

**UNIVERSITAS KATOLIK PARAHYANGAN  
FAKULTAS HUKUM**

Terakreditasi Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan  
Tinggi

*Nomor: 429/SK/BAN-PT/Akred/SI/XI/2014*

**HUBUNGAN ANTARA REGULASI PELARANGAN PEMOTONGAN  
TERNAK SAPI BETINA PRODUKTIF TERHADAP PROGRAM  
PENYELENGGARAAN PANGAN DI INDONESIA**

OLEH

**Sherly Jessica Tanuwidjaya**  
NPME 2014200077

PEMBIMBING

Prof. Dr. Koerniatmanto Soetoprawiro, S.H., M.H.



Penulisan Hukum

Disusun Sebagai Salah Satu Kelengkapan  
Untuk Menyelesaikan Program Pendidikan Sarjana  
Program Studi Ilmu Hukum

2018

Disetujui Untuk Diajukan Dalam Sidang  
Ujian Penulisan Hukum Fakultas Hukum  
Universitas Katolik Parahyangan



**Pembimbing**

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Koerniatmanto', written over a horizontal line.

( Prof. Dr. Koerniatmanto Soetoprawiro, S.H., M.H. )

Dekan



( Dr. Tristam P. Moeliono, S.H., M.H., LL.M. )



## PERNYATAAN INTEGRITAS AKADEMIK



Dalam rangka mewujudkan nilai-nilai ideal dan standar mutu akademik yang setinggi-tingginya, maka Saya, Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan yang bertandatangan di bawah ini:

Nama : Sherly Jessica Tanuwidjaya

No. Pokok : 2014200077

Dengan ini menyatakan dengan penuh kejujuran dan dengan kesungguhan hati dan pikiran, bahwa karya penulisan hukum yang berjudul:

### **HUBUNGAN ANTARA REGULASI PELARANGAN PEMOTONGAN TERNAK SAPI BETINA PRODUKTIF TERHADAP PROGRAM PENYELENGGARAAN PANGAN DI INDONESIA**

adalah sungguh-sungguh merupakan karya Penulisan Hukum yang telah Saya susun dan selesaikan atas dasar upaya, kemampuan, dan pengetahuan akademik Saya pribadi, dan sekurang-kurangnya tidak dibuat melalui dan atau mengandung hasil dari tindakan-tindakan yang:

- a. secara tidak jujur dan secara langsung atau tidak langsung melanggar hak-hak atas kekayaan intelektual orang lain, dan atau
- b. dari segi akademik dapat dianggap tidak jujur dan melanggar nilai-nilai integritas akademik dan itikad baik;

Seandainya di kemudian hari ternyata bahwa Saya telah menyalahi dan atau melanggar pernyataan Saya di atas, maka Saya sanggup untuk menerima akibat-akibat dan atau sanksi-sanksi sesuai dengan peraturan yang berlaku di lingkungan Universitas Katolik Parahyangan dan atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pernyataan ini saya buat dengan penuh kesadaran dan kesukarelaan, tanpa paksaan dalam bentuk apapun juga.

Bandung, Mei 2018

  


Sherly Jessica Tanuwidjaya  
2014200077

## ABSTRAK

Salah satu komoditas yang menjadi target dalam kedaulatan pangan adalah daging. Ternak sapi betina dikenal sebagai “pabrik daging” dan berperan dalam ketersediaan daging di Indonesia. Peran pemerintah sebagai regulator dalam bidang pertanian tampak pada program Penyelenggaraan Pangan (termasuk pangan daging) dan kebijakan mengenai pelarangan pemotongan ternak sapi betina produktif. Skripsi ini membahas tentang hubungan antara kebijakan tentang pelarangan pemotongan ternak sapi betina produktif terhadap program Penyelenggaraan Pangan di Indonesia dan upaya hukum yang perlu dilakukan demi mencapai tujuan masing-masing kebijakan dan tanpa mengganggu konsep masing-masing kebijakan. Metode penelitian yang digunakan dalam skripsi ini adalah metode penelitian yuridis normatif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan mengenai pelarangan pemotongan ternak sapi betina produktif memiliki kelemahan, yaitu kebijakan tersebut hanya disusun berdasarkan sudut pandang dari sisi peternakan saja, tidak mempertimbangkan sudut pandang dari sisi pangan (khususnya daging). Pengaturan baru yang dapat dibentuk sebagai penghubung antara Kebijakan mengenai Pelarangan Pemotongan Ternak Sapi Betina Produktif dan Kebijakan mengenai Penyelenggaraan Pangan perlu mengatur aspek-aspek yang juga telah terkandung dalam kedua kebijakan sebelumnya. Oleh karena itu, dalam kebijakan baru sebagai penghubung harus disusun berdasarkan sudut pandang dari sisi peternakan dan dari sisi pangan, sehingga tujuan dari program Penyelenggaraan Pangan dan kebijakan mengenai pelarangan pemotongan ternak sapi betina produktif dapat tercapai dalam waktu yang lebih optimal.

Kata Kunci: Hukum Pertanian, Program Penyelenggaraan Pangan, Daging, Ternak Sapi.

## KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa atas segala kasih karunia dan penyertaan-Nya sehingga penulis dapat berhasil menyelesaikan karya penulisan hukum yang berjudul **“HUBUNGAN ANTARA REGULASI PELARANGAN PEMOTONGAN TERNAK SAPI BETINA PRODUKTIF TERHADAP PROGRAM PENYELENGGARAAN PANGAN DI INDONESIA”**.

Penulis masih menyadari bahwa penulisan hukum ini masih jauh dari sempurna dan masih terdapat beberapa kekurangan. Penulis juga mengucapkan terima kasih kepada pihak-pihak yang telah membantu dan mendukung penulis dalam menyelesaikan penulisan hukum ini, yaitu:

1. Prof. Dr. Koerniatmanto Soetoprawiro, S.H., M.H selaku Dosen Pembimbing, atas waktu, tenaga, saran, dan bimbingan yang telah diberikan kepada penulis selama penulis menyelesaikan penulisan hukum ini
2. Bapak Aloysius Joni Minulyo, S.H., M.H. selaku Dosen Penguji dalam seminar proposal dan sidang penulisan hukum ini, atas saran-saran dan perbaikan yang diberikan dalam penulisan hukum ini.
3. Ibu Dr. Rachmani Puspitadewi, S.H., M.Hum. selaku Dosen Penguji dalam sidang penulisan hukum ini, atas masukan saran dan perbaikan dalam penulisan hukum ini.
4. Ibu Galuh Candra Purnamasari, S.H., M.H. selaku Dosen Pembimbing Proposal penulisan hukum ini, atas waktu, arahan, dan saran yang diberikan selama penulis menyusun proposal penulisan hukum ini.
5. Prof. Dr. Bernadette Mulyati Waluyo, S.H., M.H., CN. selaku Dosen Wali, atas bimbingan dan arahan yang diberikan selama penulis menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Univeritas Katolik Parahyangan
6. Seluruh dosen pengajar, staff administrasi, staff perpustakaan, dan pekarya di Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan yang telah memberikan kelancaran selama proses belajar penulis.

7. Mama atas doa, kesabaran, semangat, motivasi, dan kasih sayang yang diberikan kepada penulis selama penulis menempuh pendidikan dan selama penulis menyusun penulisan hukum ini.
8. Dhini, Devi, Dede, Epe, Kiki, Irine, Empi, dan Nenek selaku teman-teman yang selalu menyemangati dan memberi motivasi kepada penulis selama penulis menempuh pendidikan di bangku kuliah.
9. Amel, Atika, Novi, dan Joy selaku teman-teman yang selalu mendukung, menyemangati, memotivasi, dan menemani penulis selama menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan.

Akhir kata, semoga hasil penulisan hukum ini dapat bermanfaat dan berguna bagi pihak-pihak yang membutuhkan.

Bandung, Mei 2018

Sherly Jessica Tanuwidjaya

## DAFTAR ISI

ABSTRAK .....	i
KATA PENGANTAR .....	ii
DAFTAR ISI .....	iv
DAFTAR TABEL .....	vi
BAB I PENDAHULUAN .....	1
1.1. Latar Belakang .....	1
1.2. Perumusan Masalah.....	7
1.3. Tujuan dan Manfaat Penelitian .....	8
1.3.1 Tujuan Penelitian .....	8
1.3.2 Manfaat Penelitian .....	8
1.4. Metode Penelitian .....	9
1.5. Sistematika Penulisan .....	10
BAB II PROGRAM PENYELENGGARAAN PANGAN .....	13
2.1. Konsep dalam Penyelenggaraan Pangan.....	14
2.1.1. Ketahanan Pangan dan Kedaulatan Pangan .....	15
2.1.1.1. Ketahanan Pangan .....	15
2.1.1.2. Kedaulatan Pangan .....	25
2.1.2. Kemandirian Pangan .....	30
2.1.3. Keamanan Pangan .....	33
2.2. Tujuan dari Penyelenggaraan Pangan .....	42
BAB III TERNAK SAPI POTONG DAN KEBIJAKAN MENGENAI TERNAK SAPI POTONG DI INDONESIA.....	45
3.1. Ternak Sapi Potong .....	45
3.1.1. Pengadaan Daging di Indonesia .....	48
3.2. Kebijakan Mengenai Sapi Potong di Indonesia .....	50
BAB IV ASPEK-ASPEK KEBIJAKAN PEMBIBITAN TERNAK SAPI POTONG DI INDONESIA .....	58
4.1. Aspek-Aspek Pengaturan Ternak Sapi Potong dan Pangan .....	58
4.1.1. Masalah Pemoangan Ternak Sapi Tertentu .....	58

