konteks inilah, konsep kesejahteraan hewan (*animal welfare*) hadir guna memberi keseimbangan antara industrialisasi, produksi daging ternak dengan pemenuhan hak-hak hewan ternak yang diperlakukan dengan baik dan beradab oleh peternak.

Kesejahteraan hewan ternak dapat di definisikan sebagai: “*how well an animal is coping with the conditions in which it lives ... ensuring that animals are not cruelly treated or caused unnecessary pain and suffering.*”⁶⁸ Dengan kata lain, peternak dan pemerintah harus dapat memastikan bahwa industri peternakan, baik dalam skala besar, menengah maupun kecil harus dapat berikhtiar untuk menjamin bahwa hewan-hewan ternak tidak diperlakukan dengan kejam, tidak menimbulkan rasa sakit dan kesengsaraan yang berlebihan. Hewan ternak harus dapat hidup secara layak baik secara mental maupun fisik, ditempat peternakan dimana mereka dipelihara.⁶⁹

Dalam konteks yang lebih luas dan holistik, kesejahteraan hewan tidak hanya mencakup aspek fisik namun juga psikologis hewan ternak, yang terdampak oleh perilaku manusia (peternak) dan lingkungan peternakan itu sendiri. Kenyamanan psikologis dari hewan ternak sangat penting karena, perlu diingat bahwa hewan ternak adalah makhluk hidup yang dapat merasakan rasa sakit, emosi, sedih, marah dan trauma (*sentient beings*).⁷⁰ Manusia (peternak dan pemerintah) yang berinteraksi secara langsung dengan hewan-hewan ternak, harus memahami hewan ternak sebagai makhluk hidup (*sentient beings*). Menurut

⁶⁷ Oscar Madzingira, *Animal Welfare Consideration in Food-Producing Animal*, (Interchopen, 2018), hlm. 43.

⁶⁸ Caroline Hewson, *What is animal welfare? Common definitions and their practical consequences*, *Canadian Veterinary Journal*, 2003; 44, 496-499, hlm. 499.

⁶⁹ Madzingira, *Op.cit*, hlm. 55.

⁷⁰ Hewson, *Op.cit*, hlm. 500.

penelitian, semua makhluk hidup yang memiliki tulang belakang (*vertebrate*), semisal: mamalia, burung, kadal, amfibi dan ikan dapat merasakan sensasi sakit dan trauma psikologis. Hewan-hewan ternak tidak terkecuali, mereka memiliki rasa, perasaan dan emosi yang harus dijaga oleh manusia. Kesehatan psikologis hewan ternak juga dapat berpengaruh pada produktifitas hewan ternak, dan kualitas dari produk-produk peternakan itu sendiri.⁷¹

Secara normatif, tujuan peternakan moderen untuk memberi keseimbangan antara produktifitas produk hewan-hewan ternak, kualitas produksi hewan-hewan ternak dengan kesejahteraan hidup hewan-hewan ternak. Tujuan normatif tersebut terakumulasi dalam 5 (lima) prinsip kebebasan hewan ternak.

1. Lima Prinsip-Prinsip Kebebasan Hewan Ternak

Secara umum, lima prinsip-prinsip kebebasan hewan ternak bertujuan untuk menciptakan lingkungan peternakan yang sehat, nyaman, memiliki kelengkaan nutrisi, bebas dari rasa sakit, ketakutan dan trauma, sehingga hewan ternak dapat tumbuh dan berkembang dengan baik.

Pertama, hewan-hewan ternak harus bebas dari kelaparan dan kehausan (*freedom from hunger and thirst by providing ready access to freshwater and an appropriate diet to maintain full health and vigour*). Untuk mencegah hewan-hewan ternak dari kelaparan dan kehausan tersebut, pihak peternak harus memastikan adanya akses terhadap air minum yang sehat, makanan/pangan yang baik untuk merawat dan memperkuat kesehatan hewan-hewan ternak tersebut.⁷²

Kedua, hewan-hewan ternak harus terhindar dan bebas dari rasa tidak nyaman selama di peternakan. Peternak harus memastikan adanya lingkungan dan tempat peternakan yang layak dan nyaman bagi hewan-hewan ternak tersebut (*freedom from discomfort by providing an appropriate environment including shelter and a comfortable resting area*). Dalam konteks ini, terutama dalam peternakan sapi perlu adanya lahan luas dan bersifat organik yang dapat memastikan banyaknya pilihan-pilihan pangan dari hewan ternak (sapi) tersebut.

⁷¹ Donald Broom, *Animal Welfare: Concepts and Measurement*, *Journal of Animal Science*, 1991;69, 4167-4175, hlm. 4170.

⁷² Goldberg, *Op.cit*, hlm. 25.

Memang peternakan tidak bisa secara penuh meniru kehidupan asli hewan ternak di alam liar, namun setidaknya harus berusaha maksimal mewujudkannya. Sistem kandang yang layak dan ketersediaan lahan luas (*pasture system*), setidaknya dapat menjadi pilihan baik dan ramah hak-hak hewan ternak.

Kebebasan ketiga adalah terkait dengan kebebasan dari rasa sakit, cedera dan penyakit (*freedom from pain, injury or disease by preventing, rapid diagnosis and treatment of diseases*). Dalam hal ini, peternak berkewajiban memastikan hewan-hewan ternak mereka mendapatkan vaksinasi berkala, kunjungan diagnosis dari dokter hewan dan melakukan perawatan terhadap hewan-hewan ternak yang sakit dan/atau terpapar virus mematikan dan menular.⁷³

Prinsip kebebasan keempat dan kelima adalah terkait dengan kebebasan hewan-hewan ternak untuk dapat bermobilisasi/bergerak dan berinteraksi secara alamiah, oleh karena itu peternak harus dapat menyediakan tempat/wadah atau kandang yang mencukupi, agar tumbuh kembang hewan-hewan ternak dapat dicapai dengan baik (*freedom to express natural behaviour by providing sufficient space, proper facilities and company of the animal's own kind for social interactions*). Terakhir, hewan-hewan ternak harus bebas dari rasa takut dan kecemasan berlebihan, peternak harus dapat menjaga tingkat stress hewan-hewan ternak dengan memberikan fasilitas yang layak bagi hewan-hewan tersebut (*freedom from fear and distress by ensuring conditions and care which avoid mental suffering, appropriate treatment and surroundings*).⁷⁴

Adapun beberapa bukti bahwa hewan-hewan ternak telah menikmati kesejahteraan dapat dilihat dari rendahnya keterpaparan hewan-hewan ternak terhadap penyakit-penyakit menular, perilaku hewan-hewan lebih tenang, proses reproduksi yang normal dan dapat hidup lebih panjang dan menghasilkan produk-produk peternakan yang produktif. Menjaga dan memastikan hewan-hewan ternak mendapatkan kebebasan-kebebasan diatas adalah esensi dari kesejahteraan hewan yang merupakan tanggung-jawab mutlak dari peternak dan pemerintah.⁷⁵ Pemerintah memastikan bahwa peternak-peternak taat terhadap aturan-aturan

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ Broom, *Op.cit*, hlm. 4103.

peternakan yang baik, dengan memiliki sistem manajerial yang baik dan layak, wadah peternakan yang layak, memiliki sistem pencegahan penyakit menular pada hewan-hewan, interaksi antara peternak dengan hewan yang baik, dan proses penyembelihan yang bermartabat dan menghormati hak-hak hewan ternak sebagaimana telah disebutkan diatas.⁷⁶ Manusia (peternak dan pemerintah) memiliki kewajiban moral untuk memastikan bahwa hewan-hewan ternak tersebut diperlakukan dengan baik dan layak, sehingga mutu atau kualitas produksi peternakan menjadi lebih berkualitas.

Secara garis besar dapat disimpulkan bahwa kesejahteraan hewan bertujuan mulia untuk menjaga agar manusia, terutama peternak untuk menghormati kebebasan hewan-hewan ternak sebagai makhluk hidup. Hewan-hewan sebagai sumber makanan (protein) dari daging, susu dan telur tetap boleh dinikmati oleh manusia, karena kebutuhan manusia akan sandang/makanan adalah kebutuhan primer manusia, namun dalam proses produksi makanan-makanan tersebut harus melalui proses yang bermartabat dan beradab. Proses penyembelihan hewan-hewan ternak tersebut harus dapat meminimalisir rasa sakit dan siksaan berlebihan.

