

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Pemotongan Ternak**

Pemotongan ternak adalah proses memotong ternak yang ditujukan untuk mengambil dagingnya. Pemotongan ternak sendiri merupakan suatu proses yang dimulai dari pemilihan ternak sampai dengan dihasilkan daging. Pemotongan ternak sendiri merupakan suatu hal yang biasa ditengah masyarakat khususnya ketika hari besar keagamaan, tetapi pemotongan ternak juga dilakukan didalam keseharian. Pemotongan ternak yang dilakukan dalam keseharian adalah pemotongan ternak yang dilakukan oleh rumah potong hewan (RPH) ataupun tempat pemotongan hewan (TPH). Rumah potong hewan (RPH) merupakan suatu kompleks bangunan yang didesain secara khusus dan dengan konstruksi tertentu untuk dapat menjadi tempat pemotongan hewan.<sup>1</sup> Rumah potong hewan (RPH) dan TPH merupakan tempat pemotongan hewan, namun keduanya memiliki perbedaan. Perbedaan antara RPH dan TPH adalah status kepemilikannya, RPH milik pemerintah atau dikelola pemerintah sedangkan TPH oleh swasta. Tempat pemotongan hewan berada dibawah pengawasan RPH setempat. Tempat pemotongan hewan didirikan untuk dapat membantu RPH didalam melakukan pemenuhan kebutuhan daging.

Pemotongan ternak sendiri ditujukan untuk dapat memenuhi kebutuhan protein hewani khususnya permintaan daging. Berdasarkan hal tersebut

---

<sup>1</sup> Intan Tolistiawaty, *et. al.*, “Gambaran Rumah Potong Hewan/Tempat Pemotongan Hewan di Kabupaten Sigi, Sulawesi Tengah”, II (2015), *Vektor Penyakit*, hlm. 45-52.

dilakukan pemotongan ternak untuk dapat memenuhi permintaan daging. Pemenuhan permintaan daging harus memenuhi aspek aman, sehat, utuh dan halal (ASUH). Pemenuhan terhadap kebutuhan daging menjadi penting, karena berpengaruh kepada ketahanan pangan. Ketahanan pangan harus dapat dijaga khususnya didalam pemenuhan kebutuhan pokok. Daging sendiri merupakan salah satu kebutuhan pokok yang tidak dapat digantikan keberadaannya. Daging menjadi penting bagi masyarakat karena dapat menunjukkan status sosial seseorang. Permintaan akan kebutuhan daging juga akan terus meningkat seiring dengan peningkatan pendapatan masyarakat. Walaupun permintaan akan daging akan terus meningkat tetap harus memperhatikan populasi ternak. Populasi ternak menjadi penting didalam upaya swasembada daging.<sup>2</sup>

Pemerintah didalam menjaga populasi ternak atau mewujudkan swasembada pangan memiliki peranan untuk melakukan pengaturan. Pengaturan ini dengan menjaga populasi ternak dengan melakukan larangan pemotongan ternak betina. Ternak betina sendiri merupakan mesin produksi untuk menghasilkan keturunan.<sup>3</sup> Pengaturan ini didasari atas hak yang dimiliki untuk mengeluarkan peraturan sebagai upaya pengaturan. Pengaturan yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam hal ini melalui kewenangan legislasi. Kewenangan legislasi ini akhirnya membentuk sebuah undang-undang, yang dibahas bersama DPR. Kewenangan legislasi yang dimiliki oleh

---

<sup>2</sup> Dewan Ketahanan Pangan, "Kebijakan Umum Ketahanan Pangan 2006-2009, *Jurnal Gizi dan Pangan*, I (Juni 2006), hlm. 57-63

