

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

2.1 Pengertian Implementasi

Secara sederhana implementasi bisa diartikan pelaksanaan atau penerapan. Browne dan Wildavsky mengemukakan bahwa “implementasi adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan”. Menurut Syauckani bahwa definisi implementasi merupakan suatu rangkaian aktivitas dalam rangka menghantarkan kebijakan kepada masyarakat sehingga kebijakan tersebut dapat membawa hasil sebagaimana diharapkan. Rangkaian kegiatan tersebut mencakup, *Pertama* persiapan seperangkat peraturan lanjutan yang merupakan interpretasi dari kebijakan tersebut. *Kedua*, menyiapkan sumber daya guna menggerakkan kegiatan implementasi termasuk didalamnya sarana dan prasarana, sumber daya keuangan dan tentu saja penetapan siapa yang bertanggung jawab melaksanakan kebijaksanaan tersebut. *Ketiga*, bagaimana menghantarkan kebijaksanaan secara kongkrit ke masyarakat.

Berdasarkan pandangan tersebut diketahui bahwa proses implementasi kebijakan sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan menyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi, dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat untuk menetapkan arah agar tujuan kebijakan dapat direalisasikan sebagai hasil kegiatan pemerintah.

Tujuan Implementasi Seperti yang disebutkan sebelumnya, implementasi merupakan aktivitas yang dilakukan secara sistematis dan terikat oleh mekanisme untuk mencapai tujuan tertentu. Mengacu pada pengertian implementasi tersebut, adapun beberapa tujuan implementasi adalah sebagai berikut:

1. Tujuan utama implementasi adalah untuk melaksanakan rencana yang telah disusun dengan cermat, baik oleh individu maupun kelompok.
2. Untuk menguji serta mendokumentasikan suatu prosedur dalam penerapan rencana atau kebijakan.
3. Untuk mewujudkan tujuan-tujuan yang hendak dicapai di dalam perencanaan atau kebijakan yang telah dirancang.
4. Untuk mengetahui kemampuan masyarakat dalam menerapkan suatu kebijakan atau rencana sesuai dengan yang diharapkan.
5. Untuk mengetahui tingkat keberhasilan suatu kebijakan atau rencana yang telah dirancang demi perbaikan atau peningkatan mutu.

2.2 Negara Hukum dan Norma Hukum

Teori Negara hukum dicetuskan oleh plato dan kemudian pemikiran itupun di terjemahkan oleh Aristoteles. Dalam hal ini Aristoteles berpendapat bahwa pengertian Negara hukum itu timbul dari kata *polis* yang mempunyai wilayah Negara kecil, seperti kota dan berpenduduk yang sedikit, dengan melihat kondisi negara sekarang sangatlah berbeda yaitu mempunyai wilayah yang luas dan berpenduduk banyak serta padat. Di dalam *polis* itu segala bentuk urusan Negara dilakukan dengan kebersamaan hal ini bermaksud guna memberikan hak seluruh warga negaranya ikut serta dalam urusan penyelenggaraan Negara serta penentuan kebijakan.

Keberadaan konsep Negara hukum tidak terpisahkan dari pilarnya sendiri yaitu paham kedaulatan hukum. Mengenai penjelasannya ajaran yang mengatakan bahwa kekuasaan tertinggi terletak dengan adanya hukum atau tidak ada kekuasaan lain apapun, kecuali hukum semata atau sifatnya tunggal. beberapa pendapat yang diberikan terhadap pengertian Negara hukum tetapi sulit untuk mencari pendapat yang sama, baik itu

disebabkan karena perbedaan asas Negara hukum yang dianut maupun karena kondisi masyarakat dan zaman saat teori Negara hukum dicetuskan.

Berdasarkan Konsep negara hukum secara wilayah tradisi hukumnya dapat dibedakan menjadi dua macam yaitu, konsep Negara hukum *rechtsstaat* dan konsepsi Negara hukum *the rule of law*. Menurut konsepsi Negara hukum *rechtsstaat* penegakan hukum berarti penegakan hukum yang ditulis dalam Undang-undang sesuai dengan paham legisme bahwa hukum identik dengan Undang-undang sehingga ada ‘kepastian hukum’.

Konsepsi Negara hukum *the rule of law*, penegakan hukum bukan berarti penegakan hukum tertulis, tetapi adalah penegakan keadilan hukum, sehingga penegakan hukum tidak berarti penegakan hukum yang ditulis dalam Undang-undang semata, bahkan hukum tertulis tersebut lebih di terima untuk disimpangi oleh hakim jika memang dirasakan tidak memenuhi rasa keadilan hukum.¹

Negara Hukum harus mempertimbangkan dan mengingat unsur–unsur di dalamnya dan itu yang di utarakan dalam pemikiran Friedrich Julius Stahl dan Alberth Venn Dicey.