Aspek kesejahteraan hewan ternak dan prinsip-prinsip kebebasan hewan ternak diatas sejatinya tidak hanya berorientasi pada aspek peradaban, namun juga memiliki aspek ekonomi yang tidak kalah signifikan, terutama untuk industri produk daging hewan-hewan ternak.⁷⁷ Aspek-aspek normatif diatas, pada akhirnya perlu diakutualisasikan kedalam sebuah sistem tata kelola peternakan yang baik, yang memastikan hadirnya keseimbangan antara pemenuhan hak dan kebebasan hewan-hewan ternak dengan pencapaian produktifitas industry peternakan.

2. Tata Kelola Peternakan yang Baik (*Good Stockmanship*)

Sebuah sistem yang terintegrasi diperlukan dalam menciptakan industri peternakan modern yang mumpuni: memiliki etika dalam proses peternakan dan berorientasi pada pencapaian kualitas produk ternak.⁷⁸ Dalam tataran implementatif, setidaknya ada beberapa

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ Madzingira, *Op,cit*, hlm. 58.

panduan teknis guna mencapai derajat tata kelola peternakan yang baik. Pertama, peternak haruslah memiliki pengetahuan yang mumpuni terkait ilmu-ilmu kesehatan hewan, memiliki empati terhadap hewan dan memiliki kepekaan terhadap pemenuhan kesejahteraan hewan. Oleh karenanya, peternakan yang baik haruslah memperkerjakan orang-orang yang sudah terlatih untuk memelihara hewan ternak (*use only trained and skilled personnel to handle animals*). Kedua, terkait pendekatan yang dilakukan oleh pekerja di peternakan terhadap hewan-hewan ternak. Secara etik, peternak tidak boleh menggunakan alat-alat yang menyakitkan hewan, semisal alat kejut listrik yang memaksa hewan untuk bergerak dan tunduk kepada perintah, dan juga melarang penggunaan ‘cincin hidung’ untuk sapi. Peternak juga tidak boleh memaksa hewan-hewan ternak untuk bergerak dan patuh dengan menarik ekornya, telinga, tanduk, kepala, kaki dan daerah sensitif kemaluan semisal testikal. Penggunaan cambuk (*whips*) juga dilarang karena dapat memprovokasi hewan untuk melawan.⁷⁹ Secara etik penggunaan cap bakar (*hot iron branding*), sebisa mungkin haruslah dihindari. Karena masih banyak metode-metode lain yang lebih beradab, semisal memberi tanda (*ear-tagging*), mengiris sedikit kulit telinga (*ear-notching*) atau menyematkan perangkat radio mini atau yang dikenal dengan sebutan *Radio Frequency Identification Devices* (RFID).⁸⁰

Ketiga adalah terkait tata kelola suhu udara dalam kandang dan di luar kandang atau kerap disebut sebagai (*climatic conditions*). Suhu ekstrem, baik terlalu panas dan pengap maupun terlalu dingin harus dihindari oleh pengusaha peternakan, karena dapat membawa konsekuensi pada kematian mendadak hewan-hewan ternak, yang tentu pada akhirnya akan membawa kerugian finansial terhadap penguasa tersebut.⁸¹

Adapun manfaat-manfaat ekonomi yang dapat dirasakan langsung oleh pengusaha hewan ternak, adalah sebagai berikut: pertama, dengan memperlakukan hewan-hewan ternak dengan baik, peternak mendapatkan pengurangan jumlah bangkai hewan yang mati karena cedera, stress atau terpapar penyakit; kedua, kualitas daging hewan ternak akan lebih baik dan berkualitas, mengurangi jumlah daging dengan kualitas jelas, semisal: *Dark Firm Dry* (DFD) dan *Pale Soft Exudative* (PSE); ketiga, dengan sistem manajerial peternakan yang

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ *Ibid.*, hlm 60.

baik, akan secara signifikan mengurangi jumlah kecelakaan kerja di peternakan; keempat, mengurangi biaya buruh penjaga kandang, karena kandang hewan ternak dibuat lebih terbuka sehingga membuat hewan lebih mudah dan nyaman bermobilisasi dan berinteraksi; dan kelima atau terakhir, dengan sistem peternakan yang ramah terhadap hak-hak hewan, persepsi publik terhadap industri peternakan akan lebih baik dan positif sehingga berdampak pada aspek marketing perusahaan peternakan.⁸²

Selain tata kelola dan aspek etis dalam peternakan, pilihan sistem produk peternakan juga dapat berpengaruh signifikan terhadap kesejahteraan hewan ternak. Bagian berikut akan mengelaborasi beberapa pilihan-pilihan tersebut.

3. Sistem Produksi Peternakan

Ada beberapa pilihan terkait sistem produksi peternakan, terutama peternakan sapi, ada yang dikenal dengan sebutan sistem produksi ekstensif (*extensive production system*), sistem produksi intensif (*intensive production system*) dan sistem produksi gabungan (*semi-intensive production system*).⁸³

Dalam sistem produksi ekstensif, hewan-hewan ternak dipelihara dengan sistem peternakan luar (*outdoor*), dimana hewan-hewan ternak tersebut berada dalam kondisi lingkungan selayaknya kehidupan asli mereka di alam liar. Hewan-hewan ternak berkelana dan memilih pangan mereka sendiri, tanpa campur tangan langsung dari peternak. Sistem produksi ekstensif ini menawarkan banyak kelebihan, semisal: kualitas produk ternak yang berkualitas, semisal telur ayam *free-range* yang harganya jauh lebih mahal dari ayam kurungan, dan juga daging sapi wagyu yang 100% organik.⁸⁴ Namun kekurangannya adalah besarnya biaya produksi dengan menyediakan lahan peternakan yang luas, dan visitasi dokter

⁸² *Ibid.*

⁸³ David Mellor dan Beausoleil, Extending the “five domains” model for animal welfare assessment to incorporate positive welfare states, *Animal Welfare*, 2015 24, 241-253, hlm. 250.

⁸⁴ *Ibid.*

hewan berkala, tetapi kekurangan tersebut (biaya produksi tinggi) tersebut ditutupi dengan laba penghasilan penjualan yang besar dari produk-produk ternak premium tersebut.⁸⁵

Sedangkan, sistem produksi kedua yaitu sistem produksi intensif adalah kebalikan dari sistem produksi pertama (ekstensif). Hewan-hewan ternak dikurung (*confined*), dimana hewan-hewan tersebut tergantung dari intervensi dan penanganan peternak. Dalam sistem ini, sistem managerial peternakan haruslah sangat diperhatikan.⁸⁶ Selain itu resiko, kematian ternak sangat besar, karena hewan-hewan ternak tidak hidup dalam standar hidup mereka di alam liar, sehingga kematian ternak menjadi sangat tinggi, terutama karena udara yang terlalu panas, kurang cairan dan stress selama di penangkaran.

Guna memberi keseimbangan antara dua sistem produksi diatas, sistem semi-intensif diperkenalkan. Dalam sistem ini ada penggabungan antara sistem produksi ekstensif dan sistem produksi intensif, aspek-aspek kesejahteraan hewan ternak sangat diperhatikan dalam sistem produksi peternakan, namun hewan-hewan ternak tetap berada dalam kandang, tapi dengan standar yang bagus. Sekali-kali dalam seminggu, hewan-hewan ternak tersebut akan di keluarkan selama beberapa jam untuk dapat menikmati kondisi alam asli dan memakan pangan organik. Sistem ini dianggap oleh sebagian kalangan sebagai 'kompromi' yang dapat memberi keseimbangan antara kebutuhan alami hewan-hewan ternak dengan kepentingan ekonomi (efisiensi dan efektifitas) dari peternak moderen.⁸⁷

Tidak dapat dinafikan bahwa peternakan moderen adalah wujud komersialisasi pangan yang bertujuan pada pencapaian profit perusahaan. Proses mendapatkan laba besar dengan efisiensi dan efektifitas tersebut tentunya, sedikit banyak dapat berdampak pada tercederainya hak-hak dan kebebasan hewan-hewan ternak. Padahal tujuan dari kesejahteraan hewan ternak (*animal welfare*) adalah untuk mendorong terciptanya kesehatan mental dan fisik dari hewan-hewan ternak, sehingga menghasilkan produk-produk pangan yang berkualitas. Oleh karenanya, aspek kesejahteraan hewan ternak menjadi hal yang sangat penting (*imperative*) karena berguna bagi kesejahteraan hewan ternak disatu sisi, dan kualitas produk-produk pangan di sisi lain.