<sup>3</sup> Meilina Wati Artonang, "Kecenderungan Pemotongan Sapi dan Kerbau Betina Produktif di Provinsi Jambi, *Jurnal Ilmiah Ilmu-ilmu Peternakan*, XX (Mei, 2017), hlm. 17-24

pemerintah dan DPR menjadikan adanya *cek and balance*, sehingga undang-undang yang dihasilkan benar-benar sesuai dengan kebutuhan. Dewan perwakilan rakyat dapat mengajukan dan menetapkan undang-undang yang sesuai dengan keadaan dimasyarakat. Undang-undang yang telah dibuat kemudian diawasi bagaimana efektifitas pelaksanaannya.<sup>4</sup>

## **B. Rumah Potong Hewan dan Tempat Pemotongan Hewan**

Rumah potong hewan (RPH) dan TPH setiap hari melakukan pemotongan ternak untuk dapat memenuhi kebutuhan daging masyarakat. Pemenuhan masyarakat akan daging harus dilakukan secara berkelanjutan dan terus menerus, karena daging merupakan sumber protein hewani yang tidak dapat digantikan. Daging memiliki rasa yang khas dan dapat memanjakan lidah masyarakat. Pemotongan ternak yang dilakukan RPH dan TPH harus memenuhi standar tertentu yang telah ditetapkan untuk memenuhi aspek keamanan pangan. Pemotongan ternak harus dapat memenuhi standar halal, karena khususnya bagi umat muslim apapun yang dikonsumsi haruslah halal. Berdasarkan hal tersebut maka daging yang dihasilkan harus memenuhi aspek aman, sehat, utuh dan halal (ASUH).<sup>5</sup>

Ternak yang dilakukan pemotongan harus memenuhi kriteria tertentu khususnya yang berkaitan dengan kesehatan ternak. Kesehatan ternak penting diperhatikan untuk mencegah adanya penyakit *zoonosis* atau penyakit

---

<sup>4</sup> Ratnia Solihah, Siti Witiati, "Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Pemilu 2014: Permasalahan dan Upaya Mengatasinya", *Cosmogov*, II (Oktober, 2016), hlm. 291-307.

<sup>5</sup> Soeparno, 2009, *Ilmu dan Teknologi Daging Cetakan ke-4*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hlm. 46-51.

menular dari hewan terhadap manusia. Kesehatan ternak harus diperhatikan dengan seksama, disamping itu juga harus memperhatikan status ternak. Status ternak diketahui dengan dilakukan pengecekan sebelum ternak dilakukan pemotongan atau pemeriksaan *antemortem*. Pemeriksaan ini merupakan pemeriksaan secara fisik dan perilaku. Pemeriksaan ini meliputi status kesehatan ternak, waktu istirahat, pengobatan bagi ternak sakit dan pemeriksaan organ reproduksi. Ternak yang dalam keadaan sakit dan memerlukan pengobatan khusus dilakukan perawatan sebelum dipotong dengan diberikan pengobatan serta harus dilakukan pengecekan terhadap residu obat yang diberikan. Residu obat ini harus diperhatikan agar tidak berbahaya bagi kesehatan manusia. Waktu istirahat perlu diperhatikan agar darah dapat keluar dengan maksimal serta untuk mengurangi stres ternak. Reproduksi ternak harus dilakukan pengecekan untuk menghindari pemotongan ternak produktif. Ternak yang telah diperiksa selanjutnya akan diberikan keputusan pemeriksaan yaitu dipotong tanpa syarat, dipotong dengan syarat, ditunda dan tidak boleh dipotong.<sup>6</sup>

### **C. Ketentuan Pemotongan Ternak Betina**

Ternak betina produktif berdasarkan undang-undang No. 41 Tahun 2014 merupakan ternak yang dilakukan upaya pemuliaan. Pemuliaan ini ditujukan untuk mendapatkan bibit, sehingga dapat meningkatkan jumlah populasi ternak. Pemuliaan ini dilakukan dengan melakukan seleksi terhadap ternak betina. Ternak betina diseleksi berdasarkan kemampuan reproduksinya.

