

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Menurut WHO (World Health Organization) kesehatan adalah suatu keadaan fisik, mental, dan sosial kesejahteraan dan bukan hanya tidak adanya penyakit atau kelemahan.

Kesehatan menurut Wikipedia bahasa Indonesia adalah keadaan sejahtera dari badan, jiwa, dan sosial yang memungkinkan setiap orang hidup produktif secara sosial, dan ekonomis. Pemeliharaan kesehatan adalah upaya penanggulangan, dan pencegahan gangguan kesehatan yang memerlukan pemeriksaan, pengobatan dan/atau perawatan termasuk kehamilan, dan persalinan.¹

Kesehatan dapat digolongkan menjadi 2 (dua) bagian, yaitu sehat jasmani dan sehat rohani, sehat jasmani adalah sehat secara fisik yaitu kesehatan organ tubuh kita dan dikatakan sehat rohani yaitu sehat secara batiniah atau kejiwaan seseorang.

Kesehatan masyarakat merupakan salah satu indikator tingkat kesejahteraan masyarakat yang dipengaruhi oleh faktor lingkungan hidup. Karakteristik lingkungan kumuh sebagai daerah penelitian ini ditandai oleh kepadatan penduduk tinggi, kerapatan bangunan tinggi, drainase sempit dan dangkal, tata letak bangunan tidak teratur, sanitasi rumah buruk, konstruksi bangunan tidak teratur, jalan sempit dan sanitasi lingkungan buruk. Akibatnya, masyarakat banyak yang bermukim di

¹<https://id.wikipedia.org/wiki/Kesehatan>.

lingkungan kumuh sehingga menjadi rentan terhadap berbagai macam penyakit.

Menurut WHO (World Health Organization), Kesehatan lingkungan adalah suatu keseimbangan ekologi yang harus ada antara manusia dan lingkungan agar dapat menjamin keadaan sehat dari manusia.

Menurut HAKLI (Himpunan Ahli Kesehatan Lingkungan Indonesia) Kesehatan lingkungan adalah suatu kondisi lingkungan yang mampu menopang keseimbangan ekologi yang dinamis antara manusia dan lingkungannya untuk mendukung tercapainya kualitas hidup manusia yang sehat dan bahagia.

Ikatan Dokter Amerika, (1948) mendefinisikan Kesehatan Masyarakat adalah ilmu dan seni memelihara, melindungi dan meningkatkan kesehatan masyarakat melalui usaha-usaha pengorganisasian masyarakat.

Bagi pemerintah Indonesia diperlukan untuk menggalakkan program-program mengenai kesehatan lingkungan yang dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat sehingga selalu dalam lingkungan hidup yang sehat.

Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Kesehatan Lingkungan Masyarakat.

Menurut H.L.Blum ada 4 faktor yang berperan dalam menentukan tingkat atau derajat kesehatan suatu masyarakat yaitu : lingkungan, perilaku, pelayanan kesehatan, dan keturunan.

1. Lingkungan

Faktor lingkungan mempunyai pengaruh yang paling besar terhadap derajat kesehatan masyarakat. Yang termasuk kedalam lingkungan ini adalah :

a. Lingkungan fisik

Lingkungan fisik dapat berupa keadaan tanah (pegunungan, rawa, subur atau tidak subur), keadaan air (bersih, kotor, mudah atau sulit didapat), keadaan cuaca (seperti panas, dingin, lembab, atau kering), dan lain sebagainya.

b. Lingkungan biologis

- Adanya hewan atau makhluk hidup lainnya yang berguna serta yang merugikan manusia. Yang berguna misalnya ternak, dan yang merugikan misalnya bakteri, virus, cacing parasit, dan lain-lain.
- Adanya tumbuh-tumbuhan yang berguna bagi manusia berupa bahan pangan, sedangkan yang merugikan dapat berbentuk jamur penyebab penyakit, dan lain-lain.

c. Lingkungan sosial budaya

- Tingkat pendidikan
- Adat istiadat dan kepercayaan yang tidak sesuai dengan kesehatan.
- Adanya lembaga-lembaga masyarakat yang dapat menjadi wadah kerjasama.
- Upacara-upacara
- Struktur politik kenegaraan.

d. Lingkungan ekonomi

Yang termasuk dalam lingkungan ekonomi antara lain adalah :

- Struktur ekonomi
- Status ekonomi

2. Perilaku

Perilaku merupakan faktor kedua terbesar yang mempengaruhi tingkat kesehatan masyarakat. Namun perilaku manusia mempunyai kontribusi yang lebih besar, selain mempunyai pengaruh langsung terhadap kesehatan juga berpengaruh tidak langsung melalui faktor lingkungan, sosial budaya, dan fasilitas kesehatan.

Perilaku adalah suatu aktifitas manusia, baik yang dapat diamati secara langsung maupun tidak. Perilaku adalah hasil dari segala macam pengalaman dan interaksi manusia dan lingkungan (pusat PKM depkes RI, 1992). Perilaku juga dapat diartikan sebagai suatu respon seseorang terhadap rangsangan dari luar subjek, dan respon ini terbagi 2, yaitu :

1. Respon bentuk pasif (perilaku terjadi dalam diri manusia dan tidak secara langsung dapat diamati oleh orang lain, seperti berfikir, tanggapan atau sikap batin, dan pengetahuan).
2. Respon bentuk aktif (perilaku yang dapat secara langsung dilihat atau diamati langsung).

Perilaku kesehatan tidak lain merupakan suatu reaksi dari seseorang terhadap rangsangan (stimulus) yang berhubungan dengan sakit dan penyakit, sistem pelayanan kesehatan, makanan serta lingkungan, yakni mengenai :

- a. Perilaku terhadap sakit dan penyakit
 - Perilaku sehubungan dengan peningkatan dan pemeliharaan kesehatan, (promotif).
 - Perilaku sehubungan dengan pencegahan penyakit (preventif).

- Perilaku sehubungan dengan pencarian pengobatan (kuratif).
 - Perilaku sehubungan dengan pemulihan kesehatan (rehabilitative).
- b. Perilaku sehubungan dengan sistem pelayanan kesehatan yang diberikan oleh jajaran pemberi pelayanan. Perilaku ini adalah dalam bentuk respon terhadap sistem pelayanan kesehatan baik sistem pelayanan kesehatan modern maupun tradisional.
- c. Perilaku yang berhubungan dengan makanan (respon seseorang terhadap makanan). Perilaku ini menyangkut dengan pengetahuan, sikap, dan tindakan terhadap makanan meliputi cara pengelolaan makanan serta zat gizi yang ada didalamnya.
- d. Perilaku terhadap lingkungan, dimana lingkungan sebagai salah satu unsur penting bagi kesehatan manusia.

3. Pelayanan Kesehatan

Menurut H.L.Blum pelayanan kesehatan merupakan urutan ketiga yang mempengaruhi derajat kesehatan. Pelayanan kesehatan adalah setiap upaya yang diselenggarakan sendiri atau secara bersama-sama dalam suatu organisasi untuk memelihara dan meningkatkan kesehatan, mencegah dan mengobati penyakit serta memulihkan kesehatan perseorangan, kelompok, dan ataupun masyarakat. Yang termasuk dalam faktor pelayanan kesehatan adalah :

- sistem pelayanan kesehatan.

- kemudahan masyarakat untuk dapat menjangkau pelayanan kesehatan.
- sesuai dengan kebutuhan pemakai jasa pelayanan.
- sesuai dengan prinsip ilmu dan teknologi kedokteran.

4. Faktor Keturunan

Faktor yang mempengaruhi terhadap perkembangan individu adalah faktor keturunan yang merupakan pembawaan sejak lahir atau berdasarkan keturunan, seperti: struktur fisik dan kecakapan potensial (bakat dan kecerdasan). Berbeda dengan faktor lingkungan, faktor keturunan pada umumnya cenderung bersifat kodrati yang sulit untuk dimodifikasi.

Faktor lingkungan sangat berpengaruh terhadap kesehatan, oleh karena itu sangatlah penting kita ketahui mengenai ruang Lingkup Kesehatan Masyarakat. Ruang lingkup kesehatan masyarakat diantaranya dikelompokkan menjadi :

1. Epidemiologi dan Biostatistika.
2. Kesehatan Lingkungan.
3. Pendidikan Kesehatan dan Perilaku.
4. Administrasi Kesehatan Masyarakat.
5. Gizi Kesehatan Masyarakat.
6. Kesehatan dan Keselamatan Kerja.
7. Kesehatan Reproduksi.
8. Sistem Informasi Kesehatan.
9. Surveilans Penyakit Menular dan Tidak Menular.

Keadaan kesehatan lingkungan di Indonesia masih merupakan hal yang perlu mendapat perhatian, karena

menyebabkan status kesehatan masyarakat menjadi tak seimbang. Seperti hal peledakan penduduk, penyediaan air bersih, pengelolaan sampah, pembuangan air limbah penggunaan pestisida, masalah gizi, masalah pemukiman, pelayanan kesehatan, ketersediaan obat, populasi udara, abrasi pantai, penggundulan hutan dan banyak lagi permasalahan yang menimbulkan satu model penyakit atau masalah kesehatan.

Dalam hal meningkatkan kesehatan masyarakat, saat ini pemerintah telah membentuk badan khusus secara formal yang menangani masalah kesehatan masyarakat, yaitu Kementerian Kesehatan dengan visinya Masyarakat Sehat Yang Mandiri dan Berkeadilan. Selain itu, perilaku masyarakat sendiri pun harus dibenahi dan ditingkatkan khususnya multi disiplin di bidang kesehatan dan lingkungan.

Perilaku kesadaran akan kebersihan dan kesehatan pun sangat penting. Dalam hal ini, agar seluruh program dan upaya kesehatan dilaksanakan secara terpadu, menyeluruh, dan berkesinambungan sehingga mampu memecahkan permasalahan kesehatan yang dihadapi dan tercapainya derajat kesehatan yang optimal. (sumber diambil dari artikel Bloger KIRANA).²

Jenis penyakit yang bisa ditimbulkan karena pengaruh faktor lingkungan fisik dan faktor lingkungan biologis yaitu penyakit demam berdarah dengue (DBD), penyakit ini bisa timbul akibat musim hujan (faktor lingkungan fisik) yang mempengaruhi

² <http://kirakiranaafirdaus.blogspot.com/2017/07/faktor-kesehatan-lingkungan-yang.html> diunduh tanggal 13 Maret 2019

perkembangbiakan nyamuk [aedes aegypti \(faktor lingkungan biologis\)](#).

DEMAM BERDARAH DENGUE

1. Pengertian

Demam Berdarah merupakan suatu penyakit yang disebabkan oleh virus dengue yang penularannya disebabkan oleh nyamuk *aedes aegypti*.

2. Penyebab

Penyakit demam dengue disebabkan oleh virus dengue yang ditularkan kepada manusia melalui perantara nyamuk *Aedes aegypti* dan *Aedes albopictus*. Tidak seperti nyamuk-nyamuk yang pada umumnya mencari makan di malam hari, *Aedes aegypti* dan *Aedes albopictus* umumnya menggigit di pagi hari sampai sore hari menjelang petang.

3. Penularan

- Seseorang yang didalam darahnya mengandung virus merupakan sumber penularan.
- Bila penderita digigit nyamuk, maka virus akan masuk kedalam lambung nyamuk memperbanyak diri, menyebar keseluruh bagian tubuh nyamuk termasuk kelenjer liurnya.
- Kira-kira 1 minggu setelah menghisap darah penderita, nyamuk tersebut siap untuk menularkan kepada orang lain (masa inkubasi intrinsik).
- Virus akan tetap ada dalam tubuh nyamuk sepanjang hidupnya. Penularan terjadi setiap kali nyamuk menggigit (menghisap)

4. Perjalanan Penyakit

a. Fase demam (*Febrile phase*)

Pada fase ini, ditandai dengan demam tinggi selama 5-7 hari. Fase ini ditandai dengan adanya demam tinggi, nyeri di belakang mata, pusing, mual, dan muntah. Pada fase ini harus dipantau jumlah keping darah (trombosit), karena dengan cepat. Jumlah trombosit dapat menurun hingga mencapai angka kurang dari 100.000/mikro liter darah. Penurunan jumlah trombosit ini terjadi sangat cepat, yaitu hanya dalam dua hingga tiga hari.

b. Fase kritis atau fase kebocoran plasma (*plasma critical phase / plasma leak phase*)

Pada fase ini suhu tubuh mulai turun, dan Anda tidak lagi mengalami demam tinggi. Namun, justru ini merupakan fase yang paling berbahaya. Sebab, ada kemungkinan terjadi kebocoran plasma darah yang tidak terdeteksi atau terjadi perdarahan. Keduanya berpotensi mengancam jiwa. Fase kritis dapat terjadi pada 3-7 hari sejak mengalami demam dan berlangsung selama 24-48 jam. Pada masa ini, cairan tubuh harus dipantau ketat. Diusahakan agar pasien tidak mengalami baik kekurangan cairan maupun kelebihan cairan. Biasanya pemantauan dokter terhadap pasien yang mengalami fase kritis akan lebih ketat sampai fase ini selesai dan pasien memasuki masa penyembuhan. Pada beberapa kasus, kondisi pasien DBD tidak segera membaik pada masa fase kritis. Jika demikian, pasien

dapat mengalami syok, di mana terjadi penurunan kondisi pasien, denyut nadi yang cepat tapi lemah, serta perdarahan pada kulit dan atau pada rektum. Kondisi ini, apabila tidak ditangani dengan baik dan segera, dapat berujung pada kematian.

Penyakit DBD merupakan salah satu masalah kesehatan masyarakat di Indonesia yang jumlah penderitanya cenderung meningkat dan penyebarannya semakin luas. Curah hujan dengan intensitas tinggi turut menambah risiko penyebaran penyakit yang disebabkan virus dengue yang termasuk golongan Arbovirus melalui gigitan nyamuk Aedes Aegypti betina. Faktor yang mempengaruhi munculnya DBD antara lain kepadatan populasi nyamuk penular, satu nyamuk aedes aegypti betina dewasa dapat bertelur ratusan jentik di permukaan basah atau air tergenang, karena nyamuk aedes aegypti biasanya berkembang biak pada musim hujan dan berkembang di air yang bersih.³ Dampak yang paling berat dari penyakit ini adalah terjadinya kematian karena serangan virus dengue mempunyai perjalanan yang sangat cepat, sehingga perlu melakukan upaya pencegahan.

B. Identifikasi Masalah

Permasalahan yang harus di buat regulasinya dirumuskan sebagai berikut :

1. Permasalahan apa yang dihadapi Pemerintah Kota Palangka Raya dalam mengantisipasi penyakit Demam Berdarah?

³ <https://lifestyle.kompas.com/read/2019/02/01/145846020/ancaman-dbd-perhatikan-siklus-perkembangbiakan-dan-penularannya>. diunduh tanggal 13 Maret 2019

2. Mengapa perlu Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengendalian Penyakit Demam Berdarah Dengue?
3. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengendalian Penyakit Demam Berdarah Dengue?
4. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengendalian Penyakit Demam Berdarah Dengue?

C. Tujuan dan Kegunaan Naskah Akademik

Naskah Akademik dibuat sebagai landasan dalam proses awal pembentukan Peraturan Daerah yang memuat gagasan tentang urgensi, ruang lingkup dan luas lingkup, pendekatan, dan materi muatan peraturan perundang-undangan, dengan demikian kegunaan Naskah Akademik dalam pembentukan Peraturan Daerah yaitu agar menghasilkan Peraturan Daerah yang tepat guna, komprehensif dan sesuai dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dan dapat menjadi bahan pertimbangan/bahan dasar dalam penyusunan Peraturan Daerah tentang Pengendalian Penyakit Demam Berdarah Dengue.

Naskah Akademik disusun dengan tujuan agar peraturan yang dihasilkan sejalan dengan sistem hukum nasional, tuntutan kehidupan masyarakat dan dapat meminimalisir permasalahan dikemudian hari seiring dengan perkembangan dan dinamika kehidupan masyarakat. Sebagaimana Identifikasi masalah yang telah dikemukakan, maka tujuan dan kegunaan dari Naskah Akademik yang disusun ini adalah sebagai berikut :

A. Tujuan

1. Merumuskan permasalahan yang dihadapi Pemerintah dalam rangka Pengendalian Penyakit DBD.
2. Merumuskan alasan perlunya dibentuk Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengendalian Penyakit Demam Berdarah Dengue.
3. Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis dan yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengendalian Penyakit Demam Berdarah Dengue.
4. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengendalian Penyakit Demam Berdarah Dengue.

B. Kegunaan

Pembentukan peraturan Perundang-undangan yang dibentuk di tingkat daerah merupakan amanat dari konstitusi. Peraturan Daerah dibentuk tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi sebagaimana dalam konsep teori hukum berjenjang dari Hans Kelsen yang dianut dalam sistem Perundang-undangan Indonesia. Hukum itu sah (valid) apabila dibuat oleh lembaga atau otoritas yang berwenang membentuknya dan berdasarkan norma yang lebih tinggi, sehingga dalam hal ini norma yang lebih rendah (inferior) dapat dibentuk oleh norma yang lebih tinggi (superior), dan hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis membentuk suatu herarki⁴.

⁴ Maria Farida I.S, "Ilmu Perundang-undangan (Dasar-dasar dan Pembentukannya)", (Yogyakarta : Kanisus, 2006), hlm.23.

Peraturan Daerah dalam prosesnya berawal dari Naskah Akademik dan draf Rancangan Peraturan Daerah.

Kegunaan Naskah Akademik dalam pembentukan Peraturan Daerah yaitu memberikan gambaran umum dan wacana terhadap arah pengaturan dan kebijakan yang ingin dicapai dalam pembuatan Peraturan Daerah.

Naskah Akademik sudah memuat kajian yang meminimalisir terjadinya pertentangan terhadap norma-norma (norm) yang berlaku di masyarakat dan juga memuat penyelarasan aturan-aturan yang lebih tinggi yang mana aturan tersebut dicantumkan sebagai acuan yuridis, sehingga lebih memudahkan dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kota Palangka Raya tentang Pengendalian Penyakit Demam Berdarah Dengue.

D. Metode Penelitian

Naskah akademik berperan sebagai “*quality control*” terhadap kualitas suatu produk hukum yang memuat seluruh informasi yang diperlukan untuk mengetahui landasan pembuatan peraturan perundang-undangan yang baru termasuk tujuan dan isinya serta memetakan tentang berbagai hal terkait dengan peraturan perundang-undangan yang hendak diterbitkan.

Dalam mengumpulkan informasi atau data untuk menyusun Naskah Akademik ini, menggunakan metode kepustakaan, yaitu metode penelitian hukum yang dilakukan melalui metode yuridis normatif yang dilakukan melalui kajian pustaka yang menelaah data sekunder, Peraturan Perundang-undangan, perjanjian, putusan pengadilan serta dokumen hukum

pendukung lainnya. Metode penelitian hukum normatif (yuridis normatif) atau metode penelitian hukum kepustakaan yang merupakan metode atau cara yang dipergunakan di dalam penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang ada (data sekunder)⁵ dengan beberapa tahapan sebagai berikut :

1. Tahapan pertama penelitian hukum normatif adalah penelitian yang ditujukan untuk mendapatkan hukum obyektif (norma hukum), yaitu dengan mengadakan penelitian terhadap masalah hukum.
2. Tahapan kedua penelitian hukum normatif adalah penelitian yang ditujukan untuk mendapatkan hukum subjektif (hak dan kewajiban)⁶. Untuk mendukung metode penelitian kepustakaan dapat dilakukan pula penelitian yang bersifat deskriptif yang menggambarkan gejala-gejala di lingkungan masyarakat terhadap suatu kasus yang diteliti dan menggunakan pendekatan kualitatif yang merupakan tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif⁷, digunakannya pendekatan kualitatif bertujuan untuk mengerti atau memahami gejala yang diteliti⁸.

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk menarik azas-azas hukum (*rechtsbeginselen*) yang dapat dilakukan terhadap

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

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

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

8 *Ibid.*

hukum positif tertulis maupun hukum positif tidak tertulis⁹, selain pendekatan kualitatif, penelitian didukung juga dengan pendekatan Yuridis Empiris dengan menelaah data primer yang diperoleh/ dikumpulkan langsung dari masyarakat dengan pengamatan (observasi), diskusi (Focus Group Discussion), wawancara, dan mendengar pendapat narasumber atau para ahli.

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

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

BAB II

KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoritis

Kajian teoritis melandasi pengaturan penormaan substansi dalam pembentukan Peraturan Daerah. Dalam rangka pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik,

⁹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta : Universitas Indonesia, 1984, hlm. 252.

termasuk dalam rangka pembentukan Peraturan Daerah maka substansi pengaturan penormaan dalam isi materi Peraturan Daerah dilandaskan pada kajian teoretis sebagai landasan teori untuk memperkuat penormaan dalam Peraturan Daerah.

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maka kebijakan politik hukum yang ditempuh oleh pemerintah terhadap pemerintahan daerah yang dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan, menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah, dengan mempertimbangkan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)¹⁰.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dilaksanakan dengan asas otonomi daerah yang merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang dilaksanakan dengan asas-asas sebagai berikut¹¹:

- a. Asas desentralisasi, adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk

¹⁰ Siswanto Sunarno, 2009, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Cetakan Ketiga, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 2.

¹¹ *Ibid.*, hlm. 7.

mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

- b. Asas dekonsentrasi, adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.
- c. Asas tugas pembantuan, adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa, dari pemerintah provinsi kepada pemerintah kabupaten/kota dan/atau desa, serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Konsep pemikiran tentang otonomi daerah, mengandung pemaknaan pada eksistensi otonomi terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Konsep pemikiran tersebut yaitu:

- a. bahwa prinsip otonomi daerah dengan menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya, artinya daerah diberikan kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat;
- b. bahwa prinsip otonomi daerah dengan menggunakan prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada, serta berpotensi untuk tumbuh, hidup, dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah.

Dengan demikian, isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Sedangkan otonomi

yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional¹².

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

Selain itu, penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antara daerah yang satu dengan daerah yang lain serta hubungan antar daerah dengan pemerintah. Hal ini berarti, daerah tersebut mampu membangun kerjasama antar daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar daerah dalam kerangka NKRI. Berdasarkan asas umum pemerintahan ini, yang menjadi urusan pemerintahan daerah meliputi¹³:

- a. Bidang legislasi, yakni atas prakarsa sendiri membuat Peraturan Daerah (Perda) yang meliputi Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, dan Peraturan Kepala Daerah (Perkada) yang meliputi Peraturan Gubernur dan Peraturan Bupati/Walikota.
- b. Masalah perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemerintah daerah adalah suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan bertanggung jawab dalam rangka pendanaan penyelenggaraan dekosentrasi dan tugas pembantuan.

¹² *Ibid.*, hlm. 8.

¹³ *Ibid.*, hlm. 9.

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

Sebagai daerah otonom, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota berwenang untuk membuat Peraturan Daerah yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah. Hal itu ditegaskan dalam Pasal 236 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Substansi atau materi muatan Peraturan Daerah adalah:

- a. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
- b. penjabaran lebih lanjut ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Selain materi muatan tersebut, Peraturan Daerah juga dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan. Kewenangan Pemerintah Daerah membentuk Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud dalam penjelasan di atas, dapat digolongkan dalam dua hal, yaitu:

- a. Kewenangan Atribusi.

Kewenangan Atribusi Pemerintah Daerah dalam membentuk Peraturan Daerah adalah kewenangan yang diperolehnya dari Peraturan Perundang-undangan. Kewenangan Atribusi Pemerintah Daerah dalam pembentukan Peraturan Daerah terlihat dari ketentuan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan

bahwa : “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain, untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”, dan Pasal 236 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa: “Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, daerah membentuk Peraturan daerah.

b. Kewenangan Delegasi.

Kewenangan delegasi dari Pemerintah Daerah dalam pembentukan Peraturan Daerah adalah kewenangan yang diperoleh dari Peraturan Perundang-undangan yang memerintahkan pembentukan Peraturan Daerah. Artinya, Peraturan Daerah dibentuk untuk melaksanakan/ menjabarkan Peraturan Perundang-undangan yang memerintahkan dibentuknya Peraturan Daerah.

Dalam ketentuan pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana

dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹⁴

Pembagian kekuasaan dalam negara yang berbentuk Kesatuan, seperti Indonesia, dasarnya adalah seluruh kekuasaan dalam negara berada di tangan pemerintah pusat. Walaupun demikian hal itu tidak berarti bahwa seluruh kekuasaan berada di tangan pemerintah pusat, karena ada kemungkinan mengadakan dekonsentrasi kekuasaan ke daerah lain dan hal ini tidak diatur dalam konstitusi. Hal ini berbeda dengan negara kesatuan yang bersistem desentralisasi. Dalam konstitusi negara tersebut terdapat suatu ketentuan mengenai pemencaran kekuasaan tersebut (desentralisasi)¹⁵.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengartikan pemerintah daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom, dimana daerah otonom menurut undang-undang ini adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Secara yuridis formal, landasan hukum dari penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia adalah Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengamanatkan beberapa hal, diantaranya yaitu :

¹⁴Lihat pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁵ Sri Soemantri. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, (Bandung: Alumni, 1987), hal. 65.

1. Bahwa Negara Republik Indonesia terdiri atas daerah provinsi, daerah provinsi terdiri atas daerah kabupaten dan kota yang mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang;
2. Pemerintah daerah tersebut baik propinsi maupun kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan;
3. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.
4. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah.
5. Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Peraturan merupakan hukum yang in abstracto atau general norm yang sifatnya mengikat umum dan tugasnya adalah mengatur hal-hal yang bersifat umum (general). Secara teoretis, istilah perundang-undangan (legislation, wetgeving, atau gesetzgebung) mempunyai dua pengertian, yaitu :

1. perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.
2. perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah¹⁶.

¹⁶ Ibid. hlm 133-134.

Rancangan Peraturan Daerah Kota Palangka Raya tentang Pengendalian Penyakit Demam Berdarah Dengue merupakan kewenangan Atribusi Pemerintah Daerah dalam membentuk Peraturan Daerah.

Selanjutnya terhadap Pengendalian Penyakit DBD dapat dijelaskan dasar dari pemakaian atau penggunaan kata pengendalian yang berasal dari kata dasar “kendali”. Bila dilihat dari terjemahan dalam kamus besar bahasa Indonesia kata “pengendalian” berarti proses, cara, perbuatan mengendalikan; pengekangan; pengawasan atas kemajuan (tugas) dengan membandingkan hasil dan sasaran secara teratur serta menyesuaikan usaha (kegiatan) dengan hasil pengawasan.¹⁷ Dari terjemahan tersebut bila dikaitkan dengan Rancangan Perda tentang Pengendalian Penyakit Demam Berdarah Dengue dapat dikatakan bahwa pengendalian merupakan suatu tindakan/cara untuk mengekang atau menekan penyebaran/penularan penyakit demam berdarah dengue atau perkembangbiakan nyamuk aedes aegypti yang merupakan jenis nyamuk yang dapat membawa virus dengue penyebab penyakit demam berdarah kepada manusia dengan mengacu pada regulasi yang sudah ada ataupun dengan cara membuat regulasi baru sebagai payung hukum.

Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengendalian Penyakit Demam Berdarah Dengue bertujuan untuk meminimalisir penyebaran penyakit DBD yang merupakan penyakit menular dari gigitan nyamuk aedes aegypti dan meminimalisir/mengantisipasi korban akibat terkena serangan penyakit demam berdarah dengue, mengingat wilayah Kota Palangka Raya merupakan salah satu daerah yang pernah mengalami kasus penyakit DBD yang

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

kasusnya cenderung meningkat dari tahun ke tahun sehingga bisa menimbulkan potensi kejadian luarbiasa dan salah satu cara yang tepat untuk menanggulangi kasus DBD adalah melalui pengendalian perkembangbiakan nyamuk *Aedes Aegypti* dan nyamuk *Aedes Albopictus* pada seluruh tatanan kehidupan masyarakat dengan memberantas nyamuk dan jentik nyamuk *Aedes Aegypti* dan *Aedes Albopictus* yang akan diatur dengan peraturan daerah.

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

Berdasarkan kajian teoritik di atas, maka dalam kerangka perumusan Rancangan Peraturan Daerah Kota Palangka Raya tentang Pengendalian Penyakit Demam Berdarah Dengue, digunakan beberapa asas mendasar sebagai kerangka paradigmatis produk hukum daerah yang partisipatif dan memenuhi kaedah peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁸

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

- a. kejelasan tujuan adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

¹⁸ Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, *Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah*, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, Jakarta, 2011, hlm. 16.

- b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang, Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.
- c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.
- d. dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat baik secara filosofis, sosiologis maupun yuridis.
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- f. kejelasan rumusan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. keterbukaan adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-

luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Menurut Mudoeng, suatu peraturan perundang-undangan yang baik dapat dilihat dari beberapa segi¹⁹:

a. Ketepatan

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

b. Kesesuaian

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

c. Aplikatif

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

¹⁹ *Ibid*, hlm. 73-75.

perundang-undangan harus memberikan kepastian, baik bagi pemerintah maupun masyarakat.

Menurut Van der Viles, untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang baik perlu diperhatikan berbagai asas (*beginzellen van behoorlijke regelgeving*), yang terdiri dari²⁰ :

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

Asas-asas materil, terdiri dari²¹ :

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

Asas-asas yang dikemukakan oleh Van der Viles tersebut, sebagaimana diuraikan oleh Attamimi²² dalam disertasinya dapat diterima di negara kita, karena terdapat kesesuaian dengan sistem pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Penjelasan dari asas-asas formal dan materil tersebut adalah sebagai berikut :

²⁰ Lihat Hamid Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita V*, Disertasi, Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 335-343.

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

1. Asas tujuan yang jelas, yaitu setiap peraturan perundang-undangan harus dapat mencerminkan dengan jelas tujuan atau sasaran yang hendak dicapai. Tujuan atau sasaran tersebut tidak lain dari berbagai kebijakan (umum atau khusus), baik dalam bidang perundang-undangan maupun dalam bidang-bidang lainnya. Termasuk perkiraan mengenai akibat, seperti beban masyarakat atau negara yang akan ditimbulkan.
2. Asas organ yang tepat, asas ini menegaskan bahwa peraturan perundang-undangan hanya dapat dibuat oleh pejabat yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.
3. Asas perlunya peraturan, yaitu peraturan perundang-undangan yang dibuat berdasarkan alternatif untuk menyelesaikan suatu masalah pemerintah selain dengan membentuk peraturan perundang-undangan. Prinsip asas ini terkait dengan fungsi pemerintah yang aktif dan bertumpu pada asas legalitas.
4. Asas dapat dilaksanakan, yaitu peraturan perundang-undangan dibuat dengan memperhatikan kemungkinan pelaksanaannya. Suatu peraturan perundang-undangan, seperti reaksi keras masyarakat, menimbulkan beban bagi negara yang begitu besar, ketidaksiapan aparat dan sebagainya.
5. Asas konsensus, asas ini bertitik tolak pada pemikiran bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan pada

hakekatnya haruslah dipandang sebagai langkah awal untuk mencapai tujuan-tujuan yang disepakati bersama oleh pemerintah dan rakyat.

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

hal-hal atau keadaan-keadaan atau situasi tertentu, sehingga dengan demikian peraturan perundang-undangan dapat memberikan jalan keluar selain bagi masalah umum, juga bagi masalah-masalah khusus yang dihadapi bagi setiap anggota masyarakat.

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

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

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

mempertimbangkan unsur kearifan lokal/daerah, sehingga peraturan yang dibentuk tidak hanya sesuai dengan sistem hukum nasional melainkan juga mencerminkan karakteristik daerah.

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

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

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

Penduduk Kota Palangka Raya pada tahun 2017 berjumlah 275.667 jiwa, terdiri atas 141.179 jiwa merupakan penduduk laki-laki dan 134.488 jiwa penduduk perempuan. Kecamatan dengan jumlah penduduk terbanyak adalah Kecamatan Jekan Raya (143.508 jiwa) dan kecamatan dengan jumlah penduduk paling sedikit adalah Kecamatan Rakumpit (3.475 jiwa).

Luas wilayah Palangka Raya sekitar 2.853,52 kilo meter persegi dan didiami oleh 275.667 jiwa, maka rata-rata tingkat kepadatan penduduk Palangka Raya adalah sebanyak 96,61 jiwa per kilo meter persegi, artinya setiap kilo meter persegi terdapat 96 hingga 97 jiwa. Kecamatan Pahandut memiliki tingkat kepadatan

penduduk yang paling tinggi, yakni sebanyak 810,01 jiwa per kilo meter persegi sedangkan yang paling rendah adalah Kecamatan Rakumpit yakni sebanyak 3 jiwa per kilo meter persegi.

Wilayah Kota Palangka Raya terdiri dari 5 (lima) Kecamatan yaitu Kecamatan Pahandut, Kecamatan Sabangau, Kecamatan Jekan Raya, Kecamatan Bukit Batu dan Kecamatan Rakumpit dengan luas masing-masing :

1. Kecamatan Pahandut
 - Luas Wilayah 119,41 Km²
 - Jumlah Penduduk 96.723 jiwa
2. Kecamatan Sabangau
 - Luas Wilayah 641,47 Km²
 - Jumlah Penduduk 17.922 jiwa
3. Kecamatan Jekan Raya
 - Luas Wilayah 387,53 Km²
 - Jumlah Penduduk 143.508 jiwa
4. Kecamatan Bukit Batu
 - Luas Wilayah 603,17 Km²
 - Jumlah Penduduk 14.039 jiwa
5. Kecamatan Rakumpit
 - Luas Wilayah 1.101,95 Km²
 - Jumlah Penduduk 3.475 jiwa

Jumlah Curah Hujan dan Hari Hujan Menurut Bulan di Kota Palangka Raya, berdasarkan data tahun 2017.²³

Bulan	Curah Hujan (mm ³)	Hari Hujan
(1)	(2)	(3)
1. Januari	354,50	16
2. Februari	166,40	13

²³ <https://palangkaraya.go.id/wp-content/uploads/2018/10/Kota-Palangka-Raya-Dalam-Angka-2018.pdf> diunduh tanggal 18 Juni 2019

3. Maret	475,70	20
4. April	235,70	17
5. Mei	475,70	14
6. Juni	322,30	13
7. Juli	134,40	15
8. Agustus	169,50	11
9. September	67,10	12
10. Oktober	237,30	15
11. November	409,80	20
12. Desember	403,00	20

Sumber: Badan Meteorologi dan Geofisika Kota Palangka Raya

Perubahan iklim dapat memperpanjang masa penularan penyakit yang ditularkan melalui vektor dan mengubah luas geografinya, dengan kemungkinan menyebar ke daerah yang kekebalan populasinya rendah atau dengan infrastruktur kesehatan masyarakat yang kurang.

Indeks Curah Hujan (ICH) tidak secara langsung mempengaruhi perkembang-biakan nyamuk, tetapi berpengaruh terhadap curah hujan ideal. Curah hujan ideal artinya air hujan tidak sampai menimbulkan banjir dan air menggenang di suatu wadah/media yang menjadi tempat perkembang-biakan nyamuk yang aman dan relatif masih bersih (misalnya cekungan di pagar bambu, pepohonan, kaleng bekas, ban bekas, atap atau talang rumah). Tersedianya air dalam media akan menyebabkan telur nyamuk menetas dan setelah 10 - 12 hari akan berubah menjadi nyamuk. Bila manusia digigit oleh nyamuk dengan virus dengue maka dalam 4-7 hari kemudian akan timbul gejala DBD. Sehingga bila hanya memperhatikan faktor risiko curah hujan, maka waktu yang dibutuhkan dari mulai masuk musim hujan hingga terjadinya insiden DBD adalah sekitar 1 minggu.

Selain perubahan iklim faktor risiko yang mungkin mempengaruhi penularan DBD adalah faktor lingkungan, urbanisasi, mobilitas penduduk, kepadatan penduduk dan transportasi.

Belum adanya obat atau vaksin yang efektif membatasi pilihan untuk melakukan pencegahan dan pengobatan. Beberapa usaha yang berhubungan dengan pengembangan obat telah dan tengah dilakukan. Dalam satu penelitian dikatakan bahwa interferon, ribavirin, 6-azauridine, and glycyrrhizin menghambat perkembangbiakan flavivirus termasuk virus dengue secara *in vitro* (Crance et al, 2003), tetapi belum dibuktikan secara *in vivo*. Begitu juga dengan usaha pengembangan antivirus melalui penemuan inhibitor enzim yang diperlukan untuk perkembangbiakan virus seperti protease, helikase, RNA polimerase, dan lain-lain. Semua percobaan baru pada tahap pengujian aktivitas secara *in vitro*, yang masih jauh dari pengembangan menjadi obat yang bisa digunakan untuk pasien. Demikian juga halnya dengan pengembangan vaksin. Ada beberapa kesulitan untuk pengembangan vaksin Dengue ini. Di antaranya adalah kompleksnya virus dengue ini. Virus dengue terdiri dari 4 serotipe (DEN-1, DEN-2, DEN-3, dan DEN-4), sehingga vaksin yang dikembangkan harus mengandung antigen dari ke-4 jenis serotipe ini. Artinya, agar bisa memproteksi tubuh dari serangan virus dengue, vaksin yang dipakai harus bisa mengindus antibodi terhadap ke-4 jenis serotipe ini di dalam tubuh.

Kesulitan yang kedua adalah infeksi virus dengue ini tidak mengindus antibodi yang bisa menahan tubuh dari serangan. Pada kebanyakan virus, infeksi akan mengindus antibodi yang

bisa menahan tubuh terhadap serangan virus berikutnya. Tapi hal ini berbeda dengan virus dengue. Infeksi pertama (primary infection) malah mempermudah tubuh untuk mendapat serangan berikutnya (secondary infection). Begitu juga gejala yang diakibatkannya. Serangan berikutnya menimbulkan gejala yang lebih berat dan fatal. Jika pada serangan pertama hanya menyebabkan panas (dengue fever/DF), serangan berikutnya bisa menyebabkan panas beserta pendarahan (dengue hemmorhagic fever/DHF) atau bahkan disertai shock (dengue shock syndrome/DSS).²⁴

Beberapa langkah dalam menanggulangi DBD yaitu :

1. Penanganan Kasus

Perawatan Penderita

Tidak ada metode khusus untuk menangani demam berdarah. Pengobatan yang dilakukan adalah untuk mengatasi gejala dan mencegah infeksi virus semakin memburuk. Dokter akan menganjurkan pasien melakukan beberapa hal berikut:

- a) Minum banyak cairan dan istirahat yang cukup.
 - b) Mengonsumsi obat penurun panas, untuk meredakan demam. Namun hindari aspirin, karena dapat memperparah perdarahan.
 - c) Selalu memperhatikan jumlah urine yang keluar
- Bila diperlukan, pasien akan diberikan asupan cairan melalui infus. Pemberian cairan infus ini akan dibarengi

²⁴ <http://lipi.go.id/berita/demam-berdarah-dengue-dan-permasalahannya/231> diunduh tanggal 18 Juni 2019

pemantauan detak jantung, denyut nadi, tekanan darah, dan jumlah urine yang keluar.

Demam dapat mereda setelah 3-7 hari. Akan tetapi, kondisi ini bisa menjadi tahap yang kritis bagi pasien. Gejala yang lebih berat dapat muncul 1-2 hari berikutnya. Pada fase ini, dokter akan terus memantau kondisi pasien selama suhu badan pasien turun ke normal.

2. Penyelidikan Epidemiologi

Dalam upaya kewaspadaan dini dan respon kejadian penyakit DBD tentunya perlu dilakukan Penyelidikan Epidemiologi DBD yang bertujuan untuk mengetahui potensi penularan dan penyebaran DBD lebih lanjut serta tindakan penanggulangan yang perlu dilakukan di wilayah sekitar tempat tinggal penderita. Penyelidikan Epidemiologi yang dilakukan untuk mengenal sifat-sifat penyebab, sumber dan cara penularan serta faktor yang dapat mempengaruhi timbulnya wabah.

3. Tindakan pengendalian dan pencegahan

Langkah yang paling efektif dilakukan untuk mencegah penyebaran DBD adalah dengan memotong siklus penyebarannya dengan memberantas nyamuk tersebut. Pemberantasan nyamuk *aedes aegypti* sebagai vektor penular DBD dapat dilakukan dengan cara :

a. Fogging

Fogging : yaitu pengasapan untuk membunuh nyamuk dewasa

Ada 2 jenis Fogging ;

1. Fogging massal

Fogging massal dilakukan sebelum dan sesudah musim hujan

2. Fogging fokus

Dilakukan di musim hujan khusus di tempat kasus DBD yang ditemukan jentik > 5%

Kerugian dan Bahaya Fogging

1) Kandungan asap pada fogging

Dalam program pemberantasan DBD, racun serangga yang digunakan untuk fogging adalah golongan organophosporester insectisida seperti malation, sumithion, fenithrothion, perslin, dan lain-lain. Paling banyak dan sering digunakan adalah malation. Insektisida malation sudah digunakan oleh pemerintah dalam fogging sejak tahun 1972 di Indonesia. Namun untuk pelaksanaan fogging dengan fog machine, malation harus diencerkan dengan penambahan solar atau minyak tanah.

2) Bahaya Fogging

Fogging sangat mencemari lingkungan dan akhirnya mencemari manusia. Selain itu, tindakan fogging harganya mahal dengan hasilnya yang tidak begitu signifikan bahkan akan membuat nyamuknya menjadi resisten (kebal dan tak mati karena fogging). Dari Jurnal Epidemiology 1992 juga diteliti mengenai hubungan antara paparan malation dengan kejadian kelainan gastrointestinal (saluran cerna). Ditemukan bahwa wanita hamil yang terpapar malation mempunyai

risiko 2,5 kali lebih besaranaknya menderita kelainan gastrointestinal. Masalah lain yang juga pernah diteliti adalah paparan terhadap malation ini mengakibatkan gagal ginjal, gangguan pada bayi baru lahir, kerusakan gen dan kromosom pada bayi dalam kandungan, kerusakan paru, dan penurunan sistem kekebalan tubuh. Malation juga diduga mempunyai peran terhadap 28 gangguan, mulai dari gangguan gerakan sperma hingga kejadian hiperaktif pada anak. Belum lagi bahaya dari solar yang menjadi bahan pengencer malation. Hasil pembakarannya mengikat hemoglobin (Hb) dalam darah dibandingkan oksigen. Selain itu, racun hasil pembakarannya mengakibatkan radang paru-paru (sembuh 6-8 minggu), penyumbatan bronchioli (dapat meninggal 3-5 minggu), serta iritasi dan produksi lendir berlebihan pada saluran napas.