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ *Ibid*, hlm. 251.

⁸⁷ *Ibid.*

Alat ukur atau parameter dari kesejahteraan hewan ternak setidaknya dapat diukur dalam 2 (dua) pendekatan: berbasis managerial (*management-based*) dan berbasis sumber daya (*resource-based*).⁸⁸ Dalam konteks managerial, aspek kualifikasi dan kompetensi peternak menjadi sangat penting. Selain itu ketersediaan tenaga ahli kesehatan hewan juga sangat diperlukan. Kedua parameter tersebut saling berkelindan, karena managerial juga memerlukan sumber daya yang mumpuni, semisal luas kandang yang layak untuk tumbuh kembang hewan ternak, dan ketersediaan air minum bersih untuk hewan-hewan ternak tersebut.

Lewat deskripsi diatas, dapat direfleksikan suatu urgensi akan hadirnya suatu sistem produksi semi-intensif yang berorientasi pada pemenuhan kesejahteraan hewan ternak dan juga peningkatan produksi industri peternakan yang berkualitas unggul.

BAB III

ANALISIS

⁸⁸ Madzingira, *Op,cit*, hlm. 58.

A. Kebijakan Politik Hukum Industri Peternakan dalam Prinsip Negara Hukum dan Nilai-Nilai Pancasila

Dalam analisis penelitian ini ditemukan temuan (*findings*) bahwa Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan tidak secara eksplisit mengatur tentang hal-hal yang diperlukan dalam tindakan perlindungan hewan dengan tidak memberikan penjabaran tentang kesejahteraan hewan ternak bahwa keberlangsungan hidup hewan ternak yang perlu diperhatikan oleh pengelola agar hewan ternak hidup sehat, cukup pangan, dapat mengekspresikan perilaku secara normal serta tumbuh dan berkembang yang aman dan nyaman.⁸⁹ Selain itu, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009, semata memberikan definisi konseptual tentang kesejahteraan hewan yaitu “ segala urusan yang berhubungan dengan keadaan fisik dan mental hewan menurut ukuran perilaku alami hewan yang perlu di terapkan dan ditegakkan untuk melindungi hewan dari perlakuan setiap orang yang tidak layak terhadap hewan yang dimanfaatkan manusia.”⁹⁰ Politik hukum yang mengatur tentang kesejahteraan hewan dapat dilihat pada Peraturan Pemerintah Nomor 95 Tahun 2012 yang mengelaborasi definisi kesejahteraan hewan.⁹¹

Namun kemudian oleh pemerintah Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 diubah oleh Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 Tentang Peternakan Dan Kesehatan Hewan yang menyebutkan konsep kesejahteraan hewan sebagai berikut:

“... untuk kepentingan kesejahteraan hewan dilakukan tindakan yang berkaitan dengan penangkapan dan penanganan; penempatan dan pengandangan; pemeliharaan dan perawatan;

⁸⁹ Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan. Lihat juga, Indah Triastuti, Kajian Filsafat tentang Kesejahteraan Hewan dalam Kaitannya dengan Pengelolaan di Lembaga Konservasi, *Yustisi*, Volume 1 No 1, Oktober 2015, hlm 2.

⁹⁰ *Ibid*, hlm. 7.

⁹¹ Peraturan Pemerintah Nomor 95 Tahun 2012 tentang Kesehatan Masyarakat Veteriner dan Kesejahteraan Hewan.

pengangkutan; pemotongan dan pembunuhan; serta perlakuan dan pengayoman yang wajar terhadap hewan.”⁹²

Kemudian lebih lanjut, pada Ayat (2) Undang-Undang Perubahan tersebut menjelaskan bahwa: ketentuan mengenai kesejahteraan hewan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dilakukan secara manusiawi yang meliputi:

- a. penangkapan dan penanganan satwa dari habitatnya harus sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan-undangan di bidang konservasi;
- b. penempatan dan pengandangan dilakukan dengan sebaik-baiknya sehingga memungkinkan hewan dapat mengekspresikan perilaku alaminya;
- c. pemeliharaan, pengamanan, perawatan, dan pengayoman hewan dilakukan dengan sebaik-baiknya sehingga hewan bebas dari rasa lapar dan haus, rasa sakit, penganiayaan dan penyalahgunaan, serta rasa takut dan tertekan;
- d. pengangkutan hewan dilakukan dengan sebaik-baiknya sehingga hewan bebas dari rasa takut dan tertekan serta bebas dari penganiayaan;
- e. penggunaan dan pemanfaatan hewan dilakukan dengan sebaik-baiknya sehingga hewan bebas dari penganiayaan dan penyalahgunaan;
- f. pemotongan dan pembunuhan hewan dilakukan dengan sebaik-baiknya sehingga hewan bebas dari rasa sakit, rasa takut dan tertekan, penganiayaan, dan penyalahgunaan; dan
- g. perlakuan terhadap hewan harus dihindari dari tindakan penganiayaan dan penyalahgunaan.

Ketentuan mengenai kesejahteraan hewan haruslah dilakukan secara manusiawi yang meliputi penanganan dan penangkapan, penempatan dan pengandangan, pemeliharaan, pengangkutan hewan, penggunaan dan pemanfaatan hewan, dan lain-lain. Makna ‘manusiawi’ dijelaskan dalam UU sebagai: tindakan yang merujuk pada etika dan nilai kemanusiaan, seperti tidak melakukan penyiksaan. Penggunaan dan pemanfaatan hewan dilakukan dengan sebaik-baiknya, sehingga hewan bebas dari penganiayaan dan penyalahgunaan.⁹³ Ketentuan lebih lanjut mengenai kesejahteraan hewan diatur dengan

⁹² Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan.

⁹³ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan.

Peraturan Menteri. Selain daripada itu Indonesia juga telah memiliki standar halal yang juga memasukkan prinsip kesejahteraan hewan.

Namun UU tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan hanya mengelaborasi konsep-konsep peternakan, semisal definisi peternakan sebagai “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.”⁹⁴ Kemudian, aspek-aspek kesehatan hewan juga dielaborasi sebagai “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.”⁹⁵ Selanjutnya untuk ternak sendiri adalah hewan peliharaan yang produknya diperuntukan sebagai penghasil pangan, bahan baku industri, jasa, dan/atau hasil ikutannya yang terkait dengan pertanian.

UU tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan juga menjelaskan terkait jangkauan dan kewenangan industri peternakan dan tanggung-jawab kesehatan hewan yang diselenggarakan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dilaksanakan secara tersendiri dan/atau melalui integrasi dengan budi daya tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, perikanan, kehutanan, atau bidang lainnya yang terkait. Penyelenggaraan peternakan dan kesehatan hewan berasaskan kemanfaatan dan keberlanjutan, keamanan dan kesehatan, kerakyatan dan keadilan, keterbukaan dan keterpaduan, kemandirian, kemitraan, dan profesionalan.⁹⁶ Tanggung-jawab pemerintah adalah membina dan memfasilitasi berkembangnya industri pengolahan produk hewan dengan mengutamakan penggunaan bahan baku dari dalam negeri. Pemerintah juga membina terselenggaranya kemitraan yang sehat antara industri pengolahan dan peternak dan/atau koperasi yang menghasilkan produk hewan yang digunakan sebagai bahan baku industri.⁹⁷

⁹⁴ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan, Pasal 1.