---

<sup>6</sup> Purwadi, *et. al.*, 2017, *Penanganan Hasil Ternak*, UB Press, Malang, hlm. 56-58.

Ternak betina yang sudah tidak produktif dimasukkan sebagai ternak potong. Ternak yang masih produktif dilarang untuk dilakukan pemotongan. Larangan pemotongan ini sebagai upaya untuk meningkatkan jumlah populasi ternak.

Ternak yang dinyatakan tidak produktif harus dilakukan pemeriksaan oleh dokter hewan berwenang. Pemeriksaan ini untuk mengetahui kondisi status reproduksi ternak yang sebenarnya. Ternak yang telah diperiksa dan dinyatakan tidak produktif kemudian diberikan surat keterangan status kesehatan ternak. Ternak yang masih produktif dilarang untuk dipotong dan dilakukan penjaringan oleh pemerintah. Penjaringan oleh pemerintah ini dilakukan oleh pemerintah daerah berdasarkan kewenangannya melakukan penyediaan dana. Penjaringan ini ditujukan untuk dapat menjaring seluruh ternak betina produktif dan dapat dikembangbiakan sebagai bibit ternak. Ternak betina produktif dilarang dilakukan pemotongan kecuali untuk pemuliaan, penelitian, pengendalian penyakit ternak, ketentuan agama, ketentuan adat istiadat, dan pengakhiran penderitaan hewan.

Ketentuan ini sebagai upaya penjagaan populasi ternak, karena setiap orang wajib menjaga populasi ternak. Menjaga populasi ternak dilakukan dengan tidak melakukan pemotongan terhadap ternak betina produktif dan anakan. Anakan adalah ternak yang masih berumur 6 bulan untuk ternak ruminansia kecil dan 12 bulan untuk ternak ruminansia besar. Populasi ternak menjadi penting didalam rangka menjaga ketahanan pangan. Ketentuan mengenai penyingkiran atau ijin untuk dapat melakukan pemotongan

terhadap ternak betina diatur didalam peraturan menteri pertanian, sebagai petunjuk pelaksanaan teknis. Hal ini diatur dalam peraturan menteri pertanian Nomor 35/Permentan/OT.140/7/2011. Peraturan ataupun suatu kebijakan tidak dapat dilaksanakan secara langsung, sehingga memerlukan sinergitas atau penjelasan lebih lanjut didalam pelaksanaan hal-hal teknis.<sup>7</sup>

Peraturan menteri ini sebagai upaya pengendalian ternak betina produktif untuk mempertahankan ketersediaan bibit. Peraturan tersebut mengatur mengenai identifikasi status ternak, penyeleksian, penjarangan, pembibitan, pembiayaan, pembinaan, pengawasan dan peran serta masyarakat. Berdasarkan peraturan ini menjelaskan mengenai pengidentifikasian status ternak. Identifikasi status ternak dilakukan oleh tenaga kesehatan hewan. Tenaga kesehatan hewan tersebut dapat yang berada di unit pelayanan teknis, pasar ternak, kelompok ternak, RPH ataupun tempat pelayanan lainnya. Tenaga kesehatan tersebut adalah tenaga kesehatan hewan yang berwenang, berdasarkan penunjukan menteri, gubernur, ataupun bupati/walikota sesuai kewenangannya. Berdasarkan identifikasi yang dilakukan barulah ternak tersebut dinyatakan produktif ataupun tidak produktif. Ternak yang masih produktif akan dijadikan ternak bibit. Ternak bibit ini ditujukan agar ternak tersebut dapat berkembangbiak dan meningkatkan jumlah populasi. Ternak betina yang sudah tidak produktif kemudian dapat dilakukan pengemukan, sebagai ternak potong.