4.1.2. Peraturan Pelaksanaan Larangan Pemotongan Ternak Sapi Tertentu .....	61
4.1.3. Konsep-Konsep Penyelenggaraan Pangan .....	63
4.1.3.1. Ketahanan Pangan .....	63
4.1.3.2. Kedaulatan Pangan .....	65
4.1.3.3. Kemandirian Pangan.....	66
4.1.3.4. Keamanan Pangan .....	68
4.2. Pengaturan untuk Pengadaan Bibit Sapi di Indonesia yang merupakan Tujuan dari Kebijakan mengenai Pelarangan Pemotongan Ternak Sapi Betina Produktif.....	71
4.3. Pengaturan yang dapat Dibentuk Sebagai Penghubung antara Kebijakan Mengenai Pelarangan Pemotongan Ternak Sapi Betina Produktif dan Kebijakan mengenai Penyelenggaraan Pangan agar Tujuan dari Kedua Kebijakan Tersebut dapat Tercapai.....	76
4.3.1. Aspek Kecukupan.....	80
4.3.2. Aspek Asal Sumber Pangan .....	82
4.3.3. Aspek Lingkungan Pangan dalam Proses Produksi .....	83
4.3.4. Aspek Keberlanjutan .....	86
4.3.5. Aspek Akses Pangan oleh Masyarakat .....	88
4.3.6. Aspek Masyarakat dalam Mengonsumsi Pangan .....	89
4.3.7. Aspek Keamanan Pangan .....	90
4.3.8. Asepek Pihak Yang Terlibat .....	91
4.3.8.1. Masyarakat .....	92
4.3.8.2. Dokter Hewan .....	92
4.3.8.3. Pemerintah .....	92
4.3.8.4. Peternak .....	95
<b>BAB V KESIMPULAN DAN SARAN .....</b>	<b>97</b>
5.1. Kesimpulan .....	97
5.2. Saran .....	101
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>103</b>



## DAFTAR TABEL

Tabel 1. Perbandingan Indikator Ketahanan Pangan, Kemandirian Pangan dan Kedaulatan Pangan .....	40
--	----

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Sudah sejak dahulu Negara Indonesia dikenal sebagai negara agraris. Sebagian besar penduduk Indonesia bermata pencaharian di bidang pertanian. Mengingat letak wilayah Indonesia di garis khatulistiwa dan beriklim tropis, membuat alam Indonesia menjadi subur dan kaya akan keanekaragaman hayati. Namun julukan ini mulai sirna di era globalisasi sekarang, pada tahun 2016 hanya 31,74% angkatan kerja di Indonesia yang bekerja di sektor pertanian<sup>1</sup> dan ditambah sektor pertanian kerap dipandang sebelah mata oleh masyarakat. Banyak generasi muda di Indonesia yang enggan untuk berkecimpung dalam sektor pertanian. Padahal pertanian adalah lini utama dalam kehidupan manusia. Kebutuhan pokok manusia seperti pangan, sandang, dan papan berasal dari pertanian. Sektor pertanian merupakan bagian penting dalam kehidupan manusia, oleh karena itu sudah seharusnya lebih diperhatikan, baik oleh masyarakat sendiri, pemerintah, dan pihak lain.

Indonesia sebagai negara hukum tentunya akan mengatur segala hal dalam kehidupan masyarakat dengan hukum. Hukum dalam arti peraturan perundang-undangan menjadi hal yang paling penting di Indonesia dalam rangka mencapai tujuan hukum, hal tersebut dipengaruhi sistem hukum Indonesia yang cenderung mengadopsi *civil law system* dengan peraturan perundang-undangan sebagai sumber utama hukum di Indonesia.<sup>2</sup> Termasuk sektor pertanian yang diatur oleh Hukum Pertanian dengan wujud berupa peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pertanian. Pertanian didefinisikan sebagai jenis kegiatan produksi yang berlandaskan proses pertumbuhan dari tumbuh-tumbuhan

---

<sup>1</sup> Pramdia Arhando Julianto, 2017, *Negara Agraris, Mengapa Harga Pangan di Indonesia Rawan Bergejolak?*, diakses dari <http://ekonomi.kompas.com/read/2017/02/19/163912926/negara.agraris.mengapa.harga.pangan.di.indonesia.rawan.bergejolak> pada 1 Desember 2017.

<sup>2</sup> E. Utrecht dan Moh Saleh Djindang, 1989, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, PT. Ichtiar Baru, Yogyakarta, hlm 26 dalam Maret Priyanta, 2015, *Pembaruan dan Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan Bidang Lingkungan dan Penataan Ruang Menuju Pembangunan Berkelanjutan*, *Hassamudin Law Review Vol. 1 (3), Desember 2015: 337-349*, hlm. 338-339.

dan hewan.<sup>3</sup> Sektor pertanian secara luas memuat pertanian rakyat atau pertanian dalam arti sempit, perkebunan, kehutanan, peternakan, dan perikanan.<sup>4</sup>

Hukum Pertanian itu pada prinsipnya terdiri atas tiga bagian pokok pengaturan. Bagian yang pertama membahas pengaturan tentang sumber daya alam pertanian. Bagian yang kedua menyoroti masalah pengaturan aspek-aspek pertanian modern. Bagian yang terakhir mengupas pengaturan atas produk-produk pertanian.<sup>5</sup> Peternakan sebagai salah satu sektor pertanian yang berkontribusi dalam menyediakan sumber pangan bagi masyarakat, seperti daging, telur, dan susu. Oleh karena itu peternakan juga diatur dalam Hukum Pertanian.