Unsur-unsur Negara Hukum *rechtsstaat* menurut Friedrich Julius Stahl ada 4 yang penting dalam sebuah Negara yang taat terhadap hukum antara lain :

1. Hak-hak Asasi Manusia
2. Pemisahan/Pembagian Kekuasaan
3. Setiap tindakan Pemerintah harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang telah ada
4. Adanya Peradilan Administrasi yang berdiri sendiri

Sedangkan unsur–unsur Negara Hukum menurut Alberth Venn Dicey secara pemikirannya mewakili dari kalangan ahli hukum *Anglo Saxon*, memberikan 3 ciri utama sebagai unsur-unsur Negara hukum *the rule of law* yaitu:

1. Supremasi hukum (*supremacy of law*), dalam arti tidak boleh ada kesewenang-wenangan, sehingga seseorang akan di hukum jika melanggar hukum.
2. Bahwa setiap orang sama didepan hukum (*equality before the law*), baik selaku pribadi maupun dalam kualifikasi pejabat Negara.
3. Terjaminnya hak-hak manusia oleh Undang-Undang dan keputusan-keputusan pengadilan (*constitutional based on individual right*)²

¹ <http://e-journal.uajy.ac.id/7870/3/2MIH01283.pdf>, di akses pada tanggal 12 maret 2020

² Friedrich Julius Stahl dan Alberth Venn Dicey dalam Raisul Muttaqien dan Nurainun Mangunsong, 2015, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Penerbit Nusa Media, Bandung. hlm. 57

Dalam hal ruang lingkupnya di dalam unsur – unsur negara hukum serta penjelasan di atas terdapat dua tipe Negara hukum yaitu negara hukum formal dan negara hukum material. Di dalam Negara hukum berintikan *rule of law* harus memenuhi 2 syarat yaitu *Supremacy before the law* artinya hukum diberi kedudukan tertinggi, hukum berkuasa atas Negara dan rakyat, Negara tidak dapat dituntut apabila bersalah yang dituntut adalah manusianya. Dan *Equality before the law* semua orang baik pejabat pemerintah maupun masyarakat biasa adalah sama statusnya menurut pandangan hukum.³

Negara adalah sebuah sistem hukum yang dikualifikasi dengan cara tertentu dan dibedakan dari jenis – jenis sistem hukum lain hanya secara kuantitatif dan bukan hanya secara kuantitatif . serta dapat dilihat dari fakta keberadaan negara, setiap tindakan negara yang muncul dan timbul dari permasalahan hukum sehingga tercipta suatu pandangan tentang penerapan norma hukum.

Peraturan perundang undangan yang berlaku di Indonesia harus saling terkait sebagai suatu sistem yang dibangun secara komprehensif, konsisten dan hierarkis yang berpegangan pada UUD RI Tahun 1945 Sebagai dasar hukum berbangsa dan bernegara. Menurut Hans Kelsen, norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu susunan hierarki, dimana norma yang di bawah berlaku, bersumber, mendasar pada norma yang lebih tinggi, demikian seterusnya sampai akhirnya berhenti pada suatu norma yang tertinggi yang disebut (*grundnorm*).⁴

Nawiasky juga berpendapat bahwa selain norma yang berlapis-lapis dan berjenjang- jenjang, norma hukum dari suatu Negara itu juga berkelompok-kelompok. Nawiasky mengelompokkan norma-norma hukum dalam suatu Negara itu menjadi 4 kelompok besar yang terdiri dari:

1. Kelompok I : Norma fundamental Negara (*Staatfundamentalnorm*)
2. Kelompok II : Aturan dasar / pokok Negara (*Staatgrundgesetz*)
3. Kelompok III : Undang-undang formal (*Formell Gesetz*)
4. Kelompok IV : Aturan Pelaksana dan aturan ortonom (*Verordnung & Autonome Satzung*)

Secara pengelompokan Nawiasky juga coba membedah dan memperjelas tentang maksud pengklasifikasiannya sebagai berikut:

³ Kansil dan Christine, 2008, Hukum Tata Negara Republik Indonesia, Rineka Cipta, Jakarta, hlm 85

⁴Hans Kelsen dalam Lutfil Ansori, 2017, pengujian peraturan perundang-undangan, setara press, malang, hlm. 34.

- a. Norma fundamental Negara (*Staatfundamentalnorm*) adalah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau Undang-Undang Dasar dari suatu Negara. Hakekat Hukum bagi suatu *Staatfundamentalnorm* merupakan syarat bagi berlakunya konstitusi atau Undang-undang dasar. Ia ada terlebih dahulu sebelum ada konstitusi atau Undang-Undang Dasar. Selain itu *Staatfundamentalnorm* tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dasar berlakunya sehingga perlu menerimanya sebagai suatu tidak dapat diperdebatkan lagi.
- b. Aturan dasar / pokok Negara (*Staatgrundgesetz*) merupakan kelompok norma Hukum dibawah norma fundamental Negara. Norma-norma dari aturan dasar Negara masih bersifat pokok merupakan aturan-aturan umum yang masih bersifat garis besar sehingga masih merupakan norma tunggal dan belum disertai norma sekunder.
- c. Undang-undang formal (*Formell Gesetz*) merupakan kelompok norma yang berada dibawah aturan dasar pokok Negara. Norma dalam Undang-undang sudah merupakan norma hukum yang bersifat konkrit dan terinci dan sudah dapat langsung berlaku dalam masyarakat.
- d. Aturan Pelaksana dan aturan otonom (*Verordnung & Autonome Satzung*) adalah peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom merupakan peraturan yang terletak dibawah Undang-undang yang berfungsi menyelenggarakan ketentuan dalam Undang-undang, dimana peraturan pelaksana bersumber dari kewenangan delegasi, sedangkan peraturan otonom bersumber dari kewenangan atribusi.⁵

Norma yang menentukan pembuatan norma lain adalah superior, sedangkan norma yang di buat adalah inferior.⁶ Dalam hal sistem hukum, khususnya sebagai personifikasi Negara bukan merupakan sistem norma yang dikoordinasikan satu dengan lainnya, tetapi suatu hirarki dari norma norma yang memiliki level berbeda. Kesatuan norma ini di susun oleh fakta bahwa pembuatan norma, yang lebih rendah, ditentukan oleh norma yang lebih tinggi menjadi alasan utama validitas keseluruhan tata hukum yang membentuk kesatuan dan menjadi rujukan pembuatan norma yang baru.

Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. jenis-jenis peraturan perundang-undangan yaitu terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;

⁵ Nawiasky dalam Sirajuddin dan Winardi, 2015, *Dasar-dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara Press, Malang. hlm. 13

⁶ Jimly Asshiddiqie dan Ali Safa'at, 2012, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Konstitusi Pres, jakarta, hlm. 100.

- c. Undang – Undang Pemerintah Pengganti Undang – Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Secara hierarki peraturan perundang - undangan di atas, hal ini terlihat adanya kegamangan dan inskonsistensi baik di lembaga MPR maupun DPR serta pemerintah dalam menempatkan suatu bentuk dan jenis peraturan dengan peraturan lainnya. Nomor urut menjadi faktor penentu karena tidak bersifat alternatif melainkan afirmatif yang terkait secara langsung dengan levelitas suatu produk hukum peraturan perundang-undangan. Sistem yang berlapis lapis dan berjenjang jenjang, dimana suatu norma itu berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi dan diakui pula adanya norma tertinggi yang menjadi dasar dan sumber-sumber dibawahnya sesuai dalam teori Hans Kelsen dan Hans Nawiasky.⁷

Hal ini yang menjadi dasar dalam pembuatan norma baru yang menciptakan kebijakan yang saling bersinergi satu dengan yang lain agar tidak terjadi inkonsistensi suatu bentuk aturan.

Serta secara ketentuan terdapat jenis peraturan yang di luar hirarki perundang – undangan yang termaktub di dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Keberadaan norma yang ada di negara jelas ada beberapa penyesuaian yang harus di runtut dengan pengawasan di dalam pengimplementasikanya di masyarakat agar sebuah

⁷ Hans Kelsen dan Hans Nawiasky dalam Mexsasai Indra, 2011, *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. Refika Aditama, Bandung, hlm 100.

norma bisa dianggap baik dan bernilai benar di dalam tatanan masyarakat sehingga terwujudnya suatu norma yang selaras demi menunjang pembangunan yang berkelanjutan.

2.3 Kebijakan Publik

Kebijakan diambil dari kata bijak yang berarti pengambilan keputusan yang baik dan benar, serta secara pengertian kebijakan merupakan kemampuan atau kecerdikan seseorang atau kelompok yang dalam merumuskan prinsip atau konsep sebagai pedoman dasar menjalankan suatu pekerjaan dalam bentuk kerjasama untuk mencapai sasaran yang telah di tentukan.

Publik berasal dari kata *Publicus* dan memiliki pemaknaan rakyat dan negara dalam ketentuan hukum yang ada. Publik merupakan suatu kesatuan di dalam suatu masyarakat yang menerima sebuah aturan dalam bentuk kebijakan. Dalam hal ini kebijakan publik merupakan suatu produk hukum dalam bentuk aturan yang dibuat pemerintah atau negara untuk rakyat yang berdampak langsung maupun tidak langsung.⁸

Secara jelas jika dikatakan bahwa kebijakan publik akan diterapkan dalam kehidupan masyarakat guna menunjukkan keberadaan negara atau pemerintahan dan digunakan untuk mencegah keburukan yang dilakukan dalam kehidupan masyarakat.

Beberapa hal yang menjadi penyebab tidak mudahnya menentukan kepentingan publik yang harus di prioritaskan adalah:

1. Dilihat dari administrasi pemerintah yang luas dan liputan kebijakan publik yang beranekaragam. Karena kebijakan publik dapat berada dan bergerak mulai dari pemerintah pusat hingga pada tingkat desa, bahkan lingkup kebijakan publik menurut Wibawa (2011:3) hingga pada tingkat RT.
2. Berbagai jenis isi kebijakan publik, mulai dari soal hubungan luar negeri sampai soal penempatan seorang pejabat, mulai dari soal transmigrasi hingga pada persoalan pedagang kaki lima. Dengan kata lain bahwa isi kebijakan publik memang beraneka ragam jenisnya yang meliputi segala tingkah laku warga dalam suatu negara.
3. Tidak mudahnya menentukan kepentingan publik juga karena proses perumusan yang tidak hanya berbicara apa yang dilakukan pemerintah, melainkan juga apa yang tidak dilakukan pemerintah.⁹

Selain itu kebijakan publik juga dapat di tinjau dari ciri-ciri yang ada seperti:

⁸ Dody styawan, 2017, *Pengantar Kebijakan Publik*, Intelegensia Media, Malang, hlm. 13