---

<sup>7</sup> Ratnia Solihah, Siti Witiati, *Loc. Cit.*

#### **D. Pengendalian Ternak Betina**

Berdasarkan peraturan menteri Nomor 35/Permentan/OT.140/7/2011 dilakukan pengendalian ternak. Ternak yang dilakukan pengendalian adalah terhadap ternak betina produktif baik pelarangan ataupun ternak yang akan dijadikan sebagai ternak bibit dilakukan penyeleksian. Penyeleksian ternak didasari oleh beberapa kriteria yaitu merupakan ternak lokal atau ternak asli murni, sehat dan tidak menderita sakit menular, memenuhi standar performa bibit. Ternak yang sesuai dengan kriteria tersebut akan dijadikan ternak bibit, tetapi ternak yang tidak sesuai kriteria tersebut dijadikan ternak budidaya. Ternak yang dijadikan sebagai ternak bibit direkomendasikan kepada menteri, gubernur, bupati atau walikota berdasarkan kewenangan penjaringan. Penjaringan dilakukan dengan dasar surat keterangan kepemilikan ternak, status ternak dan performa ternak. Ternak yang dijaring kemudian dilakukan pembibitan di unit pelaksanaan teknis, unit pelaksanaan teknis daerah ataupun kelompok peternak pembibitan. Pembibitan ini dilakukan sesuai dengan pedoman pembibitan.

Ternak betina yang tidak termasuk sebagai ternak bibit tetap dilakukan pengendalian ternak betina. Pengendalian ini dilakukan dengan melibatkan peran aktif masyarakat. Pengendalian ini dilakukan secara terkordinasi oleh menteri, gubernur, bupati atau walikota. Pengendalian ini dilakukan pelaporan secara berkala yaitu setiap bulan. Pelaporan ini meliputi status reproduksi, seleksi, dan penjaringan. Peran aktif masyarakat adalah untuk mengidentifikasi status ternak, dimana pembiayaannya ditanggung oleh

masyarakat sendiri. Pengendalian bertujuan untuk melakukan pengendalian pemotongan ternak betina produktif. Ternak yang termasuk ternak betina produktif adalah ternak yang minimal beranak lima kali atau berumur minimal 8 tahun untuk ternak ruminansia besar. Ternak tersebut tidak memiliki cacat fisik ataupun cacat organ reproduksi secara permanen. Ternak tersebut harus memenuhi standar kesehatan hewan. Ternak yang masih termasuk sebagai ternak betina produktif dilarang untuk dilakukan pemotongan, kecuali didasarkan atas hal yang dikecualikan. Pemotongan ternak betina produktif dikenakan sanksi pidana sesuai undang-undang yang berlaku.

Populasi ternak hanya dapat terjaga apabila populasi indukan atau betina produktif terjaga, karena akan berpengaruh terhadap regenerasi dan perkembangbiakan. Kondisi ini juga sangat penting didalam menjaga kualitas dan regenerasi keturunan selanjutnya. Pemotongan terhadap ternak betina produktif dapat menjadi bumerang, karena jika laju pemotongan tidak dikendalikan akan menyebabkan penurunan populasi. Penurunan populasi yang tidak terkendali akan menyebabkan kelangkaan ternak atau berkurangnya jumlah ternak, karena tidak terjadi regenerasi. Pengendalian terhadap populasi sangat penting khususnya dalam jangka panjang.<sup>8</sup> Ternak betina produktif memiliki perhatian khusus, karena ternak betina produktif merupakan ternak yang akan menjamin keberlangsungan dan keberlanjutan suatu populasi. Pemotongan ternak betina sering dilakukan dengan alasan

---

<sup>8</sup> Bambang Soejosopoetro, "Studi tentang Pemotongan Sapi Betina Produktif di RPH Malang", *Ternak Tropika*, I (2011), hlm. 22-26.



harga ternak yang lebih murah ataupun berat yang lebih ringan sering digunakan sebagai alasan tetap dijadikan ternak potong. Hal ini yang harus diperhatikan dan dikendalikan, walaupun dari aspek ekonomi lebih menguntungkan. Pengendalian ini untuk dapat menjaga populasi ternak, karena ternak betina yang produktif berumur 1 tahun sampai dengan 5 tahun sebagai usia optimum didalam perkembangbiakan atau reproduksi. Ternak betina hanya boleh dipotong apabila mengalami gangguan reproduksi ataupun kesehatan yang sudah tidak dapat diobati.<sup>9</sup> Berdasarkan hal tersebutlah pemerintah mengeluarkan sebuah kebijakan terkait pemotongan ternak.