Pangan sebagai kebutuhan paling primer masyarakat sudah seharusnya disediakan atau paling tidak diakomodasikan oleh pemerintah.<sup>6</sup> Menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan (selanjutnya ditulis UU No. 18/2012),

*“Pangan adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati produk pertanian, perkebunan, kehutanan, perikanan, peternakan, perairan, dan air, baik yang diolah maupun tidak diolah yang diperuntukkan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia, termasuk bahan tambahan Pangan, bahan baku Pangan, dan bahan lainnya yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan, dan/atau pembuatan makanan atau minuman”.*

Daging adalah salah satu produk hasil dari sektor peternakan yang berasal dari ternak ruminansia besar, yaitu sapi potong, kerbau, dan kuda.<sup>7</sup> Berdasarkan pengertian pangan dalam Pasal 1 angka 1 UU No. 18/2012 tersebut, daging

---

<sup>3</sup> Soetrisno, *et. al.*, 2003, *Pengantar Ilmu Pertanian: Agraris, Agribisnis, dan Industri*, Bayumedia Publishing, Jember, hlm. 1 dalam Koerniatmanto Soetoprawiro, 2013, *Pengantar Hukum Pertanian*, Gapperindo, Jakarta, hlm. 51.

<sup>4</sup> Mubyarto, 1995, *Pengantar Ekonomi Pertanian*, PT Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta, hlm. 16 dalam Koerniatmanto Soetoprawiro, 2013, *Pengantar Hukum Pertanian*, Gapperindo, Jakarta, hlm. 59.

<sup>5</sup> Koerniatmanto Soetoprawiro, 2013, *Pengantar Hukum Pertanian*, Gapperindo, Jakarta, hlm. vi.

<sup>6</sup> Bagian Menimbang huruf b Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan, yang berbunyi “bahwa negara berkewajiban mewujudkan ketersediaan, keterjangkauan, dan pemenuhan konsumsi Pangan yang cukup, aman, bermutu, dan bergizi seimbang, baik pada tingkat nasional maupun daerah hingga perseorangan secara merata di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sepanjang waktu dengan memanfaatkan sumber daya, Kelembagaan, dan budaya lokal”

<sup>7</sup> Badan Pusat Statistik, 2016, *Statistik Peternakan Dan Kesehatan Hewan Tahun 2016*, Direktorat Jenderal Peternakan dan Kesehatan Hewan, Kementerian Pertanian RI, Jakarta, hlm. 105.

dikategorikan sebagai pangan. Daging sapi adalah hasil yang diperoleh dari ternak sapi potong. Ternak sapi potong adalah salah satu ternak ruminansia besar yang berkontribusi paling bsesar dalam penyediaan daging di Indonesia. Pada tahun 2016, produksi daging sapi, daging kerbau, dan daging kuda berturut-turut adalah 524.100 ton, 37.000 ton, dan 2.200 ton.<sup>8</sup> Daging sapi saat ini menjadi salah satu pangan sumber protein hewani yang paling banyak dikonsumsi masyarakat di Indonesia<sup>9</sup> dan merupakan salah satu komoditas yang menjadi target dalam kedaulatan pangan.<sup>10</sup> Selama ini Indonesia selalu mengandalkan impor sebagai upaya untuk memenuhi bahan pangan masyarakatnya. Indonesia mengimpor daging sapi dengan jumlah terbanyak pada tahun 2014, yaitu 246.609 ton. Hal ini dikarenakan ketersediaan daging dalam negeri tidak mencukupi kebutuhan rakyat Indonesia. Namun pada tahun 2016, jumlah daging yang diimpor mengalami penurunan menjadi 107.219 ton.<sup>11</sup> Salah satu kebijakan pemerintah dalam membatasi jumlah impor tersebut untuk menggalakan peningkatan produksi daging sapi lokal. Tapi pada tahun 2016 ketersediaan daging sapi lokal (524.110 ton<sup>12</sup>) belum memenuhi permintaan daging sapi di masyarakat, yaitu 623.480 ton<sup>13</sup>, sehingga membuat harga jual daging sapi di pasaran menjadi naik.<sup>14</sup>

Peran pemerintah sebagai regulator di sektor pertanian, terutama dalam memenuhi kebutuhan pangan terlihat dari Program Penyelenggaraan Pangan yang diatur dalam UU No. 18/2012. Pada Pasal 3 UU No. 18/2012, disebutkan “Penyelenggaraan Pangan dilakukan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia yang memberikan manfaat secara adil, merata, dan berkelanjutan berdasarkan Kedaulatan Pangan, Kemandirian Pangan, dan Ketahanan Pangan”. Tapi di sisi lain, khususnya untuk pangan daging (sebagai produk hasil dari ternak ruminansia), pemerintah juga mengeluarkan kebijakan untuk melarang pemotongan ternak ruminansia betina produktif. Kebijakan ini juga mengatur tentang ternak sapi potong karena ternak sapi potong adalah bagian dari ternak

---

<sup>8</sup> *Ibid*, hlm. 108.