⁹ *Ibid.*, hlm. 19

1. Kebijakan publik merupakan aktifitas yang sengaja dilakukan dan mengarah pada tujuan tertentu. Bukan hanya sekedar aktivitas atau perilaku menyimpang dan serba acak (*at random*), asal-asalan dan serba kebetulan. Sehingga segala bentuk baik dalam bidang pembangunan, sosial politik, hukum, ekonomi dan sebagainya, merupakan aktivitas atau tindakan yang sudah di rencanakan (*by planed*).
2. Kebijakan publik merupakan aktivitas yang memiliki pola dan saling berkaitan antara satu dengan lainnya yang memiliki arah dan tujuan yang jelas, dilakukan oleh pejabat-pejabat negara atau pemerintah. Kebijakan publik bukan keputusan yang berdiri sendiri serta keputusan individu-individu saja.
3. Kebijakan publik adalah apa yang dilakukan pemerintah dalam bidang tertentu, bukan hanya apa yang diinginkannya. Sehingga harus ada aksi nyata dalam menangani suatu permasalahan yang terjadi. Kebijakan publik tidak cukup hanya dengan kata-kata “seharusnya begini dan begitu” melainkan harus dilakukan untuk mencapai tujuan tersebut.¹⁰

Kebijakan publik dapat berbentuk positif, dapat pula berbentuk negatif. Dalam kebijakan publik yang berbentuk positif, pemerintah akan memberi peran dalam tindakan-tindakan tertentu guna menyelesaikan masalah yang ada. Sedangkan kebijakan publik yang berbentuk negatif, pemerintah mengambil keputusan untuk tidak melakukan tindakan-tindakan tertentu terhadap suatu masalah, yang sebenarnya membutuhkan campurtangan pemerintah. Wahyudi, dkk. (2008:3) menggunakan istilah positif dan negatif bukan menggunakan istilah bentuk. Kedua istilah tersebut memiliki tujuan dan arah yang sama, yakni menjelaskan kebijakan publik dalam implementasinya kepada masyarakat. Hanya saja istilah bentuk lebih kepada pendekatan wujud dari kebijakan publik, sedangkan istilah sifat lebih kepada pendekatan karakteristiknya.

2.4 Definisi Rumah Potong Hewan (RPH)

Menurut Pasal 1 Angka 2 Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia No. 13/Permentan/OT.140/1/2010 menjelaskan bahwa Rumah Potong Hewan (RPH) adalah suatu bangunan atau kompleks bangunan dengan syarat tertentu yang digunakan sebagai tempat memotong hewan bagi konsumsi masyarakat umum. RPH merupakan tempat yang ditunjuk dan diakui untuk mengawasi proses pemotongan hewan/ternak yang akan digunakan untuk konsumsi manusia. Penyediaan daging sapi melalui jasa RPH dilakukan

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 23

dengan prosedur pemotongan yang benar melalui pemeriksaan *ante-mortem* dan *post-mortem* dalam upaya memproduksi daging yang ASUH (Aman, Sehat, Utuh, dan Halal) dengan memperhatikan kesejahteraan hewan.

2.4.1 Syarat - syarat Rumah Potong Hewan

Proses pembangunan RPH juga harus memenuhi syarat-syarat yang telah dijelaskan oleh Pemerintah dalam Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 13/Permentan/OT.140/1/2010 Tentang Persyaratan Rumah Pemotongan Hewan Ruminansia Dan Unit Penanganan Daging (*Meat Cutting Plant*) seperti persyaratan lokasi, sarana pendukung, tata letak, desain dan konstruksi bangunan RPH serta peralatan telah diatur dan menjadi persyaratan umum bagi RPH dalam melaksanakan kegiatannya.

2.4.2 Fungsi Rumah Potong Hewan dan Tujuan Rumah Potong Hewan

Adapun fungsi RPH adalah merupakan fasilitas atau sarana tempat berubahnya bentuk sapi menjadi karkas atau daging sapi dan bagian-bagian lainnya dan sebagai unit pelayanan masyarakat dalam penyediaan daging yang aman, sehat, utuh, dan halal, serta berfungsi sebagai sarana untuk melaksanakan:

1. Tempat dilaksanakannya pemotongan hewan secara benar.
2. Tempat dilaksanakannya pemeriksaan hewan sebelum dipotong (*ante mortem*) dan pemeriksaan daging (*post mortem*) untuk mencegah penularan penyakit hewan ke manusia.
3. Menjamin penyediaan bahan makanan hewani yang sehat, karena di RPH hanya ternak yang sehat bisa dipotong.
4. Menjamin bahan makanan hewani yang halal dengan dilaksanakannya tugas RPH untuk memohon ridho Yang Kuasa dan perlakuan ternak tidak seperti benda atau yang manusiawi.

5. Menunjang usaha bahan makanan hewani, baik di pasar swalayan, pedagang kaki lima, industri pengolahan daging dan jasa boga.

Keberadaan tempat pemotongan hewan masih menjadi tumpuan bagi masyarakat Indonesia, terutama pelaku usaha yang terlibat langsung (penjual dan pembeli) ataupun masyarakat yang tidak terlibat langsung dengan adanya aktivitas tempat pemotongan hewan. Adapun tujuannya yaitu:

1. Sebagai unit pelayanan masyarakat dalam penyediaan daging yang sehat, aman dan halal.
2. Sehingga dapat menghitung dan mengontrol jumlah pemotongan hewan.
3. Supaya limbah pemotongan dapat ditangani dengan baik dan tidak berdampak negatif terhadap lingkungan.
4. Dapat meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD)
5. Dengan adanya RPH dapat menghindari pemotongan liar hewan di masyarakat.