3) Bahaya jangka panjang

Bahaya dari pestisida termasuk insektisida dalam penanganan DBD dapat menimbulkan dampak kronis pada tubuh antara lain :

- a) Sistem Syaraf, berupa masalah ingatan yang gawat, sulit berkonsentrasi, perubahan kepribadian, kelumpuhan, kehilangan kesadaran dan koma;
- b) Perut, berupa muntah-muntah, sakit perut dan diare;
- c) Sistem kekebalan dan keseimbangan hormon.

Dampak jangka panjang yang mungkin disebabkan oleh racun tersebut akan bersifat karsinogenik

(pembentukan jaringan kanker pada tubuh); mutagenik (kerusakan genetik untuk generasi yang akan datang); teratogenik (kelahiran anak cacat dari ibu yang keracunan), dan residu sisa berbahaya bagi konsumen. Sebab fogging mengandung zat yang bersifat racun maka jika disemprotkan ke rumah-rumah penduduk akan sangat berbahaya bagi seluruh anggota keluarga, terlebih anak-anak dan balita. Meskipun pihak pembuat bahan ini telah melakukan uji keamanan, kita harus semakin menyadari bahwa ada risiko-risiko yang akan kita tanggung apabila terpapar bahan tersebut.

Kesimpulan, pengasapan hanya bisa membunuh nyamuk yang besar sedangkan jentik-jentik nyamuk tetap bisa hidup dan menjadi dewasa. Oleh karena itu, cara pencegahan dan penularan nyamuk DBD yang paling baik adalah melalui pemberantasan sarang nyamuk (PSM) dengan cara menguras, menutup, dan memanfaatkan barang bekas serta memantau (3M).

b. Pemberantasan Sarang Nyamuk (PSN)

PSN dengan melakukan 3M ; Menguras, Menutup, dan Memanfaatkan barang bekas yang bisa menjadi sarang nyamuk. Pengendalian ini yang paling efektif dan aman bagi kesehatan karena tidak memaparkan pestisida ke lingkungan sekitar tempat tinggal.

Kegiatan PSN di masyarakat ini menjadi tugas pokokkelompok kerja operasional (pokjanal) DBD yaitu

suatu forum kerjasama lintas program dan sektoral yang membina peran serta masyarakat dalam gerakan Pemberantasan Sarang Nyamuk (PSN-DBD). Pokjandal DBD ada di Tingkat Kelurahan/Desa, Kecamatan, Kabupaten/Kota, Provinsi dan Pusat.

Dasar Pembentukan Pokjandal adalah :

- Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 581/ Menkes / SK / VII / 1992 jo : Keputusan Menteri Kesehatan Nomor / Menkes/ SK / II/1994.
- Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 31- VI - Tahun 1994 tentang Pokjandal DBD Tim Pembina LKMD Tingkat Pusat.
- Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 140 Tahun 2011 tentang Pedoman Pelaksanaan Pembentukan Pokjandal Dan Forum Desadan Kelurahan Siaga Aktif.

Mengapa perlu Pokjandal DBD :

- Pengendalian DBD masih berorientasi pada pengendalian vector.
- Vektor (nyamuk Aedes) sangat banyak dan sangat dekat dengan manusia.
- Pengendalian vektor tidak mungkin dilakukan sendiri oleh bidang kesehatan.

Penggerakan Masyarakat dalam Pemberantasan Sarang Nyamuk DBD;

- Permukiman
 - Peran masyarakat:
 - Ketua RT/RW menunjuk Jumantik

- Jumantik melakukan pemeriksaan jentik dan penyuluhan PSN kepada masyarakat setiap minggu, hasilnya dilaporkan ketua RT/RW.
- Ketua RW/RT setiap bulan melakukan pertemuan membahas hasil pemeriksaan jentik oleh Jumantik. Hasil pertemuan dilaporkan kepada Kades/Lurah.
- Kades/Lurah membahas hasil laporan ketua RW dalam berbagai kesempatan pertemuan dan membahas tindak lanjut umpan balik pemeriksaan jentik berkala (PJB) dari Puskesmas.

Peran Puskesmas :

- Melatih Jumantik.
 - Bintek kekelurahan tentang PSN DBD.
 - Melakukan PJB setiap 3 bulan dengan cara memeriksa 100 rumah yang dipilih secara acak untuk mengetahui hasil penggerakan PSN DBD oleh kelurahan.
 - Hasil PJB (Angka Bebas Jentik) ini dilaporkan Pokjantal Kecamatan.
- Sekolah
- Dikoordinasikan oleh Kepala Sekolah.
 - Petugas kebersihan sekolah melaksanakan PSN 3M secara teratur sekurang-kurangnya seminggu sekali.
 - Setiap tiga bulan Puskesmas Bintek kesekolah dan melakukan PJB, kemudian melaporkan hasilnya kepada Pokjantal Kecamatan.
- Tempat-tempat Umum (TTU)
- Tangungjawab kepala/penanggungjawab TTU.
 - Petugas kebersihan TTU melaksanakan PSN 3M secara teratur sekurang-kurangnya seminggu sekali.

- Petugas Puskesmas Bintek ke TTU, dan melakukan PJB setiap 3 bulan, hasilnya disampaikan kepada Pokjanal Kecamatan.

Pemantauan Pemberantasan Sarang Nyamuk (PSN) dilakukan

1. Tingkat Kecamatan

- Rapat 3 bulanan Pokjanal Kecamatan diketuai oleh Camat, UPTD terkait dan lain-lain.
- Membahas Angka Bebas Jentik (ABJ Sekolah, ABJ TTU dan menentukan strategi pengendalian tingkat kecamatan.
- Melaporkan hasilnya ke Pokjanal Kota.

2. Tingkat Kota

- Pertemuan 3 bulanan Pokjanal Kota diketuai oleh Walikota dengan Dinas Kesehatan Kota, SKPD terkait, PKK, dan lain-lain.
- Membahas ABJ Kecamatan, ABJ Sekolah, ABJ TTU dan strategi pengendaliannya.
- Menyampaikan ABJ Kabupaten/Kota ke Pokjanal tingkat Provinsi.

3. Tingkat Provinsi

- Pertemuan 3 bulanan Pokjanal Provinsi diketuai oleh Gubernur, sekretaris Kadinkes Provinsi. Anggota tim terdiri dari Kabag Kesra, Kanwil Depag Provinsi, SKPD terkait antara lain Dikbud, Dinsos, PKK, LKMD, dan lain-lain.
- Melakukan analisa laporan Pokjanal Kab/Kota, dan menentukan strategi tingkat Provinsi
- Melakukan survai selektif di Kabupaten/Kota yang endemis tinggi pada 400 rumah secara acak dan sejumlah TU secara representatif.
- Melaporkan hasilnya kepada Pokjanal Pusat

4. Tingkat Pusat

- Rapat 3 bulanan Pokjanal Pusat, diketuai oleh Direktur PPBB, sekretaris Kasubdit Arbovirosis. Anggota tim terdiri dari Kesra, Depag, Dikbud, Dinsos, PKK, LKMD, dan lain-lain.
- Rapat menganalisis laporan Pokjanal tingkat provinsi.
- Memfasilitasi survai evaluasi PSN DBD dilakukan secara selektif di Kabupaten/Kota yang endemis tinggi.
- Menentukan strategi pengendalian DBD tingkat pusat.

Pokjanal PSN di Kelurahan/Desa terdiri dari unsur :

- Badan Pemberdayaan Desa,
- Kepala Desa/Lurah,
- Sekretaris Desa/Lurah,
- Kepala Puskesmas,
- TP-PKK,
- Karang Taruna,
- LSM, dan lain-lain

Pokjanal PSN di Kecamatan terdiri dari unsur :

- Camat,
- Sekretaris Camat,
- Kepala Puskesmas,
- Seksi PMD,
- TP-PKK,
- Penilik Pendidikan Agama,
- Dinas Pendidikan,
- Tokoh Masyarakat,
- LSM, dan lain-lain.

Pokjanal PSN di Kabupaten/Kota terdiri dari unsur :

- Bupati/Walikota,
- DPRD

- Sekretaris Daerah,
- Asisten Bidang Kesra,
- Kepala Dinas Kesehatan,
- Ketua Bapeda,
- Kepala Dinas Pendidikan,
- Kabag Kesra,
- PMD,
- Kandep Agama,
- Dinas kebersihan/Kimpraswil,
- TP-PKK,
- LSM.

Pokjanal PSN di Provinsi terdiri dari unsur :

- Gubernur,
- DPRD
- Sekda Provinsi,
- Asisten Bidang Kesra,
- Kepala Dinas Kesehatan,
- Bapeda,
- Kepala Dinas Pendidikan,
- Kanwil Agama,
- Biro Kesra,
- Bapemas,
- Dinas kebersihan
- Perguruan Tinggi,
- Organisasi profesi,
- TP-PKK
- LSM, dan lain-lain.

Pokjanal PSN di Pusat terdiri dari unsur :

- Kemenkokesra,
- DPR,
- Departemen Kesehatan,
- Departemen Dalam Negeri,
- Departemen Pendidikan Nasional,

- Departemen Sosial,
- Departemen Keuangan,
- Departemen Agama,
- Departemen Komunikasi dan Informasi,
- Departemen PU/Kimpraswil
- Bapenas,
- Perguruan Tinggi,
- Organisasi profesi,
- TP-PKK Pusat
- LSM, dan lain-lain.

4. Jikaterjadi Kejadian Luar Biasa

a. Penetapan Status KLB

Penetapan status KLB merujuk pada :

- Undang- undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 1991 Tentang Penanggulangan Wabah Penyakit Menular.
- Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia No.1501/MENKES/PER/X/2010 tentang Jenis Penyakit Menular tertentu yang dapat menimbulkan Wabah dan Upaya Penaggulangan.

KLB DBD dinyatakan bila :

- 1) Jumlah kasus baru DBD dalam periode bulan atau minggu tertentu menunjukkan kenaikan dua kali lipatatau lebih dibandingkan angka rata-rata per bulan dalam tahun sebelumnya;

- 2) Timbulnya kasus DBD pada suatu daerah yang sebelumnya belum pernah terjadi; atau
- 3) Angka kematian DBD dalam kurun waktu tertentu menunjukkan kenaikan 50% atau lebih dibandingkan dengan periode sebelumnya dalam kurun waktu yang sama. Status KLB dinaikan sesuai Permenkes 1501 Tahun 2010. Pernyataan Status KLB dinyatakan oleh Kepala Daerah dan berarti bencana besar bagi daerah tersebut.

b. Biaya Saat KLB

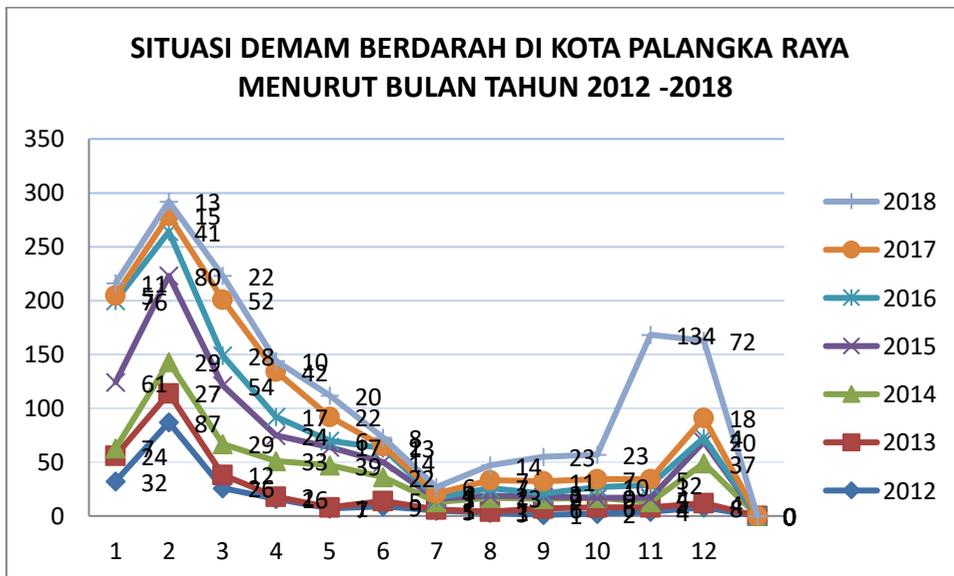
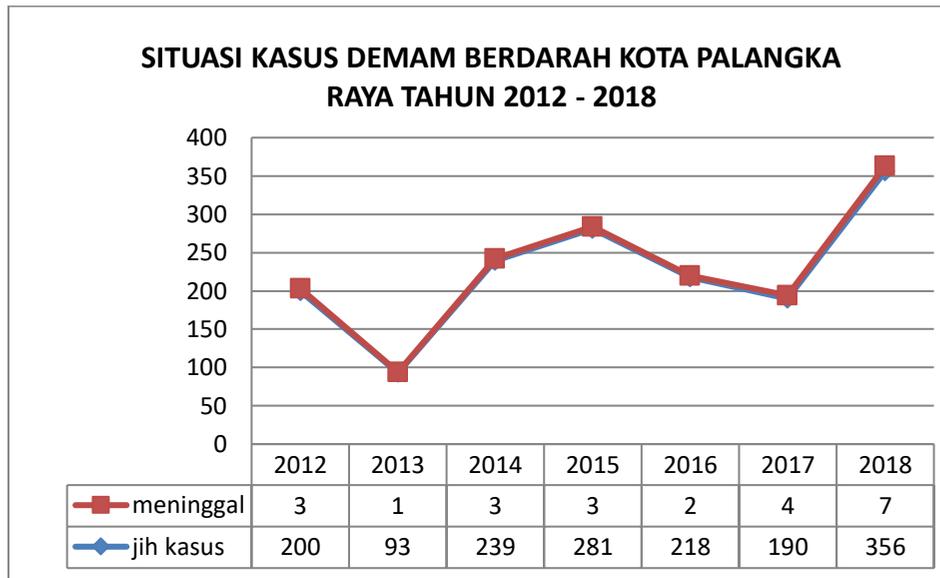
Saat KLB DBD :

- Semua biaya terkait dengan kasus DBD menjadi tanggung jawab sepenuhnya oleh pemerintah daerah tersebut.
- BPJS tidak menerima /menanggung biaya yang berkaitan dengan DBD selama terjadi KLB.
- semua biaya pengobatan baik rawat inap maupun rawat jalan ditanggung sepenuhnya oleh pemerintah daerah menggunakan dana bencana.
- semua kegiatan pencegahan dan pengendalian vektor ditanggung oleh pemerintah daerah.

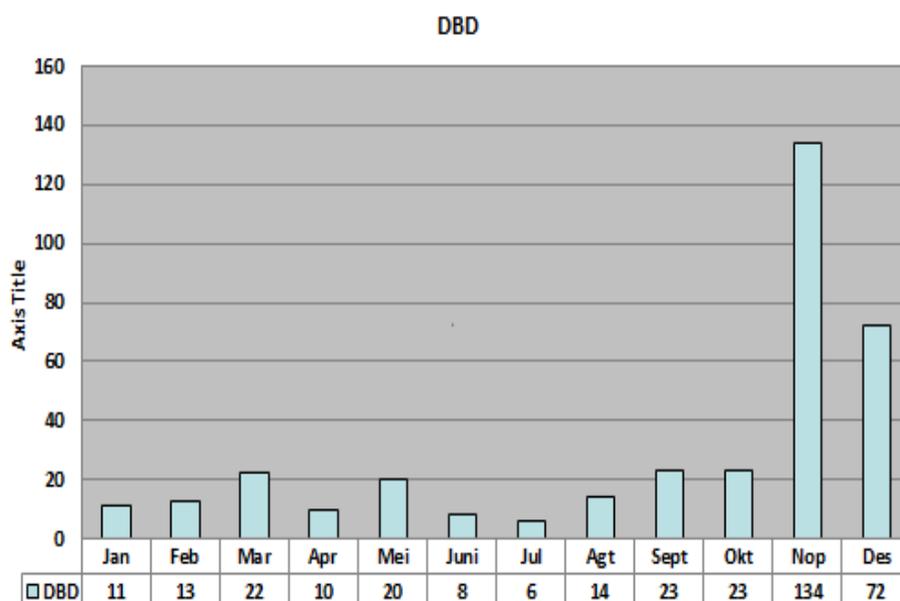
c. Penanganan

- a. Perawatan penderita
- b. Tindakan Pengendalian dan Pencegahan Vektor agar tidak terjadi penyebaran kasus lebih luas dengan tindakan :
 1. Fogging fokus
 2. PSN (Pemberantasan Sarang Nyamuk)
 3. Larvasida

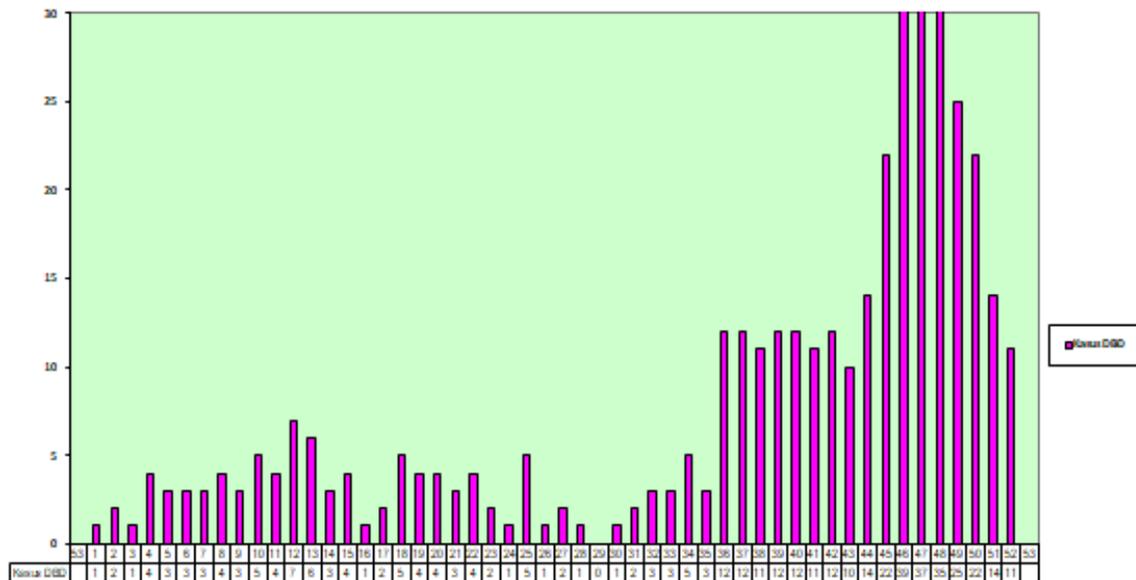
5. Situasi DBD Kota Palangka Raya



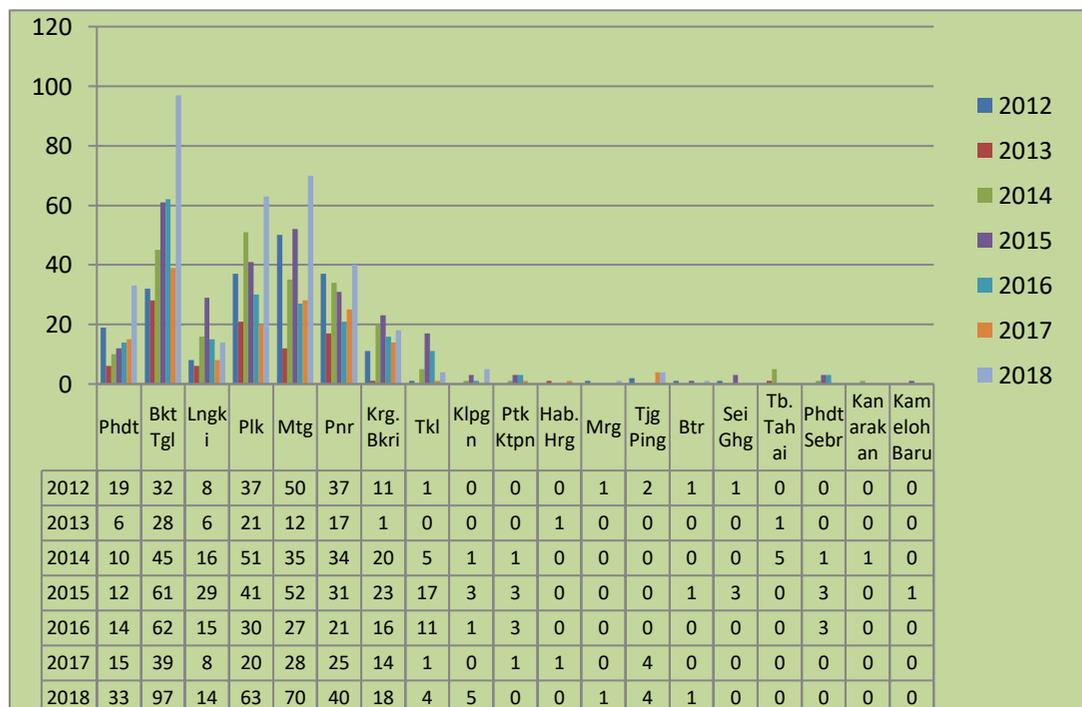
Situasi Kasus Demam Berdarah di Kota Palangka Raya Tahun 2018 menurut bulan



Distribusi Kasus DBD di Kota Palangka Raya Menurut Minggu Jan - Nov Tahun 2018



TAHUN 2012-2018 MENURUT KELURAHAN



6. Upaya Pengendalian yang sudah dilakukan oleh Dinas Kesehatan

Upaya penanggulangan yang dilakukan oleh dinas Kesehatan:

- Penyuluhan keliling di puskesmas.
- Penyuluhan kelompok melalui posyandu, pertemuan-pertemuan di kelurahan.
- Himbauan PSN melalui Lurah dan Camat.
- Himbauan PSN melalui rumah-rumah ibadah.
- Himbauan pencegahan DBD/PSN melalui media cetak, dialog RRI, leaflet.
- Distribusi abate melalui puskesmas-puskesmas.
- Mengirimkan surat kewaspadaan dini serta penyampaian informasi/laporan kasus secara cepat dan tepat ke seluruh puskesmas dan rumah sakit pemerintah maupun swasta.
- Melakukan gerakan Pemberantasan Sarang Nyamuk bersama dengan masyarakat di kelurahan Bukit Tunggal, Kelurahan Menteng, Kelurahan Palangka, Kelurahan Panarung di pimpin langsung oleh Lurah masing-masing wilayah.

Saran Pengendalian vektor di Kota Palangka Raya :

1. Sesuai dengan kejadian dan data penyakit DBD maka Kelurahan yang berpotensi mengalami Kejadian Luar Biasa DBD setiap tahun adalah :
 - a. Kelurahan Bukit Tunggal
 - b. Kelurahan Menteng
 - c. Kelurahan Palangka
 - d. Kelurahan Panarung
 - e. Kelurahan Pahandut

f. Kelurahan Langkai

Kelurahan diatas disarankan untuk lebih aktif melakukan gerakan PSN guna mengendalikan vektor penyebab DBD sehingga wabah atau KLB di wilayahnya bisa diminimalkan bahkan tidak terjadi wabah/KLB.

2. Mengaktifkan kembali gerakan sismantik dan gerakan 1 rumah 1 jumantik (juru pemantau jentik).

Gerakan 1 Rumah 1 Jumatik dalam PSN 3 M Plus mengandung pesan bahwa upaya pencegahan dan pengendalian DBD di mulai dari masing-masing rumah tangga karena upaya pencegahan DBD akan berjalan optimal jika tiap-tiap rumah tangga berperan dan rutin melaksanakan PSN 3M Plus sekurang-kurangnya seminggu sekali.

3. Membentuk Kelompok Kerja Operasional (Pokjanal) DBD diberbagai tingkat administrasi dengan mendorong Pemerintah Kota mengeluarkan Perda Demam Berdarah.
4. Meningkatkan kerjasama dengan sektor terkait dalam pengendalian DBD terutama Kemendikbud, Kemendagri dan Kemenag.
5. Meningkatkan advokasi kepada pemerintah daerah agar meningkatkan komitmen terhadap pengendalian DBD antara lain Meningkatkan pendanaan/anggaran untuk “kegiatan Pemberdayaan Masyarakat/Juru Pemantau Jentik(Jumantik)”.

Penanganan Pengendalian Vektor Demam Berdarah

Sesuai Permenkes 374 Tahun 2010 tentang Pengendalian Vektor dilakukan dengan Pengendalian fisik, Pengendalian biologi. Pengendalian kimia, Pengendalian vektor secara terpadu. Tindakan yang paling efektif adalah Tindakan Pemberantasan Sarang Nyamuk (PSN) dilakukan dengan cara:

1. Pola PSN (3M) : berdasarkan periode pra dewasa nyamuk yaitu sesuai dengan siklus kehidupan nyamuk dari telur hingga nyamuk dewasa selama 1 minggu.
2. Kegiatan 3M : Menutup, Menguras, Memanfaatkan kembali barang bekas.
3. PSN di permukiman oleh Jumantik dan Masyarakat.
4. PSN di sekolah oleh sismanik (Siswa Pemantau Jentik) dari TK – SLTA.
5. PSN di Tempat-tempat umum.

Keadaan cuaca, jumlah penduduk dan penyebarannya dalam luas wilayah Kota Palangka Raya merupakan gambaran objektif mengenai kondisi yang dihadapi masyarakat dan pemerintah Kota Palangka Raya dalam upaya menghadapi penyebaran, penularan dan penanganan demam berdarah (DD) dan Demam Berdarah Dengue (DBD).

D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Peraturan Daerah Kota Palangka Raya Tentang Pengendalian Penyakit Demam Berdarah Dengue

Departemen kesehatan telah mengupayakan berbagai strategi dalam mengatasi kasus DBD. Pada awalnya strategi yang digunakan adalah memberantas nyamuk dewasa melalui

pengasapan, kemudian strategi diperluas dengan menggunakan larvasida yang ditaburkan ke tempat penampungan air yang sulit dibersihkan. Akan tetapi kedua metode tersebut sampai sekarang belum memperlihatkan hasil yang memuaskan.

Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, telah terjadi pelimpahan kewenangan dari pusat ke daerah termasuk didalamnya kewenangan dalam bidang kesehatan.

Pengendalian penyakit demam berdarah bukan hanya tanggungjawab dari pemerintah tetapi diperlukan peran serta dari masyarakat, dengan dibuatnya regulasi berupa Peraturan Daerah yang membuat ketetapan, mekanisme, serta tatacara penanganan, pengendalian dan pencegahan terhadap Penyakit Demam Berdarah, diharapkan mampu meminimalisir penyebaran dan penularan penyakit Demam Berdarah Dengue.

Peraturan Daerah akan mengatur tahapan penanganan penyakit Demam Berdarah dimulai dari promosi kesehatan, Pemberantasan Sarang Nyamuk 3 M Plus, Pemberantasan Sarang Nyamuk, *Surveilans*, Penanganan Penderita DBD, Penanggulangan KLB DBD dan peran serta masyarakat dalam pelaksanaan upaya pengendalian penyakit DBD.

Dengan berlakunya Peraturan Daerah tentang Pengendalian Penyakit Demam Berdarah Dengue diharapkan dapat memberikan perlindungan kesehatan masyarakat dari endemi DBD dan diharapkan mampu menjadikan wilayah Kota

Palangka Raya terbebas dari kasus DBD atau apabila terdapat kasus DBD maka dapat segera ditindaklanjuti oleh pemerintah Kota Palangka Raya dan juga masyarakat yang dilibatkan untuk berperan serta membantu menanggulangi dan memberantas DBD dengan lebih terarah sesuai dengan proses dan tahapan-tahapan yang telah dirumuskan dalam formulasi Peraturan Daerah tentang Pengendalian Penyakit Demam Berdarah Dengue sehingga tatakerja pemerintah Kota Palangka Raya dan peran serta masyarakat dalam penangan DBD lebih terarah.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

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

Selain itu, Peraturan Daerah juga merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah dan materi muatan Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Oleh karena itu, untuk membentuk peraturan yang sesuai dengan proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang telah ditentukan, perlu dilakukan analisis terhadap peraturan perundang-undangan terkait yang menjadi landasan hukum dari peraturan yang akan dibuat. Adapun peraturan yang menjadi landasan hukum dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kota Palangka Raya tentang Pengendalian Penyakit Demam Berdarah Dengue diantaranya:

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

Negara bertanggung jawab dalam menciptakan lingkungan yang baik dan sehat sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 28H ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “ *Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan*”.

Lingkungan yang baik dan sehat adalah lingkungan terhindar dari penyakit. Hal ini dimaksudkan agar kesehatan setiap orang tetap terjaga. Oleh karena itu perlu adanya langkah-langkah konkret dari pemerintah dalam mengelola dan melindungi agar hak setiap orang atas lingkungan hidup yang baik dan sehat dapat terwujud.

Indonesia merupakan sebuah negara kesatuan yang menerapkan otonomi kepada daerah atau desentralisasi, namun terdapat perbedaan-perbedaan yang menjadikan keduanya tidak sama. Otonomi daerah bisa diartikan sebagai kewajiban yang dikuasakan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut aspirasi masyarakat untuk meningkatkan daya guna dan juga hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan sesuai dengan peraturan perundang-undangan, sedangkan yang dimaksud dengan kewajiban yaitu kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus pemerintahan serta kepentingan masyarakatnya sesuai prakarsa sendiri berdasarkan keinginan dan suara masyarakat. Pelaksanaan otonomi daerah selain berdasarkan pada aturan hukum, juga sebagai penerapan tuntutan globalisasi yang wajib diberdayakan dengan cara memberikan daerah kewenangan yang lebih luas, lebih nyata dan bertanggung jawab, utamanya dalam menggali, mengatur, dan memanfaatkan potensi besar yang ada di masing-masing daerah.

Sistem penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia berdasarkan pendekatan kesisteman meliputi sistem pemerintahan pusat atau disebut pemerintah dan sistem pemerintahan daerah. Praktik penyelenggaraan pemerintahan dalam hubungan antar pemerintah, dikenal dengan konsep sentralisasi dan desentralisasi. Konsep sentralisasi menunjukkan karakteristik bahwa semua kewenangan penyelenggaraan pemerintahan berada di pemerintah pusat, sedangkan sistem

desentralisasi menunjukkan karakteristik yakni sebagian kewenangan urusan pemerintahan yang menjadi kewajiban pemerintah, diberikan kepada pemerintah daerah. Sistem desentralisasi pemerintahan tidak pernah surut dalam teori maupun praktik pemerintahan daerah dari waktu ke waktu.

Dasar hukum mengenai pelaksanaan otonomi daerah adalah Pasal 18 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Berikut ketentuan mengenai Pemerintah Daerah dalam BAB VI PEMERINTAH DAERAH Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945:

Pasal 18

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.***
- (2) Pemerintah daerah provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.***
- (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.***
- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.***
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat.**)*
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.***
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.**)*

Dari ketentuan tersebut jelas bahwa dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

menyatakan bahwa “*Pemerintah Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan*”. Kewenangan Pemerintah Daerah dalam menetapkan Peraturan Daerah untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan sudah jelas diatur dalam konstitusi. Menurut ketentuan tersebut, Pemerintah Daerah mempunyai hak untuk menetapkan Peraturan Daerah sesuai dengan kewenangannya termasuk dalam hal menetapkan Peraturan Daerah tentang Pengendalian Penyakit Demam Berdarah Dengue.

2. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1984 Nomor 20, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3273)

Perbaikan kesehatan masyarakat dilakukan melalui upaya peningkatan, pencegahan, penyembuhan, dan pemulihan dengan mendekatkan dan pemeratakan pelayanan kesehatan kepada rakyat. Pembangunan kesehatan ditujukan kepada peningkatan pemberantasan penyakit menular dan penyakit rakyat, serta penyuluhan kesehatan masyarakat untuk memasyarakatkan perilaku hidup sehat yang dimulai sedini mungkin. Kematian, juga akan mengakibatkan hambatan dalam pelaksanaan pembangunan nasional. Kesehatan merupakan komponen dari kesejahteraan, karena manusia yang sehat mampu melaksanakan pembangunan. Adapun berdasarkan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular menyebutkan bahwa :

(1) *Kepala Wilayah/Daerah setempat yang mengetahui adanya tersangka wabah di wilayahnya atau adanya tersangka*

penderita penyakit menular yang dapat menimbulkan wabah, wajib segera melakukan tindakan-tindakan penanggulangan seperlunya.

(2) Tata cara penanggulangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur dengan peraturan perundang-undangan.

- 3.** Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 144, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5063).

Pengaturan Pengendalian Demam Berdarah Dengue merupakan salah satu bentuk upaya perlindungan bagi masyarakat terhadap resiko ancaman kesehatan yang mana dampaknya dapat menimbulkan kekhawatiran terhadap penularan gigitan nyamuk *Aedes aegypti* dan *Aedes albopictus*.

Salah satu bentuk Pengaturan Pengendalian Demam Berdarah Dengue dengan membuat kebijakan, kebijakan tersebut merupakan salah satu cara yang efektif untuk mengatasi suatu masalah yang sedang terjadi. Adapun upaya-upaya yang harus di buat dalam kebijakan tersebut dengan penetapan Pengaturan Pengendalian Demam Berdarah Dengue dilakukan oleh pemerintah daerah. Maka pemerintah daerah wajib melakukan Penetapan Pengendalian Demam Berdarah Dengue yang merupakan salah satu solusi agar penyebaran dan penularan penyakit DBD melalui gigitan nyamuk *Aedes aegypti* dan *Aedes albopictus* dapat diatasi.

Berdasarkan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan menyatakan bahwa Setiap orang berhak mendapatkan lingkungan yang sehat bagi pencapaian derajat kesehatan. Selanjutnya dalam Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang

Nomor 36 Tahun 2009 menyebutkan bahwa “Pemerintah bertanggung jawab merencanakan, mengatur, menyelenggarakan, membina, dan mengawasi penyelenggaraan upaya kesehatan yang merata dan terjangkau oleh masyarakat”.

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

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

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

Untuk urusan konkuren atau urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota dibagi menjadi urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. **Urusan pemerintahan wajib** adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh semua daerah, sedangkan **urusan pemerintahan pilihan** adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki daerah. Berdasarkan Pasal 9 ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tersebut jelas bahwa urusan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan bagi Daerah untuk melaksanakan otonomi daerah. Kemudian dalam Pasal 11 disebutkan bahwa:

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

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

- a. *pendidikan;*
- b. *kesehatan;*
- c. *pekerjaan umum dan penataan ruang;*
- d. *perumahan rakyat dan kawasan permukiman;*
- e. *ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan*
- f. *sosial.*

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

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

Sedangkan urusan pemerintahan pilihan meliputi:

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

Dalam ketentuan Pasal 12 ayat (1) huruf b tersebut jelas bahwa urusan di bidang kesehatan merupakan urusan pemerintahan konkuren, yang menjadi kewenangan Daerah dalam hal urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar khususnya yang mengatur mengenai kesehatan.

5. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1991 tentang Penanggulangan Wabah Penyakit Menular (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1991 Nomor 49, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3447)

Bahwa berdasarkan Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1991 tentang Penanggulangan Wabah Penyakit Menular menyebutkan bahwa :

- (1) Penanggung jawab operasional pelaksanaan penanggulangan wabah pada Daerah Tingkat II adalah Bupati/Walikota Kepala Daerah Tingkat II.
- (2) Dalam melaksanakan penanggulangan wabah, Bupati/Walikota Kepala Daerah Tingkat II mengikutsertakan instansi terkait di Daerah.

6. Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 949/MENKES/SK/VIII/2004 tentang Pedoman Penyelenggaraan Sistem Kewaspadaan Dini Kejadian Luar Biasa (KLB)

Pedoman Penyelenggaraan Sistem Kewaspadaan Dini Kejadian Luar Biasa (KLB) merupakan pedoman bagi tenaga kesehatan baik Sarana Pemerintah, Dinas Kesehatan Kabupaten/Kota, unit Pelaksana Teknis atau Laboratorium Kesehatan. Selanjutnya didalam Peraturan Menteri ini juga dijelaskan tentang Pembinaan dan Pengawasan penyelenggaraan Sistem Kewaspadaan Dini Kejadian Luar Biasa (KLB) dilakukan oleh Menteri Kesehatan, Dinas Kesehatan Propinsi dan Dinas Kesehatan Kabupaten/Kota.

7. Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 1501/MENKES/PER/X/2010 tentang Jenis Penyakit Menular Tertentu Yang Dapat Menimbulkan Wabah dan Upaya Penanggulangan (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 503)

Berdasarkan Pasal 4 Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 1501/MENKES/PER/X/2010 menyebutkan bahwa :

- (1) *Jenis-jenis penyakit menular tertentu yang dapat menimbulkan wabah adalah sebagai berikut:*
 - a. *Kolera*

- b. *Pes*
 - c. *Demam Berdarah Dengue*
 - d. *Campak*
 - e. *Polio*
 - f. *Difteri*
 - g. *Pertusis*
 - h. *Rabies*
 - i. *Malaria*
 - j. *Avian Influenza H5N1*
 - k. *Antraks*
 - l. *Leptospirosis*
 - m. *Hepatitis*
 - n. *Influenza A baru (H1N1)/Pandemi 2009*
 - o. *Meningitis*
 - p. *Yellow Fever*
 - q. *Chikungunya*
- (2) *Penyakit menular tertentu lainnya yang dapat menimbulkan wabah ditetapkan oleh Menteri.*

Selanjutnya dalam Pasal 13 Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 1501/MENKES/PER/X/2010 tentang Jenis Penyakit Menular Tertentu Yang Dapat Menimbulkan Wabah dan Upaya Penanggulangan menyebutkan bahwa :

- (1) *Penanggulangan KLB/Wabah dilakukan secara terpadu oleh Pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat.*
- (2) *Penanggulangan KLB/Wabah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:*
 - a. *penyelidikan epidemiologis;*
 - b. *penatalaksanaan penderita yang mencakup kegiatan pemeriksaan, pengobatan, perawatan dan isolasi penderita, termasuk tindakan karantina;*
 - c. *pencegahan dan pengebalan;*
 - d. *pemusnahan penyebab penyakit;*
 - e. *penanganan jenazah akibat wabah;*
 - f. *penyuluhan kepada masyarakat; dan*
 - g. *upaya penanggulangan lainnya.*
- (3) *Upaya penanggulangan lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf g antara lain berupa meliburkan sekolah untuk sementara waktu, menutup fasilitas umum untuk sementara waktu, melakukan pengamatan secara intensif/surveilans selama terjadi KLB serta melakukan evaluasi terhadap upaya penanggulangan secara keseluruhan.*
- (4) *Upaya penanggulangan lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan sesuai dengan jenis penyakit yang menyebabkan KLB/Wabah.*

- (5) *Ketentuan lebih lanjut mengenai kegiatan penanggulangan KLB/Wabah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tercantum dalam Lampiran Peraturan ini.*

Artinya kewenangan dalam Penanggulangan KLB/Wabah yaitu Pengendalian Demam Berdarah Dengue dilakukan secara terpadu oleh Pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat agar terwujudnya keterpaduan penanganan pemberantasan nyamuk dan jentik nyamuk Demam Berdarah Dengue.

- 8.** Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 82 Tahun 2014 tentang Penanggulangan Penyakit Menular (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 1755).

Bahwa penyakit menular masih menjadi masalah kesehatan masyarakat yang menimbulkan bahaya yang tinggi sehingga perlu dilakukan penyelenggaraan penanggulangan melalui upaya pencegahan, pengendalian, dan pemberantasan yang efektif dan efisien.

Berdasarkan Pasal 4 Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 82 Tahun 2014 tentang Penanggulangan Penyakit Menular menyebutkan bahwa :

- (1) *Berdasarkan cara Penularannya penyakit Menular dikelompokkan menjadi:*
- a. *penyakit menular langsung; dan*
 - b. *penyakit tular vektor dan binatang pembawa penyakit.*
- (2) *Penyakit menular langsung sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a terdiri atas:*
- a. *Difteri;*
 - b. *Pertusis;*
 - c. *Tetanus;*
 - d. *Polio;*
 - e. *Campak;*
 - f. *Typhoid;*
 - g. *Kolera;*
 - h. *Rubella;*
 - i. *Yellow Fever;*
 - j. *Influenza;*

- k. *Meningitis*;
 - l. *Tuberkulosis*;
 - m. *Hepatitis*;
 - n. *penyakit akibat Pneumokokus*;
 - o. *penyakit akibat Rotavirus*;
 - p. *penyakit akibat Human Papiloma Virus (HPV)*;
 - q. *penyakit virus ebola*;
 - r. *MERS-CoV*;
 - s. *Infeksi Saluran Pencernaan*;
 - t. *Infeksi Menular Seksual*;
 - u. *Infeksi Human Immunodeficiency Virus (HIV)*;
 - v. *Infeksi Saluran Pernafasan*;
 - w. *Kusta*; dan
 - x. *Frambusia*.
- (3) *Jenis penyakit sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a sampai dengan huruf p merupakan penyakit menular langsung yang dapat dicegah dengan imunisasi (PD3I).*
- (4) *Jenis penyakit tular vektor dan binatang pembawa penyakit sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b terdiri atas:*
- a. *Malaria*;
 - b. *Demam Berdarah*;
 - c. *Chikungunya*;
 - d. *Filariasis dan Kecacingan*;
 - e. *Schistosomiasis*;
 - f. *Japanese Encephalitis*;
 - g. *Rabies*;
 - h. *Antraks*
 - i. *Pes*;
 - j. *Toxoplasma*;
 - k. *Leptospirosis*;
 - l. *Flu Burung (Avian Influenza)*; dan
 - m. *West Nile*.
- (5) *Menteri dapat menetapkan jenis Penyakit Menular selain jenis sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (4).*

Berdasarkan Pasal 5 ayat (1) Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 82 Tahun 2014 tentang Penanggulangan Penyakit Menular menyebutkan bahwa : Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan masyarakat bertanggung jawab menyelenggarakan Penanggulangan Penyakit Menular serta akibat yang ditimbulkannya. Artinya Pemerintah Daerah Kota Palangka Raya bertanggungjawab terhadap penyelenggaraan penanggulangan penyakit menular yaitu Penyakit Demam Berdarah.

Selain itu, sebagai pedoman dalam upaya untuk memberantas penyakit DBD tersebut telah dikeluarkan beberapa ketentuan, antara lain:

1. Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 581/MENKES/SK/VII/1992 tentang Pemberantasan Penyakit DBD.
2. Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 92/MENKES/SK/II/1994 tentang Perubahan Atas Lampiran Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 581/MENKES/SK/VII/1992 tentang Pemberantasan Penyakit DBD.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

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

Peraturan yang dibentuk merupakan aturan yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek dan

mampu mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, aturan yang akan diubah, atau aturan yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.

Adapun Landasan Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kota Palangka Raya tentang Pengendalian Penyakit Demam Berdarah Dengue adalah :

A. Landasan Filosofis

Dasar-dasar pikiran dalam formulasi draf Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Penyakit Demam Berdarah Dengue yaitu oleh adanya jenis penyakit yang diakibatkan oleh virus yang masuk ke tubuh manusia melalui gigitan vektor nyamuk *Aedes aegypti* dan *Aedes albopictus*. Serangan virus dari nyamuk tersebut dapat mengakibatkan penderita mengalami kematian dan bahkan bisa sampai menjadi wabah yang sangat berbahaya.