<sup>9</sup> Badan Pusat Statistik, 2015, *Analisis Tematik ST2013 Subsektor Ketahanan, Kemandirian, dan Kedaulatan Pangan Indonesia*, Badan Pusat Statistik, Jakarta, hlm. 45.

<sup>10</sup> *Ibid*, hlm. ix.

<sup>11</sup> Nuryati Leli dan Akbar, 2016, *Outlook Daging Sapi*, Pusat Data dan Sistem Informasi Pertanian, Sekretariat Jenderal, Kementerian Pertanian, Jakarta, hlm. 16.

<sup>12</sup> *Ibid*, hlm. 9.

<sup>13</sup> *Ibid*, hlm 37.

<sup>14</sup> *Ibid*, hlm 15.

ruminansia besar. Secara eksplisit kebijakan ini termuat di dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 Tentang Peternakan Dan Kesehatan Hewan (selanjutnya ditulis UU No. 41/2014) dan di dalam Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor: 35/Permentan/OT.140/7/2011 Tentang Pengendalian Ternak Ruminansia Betina Produktif (selanjutnya ditulis Permentan RI No. 35/Permentan/OT.140/7/2011). Pasal I angka 7 tentang perubahan atas Pasal 18 ayat (1)..., (2)..., (3) ..., (4) UU No. 41/2014 (selanjutnya ditulis Pasal 18 ayat (4) UU No. 41/2014) yang bunyinya “Setiap Orang dilarang menyembelih Ternak ruminansia kecil betina produktif atau Ternak ruminansia besar betina produktif”. Dan pada Pasal 21 ayat (1) Permentan RI No. 35/Permentan/OT.140/7/2011), yang berbunyi “Ternak ruminansia betina produktif dilarang untuk dipotong kecuali untuk keperluan penelitian, pemuliaan, dan/atau pengendalian dan penanggulangan penyakit hewan”.

Tujuan dari regulasi ini sebenarnya adalah untuk pembibitan ternak ruminansia, sebagaimana disebutkan pada Pasal I angka 7 tentang perubahan atas Pasal 18 ayat (1) UU No. 41/2014 (selanjutnya ditulis Pasal 18 ayat (1) UU No. 41/2014), yaitu “Dalam rangka mencukupi ketersediaan bibit, Ternak Ruminansia Betina Produktif diseleksi untuk Pemuliaan, sedangkan Ternak ruminansia betina yang tidak produktif disingkirkan untuk dijadikan Ternak potong”. Dengan demikian, diharapkan Indonesia tidak perlu lagi melakukan impor daging sapi dan Penyelenggaraan Pangan dapat terwujud.

Sedangkan, peternak tidak dapat memutuskan jenis kelamin sapi yang akan dilahirkan oleh induknya. Meskipun sudah ada teknologi (bioteknologi) untuk hal demikian, tapi teknologi tersebut masih belum dapat terjangkau oleh peternak di Indonesia. Bidang bioteknologi ini sangat kompleks, rumit, mahal, dan perlu waktu yang cukup lama untuk menguasainya.<sup>15</sup> Terlebih peternak (sapi potong) dan penyedia daging sapi di Indonesia masih didominasi oleh peternakan rakyat, yaitu sebesar 97,7%.<sup>16</sup> Selain itu, kondisi di Indonesia menunjukkan

---

<sup>15</sup> Kusuma Diwyanto, 2008, Pemanfaatan Sumber Daya Lokal Dan Inovasi Teknologi Dalam Mendukung Pengembangan Sapi Potong Di Indonesia, *Pengembangan Inovasi Pertanian 1(3)*, 2008: 173-188, hlm. 176.

<sup>16</sup> Data BPS dalam P4UI, 2013, *Kajian Indeks Distribusi Ternak dan Daging Sapi. Kerjasama Direktorat Jenderal Peternakan dan Kesehatan Hewan Kementerian Republik Indonesia*

bahwa populasi sapi potong betina lebih banyak dari pada populasi sapi potong jantan, yaitu 10.103.276 ekor berbanding 4.721.097.<sup>17</sup> Selain itu ternak sapi betina juga dikenal sebagai “pabrik daging”, artinya dengan adanya sapi betina produktif maka akan dihasilkan sapi lain yang nantinya akan diambil dagingnya.<sup>18</sup> Produk hasil ternak daging merupakan salah satu komoditas yang menjadi target dalam kedaulatan pangan<sup>19</sup>, seperti yang sudah disinggung di depan.

