



SEKRETARIAT DPRD
KABUPATEN MAGELANG

LAPORAN AKHIR

KAJIAN PERATURAN DAERAH NOMOR 2 TAHUN 2013 TENTANG USAHA PETERNAKAN SEBAGAIMANA TELAH DIUBAH DENGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN MAGELANG NOMOR 13 TAHUN 2017 TENTANG PERUBAHAN ATAS PERATURAN DAERAH NOMOR 2 TAHUN 2013 TENTANG USAHA PETERNAKAN

2025

Bekerjasama dengan:



Mitra Consultan Strategi
Your Best Partner Business

KATA PENGANTAR

Puji syukur kami panjatkan ke hadirat Allah SWT karena atas rahmat dan karunia-Nya, Laporan Akhir Kajian Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 tentang Usaha Peternakan, yang telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Magelang Nomor 13 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 tentang Usaha Peternakan, dapat diselesaikan dengan baik.

Kajian ini disusun sebagai upaya untuk mengevaluasi dan menilai efektivitas serta implementasi peraturan daerah terkait usaha peternakan di Kabupaten Magelang. Diharapkan laporan ini dapat menjadi bahan masukan yang berharga bagi Pemerintah Kabupaten Magelang dalam pengambilan kebijakan yang lebih tepat sasaran dan mendukung perkembangan sektor peternakan secara berkelanjutan.

Ucapan terima kasih kami sampaikan kepada seluruh pihak yang telah memberikan dukungan, data, dan informasi selama proses kajian ini berlangsung. Semoga laporan ini dapat memberikan manfaat dan kontribusi positif bagi kemajuan pembangunan daerah khususnya dalam bidang usaha peternakan.

Magelang, Desember 2025

Penyusun

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI	i
DAFTAR TABEL	iv
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang	1
B. Dasar Hukum	3
1. Undang-Undang Pemerintahan Daerah	3
2. Undang-Undang Peternakan dan Kesehatan Hewan.....	4
3. Peraturan Pemerintah Terkait Perizinan Berbasis Risiko	4
4. Kebijakan Nasional Terkait Sektor Peternakan	5
C. Kesenjangan Implementasi Perda dan Realitas Lapangan).....	5
D. Rumusan Masalah	8
E. Maksud dan Tujuan Kajian	8
F. Ruang lingkup kajian	10
G. Metodologi Kajian.....	12
BAB II GAMBARAN UMUM PENYELENGGARAAN USAHA TERNAK DI KABUPATEN MAGELANG	19
A. Kondisi Geografis dan Demografis Kabupaten Magelang.....	19
B. Kondisi Demografi dan Distribusi Penduduk.....	20
C. Potensi Geografis sebagai Daya Dukung Pengembangan Kawasan Peternakan.....	20
1. Potensi Wilayah dan Komoditas Peternakan Unggulan	21
2. Tren Pertumbuhan Usaha Peternakan 5 Tahun Terakhir	24
D. Peran Pemerintah Daerah, Swasta, dan Masyarakat dalam Penyelenggaraan Usaha Peternakan	26
E. Permasalahan dan Tantangan Pengembangan Sektor Peternakan.....	30
BAB III KAJIAN TEORI DAN EMPIRIS.....	34
A. Kajian Teori	34
1. Teori Peraturan Perundang-Undangan dan Asas Harmonisasi Hukum	34
2. Teori Implementasi Kebijakan Publik.....	41
3. Teori Governance dan Transformasi Tata Kelola Sektor Peternakan	44
4. Teori Sektor Peternakan: Biosecurity, Standarisasi, dan Perizinan Berbasis Risiko	46