Perumusan Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Penyakit Demam Berdarah Dengue disusun dengan mengacu pada peraturan perundang-undangan, sehingga diharapkan mampu untuk mengurangi atau menghilangkan kemungkinan terjadinya suatu kejadian yang tidak diinginkan (tindakan preventif) akibat dari virus gigitan nyamuk *Aedes aegypti* dan *Aedes albopictus* di masa depan.

Perumusan Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Penyakit Demam Berdarah Dengue mengandung nilai tanggungjawab yang ingin diwujudkan oleh pemerintah dalam upaya merencanakan, mengatur, menyelenggarakan, membina,

dan mengawasi penyelenggaraan upaya kesehatan yang merata kepada masyarakat dengan melibatkan peran serta masyarakat.

Perumusan Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Penyakit Demam Berdarah Dengue mengandung nilai tanggungjawab yang ingin diwujudkan oleh pemerintah dalam upaya merencanakan, mengatur, menyelenggarakan, membina dan mengawasi aktivitas pengendalian penyakit Demam Berdarah Dengue dengan melibatkan peran serta masyarakat dalam upaya mewujudkan kesehatan yang merata diwilayah Kota Palangka Raya.

B. Landasan Sosiologis

DBD merupakan penyakit yang disebabkan oleh virus Dengue yang cukup meresahkan karena tingkat kematian akibat penyakit ini cukup tinggi. Sampai saat ini, penyakit ini masih menjadi salah satu masalah kesehatan masyarakat yang utama. Perlu kewaspadaan yang tinggi terhadap penyakit DBD terutama pada musim penghujan.

Berbagai upaya penanggulangan telah dilakukan pemerintah untuk mengatasi penyebaran penyakit DBD ini. Namun, penanggulangan ini tidak hanya menjadi tanggung jawab pemerintah tetapi masyarakat juga mempunyai kewajiban untuk mengatasi kasus ini.

Aturan hukum merupakan salah satu alat untuk menanggulangnya terutama dalam bentuk perundang-undangan. Peraturan perundangan yang mengatur penanggulangan kasus DBD ini telah dibuat, mulai dari Undang-Undang dan

turunannya, dan di daerah bisa dibuat dalam bentuk Peraturan Daerah. Sehingga diharapkan bisa menjadi dasar dalam setiap melakukan tindakan penanggulangannya.

Kebanyakan kota-kota besar berkembang pesat dengan segala implikasinya, seperti tumbuhnya daerah kumuh karena urbanisasi, terbatasnya pasokan air bersih, manajemen pengelolaan kota yang tidak sempurna, dan manajemen lingkungan yang tidak profesional. Semua itu menimbulkan bertambahnya tempat-tempat yang dapat dipakai bersarang dan berkembang biaknya nyamuk itu.

Pencegahan penyakit DBD sangat tergantung pada pengendalian vektornya, yaitu nyamuk *Aedes aegypti*. Pengendalian nyamuk tersebut dapat dilakukan dengan menggunakan beberapa metode yang tepat, yaitu:

1. Metode Lingkungan :

Metode lingkungan untuk mengendalikan nyamuk tersebut antara lain dengan pemberantasan sarang nyamuk (PSN), pengelolaan sampah padat, modifikasi tempat perkembangbiakan nyamuk hasil samping kegiatan manusia, dan perbaikan desain rumah. Sebagai contoh: Menguras bak mandi/penampungan air sekurang-kurangnya sekali seminggu, mengganti/menguras vas bunga dan tempat minum burung seminggu sekali, menutup dengan rapat tempat penampungan air, memanfaatkan barang bekas di sekitar rumah dan lain sebagainya.

2. Metode Biologis :

Pengendalian biologis antara lain dengan menggunakan ikan pemakan jentik (ikan adu/ikan cupang), dan bakteri (Bt.H-14).

3. Metode Kimiawi :

Cara pengendalian ini antara lain dengan pengasapan/fogging (dengan menggunakan malathion dan fenthion), berguna untuk mengurangi kemungkinan penularan sampai batas waktu tertentu. Memberikan bubuk abate pada tempat-tempat penampungan air seperti, gentong air, vas bunga, kolam, dan lain-lain.

Cara yang paling efektif dalam mencegah penyakit DBD adalah dengan mengkombinasikan cara-cara di atas, yang disebut dengan “3M Plus”, yaitu menutup, menguras, menimbun/memanfaatkan barang bekas. Selain itu juga melakukan beberapa plus seperti memelihara ikan pemakan jentik, menabur larvasida, menggunakan kelambu pada waktu tidur, memasang kasa, menyemprot dengan insektisida, menggunakan repellent, memasang obat nyamuk, memeriksa jentik berkala, dan lain-lain sesuai dengan kondisi setempat.

Hak dan kewajiban masyarakat untuk berperan serta dalam pencegahan DBD adalah sesuai Pasal 4 dan seterusnya sampai Pasal 13 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan²⁵.

C. Landasan Yuridis

Peraturan Daerah tentang Pengendalian Penyakit Demam Berdarah Dengue bertujuan untuk mempertegas tatacara

²⁵ <https://hukumkes.wordpress.com/2008/03/18/aspek-hukum-pemberantasan-dbd/> diunduh tanggal 19 Juni 2019.

pengendalian, pemberantasan, penangan, dan peran serta masyarakat serta tanggungjawab pemerintah mengurangi atau menghilangkan kemungkinan terjadinya suatu kejadian yang tidak diinginkan misalnya Kasus Luar Biasa (KLB) DBD.

Asas pembentukan dan materi muatan Peraturan Daerah berpedoman pada ketentuan Peraturan Perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia²⁶.

Peraturan Daerah tentang Pengendalian Penyakit Demam Berdarah Dengue sebagai landasan dan payung hukum dalam penanganan DBD secara komprehensif di Kota Palangka Raya.

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH KOTA PALANGKA RAYA TENTANG PENGENDALIAN PENYAKIT DEMAM BERDARAH DENGUE

Naskah Akademik pada akhirnya berfungsi mengarahkan ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah Kota Palangka Raya dalam bab ini, akan diuraikan menguraikan ruang lingkup materi muatan, dirumuskan sasaran yang akan diwujudkan, arah dan

²⁶ Pasal 237 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014.

jangkauan pengaturan yang akan dimuat didalam Rancangan Peraturan Daerah. Adapun uraiannya sebagai berikut :

A. JANGKAUAN

Hal ingin diwujudkan adalah adanya pedoman dalam rangka pencegahan penyebaran penyakit Demam Berdarah Dengue (DBD) diwilayah Kota Palangka Raya, pedoman tersebut sebagai acuan dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kota Palangka Raya tentang Pengendalian Penyakit Demam Berdarah Dengue. Sehingga dalam proses penyusunan, pembahasan dan penetapan Rancangan Peraturan Daerah tersebut dalam dilaksanakan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku serta dapat berguna penerapannya ditengah masyarakat.

B. ARAH PENGATURAN

Arah pengaturan Materi Naskah Akademik ini dimaksudkan sebagai landasan bagi DPRD Kota Palangka Raya untuk menyusun Rancangan Peraturan Daerah Kota Palangka Raya tentang Pengendalian Penyakit Demam Berdarah Dengue. Sehingga tujuan dari penyusunan Naskah akademik ini yaitu pengendalian penyebaran/penularan penyakit (virus) Demam Berdarah Dengue dilingkungan masyarakat Kota Palangka Raya mengacu pada ketentuan yang berlaku serta menjadi Payung Hukum dalam pelaksanaan kegiatan Pengendalian Penyebaran Penyakit Demam Berdarah Dengue.

Dengan ditetapkannya Rancangan Peraturan Daerah Kota Palangka Raya tentang Pengendalian Penyakit Demam Berdarah Dengue menjadi Peraturan Daerah diharapkan Walikota Palangka Raya juga akan menyusun Peraturan Walikota sebagai

Peraturan Pelaksana Peraturan Daerah, misalnya pengaturan *FOGGING* Massal, pemeriksaan rutin oleh Petugas penyuluh dalam suatu kegiatan, Penanganan sampah sebagai media berkembang biak nyamuk, dll.

Karena tidak semua pengaturan mengenai Pengendalian Penyakit Demam Berdarah Dengue dapat dimuat didalam Peraturan Daerah sehingga perlu didelegasikan sebagai pengaturan melalui Peraturan Walikota.

C. RUANG LINGKUP MATERI

Adapun ruang lingkup materi Rancangan Peraturan Daerah Kota Palangka Raya tentang Pengendalian Penyakit Demam Berdarah Dengue pada dasarnya mencakup :

1. **BAB I KETENTUAN UMUM**

Bab ini memuat mengenai definisi dan pengertian-pengertian yang ada dalam pasal dan Bab Rancangan Peraturan Daerah, yang berfungsi sebagai batasan pengertian yang mencerminkan maksud dan tujuan dari kata atau frasa dalam Pasal atau Bab.

2. **BAB II RUANG LINGKUP**

Bab ini mengatur mengenai ruang lingkup yang akan dimuat dalam Rancangan Peraturan Daerah Kota Palangka Raya tentang Pengendalian Penyakit Demam Berdarah Dengue, yaitu Pengendalian DBD, Kerjasama, Pembinaan dan Pengawasan, Peran serta masyarakat, pendanaan, sanksi administratif, penyidikan ketentuan Pidana dan ketentuan Penutup.

3. **BAB III PENGENDALIAN DBD**

Bab ini akan mengatur mengenai mekanisme yang akan dilaksanakan Pemerintah Daerah dalam mencegah penyebaran Penyakit Demam Berdarah Dengue. Pencegahan

dilakukan melalui promosi kesehatan, Pemberantasan Sarang Nyamuk, menguras, menutup dan memanfaatkan barang bekas, plus 1) Menaburkan bubuk larvasida pada tempat penampungan air yang sulit dibersihkan, yaitu pemberian abatisasi dengan menaburkan abate dengan dosis 10 gram untuk 100 liter air pada tampungan yang ditemukan jentik nyamuk; 2) Menggunakan obat nyamuk atau anti nyamuk; 3) Menggunakan kelambu saat tidur; 4) Memelihara ikan pemangsa jentik nyamuk; 5) Menanam tanaman pengusir nyamuk, 6) Mengatur cahaya dan ventilasi dalam rumah; 7) Menghindari kebiasaan menggantung pakaian di dalam rumah yang bisa menjadi tempat istirahat nyamuk, serta pemeriksaan jentik berkala, dan surveilans (kegiatan pemantauan terus menerus) terhadap penyakit DBD. Selain itu bab ini juga mengatur mengenai penanggulangan DBD, penanganan penderita DBD, serta penetapan KLB. Akan diatur mengenai syarat-syarat penetapan KLB dan tanggungjawab Pemerintah Daerah bilamana akan ditetapkan status KLB di wilayah Kota Palangka Raya.

4. BAB IV KERJASAMA

Bab ini akan mengatur mekanisme kerja sama antara Pemerintah Daerah Kota Palangka Raya, dengan Pemerintah Kabupaten sekitar, juga dengan Pemerintah Provinsi. Bentuk kerjasama diantaranya tukar menukar informasi, serta koordinasi pencegahan dan penanggulangan DBD.

5. BAB V PEMBINAAN DAN PENGAWASAN

Bab ini akan mengatur mengenai pembinaan dan pengawasan yang dilakukan berjenjang mulai dari Kepala Daerah, Dinas atau Badan terkait sampai dengan tingkat kecamatan dan kelurahan. Sehingga pencegahan

penyebaran DBD diwilayah Kota Palangka Raya berjalan sebagaimana mestinya.

6. BAB VI PERAN SERTA MASYARAKAT

Bab ini akan mengatur peran serta masyarakat, karena tanggungjawab Pengendalian Penyakit Demam Berdarah Dengue bukan hanya ada pada Pemerintah Daerah Kota Palangka Raya saja melainkan juga adanya peran serta masyarakat maka kedepannya diharapkan adanya partisipasi masyarakat dalam rangka menjaga kebersihan lingkungan, pelaporan terhadap penderita DBD disekitar, membantu kelancaran pengendalian DBD, serta sebagai penggerak (motivasi) sadar hidup sehat ditengah masyarakat.

7. BAB VII PENDANAAN

Bab ini mengatur mengenai pendanaan dalam rangka melaksanakan pengendalian penyakit DBD, adapun pendanaannya dapat berasal dari APBD, APBD serta sumber lainnya.

8. BAB VIII SANKSI ADMINISTRATIF

Bab ini mengatur mengenai pemberian sanksi bagi pihak-pihak yang tidak sejalan dengan upaya pengendalian Penyakit Demam Berdarah Dengue di Kota Palangka Raya misalnya terdapat tempat, tumpukan atau material yang dapat menjadi wadah berkembang biak nyamuk *aedes aegypti*, menghalangi petugas dalam upaya fogging, membasmi nyamuk *aedes aegypti*, dll.

Pemberian sanksi tersebut dapat berupa pencabutan izin, penghentian kegiatan atau pengenaan denda.

9. BAB IX PENYIDIKAN

Bab ini mengatur mengenai penyidikan, penyidikan akan dilakukan oleh PPNS, PPNS dalam melakukan penyidikan diberikan kewenangan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

10. BAB X KETENTUAN PIDANA

Selain dikenakan sanksi administratif, dalam Rancangan Peraturan Daerah ini juga mengatur mengenai ketentuan Pidana, penjatuhan sanksi Pidana diberikan sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yaitu ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp. 50.000.000 (lima puluh juta rupiah).

11. BAB XI KETENTUAN PENUTUP

Bab ketentuan penutup merupakan bab yang mengatur mengenai berlakunya Peraturan Daerah ini serta perintah pengundangan dan penetapannya di dalam Berita Daerah Kota Palangka Raya.

BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Penyakit DBD disebarkan oleh nyamuk dari genus Aedes. Telah banyak diketahui bahwa vektor nyamuk utama dari DBD adalah Aedes aegypti. Namun, diketahui pula bahwa nyamuk Aedes albopictus juga berperan penting dalam penyebaran dengue. Nyamuk ini sensitif terhadap kondisi iklim, seperti: suhu, curah hujan, dan kelembaban. Peningkatan suhu

lingkungan menyebabkan perkembangan dan peredaran virus dalam tubuh nyamuk berlangsung lebih cepat. Hal ini menyebabkan nyamuk memiliki kesempatan lebih besar untuk menginfeksi manusia selama masa hidupnya. Peningkatan curah hujan memberikan kesempatan bagi nyamuk untuk berbiak seiring berlimpahnya tempat bertelur. Akan tetapi, banyak faktor lain yang juga berperan dalam penyebaran nyamuk, antara lain: pertumbuhan penduduk, urbanisasi, kurangnya sanitasi, perjalanan jauh lewat transportasi udara, dan kontrol nyamuk yang tidak efektif.

2. Penyakit DBD menyebar melalui Infeksi virus dengue yang melibatkan manusia sebagai pejamu (host) dan nyamuk sebagai pembawa/vektor dalam suatu siklus transmisi/penyebaran manusia – nyamuk – manusia. Interaksi yang terjadi antara virus dengue, pejamu, dan vektor terbukti sangat kompleks dan menimbulkan problematika dalam upaya pencegahan dan penanganannya. Gigitan nyamuk memfasilitasi masuknya virus ke dalam sel pejamu. Virus kemudian membajak mekanisme sel pejamu untuk memperbanyak genom dan membentuk protein komponen penyusun virus baru. Virus yang telah dirakit kemudian dilepaskan ke sirkulasi darah dan potensial untuk disebarkan ke manusia lain.
3. Sebelum ada vaksin yang efektif untuk DBD, satu-satunya pilihan dalam pencegahan DBD adalah pengendalian vektor untuk mengurangi populasi nyamuk ke tingkat yang tidak mendukung lagi penyebaran virus dan upaya protektif untuk menghindari gigitan nyamuk.

4. Pencegahan utama demam berdarah adalah dengan menghapuskan atau mengurangi vektor nyamuk demam berdarah, dengan memanfaatkan barang bekas yang dapat menampung air, menguras tempat penampungan air dan menimbun barang-barang bekas atau sampah sehingga nyamuk tidak memiliki banyak tempat/ruang untuk berkembangbiak.
5. Untuk menangani dan memberantas DBD diperlukan peran serta semua kalangan, melalui mekanisme yang disepakati dan mengikat semua pihak yang berkaitan.

B. Saran

1. Tim Naskah Akademik berpendapat bahwa perlu adanya Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengendalian Penyakit Demam Berdarah Dengue, yang akan dijadikan acuan atau landasan hukum untuk melakukan langkah-langkah pengendalian dalam kerangka pencegahan, pemberantasan, dan penanganan terhadap permasalahan yang berkaitan dengan DBD di Kota Palangka Raya.
2. Untuk mendukung pelaksanaan dan penerapan Peraturan Daerah tentang Pengendalian Penyakit Demam Berdarah Dengue diharapkan Pemerintah Kota Palangka Raya (Pemko) dapat melakukan pengawasan dan pengendalian dengan melibatkan pihak-pihak terkait yang mempunyai peran penting dalam penanganan dan pemberantasan DBD melalui penyediaan sarana dan prasarana dan pengalokasian anggaran terhadap biaya yang diperlukan.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-undangan :

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

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah
Penyakit Menular;

Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan;

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

Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-Undang;

Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1991 tentang Penanggulangan Wabah Penyakit Menular;

Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 949/MENKES/SK/VIII/2004 tentang Pedoman Penyelenggaraan Sistem Kewaspadaan Dini Kejadian Luar Biasa (KLB);

Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 1501/MENKES/PER/X/2010 tentang Jenis Penyakit Menular Tertentu Yang Dapat Menimbulkan Wabah dan Upaya Penanggulangan;

Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 82 Tahun 2014 tentang Penanggulangan Penyakit Menular;

Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 581/MENKES/SK/VII/1992 tentang Pemberantasan Penyakit DBD;

Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 92/MENKES/SK/II/1994 tentang Perubahan Atas Lampiran Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 581/MENKES/SK/VII/1992 tentang Pemberantasan Penyakit DBD.

Buku :

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

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

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

Siswanto Sunarno, 2009, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Cetakan Ketiga, Sinar Grafika.

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

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

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

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

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

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

Website:

<https://id.wikipedia.org/wiki/Kesehatan>.

<http://kirakiranaafirdaus.blogspot.com/2017/07/faktor-kesehatan-lingkungan-yang.html>.

<https://lifestyle.kompas.com/read/2019/02/01/145846020/ancaman-dbd-perhatikan-siklus-perkembangbiakan-dan-penularannya>.

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

<https://palangkaraya.go.id/wp-content/uploads/2018/10/Kota-Palangka-Raya-Dalam-Angka-2018.pdf>.

<http://lipi.go.id/berita/demam-berdarah-dengue-dan-permasalahannya/231>

<https://hukumkes.wordpress.com/2008/03/18/aspek-hukum-pemberantasan-dbd/>

KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur bagi Allah Tuhan Yang Maha Esa, yang telah memberikan kesehatan, kemampuan dan pemikiran-pemikiran bagi kami (Tim Penyusun), sehingga kami dapat menyatukan persepsi dalam kerjasama yang baik untuk menyusun naskah akademik tentang Pengendalian Penyakit Demam Berdarah Dengue.

Kami akui naskah akademik ini dapat tersusun sedemikian rupa, tidak lepas dari peran serta dan bantuan dari berbagai pihak, untuk itu kami menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada semua pihak yang telah berkontribusi dalam memberikan masukan, saran dan pendapat dari berbagai sudut pandang dan keilmuan dalam penyempurnaan naskah akademik yang kami susun, hingga akhirnya naskah akademik ini dapat kami selesaikan.

Kami berharap semoga naskah akademik ini memenuhi syarat pembuatannya, sehingga dapat bermanfaat dalam penelitian dan pengkajian selanjutnya, yakni dalam penyusunan, penyempurnaan dan pembahasan draf Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengendalian Penyakit Demam Berdarah Dengue.

Sekian dan terima kasih.

Palangka Raya,

2019

Tim Penyusun,

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI	ii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah	11
C. Tujuan dan Kegunaan Naskah Akademik	11
D. Metode Penelitian	13
BAB II KAJIAN TEORITIS DAN EMPIRIS	
A. Kajian Teoritis Dan Praktek Empiris	16
B. Kajian Terhadap Asas Atau Prinsip yang Terkait Dengan Penyusunan Norma	24
C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi Yang Ada, Serta Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat	31
D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Peraturan Daerah Kota Palangka Raya Tentang Pengendalian Penyakit Demam Berdarah Dengue	52
BAB III	
EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT	54
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGI DAN YURIDIS	
A. Landasan Filosofis	67
B. Landasan Sosiologis	68
C. Landasan Yuridis	71
BAB V	
JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH	72
BAB VI PENUTUP	
A. Kesimpulan	77
B. Saran	78
DAFTAR PUSTAKA	

NASKAH AKADEMIK

RANCANGAN PERATURAN DAERAH
TENTANG
PENGENDALIAN PENYAKIT DEMAM BERDARAH DENGUE



Tim Penyusun :

1. Dra. SITTI MASMAH.W.
2. SRI SULASTRI, S.H., M.Si.
3. TRISNAMANDA, S.E., M.Si.
4. SAHRUDIN, S.H.
5. Dr. SABIAN USMAN, S.H., M.Si.
6. M. SAUBARI KUSMIRAN, S.P.
7. MUHAMMAD SAIFUL MUJAB, S.H.I., M.H.
8. MARIA JAQUELINA. P, S.K.M., M.Si.
9. DODDY WIJAYANTO, S.H.
10. NOPRIANTO, S.H.

11. YAN KURNIAWAN TARIUS, S.H.

12. NADA, S.H.

BAB I

PENDAHULUAN

C. Latar Belakang

Aktivitas sehari-hari manusia adalah bekerja untuk memenuhi kebutuhan hidup. Kerja adalah aktivitas yang dinamis dan bernilai, tidak dapat dilepaskan dari faktor fisik, psikis dan sosial. Nilai yang terkandung dalam kerja bagi individu yang satu dengan lainnya tidaklah sama. Nilai tersebut dapat mempengaruhi sikap dan perilakunya dalam bekerja.

Kerja menurut Brown (dalam Anoraga, 1998) merupakan penggunaan proses mental dan fisik dalam mencapai beberapa tujuan yang produktif, menurut Steers dan Porter (1983), kerja merupakan hal yang penting dalam kehidupan individu karena beberapa alasan:

Pertama, adanya pertukaran atau timbal balik dalam kerja. Ini dapat berupa reward. Secara ekstrinsik, reward seperti uang. Secara intrinsik, reward seperti kepuasan dalam melayani.

Kedua, kerja biasanya memberikan beberapa fungsi sosial. Perusahaan sebagai tempat kerja, memberikan kesempatan untuk bertemu orang-orang baru dan mengembangkan persahabatan.

Ketiga, pekerjaan seseorang seringkali menjadi status dalam masyarakat luas, namun kerja juga dapat menjadi sumber perbedaan sosial maupun integrasi sosial.

Keempat, adanya nilai kerja bagi individu yang secara psikologis dapat menjadi sumber identitas, harga diri dan aktualisasi diri.

Sedangkan menurut Supriyadi (2003) Kerja adalah beban, kewajiban, sumber penghasilan, kesenangan, gengsi, aktualisasi diri, dan lain lain.²⁷

Secara umum pekerjaan itu ada dua macam, yaitu pekerjaan yang menghasilkan barang atau produk dan pekerjaan yang menghasilkan jasa.²⁸

a. Contoh pekerjaan yang menghasilkan produk

Pekerjaan yang menghasilkan barang atau produk merupakan pekerjaan yang dapat menghasilkan uang dari menjual produk tersebut, beberapa contohnya seperti:

1. Petani

Dapat di katakan menjadi petani adalah pekerjaan yang mulia karena tanpa petani kita akan susah untuk mencari bahan makanan. Misalnya petani menanam padi maka produk yang dihasilkannya beras, petani juga ada yang menanam buah-buahan dan juga sayur-sayuran yang dimana hasil dari bertaninya dapat dijual ke pasar dan menghasilkan uang.

2. Peternak

Misalnya seorang peternak ikan akan merawat dan memelihara ikan-ikannya hingga dewasa lalu menjualnya ke pasar, tapi ada juga yang menjual benih-benih ikan yang

²⁷ <http://walangkopo99.blogspot.co.id/2015/05/pengertian-kerja-menurut-para-ahli.html> diunduh tanggal 29 Januari 2018 pukul 10.00 WIB.

²⁸ <http://www.pengertianku.net/2017/02/pengertian-pekerjaan-dan-contohnya.html> diunduh tanggal 29 Januari 2018 pukul 11.00 WIB.

dihasilkan dari peternakannya ke pasaran. Ikan yang sering di ternakan misalnya seperti ikan tawes, ikan lele, ikan mas, ikan gurame dan lain-lain. Selain ikan ada juga yang yang berternak hewan seperti ayam, sapi dan kambing yang dimana hasilnya seperti telur, susu dan daging yang bisa di jual ke pasar sehingga menghasilkan uang.

3. Tukang kayu

Tukang kayu mereka membuat perabotan-perabotan yang terbuat dari kayu atau bahan-bahan untuk keperluan bangunan. Mereka mengubah bahan baku yang asalnya kayu menjadi pintu, meja, kusen, lemari dan lain-lain. Jadi mereka mengolah bahan baku kayu menjadi barang-barang lain sesuai dengan pesanan konsumen.

4. Nelayan

Banyak produk ikan yang di hasilkan dari tangkapan nelayan. Banyak sekali masyarakat yang tinggal di wilayah pantai yang pekerjaannya sebagai nelayan, produk yang di hasilkan dari tangkapannya di laut misalnya seperti ikan, udang, cumi-cumi dan lain-lain.

Masih banyak contoh pekerjaan yang menghasilkan produk misalnya tukang kue, pandai besi dan lain-lain tapi itulah beberapa contohnya yang ada di sekitar kita.

b. Contoh pekerjaan yang menghasilkan jasa

Pekerjaan yang menghasilkan jasa merupakan pekerjaan yang hasilnya dapat di rasakan oleh orang lain, beberapa contohnya seperti:

1. Guru

Guru merupakan pekerjaan yang memberikan pelayanan dengan cara mengajar, memberikan pengetahuan yang dimilikinya kepada para siswa atau para pelajar. Dapat dikatakan guru merupakan pekerjaan yang penting bagi suatu negara, karena dapat menentukan maju mundurnya kualitas sumber daya manusia di suatu negara. Biasanya guru akan diberi imbalan berupa uang setiap bulannya.

2. Dokter

Dokter merupakan pekerjaan mengobati orang yang sedang sakit. Dokter biasanya bekerja di rumah sakit, puskesmas atau membuka tempat prakteknya sendiri. Ada dokter umum, dan ada juga dokter yang mengobati penyakit-penyakit tertentu saja yang di sebut dengan dokter spesialis.

3. Sopir

Sopir merupakan salah satu jenis pekerjaan yang menghasilkan jasa dengan memberikan pelayanan kepada penumpangnya menuju tempat yang ingin dituju oleh penumpang, sopir kendaraan biasanya memperoleh penghasilan dari bayaran para penumpang, tapi ada juga sopir pribadi yang biasanya menghasilkan uang dari gaji yang di terimanya dari majikan.

4. Tukang *service*

Mereka mendapatkan uang dari jasa-jasa memperbaiki barang-barang konsumen yang rusak. misalnya tukang service komputer mereka mendapatkan uang dari jasa memperbaiki komputer konsumen.

Selain beberapa contoh pekerjaan tersebut masih ada banyak jenis pekerjaan lainnya.

Dari beberapa jenis dan contoh pekerjaan diatas, kita ketahui bahwa salah satu pekerjaan yang menghasilkan produk yaitu jenis pekerjaan dibidang peternakan. Berdasarkan wikipedia Bahasa Indonesia,²⁹ peternakan adalah kegiatan mengembangbiakan dan membudidayakan hewan ternak untuk mendapatkan manfaat dan hasil dari kegiatan tersebut.^[1]

Pengertian peternakan tidak terbatas pada pemeliharaan saja, memelihara dan peternakan perbedaannya terletak pada tujuan yang ditetapkan. Tujuan peternakan adalah mencari keuntungan dengan penerapan prinsip-prinsip manajemen pada faktor-faktor produksi yang telah dikombinasikan secara optimal.^[1]

Berdasarkan ukuran hewan ternak, bidang peternakan dapat dibagi atas dua golongan, yaitu peternakan hewan besar seperti sapi, kerbau dan kuda, sedang kelompok kedua yaitu peternakan hewan kecil seperti ayam, kelinci dan lain-lain.^[2]

Berdasarkan jenisnya, ternak dibagi menjadi ruminansia dan nonruminansia.

Sejarah peternakan :

Sistem peternakan diperkirakan telah ada sejak 9.000 SM yang dimulai dengan domestikasi anjing, kambing, dan domba.^[3]

Peternakan semakin berkembang pada masa Neolitikum, yaitu masa ketika manusia mulai tinggal menetap dalam sebuah perkampungan.^[3] Pada masa ini pula, domba dan kambing yang semula hanya diambil hasil dagingnya, mulai dimanfaatkan juga

²⁹ <https://id.wikipedia.org/wiki/Peternakan> diunduh tanggal 29 Januari 2018 pukul 12.00 WIB.

hasil susu dan hasil bulunya (wol).^[3] Setelah itu manusia juga memelihara sapi dan kerbau untuk diambil hasil kulit dan hasil susunya serta memanfaatkan tenaganya untuk membajak tanah.^[3] Manusia juga mengembangkan peternakan kuda, babi, unta, dan lain-lain.^[3]

Dengan segala keterbatasan peternak, perlu dikembangkan sebuah sistem peternakan yang berwawasan ekologis, ekonomis, dan berkesinambungan sehingga peternakan industri dan peternakan rakyat dapat mewujudkan ketahanan pangan dan mengatasi kemiskinan.^[3]

Macam-macam hewan ternak :

Adapun jenis-jenis ternak diantaranya sapi, kerbau, sapi perah, domba, kambing, babi, kelinci, ayam, itik, mentok, puyuh, ulat sutera, belut, katak hijau, dan ternak lebah madu^[4]. Masing-masing hewan ternak tersebut dapat diambil manfaat dan hasilnya.^[4] Hewan-hewan ternak ini dapat dijadikan pilihan untuk dternakan sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai.^[4]

Tujuan peternakan :

Suatu usaha agribisnis seperti peternakan harus mempunyai tujuan, yang berguna sebagai evaluasi kegiatan yang dilakukan selama beternak.^[5] Contoh tujuan peternakan yaitu tujuan komersial sebagai cara memperoleh keuntungan.^[5] Bila tujuan ini yang ditetapkan maka segala prinsip ekonomi perusahaan, ekonomi mikro dan makro, konsep akuntansi dan manajemen harus diterapkan.^[6] Namun apabila peternakan dibuka untuk tujuan pemanfaatan sumber daya, misalnya tanah atau untuk mengisi waktu luang tujuan utama memang bukan

merupakan aspek komersial, namun harus tetap mengharapkan modal yang ditanamkan dapat kembali.^[6]

Manfaat dan hasil beternak :

Manfaat yang dapat diambil dari usaha beternak kambing selain diambil hasil dagingnya, kambing dapat diambil hasil kulitnya, kotorannya dapat dimanfaatkan untuk pupuk dan hasil tulangnya juga dimanfaatkan.^[7] Bahkan jenis-jenis kambing tertentu dapat diambil hasil susunya, hasil bulunya untuk bahan kain wol.^[7]

Manfaat yang dapat diambil dari usaha beternak lebah Apis mellifera yang bibit awalnya didatangkan dari Australia adalah jasanya untuk polinasi (penyerbukan) tanaman, banyak pemilik perkebunan di luar Indonesia yang menyewa koloni lebah dari peternak untuk melakukan penyerbukan tanaman di perkebunannya.^[8] Perkebunan yang sering menyewa koloni lebah adalah perkebunan apel.^[8]

Beternak kelinci juga banyak memiliki manfaat, diantaranya yaitu daging yang dapat diambil untuk menambah gizi keluarga, penambah penghasilan keluarga, kulit kelinci dapat dijual untuk bahan industri, kotoran serta air kencingnya dapat kita jual untuk dijadikan pupuk tanaman serta untuk bahan bakar biogas.^[9]

Manajemen pemeliharaan ternak diperkenalkan sebagai upaya untuk dapat memberikan keuntungan yang optimal bagi pemilik peternakan.^[10] dalam manajemen pemeliharaan ternak dipelajari antara lain : Seleksi bibit, pakan, kandang, sistem perkawinan, kesehatan hewan, tata laksana pemeliharaan dan pemasaran.^[10]

Pakan yang berkualitas baik atau mengandung gizi yang cukup akan berpengaruh baik terhadap yaitu tumbuh sehat, cepat gemuk, berkembangbiak dengan baik, jumlah ternak yang mati atau sakit akan berkurang, serta jumlah anak yang lahir dan hidup sampai disapih meningkat. Singkatnya, pakan dapat menentukan kualitas ternak.^[11] Selain itu berdasarkan penelitian, hasil dari kualitas pupuk dari ternak potong dengan ternak perah berbeda.^[12] Ternak yang diberi makanan bermutu (seperti ternak perah) akan menghasilkan pupuk yang berkualitas baik, sebaliknya ternak yang makanannya kurang baik juga akan menghasilkan pupuk yang kualitasnya rendah.^[12]

Cara beternak khas di daerah Indonesia :

Setiap daerah memiliki budaya ternak sendiri, budaya Timor Tengah Selatan (NTT), dalam hal pemeliharaan ternak, umumnya penduduk yang diteliti masih memiliki kecenderungan untuk melepas saja hewan-hewan ternak peliharaan mereka dipadang rumput pada siang hari.^[13] Begitu pula di Maluku, bidang peternakan belum menjadi sebuah bidang yang ditekuni oleh masyarakat.^[14] Yang ada hanyalah peternakan-peternakan biasa tanpa adanya suatu sistem tertentu.^[14] Pada umumnya jenis-jenis hewan ternak yang dipelihara, diantaranya adalah : kambing, ayam dan itik. Hewan-hewan ini dibiarkan bebas berkeliaran tanpa kandang.^[14] Di Lampung, hewan-hewan ternak dibiarkan bebas berkeliaran, dan setelah beberapa tahun kemudian, mereka ditangkap dan dimasukkan kedalam kandang, dihitung jumlahnya dan diberi tanda milik pada tubuhnya.^[15]

Referensi Wikipedia Bahasa Indonesia tentang peternakan:

[1] ^a ^b Rasyaf M. 1994. Manajemen Peternakan Ayam Kampung. Yogyakarta: Kanisius.

- [2] ^ Sayuti A. 2006. Geografi budaya dalam wilayah pembangunan daerah Sumatera Barat. Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Proyek Inventarisasi dan Dokumentasi Kebudayaan Daerah.
- [3] ^ a b c d e f g h i [Situs Infoternak](#)
- [4] ^ a b c Centre for Strategic and International Studies. 1985. Analisis, Jilid 14. Centre for Strategic and International Studies.
- [5] ^ a b Rasyaf M. 1992. Pengelolaan Usaha Peternakan Ayam Kampung. Yogyakarta: Kanisius.
- [6] ^ a b Rasyaf M. 1992. Pengelolaan Usaha Peternakan Ayam Kampung. Yogyakarta: Kanisius.
- [7] ^ a b c Sumaprastowo. 1980. Beternak Kambing yang Berhasil. Jakarta: Bhatara Karya Aksara.
- [8] ^ a b Suranto A. 2004. Khasiat dan Manfaat Madu Herbal. Jakarta: PT AgroMedia Pustaka.
- [9] ^ Rochani S. Beternak Kelinci dan Manfaatnya. Jakarta: Ganeca exact.
- [10] ^ a b Website Budidaya Hewan Ternak.
- [11] ^ Rukmana R. 2005. Budi Daya RUMPUT UNGGUL, Hijauan Makanan Ternak. Yogyakarta: Kanisius.
- [12] ^ a b Aak. 1983. Dasar-dasar Bercocok Tanam. Yogyakarta: Kanisius.
- [13] ^ Timor Tengah Selatan (Indonesia). 1993. Bingkai budaya Timor Tengah Selatan: suatu hasil penelitian. Timor Tengah Selatan (N.T.T.): Pemerintah Daerah Tingkat II.
- [14] ^ a b c Proyek Penelitian dan Pencatatan Kebudayaan Daerah. 1978. Adat istiadat daerah Maluku. Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Proyek Penerbitan Buku Bacaan dan Sastra Indonesia dan Daerah.
- [15] ^ Anonim. 1977. Adat istiadat daerah Lampung. Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Pusat Penelitian Sejarah dan Budaya, Proyek Penelitian dan Pencatatan Kebudayaan Daerah.

Berdasarkan Peraturan yang dikeluarkan oleh Menteri Pertanian, untuk melakukan usaha peternakan, para peternak harus memenuhi ketentuan yaitu prasarana dan sarana, pola pemeliharaan, kesehatan hewan dan kesejahteraan hewan, pelestarian fungsi lingkungan, sumber daya manusia, serta pembinaan, pengawasan, dan pelaporan.

Prasarana harus memperhatikan Upaya Kelestarian Lingkungan dan Upaya Pemantauan Lingkungan (UKL/UPL), sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP),

Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota (RTRWK), atau Rencana Detail Tata Ruang Daerah (RDTRD).

Melihat ketentuan dalam peraturan menteri pertanian tersebut, maka pemerintah daerah wajib membuat regulasi agar usaha dibidang peternakan dapat dengan mudah diawasi ataupun diberikan pembinaan oleh pemerintah daerah.

Di beberapa daerah ada usaha peternakan dengan kapasitas dibawah skala wajib izin atau yang kita kenal dengan Usaha Peternakan Rakyat. Usaha Peternakan Rakyat ini dilaksanakan untuk menciptakan iklim usaha yang tertib dan selaras dengan perkembangan daya dukung sumberdaya lingkungan.

Ada hal yang menjadi perhatian khusus tentang jenis usaha peternakan rakyat ini, yaitu letak lokasi peternakan dengan pemukiman warga. Lokasi peternakan diatur agar tidak mengganggu kegiatan sehari-hari warga sekitar, maka jarak paling dekat misalnya minimalnya 500 meter. Kemudian juga harus diperhatikan batasan jumlah hewan ternak untuk disesuaikan dengan kondisi areal peternakan/kemampuan daya tampung kandang jangan sampai jumlah hewan ternak melebihi kapasitas penampungan sehingga bisa berdampak juga bagi perkembangan ternak.

Untuk menyelenggarakan usaha peternakan, peternak harus menyediakan kandang/lahan yang cukup bagi ternak, jangan sampai hewan ternak berkeliaran bebas diluar area peternakan yang bisa mengganggu keamanan dan ketertiban dilingkungan masyarakat. Para peternak juga harus memperhatikan kesehatan hewan ternak, karena apabila ada hewan ternak yang terkena penyakit maka akan berdampak juga

kepada pengusaha yaitu mengalami kerugian, berdampak juga kepada pekerja yang dipekerjakan dipeternakan yaitu bisa tertular oleh penyakit yang dialami ternak serta berdampak juga bagi kesehatan masyarakat disekitar lingkungan peternakan.

Oleh karena itu dalam rangka pembenahan sistem pembinaan, pengawasan dan penataan peternakan di Kota Palangka Raya, maka diperlukan suatu landasan pengaturan sebagai pedoman yang bertujuan untuk tercapainya kepastian hukum bagi para pihak yang terlibat langsung dalam bidang peternakan di Kota Palangka Raya.

D. Identifikasi Masalah

Permasalahan yang harus di buat regulasinya dirumuskan sebagai berikut :

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

C. Tujuan dan Kegunaan Naskah Akademik

Naskah Akademik dibuat sebagai landasan dalam proses awal pembentukan Peraturan Daerah yang memuat gagasan tentang urgensi, ruang lingkup dan luas lingkup, pendekatan, dan materi muatan peraturan perundang-undangan, dengan demikian kegunaan Naskah Akademik dalam pembentukan Peraturan Daerah yaitu agar menghasilkan Peraturan Daerah yang tepat guna, komprehensif dan sesuai dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dan dapat menjadi bahan pertimbangan/bahan dasar dalam penyusunan peraturan perundang-undangan.

Naskah Akademik disusun dengan tujuan agar peraturan yang dihasilkan sejalan dengan sistem hukum nasional, tuntutan kehidupan masyarakat dan dapat meminimalisir permasalahan dikemudian hari seiring dengan perkembangan dan dinamika kehidupan masyarakat. Sebagaimana Identifikasi masalah yang telah dikemukakan, maka tujuan dari Naskah Akademik yang disusun ini adalah sebagai berikut :

5. Merumuskan permasalahan yang dihadapi Pemerintah dalam rangka Penataan Ternak Komersil di Kota Palangaka Raya.
6. Merumuskan alasan perlunya dibentuk Rancangan Peraturan Daerah tentang Penataan Ternak Komersil di Kota Palangaka Raya.
7. Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis dan yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penataan Ternak Komersil di Kota Palangaka Raya.
8. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan Rancangan

Peraturan Daerah tentang Penataan Ternak Komersil di Kota Palangka Raya.

Naskah Akademik ini juga dijadikan acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kota Palangka Raya tentang Penataan Ternak Komersil di Kota Palangka Raya.

D. Metode Penelitian

Naskah akademik berperan sebagai “*quality control*” terhadap kualitas suatu produk hukum yang memuat seluruh informasi yang diperlukan untuk mengetahui landasan pembuatan peraturan perundang-undangan yang baru termasuk tujuan dan isinya serta memetakan tentang berbagai hal terkait dengan peraturan perundang-undangan yang hendak diterbitkan.

Dalam mengumpulkan informasi atau data untuk menyusun Naskah Akademik ini, menggunakan metode kepustakaan, yaitu metode penelitian hukum yang dilakukan melalui metode yuridis normatif yang dilakukan melalui kajian pustaka yang menelaah data sekunder, Peraturan Perundang-undangan, perjanjian, putusan pengadilan serta dokumen hukum pendukung lainnya. Metode penelitian hukum normatif (yuridis normatif) atau metode penelitian hukum kepustakaan yang merupakan metode atau cara yang dipergunakan di dalam penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang ada (data sekunder).³⁰ Tahapan pertama penelitian hukum normatif adalah penelitian yang ditujukan untuk mendapatkan hukum obyektif (norma

³⁰ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Cetakan ke-11. Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2009, hlm. 13-14.

hukum), yaitu dengan mengadakan penelitian terhadap masalah hukum. Tahapan kedua penelitian hukum normatif adalah penelitian yang ditujukan untuk mendapatkan hukum subjektif (hak dan kewajiban)³¹.