Kriteria untuk ternak ruminansia betina produktif, termasuk ternak sapi betina produktif (bagian dari ternak ruminansia besar betina produktif), dapat ditemukan pada Permentan RI No. 35/Permentan/OT.140/7/2011. Pada Pasal 4 ayat (1) Permentan RI No. 35/Permentan/OT.140/7/2011 berbunyi “Pengidentifikasian dilakukan untuk mendapatkan ternak ruminansia betina produktif dari populasi ternak ruminansia betina”. Kemudian pada Pasal 6 Permentan RI No. 35/Permentan/OT.140/7/2011 dipaparkan mengenai kriteria-kriteria yang perlu diidentifikasi, yaitu a). ternak ruminansia besar yang melahirkan kurang dari 5 kali atau berumur di bawah 8 tahun, dan ternak ruminansia kecil yang melahirkan kurang dari 5 kali atau berumur di bawah 4 tahun 6 bulan; b). tidak cacat fisik; c). organ reproduksi normal dan/atau tidak cacat permanen; dan d). memenuhi persyaratan kesehatan hewan. Berdasarkan hasil identifikasi akan diperoleh apakah ternak ruminansia tersebut produktif atau tidak.<sup>20</sup> Namun menurut Ihsan dan Wahjuningsih (2011), “Lama kehidupan produktif dari sapi potong ... yaitu 10 sampai 12 tahun dengan produksi 6 sampai 8 anak”<sup>21</sup> selama hidupnya. Dalam hal ini terdapat perbedaan pandangan mengenai kriteria “produktif” antara Permentan RI No. 35/Permentan/OT.140/7/2011 dengan ilmu peternakan.

---

*dengan Pusat Penelitian Pranata Pembangunan Universitas Indonesia, Pusat Penelitian Pranata Pembangunan Universitas Indonesia, Jakarta dalam Yuliana Susanti, 2015, Pengembangan Sapi Potong Untuk Peningkatan Perekonomian Di Provinsi Jawa Tengah: Suatu Pendekatan Perencanaan Wilayah, Tesis, Sekolah Pascasarjana Institut Pertanian Bogor, Bogor, hlm. 1.*

<sup>17</sup> Badan Pusat Statistik, 2011, *Pendataan Sapi Potong, Sapi Perah, Dan Kerbau 2011 (PSPK2011)*, Badan Pusat Statistik, Jakarta, hlm. 23.

<sup>18</sup> Muladno, 2013, Impor sapi Betina Produktif, Mendesak!, *Trobos Livestock edisi 167 tahun XIV Agustus 2013*, hlm. 72.

<sup>19</sup> Badan Pusat Statistik, 2015, *Op. cit*, hlm. ix.

<sup>20</sup> Pasal 7 ayat (1) yang berbunyi “Hasil identifikasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 diperoleh ternak ruminansia betina tidak produktif dan ternak ruminansia betina produktif.”

<sup>21</sup> Moh. Nur Ihsan dan Sri Wahjuningsih, 2011, Penampilan Reproduksi Sapi Potong Di Kabupaten Bojonegoro, *Jurnal Ternak Tropika Vol. 12, No. 2: 76-80*, hlm. 75.

Secara teoritis, regulasi atau kebijakan merupakan keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan tindakan yang secara langsung mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumber daya demi kepentingan rakyat. Regulasi atau kebijakan merupakan hasil dari adanya sinergi, kompromi atau bahkan kompetisi antara berbagai gagasan, teori, ideologi dan kepentingan-kepentingan yang mewakili sistem politik suatu negara.<sup>22</sup> Sinergi dalam kerangka regulasi perlu diarahkan untuk mendorong harmonisasi berbagai peraturan perundang-undangan baik dalam bentuk Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Daerah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Menteri, sehingga dapat mendukung pelaksanaan program dan kegiatan yang tercantum dalam Rencana Kerja Pemerintah.<sup>23</sup> Harmonisasi adalah mencakup penyesuaian peraturan perundang-undangan keputusan-keputusan pemerintah, keputusan-keputusan hakim, sistem hukum, dan asas-asas hukum dengan tujuan untuk meningkatkan kesatuan hukum, kepastian hukum, keadilan kesebandingan, kegunaan dan kejelasan hukum tanpa mengkaburkan dan mengorbankan pluralisme hukum.<sup>24</sup> Sedangkan jika terdapat ketidak selarasan/ kesesuaian/ keserasian dan ketidak cocokan dalam pengaturan suatu perundang-undangan, antara perundang-undangan yang satu dengan perundang-undangan yang lain, atau terjadi tumpang tindih dan tidak tersusun secara sistematis, maka hal ini disebut disharmoni hukum. Keberadaan disharmoni hukum dapat menimbulkan pertentangan antara norma hukum (*conflict of norm*) di dalam perundang-undangan.<sup>25</sup> Disharmoni hukum ini dapat berakibat: a). terjadi perbedaan penafsiran dalam pelaksanaannya; b). timbulnya ketidak pastian hukum; c). peraturan perundang-undangan tidak terlaksana secara efektif dan efisien; dan d) disfungsi hukum.<sup>26</sup>

Berdasarkan pemaparan di atas, dalam skripsi ini akan diteliti lebih lanjut mengenai keselarasan antara Pasal 18 ayat (4) UU No. 41/2014 dan Pasal 21 ayat (1) Permentan RI No. 35/Permentan/OT.140/7/2011; keselarasan pemahaman tentang pengaturan mengenai pemotongan ternak sapi potong yang ada dalam UU

---

<sup>22</sup> Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2016, *Analisis Dan Evaluasi Bidang Perikanan*, Kementerian Hukum dan HAM RI, Jakarta, hlm. 73.

<sup>23</sup> *Ibid*, hlm 85.