B. Kajian Empiris	47
1. Implementasi Perizinan Usaha Berbasis OSS-RBA	47
2. Kepatuhan terhadap Standar Teknis Peternakan	48
3. Kelembagaan dan Pembinaan Pemerintah Daerah	48
4. Ekosistem Kemitraan dan Rantai Pasok.....	48
C. Sintesis Teori dan Empiris	48
BAB IV ANALISIS PERATURAN DAERAH NOMOR 2 TAHUN 2013 DAN PERUBAHANNYA.....	50
A. Analisis Pasal per Pasal Peraturan Daerah	50
B. Identifikasi Pasal Relevan, Tidak Relevan, dan Perlu Revisi.....	52
C. Kesesuaian dengan Kerangka OSS-RBA dan Standar Teknis	52
D. Implikasi Hukum dan Administratif.....	52
E. Analisis Norma dan Muatan Substansi	53
F. Integrasi OSS-RBA	56
G. Gap Analysis (Normatif vs Empiris).....	57
BAB V ANALISIS DIMENSI PENYELENGGARAAN USAHA PETERNAKAN...	61
1. Dimensi Hukum dan Kelembagaan	61
2. Dimensi Ekonomi dan Investasi Berbasis Risiko	62
3. Dimensi Sosial Kemasyarakatan	63
4. Dimensi Lingkungan	63
5. Dimensi Teknologi dan Data.....	63
6. Pemanfaatan Data Makro dan Mikro sebagai Dasar Kebijakan	64
BAB VI REKOMENDASI KEBIJAKAN	65
A. Rekomendasi Revisi Regulasi (Draft Pasal Usulan Perubahan)	66
B. Reformasi Kelembagaan dan Tata Kelola Perizinan	67
C. Reformasi Tata Kelola Perizinan	69
1. Mekanisme Perizinan Baru dalam Perda	69
2. Sistem Insentif dan Disinsentif.....	70
3. Prinsip Monitoring Kelembagaan.....	70
D. Penguatan Dukungan Pembiayaan, Teknologi, dan Data	71
E. Strategi Kemitraan Pemerintah–Private Sector–Komunitas Peternak ..	72
F. Model kelembagaan yang direkomendasikan.....	72
G. Penguatan Dukungan Pembiayaan, Teknologi, dan Data	75
1. Dukungan Pembiayaan dan Permasalahan yang Dihadapi Saat Ini.	76
2. Dukungan Teknologi	76

3. Penguatan Sistem Data	77
BAB VII PENUTUP	80
A. Kesimpulan	80
B. Penegasan Arah Revisi Peraturan Daerah	81
C. Rekomendasi Pembangunan dan Penyelenggaraan Usaha Peternakan...	82
D. Rekomendasi Penguatan Model Bisnis dan Pembiayaan Berbasis BUMD/Perusahaan Daerah Aneka Usaha sebagai Hub Ekosistem Peternakan.....	85
1. Fungsi Strategis BUMD dalam Ekosistem Peternakan	85
2. Model Bisnis yang Direkomendasikan.....	85
3. Skema Pembiayaan dan Kerja Sama BUMD	86
4. Mekanisme Integrasi BUMD dengan P4M.....	87
E. Target Dampak Kebijakan	87
F. Penutup	90
DAFTAR PUSTAKA	92
Lampiran:1	93
Lampiran 2.....	96