2.4.3 Prosedur Pemotongan

Pemotongan ternak harus sesuai kaidah yang ditetapkan. Menurut Dinas Ketahanan Pangan dan Peternakan, prosedur pemotongan ternak meliputi tahap penerimaan ternak, penampungan ternak, pemeriksaan *antemortem*, pemeriksaan ternak betina produktif, proses pemotongan, pemeriksaan *post-mortem*, pelayuan daging, pengangkutan daging, pengawasan daging. Untuk mendapatkan daging ASUH yang bersumber dari RPH maka sudah seharusnya RPH memiliki Standar Operasional Prosedur (SOP) yang dijadikan dasar dalam menyelenggarakan fungsi RPH sebagai tempat pemotongan, pengulitan, pelayuan dan akhirnya penyediaan daging untuk konsumen. Standar Operasional Prosedur yang ditetapkan oleh Dirjen Peternakan Departemen Pertanian adalah sebagai berikut :

a. Tahap Penerimaan dan Penampungan Hewan, prosedur operasional, meliputi:

1. Hewan ternak yang baru datang di RPH harus diturunkan dari alat angkut dengan hati-hati dan tidak membuat ternak stress;
2. Dilakukan pemeriksaan dokumen (surat kesehatan hewan, surat keterangan asal hewan, surat karantina, dsb);
3. Hewan ternak harus diistirahatkan terlebih dahulu dikandang penempungan minimal 12 jam sebelum dipotong;
4. Hewan ternak harus diperiksa kesehatannya sebelum dipotong (pemeriksaan *ante-mortem*).

b. Tahap Pemeriksaan *Ante-mortem*

Pemeriksaan *ante-mortem* adalah pemeriksaan kesehatan setiap ternak yang akan dipotong. Dokter hewan atau petugas bertanggungjawab untuk memeriksa *ante-mortem*. Pengawasan oleh dokter hewan sesuai dengan prosedur yang ditetapkan (Surat Keputusan Bupati/Walikota/Kepala Dinas). Hewan ternak yang dinyatakan sakit atau diduga sakit dan tidak boleh dipotong atau ditunda pemotongannya, harus segera dipisahkan dan ditempatkan pada kandang isolasi untuk pemeriksaan lebih lanjut. Apabila ditemukan penyakit menular atau zoonosis, maka dokter hewan/petugas yang ditunjuk di bawah pengawasan dokter hewan harus segera mengambil tindakan sesuai dengan prosedur yang ditetapkan.

c. Tahap Pemeriksaan *Post-mortem*

Post-mortem adalah pemeriksaan kesehatan daging setelah dipotong. Pemeriksaan terutama pada pemeriksaan karkas, kelenjar limfe, kepala pada bagian mulut, lidah, bibir, dan otot masseter dan pemeriksaan paru-paru, jantung, ginjal, hati, serta limpa. Tujuan dilakukan pemeriksaan *post-mortem*

adalah untuk membuang dan mendeteksi bagian yang abnormal serta pengawasan apabila ada pencemaran oleh kuman yang berbahaya, untuk memberikan jaminan bahwa daging yang diedarkan layak untuk dikonsumsi. Berikut adalah tahapan pemeriksaan *post-mortem* menurut Pasal 37 Ayat 6 PERMENTAN Nomor 13 Tahun 2010, sebagai berikut:

1. Pemeriksaan postmortem dilakukan oleh dokter hewan atau petugas yang ditunjuk di bawah pengawasan dokter hewan;
2. Pemeriksaan *post mortem* dilakukan terhadap kepala, isi rongga dada dan perut serta karkas;
3. Karkas dan organ yang dinyatakan ditolak atau dicurigai harus segera dipisahkan untuk dilakukan pemeriksaan lebih lanjut;
4. Apabila ditemukan penyakit hewan menular dan zoonosis, maka dokter hewan/petugas yang ditunjuk di bawah pengawasan dokter hewan harus segera mengambil tindakan sesuai dengan prosedur yang ditetapkan.

2.4.4 Hewan Ternak dan Klasifikasi Hewan Potong

Hewan ternak adalah hewan yang dengan sengaja dipelihara sebagai sumber pangan, sumber bahan baku industri, atau sebagai pembantu pekerjaan manusia. Kelompok hewan selain unggas dan mamalia yang dipelihara manusia juga disebut (hewan) ternak, khususnya apabila dipelihara di tempat khusus dan tidak dibiarkan berkelana di alam terbuka.

Hewan potong menurut Pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Pertanian No. 13/Permentan/OT.140/1/2010 adalah hewan ternak ruminansia besar dan ruminansia kecil, ruminansia besar adalah ternak memamah biak yang terdiri dari sapi dan kerbau serta ternak ruminansia kecil seperti kambing dan domba. Jenis hewan yang diizinkan untuk disembelih di Rumah Potong Hewan Ruminansia

adalah hewan yang diperbolehkan untuk dikonsumsi semua golongan masyarakat kecuali babi yang diharamkan oleh penganut agama islam. Berdasarkan penggolongan hewan yang boleh dikonsumsi dan dilarang untuk dikonsumsi, maka pemerintah mempunyai kewajiban untuk membedakan RPH bagi babi yang dibuat terpisah dengan hewan lainnya.

2.5 Peraturan Menteri

Secara Umum Peraturan Menteri sebagai salah satu instrumen hukum keberadaan serta peraturan menteri sangat diperlukan dalam dalam rangka melaksanakan peraturan perundang-undangan di atasnya yang secara jelas sebagai pelaksana di dalam pemerintahan.