<sup>24</sup> Imam Suroso, 2016, *Hukum Acara Pidana: Karakteristik Penghentian Penyidikan dan Implikasi Hukumnya*, LaksBang PRESSindo, Yogyakarta, hlm. 135.

<sup>25</sup> *Ibid*, hlm. 136.

<sup>26</sup> *Ibid*, hlm. 138.

No. 41/2014 dan Permentan RI No. 35/Permentan/OT.140/7/2011; dan hubungan antara kebijakan yang mengatur pelarangan pemotongan ternak sapi betina produktif terhadap program Penyelenggaraan Pangan yang diatur pada Pasal 3 UU No. 18/2012. Batasan yang digunakan dalam penelitian ini berupa bagaimana hubungan antara kebijakan yang mengatur pelarangan pemotongan ternak sapi potong betina produktif terhadap program Penyelenggaraan Pangan dan upaya-upaya (hukum) yang dapat dilakukan demi menyempurnakan aturan-aturan tersebut agar dapat lebih saling mendukung antar aturan satu dengan aturan lainnya tanpa mengganggu konsep dan tujuan dari masing-masing kebijakan tersebut. Penelitian ini dilakukan dengan judul “HUBUNGAN ANTARA REGULASI PELARANGAN PEMOTONGAN TERNAK SAPI BETINA PRODUKTIF TERHADAP PROGRAM PENYELENGGARAAN PANGAN DI INDONESIA”.

## **1.2. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang dari penelitian ini, terdapat beberapa permasalahan hukum yang dapat dikaji. Permasalahan-permasalahan yang dimaksud adalah:

1. Aspek-aspek apa saja yang perlu diatur di dalam suatu pengaturan yang bersifat sebagai penghubung antara kebijakan mengenai pelarangan pemotongan ternak sapi betina produktif (khususnya yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UU No. 41/2014 dan Pasal 21 ayat (1) Permentan RI No. 35/Permentan/OT.140/7/2011) dan kebijakan mengenai Penyelenggaraan Pangan (yang diatur dalam Pasal 3 UU No. 18/2012) tanpa mengganggu konsep dan tujuan dari masing-masing kebijakan?
2. Bagaimana pengaturan untuk pengadaan bibit ternak sapi di Indonesia yang merupakan tujuan dari kebijakan mengenai pelarangan pemotongan ternak sapi betina produktif?
3. Bagaimana pengaturan yang dapat dibentuk sebagai penghubung antara kebijakan mengenai pelarangan pemotongan ternak sapi betina



produktif dan kebijakan mengenai Penyelenggaraan Pangan agar tujuan dari kedua kebijakan tersebut dapat tercapai?

### **1.3. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

#### **1.3.1. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menemukan pengaturan yang dapat dibentuk sebagai penghubung antara kebijakan mengenai pelarangan pemotongan ternak sapi betina produktif dan kebijakan mengenai Penyelenggaraan Pangan agar tujuan dari kedua kebijakan tersebut dapat tercapai.

#### **1.3.2. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini memiliki manfaat teoritis dan manfaat praktis. Secara teoritis penelitian ini diharapkan dapat berkontribusi dalam mengembangkan ilmu hukum, terutama Hukum Pertanian di Indonesia.

Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi kepada:

1. Kalangan Akademisi: melalui hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan ide baru untuk mengkaji lebih lanjut mengenai hukum pertanian di Indonesia, terutama di bidang peternakan. Sehingga hukum pertanian di Indonesia dapat lebih maju lagi.
2. Pemerintah: melalui hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada pemerintah mengenai hal-hal apa saja yang perlu diatur dalam menyusun peraturan perundang-undangan di bidang hukum pertanian. Sehingga peran pemerintah sebagai regulator dapat membentuk peraturan perundang-undangan dengan lebih baik lagi.
3. Peternak: melalui hasil penelitian ini diharapkan peternak dapat lebih terlindungi oleh hukum dan diperhatikan haknya oleh pemerintah, serta diharapkan peternak dapat berpartisipasi lebih aktif dalam pembentukan peraturan perundang-undangan oleh pemerintah,

terutama peraturan perundang-undangan hukum pertanian di bidang peternakan.

4. Peneliti sendiri: melalui penelitian ini diharapkan peneliti dapat lebih memahami permasalahan hukum pertanian, terutama di bidang peternakan, serta peraturan perundang-undangan yang mengatur hal tersebut.

#### **1.4. Metode Penelitian**

Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif. Penelitian akan mengkaji lebih dahulu mengenai hal yang diatur pada regulasi mengenai program Penyelenggaraan Pangan. Kajian yang dimaksud adalah menelaah konsep, asas, dan tujuan dari Penyelenggaraan Pangan sesuai dengan regulasi terkait. Selanjutnya, akan dikaji regulasi yang mengatur pelarangan pemotongan ternak sapi betina produktif secara normatif. Hal yang akan dikaji khususnya tentang konsep, istilah, teori, dan tujuan dari regulasi mengenai pelarangan pemotongan ternak sapi betina produktif. Kemudian penulis akan mengkaitkan regulasi-regulasi tersebut untuk dikaji secara yuridis, yaitu dengan melihat hubungan antara regulasi-regulasi tersebut berdasarkan istilah-istilah, konsep-konsep, teori-teori, dan asas-asas hukum terkait. Regulasi-regulasi tersebut juga dianalisis secara sistematis dan hasil analisis yang diperoleh akan dijabarkan secara deskriptif.