⁹⁵ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan, Pasal 7.

⁹⁶ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan, Pasal 2 dan 8.

⁹⁷ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan, Pasal 37.

Manajerial industri peternakan juga berkelindan dalam konteks perlindungan dan konservasi biodiversitas tentunya lingkungan yang baik dan sehat menjadi kebutuhan yang azasi pula bagi hewan atau ternak peliharaan. Hal tersebut sesuai dengan amanah lingkungan yang baik dan sehat sesuai substansi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang secara implisit mengakui kesejahteraan hewan sebagai bagian dari hak asasi. Memberikan lingkungan yang baik dan sehat bagi hewan ternak adalah bagian dari aktivitas memberikan kesejahteraan bagi hewan atau ternak tersebut.⁹⁸ Kesejahteraan hewan ternak adalah usaha yang timbul dari kepedulian manusia untuk memberikan lingkungan yang sesuai untuk binatang dengan tujuan untuk meningkatkan kualitas hidup hewan/ternak tersebut. Hal ini merupakan salah satu bentuk kesadaran kita dalam memperlakukan hewan sebagai makhluk ciptaan Tuhan Yang Maha Kuasa.⁹⁹

Selain itu, dalam Peraturan Pemerintah Nomor 95 Tahun 2012 juga mengakomodir konsep “*The Five Freedom*” sebagaimana yang dijelaskan diatas yang tercantum dalam yang menyebutkan bahwa Kesejahteraan Hewan dilakukan dengan cara menerapkan prinsip kebebasan hewan yang meliputi bebas:

- a. dari rasa lapar dan haus;
- b. dari rasa sakit, cedera, dan penyakit;
- c. dari ketidaknyamanan, penganiayaan, dan penyalahgunaan;
- d. dari rasa takut dan tertekan; dan
- e. untuk mengekspresikan perilaku alaminya.¹⁰⁰

Selain itu, penerapan manajemen pembibitan hewan ternak juga mengacu pada ISO 9001:2008 dan berbasis prinsip kesejahteraan hewan (*animal welfare*).¹⁰¹ Model ini dikembangkan sebagai upaya untuk memenuhi tuntutan masyarakat baik nasional maupun

⁹⁸ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

⁹⁹ Yuliati Wahyu , Penerapan Prinsip *Animal Welfare* dalam Manajemen Pembibitan Ternak, <<http://bbptusapiperah.ditjenpkh.pertanian.go.id/?p=2964> >, diakses pada tanggal 3 Juli 2021.

¹⁰⁰ Peraturan Pemerintah Nomor 95 Tahun 2012 tentang Kesehatan Masyarakat Veteriner dan Kesejahteraan Hewan, Pasal 83 ayat (2)

¹⁰¹ Madzingira, *Op,cit*, hlm. 58.

internasional, serta memberikan contoh agar model peternakan berbasis kesejahteraan hewan ternak ini semakin luas diaplikasikan dimasyarakat, karena dalam implementasi di Indonesia, kesejahteraan hewan ternak terutama pada ternak perah belum sepenuhnya dapat dilaksanakan.

Masalah besar bagi pengembangan peternakan sapi di Indonesia adalah populasi yang belum memadai dibanding populasi penduduk dan produktivitas sapi yang rendah. Populasi dan produktivitas yang rendah khususnya ternak sapi dan kerbau diakibatkan oleh berbagai faktor di antara lain sistem peternakan rakyat yang masih ekstensif tradisional, rendahnya SDM peternakan secara umum, minimnya penerapan teknologi modern, mahalnya bibit bekal dan pakan berkualitas, tingginya pemotongan sapi betina produktif, juga kualitas genetik bangsa-bangsa sapi yang dipelihara masih rendah.

Struktur industri sapi potong di Indonesia didominasi oleh peternakan rakyat (lebih dari 90 persen), yang memiliki ciri sebagai berikut: (1) skala usaha relatif kecil, berkisar antara 1-5 ekor; (2) merupakan usaha rumah tangga; (3) pemeliharaan bersifat tradisional; (4) ternak sering digunakan sebagai sumber tenaga kerja; dan (5) ternak sebagai penghasil pupuk kandang dan tabungan yang memberikan rasa aman pada musim paceklik.¹⁰² Sebagian besar pelaku usaha peternakan adalah petani kecil dengan tingkat pendidikan peternak yang rendah, di mana sekitar 25 persen tidak tamat SD dan 37 persen lulusan SD.¹⁰³ Peternak kecil umumnya membudidayakan sapi lokal dengan jumlah pemilikan sedikit dan jauh dari skala usaha optimal.¹⁰⁴ Selain itu, tenaga keluarga peternak sangat terbatas (1-2 orang dewasa) dan kemampuan peternak membayar tenaga kerja upahan sangat rendah. Di samping itu, usaha

¹⁰² Eni, S.R., N. Amali, Sumanto, A. Darmawan, dan A. Subhan, Pengkajian Integrasi Usaha Tani Jagung dan Ternak Sapi di Lahan Kering Kabupaten Tanah Laut, Kalimantan Selatan. *Jurnal Pengkajian dan Pengembangan Teknologi Pertanian* 9(2) 2006, hlm. 129-139.

¹⁰³ Soetarno, T, Manajemen Budidaya Ternak Perah. Fakultas Peternakan. Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta, 2003.

¹⁰⁴ Ilham, N., Y. Yusdja, A.R. Nurmanaf, B. Winarso, dan Supadi, Perumusan Model Pengembangan Skala Usaha dan Kelembagaan Usaha Sapi Potong. Laporan Hasil Penelitian. Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Bogor, 2009.

memelihara ternak merupakan usaha sambilan di samping usaha tani utama tanaman pangan.¹⁰⁵

Masalah ini juga diiringi dengan masalah sebaran populasi yang tidak merata antar daerah, hingga masalah transportasi yang jauh dan berbiaya tinggi (banyaknya pungutan administrasi dari sumber ternak ke daerah konsumen) mengakibatkan selalu terjadi kelangkaan pasokan dan harga yang tinggi daging sapi di banyak daerah. Tapi harga yang tinggi daging sapi tidak menyebabkan keuntungan yang besar bagi peternak itu sendiri karena rendahnya produktivitas dan panjangnya rantai tata-niaga ternak.

Pemerintah telah beberapa kali mencanangkan tahun tercapainya swasembada daging sapi 2005, 2010, 2014 tapi sayangnya hingga saat ini belum bisa dicapai. Pemenuhan kebutuhan daging sapi Indonesia secara keseluruhan masih harus ditutupi import baik berupa sapi bakalan, karkas dan daging yang mencapai 30% dari kebutuhan dalam negeri dan tentu saja dengan nilai import yang sangat besar. Program Swasembada Daging Sapi (PSDS) merupakan salah satu bagian dari program pemerintah dalam rangka mewujudkan kemandirian pangan nasional. Pengertian swasembada daging sapi di sini merupakan swasembada on-trend, yaitu minimal 90 persen kebutuhan daging sapi dipenuhi dari produksi domestik, sementara 10 persen sisanya dipenuhi dari impor, termasuk yang berasal dari impor sapi bakalan.¹⁰⁶

Keuntungan swasembada daging sapi tersebut akan didapat jika swasembada tercapai yaitu adanya nilai tambah berupa : (1) meningkatnya pendapatan dan kesejahteraan peternak, (2) penyerapan tambahan tenaga kerja baru, (3) penghematan devisa negara, (4) optimalisasi pemanfaatan potensi ternak sapi lokal, dan (5) semakin meningkatnya penyediaan daging sapi yang Aman, Sehat, Utuh dan Halal (ASUH) bagi masyarakat, sehingga ketentraman lebih terjamin.¹⁰⁷ Hasil evaluasi menunjukkan kenyataan bahwa PSDS 2014 masih belum

¹⁰⁵ Hadi, P.U. dan N. Ilham, Peluang Pengembangan Usaha Pembibitan Ternak Sapi Potong di Indonesia dalam Rangka Swasembada Daging, Makalah dipresentasikan dalam Pertemuan Teknis Penyediaan Bibit Nasional dan Revitalisasi, 2005.