Peraturan Menteri adalah salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang setingkat lebih rendah dari peraturan presiden. Kewenangan Menteri untuk membentuk suatu peraturan menteri ini bersumber pada Pasal 17 UUD 1945, oleh karena Peraturan Menteri-menteri Negara itu adalah pembantu-pembantu presiden yang menangani bidang-bidang tugas pemerintahan yang diberikan kepadanya.¹¹

Salah satu bentuk produk hukum yang dibentuk atas perintah peraturan perundang undangan atau dibentuk berdasarkan kewenangan adalah Peraturan Menteri. Peraturan Menteri menurut Penjelasan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 diartikan sebagai peraturan yang ditetapkan oleh menteri berdasarkan materi muatan dalam rangka penyelenggaraan urusan tertentu dalam pemerintahan. Oleh karena itu, Peraturan Menteri menjadi menjadi identitas sistem hukum bidang perundang-undangan dan merupakan bagian terpenting dalam mengatur tata laksana pemerintahan agar dapat terlaksana sesuai dengan fungsi kementerian itu sendiri.

¹¹ Maria Farida Indrati, 2007, *Ilmu Perundang-undangan*, Pt Kanisius, Depok, Hlm.199.

Hal ini secara jelas bahwa Peraturan Menteri sangat di buhtukan dan juga diatur di dalam Undang-undang No 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang undangan diatur dalam pasal 8 ayat (1) . walaupun ketentuan dalam pasal 8 ayat (1) tidak di jelaskan secara tegas mengenai peraturan menteri, namun peraturan menteri sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan. Kekuatan peraturan menteri diakui keberadaanya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau di bentuk berdasarkan kewenangan.

Peraturan Menteri ini tidak di anggap penting dan karena itu tidak dicantumkan dalam Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan. Tidak semua Menteri diberi kewenangan mengatur. Kewenangan itu harus di batasi hanya di gunakan oleh Menteri yang memimpin departemen. Alasannya adalah karena hanya menteri yang memimpin departemen sajalah yang mempunyai aparatur yang cukup untuk menjamin bahwa peraturan yang di buat itu dapat dijalankan dengan sebaik baiknya.¹²

Dapat di simpulkan bahwasanya peraturan menteri dapat memiliki kekuatan mengikat sebagai peraturan perundang-undangan. Yaitu diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan di bentuk berdasarkan kewenangan. Dalam hal ini Peraturan Menteri tersebut memiliki kekuatan hukum yang bersifat mengikat umum dan dapat dijadikan objek pengujian pada Mahkamah Agung, apabila dianggap bertentangan dengan Undang-undang. Kedudukan Peraturan Menteri yang dibentuk tanpa adanya delegasi/ atas kewenangan dibidang adminitrasi Negara perlu dikaji lebih lanjut.

Menteri Pertanian

Menteri Pertanian adalah jabatan dalam pemerintahan negara yang berdaulat dengan tanggung jawab untuk urusan pertanian.¹³ Tugas khusus dari Menteri Pertanian adalah untuk meregulasi peraturan tentang pertanian, promosi produk

¹² Jimly Asshiddiqie, 2011, *konsitusi dan konstitusionalisme indonesia*, Sinar Grafika, jakarta timur, hlm. 286 .

¹³ https://id.wikipedia.org/wiki/Kementerian_Pertanian_Republik_Indonesia diakses pada tanggal 03 Maret 2020

pertanian, penelitian pertanian, subsidi harga pertanian, pengawasan produksi pertanian, dan segala urusan yang diatur dalam peraturan pertanian.

Di beberapa negara Menteri Pertanian memiliki kewajiban tambahan yang berhubungan dengan kehutanan dan perikanan urusan perumahan ketersediaan pangan dan kualitas serta keamanan pangan. Kewajiban lain dari Menteri Pertanian di beberapa negara adalah menjaga kelangsungan lingkungan hidup.

Kementerian Pertanian mempunyai tugas menyelenggarakan urusan di bidang pertanian dalam pemerintahan untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara. Dalam melaksanakan tugas, Kementerian Pertanian menjalankan fungsi:

1. perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang pertanian
2. pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawab Kementerian Pertanian
3. pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan Kementerian Pertanian
4. pelaksanaan bimbingan teknis dan supervisi atas pelaksanaan urusan Kementerian Pertanian di daerah
5. pelaksanaan kegiatan teknis yang berskala nasional

2.6 Definisi Pengawasan

Pengawasan adalah proses untuk menjamin segala kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan perencanaan yang ditetapkan.

Lebih lengkapnya definisi pengawasan adalah usaha yang disusun secara sistematis untuk menentukan acuan kerja pada proses perencanaan sistem feedback informasi, mengkomarasi hasil kerja dengan acuan kerja, menganalisis terjadinya penyimpangan, dan segera mengambil langkah perbaikan yang dibutuhkan untuk keterjaminan penggunaan sumber organisasi/perusahaan secara efektif dan efisien dalam rangka pencapaian tujuan organisasi.¹⁴

¹⁴<https://sinau.info/pengertian-pengawasan/>, diakses pada 04 maret 2020,

Pada dasarnya kegiatan pengawasan dilaksanakan untuk mengetahui secara segera terkait penyimpangan, maupun problematika organisasi yang lain, kemudian dilakukan langkah koreksi dan perbaikan terhadap permasalahan tersebut. Selain itu pengawasan secara keseluruhan merupakan aktivitas membandingkan antara hasil yang telah dilaksanakan dengan perencanaan yang telah ditetapkan. Oleh karena itu dalam pengawasan diperlukan adanya acuan, standar, alat ukur terkait hasil yang dicapai.