#### **E. Kebijakan Pemerintah tentang Pemotongan Ternak Betina Produktif**

Pemerintah didalam menjaga populasi ternak atau mewujudkan swasembada pangan memiliki peranan untuk melakukan pengaturan. Pengaturan ini didasari atas hak yang dimiliki untuk mengeluarkan peraturan sebagai upaya pengaturan. Pengaturan yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam hal ini melalui kewenangan legislasi. Kewenangan legislasi ini akhirnya membentuk sebuah undang-undang, yang dibahas bersama DPR. Kewenangan legislasi yang dimiliki oleh pemerintah dan DPR menjadikan adanya *cek and balance*, sehingga undang-undang yang dihasilkan benar-benar sesuai dengan kebutuhan. Dewan perwakilan rakyat dapat mengajukan dan menetapkan undang-undang yang sesuai dengan keadaan dimasyarakat.

---

<sup>9</sup> *Ibid.*

Undang-undang yang telah dibuat kemudian diawasi bagaimana efektifitas pelaksanaannya.<sup>10</sup>

Pelaksanaan yang diatur didalam peraturan pelaksana haruslah mengacu pada peraturan diatasnya dan tidak menyebabkan penafsiran ganda atau menyebabkan adanya sebuah celah hukum. Penerapan dari suatu kebijakan dapat dijadikan parameter ketaatan atau keberhasilan dari suatu cara atau kebijakan yang diberlakukan untuk mencapai tujuan. Penerapan ini bergantung dari kepatuhan penyelenggara dan target sasaran. Penerapan ini melibatkan peran aktif dari pemerintah daerah mengenai bagaimana daerah tersebut mengikuti atau memahami dari kebijakan tersebut. Kebijakan tersebut kemudian disesuaikan dengan keadaan dari daerah itu sendiri. Impelementasi atau pencapaian suatu tujuan antara daerah yang satu dengan daerah yang lainnya akan berbeda.<sup>11</sup>

Berdasarkan Undang- Undang Nomor 41 Tahun 2014 dijelaskan bahwa ternak betina produktif dilarang untuk dipotong. Ternak betina tersebut dilakukan pemuliaan ataupun dikembangbiakan untuk dapat menjaga jumlah populasi ternak. Ternak betina hanya boleh dipotong apabila sudah tidak produktif dengan dinyatakan oleh dokter hewan. Ternak betina yang akan dipotong dijaring oleh pemerintah daerah untuk dikembangbiakan. Pemerintah daerah memiliki kewajiban untuk dapat menyediakan kebutuhan

---

<sup>10</sup> Ratnia Solihah, Siti Witiati, "Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Pemilu 2014: Permasalahan dan Upaya Mengatasinya", *Cosmogov*, II (Oktober, 2016), hlm. 291-307.

<sup>11</sup> Haedar Akib, "Implementasi Kebijakan : Apa, Mengapa dan Bagaimana", *Adminisrasi Publik*, I (2010), hlm. 1-11.

ternak potong dan mencegah adanya pemotongan ternak betina. Berkaitan mengenai teknis dan pengimplementasiannya menjadi kewenangan pemerintah daerah. Hal ini dikarenakan terkait dengan bidang pertanian menjadi kewenangan pemerintah daerah.