¹⁰⁶ Ditjennak, Blue Print Program Swasembada Daging Sapi Tahun 2014. Ditjen Peternakan dan Kesehatan Hewan. Jakarta, 2014.

¹⁰⁷ *Ibid*, hlm. 21.

mencapai target swasembada daging sapi yang telah ditetapkan yang menunjukkan masih banyaknya kendala yang harus dibenahi, dan perlunya terus perbaikan program.

Data populasi ternak ruminansia sapi dan kerbau menunjukkan bahwa populasi sapi di tanah air jumlahnya tetap ada peningkatan dari tahun-tahun sebelumnya cukup. Bahkan berdasarkan catatan Kementerian pertanian ada sekitar 18 juta sapi tersebar di Indonesia. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS), kebutuhan daging nasional ialah sekitar 690.956 ton atau jika digenapkan sebanyak 700.000 ton, sebenarnya bisa dipenuhi dari populasi dalam negeri.¹⁰⁸

Direktur Jenderal Perdagangan Dalam Negeri Kementerian Perdagangan menjelaskan, Indonesia mempunyai kemampuan untuk mengembangkan komoditas sapi karena terdapat sejauh ini jumlah sapi yang ada di Indonesia mencapai angka belasan juta. Meski demikian, dari 18 juta populasi sapi tersebut tidak semuanya bisa dipotong.¹⁰⁹ Karena sebagian ada yang merupakan sapi bibit yang harus dipertahankan, sapi betina produktif dan sapi muda yang tidak boleh dipotong ditambah sebarannya yang sangat jauh dan variatif, mengakibatkan import masih perlu atau diizinkan dilakukan dalam rangka memenuhi kebutuhan daging juga kualitas yang diharapkan konsumen dalam negeri.

Padahal kesejahteraan hewan sebenarnya bukanlah isu yang baru karena telah diakui oleh hukum pidana sejak tahun 1890-an. Pada saat dimana *Wetboek van Strafrecht* (WvS) diundangkan di Belanda dan diberlakukan di Hindia Belanda. Penguatan hukum ini dapat diawali dengan menyamakan persepsi tentang perlindungan hukum dalam dimensi kesejahteraan hewan ternak. Selain itu juga membahas tentang upaya-upaya peningkatan kesejahteraan hewan ternak melalui kebijakan kriminal yang ada dalam peraturan perundang-undangan dan sekaligus mencari upaya dan terobosan hukum dalam pengimplementasian prinsip kesejahteraan hewan ternak.¹¹⁰ Perlindungan Hukum menurut KUHP ditemukan pada: 1) Buku II tentang Kejahatan: Perlindungan terhadap Kesejahteraan Hewan dapat ditemukan

¹⁰⁸ Liputan-6.com, Populasi Sapi di Indonesia Capai 18 Juta Ekor, Masih Perlu Impor?. <https://www.liputan6.com/bisnis/read/4518564/populasi-sapi-di-indonesia-capai-18-juta-ekor-masih-perlu-impor> diakses 29 Juni 2021.

¹⁰⁹ Ditjennak, *Op.cit*, hlm. 34.

¹¹⁰ Rahmat Hidayat dan T. N. Syamsah, Analisis Penerapan Dan Penguatan Hukum Animal Welfare pada Bisnis Sapi Di Indonesia. *Jurnal Living Law* Vol. 7 No. 2 Oktober (2015), hlm 146.

dalam Pasal 170, 241, 302, 363, dan 406 Ayat (2); dan 2). Buku III tentang Pelanggaran: Perlindungan terhadap *Animal Welfare* dapat ditemukan dalam Pasal 490, 540, 541, 548, 549.¹¹¹ Secara umum, isu perlindungan hukum dan kesejahteraan hewan ternak (*animal welfare*) setidaknya berkenaan dengan peranan hewan ternak, sebagai: (1) komoditas; (2) pembantu yang dapat meringankan pekerjaan manusia; (3) penjaga ekosistem kehidupan, dan lain sebagainya.¹¹²

Akhirnya, perlu ikhtiar lebih dari pemerintah guna membangun gerakan sosialisasi yang terus-menerus sehingga dapat meningkatkan pemahaman dan kepedulian terhadap prinsip kesejahteraan hewan. Terlepas masih adanya kekurangan berupa rendahnya hukuman yang ditetapkan, tiap-tiap perbuatan yang melanggar prinsip kesejahteraan hewan mestinya ditindak tegas dengan sanksi pidana yang setimpal dan memadai.¹¹³

B. Penyelarasan, Harmonis dan Orientasi Norma-Norma Pengaturan Peraturan Daerah

Lewat telaah normatif perundang-undangan, dapat diambil suatu temuan bahwa penerapan prinsip-prinsip kesejahteraan hewan ternak (*animal welfare*) dalam industri peternakan sapi di Indonesia saat ini masih jauh dari kondisi ideal. Di dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan, Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 tentang Perubahan UU tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan, dan Peraturan Pemerintah Nomor 95 Tahun 2012 tentang Kesejahteraan Hewan tidak mengatur secara khusus bagaimana kesejahteraan hewan ternak pada ternak sapi dilakukan oleh peternak dengan pengawasan oleh pemerintah pusat dan daerah. Misalnya tidak ditemukan adanya pengaturan secara khusus terkait komponen-komponen sistem hukum berupa struktur

¹¹¹ Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), Pasal 170, 241, 302, 363, 406 Ayat (2), 490, 540, 541, 548, dan 549.

¹¹² Madzingira, *Op.cit*, hlm. 58.

¹¹³ Hidayat dan Syamsah. *Op.cit*, hlm 146.

dan kelembagaan hukum sebagaimana dapat ditemukan di Komite Kesejahteraan Hewan seperti di Negara Australia dan Selandia Baru.¹¹⁴

Dalam telaah normatif Peraturan Daerah Kabupaten Timor Tengah Selatan Nomor 2 Tahun 2017 tentang Kartu Identitas Kepemilikan Ternak, tidak ditemukan sama sekali pencantuman peraturan perundang-undangan di atas pada bagian mengingatnya. Pada bagian menimbang hanya menyebutkan Kabupaten Timor Tengah Selatan sebagai daerah penghasil ternak, salah satu sumber pendapatan masyarakat dan dapat menunjang penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat.¹¹⁵ Selain itu juga hanya dipaparkan belum optimalnya sistem pemeliharaan ternak oleh masyarakat dan perlunya pengaturan tentang Kartu Identitas Kepemilikan Ternak untuk menciptakan kepastian hukum.¹¹⁶ Dapat dilihat pada bagian menimbang hanya mencantumkan alasan yuridis dan alasan sosiologis, belum memuat landasan filosofis pembentukan sebuah peraturan.

Begitu pula pada bagian batang tubuh tidak memuat tentang asas materi muatan peraturan daerah sehingga tidak ada prinsip-prinsip substansi yang menjadi acuan dalam keseluruhan pengaturan pada peraturan daerah. Padahal seharusnya perda *a quo* merujuk pada lima prinsip-prinsip kesejahteraan hewan: pertama, hewan-hewan ternak harus bebas dari kelaparan dan kehausan. Pemerintah dan peternak harus memastikan adanya akses terhadap air minum yang sehat, makanan/pangan yang baik untuk merawat dan memperkuat kesehatan hewan-hewan ternak tersebut.¹¹⁷ Kedua, hewan-hewan ternak harus terhindar dan bebas dari rasa tidak nyaman selama di peternakan. Peternak harus memastikan adanya lingkungan dan tempat peternakan yang layak dan nyaman bagi hewan-hewan ternak tersebut. Dalam konteks ini, pemerintah harus menyediakan lahan luas dan bersifat organik yang dapat memastikan banyaknya pilihan-pilihan pangan dari hewan ternak (sapi) tersebut.

¹¹⁴ Rahmat Hidayat dan T.N. Syamsah, Analisis Penerapan dan Penguatan Hukum *Animal Welfare* pada Bisnis Sapi di Indonesia, *Jurnal Living Law*, Vol.7. No.2, (2015), hlm. 145. Lihat juga, Peter John Chen, *Animal Welfare in Australia: Politics and Policy* (Sydney University Press, 2016), hlm, 12.