2.6.1 Fungsi dan Tujuan Pengawasan

Fungsi pengawasan dilaksanakan, agar memperoleh umpan balik (feed back) untuk melaksanakan perbaikan bila terdapat kekeliruan atau penyimpangan sebelum menjadi lebih buruk dan sulit diperbaiki. Pengawasan dimaksud memiliki fungsi untuk mengendalikan atau mengontrol sekaligus mengevaluasi segala bentuk kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan. Fungsi pengawasan adalah:

- a. Mempertebal rasa tanggung jawab terhadap pejabat yang disertai tugas dan wewenang dalam melaksanakan pekerjaan.
- b. Mendidik para pejabat agar mereka melaksanakan pekerjaan sesuai dengan prosedur yang telah ditentukan
- c. Untuk mencegah terjadinya penyimpangan, penyelewengan, kelalaian, dan kelemahan agar tidak terjadi kerugian yang tidak diinginkan

Adapun tujuan pengawasan adalah untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas dan pekerjaan, apakah semestinya atau tidak, tujuan lain dari pengawasan adalah sebagai berikut :

- 1 Menjamin ketetapan pelaksanaan sesuai dengan rencana, kebijaksanaan dan perintah.

- 2 Menertibkan koordinasi kegiatan-kegiatan
- 3 Mencegah pemborosan dan penyelewengan
- 4 Menjamin terwujudnya kepuasan masyarakat atas barang dan jasa yang dihasilkan.
- 5 Membina kepercayaan terhadap kepemimpinan organisasi

2.6.2 Proses Pengawasan

Proses pengawasan merupakan hal penting dalam menjalankan kegiatan organisasi, oleh karena itu setiap pimpinan harus dapat menjalankan fungsi pengawasan sebagai salah satu fungsi manajemen. Fungsi pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan organisasi terhadap setiap pegawai yang berada dalam organisasi adalah wujud dari pelaksanaan fungsi administrasi dari pimpinan organisasi terhadap para bawahan, serta mewujudkan peningkatan efektifitas, efisiensi, rasionalitas, dan ketertiban dalam pencapaian tujuan dan pelaksanaan tugas organisasi. Pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan organisasi akan memberikan implikasi terhadap pelaksanaan rencana akan baik jika pengawasan dilakukan secara baik, dan tujuan baru dapat diketahui tercapai dengan baik atau tidak setelah proses pengawasan dilakukan. Dengan demikian peranan pengawasan sangat menentukan baik buruknya pelaksanaan suatu rencana. Dalam hal pengawasan ada Pengawasan langsung dan pengawasan tidak langsung, Pengawasan langsung adalah pengawasan yang dilakukan secara pribadi oleh pimpinan atau pengawas dengan mengamati, meneliti, memeriksa, mengecek sendiri secara di tempat pekerjaan dan menerima laporan-laporan secara langsung pula dari pelaksana. Sedangkan pengawasan tidak langsung diadakan dengan mempelajari laporan-laporan yang diterima dari pelaksana, baik lisan maupun tertulis, mempelajari pendapat-pendapat masyarakat dan tanpa pengawasan.

2.6.3 Pengawasan Kesehatan Masyarakat Veteriner

Menurut pasal 1 angka 13 dalam Peraturan Pemerintah No. 95 Tahun 2012 tentang Kesehatan Masyarakat Veteriner dan Kesejahteraan Hewan menjelaskan bahwa “Pengawasan adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan untuk menjamin dan memelihara penyelenggaraan Kesehatan Masyarakat Veteriner yang terkendali” dan yang dimaksud Kesehatan Masyarakat Veteriner adalah segala urusan yang berhubungan dengan hewan dan produk hewan yang secara langsung atau tidak langsung mempengaruhi kesehatan manusia.

Dalam rangka menjamin produk hewan yang dihasilkan oleh Rumah potong hewan yang memenuhi kriteria perlu dilakukan pengawasan kesehatan masyarakat veteriner di rumah potong hewan oleh dokter hewan yang berwenang, dokter hewan yang berwenang memiliki hak dan akses untuk memasuki ruang produksi, melakukan pengawasan, pengambilan sampel, penyidikan, pemeriksaan dokumen, memusnahkan hewan/bangkai, karkas, daging, dan jeroan yang tidak memenuhi syarat dan dianggap membahayakan kesehatan masyarakat. Dokter Hewan Berwenang wajib membuat laporan hasil pengawasan kesmavet kepada Kepala Dinas Kabupaten/Kota.