Penelitian yang dilakukan bersifat deskriptif yang menggambarkan gejala-gejala di lingkungan masyarakat terhadap suatu kasus yang diteliti dan menggunakan pendekatan kualitatif yang merupakan tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif³², digunakannya pendekatan kualitatif bertujuan untuk mengerti atau memahami gejala yang diteliti³³. Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk menarik azas-azas hukum (*rechtsbeginselen*) yang dapat dilakukan terhadap hukum positif tertulis maupun hukum positif tidak tertulis³⁴, selain pendekatan kualitatif, penelitian didukung juga dengan pendekatan Yuridis Empiris dengan menelaah data primer yang diperoleh/dikumpulkan langsung dari masyarakat dengan pengamatan (*observasi*), diskusi (*Focus Group Discussion*), wawancara, dan mendengar pendapat narasumber atau para ahli.

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

Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan. Bahan hukum sekunder yang merupakan hasil olahan pendapat atau pikiran para pakar atau ahli yang mempelajari

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

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

33 *Ibid.*

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

suatu bidang tertentu secara khusus yang akan menjadi dasar memperjelas dan menguraikan mengenai bahan hukum primer dengan penyampaian pola pikir berupa doktrin-doktrin yang ada di dalam buku, jurnal hukum dan internet.

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang mendukung bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dengan memberikan pemahaman dan pengertian atas bahan hukum lainnya. Bahan hukum yang dipergunakan adalah Kamus Besar Bahasa Indonesia.

BAB II

KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

B. Kajian Teoritis

Kajian teoritis melandasi pengaturan penormaan substansi dalam pembentukan Peraturan Daerah. Dalam rangka pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, termasuk dalam rangka pembentukan Peraturan Daerah maka substansi pengaturan penormaan dalam isi materi Peraturan Daerah dilandaskan pada kajian teoretis sebagai landasan teori untuk memperkuat penormaan dalam Peraturan Daerah.

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maka kebijakan politik hukum yang ditempuh oleh pemerintah terhadap pemerintahan daerah yang dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan, menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta

peningkatan daya saing daerah, dengan mempertimbangkan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)³⁵.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dilaksanakan dengan asas otonomi daerah yang merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang dilaksanakan dengan asas-asas sebagai berikut³⁶:

- d. Asas desentralisasi, adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- e. Asas dekonsentrasi, adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.
- f. Asas tugas pembantuan, adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa, dari pemerintah provinsi kepada pemerintah kabupaten/kota dan/atau desa, serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Konsep pemikiran tentang otonomi daerah, mengandung pemaknaan pada eksistensi otonomi terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Konsep pemikiran tersebut yaitu:

³⁵ Siswanto Sunarno, 2009, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Cetakan Ketiga, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 2.

³⁶ *Ibid.*, hlm. 7.

- a. bahwa prinsip otonomi daerah dengan menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya, artinya daerah diberikan kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat;
- b. bahwa prinsip otonomi daerah dengan menggunakan prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada, serta berpotensi untuk tumbuh, hidup, dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah.

Dengan demikian, isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Sedangkan otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional³⁷.

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

Selain itu, penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antara daerah yang satu dengan daerah yang lain serta hubungan antar daerah dengan pemerintah.

³⁷ *Ibid.*, hlm. 8.

Hal ini berarti, daerah tersebut mampu membangun kerjasama antar daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar daerah dalam kerangka NKRI. Berdasarkan asas umum pemerintahan ini, yang menjadi urusan pemerintahan daerah meliputi³⁸:

- d. Bidang legislasi, yakni atas prakarsa sendiri membuat Peraturan Daerah (Perda) yang meliputi Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, dan Peraturan Kepala Daerah (Perkada) yang meliputi Peraturan Gubernur dan Peraturan Bupati/Walikota.
- e. Masalah perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemerintah daerah adalah suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan bertanggung jawab dalam rangka pendanaan penyelenggaraan dekosentrasi dan tugas pembantuan.
- f. Perencanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Sebagai daerah otonom, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota berwenang untuk membuat Peraturan Daerah yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah. Hal itu ditegaskan dalam Pasal 236 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23

³⁸ *Ibid.*, hlm. 9.

Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Substansi atau materi muatan Peraturan Daerah adalah:

- c. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
- d. penjabaran lebih lanjut ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Selain materi muatan tersebut, Peraturan Daerah juga dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan. Kewenangan Pemerintah Daerah membentuk Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud dalam penjelasan di atas, dapat digolongkan dalam dua hal, yaitu:

- a. Kewenangan Atribusi.

Kewenangan Atribusi Pemerintah Daerah dalam membentuk Peraturan Daerah adalah kewenangan yang diperolehnya dari Peraturan Perundang-undangan. Kewenangan Atribusi Pemerintah Daerah dalam pembentukan Peraturan Daerah terlihat dari ketentuan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa : “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain, untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”, dan Pasal 236 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa: “Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, daerah membentuk Peraturan daerah.

- b. Kewenangan Delegasi.

Kewenangan delegasi dari Pemerintah Daerah dalam pembentukan Peraturan Daerah adalah kewenangan yang diperoleh dari Peraturan Perundang-undangan yang memerintahkan pembentukan Peraturan Daerah. Artinya, Peraturan Daerah dibentuk untuk melaksanakan/ menjabarkan Peraturan Perundang-undangan yang memerintahkan dibentuknya Peraturan Daerah.

Dalam ketentuan pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.³⁹

Pembagian kekuasaan dalam negara yang berbentuk Kesatuan, seperti Indonesia, dasarnya adalah seluruh kekuasaan dalam negara berada di tangan pemerintah pusat. Walaupun demikian hal itu tidak berarti bahwa seluruh kekuasaan berada di tangan pemerintah pusat, karena ada kemungkinan mengadakan dekonsentrasi kekuasaan ke daerah lain dan hal ini tidak diatur dalam konstitusi. Hal ini berbeda dengan negara kesatuan yang bersistem desentralisasi. Dalam konstitusi

³⁹ Lihat pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

negara tersebut terdapat suatu ketentuan mengenai pemencaran kekuasaan tersebut (desentralisasi)⁴⁰.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengartikan pemerintah daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom, dimana daerah otonom menurut undang-undang ini adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Secara yuridis formal, landasan hukum dari penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia adalah Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengamanatkan beberapa hal, diantaranya yaitu :

6. Bahwa Negara Republik Indonesia terdiri atas daerah provinsi, daerah provinsi terdiri atas daerah kabupaten dan kota yang mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang;
7. Pemerintah daerah tersebut baik propinsi maupun kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan;

⁴⁰ Sri Soemantri. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, (Bandung: Alumni, 1987), hal. 65.

8. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.
9. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah.
10. Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Peraturan merupakan hukum yang *in abstracto* atau general norm yang sifatnya mengikat umum dan tugasnya adalah mengatur hal-hal yang bersifat umum (general). Secara teoretis, istilah perundang-undangan (legislation, wetgeving, atau gesetzgebung) mempunyai dua pengertian, yaitu :

3. perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.
4. perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah⁴¹.

Rancangan Peraturan Daerah Kota Palangka Raya tentang Penataan Ternak Komersil di Kota Palangka Raya merupakan kewenangan Atribusi Pemerintah Daerah dalam membentuk Peraturan Daerah.

Selanjutnya terhadap Penataan Penataan Ternak Komersil di Kota Palangka Raya dapat dijelaskan dasar dari pemakaian atau penggunaan kata penataan yang berasal dari kata dasar “tata”. Bila dilihat dari terjemahan dalam kamus besar bahasa Indonesia online

⁴¹ Ibid. hlm 133-134.

kata “penataan” berarti proses, cara, perbuatan menata; pengaturan; penyusunan.⁴² Dari terjemahan tersebut dapat dikatakan bahwa penataan merupakan suatu tindakan/cara untuk membuat objek yang diinginkan terlihat teratur dan berjalan dengan baik sesuai harapan yang diinginkan melalui sebuah proses dengan mengacu pada regulasi yang sudah ada ataupun dengan cara membuat regulasi baru sebagai payung hukum.

Rancangan Peraturan Daerah tentang Penataan Ternak Komersil di Kota Palangka Raya di Kota Palangka Raya bertujuan agar ada ketentuan yang menjadi acuan dalam menjalankan aktivitas peternakan, agar usaha peternakan tidak menjadi masalah dalam kehidupan bermasyarakat, sehingga ada keadilan dimana peternak yang melakukan usaha peternakan mendapat keuntungan dari hasil usahanya tanpa merugikan pihak lain.

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

Berdasarkan kajian teoritik di atas, maka dalam kerangka perumusan Rancangan Peraturan Daerah Kota Palangka Raya, digunakan beberapa asas mendasar sebagai kerangka paradigmatis produk hukum daerah yang partisipatif dan memenuhi kaedah peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁴³

Sesuai ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, pembentukan peraturan perundang-undangan harus dilakukan

⁴² Kamus Besar Bahasa Indonesia Online Pranala (*link*): <http://kbbi.web.id/tata>

⁴³ Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, *Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah*, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, Jakarta, 2011, hlm. 16.

berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- b. kejelasan tujuan adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang, Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.
- c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.
- d. dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat baik secara filosofis, sosiologis maupun yuridis.
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- f. kejelasan rumusan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah

dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

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

Sedangkan menurut Modoeng, suatu peraturan perundang-undangan yang baik dapat dilihat dari beberapa segi⁴⁴:

d. Ketepatan

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

e. Kesesuaian

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

f. Aplikatif

Peraturan perundang-undangan tersebut secara aplikatif harus dapat dilaksanakan (*applicable*) dan menjamin kepastian. Suatu peraturan perundang-undangan harus

⁴⁴ *Ibid*, hlm. 73-75.

memperhitungkan daya dukung lingkungan, baik lingkungan pemerintahan yang akan melaksanakan maupun masyarakat tempat peraturan perundang-undangan itu berlaku. Daya dukung tersebut antara lain berkaitan dengan ketenagaan, keuangan, kondisi masyarakat dan sebagainya. Peraturan perundang-undangan harus memberikan kepastian, baik bagi pemerintah maupun masyarakat.

Menurut Van der Viles, untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang baik perlu diperhatikan berbagai asas (*beginselen van behoorlijke regelgeving*), yang terdiri dari⁴⁵ :

6. Asas tujuan yang jelas
7. Asas organ/lembaga yang tepat
8. Asas perlunya peraturan
9. Asas dapat dilaksanakan
10. Asas konsensus

Asas-asas materil, terdiri dari⁴⁶ :

6. Asas tentang terminologi yang jelas.
7. Asas tentang dapat dikenali.
8. Asas perlakuan yang sama dalam hukum.
9. Asas kepastian hukum.
10. Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.

Asas-asas yang dikemukakan oleh Van der Viles tersebut, sebagaimana diuraikan oleh Attamimi⁴⁷ dalam disertasinya dapat diterima di negara kita, karena terdapat kesesuaian dengan

⁴⁵ Lihat Hamid Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita V*, Disertasi, Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 335-343.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ *Ibid.*

sistem pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Penjelasan dari asas-asas formal dan materil tersebut adalah sebagai berikut :

11. Asas tujuan yang jelas, yaitu setiap peraturan perundang-undangan harus dapat mencerminkan dengan jelas tujuan atau sasaran yang hendak dicapai. Tujuan atau sasaran tersebut tidak lain dari berbagai kebijakan (umum atau khusus), baik dalam bidang perundang-undangan maupun dalam bidang-bidang lainnya. Termasuk perkiraan mengenai akibat, seperti beban masyarakat atau negara yang akan ditimbulkan.
12. Asas organ yang tepat, asas ini menegaskan bahwa peraturan perundang-undangan hanya dapat dibuat oleh pejabat yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.
13. Asas perlunya peraturan, yaitu peraturan perundang-undangan yang dibuat berdasarkan alternatif untuk menyelesaikan suatu masalah pemerintah selain dengan membentuk peraturan perundang-undangan. Prinsip asas ini terkait dengan fungsi pemerintah yang aktif dan bertumpu pada asas legalitas.
14. Asas dapat dilaksanakan, yaitu peraturan perundang-undangan dibuat dengan memperhatikan kemungkinan pelaksanaannya. Suatu peraturan perundang-undangan, seperti reaksi keras masyarakat, menimbulkan beban bagi negara yang begitu besar, ketidaksiapan aparat dan sebagainya.

15. Asas konsensus, asas ini bertitik tolak pada pemikiran bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan pada hakekatnya haruslah dipandang sebagai langkah awal untuk mencapai tujuan-tujuan yang disepakati bersama oleh pemerintah dan rakyat.
16. Asas tentang terminologi yang jelas, asas ini menghendaki agar peraturan perundang-undangan dapat dimengerti oleh masyarakat dan rakyat, baik mengenai kata-katanya maupun struktur atau susunannya.
17. Asas dapat dikenali, setiap peraturan perundang-undangan pada dasarnya harus dapat diketahui secara wajar oleh yang berkepentingan. Asas ini dilaksanakan dengan cara pengundangan atau cara-cara publikasi lainnya.
18. Asas persamaan di depan hukum, dalam hal ini tidak boleh adanya peraturan perundang-undangan yang ditujukan hanya pada sekelompok orang tertentu, karena akan mengakibatkan adanya ketidaksamaan dan kesewenang-wenangan di depan hukum terhadap anggota-anggota masyarakat.
19. Asas kepastian hukum, peraturan perundang-undangan harus menjamin kepastian bagi setiap orang yang berkepentingan. Kepastian ini dapat diperoleh dengan dua cara. Pertama, peraturan perundang-undangan dirumuskan dengan jelas dan tepat. Kedua, peraturan perundang-undangan harus mempertimbangkan dengan baik kepentingan-kepentingan orang yang terkena dan pengaturan ketentuan peralihan yang cukup memadai.

20. Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual, asas ini bertujuan memberikan penyelesaian yang khusus bagi hal-hal atau keadaan-keadaan atau situasi tertentu, sehingga dengan demikian peraturan perundang-undangan dapat memberikan jalan keluar selain bagi masalah umum, juga bagi masalah-masalah khusus yang dihadapi bagi setiap anggota masyarakat.

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

- l. pengayoman;
- m. kemanusiaan;
- n. kebangsaan;
- o. kekeluargaan;
- p. kenusantaraan;
- q. bhinneka tunggal ika;
- r. keadilan;
- s. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- t. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- v. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

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

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

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

Kota Palangka Raya secara geografis terletak pada $113^{\circ}30'$ - $114^{\circ}07'$ Bujur Timur dan $1^{\circ}35'$ - $2^{\circ}24'$ Lintang Selatan, dengan luas wilayah 2.678,51 Km² (267.851 Ha) dengan topografi terdiri dari tanah datar dan berbukit dengan kemiringan kurang dari 40%.

Secara administrasi Kota Palangka Raya berbatasan dengan:

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

Wilayah Kota Palangka Raya terdiri dari 5 (lima) Kecamatan yaitu Kecamatan Pahandut, Kecamatan Sabangau, Kecamatan Jekan Raya, Kecamatan Bukit Batu dan Kecamatan Rakumpit dengan luas masing-masing 117,25 KM², 583,50 KM², 352,62 KM², 572,00 KM² dan 1.053,14 KM². Jumlah penduduk Kota Palangka Raya per 31 Desember 2011 sebanyak 224.663 orang, terdiri dari 114.898 (51,14%) laki-laki dan 109.765 (48,86%) perempuan. Tingkat kepadatan penduduk rata-rata 84 orang tiap Km², dengan sebaran penduduk tidak merata, sebagian besar terkonsentrasi di Kecamatan Pahandut dan Kecamatan Jekan Raya (86,79%)

dan sisanya (13,21%) tersebar di Kecamatan Bukit Batu, Kecamatan Sabangau dan Kecamatan Rakumpit.

Dalam rangka pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penataan Ternak Komersil di Kota Palangka Raya, Tim Naskah Akademik telah melakukan penelitian untuk mendapatkan gambaran objektif mengenai kondisi dan permasalahan yang sedang dihadapi pemerintah Kota Palangka Raya dalam upaya pelaksanaan Penataan Ternak Komersil di Kota Palangka Raya. Dan didapati permasalahan yang ada di masyarakat yaitu adanya peternakan yang berada ditengah pemukiman, sehingga masyarakat merasa terganggu dengan bau dari limbah pakan dan kotoran ternak tersebut dan khawatir akan terserang penyakit yang dipengaruhi oleh kondisi peternakan yang berada di lingkungan pemukiman masyarakat, serta didapati ternak yang bisa berkeliaran dilokasi pemukiman karena tidak memiliki kandang. Sedangkan permasalahan yang dihadapi oleh Pemerintah Kota Palangka Raya dalam rangka melakukan Penataan Ternak Komersil di Kota Palangka Raya antara lain dikarenakan sudah ada peternakan yang berada di tengah pemukiman masyarakat; budaya masyarakat yang terbiasa berternak diwilayah pemukiman; masyarakat berternak secara alami sehingga jarang melakukan pemeriksaan kesehatan hewan ternak; peternak memelihara hewan ternak tanpa kandang. Kendala yang utama yaitu masyarakat yang saat ini sudah berternak di lokasi pemukiman masyarakat tidak memiliki lokasi lain untuk berternak sehingga sulit untuk menata peternakan yang sesuai dengan ketentuan dalam peraturan menteri pertanian yaitu harus memiliki prasarana dan sarana berupa Upaya

Kelestarian Lingkungan dan Upaya Pemantauan Lingkungan (UKL/UPL), sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP), Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota (RTRWK), atau Rencana Detail Tata Ruang Daerah (RDTRD). Dengan demikian perlu adanya penataan agar peternakan yang ada di Kota Palangka Raya dapat terlokalisir, teratur dan berlokasi ditempat yang sesuai untuk usaha peternakan dengan kata lain peternakan di Kota Palangka Raya harus memenuhi ketentuan-ketentuan yang akan diatur dalam Peraturan Daerah Kota Palangka Raya.

E. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Peraturan Daerah Kota Palangka Raya Tentang Penataan Ternak Komersil di Kota Palangka Raya.

Kebutuhan masyarakat akan pangan khususnya daging yang sehat merupakan bagian dari pemenuhan hak asasi manusia dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu Pemerintah Daerah harus menjaga kebutuhan pangan terutama daging ternak yang baik dan sehat bagi warganya, dimana salah satunya bermuara dari sistem peternakan yang teratur dan dikelola dengan baik, untuk itu harus di atur dengan Peraturan Daerah tentang Penataan Ternak Komersil di Kota Palangka Raya untuk mengatur dan menata ternak komersil.

Dengan berlakunya Peraturan Daerah tentang Penataan Ternak Komersil di kota Palangka Raya diharapkan dapat membuat suatu sistem peternakan yang baik dan terarah guna membantu dalam ketersediaan daging yang dihasilkan dari ternak dan dapat menjadi dasar untuk membuat harga (harga daging dan produk ikutannya) tetap stabil untuk wilayah Kota Palangka Raya.

BAB III
EVALUASI DAN ANALISIS
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Penerapan otonomi daerah memberikan ruang yang cukup besar bagi daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya. Berkaitan dengan kebijakan di daerah, Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Pemerintah Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Ketentuan tersebut juga tercantum dalam Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang menegaskan bahwa daerah membentuk Peraturan Daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Selain itu, Peraturan Daerah juga merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah dan materi muatan Peraturan Daerah dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Oleh karena itu, untuk membentuk peraturan yang sesuai dengan proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang telah ditentukan, perlu dilakukan analisis terhadap peraturan perundang-undangan terkait yang menjadi landasan hukum dari peraturan yang akan dibuat. Adapun peraturan yang menjadi landasan hukum dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kota Palangka Raya tentang Penataan Ternak Komersil di Kota Palangka Raya diantaranya:

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

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

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

Undang-undang tentang pembentukan Kotapraja Palangka Raya merupakan dasar bagi Pemerintah Kota Palangka Raya untuk menjalankan roda pemerintahan sendiri. Dengan demikian maka Pemerintah Kota Palangka Raya diberikan kewenangan untuk membuat peraturan-peraturan di daerah dengan mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

11. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Peternakan Dan Kesehatan Hewan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1967 Nomor 10, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1967 Nomor 2824).

Pasal 9 undang-undang Nomor 6 Tahun 1967 ini menjadi salah satu dasar dalam menata peternakan yang diselenggarakan secara komersil sehingga usaha-usaha peternakan tidak mengganggu ketenteraman masyarakat umum.

12. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 84, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5015) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 perubahan atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan

Dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 mengharuskan untuk melakukan penataan kembali urusan dalam penyelenggaraan peternakan hal ini berdasarkan adanya perubahan penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan Undang-Undang Pemerintahan Daerah dengan demikian maka adanya Peraturan Daerah tentang Penataan Ternak Komersil di Kota Palangka Raya merupakan salah satu upaya untuk menindaklanjuti ketentuan perundangan dan sekaligus menata aspek sosial ekonomi dan aspek keamanan terhadap ancaman penyakit serta upaya menghindari risiko yang dapat mengganggu kesehatan, baik pada manusia, hewan, tumbuhan, maupun lingkungan.

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

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, klasifikasi urusan pemerintahan terdiri dari 3 (tiga) urusan yakni urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. **Urusan pemerintahan absolut** adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. **Urusan pemerintahan konkuren** adalah Urusan

Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota. **Urusan Pemerintahan Umum** adalah Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai Kepala Pemerintahan. Dalam ketentuan Pasal 9 dinyatakan bahwa:

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

Untuk urusan konkuren atau urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota dibagi menjadi urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. **Urusan pemerintahan wajib** adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh semua daerah, sedangkan **urusan pemerintahan pilihan** adalah urusan

pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki daerah. Berdasarkan Pasal 9 ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tersebut jelas bahwa urusan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan bagi Daerah untuk melaksanakan otonomi daerah. Kemudian dalam Pasal 11 disebutkan bahwa:

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

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

- g. pendidikan;
- h. kesehatan;
- i. pekerjaan umum dan penataan ruang;

- j. perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
- k. ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
- l. sosial.

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

- s. tenaga kerja;
- t. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- u. pangan;
- v. pertanahan;
- w. lingkungan hidup;
- x. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- y. pemberdayaan masyarakat dan Desa;
- z. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
- aa. perhubungan;
- bb. komunikasi dan informatika;
- cc. koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- dd. penanaman modal;
- ee. kepemudaan dan olah raga;
- ff. statistik;
- gg. persandian;
- hh. kebudayaan;
- ii. perpustakaan; dan
- jj. kearsipan.

Sedangkan urusan pemerintahan pilihan meliputi:

- i. kelautan dan perikanan;
- j. pariwisata;
- k. pertanian;

- l. kehutanan;
- m. energi dan sumber daya mineral;
- n. Perdagangan;
- o. perindustrian; dan
- p. transmigrasi.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

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

Peraturan yang dibentuk merupakan aturan yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek dan mampu mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, aturan yang akan diubah, atau aturan yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.

Adapun Landasan Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kota Palangka Raya tentang Penataan Ternak Komersil di Kota Palangka Raya adalah :

D. Landasan Filosofis

Aktivitas peternakan merupakan salah satu bagian dari kehidupan sebagian besar masyarakat yang berada di berbagai daerah yang ada di Indonesia, bahkan aktivitas peternakan sudah

ada sejak Indonesia masih terdiri dari kerajaan-kerajaan hingga sekarang Indonesia sudah menjadi negara yang berdaulat. Sampai saat ini dapat kita jumpai adanya aktivitas peternakan di daerah-daerah pedesaan yang dilakukan oleh masyarakat. Sering kita jumpai aktivitas peternakan masyarakat yang masih seadanya dalam artian tidak tertata, aktivitas peternakan masyarakat masih tradisional dengan memanfaatkan lahan kosong sebagai tempat memelihara ternak tanpa menyiapkan kandang, sehingga ternak bebas berkeliaran.

Kebiasaan berternak yang tidak menggunakan kandang ini sudah menjadi pola peternakan yang harus dirubah, apalagi di era yang sudah semakin modern ini, daerah pedesaan sudah banyak menjadi daerah yang maju dan berkembang menjadi perkotaan, sehingga untuk usaha peternakan yang pengelolaannya dilakukan hanya ala kadarnya saja harus mendapat perhatian dari pemerintah agar aktivitas atau usaha peternakan masyarakat tidak menjadi aktivitas yang dapat mengganggu keindahan, ketertiban, kenyamanan dan juga keamanan dilingkungan masyarakat. Bertolak dari keinginan tersebut maka perlu dibuat suatu regulasi terhadap semua ketentuan yang harus dilaksanakan dalam penyelenggaraan peternakan, terlebih lagi terhadap peternakan yang dikomersilkan.

E. Landasan Sosiologis

Peternakan yang diselenggarakan dilingkungan masyarakat akan membawa berbagai dampak apabila berternak dilakukan asal-asalan, karena untuk menyelenggarakan usaha

peternakan/berternak harus memperhatikan ketersediaan lahan/lokasi berternak, ketersediaan sarana dan prasarana misalnya kandang serta pakan. Oleh karena itu untuk masyarakat yang ingin berternak harus menyediakan kandang/lahan peternakan dari yang berskala besar maupun skala kecil agar aktivitas peternakan tersebut benar-benar tertata, mudah dipantau, guna menghasilkan produksi peternakan yang berkualitas.

Dampak negatif dari peternakan yang dilakukan secara asal-asalan diantaranya banyak kemungkinan ternak terserang penyakit, sehingga berdampak pada hasil produksi bahkan dapat menyebabkan adanya penyebaran daging tiren (daging hewan yang sudah terlebih dulu mati bukan karena dipotong) dan yang sering dijumpai yaitu pada daging ayam dan masih banyak dampak negatif lainnya yang dapat ditimbulkan akibat beternak yang tidak tertata/tidak diatur. Dengan adanya peraturan yang dibuat oleh pemerintah daerah diharapkan usaha peternakan lebih terarah dan tertata.

F. Landasan Yuridis

Peraturan Daerah tentang Penataan Ternak Komersil di Kota Palangka Raya bertujuan untuk mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada.

Asas pembentukan dan materi muatan Peraturan Daerah berpedoman pada ketentuan Peraturan Perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat

sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia⁴⁸.

Landasan Yuridis dari Rancangan Peraturan Daerah Kota Palangka Raya tentang Penataan Ternak Komersil di Kota Palangka Raya adalah bahwa untuk memberikan arah, landasan guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan bagi semua pihak yang terkait dalam penyelenggaraan usaha peternakan, maka diperlukan suatu pengaturan secara khusus.

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN

DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH

Jangkauan, arah pengaturan dan ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penataan Ternak Komersil di Kota Palangka Raya terdiri atas 11 Bab, yang menjadi regulasi dalam Penataan Ternak Komersil di Kota Palangka Raya.

Secara garis besar Rancangan Peraturan Daerah tentang Penataan Ternak Komersil di Kota Palangka Raya memuat hal-hal sebagai berikut :

1. BAB I KETENTUAN UMUM

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

2. BAB II SUMBER DAYA

3. BAB III PETERNAKAN

4. BAB IV KESEHATAN HEWAN

5. BAB V KEWAJIBAN DAN LARANGAN

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

6. BAB VI PEMBINAAN DAN PENGAWASAN**7. BAB VII KETENTUAN PENYIDIKAN**

Penyidikan selain Pejabat Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia, Pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu yang lingkup tugas dan dari tanggung jawabnya meliputi peternakan dan kesehatan hewan diberi wewenang khusus sebagai penyidik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

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

8. BAB VIII SANKSI ADMINISTRATIF

Sanksi administratif

9. BAB IX KETENTUAN PIDANA

Ketentuan pidana mengatur ketentuan bagi setiap orang atau pejabat yang berwenang, badan atau korporasi yang melanggar Perda tentang Penataan Ternak Komersil di Kota Palangka Raya yaitu berupa kurungan badan dan/atau denda.

10. BAB X KETENTUAN PERALIHAN**11. BAB X KETENTUAN PENUTUP**

Ketentuan penutup memuat ketentuan untuk mencabut seluruh atau sebagian pasal terhadap peraturan terdahulu dan mengamanatkan untuk pengaturan lebih lanjut terkait pelaksanaan peraturan daerah Penataan Ternak Komersil di Kota Palangka Raya dan memberikan wewenang kepada Walikota untuk mengaturnya.

**BAB VI
PENUTUP**

C. Kesimpulan

6. Pemerintah Kota Palangka Raya sampai saat ini masih mengalami kesulitan dalam rangka melakukan penataan usaha peternakan yang ada di wilayah Kota Palangka Raya.
7. Alasan yang paling mendasari perlunya dibentuk Peraturan Daerah Kota Palangka Raya tentang Penataan Ternak Komersil di Kota Palangka Raya adalah semata-mata menjalankan tugas Pemerintah Daerah untuk terwujud peternakan yang teratur dan tertata, maju, berdaya saing dan berkelanjutan untuk memelihara dan menghasilkan ternak yang berkualitas dalam penyediaan pangan yang aman, sehat, utuh dan halal, serta menjamin kepastian hukumnya dengan cara membuat Peraturan Daerah.
8. **Landasan filosofis** yang mendasari dibentuknya Peraturan Daerah ini adalah usaha peternakan mempunyai peranan penting dalam meningkatkan produksi dan produktivitas hewan ternak yang dipelihara, dikembangkan dan dibudidayakan serta dapat meningkatkan nilai perekonomian bagi peternak, sedangkan **Landasan sosiologis** yang mendasari bahwa Peternakan yang diselenggarakan dilingkungan masyarakat akan membawa berbagai dampak apabila berternak dilakukan asal-asalan, karena untuk menyelenggarakan usaha peternakan/berternak harus memperhatikan ketersediaan lahan/lokasi berternak, ketersediaan sarana dan prasarana misalnya kandang serta pakan. Oleh karena itu untuk masyarakat yang ingin berternak harus menyediakan kandang/lahan peternakan dari yang berskala besar maupun skala kecil agar aktivitas peternakan tersebut benar-benar

tertata, mudah dipantau, guna menghasilkan produksi peternakan yang berkualitas.

Dampak negatif dari peternakan yang dilakukan secara asal-asalan diantaranya banyak kemungkinan ternak terserang penyakit, sehingga berdampak pada hasil produksi bahkan dapat menyebabkan adanya penyebaran daging tiren (daging hewan yang sudah terlebih dulu mati bukan karena dipotong) dan yang sering dijumpai yaitu pada daging ayam dan masih banyak dampak negatif lainnya yang dapat ditimbulkan akibat beternak yang tidak tertata/tidak diatur. Dengan adanya peraturan yang dibuat oleh pemerintah daerah diharapkan usaha peternakan lebih terarah dan tertata.

Landasan yuridis yang mendasari dibentuknya Peraturan Daerah tentang Pentanaan Ternak Komersil di Kota Palangka Raya adalah bahwa untuk memberikan arah, landasan dan kepastian hukum bagi semua pihak yang terkait dalam penyelenggaraan peternakan, maka diperlukan suatu pengaturan secara khusus;

Sasaran yang akan dituju adalah terciptanya usaha peternakan di Kota Palangka Raya yang teratur dan tertata, maju, berdaya saing dan berkelanjutan untuk memelihara dan menghasilkan ternak yang berkualitas, disamping itu semua Peternak dapat terkontrol dengan baik bila penyelenggaraannya dilakukan dengan baik dan benar dan berizin. Sedangkan arah jangkauannya Penataan Usaha Peternakan adalah agar sesuai standar, dapat membuat suatu sistem peternakan yang baik dan terarah guna membantu dalam ketersediaan daging yang dihasilkan dari ternak dan dapat menjadi dasar untuk membuat

harga (harga daging dan produk ikutannya) tetap stabil untuk wilayah Kota Palangka Raya. Dengan adanya peraturan daerah tentang Penataan Ternak Komersil di Kota Palangka Raya maka dapat dengan mudah melakukan pengawasan dan pengendalian usaha peternakan serta dapat memberikan pemasukan bagi daerah berupa Pendapatan Asli Daerah (PAD) dari Izin Usaha Peternakan. Keberadaan Peraturan Daerah ini diharapkan menjadi payung hukum dan mampu memberikan solusi terhadap permasalahan di bidang Usaha Peternakan, pelaku usaha peternakan (baik yang sudah berjalan maupun yang akan membuka usaha peternakan) dan bagi masyarakat secara sosial, budaya dan juga secara aturan.

D. Saran

3. Tim Naskah Akademik berpendapat bahwa perlu adanya Rancangan Peraturan Daerah Kota Palangka Raya tentang Penataan Ternak Komersil di Kota Palangka Raya, yang akan dijadikan acuan atau landasan hukum dalam penyelenggaraan Usaha Peternakan di wilayah Kota Palangka Raya..
4. Untuk mendukung pelaksanaan dan penegakan Perda tentang Penataan Ternak Komersil di Kota Palangka Raya diharapkan Pemerintah Kota Palangka Raya (Pemko) dapat melakukan pengawasan dan pengendalian terhadap usaha peternakan agar aman bagi kehidupan masyarakat serta tersedianya produk peternakan yang terjamin mutunya sehingga arah tujuan dan pelaksanaan Peraturan Daerah ini menjadi jelas. Agar Usaha Peternakan dapat lebih terarah dan teratur

diharapkan Pemerintah Kota Palangka Raya (Pemko) menyiapkan lokasi yang tidak bertentangan dengan rencana umum tata ruang dan rencana detail tata ruang wilayah Kota Palangka Raya, di samping itu Pemko melalui dinas terkait sebagai leading sektor pelaksanaan Perda harus saling bersinergi dalam perumusan peraturan petunjuk teknis melalui Peraturan Walikota yang diamanatkan oleh Perda sehingga arah tujuan dan pelaksanaan Perda menjadi jelas. Selain itu aparat penegak Perda juga harus menyiapkan SDM yang cukup demi tegaknya Perda Penataan Ternak Komersil di Kota Palangka Raya.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-undangan :

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

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

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1967 tentang Ketentuan-
Ketentuan Pokok Peternakan Dan Kesehatan ;

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

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

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

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2014
tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009
tentang peternakan dan kesehatan hewan;

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

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

Buku :

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

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

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

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

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

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

Website :

www.kamusbahasaIndonesia.org.

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

<http://walangkopo99.blogspot.co.id/2015/05/pengertian-kerja-menurut-para-ahli.html>

<http://www.pengertianku.net/2017/02/pengertian-pekerjaan-dan-contohnya.html>

<https://id.wikipedia.org/wiki/Peternakan>

KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur bagi Allah Tuhan Yang Maha Esa yang telah memberikan kesehatan, kemampuan dan pemikiran-pemikiran bagi kami (Tim Penyusun), sehingga kami dapat menyatukan persepsi dalam kerjasama yang baik untuk menyusun naskah akademik Penataan Ternak Komersil di Kota Palangka Raya.

Kami akui naskah akademik ini dapat tersusun sedemikian rupa, tidak lepas dari peran serta dan bantuan dari berbagai pihak. Untuk itu kami menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada semua pihak yang telah berkontribusi dalam memberikan masukan, saran dan pendapat dari berbagai sudut pandang dan keilmuan dalam penyempurnaan naskah akademik yang kami susun, hingga akhirnya naskah akademik ini dapat kami selesaikan.

Kami berharap semoga naskah akademik ini memenuhi syarat pembuatannya, sehingga dapat bermanfaat dalam penelitian dan pengkajian selanjutnya, yakni dalam penyusunan, penyempurnaan dan pembahasan draf Rancangan Peraturan Daerah tentang Penataan Ternak Komersil di Kota Palangka Raya.

Sekian dan terima kasih.

Palangka Raya,

2018

Tim Penyusun,

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	i	
DAFTAR ISI	ii	
BAB I PENDAHULUAN		
A. Latar Belakang	1	
B. Identifikasi Masalah	11	
C. Tujuan dan Kegunaan Naskah Akademik	11	
D. Metode Penelitian	13	
BAB II KAJIAN TEORITIS DAN EMPIRIS		
A. Kajian Teoritis Dan Praktek Empiris	15	
B. Kajian Terhadap Asas Atau Prinsip yang Terkait Dengan Penyusunan Norma	23	
C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi Yang Ada, Serta Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat	30	
D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Peraturan Daerah Kota Palangka Raya tentang Pengaturan Rumah Potong Hewan	32	
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN TERKAIT		33
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, YURIDIS DAN SOSIOLOGI		
A. Landasan Filosofis	40	
B. Landasan Sosiologis	41	
C. Landasan Yuridis	42	
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH ..		42
BAB VI PENUTUP		
A. Kesimpulan	44	
B. Saran	47	
DAFTAR PUSTAKA		

NASKAH AKADEMIK

RANCANGAN PERATURAN DAERAH

TENTANG

PENATAAN TERNAK KOMERSIL DI KOTA PALANGKA RAYA



Tim Penyusun :

13. Dra. SITTI MASMAH.W
14. SRI SULASTRI, S.H., M.Si
15. TRISNAMANDA, S.E., M.Si
16. C.H. KADARISMANTO, S.H
17. Dr. SABIAN USMAN, S.H., M.Si
18. M. SAUBARI KUSMIRAN, S.P
19. DOAA R.D MADDOLANGAN, S.H
20. SUGIYANTO, S.Pt.,M.Si.
21. MUHAMMAD SAIFUL MUJAB, S.Hi
22. BONA SEPRIA TUPAK, S.H
23. NADA, S.H

BAB I

PENDAHULUAN

E. Latar Belakang

Indonesia merupakan Negara hukum. Di dalam Negara Hukum, Indonesia mempunyai cita-cita hidup berbangsa dan bernegara, salah satunya yaitu memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Salah satu bentuk untuk mewujudkan hal tersebut adalah dengan meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat yaitu melalui pembentukan Badan Layanan Umum Daerah.

Badan Layanan Umum Daerah atau disingkat BLUD adalah Satuan Organisasi Perangkat Daerah (SOPD) atau Unit Kerja pada Satuan Kerja Perangkat Daerah di lingkungan pemerintah daerah di Indonesia.

BLUD merupakan bagian dari perangkat pemerintah daerah, dengan status hukum tidak terpisah dari pemerintah daerah. Berbeda dengan SKPD pada umumnya, pola pengelolaan keuangan BLUD memberikan fleksibilitas berupa keleluasaan untuk menerapkan praktik-praktik bisnis yang sehat untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, seperti pengecualian dari ketentuan pengelolaan keuangan daerah pada umumnya. Sebuah satuan kerja atau unit kerja dapat ditingkatkan statusnya sebagai BLUD.

Badan Layanan Umum Daerah dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang/jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan.

Latar Belakang Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) tidak terlepas dari peraturan tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (Daerah) yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 tentang Badan Layanan Umum Daerah.

F. Identifikasi Masalah

Pasal 12 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah secara tegas menyatakan bahwa kesehatan merupakan urusan pemerintahan kongruen yang bersifat wajib dalam kategori berkaitan dengan pelayanan dasar. urusan pemerintah kongruen artinya urusan pemerintah yang dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten/kota). sekali lagi ini merupakan penegasan bahwa urusan kesehatan tetap menjadi desentralisasi berdasarkan prinsip otonomi daerah.

Ketika kesehatan di-desentralisasikan tentu akan terjadi deviasi atau perbedaan sistem di dunia kesehatan antar tiap daerah, meskipun Norma Standar Prosedur dan Kriteria (NSPK) tetap harus mengacu kepada kementerian teknis terkait.

Contoh paling nyata dan terbaru adalah terkait dengan Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD) yang belum menerapkan Pola

Pengelolaan Keuangan secara Badan Layanan Umum Daerah (PPK-BLUD).

Sebuah RSUD yang menjadi PPK-BLUD bukan berarti berubah status badan hukum dan kepemilikan. Hal ini masih sering dikacaukan dengan salah pemahaman dan penterjemahan banyak pihak. Perubahan RSUD yang menjalankan PPK-BLUD sama sekali tidak merubah badan hukum dan status kepemilikan. Badan Hukum nya jelas yaitu merupakan sebuah Lembaga Teknis Daerah (LTD) dan status kepemilikan tetap oleh Pemerintah Daerah. Yang berubah adalah pola pengelolaan keuangannya menggunakan prinsip-prinsip Badan Layanan Umum Daerah sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 tentang Badan Layanan Umum Daerah.

Benarkah RSUD menjadi sumber PAD? Jika sebuah RSUD belum menjalankan PPK-BLUD dimana pendapatan RSUD harus tetap “disatukan” dalam pendapatan daerah memang sangat mungkin terjadi demikian. Namun ketika RSUD telah menjalankan prinsip PPK-BLUD maka secara teori tidak mungkin pendapatan RSUD akan menjadi PAD. Secara laporan memang masih menjadi PAD, namun real uangnya tidak lagi masuk ke dalam kas daerah namun masuk dalam kas BLUD sebuah RSUD. Secara jumlah pendapatan memang menjadi salah satu kontributor (penyumbang) PAD, namun pemanfaatan pendapatan tersebut menjadi kewenangan penuh RSUD karena sejatinya pendapatan tersebut tersimpan dalam kas RSUD tersendiri.

Pemanfaatan pendapatan RSUD telah diatur dengan tegas dalam Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2009 Tentang Rumah Sakit pada Pasal 51 yang berbunyi “Pendapatan Rumah Sakit publik yang dikelola Pemerintah dan Pemerintah Daerah digunakan seluruhnya secara langsung untuk biaya operasional Rumah Sakit dan tidak dapat dijadikan pendapatan negara atau Pemerintah Daerah”.

Kembali kepada persoalan awal terkait PPK-BLUD Rumah Sakit. Penegasan bahwa Rumah Sakit yang didirikan oleh pemerintah dan pemerintah daerah wajib menjalankan PPK-BLU atau PPK-BLUD berawal dari terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum yang kemudian khusus untuk Rumah Sakitmilik Pemerintah Daerah diatur dalam dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 tentang Badan Layanan Umum Daerah. Didalam kedua produk hukum tersebut telah secara jelas menyatakan bahwa Rumah Sakit harus menerapkan prinsip-prinsip PPK-BLU atau PPK-BLUD.

Produk hukum yang makin menegaskan kewajiban Rumah Sakitmilik pemerintah dan pemerintah daerah menjalankan prinsip pengelolaan BLU atau BLUD terdapat pada Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2009 Tentang Rumah Sakit. Pada Pasal 7 Ayat (3) yang berbunyi “Rumah Sakit yang didirikan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) harus berbentuk Unit Pelaksana Teknis dari Instansi yang bertugas di bidang kesehatan, Instansi tertentu, atau Lembaga

Teknis Daerah dengan pengelolaan Badan Layanan Umum (BLU) atau Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Dipertegas lagi pada Pasal 20 Ayat (3) yang berbunyi “Rumah Sakit publik yang dikelola Pemerintah dan Pemerintah Daerah diselenggarakan berdasarkan pengelolaan Badan Layanan Umum (BLU) atau Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2009 Tentang Rumah Sakit telah mengatur ketentuan peralihan pada Pasal 64 Ayat (1) yang berbunyi “Pada saat Undang-Undang ini berlaku, semua Rumah Sakit yang sudah ada harus menyesuaikan dengan ketentuan yang berlaku dalam Undang-Undang ini, paling lambat dalam jangka waktu 2 (dua) tahun setelah Undang-Undang ini diundangkan”. Pada Ayat (2) berbunyi “Pada saat undang-undang ini berlaku, Izin penyelenggaraan Rumah Sakit yang telah ada tetap berlaku sampai habis masa berlakunya”.