¹¹⁵ Peraturan Daerah Kabupaten Timor Tengah Selatan Nomor 2 Tahun 2017 tentang Kartu Identitas Kepemilikan Ternak, Bagian Menimbang.

¹¹⁶ Peraturan Daerah Kabupaten Timor Tengah Selatan Nomor 2 Tahun 2017 tentang Kartu Identitas Kepemilikan Ternak, Bagian Menimbang.

¹¹⁷ Goldberg, *Op.cit*, hlm. 25.

Memang diinsyafi bahwa peternakan moderen tidak bisa secara penuh meniru kehidupan asli hewan ternak di alam liar, namun setidaknya harus berusaha maksimal mewujudkannya. Sistem kandang yang layak dan ketersediaan lahan luas (*pasture system*), setidaknya dapat menjadi pilihan baik dan ramah hak-hak hewan ternak. Kebebasan ketiga adalah terkait dengan kebebasan dari rasa sakit, cedera dan penyakit. Pemerintah daerah dan peternak berkewajiban memastikan hewan-hewan ternak mereka mendapatkan vaksinasi berkala, kunjungan diagonis dari dokter hewan dan melakukan perawatan terhadap hewan-hewan ternak yang sakit dan/atau terpapar virus mematikan dan menular.¹¹⁸

Prinsip kebebasan keempat dan kelima adalah terkait dengan kebebasan hewan-hewan ternak untuk dapat bermobilisasi/bergerak dan berinteraksi secara alamiah, oleh karena itu peternak harus dapat menyediakan tempat/wadah atau kandang yang mencukupi, agar tumbuh kembang hewan-hewan ternak dapat dicapai dengan baik. Terakhir, hewan-hewan ternak harus bebas dari rasa takut dan kecemasan berlebihan, peternak harus dapat menjaga tingkat stress hewan-hewan ternak dengan memberikan fasilitas yang layak bagi hewan-hewan tersebut.¹¹⁹

Peraturan daerah *a quo* dibuat dalam rangka memberikan kepastian hukum terhadap kepemilikan ternak dengan tujuan melestarikan ternak lokal (asli), mengetahui asal-usul ternak, mencegah pencurian ternak, memperbaiki kualitas ternak/ mutu genetik, deteksi dini terhadap penyakit ternak dan untuk mengetahui populasi ternak.¹²⁰

Peraturan Daerah *a quo* terdiri dari 11 Bab dan 17 Pasal yang memuat pengaturan-pengaturan terkait maksud dan tujuan dibentuk peraturan daerah, kepemilikan ternak, sistem pelayanan Kartu Identitas Kepemilikan Ternak (KIKT), penarikan, penyerahan dan pemusnahan KIKT, ketentuan pemberian cap, ketentuan penyidikan dan ketentuan pidana, penjelasan dan beserta lampiran-lampiran. Kepemilikan ternak oleh orang atau badan dibuktikan dengan KIKT dan Bukti Kepemilikan ternak (BKT). KIKT sendiri merupakan surat keterangan kepemilikan ternak yang ditetapkan dan berlaku dalam Wilayah Daerah dan

¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ Peraturan Daerah Kabupaten Timor Tengah Selatan Nomor 2 Tahun 2017 tentang Kartu Identitas Kepemilikan Ternak, Pasal 2.

yang memuat tentang kepemilikan, ciri-ciri, asal usul, keterangan lain-lain yang bersangkutan dengan ternak.¹²¹ Dokumen pendukung lain yang melengkapi KIKT adalah BKT yang merupakan dokumen pendukung pemilikan ternak yang diberikan kepada pemilik ternak, berisi data identitas ternak dan nomor seri KIKT.¹²²

Berkaitan dengan tanda kepemilikan, mengacu pada salah satu pasal dalam Perda terkait kartu tanda kepemilikan hewan, penandaan pada hewan ternak dilakukan dengan pemberian Cap Bakar pada bagian belakang paha kanan ternak dengan inisial TTS dan wajib diberi Cap Bakar Pemerintah setempat (kode wilayah) pada kulit bahu kanan.¹²³ Jika ditelaah dengan prinsip kesejahteraan hewan di mana hewan dinyatakan juga memiliki hak untuk tidak merasakan sakit, maka pemberian cap bakar tersebut menimbulkan pertanyaan, apakah kemudian pemberian cap bakar tersebut dapat menjadi sebuah pengecualian yang diperbolehkan untuk sebuah tanda penanda untuk menjelaskan identitas atau tanda kepemilikan hewan ternak? atukah regulasi yang kemudian ditetapkan tersebut bersifat kontradiktif dengan apa yang diamanatkan pada peraturan lain dan menjadi suatu penghambat untuk membumikan prinsip kesejahteraan hewan?

Pada kenyatannya, pemberian tanda menggunakan cap bakar tentu menyebabkan rasa sakit bagi hewan ternak. Meskipun penandaan menggunakan cap bakar menghasilkan penandaan yang permanen namun sebenarnya ada cara lain yang dapat menjadi pengenal pada hewan ternak, misalnya seperti *tattooing* yang dilakukan di dalam telinga hewan ternak dan dapat dilakukan pada hewan yang terus berada di dalam kandang untuk proses *breeding* atau *ear tagging* yang dilakukan dengan menggunakan jenis plastik yang keras kemudian diberi kode dengan menggunakan tinta. Pemasangan tag pada telinga hewan sama dengan pemasangan anting pada telinga manusia.¹²⁴

¹²¹ Peraturan Daerah Kabupaten Timor Tengah Selatan Nomor 2 Tahun 2017 tentang Kartu Identitas Kepemilikan Ternak, Pasal 1 ayat (8).

¹²² Peraturan Daerah Kabupaten Timor Tengah Selatan Nomor 2 Tahun 2017 tentang Kartu Identitas Kepemilikan Ternak, Pasal 1 ayat (9).

¹²³ Peraturan Daerah Kabupaten Timor Tengah Selatan Nomor 2 Tahun 2017 tentang Kartu Identitas Kepemilikan Ternak, Pasal 10 ayat (1).

¹²⁴ Goldberg, *Op.cit*, hlm. 45.

Merujuk pada teori norma hukum berjenjang dari Hans Kelsen dan Hans Nawiaski dapat dipahami bahwa Peraturan daerah sebagai peraturan pelaksana (*delegated legislation*) sekaligus instrumen hukum di daerah yang menjalankan fungsi otonomi daerah berdasarkan pada kewenangan yang diberikan oleh Undang-undang sudah seyogyanya tidak bertentangan, selaras, sinkron serta harmonis dengan peraturan yang lebih tinggi. Sinkronisasi yang dimaksud adalah dengan melihat kesesuaian atau keselarasan peraturan perundang-undangan secara vertikal berdasarkan sistematisasi hukum positif yaitu antara peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Sinkronisasi peraturan perundang-undangan sering menimbulkan pertentangan mengenai peraturan perundang-undangan yang mana yang lebih tepat untuk digunakan untuk kasus tertentu.¹²⁵

Dalam konteks ini, menjadi keharusan pula keberadaan Peraturan Daerah Kabupaten Timor Tengah Selatan Nomor 2 Tahun 2017 tentang Kartu Identitas Kepemilikan Ternak mestinya sinkron dan harmonis dengan peraturan yang lebih tinggi. Jika dilihat dalam Perda *a quo*, Bab VII Pasal 10, 11, 12, 13 dan 14 mengatur tentang Ketentuan Pemberian Cap. Materi muatan pasal tersebut sebagai berikut:

Pasal 10

- (1) Ternak gaduhan milik Pemerintah ditandai dengan pemberian Cap bakar pada bagian paha kanan belakang Ternak dengan inisial TTS dan wajib diberi Cap bakar Pemerintah setempat (kode wilayah) pada kulit bahu kanan serta dibuktikan dengan surat perjanjian Kontrak Ternak yang di tanda tangani oleh Penggaduh Ternak, Kepala Desa dan Kepala Dinas;
- (2) Ternak gaduhan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dinyatakan lunas oleh Pemerintah dibuktikan dengan berita acara pelunasan yang ditanda tangani oleh Penggaduh Ternak, Kepala Desa, dan Kepala Dinas;
- (3) Nama pemilik ternak yang tertera dalam KIKT Ternak gaduhan Pemerintah adalah nama penggaduh dan baru diserahkan kepada pemilik (penggaduh setelah dinyatakan lunas;

¹²⁵ Soegiyono, Pentingnya Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan <https://puskkpa.lapan.go.id/files_arsip/Soegiyono_Pentingnya_Harmoniasi_2015.pdf> hlm. 4

- (4) Seluruh biaya KIKT dan BKT dari Ternak gaduhan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) ditanggung sepenuhnya oleh Penggaduh.