DAFTAR TABEL

Tabel 1. 1. Penelitian Yuridis-Normatif Menurut Jhoni Ibrahim.....	13
Tabel 1. 2. Karakteristik Pendekatan Empiris-Sosiologis	15
Tabel 1. 3. Pendekatan Kajian	16
Tabel 1. 4. Teknik Analisis.....	17
Tabel 2. 1. Zona Peternakan	20
Tabel 2. 2. Zonasi Berdasakan Ekosistem	22
Tabel 2. 3. Komoditas unggulan	22
Tabel 2. 4. Faktor Penyebab Fluktuasi Populasi	26
Tabel 2. 5. Peran Pemerintah.....	27
Tabel 2. 6. Peran Masyarakat	29
Tabel 2. 7. Tantangan Regulasi.....	31
Tabel 2. 8. Permasalahan Teknis	32
Tabel 3. 1. Penerapan Teori Kelsen	37
Tabel 3. 2. Prinsip-Prinsip Dasar	39
Tabel 3. 3. Tahap Penyusunan Perda	40
Tabel 3. 4. Analisis Kebijakan Menurut Teori Edward	43
Tabel 3. 5. Peran dalam Governance.....	46
Tabel 3. 6. Temuan Empiris.....	48
Tabel 4. 1. Matriks Analisis Pasal Perda terhadap Regulasi Nasional Terbaru	50
Tabel 4. 2. Identifikasi Pasal Relevan.....	52
Tabel 4. 3. Ringkasan Analisis.....	53
Tabel 4. 4. Izin Berusaha berbasis Tingkat Resiko	54
Tabel 4. 5. Matriks Gap Analysis Normatif vs Empiris	57
Tabel 4. 6. Prioritas Revisi	60
Tabel 5. 1. Kesenjangan utama.....	62
Tabel 5. 2. Isu strategis	62
Tabel 5. 3. Data Makro dan Mikro	64
Tabel 6. 1. Rekomendasi Revisi Perda.....	66
Tabel 6. 2. Tatakelola Perizinan	69
Tabel 6. 3. Sistem Insentif dan Disinsentif.....	70

Tabel 6. 4. Arah reformasi kelembagaan	71
Tabel 6. 5. Model <i>Triple-Helix Governance Collaboration</i>	72
Tabel 6. 6. Sumber Pembiayaan yang Direkomendasikan	76
Tabel 6. 7. Teknologi Prioritas yang Direkomendasikan	77
Tabel 6. 8. Sistem Data yang Direkomendasikan	77
Tabel 6. 9. Fungsi Strategis BUMD	85
Tabel 6. 10. Model Bisnis	86
Tabel 6. 11. Skema Pembiayaan	86

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kabupaten Magelang merupakan salah satu daerah di Provinsi Jawa Tengah dengan potensi besar dalam sektor peternakan. Secara geografis dan sosial ekonomi, sektor pertanian, termasuk subsektor peternakan, berperan penting sebagai penyedia protein hewani dan penopang perekonomian daerah. Berdasarkan publikasi Kabupaten Magelang Dalam Angka 2025, subsektor peternakan menunjukkan kontribusi signifikan melalui peningkatan populasi ternak dan aktivitas usaha masyarakat. Misalnya, populasi ayam ras pedaging, ayam buras, sapi potong, dan kambing mengalami peningkatan dalam kurun lima tahun terakhir, yang menunjukkan adanya peningkatan kebutuhan pangan protein hewani dan perkembangan usaha budidaya. Sektor ini juga berperan dalam membuka lapangan kerja dan menjadi sumber penghidupan utama sebagian masyarakat di Kabupaten Magelang.

Secara kelembagaan, Pemerintah Kabupaten Magelang telah menetapkan Peraturan Daerah Kabupaten Magelang Nomor 2 Tahun 2013 tentang Usaha Peternakan sebagai landasan hukum penyelenggaraan usaha peternakan, yang kemudian disesuaikan melalui Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2017 sebagai bentuk adaptasi terhadap dinamika kebutuhan masyarakat dan perkembangan usaha peternakan. Dalam konsiderans Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2017 disebutkan bahwa perubahan dilakukan karena adanya ketentuan yang sudah tidak relevan dengan perkembangan masyarakat sehingga membutuhkan penyesuaian.

Namun demikian, sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja yang menetapkan perubahan mendasar terhadap regulasi sektor usaha, termasuk peternakan, ketentuan dalam Peraturan Daerah tersebut dinilai tidak lagi sepenuhnya sesuai. UU Cipta Kerja mewajibkan penyelenggaraan perizinan berbasis risiko (*Risk Based Licensing*) dan mengintegrasikan proses perizinan melalui sistem *Online Single Submission* (OSS). Regulasi turunan berupa Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berbasis Risiko

serta Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah mempertegas perubahan mekanisme perizinan yang kini harus berbasis tingkat risiko usaha dan dilaksanakan melalui sistem elektronik terintegrasi.