Dari ketentuan peralihan tersebut dapat disimpulkan bahwa selambat-lambatnya pada tahun 2011 semua Rumah Sakit harus menyesuaikan dengan ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit tersebut. Pun demikian andaikata pada tahun 2009 ijin operasional (Ijin Fungsi) sebuah Rumah Sakit baru diterbitkan sebelum Undang-Undang Rumah Sakit ini ditetapkan, maka pada Tahun 2014 pasti ijin operasional tersebut sudah habis (Ijin Operasional diberikan selama 5 Tahun). Artinya terhitung sejak

tahun 2014 sesungguhnya seluruh Rumah Sakit harus mengikuti ketentuan dalam Undang-Undang Rumah Sakit tersebut. Lebih fokus lagi adalah seluruh Rumah Sakit milik pemerintah dan pemerintah daerah harus menjalankan prinsip PPK-BLU atau PPK-BLUD tanpa terkecuali agar Rumah Sakit memiliki fleksibilitas dan kewenangan mengelola pendapatan serta menyusun anggaran belanja sendiri sehingga mampu mandiri dalam pengelolaan.⁴⁹

Permasalahan yang harus di buat regulasinya dirumuskan sebagai berikut :

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

C. Tujuan dan Kegunaan Naskah Akademik

⁴⁹ <http://www.mashani77.net/2016/03/30/mengapa-masih-ada-rsud-yang-belum-menjalankan-ppk-blud/> diunduh tanggal 29 Oktober 2018

Naskah Akademik dibuat sebagai landasan dalam proses awal pembentukan Peraturan Daerah yang memuat gagasan tentang urgensi, ruang lingkup dan luas lingkup, pendekatan, dan materi muatan peraturan perundang-undangan, dengan demikian kegunaan Naskah Akademik dalam pembentukan Peraturan Daerah yaitu agar menghasilkan Peraturan Daerah yang tepat guna, komprehensif dan sesuai dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dan dapat menjadi bahan pertimbangan/bahan dasar dalam penyusunan peraturan perundang-undangan.

Naskah Akademik disusun dengan tujuan agar peraturan yang dihasilkan sejalan dengan sistem hukum nasional, tuntutan kehidupan masyarakat dan dapat meminimalisir permasalahan dikemudian hari seiring dengan perkembangan dan dinamika kehidupan masyarakat. Sebagaimana Identifikasi masalah yang telah dikemukakan, maka tujuan dari Naskah Akademik yang disusun ini adalah sebagai berikut :

9. Merumuskan permasalahan yang dihadapi Pemerintah dalam Pembentukan Badan Layanan Umum Daerah Rumah Sakit.
10. Merumuskan alasan perlunya dibentuk Rancangan Peraturan Daerah tentang Badan Layanan Umum Daerah Rumah Sakit.
11. Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis dan yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Badan Layanan Umum Daerah Rumah Sakit.
12. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan Rancangan

Peraturan Daerah tentang Badan Layanan Umum Daerah Rumah Sakit.

Naskah Akademik ini juga dijadikan acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kota Palangka Raya tentang Badan Layanan Umum Daerah Rumah Sakit.

D. Metode Penelitian

Naskah akademik berperan sebagai “*quality control*” terhadap kualitas suatu produk hukum yang memuat seluruh informasi yang diperlukan untuk mengetahui landasan pembuatan peraturan perundang-undangan yang baru termasuk tujuan dan isinya serta memetakan tentang berbagai hal terkait dengan peraturan perundang-undangan yang hendak diterbitkan.

Dalam mengumpulkan informasi atau data untuk menyusun Naskah Akademik ini, menggunakan metode kepustakaan, yaitu metode penelitian hukum yang dilakukan melalui metode yuridis normatif yang dilakukan melalui kajian pustaka yang menelaah data sekunder, Peraturan Perundang-undangan, perjanjian, putusan pengadilan serta dokumen hukum pendukung lainnya. Metode penelitian hukum normatif (yuridis normatif) atau metode penelitian hukum kepustakaan yang merupakan metode atau cara yang dipergunakan di dalam penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang ada (data sekunder).⁵⁰

⁵⁰ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Cetakan ke-11. Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2009, hlm. 13-14.

Tahapan pertama penelitian hukum normatif adalah penelitian yang ditujukan untuk mendapatkan hukum obyektif (norma hukum), yaitu dengan mengadakan penelitian terhadap masalah hukum. Tahapan kedua penelitian hukum normatif adalah penelitian yang ditujukan untuk mendapatkan hukum subjektif (hak dan kewajiban)⁵¹.

Penelitian yang dilakukan bersifat deskriptif yang menggambarkan gejala-gejala di lingkungan masyarakat terhadap suatu kasus yang diteliti dan menggunakan pendekatan kualitatif yang merupakan tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif⁵², digunakannya pendekatan kualitatif bertujuan untuk mengerti atau memahami gejala yang diteliti⁵³. Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk menarik azas-azas hukum (*rechtsbeginselen*) yang dapat dilakukan terhadap hukum positif tertulis maupun hukum positif tidak tertulis⁵⁴, selain pendekatan kualitatif, penelitian didukung juga dengan pendekatan Yuridis Empiris dengan menelaah data primer yang diperoleh/dikumpulkan langsung dari masyarakat dengan pengamatan (*observasi*), diskusi (*Focus Group Discussion*), wawancara, dan mendengar pendapat narasumber atau para ahli.

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

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

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

53 *Ibid.*

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

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

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

C. Kajian Teoritis

Kajian teoritis melandasi pengaturan penormaan substansi dalam pembentukan Peraturan Daerah.

Dalam rangka pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, termasuk dalam rangka pembentukan Peraturan Daerah maka substansi pengaturan penormaan dalam isi materi Peraturan Daerah dilandaskan pada kajian teoritis sebagai landasan teori untuk memperkuat penormaan dalam Peraturan Daerah.

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

Tahun 1945 maka kebijakan politik hukum yang ditempuh oleh pemerintah terhadap pemerintahan daerah yang dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan, menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah, dengan mempertimbangkan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)⁵⁵.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dilaksanakan dengan asas otonomi daerah yang merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang dilaksanakan dengan asas-asas sebagai berikut⁵⁶:

- g. Asas desentralisasi, adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- h. Asas dekonsentrasi, adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.

⁵⁵ Siswanto Sunarno, 2009, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Cetakan Ketiga, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 2.

⁵⁶ *Ibid.*, hlm. 7.

- i. Asas tugas pembantuan, adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa, dari pemerintah provinsi kepada pemerintah kabupaten/kota dan/atau desa, serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Konsep pemikiran tentang otonomi daerah, mengandung pemaknaan pada eksistensi otonomi terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Konsep pemikiran tersebut yaitu:

- a. bahwa prinsip otonomi daerah dengan menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya, artinya daerah diberikan kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat;
- b. bahwa prinsip otonomi daerah dengan menggunakan prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada, serta berpotensi untuk tumbuh, hidup, dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah.

Dengan demikian, isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Sedangkan otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk

memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional⁵⁷.

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

Selain itu, penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antara daerah yang satu dengan daerah yang lain serta hubungan antar daerah dengan pemerintah. Hal ini berarti, daerah tersebut mampu membangun kerjasama antar daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar daerah dalam kerangka NKRI. Berdasarkan asas umum pemerintahan ini, yang menjadi urusan pemerintahan daerah meliputi⁵⁸:

- g. Bidang legislasi, yakni atas prakarsa sendiri membuat Peraturan Daerah (Perda) yang meliputi Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, dan Peraturan Kepala Daerah (Perkada) yang meliputi Peraturan Gubernur dan Peraturan Bupati/Walikota.
- h. Masalah perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemerintah daerah adalah suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan bertanggung jawab dalam rangka pendanaan penyelenggaraan dekosentrasi dan tugas pembantuan.

⁵⁷ *Ibid.*, hlm. 8.

⁵⁸ *Ibid.*, hlm. 9.

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

Sebagai daerah otonom, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota berwenang untuk membuat Peraturan Daerah yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah. Hal itu ditegaskan dalam Pasal 236 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Substansi atau materi muatan Peraturan Daerah adalah:

- e. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
- f. penjabaran lebih lanjut ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Selain materi muatan tersebut, Peraturan Daerah juga dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan. Kewenangan Pemerintah Daerah membentuk Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud dalam penjelasan di atas, dapat digolongkan dalam dua hal, yaitu:

- a. Kewenangan Atribusi.

Kewenangan Atribusi Pemerintah Daerah dalam membentuk Peraturan Daerah adalah kewenangan yang diperolehnya dari Peraturan Perundang-undangan. Kewenangan Atribusi Pemerintah Daerah dalam pembentukan Peraturan Daerah

terlihat dari ketentuan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa: “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain, untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”, dan Pasal 236 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa: “Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, daerah membentuk Peraturan daerah.

b. Kewenangan Delegasi.

Kewenangan delegasi Pemerintah Daerah dalam pembentukan Peraturan Daerah adalah kewenangan yang diperoleh dari Peraturan Perundang-undangan yang memerintahkan pembentukan Peraturan Daerah. Artinya, Peraturan Daerah dibentuk untuk melaksanakan/menjabarkan Peraturan Perundang-undangan yang memerintahkan dibentuknya Peraturan Daerah.

Dalam ketentuan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip

Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁵⁹

Pembagian kekuasaan dalam negara yang berbentuk Kesatuan, seperti Indonesia, dasarnya adalah seluruh kekuasaan dalam negara berada di tangan pemerintah pusat. Walaupun demikian hal itu tidak berarti bahwa seluruh kekuasaan berada di tangan pemerintah pusat, karena ada kemungkinan mengadakan dekonsentrasi kekuasaan ke daerah lain dan hal ini tidak diatur dalam konstitusi. Hal ini berbeda dengan negara kesatuan yang bersistem desentralisasi. Dalam konstitusi negara tersebut terdapat suatu ketentuan mengenai pemencaran kekuasaan tersebut (desentralisasi)⁶⁰.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengartikan pemerintah daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom, dimana daerah otonom menurut undang-undang ini adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Secara yuridis formal, landasan hukum dari penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia adalah Pasal 18 Undang-Undang

⁵⁹ Lihat pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁶⁰ Sri Soemantri. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, (Bandung: Alumni, 1987), hal. 65.

Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengamanatkan beberapa hal, diantaranya yaitu :

11. Bahwa Negara Republik Indonesia terdiri atas daerah provinsi, daerah provinsi terdiri atas daerah kabupaten dan kota yang mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.
12. Pemerintah daerah tersebut baik propinsi maupun kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan;
13. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.
14. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah.
15. Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Peraturan merupakan hukum yang *in abstracto* atau general norm yang sifatnya mengikat umum dan tugasnya adalah mengatur hal-hal yang bersifat umum (general). Secara teoretis, istilah perundang-undangan (*legislation, wetgeving, atau gesetzgebung*) mempunyai dua pengertian, yaitu :

5. perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.

6. perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah⁶¹.

Rancangan Peraturan Daerah Kota Palangka Raya tentang Badan Layanan Umum Daerah Rumah Sakit merupakan kewenangan Atribusi Pemerintah Daerah dalam membentuk Peraturan Daerah.

Selanjutnya terhadap Badan Layanan Umum Daerah Rumah Sakit dapat dijelaskan bahwa banyak Rumah Sakit Daerah yang saat ini mengalami kebingungan bentuk, apakah sebagai lembaga birokratis dalam sistem pelayanan kesehatan atau lembaga pelayanan kesehatan yang tidak birokratis. Hal ini disebabkan karena otonomi yang dimiliki oleh Rumah Sakit sangat sedikit (Arsada, 2005). Menurut Thabrany (2005a), Otonomi yang luas baik manajemen personil, keuangan, pengadaan, dan sebagainya sehingga RS dikelola sebagai suatu korporat adalah memang suatu bentuk yang dipandang ideal saat ini.

Sejalan dengan reformasi manajemen keuangan pemerintah, maka rumah sakit sebagai salah satu bagian unit pemerintah yang secara langsung memberi jasa pelayanan kesehatan kepada masyarakat perlu melakukan perubahan di dalam sistem pengelolaan keuangannya, menurut Nasution (2004a).

Pemerintah baik pemerintah pusat dan daerah dapat menetapkan rumah sakit yang memenuhi persyaratan teknis dan administratif/keuangan sebagai Badan Layanan Umum sesuai

⁶¹ Ibid. hlm 133-134.

dengan Pasal 68 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Tujuan pendirian BLU tersebut adalah memberikan keleluasaan kepada rumah sakit pemerintah dalam mengelola keuangannya sehingga rumah sakit dapat melayani kesehatan masyarakat secara lebih baik dan efektif.

Asas/Karakteristik BLUD yaitu :

- a. Beroperasi sebagai unit kerja Pemda untuk tujuan pemberian layanan umum berdasarkan kewenangan yang didelegasikan oleh Pemda.
- b. Kekayaan BLUD tidak dipisahkan.
- c. BLUD menyelenggarakan kegiatannya tanpa mengutamakan pencarian keuntungan.
- d. BLUD merupakan bagian dari perangkat pencapaian tujuan Pemda, dan karenanya status hukum BLUD tidak terpisah dari Pemda sebagai instansi induk.
- e. BLUD mengelola penyelenggaraan layanan umum sejalan dengan konsep bisnis yang sehat.
- f. Dikelola secara otonom dengan prinsip efisiensi dan produktivitas ala korporasi.
- g. Pendapatan yang diterima dapat digunakan langsung.
- h. Dapat menerima hibah dan melakukan kerja sama dengan pihak lain.
- i. Pejabat dan pegawai BLUD dapat terdiri dari PNS dan Non PNS (profesional).
- j. Dapat dibentuk Dewan Pengawas.

Pendapatan BLUD :

- a. Penerimaan dari APBN/APBD.
- b. Pendapatan yang diperoleh dari jasa layanan yang diberikan kepada masyarakat dan hibah tidak terikat yang diperoleh dari masyarakat atau badan lain yang merupakan pendapatan operasional BLUD.
- c. Hibah terikat yang diperoleh dari masyarakat atau badan lain merupakan pendapatan yang harus diperlukan sesuai dengan peruntukan.
- d. Hasil kerjasama BLUD dengan pihak lain dan/atau hasil usaha lainnya.
- e. Kecuali hibah terikat, semua pendapatan BLUD dapat digunakan/dikelola langsung untuk membiayai belanja BLUD, sesuai kegiatan menurut Rencana Bisnis dan Anggaran (RBA).
- k. Semua pendapatan, kecuali yang bersumber dari APBN/APBD dilaporkan kepada Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD) setiap triwulan sebagai Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP) kementerian/lembaga atau Pendapatan bukan pajak pemerintah daerah.

Belanja BLUD :

- a. Pengelolaan belanja BLUD bersifat fleksibel sesuai dengan ambang batas yg ditetapkan dalam Rencana Bisnis Anggaran (RBA).
- b. Jika Belanja BLUD melampaui ambang batas, harus mendapat persetujuan Kepala Daerah atas usulan Kepala SKPD.

- c. Jika terjadi kekurangan anggaran, BLUD dapat mengajukan usulan tambahan anggaran dari APBD kepada PPKD (Kepala Daerah) melalui Sekretaris Daerah/Kepala SKPD.
- d. Belanja BLUD dilaporkan sebagai belanja barang dan/ jasa SKPD.

Persyaratan PPK-BLU :

1. Persyaratan Substantif:

Merupakan bidang layanan umum yang diselenggarakan bersifat operasional yang menghasilkan semi barang/jasa publik (*quasi publik goods*).

Persyaratan substantif terpenuhi, apabila SKPD atau Unit Kerja pada SKPD yang bersangkutan menyelenggarakan layanan umum yang berhubungan dengan⁶²:

- (a) Penyediaan barang dan/atau jasa layanan umum untuk meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan masyarakat;
- (b) Pengelolaan wilayah/kawasan tertentu untuk tujuan meningkatkan perekonomian masyarakat atau layanan umum; dan/atau
- (c) Pengelolaan dana khusus dalam rangka meningkatkan ekonomi dan/atau pelayanan kepada masyarakat.

2. Persyaratan Teknis:

⁶² <http://keuda.kemendagri.go.id/artikel/detail/28-implementasi-ppk-blud-dan-peningkatan-kualitas-pelayanan-publik> diunduh tanggal 31 oktober 2018

- a. Kinerja pelayanan di bidang tugas dan fungsinya layak dikelola dan ditingkatkan pencapaiannya melalui BLUD atas rekomendasi sekretaris daerah untuk SKPD atau kepala SKPD untuk Unit Kerja;
 - b. Kinerja keuangan SKPD atau Unit Kerja instansi yang bersangkutan adalah sehat.
3. Persyaratan Administratif:
- a. pernyataan kesanggupan untuk meningkatkan kinerja pelayanan, keuangan, dan manfaat bagi masyarakat.
 - b. pola tata kelola
 - c. rencana strategis bisnis
 - d. laporan keuangan pokok
 - e. standar pelayanan minimum
 - f. laporan audit terakhir atau pernyataan bersedia untuk diaudit secara independen.

Hak dan kewajiban BLUD :

- | | | |
|-----------|----|--------------------------------|
| Hak | —> | Diberikan fleksibilitas |
| Kewajiban | —> | Meningkatkan kinerja pelayanan |
| | —> | Meningkatkan kinerja keuangan |
| | —> | Meningkatkan kinerja manfaat |

Untuk membangun Kesiapan RSUD Menjadi BLUD diperlukan :

- 1. Kajian Lingkungan Internal:
 - a. Manajemen Organisasi (Pola Tata Kelola);
 - b. Kondisi Keuangan;
 - c. Kondisi Sumber Daya Manusia;
 - d. Produk Layanan;

- e. Fasilitas Fisik (Sarana dan Prasarana);
 - f. Kondisi Sistem Informasi.
2. Langkah Langkah Persiapan menuju BLUD:
- a. Pengkajian Awal (*Diagnostik Assessment*)
 - b. Sosialisasi
 - c. Membangun Komitmen
 - d. Pembentukan Tim
 - e. Penyusunan Jadwal
 - f. Penganggaran
 - g. Meningkatkan Kemampuan dan Kapasitas SDM
 - h. Advokasi
 - i. Self Assessment
 - j. Pengusulan

Keberadaan BLUD juga harus dikendalikan dalam bentuk perjanjian kinerja (*contractual performance agreement*) antara Kepala Daerah dengan Pemimpin BLUD. Kepala Daerah bertanggungjawab atas kebijakan layanan dan pemimpin BLUD bertanggungjawab untuk menyajikan hasil layanan.

Dengan demikian, penerapan PPK-BLUD diharapkan tidak sekedar perubahan format belaka, yaitu fleksibilitas, menghindari peraturan perundang-undangan dalam pengadaan barang dan jasa, akan tetapi yang benar adalah, tercapainya peningkatan kualitas pelayanan publik, kinerja keuangan dan kinerja manfaat bagi masyarakat secara berkesinambungan sejalan dengan salah satu spirit BLUD yang dikelola berdasarkan “praktik-praktik bisnis yang sehat”.

KESIMPULAN DAN SARAN:

A. Kesimpulan

Untuk mendirikan BLUD-Rumah Sakit Kota Palangka Raya maka harus sudah mempersiapkan secara menyeluruh semua persyaratan yaitu persyaratan substantive, persyaratan teknis dan persyaratan administrasi dan tentunya harus mendapatkan dukungan dan komitmen dari Stakeholder baik dari eksekutif, legislatif maupun dari pejabat internal RSUD Kota Palangka Raya serta harus mampu mengatasi faktor yang bisa menjadi penghambat antara lain faktor Sumber Daya Manusia.

B. Saran

1. Untuk RSUD Kota Palangka Raya :

- a. Merencanakan langkah-langkah persiapan untuk menjadi BLU.
- b. Melengkapi dan menyempurnakan terhadap kekurangan pada dokumen persyaratan yang telah dimiliki dengan cara mempelajari konsep atau literatur yang sesuai dengan dokumen persyaratan tersebut.
- c. Melakukan koordinasi, sosialisasi, dan advokasi dengan instansi terkait
- d. Meningkatkan kemampuan dan kapasitas SDM dengan melakukan pendidikan dan pelatihan, program magang dan studi banding pada RSUD yang sudah BLUD.

2. Untuk Pemerintah Kota Palangka Raya :

- a. Mengalokasikan anggaran untuk biaya persiapan menjadi BLUD.
 - b. Menempatkan tenaga ahli akuntansi untuk pengelolaan keuangan sesuai kebutuhan BLUD.
 - c. Perlu segera ditetapkan peraturan yang mengatur tentang perencanaan penganggaran dan pengadaan barang/jasa RSUD yang lebih fleksibel.
 - d. Dalam masa transisi menuju BLUD perlu menetapkan peraturan pengelolaan keuangan RSUD mengacu pada ketentuan yang berlaku (Tentang Pengelolaan keuangan RSUD)
3. Untuk DPRD Kota Palangka Raya :
- a. Mengupayakan agar diberikan alokasi anggaran untuk persiapan menjadi BLUD.
 - b. Melakukan komunikasi timbal balik secara periodik dengan pihak eksekutif dan pemantauan terhadap langkah-langkah persiapan yang dilakukan Rumah Sakit Umum Daerah.⁶³

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

Berdasarkan kajian teoritik di atas, maka dalam kerangka perumusan Rancangan Peraturan Daerah Kota Palangka Raya, digunakan beberapa asas mendasar sebagai kerangka

⁶³ Drs.Dadan Supriatna,M.Kes2008. "*Membangun Kesiapan RSUD Sebagai Organisasi Badan Layanan UmumDaerah* (dikutip tanggal 17 Oktober 2018).https://www.mutupelayanankesehatan.net/images/Forum_Mutu/Tahun_2008/diunduh_tanggal_31_Oktober_2018

paradigmatik produk hukum daerah yang partisipatif dan memenuhi kaedah peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁶⁴

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

- c. kejelasan tujuan adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang, Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.
- c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.
- d. dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan

⁶⁴ Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, *Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah*, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, Jakarta, 2011, hlm. 16.

efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat baik secara filosofis, sosiologis maupun yuridis.

- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- f. kejelasan rumusan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. keterbukaan adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan menurut Modoeng, suatu peraturan perundang-undangan yang baik dapat dilihat dari beberapa segi⁶⁵:

- g. Ketepatan
Ketepatan dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dititikberatkan pada enam ketepatan, yaitu ketepatan struktur, ketepatan pertimbangan, ketepatan dasar hukum,

⁶⁵ *Ibid*, hlm. 73-75.

ketepatan bahasa (istilah), ketepatan pemakaian huruf, dan ketepatan tanda baca.

h. Kesesuaian

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

i. Aplikatif

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

Menurut Van der Viles, untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang baik perlu diperhatikan berbagai asas (*beginselen van behoorlijke regelgeving*), yang terdiri dari⁶⁶ :

11. Asas tujuan yang jelas.
12. Asas organ/lembaga yang tepat.

⁶⁶ Lihat Hamid Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita V*, Disertasi, Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 335-343.

13. Asas perlunya peraturan.
14. Asas dapat dilaksanakan.
15. Asas consensus.

Asas-asas materil, terdiri dari⁶⁷ :

11. Asas tentang terminologi yang jelas.
12. Asas tentang dapat dikenali.
13. Asas perlakuan yang sama dalam hukum.
14. Asas kepastian hukum.
15. Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.

Asas-asas yang dikemukakan oleh Van der Viles tersebut, sebagaimana diuraikan oleh Attamimi⁶⁸ dalam disertasinya dapat diterima di negara kita, karena terdapat kesesuaian dengan sistem pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Penjelasan dari asas-asas formal dan materil tersebut adalah sebagai berikut :

21. Asas tujuan yang jelas, yaitu setiap peraturan perundang-undangan harus dapat mencerminkan dengan jelas tujuan atau sasaran yang hendak dicapai. Tujuan atau sasaran tersebut tidak lain dari berbagai kebijakan (umum atau khusus), baik dalam bidang perundang-undangan maupun dalam bidang-bidang lainnya. Termasuk perkiraan mengenai akibat, seperti beban masyarakat atau negara yang akan ditimbulkan.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Ibid.*

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

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

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

- w. pengayoman;
- x. kemanusiaan;
- y. kebangsaan;
- z. kekeluargaan;
- aa. kenusantaraan;
- bb. bhineka tunggal ika;
- cc. keadilan;
- dd. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- ee. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- ff. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Selain dari asas-asas diatas, Peraturan Daerah sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan dan produk hukum daerah dapat memuat asas lain sesuai substansi Peraturan Daerah yang bersangkutan. Selain itu, DPRD dan pemerintah daerah dalam menetapkan Peraturan Daerah harus mempertimbangkan unsur kearifan lokal/daerah, sehingga peraturan yang dibentuk tidak hanya sesuai dengan sistem hukum nasional melainkan juga mencerminkan karakteristik daerah.

C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi Yang Ada, serta Permasalahan Yang Dihadapi Pemerintah Kota Palangka Raya

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

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

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

Dengan luas 2.678,51 Km² (267.851 Ha) dan jumlah penduduk yang terus bertambah, terakhir berdasarkan data dari Data dari Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Palangka Raya pada 2017 tercatat jumlah penduduk bertambah 1.065 jiwa. Dari 1.065 jiwa ini yang paling banyak adalah perempuan 695 jiwa dan laki-laki 370 jiwa. Dengan demikian total penduduk Kota Palangka Raya per-Desember 2017 sebanyak 258.156 jiwa.⁶⁹

⁶⁹ <https://palangkaraya.go.id/warga-palangka-raya-bertambah-1-065-jiwa-pada-2017/> diunduh tanggal 1 November 2018

Pemerintah dalam perannya melaksanakan roda pemerintahan selalu berkeinginan untuk membuat masyarakat merasa bahwa pemerintah berada pada posisi untuk memperhatikan masyarakat dalam berbagai aspek yang berkaitan dengan kehidupan masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung. Berbicara tentang aspek kehidupan masyarakat, salah satunya adalah aspek kesehatan.

Kesehatan dapat diartikan sebagai keadaan sejahtera pada seseorang. Kesejahteraan yang meliputi aspek raga, jiwa dan sosial sehingga dapat hidup secara produktif baik dari segi ekonomi dan sosial.

Ada banyak pengertian kesehatan, berikut beberapa di antaranya:

- Kesehatan adalah keadaan prima baik secara mental dan fisik sehingga seseorang dapat berinteraksi dan bersosialisasi dengan baik dalam lingkungannya.
- Kesehatan dapat juga diartikan sebagai kemampuan merawat diri sendiri yang ditunjukkan dengan menjaga dan meningkatkan fungsi kejiwaan, spiritual dan sosial.
- Lawan dari kesehatan adalah sakit. Sakit merupakan suatu kondisi di mana jasmani, rohani dan sosial terganggu. Sehingga keadaan yang tidak menyenangkan terjadi pada diri individu dan berakibat pada terganggunya berbagai aktivitas.

Aspek-Aspek Kesehatan

Untuk dapat dikatakan sehat seutuhnya ada beberapa komponen kesehatan yang harus dipenuhi. Komponen-komponen tersebut termuat dalam komponen kesehatan yang meliputi:

- Kesehatan Jasmani

Individu dikatakan sehat secara jasmani apabila seluruh fungsi organnya berjalan dengan normal, berpenampilan bersih dan rapi, tidak gemuk dan tidak kurus, dan berpola hidup sehat serta teratur, tidak hanya terlihat sehat dari luar tetapi memang tidak memiliki keluhan bahwa dirinya sakit.

- Kesehatan Mental/Jiwa

1. Memiliki pikiran dan jiwa yang stabil dan terkontrol.

Kesehatan mental sangat erat hubungannya dengan kesehatan dan stabilitas jiwa seseorang. Seperti kata pepatah, bahwa di dalam tubuh yang sehat juga terdapat jiwa yang sehat.

2. Emosi

Komponen kesehatan yang satu ini terlihat dari kemampuan mengontrol perasaannya baik senang, sedih, marah dan sebagainya.

3. Kesehatan spiritual

Pemenuhan kebutuhan spiritual diperlukan agar jiwa dapat merasa damai dan tentram. Hiburan, rekreasi, ceramah agama dan semacamnya dibutuhkan agar perasaan dan batin tenang.

- Kesehatan Sosial

Seseorang dikatakan sejahtera atau sehat secara sosial apabila segala sesuatunya terpenuhi dengan baik makanan (pangan), pakaian (sandang), serta tempat tinggal (papan) yang layak. Kesejahteraan adalah sesuatu yang relatif, tergantung pada keadaan budaya dan tingkat kemakmuran suatu daerah.

Dengan memahami pengertian kesehatan dan komponennya baru dapat diketahui kapan seseorang dikatakan sehat seutuhnya. Tidak hanya fisik, tetapi juga jiwa serta kehidupan sosial, semua berperan untuk mewujudkan kesehatan yang sempurna.

Pada saat ini Pemerintah Kota Palangka Raya dihadapkan dengan tantangan didunia kesehatan, tantangan yang dimaksud yaitu bagaimana cara meningkatkan mutu pelayanan kesehatan bagi masyarakat Kota Palangka Raya sedangkan salah satu prioritas pembangunan Kota Palangka Raya adalah “Peningkatan Mutu Pelayanan Kesehatan”.

Guna mewujudkan hal tersebut pemerintah Kota Palangka Raya telah menetapkan 5 (lima) poin utama peningkatan mutu pelayanan kesehatan, yaitu:

- a) implementasi pelayanan prima di puskesmas;
- b) pemenuhan sarana dan prasarana puskesmas;
- c) peningkatan kapasitas SDM kesehatan;
- d) peningkatan jangkauan pelayanan kesehatan; dan
- e) peningkatan layanan kegawatdaruratan,

Perencanaan dan pengelolaan SDM yang baik dengan dasar yang sederhana tetapi berbasis pada kebutuhan nyata dipastikan akan mampu mendukung perbaikan kualitas pelayanan kesehatan bahkan meningkatkan derajat kesehatan masyarakat.

Dasar pengelolaan SDM kesehatan di Kota Palangka Raya: konsep sederhana, optimalisasi- revitalisasi, efisiensi, strategis dan intuitif, kebersamaan, pemenuhan regulasi, berbasis kebutuhan nyata, modernisasi, *rewards and punishment*, dan upaya-upaya inovatif.

Beberapa tindakan nyata yang telah dilakukan berkaitan dengan pengelolaan SDM kesehatan di Kota Palangka Raya yaitu:

1. Melakukan efisiensi rekrutmen SDM yaitu dengan rekrutmen tenaga profesi kesehatan yang jarang tersedia tapi berdampak maksimal, seperti Teknisi Elektromedik.
2. Pembinaan pegawai baru (CPNS).

Dalam beberapa tahun terakhir ini para CPNS baru sudah menjalani masa pengenalan selama 2(dua) minggu antara lain: Belajar program nasional tentang kesehatan, Belajar tupoksi ke semua bidang di Dinkes, Kunjungan ke puskesmas best practice, dan Seminar pengenalan.

3. Pemerintah Kota Palangka Raya menjamin registrasi profesi seluruh tenaga kesehatan yang bekerja pada lingkup Pemerintah Kota Palangka Raya. Seluruh dokter PNS di Kota Palangkaraya dijamin akan terregistrasi ulang pada saat STR (Surat Tanda Registrasi) habis masa berlakunya.
4. Penghargaan untuk para tenaga kesehatan teladan.

Memberikan rewards untuk 12 orang Nakes Teladan Tingkat Kota Palangkaraya setiap tahun, berupa:

- Lencana Keteladanan Bakti Husada (juara 1).
- Percepatan Kenaikan Pangkat Istimewa.
- Dukungan kendaraan dinas roda dua.
- Undangan Kehormatan pada Upacara dan Resepsi HUT Kota Palangkaraya.
- Mengikuti Kunjungan Belajar ke Jakarta (Kantor Kemenkes, Puskesmas di Jakarta, tour).
- Kesempatan melanjutkan pendidikan.

Sarana kesehatan yang dimiliki Pemerintah Kota Palangka Raya adalah puskesmas beserta jaringannya seperti puskesmas pembantu, poskesdas dan polindes. Hal ini bertujuan untuk memudahkan masyarakat dalam mengakses pelayanan kesehatan hingga ke daerah terpencil⁷⁰.

Dalam pembentukan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) Rumah Sakit Kota Palangka Raya pada saat ini diakui masih banyak hal-hal yang harus dibenahi dan dipersiapkan. Kalau berkaca dari daerah lain, maka yang menjadi fokus mereka adalah bagaimana caranya memenuhi persyaratan pembentukan Badan Layanan Umum Daerah Rumah Sakit karena mereka sudah memiliki Rumah Sakit, berbeda halnya dengan Kota Palangka Raya yang pada saat ini baru saja memiliki Rumah Sakit Tipe D yang berasal dari Peningkatan Puskesmas Kalamangan.

⁷⁰ <https://palangkaraya.go.id/pembangunan/kesehatan/> diunduh tanggal 1 November 2018

Tantangan/kendala yang dihadapi Pemerintah Kota Palangka Raya adalah bahwa Pemerintah Kota Palangka Raya masih belum memiliki Rumah Sakit yang memadai, sehingga untuk membentuk Badan Layanan Umum Daerah Rumah Sakit maka terlebih dahulu harus mempersiapkan dan membenahi Rumah Sakit tersebut. Pada saat ini Rumah Sakit milik Pemerintah Kota Palangka Raya masih dalam tahap pembangunan/penyempurnaan karena Rumah Sakit yang sedang dibangun tersebut awalnya adalah Puskesmas yang berada di Kalampangan sehingga Pemerintah Kota Palangka Raya juga kembali harus diperhadapkan dengan pembangunan Puskesmas baru sebagai pengganti Puskesmas Kalampangan. Dalam hal pembangunan Rumah Sakit tersebut, Pemerintah Kota Palangka Raya diharuskan untuk melengkapi semua sarana dan sumber daya manusia sebagai pendukung/kelengkapan sebuah Rumah Sakit agar dapat memberikan pelayanan kesehatan yang maksimal bagi masyarakat Kota Palangka Raya dalam rangka menuju BLUD.

Namun dari tantangan pembangunan Rumah Sakit tersebut dapat diambil suatu pemikiran atau sisi positifnya yaitu Pemerintah Kota Palangka Raya dapat mempersiapkan segala sesuatu yang berkaitan dengan rencana pembentukan Badan Layanan Umum Daerah dengan lebih fokus dan terarah, sehingga pemerintah Kota Palangka Raya dalam mempersiapkan Rumah Sakit tersebut sudah dengan perencanaan yang matang yang akan berimplikasi pada kemandiriannya mengelola dan memajemen segala keperluan Rumah Sakit dalam meningkatkan mutu

pelayanan, dengan demikian maka Rumah Sakit Kota Palangka Raya sudah memiliki dasar untuk melanjutkan lagi ke arah Pembentukan Badan Layanan Umum Daerah Rumah Sakit sebagaimana amanat peraturan perundang-undangan.

Hal-hal yang secara administrasi dianggap sebagai salah satu unsur penting dalam pengelolaan Badan Layanan Umum Daerah yaitu :

- agar dinas Kesehatan yang memiliki banyak UPTD untuk mengonsolidasikan laporan-laporan yang dibutuhkan.
- memiliki pemahaman mengenai BLUD, sehingga memudahkan BLUD di dalam pelaporan
- harus memahami RBA sehingga BLUD tidak terkendala dalam penyusunan Rencana Bisnis Anggaran (RBA)
- harus memiliki tenaga yang mampu menyusun laporan keuangan yang berbasis pada Standard Akuntansi Keuangan (SAK) sehingga pada saat semester dan tahunan dapat melakukan penyusunan laporan keuangan tepat waktu.

F. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Peraturan Daerah Kota Palangka Raya Tentang Pembentukan Badan Layanan Umum Daerah Rumah Sakit.

Bahwa pelayanan kesehatan merupakan hak setiap orang yang dijamin dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang harus diwujudkan dengan upaya peningkatan derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya.

Rumah Sakit adalah institusi pelayanan kesehatan bagi masyarakat dengan karakteristik tersendiri yang dipengaruhi oleh perkembangan ilmu pengetahuan kesehatan, kemajuan teknologi, dan kehidupan sosial ekonomi masyarakat yang harus tetap mampu meningkatkan pelayanan yang lebih bermutu dan terjangkau oleh masyarakat agar terwujud derajat kesehatan yang setinggi-tingginya. Dalam rangka peningkatan mutu dan jangkauan pelayanan Rumah Sakit serta pengaturan hak dan kewajiban masyarakat dalam memperoleh pelayanan kesehatan, perlu mengatur Rumah Sakit dengan Undang-Undang⁷¹.

Agar pelayanan kesehatan yang dilakukan oleh Rumah Sakit Daerah dapat terlaksana tanpa terpengaruh oleh sistem penganggaran yang berasal dari APBD maka Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 dan Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 menjadi dasar hukum untuk manajemen dan mengelola keuangan Rumah Sakit melalui pembentukan Badan Layanan Umum Daerah.

Peraturan daerah Kota Palangka Raya tentang Pembentukan Badan Layanan Umum Daerah Rumah Sakit merupakan produk hukum yang menjadi payung hukum Pembentukan Badan Layanan Umum Daerah, sehingga dengan adanya Peraturan Daerah tersebut maka Rumah Sakit akan memiliki beberapa kelebihan diantaranya :

⁷¹ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2009 Tentang Rumah Sakit

- Manajemen rumah sakit memiliki keleluasaan dalam mengelola keuangannya dan pendayagunaan pendapatannya.
- Rumah Sakit tidak menyetorkan pendapatan kepada kas daerah. Hal ini tentu akan memberikan dampak yang positif terhadap rumah sakit karena rumah sakit diberikan kewenangan untuk melakukan pengadaan alat kesehatan dan obata-obatan yang bersumber dari penghasilan rumah sakit tersebut sehingga dapat menjamin keberlangsungan pelayanan, serta memungkinkan manajemen untuk melakukan penggajian pegawai secara proporsional dan mengembangkan strategi pelayanan.
- Pendapatan rumah sakit selain dari penghasilan sendiri, rumah sakit masih mendapat subsidi dari pemerintah seperti biaya gaji pegawai, dan biaya investasi/modal. Dengan konsep BLU juga membuka kemungkinan rumah sakit untuk melakukan kerjasama dengan pihak ketiga⁷².

Keuntungan bagi masyarakat dengan diterapkannya Badan Layanan Umum Daerah Rumah Sakit bahwa BLUD adalah Satuan Kerja Perangkat Daerah atau Unit Kerja pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di lingkungan pemerintah daerah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan, dan dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas.

⁷² <http://trizaldi.blogspot.com/2009/04/keuntungan-rsud-menjadi-blu.html> diunduh tanggal 2 November 2018

Intansi pelayanan publik apalagi rumah sakit harus diakui masih memiliki banyak kekurangan dalam pelayanan publik. Masyarakat cenderung tidak puas karena : pelayanan tidak diberikan dengan profesional, tidak cepat, prosedur yang berbelit-belit. Lalu terjadi diskriminasi pelayanan, kalau masyarakat yang bersangkutan mempunyai jabatan atau uang, akan cepat dilayani, akan tetapi kalau masyarakat biasa (miskin) belakangan. Kinerja pelayanan aparatur yang kurang, praktek pungutan liar, biaya tidak transparan (katanya gratis tetapi kenyataan di lapangan masih harus bayar, membayarnya pun tidak ada standarnya), dan lain-lain kondisi riil pelayanan publik kita. Hal ini tentu saja tidak adil, tentu saja memboroskan anggaran negara atau tidak tepat sasaran. Hal inilah kemudian melahirkan ide (peraturan, produk hukum) yang mengharuskan instansi pelayanan publik untuk menjadi BLUD. Khusus bagi rumah sakit daerah, BLUD merupakan solusi terbaik untuk mengatasi banyak persoalan /keluhan pasien saat ini. Bagi pasien, mereka tidak mau tau dengan segala macam peraturan administrasi seperti uang harus dicairkan dahulu ke kas Pemda baru dibelanjakan. Bagi mereka hanya satu : SEGERA DILAYANI.

Maka bagi rumah sakit yang sudah BLUD akan memiliki beberapa fleksibilitas yang dikecualikan dari yang berlaku umum. Pengecualian ini bukan berarti BLUD menabrak undang-undang/hukum. Ada peraturan 'turun temurun' yang sangat panjang dan komplet yang memerintahkan atau menaunginya. Peraturan itulah kemudian yang membolehkan Rumah Sakit

memiliki kas sendiri (kalau ada keperluan, langsung bisa diambil dari kas dan dibelanjakan untuk pelayanan). BLUD juga memungkinkan untuk bekerjasama dengan pihak lain sepanjang menguntungkan, bisa melakukan pengadaan barang dan jasa dengan besaran nilai diluar ketentuan Perpres 70/2012, bisa menghapus aset, bahkan BLUD bisa berhutang. Ketentuan tentang belanja langsung maupun pengadaan barang ini hanya berlaku bagi pendapatan yang berasal dari bukan APBD/APBN. Sebab pendapatan yang berasal dari APBD/APBN, tetap mengikuti ketentuan yang berlaku umum. Dengan berbagai fleksibilitas tersebut makadiharapkan RSUD tidak ada lagi kendala dalam melayani masyarakat.

Dengan demikian maka esensi dari rumah sakit yang sudah BLUD adalah agar dapat *meningkatkan pelayanan kepada masyarakat* dan efisiensi anggaran. Dengan BLUD, diharapkan sebuah rumah sakit akan meningkatkan kinerja pelayanan, kinerja keuangan dan kinerja manfaat nya⁷³.

Berdasarkan uraian diatas maka perlu dibuat suatu peraturan daerah tentang Pembentukan Badan Layanan Umum Daerah Rumah Sakit.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

⁷³ <https://dreamfile.wordpress.com/2014/01/23/mengapa-rumah-sakit-harus-blud/> diunduh tanggal 2 November 2018

Penerapan otonomi daerah memberikan ruang yang cukup besar bagi daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya. Berkaitan dengan kebijakan di daerah, Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Pemerintah Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Ketentuan tersebut juga tercantum dalam Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang menegaskan bahwa daerah membentuk Peraturan Daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Selain itu, Peraturan Daerah juga merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah dan materi muatan Peraturan Daerah dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Oleh karena itu, untuk membentuk peraturan yang sesuai dengan proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang telah ditentukan, perlu dilakukan analisis terhadap peraturan perundang-undangan terkait yang menjadi landasan hukum dari peraturan yang akan dibuat. Adapun peraturan yang menjadi landasan hukum dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kota Palangka Raya tentang Pembentukan Badan Layanan Umum Daerah Rumah Sakit diantaranya:

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

Negara bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan kesehatan bagi masyarakat sebagaimana yang diamanatkan dalam

Pasal 28H ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “ *Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan*”.