Pasal 11

- (1) Setiap Pemilik Ternak dapat memiliki Cap bakar Pribadi;
- (2) Cap bakar pribadi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dilakukan pada bagian paha kiri belakang Ternak;
- (3) Pemilik Cap bakar Pribadi wajib mendaftarkan ke Dinas.

Pasal 12

Setiap Ternak masyarakat yang memiliki KIKT dapat diberikan cap bakar Pemerintah Setempat (kode wilayah) pada kulit bahu kanan.

Pasal 13

- (1) Cap bakar milik Pemerintah Daerah berbentuk huruf latin;
- (2) Cap bakar milik pribadi dapat berbentuk angka, huruf, dan/atau simbol lain;
- (3) Ketentuan ukuran Cap Bakar Pemerintah Daerah dan pribadi diatur lebih lanjut dengan Peraturan Bupati.

Pasal 14

- (1) Simbol Cap bakar kode wilayah kecamatan dinyatakan dengan “huruf “ sedangkan desa dinyatakan dengan “angka”;
- (2) Simbol Cap bakar kode wilayah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Bupati.

Pada bagian lampiran Perda *a quo* diatur bahwa letak cap bakar terdapat di paha depan, paha belakang, bahu, buntut, leher dan pipi, kanan dan kiri.

Berjangkar pada ketentuan pasal-pasal diatas, terlihat bahwa peraturan daerah ini menggunakan cap bakar sebagai cara untuk memberikan tanda pengenal pada hewan ternak dengan beberapa perbedaan-perbedaan nama/cara melakukan cap bakar tersebut. Definisi cap bakar dapat dilihat dari ketentuan umum yang menjelaskan bahwa cap bakar adalah simbol berupa huruf dan/atau angka atau simbol-simbol lain yang tertera pada bagian kulit tubuh

ternak, dibentuk dengan logam yang telah dipanaskan pada suhu tertentu dan ditempelkan pada kulit tubuh ternak.

Jika dikaitkan dengan tujuan dibentuknya peraturan daerah ini yang disebutkan bahwa tujuannya adalah untuk melestarikan ternak lokal, mengetahui asal-usul ternak, mencegah pencurian ternak, memperbaiki kualitas ternak/mutu genetik, deteksi dini penyakit ternak, dan untuk mengetahui populasi ternak, maka hal tersebut sangat berkaitan erat. Paling tidak dapat tergambar dengan cap bakar bisa lebih mudah untuk mengetahui asal-usul ternak dan mencegah pencurian ternak.

Namun, jika kita merujuk pada prinsip-prinsip kesejahteraan hewan, maka perlakuan cap bakar yang sudah otomatis melukai hewan berpotensi tidak sinkron dan tidak harmonis dengan prinsip tersebut. Jika merujuk pada prinsip-prinsip kesejahteraan hewan dan Lima Prinsip Kebebasan Hewan, maka perlakuan memberikan cap bakar terhadap hewan berpotensi melabrak prinsip bahwa hewan itu harus bebas dari rasa tidak nyaman; bebas dari rasa sakit, luka dan penyakit. Karena itu, cap bakar tentu saja memberikan rasa sakit dan luka bahkan membuat hewan menjadi tidak nyaman.

Begitupula jika mengacu kepada aturan yang lebih tinggi. Pasal 2 Undang-undang Nomor 18 Tahun 2009 sebagaimana dirubah dengan Undang-undang Nomor 41 Tahun 2014 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan menjelaskan : Ketentuan mengenai kesejahteraan hewan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara ‘manusiawi.’

Dalam perspektif tata kelola peternakan yang baik (*good stockmanship*), telah dipaparkan beberapa *treatments* terhadap hewan ternak yang dilarang secara etik dan juga hukum, semisal penggunaan alat-alat yang menyakitkan hewan, semisal alat kejut listrik yang memaksa hewan untuk bergerak dan tuntuk kepada perintah, dan juga melarang penggunaan ‘cincin hidung’ untuk sapi. Hewan-hewan ternak juga tidak boleh dipaksa untuk bergerak dan patuh dengan menarik ekornya, telinga, tanduk, kepala, kaki dan daerah sensitif kemaluan semisal testikal. Penggunaan cambuk (*whips*) juga dilarang karena dapat memprovokasi hewan untuk melawan.¹²⁶ penggunaan cap bakar (*hot iron branding*), sebisa mungkin haruslah dihindari. Karena masih banyak metode-metode lain yang lebih beradab, semisal memberi tanda (*ear-tagging*), mengiris sedikit kulit telinga (*ear-notching*) atau menyematkan

¹²⁶ Madzingira, *Op,cit*, hlm. 58.

perangkat radio mini atau yang dikenal dengan sebutan *Radio Frequency Identification Devices* (RFID).¹²⁷

Selain itu materi Perda juga belum ideal dalam memberi perlindungan terhadap hewan ternak. Sistem semi-intensif belum diperkenalkan dalam perda *a quo*. Padahal dalam sistem tersebut ada penggabungan antara sistem produksi ekstensif dan sistem produksi intensif. Selain itu, aspek-aspek kesejahteraan hewan ternak sangat diperhatikan dalam sistem produksi peternakan, semisal hewan-hewan ternak tetap berada dalam kandang, namun dengan standar pemeliharaan yang bagus. Dalam beberapa kali seminggu, hewan-hewan ternak tersebut akan dikeluarkan selama beberapa jam untuk dapat menikmati kondisi alam asli dan memakan pangan-pangan organik (biji-bijian dan rumput organik). Sistem manajerial tersebut dianggap oleh sebagian kalangan sebagai kebijakan afirmatif yang dapat memberi keseimbangan antara kebutuhan asasi hewan-hewan ternak dengan kepentingan ekonomi (efisiensi dan efektifitas) dari peternak moderen.¹²⁸ Namun sayangnya, perda *a quo* tidak mengatur tentang sistem peternakan moderen tersebut.

Jika dikaji dari nilai-nilai yang ada di dalam sila-sila Pancasila, yang merupakan pedoman dalam kehidupan berbangsa dan bernegara bagi rakyat Indonesia, maka ketentuan tersebut mencederai nilai-nilai kemanusiaan dan keberadaban. Pancasila, sebagai nilai falsafah bangsa, mengatur hubungan antara manusia dengan lingkungan alam, salah satunya adalah sikap peduli lingkungan dengan menyanyangi dan merawat hewan yang ada di sekitar kita.¹²⁹ Dalam memahami nilai-nilai dari sila-sila Pancasila tersebut, terkandung beberapa hubungan antara manusia dengan alam sekitar (termasuk hewan ternak) yang melahirkan keseimbangan antara hak dan kewajiban antara hubungan tersebut.

Salah satu hubungan tersebut adalah hubungan alamiah. Hubungan alamiah adalah hubungan manusia dengan alam sekitar yang meliputi hewan, tumbuh-tumbuhan, dan alam dengan segala kekayaannya.¹³⁰ Seluruh alam dengan segala isinya adalah untuk kebutuhan

¹²⁷ *Ibid.*

¹²⁸ Mellor dan Beausoleil, *Op.cit*, hlm. 250.