Bahan-bahan yang akan digunakan pada penelitian ini terdiri dari:

##### **1. Bahan Hukum Primer**

Bahan hukum primer yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah:

- a. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan,
- b. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 Tentang Peternakan Dan Kesehatan Hewan, dan

- c. Peraturan Menteri Pertanian RI Nomor: 35/Permentan/OT.140/7/2011 Tentang Pengendalian Ternak Ruminansia Betina Produktif.

## 2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah bahan pustaka yang berkaitan dengan penelitian. Bahan-bahan ini berupa buku, jurnal, artikel, dan dokumen lain yang berkaitan dengan penelitian.

## 3. Bahan Hukum Tersier

Penelitian ini juga akan menggunakan bahan hukum tersier sebagai penunjang dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum tersier ini terdiri dari kamus, *legal thesaurus*, dan ensiklopedia yang berkaitan dengan penelitian.

## 1.5. Sistematika Penulisan

### BAB I: Pendahuluan

Bab ini akan membahas tentang hal-hal yang melatarbelakangi penelitian ini dilakukan. Isi dari bab ini, yaitu gambaran umum tentang pertanian, hukum pertanian, kondisi peternak sapi potong dan sapi potong di Indonesia berdasarkan hasil penelitian-penelitian sebelumnya, kebijakan pemerintah yang mengatur mengenai pelarangan pematangan sapi betina produktif, program Penyelenggaraan Pangan yang dicanangkan oleh pemerintah dan keterkaitannya secara garis besar dengan regulasi mengenai pelarangan pematangan sapi betina produktif. Dari latar belakang itu akan ditarik beberapa masalah, khususnya masalah hukum, yang dituangkan pada bagian Perumusan Masalah. Serta tujuan dari penelitian ini, yang akan menjawab permasalahan-permasalahan yang akan diangkat dalam penelitian ini.

## BAB II: Program Penyelenggaraan Pangan

Isi dari bab ini adalah tentang Program Penyelenggaraan Pangan itu sendiri, khususnya seperti yang diatur dalam Pasal 3 UU No. 18/2012. Bab ini akan mengkaji lebih lanjut mengenai konsep-konsep dan asas-asas yang melatarbelakangi program ini dibentuk. Selain itu, juga akan dibahas tujuan dari program ini.

## BAB III: Sapi Potong Dan Kebijakan Mengenai Sapi Potong di Indonesia

Pada bab ini, terlebih dahulu perlu dipaparkan tentang sapi betina produktif secara umum. Meskipun secara umum, tapi pemaparan tersebut dapat membantu untuk memahami substansi dalam regulasi mengenai pelarangan pemotongan sapi betina produktif secara tepat. Berangkat dari pengetahuan itu, maka substansi yang diatur dalam Pasal 18 ayat (1) UU No.41/2014 dan Permentan RI No. 35/Permentan/OT.140/7/2011 dapat ditelaah maksud dari regulasi-regulasi itu. Lebih lanjut pada BAB IV akan dapat mengetahui hal-hal apa saja yang perlu dikaji sehingga dapat menjawab Perumusan Masalah pada BAB I.

## BAB IV: Aspek-Aspek Kebijakan Pembibitan Ternak Sapi Potong di Indonesia

Bab ini membahas tentang aspek-aspek apa saja yang perlu dikaji pada kebijakan mengenai pembibitan sapi potong di Indonesia terkait UU No. 41/2014. Berdasarkan aspek-aspek tersebut, kemudian akan dibahas bagaimana pengaturan mengenai pembibitan sapi potong yang sudah ada di Indonesia saat ini. Baik aspek-aspek dan pengaturan tersebut akan dianalisis berdasarkan pemaparan pada BAB III. Kemudian akan dianalisis bagaimana kebijakan Penyelenggaraan Pangan di Indonesia berdasarkan pemaparan pada BAB II.

Hasil analisis pengaturan mengenai pembibitan sapi potong di Indonesia tersebut akan dikaitkan dengan hasil analisis mengenai kebijakan Penyelenggaraan Pangan di Indonesia. Lalu akan dianalisis untuk menemukan aturan yang bersifat sebagai penghubung antara kebijakan pemotongan sapi betina produktif terhadap kebijakan mengenai Penyelenggaraan Pangan di Indonesia.

Sehingga pemaparan pada Bab ini dapat menjawab Perumusan Masalah pada BAB I.

#### BAB V: Kesimpulan dan Saran

Isi dari Bab ini terdiri dari Kesimpulan dan Saran. Kesimpulan akan memuat rangkuman dari hasil penelitian. Saran akan memuat hal-hal apa saja yang perlu dilakukan selanjutnya demi menyempurnakan dan memajukan hukum di Indonesia, khususnya Hukum Pertanian.