Pelaksanaan berkaitan dengan pelarangan pemotongan ternak betina produktif banyak terjadi pada tingkat kabupaten ataupun kota. Kabupaten ataupun kota sebagian besar telah memiliki RPH ataupun TPH sebagai tempat pemotongan ternak. Keberadaan RPH dan TPH pada kabupaten atau kota menjadi tombak utama didalam penerapan peraturan ini. Peraturan ini harus diberlakukan secara penuh oleh RPH ataupun TPH yang ada di kabupaten atau kota. Menjadi garda terdepan penegakan undang-undang ini, dikarenakan RPH dan TPH yang ada harus berada dibawah pengawasan dinas terkait yang ada pada kabupaten ataupun kota bahkan juga diawasi oleh dinas terkait tingkat provinsi. Pengawasan yang dilakukan ini sendiri haruslah didasari oleh peraturan teknis yang menjadi mendasarinya yang mana diatur didalam peraturan daerah.

Peraturan daerah merupakan kewenangan mutlak dari suatu wilayah untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Kewenangan ini merupakan wujud dari otonomi daerah, sehingga pemerintah daerah akan dengan leluasa menentukan kebijakannya sendiri. Kebebasan ini sepanjang bukan merupakan kewenangan mutlak dari pemerintah pusat. Otonomi daerah memberikan kebebasan atau keleluasaan bagi daerah mengatur daerahnya berdasarkan kemampuannya, agar dapat mencapai suatu tujuan tertentu. Kebebasan ini

diberikan untuk daerah dapat menyesuaikan dengan kondisi daerahnya didalam mencapai suatu tujuan bersama dengan mengembangkan potensi yang ada.<sup>12</sup> Prinsip otonomi daerah dalam kerangka Pasal 18 UUD 1945 menegaskan mengenai hubungan antara pusat dan daerah dengan politik hukum desentralisasi (otonomi). Daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah pusat. Prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab. Pada saat ini sesuai dengan amanat UUD 1945 dan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.<sup>13</sup>

Berkaitan pelarangan pemotongan ternak betina produktif pemerintah daerah dapat mengeluarkan kebijakannya sendiri disesuaikan dengan kondisi dan keadaan daerahnya. Pengeluaran peraturan daerah ini sebagai upaya untuk mempertegas dan memperjelas bagaimana pelaksanaan atas suatu undang-undang di daerah tersebut. Peraturan daerah sendiri didalam hal ini bersifat teknis pelaksanaan dari undang-undang yang sudah ada agar tidak multitafsir. Undang-undang sendiri bukanlah norma hukum kongkrit, tetapi sebagai panduan ataupun petunjuk didalam menentukan suatu aturan. Berdasarkan hal tersebut maka peraturan yang bersifat khusus dapat

---

<sup>12</sup> Josef Riwu Kaho, 2003, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia: Identifikasi Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraan Otonomi Daerah*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm.

<sup>13</sup> Retno Saraswati, "Problematika Hukum Undang-Undang No.12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", *Yustisia*, II (September-Desember, 2013), hlm. 97-103.

mengesampingkan aturan yang bersifat umum. Peraturan juga memiliki sifat bahwa peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan yang lebih rendah. Peraturan ini sesungguhnya sebagai suatu tatanan, aturan ataupun pola yang harus diikuti. Peraturan sendiri sesungguhnya memiliki hirarki atau tata urutan yang tidak boleh bertentangan. Peraturan yang dibawahnya tidak boleh bertentangan dengan peraturan diatasnya dan peraturan dibawahnya merupakan penjabaran dari peraturan yang ada diatasnya. Penjabaran ini dikarenakan peraturan diatasnya bersifat umum, sehingga harus lebih dikhususkan agar dapat dilaksanakan.<sup>14</sup> Berdasarkan hal tersebut pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk dapat mengatur daerahnya sendiri didalam melaksanakan peraturan perundang-undangan yang ada diatasnya.

---

<sup>14</sup> *Ibid.*