Selanjutnya, Peraturan Menteri Pertanian Nomor 15 Tahun 2021 tentang Standar Kegiatan Usaha dan Standar Produk pada Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko Sektor Pertanian mengatur secara teknis mekanisme usaha peternakan, termasuk standar lingkungan, kesehatan hewan, persyaratan budidaya, dan sertifikasi halal. Penyesuaian standar ini berimplikasi pada pengelolaan usaha mikro hingga usaha komersial skala besar di sektor peternakan.

Perubahan substansi regulasi di tingkat nasional tersebut menimbulkan kesenjangan implementatif terhadap Peraturan Daerah yang berlaku saat ini. Misalnya, Perda masih mengatur sistem perizinan berbasis kewenangan administratif manual, belum mengatur standar berbasis risiko, belum mensyaratkan integrasi OSS-RBA, serta belum mengatur ketentuan teknis terbaru terkait *biosecurity*, lingkungan, zona usaha, dan standar kesejahteraan hewan. Kesenjangan implementasi ini berdampak pada beberapa persoalan pemerintah daerah, antara lain:

- a. Hambatan dalam proses perizinan bagi pelaku usaha peternakan karena peraturan daerah tidak lagi memberikan pedoman sesuai sistem OSS-RBA.
- b. Lemahnya daya tarik investasi dan perlindungan hukum bagi usaha peternakan modern.
- c. Tidak tersedianya standar pengawasan, monitoring-evaluasi, dan mekanisme sanksi yang sesuai perubahan norma hukum baru.

Momentum pembangunan daerah yang tercantum dalam RPJMD Kabupaten Magelang 2025-2029 juga menegaskan perlunya modernisasi kebijakan sektor peternakan sebagai bagian dari strategi peningkatan ekonomi daerah, ketahanan pangan, dan penataan tata kelola usaha.

Dengan demikian, penyusunan kajian terhadap Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 beserta perubahan tahun 2017 menjadi sangat penting sebagai dasar untuk menentukan relevansi pengaturan saat ini

dengan kerangka hukum nasional, kondisi empiris masyarakat, kebutuhan investasi, perkembangan teknologi, serta arah kebijakan pembangunan daerah. Kajian ini diharapkan menghasilkan rekomendasi pembaruan regulasi yang komprehensif sehingga penyelenggaraan usaha peternakan di Kabupaten Magelang menjadi lebih adaptif, modern, akuntabel, berkelanjutan, serta sejalan dengan perkembangan hukum nasional dan kebutuhan masyarakat.

B. Dasar Hukum

Penyusunan kajian ini didasarkan pada berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah, sektor peternakan, perizinan berbasis risiko, serta standar teknis penyelenggaraan usaha peternakan. Kerangka hukum berikut menjadi landasan legalitas, ruang lingkup evaluasi, serta arah harmonisasi kebijakan daerah dengan peraturan perundangan nasional terbaru.

1. Undang-Undang Pemerintahan Daerah

Landasan konstitusional penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam:

- 1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015, menetapkan bahwa urusan peternakan merupakan urusan pemerintahan konkuren kategori urusan pilihan karena berkaitan dengan potensi daerah. Ketentuan ini diperjelas kembali melalui Permendagri Nomor 90 Tahun 2019, yang menempatkan sektor pertanian dan subsektor peternakan pada urusan pemerintahan bidang pertanian (kode 3.27).
- 2) Undang-Undang ini menetapkan asas penyelenggaraan pemerintahan dalam bentuk: otonomi daerah, pembagian kewenangan pusat-provinsi-kabupaten/kota, pelayanan publik, serta standardisasi kebijakan berbasis NSPK (Norma, Standar, Prosedur, Kriteria).

Dengan demikian, penyusunan regulasi di tingkat kabupaten harus selaras dengan norma hukum nasional dan tidak boleh

bertentangan dengan NSPK sektor peternakan dan perizinan berusaha.