¹²⁹ Ari Welianto, Nilai-nilai Pancasila dalam Memelihara Hewan, < <https://www.kompas.com/skola/read/2020/07/23/151500769/nilai-nilai-pancasila-dalam-memelihara-hewan?page=all> >.

¹³⁰ *Ibid.*

manusia. Namun, manusia berkewajiban melestarikan alam dan kekayaannya. Karena alam mengalami penyusutan yang nilai-nilainya makin lama makin berkurang, sedangkan manusia yang membutuhkan makin lama makin bertambah. Oleh karena itu memelihara kelestarian alam merupakan kewajiban manusia, sedangkan hak yang diterima oleh manusia dari alam sudah tidak terhingga banyaknya. Dengan demikian hubungan manusia dengan alam memiliki keseimbangan antara hak dan kewajiban sebagaimana hubungan manusia dengan masyarakat dan Tuhan Yang Maha Kuasa. Pancasila merupakan suatu pandangan hidup atau ideologi yang mengatur manusia dengan Tuhan, antar manusia, manusia dengan masyarakat atau bangsanya, dan manusia dengan alam lingkungan.¹³¹

Diinsyafi bahwa isu perlindungan hukum dan kesejahteraan hewan terkait peranan hewan sebagai komoditas, sahabat manusia, pembantu yang dapat meringankan pekerjaan manusia, penjaga ekosistem kehidupan dan lain sebagainya.¹³² Mengingat bahwa Indonesia merupakan negara dengan sumber daya alam yang sangat kaya, tidak terkecuali sumber daya yang di dalamnya terkandung hewan, khususnya hewan ternak, maka seyogyanya pengaturan terkait kesejahteraan hewan diberikan atensi khusus demi terwujudnya kehidupan yang berkelanjutan (*sustainable living*). Dikarenakan kehidupan yang berkelanjutan tersebut *inherent* dengan dengan kegiatan produksi dan konsumsi, maka kegiatan produksi dan konsumsi tersebut haruslah direncanakan dan dijalankan secara berkelanjutan.

Pancasila sebagai akar cita hukum bangsa Indonesia membawa konsekuensi ke dalam dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara, sebagai pandangan hidup memberikan koherensi dan direksi (arah) pada pikiran dan tindakan. Cita hukum adalah gagasan, karsa, cipta dan pikiran berkenaan dengan hukum atau persepsi tentang makna hukum yang meliputi keadilan, kehasilgunaan dan kepastian hukum.¹³³ Sila kedua, kemanusiaan yang adil dan beradab salah satunya menyebutkan tentang nilai-nilai kemanusiaan dan gemar melakukan kegiatan kemanusiaan. Nilai Ketuhanan yang Maha Esa dan Nilai kemanusiaan yang adil dan beradab meliputi juga perlakuan terhadap sesama makhluk hidup lainnya.

¹³¹ *Ibid.*

¹³² Hidayat dan Syamsah. *Op.cit*, hlm.146.

¹³³ Maryanto, *Urgensi Pembaharuan Hukum Indonesia Berdasarkan Nilai-Nilai Pancasila*, Jurnal Hukum, Vol XXV Nomor 1 , April, 2011, hlm.436

Istilah yang digunakan oleh Sidarta adalah berketuhanan dengan menumbuhkan nilai-nilai keluhuran budi pekerti. Undang-Undang Dasar dan juga ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada di bawahnya harus mengandung isi yang mewajibkan Pemerintah dan lain-lain penyelenggara negara, untuk memelihara budi pekerti kemanusiaan yang luhur dan memegang teguh cita cita moral rakyat yang luhur.¹³⁴

Konsep kesejahteraan hewan (*animal welfare*) yang telah diuraikan di bagian terdahulu sejalan dengan nilai-nilai yang terkandung di dalam Pancasila, namun sayangnya konsep tersebut belum di normakan secara gamblang dan jelas di dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang hewan di Indonesia, termasuk ketentuan yang ada di dalam Peraturan Daerah Kabupaten Timor Tengah Selatan Nomor 2 Tahun 2017 ini, khususnya terkait dengan pengaturan cap bakar pada hewan-hewan ternak (sapi, kerbau dan kuda).

¹³⁴ Sidharta, Kajian dan Evaluasi Nilai-Nilai Pancasila pda Peraturan Perundang-Undangan, (Bahan Presentasi Seminar BPIP, Jakarta, 15-16 November 2019), hlm. 9, 11.

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Penghapusan cara-cara yang dianggap mencederai kesejahteraan ternak (*animal welfare*) dalam manajemen teknis teknik budi-daya ternak perlu diupayakan untuk dihapuskan sesuai dengan nilai-nilai masyarakat ber-Kemanusiaan Yang Beradab falsafah Pancasila. Ini juga jika kita kedepan berkeinginan untuk mengeksport produk-produk peternakan ke luar negeri. Konsumen masyarakat internasional mensyaratkan bahwa produk peternakan wajib dihasilkan dari cara-cara yang legal, manusiawi, menghargai *animal-ethic* atau *animal welfare*. Hal-hal yang perlu jadi konsensus konsumen luar negeri pada kasus ternak ruminansia sapi dan kerbau termasuk seperti pelarangan pemotongan tanduk (*dehorning*), cap-bakar (*hot-branding*), penyobekan telinga (*ear-notcher*), pemotongan ekor (*tail-docking*), pengebirian (*castration*), disamping sistem pemeliharaan yang mengabaikan kenyamanan atau ekspresi *behaviour* alami ternak (kandang yang terlampau sempit dan penuh kotoran ternak), penggunaan hormon pemacu pertumbuhan, antibiotik terlarang dan proses pemotongan (*slaughtering*) yang dianggap kejam dan lain sebagainya.

B. Saran

Strategi reformasi bagi peternak rakyat harus dimulai dengan pendidikan melalui penyuluhan terus-menerus kepada peternak bagaimana teknik budi-daya ternak yang selaras dengan nilai-nilai Ketuhanan Yang Maha Esa dan Kemanusiaan Yang Beradab, yaitu menghargai Nilai Kesejahteraan Hewan (*animal welfare*) sebagai sesama makhluk Tuhan dan kebutuhan produk ternak yang Aman, Sehat, Utuh, Halal (ASUH). Perlu juga dirumuskan alternative yang tetap murah dan efektif bagi peternak rakyat dalam cara-cara atau teknik manajemen ternaknya. Bagi Pemerintah dalam hal ini diwakili institusi Perguruan Tinggi bidang peternakan ataupun kedokteran hewan perlu melakukan penelitian-penelitian tingkah-laku (*behaviour*) ternak sehubungan dengan faktor-faktor yang diduga merupakan penyebab pencetus tersiksanya hewan ternak (yang digambarkan adanya perubahan hormonal kondisi stress ataupun perubahan perilaku dari normalnya, serta penurunan produksi dan peningkatan morbiditas) dalam manajemen teknis budi-daya ternak di Indonesia.

Sebagaimana telah diatur dalam Peraturan Menteri Pertanian Nomor 46/Permentan/PK.210/8/2015 tentang Pedoman Budi Daya Sapi Potong yang Baik, ditegaskan bahwa peternakan yang baik harus berorientasi pada: a. meningkatkan populasi, produksi, dan produktivitas; b. meningkatkan mutu dan keamanan hasil budi daya; c. meningkatkan ketersediaan bahan pangan asal hewan; d. mewujudkan budi daya sapi potong yang sehat dan ramah lingkungan; e. meningkatkan daya saing; dan f. meningkatkan pendapatan peternak, perusahaan peternakan, dan masyarakat. Peraturan Daerah *a quo* sudah baik dalam ikhtiar memberi kepastian hukum bagi peternak namun kedepan perlu ditambahkan tentang teknis budidaya yang mengadopsi nilai kesejahteraan hewan seperti dimaksud pada pembahasan dan analisis. Metode identifikasi ternak bisa menggunakan identifikasi *non-permanent*, seperti: yaitu tali leher (*neck strap*), tanda-telinga, anting (*eartag*), maupun pemanfaatan Kartu e-Nak sebagai sertifikatnya ternak seperti yang telah diterapkan di Kota Banyuwangi.