2.7 Pembentukan Peraturan Perundang – Undangan

Secara pengertian tentang asas apabila di tinjau dari kamus bahasa Indonesia adalah dasar atau suatu yang dijadikan tumpuan berfikir, berpendapat, dan bertindak. Maka dari itu asas pembentukan peraturan perundang undangan merupakan dasar atau sesuatu yang dijadikan tumpuan dalam menyusun peraturan perundang - undangan yang baik dan benar. Untuk itu dalam pembentukan peraturan perundang – undangan harus memperhatikan asas- asas hukum atau prinsip hukum guna

mewujudkan pemerintahan yang baik. Hal ini sesuai dengan ketentuan dalam pasal 5 yang meliputi:

a. Asas kejelasan tujuan

Perundang undangan di Indonesia yang pertama harus dipenuhi yaitu asas kejelasan tujuan. Maksud dari asas ini ialah setiap peraturan perundang undangan yang hendak dibentuk tersebut harus memiliki tujuan yang jelas. Kejelasan tujuan ini harus didukung oleh landasan hukum pembentukan peraturan perundang undangan di Indonesia. Ketika tujuan pembentukan peraturan perundang undangan tersebut tidak jelas maka peraturan perundang undangan tersebut tidak dapat diterima.

b. Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat

Maksud dari asas ini ialah lembaga atau pejabat pembentuk peraturan perundang undangan harus lembaga atau pejabat yang berwenang mengenai materi yang hendak diundangkan. Ini merupakan salah satu tugas lembaga Negara.

c. Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan

Maksud dari asas ini yaitu didalam pembentukan peraturan perundang undangan setiap hierarki, jenis, dan materi muatan harus diperhatikan dengan seksama. Terdapat prinsip dalam hierarki peraturan perundang undangan yang harus dipenuhi oleh peraturan perundang undangan. Ketika diantara hierarki, jenis, dan materi muatan ini tidak bersesuaian, maka peraturan perundang undangan ini dapat dicabut dari berlakunya.

d. Asas dapat dilaksanakan

Maksud dari asas ini yaitu suatu peraturan perundang undangan harus realistis alias sesuai dengan kenyataan sehingga harus dapat dilaksanakan.

e. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan

Maksud dari asas ini ialah setiap peraturan perundang undangan yang hendak dibuat harus benar-benar dibutuhkan dan juga memiliki manfaat yang nyata bagi bangsa ini, terutama masyarakat dan seluruh warga Negara yang ada di Negara ini. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan ini merupakan salah satu ciri-ciri Negara hukum secara umum di Indonesia.

f. Asas kejelasan rumusan

Yang dimaksud rumusan ialah kalimat dari peraturan perundang undangan. Maksud dari asas ini ialah setiap peraturan perundang undangan harus memenuhi syarat-syarat teknis penyusunannya, baik yang berupa sistematika, pemilihan kata, dan bahasa hukum yang harus jelas agar dapat dipahami oleh siapapun.

g. Asas keterbukaan

Maksud dari asas ini ialah di dalam pembentukan peraturan perundang - undangan, tahap - tahap kebijakan publik yang dilalui harus transparan dan terbuka sehingga dapat dengan mudah diawasi oleh siapapun.

Sejalan dengan penjelasan diatas asas-asas yang harus terkandung dalam materi muatan peraturan perundang - undangan di Negara Republik Indonesia dirumuskan di dalam Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang - Undangan pasal 6 ayat (1) sebagai berikut:

a. Asas pengayoman

Yang dimaksud dengan asas ini adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.

b. Asas kemanusiaan

Yang dimaksud dengan asas ini adalah bahwa 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.

c. Asas kebangsaan

Yang dimaksud dengan asas ini 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.

d. Asas kekeluargaan

Yang dimaksud dengan asas ini adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

e. Asas kenusantaraan

Yang dimaksud dengan asas ini adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan Peraturan Perundang-undangan yang di buat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

f. Asas bhinneka tunggal ika

Yang dimaksud dengan asas ini adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

g. Asas keadilan

Yang dimaksud dengan asas ini adalah setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga Negara.

h. Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan

Yang dimaksud dengan asas ini 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.

i. Asas ketertiban dan kepastian hukum

Yang dimaksud dengan asas ini adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.

j. Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan

Yang dimaksud dengan asas ini adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan Negara.

Sejalan dengan penjelasan diatas maka di dalam asas, asas peraturan perundang undangan juga memperhatikan asas filosofis dan asas sosiologis hal ini sebagai berikut.

- a. Asas filosofis dengan nilai nilai ideal yang menjadi jantung dari suatu perundang undangan. Nilai- nilai ideal tersebut, misalnya kesejahteraan, keadilan, kebenaran, perlindungan hak, ketertiban, dan demokrasi.

b. Asas sosiologis dengan kenyataan yang hidup yang ada dalam masyarakat. Ia terkait dengan nilai-nilai dalam lapangan konkret dan aktual.

Berdasarkan penjelasan diatas Asas filosofis dan asas sosiologis mempunyai perbedaan yang mendasar dengan asas filosofis yang tumbuh dalam lapangan atau konteks yang abstrak. Sedangkan Asas sosiologis berhubungan dengan apa yang ada dalam praktik sosial secara konkret ataupun secara fakta. Untuk itu asas ini menjadi tolak ukur tercabutnya akar sosial yang ada di masyarakat dlam pembentukan peraturan perundang undangan. Proses berhukumnya masyarakat harus sesuai dengan kebiasaan yang telah ajeg secara turun temurun.¹⁵ Dalam hal pembentukan peraturan perundang - undangan bertujuan untuk membentuk suatu peraturan undangan yang baik dan benar sehingga apabila diterapkan dalam tidak terjadi kontradiksi dalam kehidupan masyarakat.

¹⁵ Ahmad Redi, *Op., Cit.*, hlm.24