Peningkatan kualitas pelayanan kesehatan bagi masyarakat bagi Pemerintah, agar tercipta masyarakat yang sehat dan sejahtera. Untuk menciptakan hal tersebut diperlukan langkah-langkah konkret dari Pemerintah, khususnya dalam hal ini dibentuknya Badan Layanan Umum Daerah yang bertujuan untuk memberikan pelayanan yang efektif, efisien bagi masyarakat.

Indonesia merupakan sebuah negara kesatuan yang menerapkan otonomi kepada daerah atau desentralisasi, namun terdapat perbedaan-perbedaan yang menjadikan keduanya tidak sama. Otonomi daerah bisa diartikan sebagai kewajiban yang dikuasakan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut aspirasi masyarakat untuk meningkatkan daya guna dan juga hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan sesuai dengan peraturan perundang-undangan, sedangkan yang dimaksud dengan kewajiban yaitu kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus pemerintahan serta kepentingan masyarakatnya sesuai prakarsa sendiri berdasarkan keinginan dan suara masyarakat. Pelaksanaan otonomi daerah selain berdasarkan pada aturan hukum,

juga sebagai penerapan tuntutan globalisasi yang wajib diberdayakan dengan cara memberikan daerah kewenangan yang lebih luas, lebih nyata dan bertanggung jawab, utamanya dalam menggali, mengatur, dan memanfaatkan potensi besar yang ada di masing-masing daerah.

Sistem penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia berdasarkan pendekatan kesisteman meliputi sistem pemerintahan pusat atau disebut pemerintah dan sistem pemerintahan daerah. Praktik penyelenggaraan pemerintahan dalam hubungan antar pemerintah, dikenal dengan konsep sentralisasi dan desentralisasi. Konsep sentralisasi menunjukkan karakteristik bahwa semua kewenangan penyelenggaraan pemerintahan berada di pemerintah pusat, sedangkan sistem desentralisasi menunjukkan karakteristik yakni sebagian kewenangan urusan pemerintahan yang menjadi kewajiban pemerintah, diberikan kepada pemerintah daerah. Sistem desentralisasi pemerintahan tidak pernah surut dalam teori maupun praktik pemerintahan daerah dari waktu ke waktu.

Dasar hukum mengenai pelaksanaan otonomi daerah adalah Pasal 18 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Berikut ketentuan mengenai Pemerintah Daerah dalam BAB VI PEMERINTAH DAERAH Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945:

Pasal 18

- (8) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.**

- (9) Pemerintah daerah provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.**
- (10) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.**
- (11) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.**
- (12) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat.**
- (13) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.**
- (14) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.**)

Dari ketentuan tersebut jelas bahwa dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa *“Pemerintah Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”*. Kewenangan Pemerintah Daerah dalam menetapkan Peraturan Daerah untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan sudah jelas diatur dalam konstitusi.

15. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara.

Dalam Bab XII Undang-Undang ini mengatur bagaimana Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum. Dikatakan bahwa kekayaan Badan Layanan Umum merupakan kekayaan negara/daerah yang tidak dipisahkan serta dikelola dan dimanfaatkan sepenuhnya untuk menyelenggarakan kegiatan

Badan Layanan Umum yang bersangkutan. Pembinaan keuangan Badan Layanan Umum pemerintah daerah dilakukan oleh pejabat pengelola keuangan daerah dan pembinaan teknis dilakukan oleh kepala satuan kerja perangkat daerah yang bertanggung jawab atas bidang pemerintahan yang bersangkutan.

16. Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit

Dasar pembentukan Badan Layanan Umum adalah ketentuan Pasal 7 ayat (3) dan Pasal 20 ayat (3) Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit.

Pasal 7

- (1)
- (2)
- (3). Rumah Sakit yang didirikan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) harus berbentuk Unit Pelaksana Teknis dari Instansi yang bertugas di bidang kesehatan, Instansi tertentu, atau Lembaga Teknis Daerah dengan pengelolaan Badan Layanan Umum atau Badan Layanan Umum Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 20

- (1)
- (2)
- (3) Rumah Sakit publik yang dikelola Pemerintah dan Pemerintah Daerah diselenggarakan berdasarkan pengelolaan Badan Layanan Umum atau Badan Layanan Umum Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

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

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa pemerintah daerah diberi kewenangan untuk mengatur daerahnya sendiri. Pelaksanaan otonomi daerah dengan menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya, artinya daerah diberikan kewenangan membuat

kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Jadi Pemerintah Daerah diberikan kewenangan untuk menentukan kebijakan atau Peraturan yang sifatnya mengatur maupun memberikan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka peningkatan kesejahteraan dan pembangunan di daerah. Salah satu kewenangan yang ingin diatur Pemerintah Daerah adalah pelayanan kesehatan. Pelayanan yang ingin diberikan Pemerintah Daerah adalah dibentuknya Badan Layanan Umum Daerah Rumah Sakit.

Dasar Hukum pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah tersebut adalah Pasal 12 ayat (1) huruf b Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Berikut ketentuan mengenai kewenangan Pemerintah Daerah dalam Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah:

Pasal 12

- (1) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:
- a. pendidikan;
 - b. **kesehatan;**
 - c. pekerjaan umum dan penataan ruang;
 - d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman;

- e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
- f. sosial.

Dalam ketentuan Pasal 12 ayat (1) huruf b tersebut jelas bahwa urusan di bidang kesehatan merupakan urusan pemerintahan konkuren, yang menjadi kewenangan Daerah dalam hal urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar khususnya yang mengatur mengenai kesehatan.

18. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum

Peraturan Pemerintah Nomor 23 tahun 2005 merupakan peraturan pelaksana terhadap ketentuan Pasal 69 ayat (7) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang mengamanatkan agar pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum diatur dalam peraturan pemerintah.

Dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah ini menjelaskan bahwa BLU bertujuan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa dengan memberikan fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan berdasarkan prinsip ekonomi dan produktivitas, dan penerapan praktek bisnis yang sehat

Pasal 2

BLU bertujuan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa dengan memberikan fleksibilitas

dalam pengelolaan keuangan berdasarkan prinsip ekonomi dan produktivitas, dan penerapan praktek bisnis yang sehat.

19. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

Dalam Pasal 145 mengatakan bahwa Pemerintah daerah dapat membentuk BLUD untuk menyediakan barang dan/atau jasa untuk layanan umum, mengelola dana khusus dalam rangka meningkatkan ekonomi dan/atau pelayanan kepada masyarakat.

20. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 tentang Badan Layanan Umum Daerah

BLUD dibentuk dengan tujuan untuk memberikan layanan umum kepada masyarakat secara lebih efektif, efisien, ekonomis, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan dan manfaat sejalan dengan Praktek Bisnis Yang Sehat, untuk membantu pencapaian tujuan pemerintah daerah, seperti yang termuat dalam Pasal 2 ayat (1) :

Pasal 2

- (1). BLUD bertujuan untuk memberikan layanan umum secara lebih efektif, efisien, ekonomis, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan dan manfaat sejalan dengan Praktek Bisnis Yang Sehat, untuk membantu pencapaian tujuan pemerintah daerah yang pengelolaannya dilakukan berdasarkan kewenangan yang didelegasikan oleh kepala daerah.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

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

Peraturan yang dibentuk merupakan aturan yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek dan mampu mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, aturan yang akan diubah, atau aturan yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.

Adapun Landasan Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kota Palangka Raya tentang Pembentukan Badan Layanan Umum Daerah Rumah Sakit adalah :

G. Landasan Filosofis

Pelayanan kesehatan merupakan aktivitas yang dilakukan oleh otoritas kesehatan seperti rumah sakit, puskesmas atau klinik dan sebutan lainnya yang didirikan atau dibentuk berdasarkan ketentuan yang berlaku. Aktivitas tersebut dijalankan dengan berbagai sistem dan prosedur sebagai standar pelayanan kepada masyarakat. Dengan adanya sistem yang

dijalankan akan membuat tata kelola aktivitas pelayanan yang baik.

Pada hakekatnya kesehatan adalah suatu keinginan/kebutuhan dan harapan yang ingin selalu dinikmati oleh masyarakat umum. Dengan adanya sistem pelayanan kesehatan yang baik maka masyarakat juga akan mendapatkan pelayanan yang baik. Sistem pelayanan kesehatan yang baik tersebut juga akan berimbas terhadap kualitas pelayanan yang dilakukan oleh organisasi dan tenaga kesehatan yang akan menuju pada standar pelayanan yang diinginkan oleh masyarakat.

Bertolak dari keinginan tersebut maka perlu dibuat suatu regulasi terhadap ketentuan-ketentuan yang harus dilaksanakan dalam bidang pelayanan kesehatan.

H. Landasan Sosiologis

Pemerintah berkeinginan agar pelayanan kesehatan dapat lebih baik sehingga tidak ada keluhan atau setidaknya mengurangi keluhan dimasyarakat terhadap pelayanan dan kualitas kesehatan.

Masyarakat dapat menikmati pelayanan kesehatan yang optimal sebagai konsekuensi dari adanya sistem manajemen kesehatan yang dilaksanakan oleh Pemerintah.

Pembentukan Badan Layanan Umum Daerah Rumah Sakit dapat dilaksanakan secara sistematis, terencana, terkoordinasi dan terpadu secara menyeluruh yang dimulai dari perencanaan, pelaksanaan operasional, dan evaluasi yang dilakukan oleh

Pemerintah Kota Palangka Raya melalui Satuan Organisasi Perangkat Daerah yang membidangi.

I. Landasan Yuridis

Peraturan Daerah tentang Pembentukan Badan Layanan Umum Daerah Rumah Sakit Kota Palangka Raya bertujuan untuk mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada.

Asas pembentukan dan materi muatan Peraturan Daerah berpedoman pada ketentuan Peraturan Perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia⁷⁴.

Landasan Yuridis dari Rancangan Peraturan Daerah Kota Palangka Raya tentang Pembentukan Badan Layanan Umum Daerah Rumah Sakit Palangka Raya adalah landasan hukum yang memberi dasar untuk memberikan arah serta landasan guna menjamin pelaksanaan pelayanan kesehatan yang memiliki sistem yang baik dalam bentuk produk hukum.

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH

A. Jangkauan dan Arah Pengaturan

⁷⁴ Pasal 237 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014.

Tujuan yang ingin dicapai dalam pembentukan peraturan Daerah ini adalah untuk meningkatkan kualitas pelayanan kesehatan kepada masyarakat untuk mewujudkan penyelenggaraan tugas-tugas pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah dalam memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.

Jangkauan dari Pembentukan Badan Layanan Umum Daerah Rumah Sakit adalah agar Rumah Sakit yang dimiliki oleh Pemerintah Kota Palangka Raya dapat melaksanakan kegiatan operasionalnya secara mandiri guna meningkatkan mutu dan kualitas pelayanan dibidang kesehatan kepada kalangan masyarakat Kota Palangka Raya yang memerlukan pelayanan dibidang kesehatan.

Arah pengaturan Pembentukan Badan Layanan Umum Rumah Sakit ini mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan yaitu Rumah Sakit yang dimiliki oleh Pemerintah yang memenuhi syarat substantif, teknis, dan administratif membentuk Badan Layanan Umum Daerah.

B. Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah

Secara garis besar Ruang Lingkup Materi Muatan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Badan Layanan Umum Daerah Rumah Sakit memuat hal-hal sebagai berikut :

1. BAB I KETENTUAN UMUM

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

Serta memuat asas, tujuan dan fungsi Pembentukan Badan Layanan Umum Rumah Sakit Daerah.

2. BAB II PERSYARATAN DAN PENETAPAN PPK-BLUD

Untuk Pembentukan Badan Layanan Umum ada persyaratan yang harus dipenuhi yaitu persyaratan substantif, teknis, dan administratif. Dalam Bab ini juga akan ada Tim Penilai yang akan meneliti dan menilai usulan penerapan, peningkatan, penurunan, dan pencabutan status PPK-BLUD serta penetapan Badan Layanan Umum Daerah.

3. BAB III TATA KELOLA

Mengatur bagaimana pola tata kelola pada operasional Badan Layanan Umum Daerah diantaranya struktur organisasi, prosedur kerja, pengelompokan fungsi logis dan pengelolaan sumber daya yang transparan, akuntabilitas dan indefendensi. Bab ini juga mengatur struktur pengelolaan Badan Layanan Umum Daerah.

4. BAB IV DEWAN PENGAWAS

Dewan Pengawas bertugas melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pengelolaan Badan Layanan Umum Daerah yang dilakukan oleh Pejabat Pengelola sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

5. BAB V STATUS KELEMBAGAAN

Perubahan status kelembagaan dapat berupaperubahan satuan kerja struktural menjadi non struktural atau sebaliknya.

6. BAB VI REMUNERASI

Remunerasi dapat diberikan kepada Pejabat Pengelola BLUD, Dewan Pengawas, sekretaris Dewan Pengawas dan pegawai BLUD sesuai dengan tingkat tanggungjawab dan tuntutan profesionalisme yang diperlukan.

7. BAB VII STANDAR PELAYANAN MINIMAL

Standar pelayanan minimal ditetapkan oleh kepala daerah untuk menjamin ketersediaan, keterjangkauan dan kualitas pelayanan umum yang diberikan oleh Badan Layanan Umum Daerah berdasarkan usulan Pimpinan Badan Layanan Umum Daerah.

8. BAB VIII TARIF LAYANAN

BLUD dapat memungut biaya kepada masyarakat sebagai imbalan atas barang dan/atau jasa layanan yang diberikandalam bentuk tarif yang disusun atas dasar perhitungan biaya satuan per unit layanan atau hasil per investasi dan termasuk imbal hasil yang wajar dari investasi dana.

9. BAB IX PENDAPATAN DAN BIAYA BLUD

Pendapatan BLUD dapat bersumber dari jasa layanan; hibah; hasil kerjasama dengan pihak lain; APBD; APBN; dan lain-lain pendapatan BLUD yang sah.

Biaya BLUD dialokasikan membiayai program peningkatan pelayanan, kegiatan pelayanan dan kegiatan pendukung pelayanan (dialokasikan sesuai dengan kelompok, jenis, program dan kegiatan) yang terbagi dalam dua komponen yaitu biaya operasional (mencakup seluruh biaya yang menjadi beban BLUD dalam rangka menjalankan tugas dan fungsi) dan non operasional (mencakup seluruh biaya yang menjadi beban BLUD dalam rangka menunjang pelaksanaan tugas dan fungsi).

10. BAB X PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN

Dalam perencanaannya BLUD menyusun Renstra bisnis BLUD yang mencakup pernyataan visi, misi, program strategis, pengukuran pencapaian kinerja, rencana pencapaian lima tahunan dan proyeksi keuangan lima tahunan BLUD.

Renstra bisnis BLUD dipergunakan sebagai dasar penyusunan RBA (Rencana Bisnis dan Anggaran) dan evaluasi kinerja.

RBA merupakan penjabaran lebih lanjut dari program dan kegiatan BLUD dengan berpedoman pada pengelolaan keuangan BLUD.

Penyusunan RBA berdasarkan prinsip anggaran berbasis kinerja, perhitungan akuntansi biaya menurut jenis layanan, kebutuhan pendanaan dan kemampuan pendapatan yang diperkirakan akan diterima dari masyarakat, badan lain, APBD, APBN dan sumber-sumber pendapatan BLUD lainnya.

11. BAB XI PELAKSANAAN ANGGARAN

Pelaksanaan anggaran BLUD dimulai dari pembentukan atau penyusunan Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) BLUD yang mencakup pendapatan dan biaya, proyeksi arus kas serta jumlah dan kualitas barang dan/atau jasa yang akan dihasilkan.

Pengelolaan Kas yang dilakukan oleh BLUD dalam bentuk menyelenggarakan perencanaan penerimaan dan pengeluaran kas, pemungutan pendapatan atau tagihan, penyimpanan kas dan mengelola rekening bank, pembayaran, perolehan sumber dana untuk menutup defisit jangka pendek dan pemanfaatan surplus kas jangka pendek untuk memperoleh pendapatan tambahan.

BLUD dapat memberikan piutang sehubungan dengan penyerahan barang, jasa, dan/atau transaksi yang berhubungan langsung maupun tidak langsung dengan kegiatan BLUD. BLUD

dapat melakukan pinjaman/utang sehubungan dengan kegiatan operasional dengan pihak lain.

BLUD dapat melakukan investasi sepanjang memberi manfaat bagi peningkatan pendapatan dan peningkatan pelayanan kepada masyarakat serta tidak mengganggu likuiditas keuangan BLUD.

Untuk meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan, BLUD dapat melakukan kerjasama dengan pihak lain.

12. BAB XII AKUNTANSI, PELAPORAN DAN PERTANGGUNGJAWABAN

BLUD menyelenggarakan akuntansi dan laporan keuangan sesuai dengan standar akuntansi keuangan yang diterbitkan oleh asosiasi profesi akuntansi Indonesia untuk manajemen bisnis yang sehat dengan menggunakan basis akrual baik dalam pengakuan pendapatan, biaya, aset, kewajiban dan ekuitas dana atau dengan standar akuntansi industri yang spesifik.

BLUD mengembangkan dan menerapkan sistem akuntansi dengan berpedoman pada standar akuntansi yang berlaku untuk BLUD dan ditetapkan oleh kepala daerah.

Laporan keuangan disertai dengan laporan kinerja yang berisikan informasi pencapaian hasil/keluaran BLUD dan diaudit oleh pemeriksa eksternal yaitu Inspektorat, Badan Pemeriksa Keuangan dan Akuntan Publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

13. BAB XIII PEMBINAAN DAN PENGAWASAN

Pembinaan teknis BLUD-Perangkat Daerah dilakukan oleh Walikota melalui Sekretaris Daerah.

Pembinaan teknis BLUD-Unit Kerja dilakukan oleh Pimpinan Perangkat Daerah yang bertanggungjawab atas urusan pemerintahan yang bersangkutan.

Pembinaan keuangan BLUD dilakukan oleh PPKD.

Pembinaan dan pengawasan terhadap BLUD yang memiliki nilai omset tahunan dan nilai aset menurut neraca, selain dilakukan oleh pejabat pembina dan pengawas, dilakukan juga oleh Dewan Pengawas.

Pengawasan operasional BLUD dilakukan oleh pengawas internal yang dilaksanakan oleh internal auditor yang berkedudukan langsung di bawah Pemimpin BLUD.

14. BAB XIV EVALUASI DAN PENILAIAN KINERJA

Evaluasi dan penilaian kinerja dilakukan oleh Walikota dan/atau oleh Dewan Pengawas dengan tujuan untuk mengukur tingkat pencapaian hasil pengelolaan BLUD sebagaimana telah ditetapkan dalam Renstra Bisnis BLUD dan RBA.

15. BAB XV PENUTUP

Ketentuan penutup dapat memuat ketentuan untuk mencabut seluruh atau sebagian pasal terhadap peraturan terdahulu dan/atau mengamanatkan untuk pengaturan lebih lanjut terkait pelaksanaan peraturan daerah Pembentukan Badan Layanan Umum Daerah Rumah Sakit dan memberikan wewenang kepada Walikota untuk mengaturnya.

BAB VI

PENUTUP

E. Kesimpulan

9. Penetapan Badan Layanan Umum Daerah Rumah Sakit bertujuan untuk meningkatkan pelayanan kesehatan kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa dengan memberikan fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan berdasarkan prinsip ekonomi dan produktivitas, dan penerapan praktek bisnis yang sehat.
10. Alasan yang paling mendasari perlunya dibentuk Peraturan Daerah Kota Palangka Raya tentang Badan Layanan Umum Daerah Rumah Sakit adalah memberikan peningkatan kualitas pelayanan kesehatan bagi masyarakat. Peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat merupakan bagian dari pemenuhan hak asasi manusia dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu Pemerintah Daerah harus membuat Peraturan Daerah yang mengatur tentang Badan Layanan Umum Daerah Rumah Sakit.
11. **Landasan filosofis** yang mendasari dibentuknya Peraturan Daerah tentang Pembentukan Badan Layanan Umum Daerah Rumah Sakit adalah bagian dari pemenuhan tujuan bernegara Republik Indonesia seperti yang termuat dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, yaitu memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.
- Landasan sosiologis** yang mendasari dibentuknya Peraturan Daerah tentang Pembentukan Badan Layanan Umum Daerah

Rumah Sakit adalah meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat dalam bidang kesehatan.

Landasan yuridis yang mendasari dibentuknya Peraturan Daerah tentang Pembentukan Badan Layanan Umum Daerah Rumah Sakit adalah bahwa untuk memberikan arah, landasan dan kepastian hukum bagi semua pihak yang terkait dalam Badan Layanan Umum Daerah Rumah Sakit;

12. Sasaran yang akan dituju adalah terciptanya peningkatan kualitas pelayanan kesehatan di Kota Palangka Raya. Adapun Jangkauan dari Pembentukan Badan Layanan Umum Daerah Rumah Sakit adalah agar Rumah Sakit yang dimiliki oleh Pemerintah Kota Palangka Raya dapat melaksanakan kegiatan operasionalnya secara mandiri guna meningkatkan mutu dan kualitas pelayanan dibidang kesehatan kepada kalangan masyarakat Kota Palangka Raya yang memerlukan pelayanan dibidang kesehatan. Sedangkan arah pengaturan Badan Layanan Umum daerah Rumah Sakit adalah terselenggaranya Rumah Sakit milik Pemerintah Kota Palangka Raya yang berdasarkan pengelolaan Badan Layanan Umum Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dengan adanya peraturan daerah tentang Pembentukan Badan Layanan Umum Daerah Rumah Sakit maka dapat menciptakan kualitas pelayanan kesehatan yang baik serta dapat memberikan pemasukan bagi daerah

berupa Pendapatan Asli Daerah (PAD) dari jasa pelayanan yang diberikan Badan Layanan Usaha Daerah Rumah Sakit.

F. Saran

5. Tim Naskah Akademik berpendapat bahwa perlu adanya Rancangan Peraturan Daerah Kota Palangka Raya tentang Pembentukan Badan Layanan Umum Daerah Rumah Sakit, yang akan dijadikan acuan atau landasan hukum dalam penyelenggaraan Badan Layanan Umum Daerah di wilayah Kota Palangka Raya..
6. Untuk mendukung pelaksanaan dan penegakan Perda tentang Pembentukan Badan Layanan Umum Daerah Rumah Sakit diharapkan Pemerintah Kota Palangka Raya (Pemko) Sarana dan prasana untuk menunjang penyelenggaraan Badan Layanan Umum Daerah, disamping itu Pemko melalui dinas terkait sebagai leading sektor pelaksanaan Perda Pembentukan Badan Layanan Umum Daerah Rumah Sakit harus saling bersinergi dalam perumusan peraturan petunjuk teknis melalui Peraturan Walikota yang diamanatkan oleh Perda sehingga arah tujuan dan pelaksanaan Perda menjadi jelas.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-undangan :

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

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendahraan Negara;

Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit;

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

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

Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah;

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 tentang Badan Layanan Umum Daerah;

Buku :

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

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

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

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

Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jak Universitas Indonesia, 1984.

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

Website:

<https://dreamfile.wordpress.com/2014/01/23/mengapa-rumah-sakit-harus-blud/>

<http://trizaldi.blogspot.com/2009/04/keuntungan-rsud-menjadi-blu.html>

<https://palangkaraya.go.id/pembangunan/kesehatan/>

<https://palangkaraya.go.id/warga-palangka-raya-bertambah-1-065-jiwa-pada-2017/>

<https://www.mutupelayanankesehatan.net/images/Forum Mutu/Tahun 2008>

[http://keuda.kemendagri.go.id/artikel/detail/28-
implementasi-ppk-blud-dan-peningkatan-kualitas-
pelayanan-publik](http://keuda.kemendagri.go.id/artikel/detail/28-implementasi-ppk-blud-dan-peningkatan-kualitas-pelayanan-publik)

[http://www.mashani77.net/2016/03/30/mengapa-masih-
ada-rsud-yang-belum-menjalankan-pppk-blud](http://www.mashani77.net/2016/03/30/mengapa-masih-ada-rsud-yang-belum-menjalankan-pppk-blud)

[https://dreamfile.wordpress.com/2014/01/23/mengapa-
rumah-sakit-harus-blud/](https://dreamfile.wordpress.com/2014/01/23/mengapa-rumah-sakit-harus-blud/)

KATA PENGANTAR

Segala puji bagi Allah Tuhan Yang Maha Kuasa yang telah memberikan kesehatan dan kemampuan kepada kami (Tim Penyusun), sehingga penyusunan naskah akademik ini dapat kami selesaikan.

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

Kami berharap semoga naskah akademik ini memenuhi syarat pembuatannya, sehingga dapat bermanfaat dalam penelitian dan pengkajian selanjutnya, yakni penyempurnaan draf dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kota Palangka Raya tentang Pembentukan Badan Layanan Umum Daerah Rumah Sakit.

Sekian dan terima kasih.

Palangka Raya, November 2018

Tim Penyusun,

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	i	
DAFTAR ISI	ii	
BAB I PENDAHULUAN		
E. Latar Belakang	1	
F. Identifikasi Masalah	2	
G. Tujuan dan Kegunaan Naskah Akademik	7	
H. Metode Penelitian.....	9	
BAB II KAJIAN TEORITIS DAN EMPIRIS		
E. Kajian Teoritis	11	
F. Kajian Terhadap Asas Atau Prinsip yang Terkait Dengan Penyusunan Norma	29	
G. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi Yang Ada, Serta Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat	37	
H. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Peraturan Daerah Kota Palangka Raya tentang Pengaturan Rumah Potong Hewan	45	
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN TERKAIT		50
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, YURIDIS DAN SOSIOLOGI		
D. Landasan Filosofis	60	
E. Landasan Sosiologis	61	
F. Landasan Yuridis	62	
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH		63
BAB VI PENUTUP		
C. Kesimpulan	70	
D. Saran	72	
DAFTAR PUSTAKA		



NASKAH AKADEMIK

RANCANGAN PERATURAN DAERAH INISIATIF
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KOTA PALANGKA RAYA
TENTANG
PEMBENTUKAN BADAN LAYANAN UMUM DAERAH RUMAH SAKIT

Tim Penyusun :

24. Drs. ROJIKINNOR, M.Si
25. Dra. SITTI MASMAH.W
26. SRI SULASTRI, S.H., M.Si
27. TRISNAMANDA, S.E., M.Si
28. Dr. SABIAN USMAN, S.H., M.Si
29. SYAHRUDIN, S.H
30. M. SAUBARI KUSMIRAN, S.P
31. JULIAN, S.IP., M.AP
32. MUHAMMAD SAIFUL MUJAB, S.Hi., M.H
33. FITRIAH, S.H
34. dr. BAYU SETIA, M.Biomed, Sp.JP,FIHA
35. PAULUS, S.H
36. OKTA SURYANTI RAHAYU, S.Pi
37. NADA, S.H

TAHUN 2018

BAB I

PENDAHULUAN

G. Latar Belakang

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

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

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

- **Fungsi Vitamin A** adalah menjaga kesehatan mata, meningkatkan daya tahan tubuh, mencegah penyakit rabun senja dan xeroftalmia. Sumber makanan yang mengandung vitamin A antara lain seperti: pepaya, tomat, wortel. Pengertian Xeroftalmia adalah kelainan mata akibat kekurangan vitamin A, terutama pada anak Balita dan sering ditemukan pada penderita gizi buruk dan gizi kurang.
- **Fungsi Vitamin B1** adalah meningkatkan nafsu makan dan mencegah penyakit beri-beri. Contoh makanan yang mengandung vitamin B1 antara lain seperti: beras merah, daging, susu, hati, kacang hijau, bekatul
- **Fungsi Vitamin B2** yaitu untuk mencegah penyakit dermatitis dan keilosis (luka di sudut bibir). Sumber makanan yang mengandung vitamin B2 antara lain seperti: susu, mentega, ragi, keju. Pengertian dermatitis menurut wikipedia adalah peradangan hebat yang menyebabkan pembentukan lepuh atau gelembung kecil (vesikel) pada kulit hingga akhirnya pecah dan mengeluarkan cairan. Keilosis adalah radang dangkal pada sudut bibir yang ditandai dengan kulit yang mengelupas dan pecah-pecah.
- **Fungsi Vitamin B3** adalah untuk mencegah penyakit pelaggra. Sumber makanan yang mengandung vitamin B3 yaitu ikan, hati, telur, dan sayur-sayuran. Pengertian Pelaggra yaitu suatu penyakit yang disebabkan oleh

kekurangan niacin (vitamin B3) dalam makanannya dan sudah kronis.

- **Fungsi Vitamin B5** yaitu untuk mencegah insomnia dan meningkatkan nafsu makan. Contoh makanan yang mengandung vitamin B5 antara lain seperti: buah-buahan, hati, dan ragi. Pengertian Insomnia adalah gangguan di mana orang tidak dapat mendapatkan cukup tidur atau sering disebut dengan penyakit sulit tidur.
- **Fungsi Vitamin C** adalah untuk menjaga kesehatan gusi, mencegah sariawan, mencegah penyakit skorbut dengan gejala gusi bengkak dan mudah berdarah. Sumber makanan yang mengandung vitamin C yaitu sayur-sayuran dan buah (seperti: jeruk, tomat, pepaya, cabai)
- **Fungsi Vitamin D** adalah membentuk dan memelihara tulang, mencegah penyakit rakitis dan osteoporosis. Sumber makanan yang mengandung vitamin D yaitu minyak ikan, kuning telur, mentega, ikan, dan susu.
- **Fungsi Vitamin E** adalah untuk menyuburkan rambut, menghaluskan kulit, dan sebagai pelindung sel-sel darah merah. Makanan yang mengandung vitamin E adalah kacang hijau, kedelai (biji-bijian,terutama yang sedang berkecambah), telur, susu.
- **Fungsi Vitamin K** adalah membantu proses pembentukan/pembekuan darah. Sumber makanan yang mengandung vitamin K yaitu sayuran hijau, susu, kuning telur, kedelai, kacang hijau, bayam, kangkung.

4. **Lemak**- *Fungsi lemak* adalah sebagai makanan cadangan, penghasil energi, pelindung tubuh dari pengaruh perubahan suhu, dan sebagai pelarut vitamin A, D, E, dan K.

5. **Mineral**- *Fungsi mineral* adalah sebagai pengatur proses metabolisme dalam tubuh. Jenis-jenis mineral yaitu kalsium, fosfor, flour, yodium, zat besi, dan tembaga.
 - Fungsi Kalsium adalah membentuk tulang dan gigi, mencegah osteoporosis (keropos tulang). Sumber bahan makanan: kacang-kacangan, biji-bijian, susu dan keju.
 - Fungsi Fosfor adalah membentuk tulang dan gigi, membantu pertumbuhan sel-sel dalam tubuh. Sumber bahan makanan yang mengandung Fosfor yaitu ikan, susu, kacang-kacangan dan keju.
 - Fungsi Flour adalah membentuk tulang dan gigi, mencegah kerusakan gigi, mencegah osteoporosis. Flour dapat ditemukan pada kuning telur, susu dan ikan laut.
 - Fungsi Yodium adalah mencegah penyakit gondok. Sumber bahan makanan yang mengandung Yodium adalah garam beryodium, ikan laut, sayuran hijau.
 - Fungsi Zat Besi adalah membentuk sel darah merah, mencegah penyakit anemia (kurang darah). Bahan makanan yang mengandung zat besi adalah bayam, kangkung, hati, susu, telur.
 - Fungsi Mineral Tembaga adalah mencegah anemia, mencegah gangguan pada sistem saraf. Sumber bahan

makanan yang mengandung Mineral Tembaga yaitu kacang-kacangan, kerang, hati.

6. **Air- Fungsi Air** adalah melarutkan zat makanan, mengatur suhu tubuh, dan melancarkan pencernaan makanan.

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

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

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

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

- a. Rumah Pemotongan Hewan, Rumah Pemotongan Unggas, Rumah Pemotongan Babi;
- b. Usaha budidaya unggas petelur;
- c. Usaha pemasukan, usaha pengeluaran;
- d. Usaha distribusi;

- e. Usaha ritel; dan atau
- f. Usaha pengolahan pangan asal hewan.

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

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

H. Identifikasi Masalah

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

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

C. Tujuan dan Kegunaan Naskah Akademik

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

13. Merumuskan permasalahan yang dihadapi Pemerintah dalam rangka Penyelenggaraan Rumah Potong Hewan.
14. Merumuskan alasan perlunya dibentuk Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Rumah Potong Hewan.
15. Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis dan yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Rumah Potong Hewan.
16. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan Rancangan

Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Rumah Potong Hewan.

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

D. Metode Penelitian

Naskah akademik merupakan salah satu langkah penting dalam proses legislasi, karena berperan sebagai “*quality control*” yang sangat menentukan kualitas suatu produk hukum. Naskah Akademik juga merupakan potret ataupun peta tentang berbagai hal terkait dengan peraturan perundang-undangan yang hendak diterbitkan. Dari potret tersebut akan ditentukan apakah peraturan tersebut akan melembagakan apa yang telah ada dan berjalan dimasyarakat atau membuat aturan yang bertentangan sehingga dapat mengubah masyarakat (*law as a tool of social engineering*).⁷⁵ Naskah Akademik memuat seluruh informasi yang diperlukan untuk mengetahui landasan pembuatan peraturan perundang-undangan yang baru termasuk tujuan dan isinya. Definisi lainnya dari sebuah naskah akademik dikemukakan oleh Jazim Hamidi, dimana Naskah Akademik memuat uraian yang berisi penjelasan tentang: (1) Perlunya sebuah peraturan harus dibuat, (2) Tujuan dan Kegunaan dari peraturan yang akan dibuat,

⁷⁵ Hikmahanto Juwana, “*Penyusunan Naskah Akademik Sebagai Prasyarat dalam Perencanaan Pembentukan Rancangan Undang-Undang*”, Makalah disampaikan pada Rapat Pembahasan Tahunan Prolegnas Pemerintah Tahun 2006, Cisarua Bogor.

(3) Materi-materi yang harus diatur peraturan tersebut dan (4) Aspek-aspek teknis penyusunan.⁷⁶

Penelitian ini menggunakan metode kepustakaan, yaitu metode penelitian hukum yang dilakukan melalui metode yuridis normatif yang dilakukan melalui kajian pustaka yang menelaah data sekunder, Peraturan Perundang-undangan, perjanjian, putusan pengadilan serta dokumen hukum pendukung lainnya. Metode penelitian hukum normatif (yuridis normatif) atau metode penelitian hukum kepustakaan yang merupakan metode atau cara yang dipergunakan di dalam penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang ada (data sekunder).⁷⁷ Tahapan pertama penelitian hukum normatif adalah penelitian yang ditujukan untuk mendapatkan hukum obyektif (norma hukum), yaitu dengan mengadakan penelitian terhadap masalah hukum. Tahapan kedua penelitian hukum normatif adalah penelitian yang ditujukan untuk mendapatkan hukum subjektif (hak dan kewajiban)⁷⁸.

Penelitian yang dilakukan bersifat deskriptif yaitu menggambarkan gejala-gejala di lingkungan masyarakat terhadap suatu kasus yang diteliti, pendekatan yang dilakukan yaitu pendekatan kualitatif yang merupakan tata cara penelitian yang

⁷⁶ Mahendra Putra Kurnia dkk, *Pedoman Naskah Akademik PERDA Partisipatif (Urgensi, Strategi, dan Proses Bagi Pembentukan Perda yang baik)*, Kreasi Total Media (KTM), Yogyakarta, cetakan pertama, 2007, hlm. 30

⁷⁷ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Cetakan ke-11. Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2009, hlm. 13-14.

⁷⁸ Hardijan Rusli, "Metode Penelitian Hukum Normatif: Bagaimana?", *Law Review Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan*, Volume V No. 3 Tahun 2006, hlm. 50.

menghasilkan data deskriptif⁷⁹, digunakannya pendekatan kualitatif bertujuan untuk mengerti atau memahami gejala yang diteliti⁸⁰. Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk menarik azas-azas hukum (*rechtsbeginselen*) yang dapat dilakukan terhadap hukum positif tertulis maupun hukum positif tidak tertulis⁸¹.

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

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

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

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

80 *Ibid.*

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

pemahaman dan pengertian atas bahan hukum lainnya. Bahan hukum yang dipergunakan adalah Kamus Besar Bahasa Indonesia.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

D. Kajian Teoritis

Dalam rangka pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, termasuk dalam rangka pembentukan Peraturan Daerah maka substansi pengaturan penormaan dalam isi materi Peraturan Daerah itu seharusnya dilandaskan pada kajian teoretis sebagai landasan teori untuk memperkuat penormaan dalam Peraturan Daerah.

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

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maka kebijakan politik hukum yang ditempuh oleh pemerintah terhadap pemerintahan daerah yang dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan, menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah, dengan mempertimbangkan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)⁸².

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

a. Peningkatan pelayanan.

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

⁸² Siswanto Sunarno, 2009, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Cetakan Ketiga, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 2.

perizinan, dispensasi, surat keterangan kependudukan, dan sebagainya.

b. Pemberdayaan dan peran serta masyarakat.

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

c. Peningkatan daya saing daerah

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

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dilaksanakan dengan asas otonomi daerah yang merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan. dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan sebagaimana tersebut di atas, dilaksanakan dengan asas-asas sebagai berikut⁸³:

j. Asas desentralisasi, adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom

⁸³ *Ibid.*, hlm. 7.

untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

- k. Asas dekonsentrasi, adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.
- l. Asas tugas pembantuan, adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa, dari pemerintah provinsi kepada pemerintah kabupaten/kota dan/atau desa, serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Konsep pemikiran tentang otonomi daerah, mengandung pemaknaan terhadap eksistensi otonomi tersebut terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah, yaitu:

- a. bahwa prinsip otonomi daerah dengan menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya, artinya daerah diberikan kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat;
- b. bahwa prinsip otonomi daerah dengan menggunakan prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada, serta berpotensi

untuk tumbuh, hidup, dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah.

Dengan demikian, isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Sedangkan otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional⁸⁴.

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

Selain itu, penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antara daerah yang satu dengan daerah yang lain serta hubungan antar daerah dengan pemerintah. Hal ini berarti, daerah tersebut mampu membangun kerjasama antar daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar daerah dalam kerangka NKRI. Berdasarkan asas umum pemerintahan ini, yang menjadi urusan pemerintahan daerah meliputi⁸⁵:

⁸⁴ *Ibid.*, hlm. 8.

⁸⁵ *Ibid.*, hlm. 9.

- j. Bidang legislasi, yakni atas prakarsa sendiri membuat Peraturan Daerah (Perda) yang meliputi Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, dan Peraturan Kepala Daerah (Perkada) yang meliputi Peraturan Gubernur dan Peraturan Bupati/Walikota.
 - k. Masalah perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemerintah daerah adalah suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan bertanggung jawab dalam rangka pendanaan penyelenggaraan dekosentrasi dan tugas pembantuan.
 - 1. Perencanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah.
3. Kewenangan Pemerintah Daerah membentuk Peraturan Daerah
- Sebagai daerah otonom, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota berwenang untuk membuat Peraturan Daerah yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah. Hal itu ditegaskan dalam Pasal 236 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang

Pemerintahan Daerah. Substansi atau materi muatan Peraturan Daerah adalah:

- a. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan;
dan
- b. penjabaran lebih lanjut ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Selain materi muatan tersebut, Peraturan Daerah juga dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan. Kewenangan Pemerintah Daerah membentuk Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud dalam penjelasan di atas, dapat digolongkan dalam dua hal, yaitu:

- a. Kewenangan Atribusi.

Kewenangan Atribusi Pemerintah Daerah dalam membentuk Peraturan Daerah adalah kewenangan yang diperolehnya dari Peraturan Perundang-undangan. Kewenangan Atribusi Pemerintah Daerah dalam pembentukan Peraturan Daerah terlihat dari ketentuan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa: “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain, untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”, dan Pasal 236 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa: “Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Peraturan daerah.

b. Kewenangan Delegasi.

Kewenangan delegasi dari Pemerintah Daerah dalam pembentukan Peraturan Daerah adalah kewenangan yang diperoleh dari Peraturan Perundang-undangan yang memerintahkan pembentukan Peraturan Daerah. Artinya, Peraturan Daerah dibentuk untuk melaksanakan/ menjabarkan Peraturan Perundang-undangan yang memerintahkan dibentuknya Peraturan Daerah.

Dalam ketentuan pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁸⁶

Pembagian kekuasaan dalam negara yang berbentuk Kesatuan, seperti Indonesia, asasnya adalah seluruh kekuasaan dalam negara berada di tangan pemerintah pusat. Walaupun demikian

⁸⁶ Lihat pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

hal itu tidak berarti bahwa seluruh kekuasaan berada di tangan pemerintah pusat, karena ada kemungkinan mengadakan dekonsentrasi kekuasaan ke daerah lain dan hal ini tidak diatur dalam konstitusi. Hal ini berbeda dengan negara kesatuan yang bersistem desentralisasi. Dalam konstitusi negara tersebut terdapat suatu ketentuan mengenai pemencaran kekuasaan tersebut (desentralisasi)⁸⁷.

Secara yuridis formal, landasan hukum dari penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia adalah Pasal 18 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengamanatkan beberapa hal, diantaranya yaitu :

16. Bahwa Negara Republik Indonesia terdiri atas daerah provinsi, daerah provinsi terdiri atas daerah kabupaten dan kota yang mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang;
17. Pemerintah daerah tersebut baik provinsi maupun kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan;
18. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.
19. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah.

⁸⁷ Sri Soemantri. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, (Bandung: Alumni, 1987), hal. 65.

20. Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengartikan pemerintah daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom, dimana daerah otonom menurut undang-undang ini adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Peraturan merupakan hukum yang *in abstracto* atau general norm yang sifatnya mengikat umum dan tugasnya adalah mengatur hal-hal yang bersifat umum (general). Secara teoretis, Istilah perundang-undangan (legislation, wetgeving, atau gesetzgebung) mempunyai dua pengertian, yaitu :

7. perundang-undangan merupakan proses pembentukan /proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.
8. perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah⁸⁸.

⁸⁸ Ibid. hlm 133-134.

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

Selanjutnya terhadap Pengaturan Rumah Potong Hewan dapat dijelaskan dasar dari pemakaian atau penggunaan kata Pengaturan yang berasal dari kata dasar “atur” bila dilihat dari terjemahan dalam kamus besar bahasa Indonesia online kata “pengaturan” berarti proses, cara, perbuatan⁸⁹.

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

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

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

⁸⁹ Kamus Besar Bahasa Indonesia Online Pranala (*link*): <http://kbbi.web.id/atur>

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

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

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

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

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

Kesehatan masyarakat veteriner merupakan penyelenggaraan kesehatan hewan dalam bentuk :

a. pengendalian dan penanggulangan zoonosis;

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

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

- dalam rangka menjamin produk hewan yang aman, sehat, utuh, dan halal, Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai kewenangannya melaksanakan pengawasan, pemeriksaan, pengujian, standardisasi, sertifikasi, dan registrasi produk hewan.
- pengawasan dan pemeriksaan produk hewan berturut-turut dilakukan di tempat produksi, pada waktu pemotongan, penampungan, dan pengumpulan, pada waktu dalam keadaan segar, sebelum pengawetan, dan pada waktu peredaran setelah pengawetan.
- standardisasi, sertifikasi, dan registrasi produk hewan dilakukan terhadap produk hewan yang diproduksi di dan/atau dimasukkan ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk diedarkan dan/atau dikeluarkan dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- produk hewan yang diproduksi di dan/atau dimasukkan ke wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk diedarkan wajib disertai sertifikat veteriner dan sertifikat halal.

- c. penjaminan higiene dan sanitasi;
- d. pengembangan kedokteran perbandingan; dan
- e. penanganan bencana.

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

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

Selain itu juga harus memenuhi persyaratan higiene dan sanitasi⁹⁰. Higiene⁹¹ dan sanitasi⁹² merupakan kegiatan menjaga, memelihara dan mempertahankan kesehatan daging serta peralatan-peralatan yang digunakan di rumah potong hewan. Sehingga untuk pengaturan rumah potong hewan harus mengacu pada ketentuan teknis yang diatur dalam Peraturan Menteri Pertanian.

Alasan kenapa rumah pemotongan hewan harus diatur adalah agar norma-norma dimasyarakat terhadap kebiasaan pemotongan hewan yang baik dan layak yang biasanya dilakukan berdasarkan atau berkaitan dengan ajaran agama tetap dapat dilaksanakan dengan tersistem, pemotongan hewan yang tersistem

⁹⁰ Pasal 35 Peraturan Menteri Pertanian Nomor 13/Permentan/OT.140/I/2010

⁹¹ Kamus Besar Bahasa Indonesia Online Pranala (*link*): <http://kbbi.web.id/higiene>

⁹² Kamus Besar Bahasa Indonesia Online Pranala (*link*): <http://kbbi.web.id/sanitasi>

tersebut dapat dilakukan di rumah potong hewan. Bukan hanya tersistem tetapi juga akan memenuhi kriteria Aman, Sehat, Utuh dan Halal (ASUH) sesuai dengan norma dan keyakinan dimasyarakat dan untuk mengakomodir hal tersebut maka dalam peraturan menteri terdapat beberapa jenis rumah potong hewan dengan petunjuk teknis masing-masing.

Dengan adanya rumah potong hewan maka peredaran daging yang dihasilkan melalui proses di rumah potong hewan sudah pasti terjamin, sehingga masyarakat yang mengkonsumsi daging tersebut akan mendapat jaminan daging yang memenuhi kriteria ASUH. Karena pada kenyataan bahwa masyarakat sering dihadapkan dengan beredarnya daging tiren (mati kemaren) dan juga daging glongongan (daging yang dijual setelah melalui proses yang tidak wajar)⁹³ yang tidak sesuai dengan kriteria ASUH.

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

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

⁹³ [https://id.wikipedia.org/wiki/Glongongan_\(daging\)](https://id.wikipedia.org/wiki/Glongongan_(daging)) diunduh tanggal 18 April 2017 pukul 14.00 WIB.

pembayaran guna memenuhi kebutuhan dan/atau kepentingan masyarakat.

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

Ada beberapa alasan pentingnya perhatian pemerintah terhadap pelayanan publik antara lain:⁹⁴

- a. Instansi pemerintah pada umumnya menyelenggarakan kegiatan yang bersifat monopoli, sehingga tidak terdapat iklim kompetisi didalam, padahal tanpa kompetisi tidak akan tercipta efisiensi dan peningkatan kualitas.
- b. Dalam menjalankan kegiatan, aparatur pemerintah lebih mengandalkan kewenangan dari pada berbuat jasa ataupun kebutuhan masyarakat.

⁹⁴ Sadu Wasistiono dalam Nomensen Sinamo, *Hukum Administrasi Negara*, Jala Permata Aksara, Jakarta, 2010, hlm. 64

- c. Belum atau tidak diadakan akuntabilitas terhadap kegiatan suatu instansi pemerintah, baik akuntabilitas vertikal kebawah, kesamping, maupun keatas. Hal ini disebabkan oleh adanya tolak ukur kinerja setiap instansi pemerintah yang dibakukan secara nasional berdasarkan tanda yang dapat diterima secara umum.
- d. Dalam aktivitasnya aparat pemerintah seringkali terjebak pada pandangan “*ectic*” yakni mengutamakan pandangan dan keinginan birokrasi.
- e. Kesadaran anggota masyarakat pada hak dan kewajiban sebagai warga negara maupun sebagai konsumen masih relatif rendah, sehingga mereka cenderung menerima begitu saja terlebih layanan yang diberikan bersifat cuma-cuma.

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

dan (4) terwujudnya perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Secara teoritis tujuan pelayanan publik adalah memberikan kepuasan kepada masyarakat, untuk itu dituntut kualitas pelayanan yang baik yang tercermin dalam pelayanan prima. Untuk meningkatkan kualitas dan menjamin penyediaan pelayan publik, maka dalam penerapannya harus disesuaikan dengan asas umum pemerintahan yang baik yang terdiri dari: asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggara negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas, asas akuntabilitas, asas efisiensi dan asas efektifitas. Dengan demikian, diharapkan mampu memberikan perlindungan bagi setiap warga negara dan penduduk dari penyalahgunaan wewenang didalam penyelenggaraan pelayanan publik.

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

kepada warga negaranya.⁹⁵ Diharapkan Pelayanan Publik dalam penyelenggaraan Pengaturan Rumah potong Hewan di Kota Palangka Raya dapat dilaksanakan sebagaimana ketentuan yang berlaku.

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

Berdasarkan kajian teoritik di atas, maka dalam kerangka perumusan Rancangan Peraturan Daerah Kota Palangka Raya, digunakan beberapa asas mendasar sebagai kerangka paradigmatis produk hukum daerah yang partisipatif dan memenuhi kaedah peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁹⁶

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

- d. kejelasan tujuan adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

⁹⁵ Denis L. Toruan, *Reformasi Pelayanan Perizinan dan Pembangunan Daerah: Cerita Sukses Tiga Kota (Purbalingga, Makassar, dan Banjarbaru)*, Masyarakat Transparansi Indonesia, Jakarta, 2010, hlm.22

⁹⁶ Kementrian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, *Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah*, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, Jakarta, 2011, hlm. 16.

- b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang, Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.
- c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.
- d. dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat baik secara filosofis, sosiologis maupun yuridis.
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- f. kejelasan rumusan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. keterbukaan adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan,

pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan menurut Modoeng, suatu peraturan perundang-undangan yang baik dapat dilihat dari beberapa segi⁹⁷:

j. Ketepatan

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

k. Kesesuaian

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

l. Aplikatif

Peraturan perundang-undangan tersebut secara aplikatif harus dapat dilaksanakan (*applicable*) dan menjamin kepastian. Suatu peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan daya dukung lingkungan, baik lingkungan pemerintahan yang akan melaksanakan maupun masyarakat

⁹⁷ *Ibid*, hlm. 73-75.

tempat peraturan perundang-undangan itu berlaku. Daya dukung tersebut antara lain berkaitan dengan ketenagaan, keuangan, kondisi masyarakat dan sebagainya. Peraturan perundang-undangan harus memberikan kepastian, baik bagi pemerintah maupun masyarakat.

Menurut Van der Viles, untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang baik perlu diperhatikan berbagai asas (*beginselen van behoorlijke regelgeving*), yang terdiri dari⁹⁸ :

16. Asas tujuan yang jelas
17. Asas organ/lembaga yang tepat
18. Asas perlunya peraturan
19. Asas dapat dilaksanakan
20. Asas konsensus

Asas-asas materil, terdiri dari⁹⁹ :

16. Asas tentang terminologi yang jelas
17. Asas tentang dapat dikenali
18. Asas perlakuan yang sama dalam hukum
19. Asas kepastian hukum
20. Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.

Asas-asas yang dikemukakan oleh Van der Viles tersebut, sebagaimana diuraikan oleh Attamimi¹⁰⁰ dalam disertasinya dapat diterima di negara kita, karena terdapat kesesuaian dengan

⁹⁸ Lihat Hamid Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita V*, Disertasi, Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 335-343.

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ *Ibid.*

sistem pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Penjelasan dari asas-asas formal dan materil tersebut adalah sebagai berikut :

31. Asas tujuan yang jelas, yaitu setiap peraturan perundang-undangan harus dapat mencerminkan dengan jelas tujuan atau sasaran yang hendak dicapai. Tujuan atau sasaran tersebut tidak lain dari berbagai kebijakan (umum atau khusus), baik dalam bidang perundang-undangan maupun dalam bidang-bidang lainnya. Termasuk perkiraan mengenai akibat, seperti beban masyarakat atau negara yang akan ditimbulkan.
32. Asas organ yang tepat, asas ini menegaskan bahwa peraturan perundang-undangan hanya dapat dibuat oleh pejabat yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.
33. Asas perlunya peraturan, yaitu peraturan perundang-undangan yang dibuat berdasarkan alternatif untuk menyelesaikan suatu masalah pemerintah selain dengan membentuk peraturan perundang-undangan. Prinsip asas ini terkait dengan fungsi pemerintah yang aktif dan bertumpu pada asas legalitas.
34. Asas dapat dilaksanakan, yaitu peraturan perundang-undangan dibuat dengan memperhatikan kemungkinan pelaksanaannya. Suatu peraturan perundang-undangan, seperti reaksi keras masyarakat, menimbulkan beban bagi

negara yang begitu besar, ketidaksiapan aparat dan sebagainya.

35. Asas konsensus, asas ini bertitik tolak pada pemikiran bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan pada hakekatnya haruslah dipandang sebagai langkah awal untuk mencapai tujuan-tujuan yang disepakati bersama oleh pemerintah dan rakyat.
36. Asas tentang terminologi yang jelas, asas ini menghendaki agar peraturan perundang-undangan dapat dimengerti oleh masyarakat dan rakyat, baik mengenai kata-katanya maupun struktur atau susunannya.
37. Asas dapat dikenali, setiap peraturan perundang-undangan pada dasarnya harus dapat diketahui secara wajar oleh yang berkepentingan. Asas ini dilaksanakan dengan cara pengundangan atau cara-cara publikasi lainnya.
38. Asas persamaan di depan hukum, dalam hal ini tidak boleh adanya peraturan perundang-undangan yang ditujukan hanya pada sekelompok orang tertentu, karena akan mengakibatkan adanya ketidaksamaan dan kesewenang-wenangan di depan hukum terhadap anggota-anggota masyarakat.
39. Asas kepastian hukum, peraturan perundang-undangan harus menjamin kepastian bagi setiap orang yang berkepentingan. Kepastian ini dapat diperoleh dengan dua cara. Pertama, peraturan perundang-undangan dirumuskan dengan jelas dan tepat. Kedua, peraturan perundang-

undangan harus mempertimbangkan dengan baik kepentingan-kepentingan orang yang terkena dan pengaturan ketentuan peralihan yang cukup memadai.

40. Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual, asas ini bertujuan memberikan penyelesaian yang khusus bagi hal-hal atau keadaan-keadaan atau situasi tertentu, sehingga dengan demikian peraturan perundang-undangan dapat memberikan jalan keluar selain bagi masalah umum, juga bagi masalah-masalah khusus yang dihadapi bagi setiap anggota masyarakat.

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

- gg. pengayoman;
- hh. kemanusiaan;
- ii. kebangsaan;
- jj. kekeluargaan;
- kk. kenusantaraan;
- ll. bhinneka tunggal ika;
- mm. keadilan;
- nn. kesamaan kedudukan dalam hukum dan
- oo. pemerintahan;
- pp. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau

qq. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Selain dari asas-asas diatas, Peraturan Daerah sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan dan produk hukum daerah dapat memuat asas lain sesuai substansi Peraturan Daerah yang bersangkutan. Selain itu, DPRD dan pemerintah daerah dalam menetapkan Peraturan Daerah harus mempertimbangkan unsur kearifan lokal/daerah, sehingga peraturan yang dibentuk tidak hanya sesuai dengan sistem hukum nasional melainkan juga mencerminkan karakteristik daerah.

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

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

Secara administrasi Kota Palangka Raya berbatasan dengan:

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

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

572,00 KM² dan 1.053,14 KM². Jumlah penduduk Kota Palangka Raya per 31 Desember 2011 sebanyak 224.663 orang, terdiri dari 114.898 (51,14%) laki-laki dan 109.765 (48,86%) perempuan. Tingkat kepadatan penduduk rata-rata 84 orang tiap Km², dengan sebaran penduduk tidak merata, sebagian besar terkonsentrasi di Kecamatan Pahandut dan Kecamatan Jekan Raya (86,79%) dan sisanya (13,21%) tersebar di Kecamatan Bukit Batu, Kecamatan Sabangau dan Kecamatan Rakumpit.

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

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

Kebutuhan masyarakat akan pangan khususnya daging yang sehat merupakan bagian dari pemenuhan hak asasi manusia dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu Pemerintah Daerah harus menjaga kebutuhan pangan terutama

daging ternak yang baik dan sehat bagi warganya, dimana salah satunya dengan cara membangun Rumah Potong Hewan dan menjamin kepastian hukumnya dengan cara membuat Peraturan Daerah yang mengatur tentang Rumah Potong Hewan.

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

Bahwa tujuan utama adanya Rumah Potong Hewan adalah dalam rangka menjamin kualitas hasil pemotongan hewan yang aman, sehat, utuh dan halal tentunya perlu disediakan fasilitas dan pelayanan pemotongan hewan yang memenuhi persyaratan. Hal ini juga erat kaitannya dalam rangka pengendalian dan pengawasan serta pemberian pelayanan terhadap masyarakat yang akan melakukan pemotongan hewan agar memenuhi persyaratan kesehatan dan layak untuk dikonsumsi.

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

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Penerapan otonomi daerah memberikan ruang yang cukup besar bagi daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya. Berkaitan dengan kebijakan di daerah, Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Pemerintah Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Ketentuan tersebut juga tercantum dalam Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang menegaskan bahwa daerah membentuk Peraturan Daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Selain itu, Peraturan Daerah juga merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah dan materi muatan Peraturan Daerah dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Oleh karena itu, untuk membentuk peraturan yang sesuai dengan proses

pembentukan peraturan perundang-undangan yang telah ditentukan, perlu dilakukan analisis terhadap peraturan perundang-undangan terkait yang menjadi landasan hukum dari peraturan yang akan dibuat. Adapun peraturan yang menjadi landasan hukum dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kota Palangka Raya tentang Pengaturan Rumah Potong Hewan diantaranya:

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

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

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

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

23. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 84, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5015) sebagaimana telah diubah dengan

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 perubahan atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan

Dalam Undang-Undang ini disebutkan bahwa:

Pasal 62

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

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

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

Presiden sebagai Kepala Pemerintahan. Dalam ketentuan Pasal 9 dinyatakan bahwa:

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

Untuk urusan konkuren atau urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota dibagi menjadi urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. **Urusan pemerintahan wajib** adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh semua daerah, sedangkan **urusan pemerintahan pilihan** adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki daerah. Berdasarkan Pasal 9 ayat (3)

dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tersebut jelas bahwa urusan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan bagi Daerah untuk melaksanakan otonomi daerah. Kemudian dalam Pasal 11 disebutkan bahwa:

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

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

- m. pendidikan;
- n. kesehatan;
- o. pekerjaan umum dan penataan ruang;
- p. perumahan rakyat dan kawasan permukiman;

- q. ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
- r. sosial.

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

- kk. tenaga kerja;
- ll. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- mm. pangan;
- nn. pertanian;
- oo. lingkungan hidup;
- pp. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- qq. pemberdayaan masyarakat dan Desa;
- rr. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
- ss. perhubungan;
- tt. komunikasi dan informatika;
- uu. koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- vv. penanaman modal;
- ww. kepemudaan dan olah raga;
- xx. statistik;
- yy. persandian;
- zz. kebudayaan;
- aaa. perpustakaan; dan
- bbb. kearsipan.

Sedangkan urusan pemerintahan pilihan meliputi:

- q. kelautan dan perikanan;
- r. pariwisata;

- s. pertanian;
- t. kehutanan;
- u. energi dan sumber daya mineral;
- v. Perdagangan;
- w. perindustrian; dan
- x. transmigrasi.

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

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

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

Pasal 4

- (1) Penjaminan Higiene dan Sanitasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) huruf a dilaksanakan dengan menerapkan cara yang baik pada rantai produksi produk Hewan.
- (2) Cara yang baik pada rantai produksi produk Hewan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi cara yang baik:
 - a. di tempat budidaya;
 - b. di tempat produksi pangan asal Hewan;
 - c. di tempat produksi produk Hewan nonpangan;
 - d. **di rumah potong Hewan;**
 - e. di tempat pengumpulan dan penjualan; dan
 - f. dalam pengangkutan.

- (3) Unit Usaha produk Hewan yang telah menerapkan cara yang baik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) secara terus menerus, diberikan Nomor Kontrol Veteriner.

Paragraf 5

Cara yang Baik di Rumah Potong Hewan

Pasal 8

- (1) Pemotongan Hewan potong yang dagingnya diedarkan harus dilakukan di rumah potong Hewan yang:
 - a. memenuhi persyaratan teknis yang diatur oleh Menteri; dan
 - b. menerapkan cara yang baik.
- (2) Pendirian rumah potong Hewan harus memenuhi persyaratan teknis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a.
- (3) Cara yang baik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dilakukan dengan:
 - a. pemeriksaan kesehatan Hewan potong sebelum dipotong;
 - b. penjaminan kebersihan sarana, prasarana, peralatan, dan lingkungannya;
 - c. penjaminan kecukupan air bersih;
 - d. penjaminan kesehatan dan kebersihan personel;
 - e. pengurangan penderitaan Hewan potong ketika dipotong;
 - f. penjaminan penyembelihan yang Halal bagi yang dipersyaratkan dan bersih;
 - g. pemeriksaan kesehatan jeroan dan karkas setelah Hewan potong dipotong; dan
 - h. pencegahan tercemarnya karkas, daging, dan jeroan dari bahaya biologis, kimiawi, dan fisik.
- (4) Pemeriksaan kesehatan Hewan potong sebelum dipotong dan pemeriksaan kesehatan jeroan dan karkas setelah Hewan potong dipotong sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan huruf g harus dilakukan oleh Dokter Hewan di rumah potong Hewan atau paramedik Veteriner di bawah Pengawasan Dokter Hewan Berwenang.

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

Dalam Pasal 1 Peraturan Menteri ini dijelaskan bahwa:

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

Sedangkan dalam Pasal 2 dijelaskan:

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

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

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

Peraturan yang dibentuk merupakan aturan yang memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek dan mampu mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.

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

J. Landasan Filosofis

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

Landasan filosofis dari Pengaturan Rumah Potong Hewan pada dasarnya bertujuan untuk mengelola suatu penataan tempat

pelaksanaan aktivitas pemotongan daging hewan, mulai dari letak/lokasi bangunan, persyaratan bangunan, tata cara penanganan limbah serta tata cara pemotongan daging yang sesuai dengan standar.

Dibuatnya suatu regulasi terhadap semua ketentuan yang harus dilaksanakan dalam Pemotongan Hewan maupun pembangunan sarana dan prasarana pemotongan hewan bertujuan untuk membuat suatu keseragaman penanganan (standar operasional) kegiatan membangun rumah potong hewan serta kegiatan memotong hewan yang pada intinya harus dipenuhi demi kenyamanan, keamanan dan juga kesehatan.

K. Landasan Sosiologis

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

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa dengan adanya Peraturan Daerah Pengaturan Rumah Potong Hewan memberikan

dampak positif bagi keterjaminan peredaran daging yang ASUH bagi masyarakat, terjaga nyaman bagi lingkungan dikarenakan pengelolaan limbah yang terencana. Selain itu juga akan membuka lapangan usaha serta mampu menyumbang Pendapatan Asli daerah dari retribusi Rumah Potong Hewan.

L. Landasan Yuridis

Asas pembentukan dan materi muatan Peraturan Daerah berpedoman pada ketentuan Peraturan Perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia¹⁰¹.

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

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH

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

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

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

1. BAB I KETENTUAN UMUM

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

2. BAB II RUANG LINGKUP

Ruang lingkup yang diatur meliputi :

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

3. BAB III RPH

Mengatur :

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

4. BAB IV UPD

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

5. BAB V PERSYARATAN HIGIENE DAN SANITASI

Mengatur :

Hygiene sanitasi yang dapat memastikan bahwa cara produksi karkas, daging dan jeroan dapat diterapkan dengan baik dan konsisten tanpa mkelibat kan bahan berbahaya dengan menjaga

sanitasi bangunan, lingkungan produksi, peralatan dan baju kerja karyawan secara efektif serta sarana pendukung lainnya.

6. BAB VI SUMBER DAYA MANUSIA

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

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

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

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

27. BAB VII IZIN MENDIRIKAN RPH DAN/ATAU UPD

Mengatur tentang mekanisme dalam mendirikan RPH maupun UPD.

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

Mengharuskan setiap orang atau badan usaha yang melakukan usaha pemotongan hewan dan/atau penanganan daging harus memiliki izin usaha dari Walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Membuat jenis usaha pemotongan hewan berdasarkan pola pengelolaannya yaitu :

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

Serta mengatur Kategori usaha pemotongan hewan

9. BAB IX PELAYANAN KESEHATAN MASYARAKAT VETERINER

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

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

10. BAB X PEMOTONGAN HEWAN DILUAR RPH

Mengatur pengecualian pemotongan hewan tidak dilakukan di RPH dikarenakan:

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

11. BAB XI PEMBINAAN DAN PENGAWASAN

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

12. BAB XII SANKSI ADMINISTRATIF

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

Sanksi dapat berupa :

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

13. BAB XIII KETENTUAN PENYIDIKAN

Penyidikan selain Pejabat Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia, Pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu yang lingkup tugas dan dari tanggung jawabnya meliputi peternakan dan kesehatan hewan diberi wewenang khusus sebagai penyidik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

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

14. BAB XIV KETENTUAN PIDANA

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

15. BAB XV KETENTUAN PERALIHAN

Memuat penyesuaian pengaturan tindakan hukum atau hubungan hukum yang sudah ada berdasarkan Peraturan

Perundang-undangan yang lama terhadap Peraturan Perundang-undangan yang baru, yang bertujuan untuk:

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

16. BAB XVI KETENTUAN PENUTUP

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

BAB VI

PENUTUP

G. Kesimpulan

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

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

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

Landasan yuridis yang mendasari dibentuknya Peraturan Daerah tentang Pengaturan Rumah Potong Hewan adalah bahwa untuk memberikan arah, landasan dan kepastian hukum bagi semua pihak yang terkait dalam penyelenggaraan rumah potong hewan, maka diperlukan suatu pengaturan secara khusus;

16. Sasaran yang akan dituju adalah terciptanya Kota Palangka Raya yang sehat akan pangan khususnya bahan

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

H. Saran

7. Tim Naskah Akademik berpendapat bahwa perlu adanya Rancangan Peraturan Daerah Kota Palangka Raya tentang Pengaturan Rumah Potong Hewan, yang akan dijadikan acuan

atau landasan hukum dalam penyelenggaraan Rumah Potong Hewan di wilayah Kota Palangka Raya..

8. Untuk mendukung pelaksanaan dan penegakan Perda tentang Pengaturan Rumah Potong Hewan diharapkan Pemerintah Kota Palangka Raya (Pemko) menyiapkan lokasi yang tidak bertentangan dengan rencana umum tata ruang dan rencana detail tata ruang wilayah Kota Palangka Raya, disamping itu Pemko melalui dinas terkait sebagai leading sektor pelaksanaan Perda Pengaturan Rumah Potong Hewan harus saling bersinergi dalam perumusan peraturan petunjuk teknis melalui Peraturan Walikota yang diamanatkan oleh Perda sehingga arah tujuan dan pelaksanaan Perda menjadi jelas. Selain itu aparat penegak Perda juga harus menyiapkan SDM untuk mengantisipasi pelanggaran Perda yang mungkin terjadi.
9. Pemerintah Kota Palangka Raya juga wajib melakukan monitoring terhadap keberadaan dan aktivitas RPH, hal tersebut dilakukan untuk mengetahui sejauh mana proses penerapan Perda RPH, apakah substansi Perda sudah kompleks atau bahkan ada substansi Perda yang menjadi kendala dalam pengaturan RPH. Dari rangkaian monitoring tersebutlah dapat dijadikan dasar evaluasi oleh instansi terkait terhadap Perda RPH apakah Perda tersebut sudah dapat berjalan sebagaimana mestinya atau masih perlu penyempurnaan lebih lanjut.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-undangan :

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

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

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

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen;

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

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik;

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

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

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

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

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

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

Buku :

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

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

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

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

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

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

Website :

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

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

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

KATA PENGANTAR

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

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

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

Sekian dan terima kasih.

Palangka Raya,

2017

Tim Penyusun,

DAFTAR ISI

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

NASKAH AKADEMIK

RANCANGAN PERATURAN DAERAH
TENTANG
PENGATURAN RUMAH POTONG HEWAN



Tim Penyusun :

38. Dra. SITTI MASMAH.W
39. SRI SULASTRI, S.H., M.Si
40. Dr. SABIAN USMAN, S.H., M.Si
41. C.H. KADARISMANTO, S.H
42. M. SAUBARI KUSMIRAN, S.P
43. DOAA R.D MADDOLANGAN, S.H
44. KASIANUS, S.Pt
45. WALSTER, S.H
46. YULLI, S.Pi
47. MUHAMMAD SAIFUL MUJAB, S.Hi
48. NADA, S.H

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

BAB I

PENDAHULUAN

I. Latar Belakang

Secara geografis, Kota Palangka Raya terletak pada 113°30' - 114°07' Bujur Timur dan 1°35' - 2°24' Lintang Selatan. Wilayah Kota Palangka Raya mempunyai luas wilayah 2.678,51 Km² (267.851 Ha), yang dibagi ke dalam 5 (lima) kecamatan, yaitu Kecamatan Pahandut seluas 117,25 Km², Kecamatan Sabangau seluas 583,50 Km², Kecamatan Jekan Raya seluas 352,62 Km², Kecamatan Bukit Batu seluas 572,00 Km² dan Kecamatan Rakumpit seluas 1.053,14 Km². Luas wilayah sebesar 2.678,51 Km² dapat dirinci sebagai berikut :¹⁰²

- | | |
|---------------------|----------------------------|
| 1. Kawasan Hutan | : 2.485,75 Km ² |
| 2. Tanah Pertanian | : 12,65 Km ² |
| 3. Perkampungan | : 45,54 Km ² |
| 4. Areal Perkebunan | : 22,30 Km ² |
| 5. Sungai dan Danau | : 42,86 Km ² |
| 6. Lain-lain | : 69,41 Km ² |

Dari data di atas, kawasan Hutan di Palangka Raya memiliki luas wilayah yang besar, yaitu 2.485,75 Km², yang letaknya terbagi ke wilayah kecamatan-kecamatan yang rentan dapat menimbulkan bencana kebakaran hutan dan lahan. Kota Palangka Raya memiliki ciri khas tersendiri dari letak geografis daerahnya yang jauh dari

¹⁰²Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Palangka Raya. 2009. *Kota palangka Raya dalam Angka (Palangka Raya City in Figures)*. Palangka Raya: Badan Pusat Statistik Kota Palangka Raya, hlm. 3.

permukaan laut, namun dilewati oleh aliran-aliran sungai yang membentang mengelilingi lintas kabupaten dan Kota dalam Provinsi Kalimantan Tengah.

Palangka Raya memiliki 2 (dua) musim yaitu musim kemarau dan musim hujan. Pada musim kemarau yang cukup panjang dapat menimbulkan bencana alam dan sosial bagi masyarakat kota palangka raya berupa bencana kebakaran baik hutan, lahan , pekarangan dan pemukiman sehingga dapat menimbulkan dampak yang negatif dan merugikan dalam berbagai bidang misalnya bidang transportasi, pendidikan, kesehatan, perdagangan dan bidang lainnya. Sedangkan apabila musim hujan tiba dengan intensitas yang tinggi juga dapat menimbulkan bencana banjir terhadap daerah yang datarannya rendah atau daerah rawa, banyak sungai atau danau serta draenase yang berbagai macam luas dan jenisnya, baik yang terbentuk secara alami atau ada yang sengaja dibuat oleh manusia, belum dapat menampung dan menyimpan air yang berasal dari air hujan yang deras sehingga dapat meluap kedaerah pemukiman penduduk yang memiliki dataran yang rendah.

Indonesia khususnya kota Palangka Raya merupakan wilayah yang cukup rawan mengalami bencana. Bencana merupakan peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan oleh faktor alam dan faktor non alam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda dan dampak psikologis.

Bencana yang diakibatkan oleh faktor alam antara lain berupa gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir, kekeringan, angin topan, dan tanah longsor. Sedangkan bencana yang diakibatkan oleh faktor non alam antara lain berupa kebakaran hutan kebakaran lahan, kebakaran pemukiman, gagal teknologi, gagal modernisasi, epidemik, dan wabah penyakit. Adapun bencana Sosial meliputi konflik antar kelompok, konflik antar komunitas masyarakat, konflik etnik dan teror.

Kota Palangka Raya Provinsi Kalimantan Tengah merupakan salah satu provinsi di Indonesia yang rentan terhadap bencana. Oleh karena itu diperlukan kesiapsiagaan terhadap bencana yang didukung oleh regulasi, baik berupa peraturan Walikota maupun peraturan daerah sehingga terbangun sinkronisasi lintas sektoral dalam penanganan bencana.

Agar penanggulangan bencana ke depan dapat dilaksanakan secara lebih sistematis dan memiliki landasan hukum yang jelas, maka pemerintah telah mengeluarkan Undang-Undang No 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Sesuai UU No 24 tersebut, penyelenggaraan penanggulangan bencana mencakup serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang beresiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, dan rehabilitasi. Salah satu unsur penting dalam upaya membangun sistem penanggulangan bencana alam ini adalah dengan mengevaluasi dan mengambil pelajaran penting dari kegiatan atau sistem penanggulangan bencana alam yang sudah dilakukan selama ini. Kekuatan dan keberhasilan maupun kelemahan dan kegagalan

dalam penanggulangan bencana alam yang telah dilakukan akan menjadi pelajaran penting untuk membangun sistem nasional penanggulangan bencana alam yang lebih baik di masa yang akan datang. Dengan demikian, kajian yang komprehensif terhadap kegiatan atau sistem penanggulangan bencana alam sepatutnya dapat dijadikan bahan pelajaran atau *lesson learned* untuk membentuk sistem penanggulangan bencana. Belum adanya mekanisme program perencanaan juga menjadi suatu catatan dalam pembahasan penanganan bencana. Perencanaan pembangunan nasional di Indonesia ternyata tidak mempunyai satu paragraf sekalipun tentang penanganan bencana. Unsur ini dibahas secara sambil lalu dalam kalimat-kalimat yang dihubungkan dengan sektor-sektor dalam perencanaan pembangunan tetapi sama sekali tidak mendapat alokasi perhatian. Tidak mengherankan bahwa jarang sekali, atau mungkin malah tidak pernah diketemukan, suatu rencana penanganan bencana yang koheren.¹⁰³

Pengurangan risiko bencana rupanya juga masih jauh dari khasanah bernegara dan pemerintahan di Indonesia. Belum ada mekanisme yang mendorong atau mengharuskan pemerintah untuk secara koheren dan berkala secara pasti menilai dan memantau ancaman - ancaman bencana. Tanpa itu pemerintah tidak pernah berpikir untuk mengumumkan kepada publik dan mendorong mereka untuk memperhitungkan ancaman- ancaman tersebut dalam pelaksanaan hajat hidup sehari-hari, yang terjadi adalah suatu

¹⁰³ Lihat Naskah Akademik RUU Penanggulangan Bencana, hlm 58. Diakses dari <http://mpbi.org/files/ruupb/Kajian%20Mekanisme%20Penanganan%20Bencana.pdf> tanggal 8 Desember 2013.

masyarakat yang tidak peka terhadap ancaman bencana dan bahkan perilaku pembangunan dan keseharian mereka cenderung meningkatkan kerentanan mereka terhadap bencana.

Dalam Undang-Undang Nomor Nomor 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana dinyatakan bahwa Pemerintah Daerah diwajibkan untuk menyelenggarakan penanggulangan bencana di daerahnya. Tanggung jawab Pemerintah Daerah tersebut meliputi pemenuhan hak masyarakat terkena bencana, melindungi dari dampak bencana dan melakukan pembangunan baik dalam bentuk fisik dan peningkatan kapasitas masyarakat untuk mengurangi risiko bencana dengan dana yang dialokasikan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Selain itu, Pemerintah Daerah juga memiliki hak untuk menetapkan kebijakan

Penanggulangan bencana di daerah hendaknya selaras dengan kebijakan pembangunan daerah dengan memasukkan unsur-unsur potensi alam dan teknologi yang ada di daerah. Sehubungan dengan undang-undang bencana tersebut, langkah-langkah penyusunan rencana penanggulangan bencana harus dilakukan di kota Palangka Raya Propinsi Kalimantan Tengah. Dalam konteks pengurangan risiko bencana, kota Palangka Raya dituntut untuk melaksanakan secara terpadu dan terencana. Nilai keterpaduan dapat diperoleh dengan cara melibatkan para pemangku kepentingan dalam proses penyusunan rencana pengurangan risiko bencana. Sedangkan nilai terencana dapat diperoleh dengan memadukan seluruh strategi pengurangan risiko bencana kedalam perencanaan pembangunan daerah. Kota Palangka Raya propinsi Kalimantan Tengah merupakan

salah satu daerah yang harus merancang rumusan kebijakan yang berorientasi terhadap pengarusutamaan pengurangan risiko bencana. Hal ini harus dilakukan karena semua pihak menyadari bahwa kota Palangka Raya adalah salah satu daerah yang memiliki potensi bencana dengan estimasi risiko yang cukup tinggi. Sehubungan dengan undang-undang bencana tersebut, kota Palangka Raya juga harus menyusun sebuah kebijakan pencegahan dan penanganan bencana berupa peraturan daerah.

Ada dua permasalahan penting yang sangat berkaitan dengan proses perumusan kebijakan dan aktor yang terlibat dalam pencegahan dan penanganan bencana. (1) Rencana Pembangunan tidak berorientasi kebencanaan, hal ini sangat terkait dengan proses pengidentifikasian permasalahan dalam rumusan kebijakan dan kepentingan semua pihak yang menjadi aktor penentu kebijakan pembangunan, misalnya Swasta Developer perumahan, Industri yang memanfaatkan sumber daya lingkungan. Akhir-akhir ini dampak yang paling dirasakan adalah banyaknya lahan untuk proses pembersihannya dilakukan dengan dibakar, Pemukiman di daerah dataran rendah atau daerah rawa serta di sekitar aliran sungai yang sering terendam banjir. (2) Kurangnya komitmen bersama antar lembaga (ego sektoral) yang sangat terkait dengan peran aktor-aktor yang berkepentingan dalam penyusunan perencanaan ini.

Dalam rangka perbaikan sebuah perencanaan diperlukan sebuah kebijakan regulasi demi kepentingan bersama seluruh pihak, terutama dalam pencegahan dan penanggulangan bencana. Sebagaimana kita ketahui bahwa isu penanggulangan bencana

masih hangat dan tidak henti-hentinya diperbincangkan di beberapa instansi di kota Palangka Raya bahkan banyak warga termasuk pemerintah daerah kota Palangka Raya serta menjadikan isu bersama ini untuk menciptakan sistem penanggulangan bencana yang profesional, baik dan selaras dengan perencanaan pembangunan daerah dengan perumusan yang dapat diimplementasikan demi perbaikan ke depan. Berdasarkan problema tersebut, maka menjadi menarik untuk melihat bagaimana proses dalam perumusan kebijakan penanggulangan bencana. Hal ini untuk melihat bagaimana aktor-aktor yang terlibat memfungsikan kepentingan mereka dalam melihat hubungan antara perumusan kebijakan pembangunan, bencana dan isu-isu perubahan iklim.

J. Identifikasi Permasalahan

Berdasarkan latar belakang di atas, terlihat bahwa isu kebencanaan dan perubahan iklim menjadi salah satu permasalahan pokok dalam penyusunan perencanaan pembangunan daerah. Hal ini sangat mempengaruhi bagaimana suatu daerah bisa memberikan kontribusi dalam ketepatan penataan tata ruang wilayah, keamanan penduduk dan pengurangan dampak risiko. Di kota Palangka Raya, setidaknya telah dilakukan beberapa perencanaan yang diarahkan untuk pengurangan risiko bencana. Proses penanggulangan bencana ini telah dilakukan walaupun belum mendapatkan legalitas melalui Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Bencana di kota Palangka Raya. Perumusan kebijakan ini, melibatkan banyak *stakeholder* dari berbagai kalangan yang meliputi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah,

Satuan Kerja Perangkat Daerah, pihak keamanan, Tokoh Agama dan tokoh masyarakat. Perumusan kebijakan dalam prakteknya melibatkan berbagai aktor, baik yang berasal dari aktor pemerintah maupun aktor non pemerintah atau yang disebut sebagai pembuat kebijakan resmi (*official policy-makers*) dan peserta nonpemerintahan. Aktor-aktor ini memberikan kontribusi tertentu terkait dengan kepentingan dari mandat lembaga yang mereka naungi. Mandat dan kepentingan ini, akan menjadi isu pokok dalam proses penyusunan kebijakan perencanaan penanggulangan bencana¹⁰⁴

Namun dalam prosesnya terdapat kendala dalam perumusan seperti kebijakan hanya diinisiasi beberapa orang, terbatasnya anggaran, tenggang waktu terhadap aturan serta permasalahan minimnya partisipasi masyarakat dalam proses perumusan penanggulangan Bencana. Berdasarkan pemikiran tersebut bagaimana aktor-aktor seharusnya bisa bertanggung jawab sepenuhnya menyusun perencanaan dan proses perumusan kebijakan secara bersinergi terhadap penanggulangan bencana dalam bentuk legalitas yang memiliki legitimasi secara hukum tentang Penanggulangan Bencana di kota palangka Raya.

K. Rumusan Masalah

¹⁰⁴ (Budi Winarno. *Kebijakan Publik, Teori dan Proses*. Jakarta: MediaPress.2007. Hal 123-132.).

Berdasarkan hasil identifikasi masalah di atas maka permasalahan dapat dirumuskan sebagai berikut : Bagaimanakah Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana di Kota Palangka Raya dapat dipergunakan sebagai pedoman/payung hukum untuk proses perencanaan dan proses perumusan kebijakan secara bersinergi antara pemerintah (satuan kerja perangkat daerah terkait) dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) serta masyarakat terhadap penyelenggaraan penanggulangan bencana yang memiliki legitimasi dan dapat dipertanggung jawabkan di kota palangka Raya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat Kota Palangka Raya dari segi perlindungan dan penanggulangan bencana ?.

Perubahan paradigma tentang bencana memberikan pandangan baru terhadap penanggulangan bencana di Indonesia, dari yang sifatnya responsive menjadi manajemen risiko. Bencana adalah sesuatu yang tidak terpisahkan dari sistem yang ada di muka bumi. Dalam perkembangannya ilmu tentang bencana banyak dikaji. Dalam konsep ilmu bencana penting bagi kita untuk membedakan antara bencana dengan ancaman, sehingga pemahaman ini akan menjadi tolak ukur dalam mengenal apa itu risiko bencana.

Sebagaimana cita-cita negara Indonesia yang tertuang dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUDNKRI) Tahun 1945, dikatakan bahwa dalam membentuk pemerintah Negara Indonesia diwujudkan dengan melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk

memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.¹⁰⁵ Sebagian cita-cita dimaksud didistribusikan ke daerah-daerah seluruh wilayah Indonesia, dengan sistem otonomi daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia melalui instrumen-instrumen yang dibentuk sesuai peraturan perundang-undangan. Artinya, cita-cita daerah adalah cita-cita bangsa Indonesia.

L. Tujuan dan Kegunaan Naskah Akademik

1. Tujuan

Naskah Akademik terhadap rancangan peraturan daerah tentang Penanggulangan Bencana Daerah di Kota Palangka Raya ditujukan untuk:

- a. Menggali landasan filosofis, yuridis, dan sosiologis untuk memberikan argumentasi akademik tentang urgensi pembentukan rancangan peraturan daerah ini, sehingga dapat menjadi landasan ilmiah bagi tim penyusun rancangan peraturan daerah dalam tahap selanjutnya.
- b. Memberikan arah dan menetapkan ruang lingkup bagi penyusun rancangan peraturan daerah tentang Penanggulangan Bencana di Kota Palangka Raya ini, sehingga dapat menciptakan norma yang tepat dan terarah.

¹⁰⁵ Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

- c. Untuk melihat sejauh mana peranan pemerintah, DPRD dan masyarakat dalam pelaksanaan penanggulangan bencana di Kota Palangka Raya.
- d. Untuk meningkatkan kualitas kesejahteraan masyarakat Kota Palangka Raya melalui pembangunan bidang pencegahan dan penanggulangan bencana.

2. Kegunaan

Kegunaan naskah akademik rancangan peraturan daerah tentang Penanggulangan bencana di Kota Palangka Raya ini adalah:

- a. Sebagai bahan referensi dan masukan bagi yang berkepentingan dalam penyusunan draf rancangan peraturan daerah tentang Penanggulangan bencana di Kota Palangka Raya;
- b. Tersusunnya draf rancangan peraturan daerah sesuai dengan partisipasi masyarakat yang dipresentasikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kota Palangka Raya.

M. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Pada dasarnya, penelitian ini menggunakan metode kepustakaan, yaitu metode penelitian hukum yang dilakukan melalui metode *yuridis normative*, dimana metode yuridis normatif dilakukan melalui kajian pustaka yang menelaah data sekunder berupa UUD 1945, Peraturan Perundang-Undangan, perjanjian, putusan pengadilan serta dokumen hukum pendukung lainnya. Metode penelitian hukum normative (*yuridis normative*) atau

metode penelitian hukum kepustakaan adalah metode atau cara yang dipergunakan di dalam penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang ada.¹⁰⁶ Tahapan pertama penelitian hukum normatif adalah penelitian yang ditujukan untuk mendapatkan hukum obyektif (norma hukum), yaitu dengan mengadakan penelitian terhadap masalah hukum. Tahapan kedua penelitian hukum normatif adalah penelitian yang ditujukan untuk mendapatkan hukum subjektif (hak dan kewajiban).¹⁰⁷

Penelitian yang dilakukan bersifat deskriptif yaitu menggambarkan gejala-gejala di lingkungan masyarakat terhadap suatu kasus yang diteliti, pendekatan yang dilakukan yaitu pendekatan kualitatif yang merupakan tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif,¹⁰⁸ digunakannya pendekatan kualitatif bertujuan untuk mengerti atau memahami gejala yang diteliti.¹⁰⁹ Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk menarik azas-azas hukum (*“rechtsbeginselen”*) yang dapat dilakukan terhadap hukum positif tertulis maupun hukum positif tidak tertulis.¹¹⁰

2. Pendekatan Masalah

¹⁰⁶Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Cetakan ke-11. Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2009, hlm. 13-14.

¹⁰⁷Hardijan Rusli, *“Metode Penelitian Hukum Normatif: Bagaimana?”*, Law Review Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan, Volume V No. 3 Tahun 2006, hlm. 50.

¹⁰⁸Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta : UI Press, 1986, hlm. 32.

¹⁰⁹*Ibid.*

¹¹⁰Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta : Universitas Indonesia, 1984, hlm. 252.

Dalam penelitian digunakan beberapa pendekatan, yang bertujuan untuk mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang sedang dicoba untuk dicari jawabannya. Pendekatan yang digunakan di dalam penelitian hukum ini adalah Pendekatan undang-undang (*statute approach*), Pendekatan kasus (*case approach*) dan Pendekatan konseptual (*conceptual approach*).¹¹¹

Pendekatan undang-undang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.¹¹² Pendekatan kasus dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi. Sedangkan, pendekatan konseptual atau *conceptual approach* beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang, untuk menemukan ide-ide yang melahirkan konsep-konsep dan asas-asas yang relevan dengan isu yang merupakan suatu upaya menemukan dan menelusuri dasar-dasar setiap konsep.¹¹³

3. Jenis Bahan Hukum

Di dalam metode penelitian hukum normatif, terdapat 3 (tiga) macam bahan pustaka yang dipergunakan, yaitu :

a. Bahan Hukum Primer

¹¹¹Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2009, hlm. 93.

¹¹²*Ibid.*

¹¹³Philipus M. Hajon, *Penelitian Hukum Normatif*, Surabaya: Fakultas Hukum Universitas Airlangga, tanpa Tahun.

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang mengikat atau yang membuat orang taat pada hukum seperti peraturan perundang-undangan dan putusan hakim. Bahan hukum primer yang digunakan di dalam penulisan ini yakni UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan yang terkait.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder itu diartikan sebagai bahan hukum yang tidak mengikat tetapi menjelaskan mengenai bahan hukum primer yang merupakan hasil olahan pendapat atau pikiran para pakar atau ahli yang mempelajari suatu bidang tertentu secara khusus yang akan memberikan petunjuk kemana penelitian ini akan mengarah. Bahan sekunder disini adalah doktrin-doktrin yang ada di dalam buku masalah penanggulangan bencana, jurnal hukum dan laporan penanggulangan bencana daerah kota Palangka Raya serta internet

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang mendukung bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dengan memberikan pemahaman dan pengertian atas bahan hukum lainnya. Bahan hukum yang dipergunakan adalah kamus umum, kamus hukum, ensiklopedi, abstrak perundang-undangan, serta bahan lainnya yang berkaitan dengan isu hukum yang diteliti.

Selanjutnya, bahan-bahan tersebut dikumpulkan dengan sistem bola salju (*snowball*), untuk diinventarisir dan dipilah, sehingga dapat memenuhi referensi penelitian ini.

4. Prosedur Pengumpulan bahan Hukum

Bahan yang akan digunakan dalam penelitian ini, di ambil melalui studi kepustakaan atas berbagai bahan yang terkait dengan isu yang dibahas, khususnya menyangkut penanggulangan bencana, kemudian dihimpun dengan cara sebagai berikut:

- a. Pasal-pasal dalam UUD 1945 beserta Peraturan Perundang-undangan terkait selanjutnya diinventarisir.
- b. Mencermati berbagai bahan hukum sekunder yang diperoleh dari perpustakaan, seperti buku-buku khususnya masalah penanggulangan bencana.
- c. Pasal-pasal yang diinventarisir dan bahan lainnya sebagai dasar disusunnya draf rancangan perturan daerah.

5. Pengelolaan dan Analisa Bahan

Seluruh bahan yang didapatkan dari perpustakaan dihubungkan satu sama lain, kemudian dilakukan pengolahan yang berhubungan dengan penanggulangan bencana di Kota Palangka Raya, selanjutnya dianalisis secara kualitatif, yang saatnya ditarik kesimpulan secara deduktif.

Untuk bahan hukum berupa UUD 1945 dan Peraturan Perundang-Undangan terkait, dilakukan dengan cara:

- a. Memilih Pasal-Pasal yang berisikan kaidah-kaidah hukum yang mengatur pengelolaan sungai dan danau.
- b. Membuat sistematika dari pasal-pasal tersebut dengan mempergunakan kualifikasi pasal yang berlaku.
- c. Menganalisa pasal-pasal tersebut.

N. Sistematika Penulisan

Naskah Akademik ini disusun dengan sistematika sebagai berikut:

1. Bab I Pendahuluan, berisi Latar Belakang, yang memaparkan tentang fakta yang menjadi dasar pokok pikiran yang melandasi penyusunan materi dan substansi dalam penyusunan rancangan peraturan daerah tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana di Kota Palangka Raya. Kemudian, Identifikasi Masalah, yang memaparkan tentang gejala isu atau permasalahan, sehingga muncul fakta di lapangan. Kemudian Rumusan Masalah yang berisikan rumusan tentang bagaimana penyelenggaraan penanggulangan bencana secara terencana dan bersenergi dalam bentuk legalitas yang dapat dipertanggung jawabkan secara hukum berupa peraturan daerah Selanjutnya, tujuan dan kegunaan Naskah Akademik, menjelaskan tentang tujuan dan kegunaan disusunnya Naskah Akademik Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana di Kota Palangka Raya. Setelah itu, Metode Penulisan, yaitu menjelaskan tata cara yang dipakai dalam menyusun Naskah Akademik, dan terakhir, Sistematika

Penulisan, yaitu menerangkan sistematika penulisan naskah akademik ini.

2. Bab II Kajian Teoritis dan Empiris Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana, memaparkan landasan teoritik dan fakta empirik sebagai dasar untuk membuat pengaturan penyelenggaraan penanggulangan bencana yang terarah, terencana, bersinergi antar lembaga yang mempunyai wewenang dan tanggung jawab, agar nantinya akan memiliki kepastian hukum, kemanfaatan hukum dan keadilan hukum.
3. Bab III Landasan Filosofis, Yuridis dan Sosiologis, memaparkan tentang tiga landasan sebagai dasar mengkaji suatu masalah sehingga memiliki landasan pengaturan yang kuat. Landasan yang digunakan adalah landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis.
4. Bab IV Jangkauan, Arah Pengaturan dan Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah, memaparkan substansi secara umum dalam peraturan daerah.
5. Bab V Penutup, Memuat tentang beberapa kesimpulan dan rekomendasi terkait dengan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Kota Palangka Raya.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN EMPIRIS PENYELENGGARAAN PENANGGULANGAN BENCANA

A. Kajian Teoritis

Perubahan paradigma tentang bencana memberikan pandangan baru terhadap penanggulangan bencana di Indonesia, dari yang sifatnya responsive menjadi manajemen risiko. Bencana adalah sesuatu yang tidak terpisahkan dari sistem yang ada di muka bumi. Dalam perkembangannya ilmu tentang bencana banyak dikaji. Dalam konsep ilmu bencana penting bagi kita untuk membedakan antara bencana dengan ancaman, sehingga pemahaman ini akan menjadi tolak ukur dalam mengenal apa itu risiko bencana.

Bencana (*disaster*) adalah suatu gangguan serius terhadap keberfungsian suatu komunitas atau masyarakat yang mengakibatkan kerugian manusia, materi, ekonomi, atau lingkungan yang meluas yang melampaui kemampuan komunitas atau masyarakat yang terkena dampak untuk mengatasi dengan menggunakan sumberdaya mereka sendiri.¹¹⁴ Undang-undang No 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana mendefinisikan bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan/atau faktor non-alam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan

¹¹⁴ ISDR, 2004, *Living with Risk " A Hundred Positive Examples of How People are Making The World Safer"* United Nation Publication, Geneva, Switzerland, 2004.

timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis (Anonim, 2007).

Bahaya (*hazard*) adalah suatu fenomena fisik atau aktivitas manusia yang berpotensi merusak, yang dapat menyebabkan hilangnya nyawa atau cedera, kerusakan harta-benda, gangguan sosial dan ekonomi atau kerusakan lingkungan atau kejadian potensial yang merupakan ancaman terhadap kesehatan, keamanan, kesejahteraan masyarakat, fungsi ekonomi, masyarakat atau kesatuan organisasi pemerintah yang lebih luas yang berdampak langsung terhadap aset yang ada di masyarakat. Bahaya merupakan suatu even kejadian ancaman yang dapat berdampak pada kehidupan manusia, aset-aset penghidupan dan lingkungannya, bahaya selalu berhubungan dengan risiko bencana.¹¹⁵ Besarnya suatu bahaya menjadi salah satu unsur dalam penilaian risiko bencana. Pengkajian bahaya adalah suatu analisis untuk mengidentifikasi probabilitas suatu bahaya tertentu, pada suatu waktu tertentu di masa yang akan datang, serta intensitas dan wilayah dampaknya (ISDR, 2004)

Risiko (*risk*) adalah probabilitas timbulnya konsekuensi yang merusak atau kerugian yang sudah diperkirakan (hilangnya nyawa, cederanya orang-orang, terganggunya harta benda, penghidupan dan aktivitas ekonomi, atau rusaknya lingkungan) yang diakibatkan oleh

¹¹⁵ Affeltrnger, B., Alcedo., Amman,W.J., Arnold, M., 2006. *Living with Risk*, "A Global Review of Disaster Reduction Initiatives". Buku terjemahan oleh MPBI (Masyarakat Penanggulangan Bencana Indonesia), Jakarta.

adanya interaksi antara bahaya yang ditimbulkan alam atau diakibatkan manusia serta kondisi yang rentan (*ISDR, 2004*).

Kegiatan Pencegahan bencana adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan sebagai upaya untuk menghilangkan dan/atau mengurangi ancaman bencana (UU No. 24 Tahun 2007 Pasal 1 ayat (6)). Pencegahan merupakan suatu upaya preventif dalam mengelola ancaman dan kerentanan dari risiko bencana yang tertuang dalam program-program di masyarakat di tingkat local maupun daerah di tingkat kabupaten untuk menghilangkan secara total ancaman dan kerentanan penyebab risiko bencana.

Mitigasi bencana adalah serangkaian upaya untuk mengurangi risiko bencana, baik melalui pembangunan fisik maupun penyadaran dan peningkatan kemampuan dalam menghadapi bencana (UU No. 24 Tahun 2007 Pasal 1 ayat (9)). Kegiatan mitigasi bertujuan untuk meminimalisasi dampak ancaman dalam tahapannya kegiatan mitigasi dilakukan ketika kita telah melakukan identifikasi ancaman dengan program-program yang di prioritaskan untuk mengelola ancaman.

Kesiapsiagaan adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan untuk mengantisipasi bencana melalui pengorganisasian serta melalui langkah yang tepat guna dan berdaya guna (UU No. 24 Tahun 2007 Pasal 1 Ayat (7)).

Peringatan dini adalah serangkaian kegiatan pemberian peringatan sesegera mungkin kepada masyarakat tentang kemungkinan terjadinya bencana pada suatu tempat oleh lembaga yang berwenang (UU No 24 Tahun 2007 Pasal 1 Ayat (8)).

Tanggap darurat bencana adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan dengan segera pada saat kejadian bencana untuk menangani dampak buruk yang ditimbulkan, yang meliputi kegiatan penyelamatan dan evakuasi korban, harta benda, pemenuhan kebutuhan dasar, perlindungan, pengurusan pengungsi, penyelamatan, serta pemulihan prasarana dan sarana (UU No. 24 Tahun 2007 Pasal 1 Ayat (10)).

Rehabilitasi adalah perbaikan dan pemulihan semua aspek pelayanan publik atau masyarakat sampai tingkat yang memadai pada wilayah pascabencana dengan sasaran utama untuk normalisasi atau berjalannya secara wajar semua aspek pemerintahan dan kehidupan masyarakat pada wilayah pasca bencana (UU No 24 tahun 2007 Pasal 1 ayat (11)).

Rekonstruksi adalah pembangunan kembali semua prasarana dan sarana, kelembagaan pada wilayah pascabencana, baik pada tingkat pemerintahan maupun masyarakat dengan sasaran utama tumbuh dan berkembangnya kegiatan perekonomian, sosial dan budaya, tegaknya hukum dan ketertiban, dan bangkitnya peran serta masyarakat dalam segala aspek kehidupan bermasyarakat pada wilayah pascabencana (UU No 24 tahun 2007 Pasal 1 ayat (12)).

Kegiatan penanggulangan bencana adalah seluruh aspek kegiatan yang meliputi aspek perencanaan dan penanggulangan bencana pada sebelum terjadi, saat terjadi dan sesudah terjadi bencana yang dirancang untuk memberikan kerangka bagi orang perorangan atau komunitas yang berisiko terkena bencana untuk menghindari

risiko, mengendalikan risiko, mengurangi risiko, menanggulangi maupun memulihkan diri dari dampak bencana. Penyelenggaraan penanggulangan bencana adalah serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang berisiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, rehabilitasi dan rekonstruksi. Pemahaman tentang kegiatan penanggulangan bencana dapat disederhanakan dalam suatu siklus kegiatan.

B. Kajian Empiris

Kota Palangka Raya adalah salah satu kota pemerintahan sekaligus ibu kota Provinsi Kalimantan Tengah, kota yang ada di kepulauan kalimantan ini merupakan kota yang memiliki topografi lahan yang hampir semua datar, berawa dan ada sedikit perbukitan, serta memiliki kawasan hutan dan lahan yang cukup luas. Namun demikian kota Palangka Raya tidak luput dari resiko terjadinya bencana, seperti; kebakaran hutan dan lahan, angin puting beliung, banjir disebagian kawasan yang rendah dan rawa. Namun, kondisi demikian terkadang kurang menjadi perhatian dan tidak diatur dengan lebih baik oleh pemerintah maupun kepedulian masyarakat kota Palangka Raya sehingga bisa menimbulkan dampak berupa bencana padahal kita pahami bahwa keberadaan hutan dan lahan serta rawa dapat memberikan nilai atau arti positif serta berpengaruh pada keberlangsungan kehidupan manusia, hewan dan tanaman khususnya di kota Palangka Raya.

Berdasarkan informasi Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) kota Palangka Raya bahwa terindikasi beberapa wilayah atau titik yang rawan terjadi bencana banjir apabila curah

hujan pada tingkat yang tinggi disamping memang wilayah ini adalah daerah dataran rendah, sehingga dapat mengganggu aktifitas masyarakat dan dapat menimbulkan gangguan kesehatan serta wabah penyakit. Adapun wilayah atau lokasi yang rawan terjadi banjir adalah :

1. Komplek Mendawai/ kompleks sosial
2. Plamboyan bawah
3. Jl. Irin/ kompleks puntun
4. Jl. Kalimantan
5. Danau Rangas
6. Kelurahan Tanjung Pinang
7. Kelurahan Kameloh Baru
8. Kelurahan Petuk Katimpun
9. Kelurahan Petuk Bukit
10. Kelurahan Tangkiling
11. Kelurahan Tumbang Tahai
12. Kelurahan Sei Gohong

Disamping bencana banjir, bencana yang dapat menimpa kota Palangka Raya juga adalah kebakaran lahan, pekarangan dan hutan. Dimana berdasarkan informasi Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) kota Palangka Raya bahwa terindikasi beberapa wilayah atau titik yang rawan terjadi kebakaran lahan, pekarangan dan hutan yang disebabkan adanya pembukaan lahan perkebunan oleh perusahaan/koorporasi dengan cara membakar lahan dan pembukaan lahan masyarakat baik yang sengaja maupun tidak sengaja dengan tidak terkendali sehingga mengakibatkan bencana asap yang dapat mengganggu aktifitas masyarakat seperti Pendidikan, Lingkungan hidup, transportasi serta dapat mengganggu kesehatan. Adapun lokasi yang rawan terjadi kebakaran lahan, pekarangan dan hutan adalah :

1. Sekitar Jalan Tjilik Riwut
2. Sekitar Jalan Adonis Samad
3. Sekitar Jalan G. Obos
4. Sekitar Jalan Arah Kelampangan, Tumbang Nusa

5. Sekitar Jalan Mahir Mahar Lingkar luar
6. Sekitar Jalan Pahandut Seberang

Dari enam (6) lokasi rawan kebakaran lahan, pekarangan dan hutan tersebut berdasarkan data Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) kota Palangka Raya tahun 2015 telah terjadi bencana kebakaran lahan, pekarangan dan hutan seluas 5.673,65 Ha dengan rincian sesuai jenis lahan yang terbakar sebagai berikut :

1. Lahan Gambut : 156,46 Ha
2. Lahan Non Gambut : 5.517,19 Ha

Penyelenggaraan penanggulangan bencana hendaknya tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) kota Palangka Raya. Oleh karena itu kita mendorong untuk diadakan revisi terhadap RPJP Daerah, RPJM Daerah dan RKP kota Palangka Raya karena belum memasukkan unsur-unsur kebijakan pembangunan penanggulangan bencana kedalam perencanaan pembangunan. Hal ini dimungkinkan untuk bisa dilakukan karena adanya payung hukum yang mengatur yaitu PP No 8 tahun 2008 Pasal 50 tentang Tahapan, Tata Cara Menyusun, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan rencana Pembangunan Daerah yang menyatakan bahwa rencana pembangunan pemerintah daerah dapat diubah dalam hal : hasil pengendalian dan evaluasi menunjukkan bahwa proses perumusan dan substansi yang dirumuskan belum sesuai dengan mekanisme yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, terjadi perubahan mendasar atau merugikan kepentingan nasional.

Kebijakan pembangunan penanggulangan bencana kedalam perencanaan pembangunan dilakukan dalam bentuk Rencana Aksi

Daerah Pengurangan Risiko Bencana (RAD-PRB) yaitu berupa Dokumen Perencanaan Program Terpadu yang bersifat Lintas sektor dan lintas wilayah serta meliputi aspek sosial, ekonomi, dan lingkungan untuk kurun waktu 5 (lima) tahun. Penyusunan RAD didasarkan atas rencana-rencana program baik yang sedang dijalankan maupun yang akan di jalankan dalam kurun waktu 5 tahun yang dilaksanakan oleh semua pihak yang berkepentingan. Penyusunan Rencana Aksi Daerah dalam penanggulangan bencana hendaknya melibatkan semua stakeholder yang berkepentingandan bertanggung jawab melakukan kegiatan-kegiatan pengurangan risiko bencana di kota Palangka Raya, mulai dari pemerintah kota Palangka Raya, Dewan perwakilan Rakyat Daerah, pemerintah provisnsi, akademisi, dan masyarakat. Dokumen RAD ini adalah dokumen yang memberikan informasi kepada semua pihak tentang program-program penanggulangan bencana yang sedang dan akan dilakukan di kota Palangka Raya.

Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 Pasal 36 ayat (1) menyatakan bahwa perencanaan penanggulangan bencana sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 35 huruf a ditetapkan oleh pemerintah dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya. Pasal 36 ayat (2) menyatakan bahwa penyusunan perencanaan penanggulangan bencana sebagaimana pada ayat 1 dikordinasikan oleh badan. Pasal 36 ayat (3) menyatakan bahwa perencanaan penanggulangan bencana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui penyusunan tentang data risiko bencana pada suatu wilayah dalam waktu tertentu berdasarkan dokumen yang

resmi yang berisi program kegiatan penanggulangan bencana. Pasal 36 ayat 4 menyatakan bahwa perencanaan penanggulangan bencana sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) meliputi : (a) pengenalan dan pengkajian bencana; (b) pemahaman tentang kerentanan masyarakat; (c) analisis kemungkinan dampak bencana; (d) pilihan tindakan pengurangan risiko bencana; (e) penentuan mekanisme kesiapsiagaan dan penanggulangan dampak bencana; dan (f) alokasi tugas, kewenangan dan sumberdaya yang tersedia. Pasal 36 ayat (5) menyatakan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah dalam waktu tertentu meninjau dokumen perencanaan penanggulangan bencana secara berkala. Pasal 36 ayat (6) menyatakan bahwa dalam usaha menyelaraskan kegiatan penanggulangan bencana, pemerintah dan pemerintah daerah dapat mewajibkan pelaku penanggulangan bencana untuk melaksanakan perencanaan penanggulangan bencana.

Banyaknya bencana yang terjadi di dunia ataupun di Indonesia dalam dasawarsa terakhir ini, menunjukkan bahwa pembangunan berkelanjutan dapat mencapai tujuannya secara sinergi bila diimplementasikan dalam perspektif pengurangan risiko bencana (*disaster risk reduction*). Bencana dapat memberi peluang terhadap pembangunan, setiap pembangunan akan tidak bernilai apabila tidak diperhitungkan risikonya. Bencana dapat menghambat bahkan menghancurkan perkembangan pembangunan yang sudah direncanakan dalam jangka panjang, disegala bidang; ekonomi, pendidikan, kesehatan serta sarana dan prasarana lainnya bahkan korban jiwa.

Pengurangan risiko bencana sesungguhnya untuk membangun komunitas yang berkelanjutan dengan sebuah fondasi sosial yang memberikan kesehatan, penghargaan terhadap keragaman budaya, berkeadilan dan memperhatikan kebutuhan generasi mendatang. Dalam mencapai tujuannya ada suatu harapan akan adanya lingkungan yang berkurang bahayanya, dan untuk mencapai hal itu akan tergantung pada keterkaitan dan konvergensi, serta integrasi studi-studi tentang bahaya dalam kesadaran yang lebih luas, keberlanjutan dan kesetaraan (White, 2002).

BAB III

LANDASAN FILOSOFIS, YURIDIS DAN SOSIOLOGIS

M. Landasan Filosofis

Pembangunan nasional yang dilaksanakan selama ini merupakan upaya pembangunan yang berkesinambungan dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, guna mencapai tujuan tersebut, pelaksanaan pembangunan harus senantiasa memperhatikan keserasian, keselarasan, dan keseimbangan berbagai unsur pembangunan termasuk dengan alam.

Perlunya upaya perhatian pada sumberdaya alam agar tetap terjaga dan dapat memberikan manfaat bagi manusia dan pembangunan salah upaya yang perlu dilakukan oleh pemerintah dan masyarakat adalah dengan meminimalisir terjadinya bencana dan kalau terjadi bencana sesegera mungkin untuk menanggulangi bencana tersebut agar tidak menimbulkan kerugian yang lebih besar terhadap masyarakat, Secara filosofis, pembentukan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Daerah di Kota Palangka Raya diperlukan sebagai upaya meminimalisir terjadinya bencana dan akibat terjadinya bencana secara sistematis dan terencana mulai tahapan perencanaan sampai tahapan pelaksanaan.

Peraturan Daerah ini sesuai dengan visi dan misi Pemerintah Kota Palangka Raya untuk mewujudkan Kota Palangka Raya sebagai pusat pelayanan jasa dan wisata yang terencana, tertata dan berwawasan lingkungan serta mewujudkan pengelolaan sumber daya alam yang lestari, dunia usaha dan investasi yang kondusif untuk

mengembangkan perekonomian yang berkeadilan dan memberdayakan potensi masyarakat menuju kehidupan sejahtera dan mandiri sesuai falsafah *huma betang*.¹¹⁶

N. Landasan Yuridis

UUD NKRI 1945 menegaskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia bertanggung jawab melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan tujuan untuk memberikan perlindungan terhadap kehidupan dan penghidupan termasuk perlindungan atas bencana, dalam rangka mewujudkan kesejahteraan umum,¹¹⁷ kemudian setiap orang juga berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya berdasarkan atas Hukum (*Rechtsstaat*) dan tidak berdasarkan kepada kekuasaan belaka (*Machtsstaat*). Sebagai konsekuensi dari Negara hukum tersebut, maka Negara Kesatuan Republik Indonesia yang terdiri dari daerah otonom harus menjunjung tinggi supremasi hukum dengan mendasarkan pada prinsip adanya jaminan akan hak asasi manusia dan kewajiban dasar manusia dalam berkehidupan. Artinya, setiap orang berhak memperoleh manfaat pengelolaan dan penyelenggaraan penanggulangan bencana bagi kehidupan, bersosial dan pembangun. Hal ini senada dengan norma lain yang ada dalam UUD NKRI 1945, yang menyebutkan “setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan

¹¹⁶Lihat di *Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Kota Palangka Raya Tahun 2008-2028*, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kota Palangka Raya, 2008.

¹¹⁷ Pasal 28C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia”.¹¹⁸ Norma ini dapat dikatakan sebagai penjelas atau pelengkap terhadap norma sebelumnya.

Sebagai suatu Negara Hukum, maka sudah selayaknya segala sesuatu yang dijalankan di dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat juga harus berada dalam koridor hukum. Artinya, hubungan kemasyarakatan mutlak diperlukan dalam pengelolaan penanggulangan bencana, karena hukum adalah untuk mengatur hubungan seluruh lapisan, baik masyarakat, pemerintah maupun swasta.

Adanya norma-norma tersebut menggambarkan adanya upaya hukum yang diciptakan, untuk mengatur hak dan kewajiban dari Negara dan masyarakat sebagai pelaksanaan dari peraturan-peraturan yang mengandung norma hukum tersebut, pada dasarnya merupakan bagian dari penegakkan hukum, karena *Law Enforcement* adalah suatu upaya untuk menjaga agar hukum senantiasa ditaati.

Dari uraian diatas kita dapat memperoleh suatu gambaran bahwa setiap warga Negara termasuk penyelenggara pemerintah daerah wajib tunduk kepada peraturan dan perundang-undangan yang dikeluarkan pemerintah tanpa terkecuali. Agar hak-hak sebagai warga Negara terjamin dan dapat hidup layak melalui berbagai bidang sekaligus untuk mendapatkan perlindungan hukum tanpa adanya

¹¹⁸Pasal 28F Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

deskriminasi racial serta dalam penyelenggaraan pemerintahan memiliki pedoman atau rujukan yang jelas dan dapat dipertanggung jawabkan secara yuridis termasuk dalam hal pelaksanaan penanggulangan bencana sehingga dapat terlaksana dengan baik secara adil dan profesional.

Untuk mendukung rancangan peraturan daerah tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana di Kota Palangka Raya ini, ada beberapa referensi penunjang didalam menghindari stagnant dalam pengaplikasiannya apabila rancangan peraturan daerah tersebut telah diundangkan dalam lembaran daerah. Adapun yang dimaksud dengan peraturan tersebut adalah Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dan Keputusan Menteri yang disusun seperti berikut :

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1965 tentang Pembentukan Kotapradja Palangka Raya (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 Nomor 48, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2753);
3. Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 126, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 4438);

4. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4723);
5. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234);
6. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587), sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
7. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4737);
8. Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4828);

9. Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 43, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4829);
10. Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2008 tentang Peran Serta Lembaga Internasional dan Lembaga Asing Non Pemerintahan dalam Penanggulangan Bencana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 44, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4830);
11. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 32);

O. Landasan Sosiologis

Pembentukan peraturan daerah tentang penyelenggaraan penanggulangan bencana daerah pada dasarnya tidak hanya bermakna filosofis, tetapi juga memiliki makna sosiologis. Peraturan daerah ini, ditujukan agar pemerintah dan masyarakat mendapatkan kesempatan yang sama untuk menyelenggarakan dan mengawasi pelaksanaan penyelenggaraan penanggulangan bencana dalam batasan yang jelas dan normatif untuk meningkatkan kualitas sumber daya alam serta untuk mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat Kota Palangka Raya.

Peraturan daerah ini juga disusun, agar dapat meningkatkan akses masyarakat untuk menyelenggarakan penanggulangan bencana

yang berkualitas, sehingga dapat meningkatkan pemerataan pelayanan dan kualitas penanggulangan bencana. Penyelenggaraan penanggulangan bencana yang berkualitas akan menghasilkan sumber daya manusia dan sumber daya alam yang berpotensi, berdaya saing, mandiri serta mampu berpartisipasi dalam pembangunan daerah.

BAB IV

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH

Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Kota Palangka Raya, bertujuan untuk menjamin terselenggaranya pelaksanaan penyelenggaraan penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, terkoordinasi, dan menyeluruh dalam rangka memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman, risiko, dan dampak bencana. Sesuai Undang-Undang Nomor Nomor 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana dinyatakan bahwa Pemerintah Daerah diwajibkan untuk menyelenggarakan penanggulangan bencana di daerahnya. Tanggung jawab Pemerintah Daerah tersebut meliputi pemenuhan hak masyarakat terkena bencana, melindungi dari dampak bencana dan melakukan pembangunan baik dalam bentuk fisik dan peningkatan kapasitas masyarakat untuk mengurangi risiko bencana dengan dana yang dialokasikan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Selain itu, Pemerintah Daerah juga memiliki hak untuk menetapkan kebijakan

Rumusan akademik mengenai pengertian istilah, dan frasa dijelaskan dalam ketentuan umum, sebagai berikut:

1. Pemerintah adalah Pemerintah Kota Palangka Raya.
2. Daerah adalah Kota Palangka Raya.
3. Wali Kota adalah Wali Kota Palangka Raya.
4. Pemerintah Daerah adalah Wali Kota dan Perangkat Daerah sebagai unsur Penyelenggara Pemerintahan Daerah.

5. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Palangka Raya.
6. Badan Nasional Penanggulangan Bencana yang selanjutnya disingkat BNPB adalah lembaga pemerintah non departemen yang dipimpin oleh pejabat setingkat menteri yang dibentuk oleh Pemerintah, sebagai badan yang berwenang menyelenggarakan penanggulangan bencana pada tingkat nasional.
7. Badan Penanggulangan Bencana Daerah yang selanjutnya disingkat BPBD adalah Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Palangka Raya.
8. Bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan/atau faktor non alam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis.
9. Daerah rawan bencana adalah daerah yang memiliki kondisi atau karakteristik geologis, biologis, hidrologis, klimatologis, geografis, sosial, budaya, politik, ekonomi, dan teknologi pada suatu wilayah untuk jangka waktu tertentu yang mengurangi kemampuan mencegah, meredam, mencapai kesiapan, dan mengurangi kemampuan untuk menanggapi dampak buruk bahaya tertentu.
10. Penyelenggaraan penanggulangan bencana adalah serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang

berisiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, serta kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi.

11. Pencegahan bencana adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan untuk mengurangi atau menghilangkan risiko bencana, baik melalui pengurangan ancaman bencana maupun pengurangan kerentanan pihak yang terancam bencana.
12. Risiko bencana adalah potensi kerugian yang ditimbulkan akibat bencana pada suatu wilayah dan kurun waktu tertentu, berupa kematian, luka, sakit, jiwa terancam, hilangnya rasa aman, mengungsi, kerusakan atau kehilangan harta benda, dan gangguan terhadap kegiatan masyarakat.
13. Kesiapsiagaan adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan untuk mengantisipasi bencana melalui pengorganisasian, serta melalui langkah yang tepat guna dan berdaya guna.
14. Peringatan dini adalah serangkaian kegiatan pemberian peringatan sesegera mungkin kepada masyarakat tentang kemungkinan terjadinya bencana pada suatu tempat oleh lembaga yang berwenang.
15. Mitigasi adalah serangkaian upaya untuk mengurangi risiko bencana, baik melalui pembangunan fisik maupun penyadaran dan peningkatan kemampuan menghadapi ancaman bencana.
16. Tanggap darurat bencana adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan dengan segera pada saat kejadian bencana untuk menangani dampak buruk yang ditimbulkan, meliputi kegiatan evakuasi korban, penyelamatan nyawa dan harta benda,

pemenuhan kebutuhan dasar, perlindungan, pengurusan pengungsi, serta pemulihan darurat prasarana dan sarana.

17. Korban bencana adalah orang atau kelompok orang yang menderita atau meninggal dunia akibat bencana.
18. Pemulihan adalah upaya yang dilakukan pada saat pasca bencana, yang terdiri dari rehabilitasi dan rekonstruksi.
19. Rehabilitasi adalah perbaikan dan pemulihan semua aspek pelayanan publik sampai pada tingkat yang memadai dengan sasaran utama untuk normalisasi atau berjalannya secara wajar semua aspek pemerintahan dan kehidupan masyarakat pada wilayah pasca bencana seperti pada kondisi sebelum terjadinya bencana.
20. Rekonstruksi adalah pembangunan kembali semua prasarana dan sarana serta kelembagaan pada wilayah pasca bencana, baik pada tingkat pemerintahan maupun masyarakat dengan sasaran utama tumbuh dan berkembangnya kegiatan perekonomian, sosial dan budaya, tegaknya hukum dan ketertiban, dan bangkitnya peran serta masyarakat dalam segala aspek kehidupan bermasyarakat pada wilayah pasca bencana.
21. Kelompok rentan adalah bayi, anak usia di bawah lima tahun, anak-anak, ibu hamil atau menyusui, penyandang cacat dan orang lanjut usia.
22. Pengelolaan bantuan penanggulangan bencana adalah kegiatan penerimaan, penyimpanan dan pendistribusian bantuan yang

disediakan dan digunakan pada pra bencana, saat tanggap darurat, pemulihan dini dan pasca bencana.

23. Bantuan tanggap darurat bencana adalah bantuan untuk memenuhi kebutuhan dasar pada saat keadaan darurat.
24. Kejadian Luar Biasa yang selanjutnya disingkat KLB adalah status yang diterapkan untuk mengklasifikasikan peristiwa merebaknya suatu wabah penyakit yang ditandai dengan kejadian meningkatnya kesakitan atau kematian yang bermakna secara epidemilogis pada suatu daerah dalam kurun waktu tertentu.
25. Dana Penanggulangan Bencana adalah dana yang digunakan bagi penanggulangan bencana untuk tahap pra bencana, saat tanggap darurat, pemulihan dini dan/atau pasca bencana.
26. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang selanjutnya disebut APBN adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat.
27. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan Pemerintah Daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Materi yang akan diatur dalam Peraturan daerah ini adalah tentang :

1. Penanggung jawab penanggulangan bencana di kota Palangka Raya adalah Walikota dan melimpahkan kewenangannya kepada Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) dalam melaksanakan tugas penyelenggaraan penanggulangan bencana dapat melibatkan unsur-unsur antara lain SKPD, TNI, Polri,

masyarakat, lembaga kemasyarakatan, lembaga usaha, maupun lembaga internasional.

2. Bentuk tanggung jawab pemerintah terhadap penanggulangan bencana adalah
 - a. pengalokasian dan menyediakan dana penanggulangan bencana yang memadai dalam APBD;
 - b. memadukan penanggulangan bencana dalam pembangunan daerah dalam bentuk
 - c. melindungi masyarakat dari ancaman dan dampak bencana
 - d. melaksanakan tanggap darurat sejak kaji cepat, penentuan tingkatan bencana, penyelamatan dan evakuasi, penanganan kelompok rentan dan menjamin pemenuhan hak dasar kepada masyarakat korban bencana
 - e. memulihkan dan meningkatkan secara lebih baik
3. Penyelenggaraan penanggulangan bencana
 - a. Aspek penyelenggaraan penanggulangan bencana di Daerah dilaksanakan meliputi :
 - a) sosial, ekonomi dan budaya masyarakat;
 - b) kelestarian lingkungan hidup;
 - c) kemanfaatan dan efektivitas; dan
 - d) lingkup luas wilayah.
 - b. Kewenangan penyelenggaraan penanggulangan bencana di Daerah dilaksanakan meliputi :
 - a) melakukan kerjasama dengan daerah lain;

- b) menetapkan status darurat bencana dan daerah rawan bencana menjadi daerah terlarang untuk permukiman; dan/atau
 - c) mencabut atau mengurangi sebagian atau seluruh hak kepemilikan setiap orang atas suatu benda sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- c. Tahapan penyelenggaraan penanggulangan bencana terdiri 3 (tiga) tahap meliputi:
- a) pra bencana;
 - b) saat tanggap darurat; dan
 - c) pasca bencana.
4. Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana
- a. Sumber Dana Penanggulangan Bencana
 - b. Penggunaan Dana Penanggulangan Bencana
 - c. Pengelolaan Bantuan Bencana
 - d. Pengawasan, pelaporan serta pertanggungjawaban pendanaan dan pengelolaan bantuan bencana
5. Hak dan Kewajiban Masyarakat
- a. Hak Masyarakat
 - b. Kewajiban Masyarakat
6. Pemantauan, Pelaporan dan Evaluasi
- Pemantauan terhadap penyelenggaraan penanggulangan bencana diperlukan sebagai upaya untuk memantau secara terus-menerus terhadap pelaksanaan penyelenggaraan penanggulangan bencana. Pelaporan penyelenggaraan penanggulangan bencana dilakukan oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) kota Palangka Raya. Sedangkan evaluasi terhadap penyelenggaraan

penanggulangan bencana di daerah dilakukan dalam rangka pencapaian standar minimal pelayanan dan peningkatan kinerja penanggulangan bencana.

7. Ketentuan Peralihan

8. Ketentuan Penutup

BAB V

PENUTUP

Penanggulangan bencana di Kota Palangka Raya merupakan salah satu langkah atau program yang wajib dipersiapkan dan

diselenggarakan oleh pemerintah kota Palangka Raya dalam rangka untuk memberikan rasa aman dan nyaman kepada masyarakat apa bila terjadi suatu bencana di kota Palangka Raya, dimana kita sadari kota Palangka Raya termasuk kota yang cukup rawan terjadi bencana yang memiliki 2 (dua) musim yaitu musim kemarau dan musim hujan. Pada musim kemarau dapat menimbulkan bencana alam dan sosial bagi masyarakat kota Palangka Raya berupa bencana kebakaran baik hutan, lahan , pekarangan dan pemukiman sehingga dapat menimbulkan dampak yang negatif dan merugikan dalam berbagai bidang misalnya bidang transportasi, pendidikan, kesehatan, perdagangan dan bidang lainnya. Sedangkan apabila musim hujan tiba dengan intensitas yang tinggi juga dapat menimbulkan bencana banjir terhadap daerah yang datarannya rendah atau daerah rawa karena belum dapat menampung dan menyimpan air yang berasal dari air hujan yang deras sehingga dapat meluap kedaerah pemukiman penduduk dan jalan.

Indonesia khususnya kota Palangka Raya merupakan wilayah yang cukup rawan mengalami bencana. Bencana merupakan peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan oleh faktor alam dan faktor non alam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda dan dampak psikologis.

Berdasarkan data dan kondisi-kondisi faktual daerah kota Palangka Raya maka sudah saatnya dilakukan upaya penyelenggaraan penanggulangan bencana dengan melibatkan semua

unsur pemangku kepentingan secara bertanggungjawab yang didukung dan diatur dengan produk hukum daerah sebagai landasan pelaksanaan dan penegakan hukum untuk melindungi dan memberikan rasa aman serta nyaman kepada masyarakat apa bila terjadi suatu bencana di kota Palangka Raya.

Agar peraturan daerah penyelenggaraan penanggulangan bencana ini dapat terlaksana dengan baik maka perlu adanya upaya yang terkoordinir antar lintas satuan kerja perangkat daerah mulai dari perencanaan sampai proses pelaksanaan.

Palangka Raya, 2016

Tim Penyusun,

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-undangan :

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.
Negara Kesatuan

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

Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang
Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan
Pemerintah Daerah;

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang
Penanggulangan Bencana;

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

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang
Pemerintahan Daerah;

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang
Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah,
Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah
Kabupaten/Kota;

Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang
Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana;

Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2008 tentang
Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana;

Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2008 tentang Peran
Serta Lembaga Internasional dan Lembaga Asing Non
Pemerintahan dalam Penanggulangan Bencana;

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

Buku :

Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Palangka
Raya. 2009. *Kota palangka Raya dalam Angka (Palangka Raya
City in Figures)*. Palangka Raya: Badan Pusat Statistik Kota
Palangka Raya.

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

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

Philipus M. Hajon, *Penelitian Hukum Normatif*, Surabaya:
Fakultas Hukum Universitas Airlangga, tanpa Tahun.

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

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

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

Tim penyusun Kamus Pusat Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Ketiga*, Jakarta: Balai Pustaka, 2003.

KATA PENGANTAR

Segala puji bagi Allah Tuhan yang maha Esa yang telah memberikan kesehatan dan kesempatan-Nya kepada kami (Tim Penyusun), sehingga penyusunan naskah akademik ini dapat kami selesaikan. Selanjutnya kami sampaikan, naskah akademik ini dapat tersusun sedemikian rupa, tidak lepas dari peran serta dan bantuan dari berbagai pihak,

Demikian yang dapat kami sampaikan, dengan ridho Allah Tuhan yang maha Esa kami berharap semoga naskah akademik ini memenuhi syarat pembuatannya, sehingga dapat bermanfaat dalam penelitian dan pengkajian selanjutnya, yakni pembahasan rancangan peraturan daerah Kota Palangka Raya tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana di Kota Palangka Raya.

Sekian dan terima kasih.

Palangka Raya, 1 Juni 2016

Tim Penyusun,

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	i	
DAFTAR ISI	ii	
BAB I PENDAHULUAN		
M. Latar Belakang	1	
N. Identifikasi Masalah	5	
O. Tujuan dan Kegunaan Naskah Akademik	5	
P. Metode Penelitian	6	
Q. Sistematika Penulisan	11	
BAB II PENYELENGHGAAN PENANGULANGAN BENCANA (KAJIAN TEORITIS DAN EMPIRIS)		
A. Kajian Teoritis	13	
B. Kajian Empiris	14	
BAB III LANDASAN FILOSOFIS, YURIDIS DAN SOSIOLOGI		
A. Landasan Filosofis	20	
B. Landasan Yuridis	21	
C. Landasan Sosiologis	24	
BAB IV JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH		26
BAB V PENUTUP		
G. Kesimpulan	28	
H. Saran	30	
DAFTAR PUSTAKA		



NASKAH AKADEMIK

RANCANGAN PERATURAN DAERAH INISIATIF
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
KOTA PALANGKA RAYA

TENTANG

PENYELENGGARAAN PENANGGULANGAN
BENCANA
DI KOTA PALANGKA RAYA

Tim Penyusun :

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
KOTA PALANGKA RAYA