2. Undang-Undang Peternakan dan Kesehatan Hewan

Fondasi hukum teknis sektor peternakan mengacu pada Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan, sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014, yang mengatur pengelolaan usaha peternakan, perbibitan dan produksi, kesehatan hewan dan kesehatan masyarakat veteriner, kesejahteraan hewan, dan keamanan pangan asal hewan. UU ini menjadi acuan normatif bagi pemerintah daerah dalam membina, mengatur, dan mengawasi usaha peternakan, termasuk standar biosecurity, penanggulangan penyakit hewan, serta perlindungan peternak.

3. Peraturan Pemerintah Terkait Perizinan Berbasis Risiko

Perubahan signifikan dalam rezim perizinan usaha di Indonesia terjadi melalui berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja, yang secara langsung berdampak pada tata kelola penyelenggaraan usaha peternakan. Ketentuan operasionalnya dituangkan dalam:

- 1) Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko, yang menetapkan bahwa jenis perizinan ditentukan berdasarkan tingkat risiko (rendah, menengah-rendah, menengah-tinggi, tinggi), pemenuhan izin dilakukan melalui OSS-RBA, dan sertifikasi standar usaha dan/atau izin lingkungan berlaku sebelum operasional.
- 2) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah, yang menegaskan bahwa pemerintah daerah wajib melaksanakan pelayanan perizinan terintegrasi, perizinan usaha harus cepat, mudah, transparan, dan akuntabel, Dinas Penanaman Modal dan PTSP wajib menjadi pintu utama proses perizinan daerah.

Dengan demikian, setiap Peraturan Daerah termasuk yang mengatur usaha peternakan harus menyesuaikan mekanisme perizinan

berbasis risiko dan menggunakan platform OSS-RBA sebagai instrumen legalitas usaha.

4. Kebijakan Nasional Terkait Sektoral Peternakan

Sejumlah regulasi teknis menjadi acuan nasional bagi sektor peternakan, antara lain:

- a. Peraturan Menteri Pertanian Nomor 15 Tahun 2021 tentang Standar Kegiatan Usaha dan Produk pada Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko Sektor Pertanian, yang menetapkan standar kegiatan usaha subsektor peternakan meliputi: persyaratan teknis budidaya ternak, standar kandang dan lingkungan, sertifikasi kesehatan hewan dan produk, dan standar operasional prosedur (SOP) pelaku usaha.
- b. Peraturan Menteri Pertanian Nomor 03 Tahun 2024 tentang Pengembangan Kawasan Pertanian, yang menegaskan pendekatan berbasis: kawasan peternakan terintegrasi, korporasi petani, efisiensi rantai pasok (value chain), peningkatan daya saing dan kesejahteraan peternak.

Regulasi ini menuntut daerah melakukan pembaruan pengaturan usaha peternakan yang tidak hanya berorientasi pada perizinan dan pengawasan, tetapi juga peningkatan daya saing, hilirisasi, dan pembentukan ekosistem industri peternakan. Kerangka hukum tersebut menunjukkan bahwa Peraturan Daerah tentang Usaha Peternakan harus diharmonisasikan dengan perubahan rezim perizinan berbasis risiko, penataan NSPK sektor peternakan, serta integrasi data dan pelaksanaan sistem OSS-RBA.

C. Kesenjangan Implementasi Perda dan Realitas Lapangan)

Meski Pemerintah Kabupaten Magelang telah memiliki Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 tentang Usaha Peternakan yang kemudian disesuaikan melalui Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2017, implementasinya di lapangan menunjukkan adanya ketidaksesuaian dengan perubahan hukum nasional dan dinamika sektor peternakan saat ini. Kondisi tersebut menimbulkan hambatan regulasi, administratif,

maupun teknis dalam tata kelola usaha peternakan. Adapun kesenjangan yang teridentifikasi dirumuskan sebagai berikut:

1. Ketidaksesuaian Sistem Perizinan Daerah dengan Sistem Perizinan Nasional Berbasis Risiko

Sejak berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja, sistem perizinan usaha di Indonesia wajib mengikuti pendekatan *Risk Based Approach* dan menggunakan sistem OSS-RBA, sebagaimana diatur dalam PP Nomor 5 Tahun 2021 dan PP Nomor 6 Tahun 2021. Namun, ketentuan perizinan usaha peternakan dalam Perda masih mengikuti pendekatan manual dan berbasis izin administratif, bukan klasifikasi:

- 1) Risiko rendah → hanya Nomor Induk Berusaha (NIB)
- 2) Risiko menengah → Sertifikat Standar
- 3) Risiko tinggi → Izin operasional wajib diverifikasi pemerintah

Akibatnya, pelaku usaha mencari prosedur melalui dua rezim regulasi yang berbeda, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum, duplikasi persyaratan, dan hambatan investasi, terutama usaha menengah dan besar.

2. Standar Teknis Bidang Peternakan Tidak Selaras dengan Regulasi Nasional Terbaru

Permentan Nomor 15 Tahun 2021 menetapkan standar teknis kegiatan usaha subsektor peternakan, termasuk kesehatan hewan, kesejahteraan ternak, *biosecurity*, limbah ternak, dan sertifikasi halal. Ketentuan teknis tersebut belum termuat dalam Perda sehingga implementasi pengawasan di lapangan belum memiliki parameter baku berbasis klasifikasi risiko, standar produksi, dan sertifikasi mutu produk peternakan.

3. Kelembagaan Pengawasan Belum Mengadopsi Mekanisme Monitoring-Evaluation Sesuai NSPK

PP No 5 Tahun 2021 dan penjelasannya mewajibkan pemerintah daerah melakukan pengawasan berbasis risiko dan evaluasi berkala. Saat ini, pola pengawasan di Kabupaten Magelang masih menggunakan pendekatan reaktif (pengaduan), bukan pendekatan terukur berbasis frekuensi pemeriksaan, tingkat risiko kegiatan

usaha, pemenuhan sertifikasi atau standar teknis. Hal ini menyebabkan lemahnya kontrol lingkungan, kontrol kesehatan hewan, dan validasi pemenuhan standar usaha.

4. Belum Ada Integrasi Kebijakan Usaha Peternakan dengan Rencana Wilayah dan Kawasan

Permentan No. 03 Tahun 2024 menekankan bahwa pengembangan usaha peternakan harus berbasis kawasan dan korporasi petani. Namun ketentuan dalam Perda belum mengatur: zonasi usaha peternakan, konsep klaster atau kawasan peternakan, kemitraan berbasis rantai pasok (*value chain*). Padahal, berdasarkan LKPJ Kabupaten Magelang 2024, subsektor peternakan merupakan salah satu urusan pilihan yang berjalan namun masih mengalami hambatan dukungan kelembagaan dan pembinaan usaha.

5. Tidak Adanya Integrasi Sistem Data Peternakan sebagai Dasar Pembinaan dan Pengambilan Kebijakan

Berbagai regulasi nasional mensyaratkan penggunaan sistem data usaha berbasis OSS sebagai dasar perencanaan usaha. Namun, kondisi di lapangan menunjukkan: pelaporan usaha ternak masih bersifat manual, data populasi ternak belum realtime, belum ada dashboard monitoring (produksi, limbah, sertifikasi). Kondisi ini berimplikasi pada sulitnya mengukur kontribusi ekonomi dan efektivitas kebijakan daerah.

6. Belum Optimalnya Perlindungan Pelaku Usaha Mikro dan Kecil Peternakan

OSS-RBA memberikan kemudahan bagi usaha mikro dengan hanya mensyaratkan NIB, namun Perda masih syarat-berbasis izin administratif yang dapat membebani pelaku usaha kecil dan peternak rakyat yang mayoritas merupakan basis peternakan di Kabupaten Magelang. Hal ini bertentangan dengan tujuan penyederhanaan perizinan sebagaimana ditegaskan dalam PP 6/2021 Pasal 1 ayat (1-3). Dengan demikian, rumusan masalah utama yang muncul adalah sejauh mana Peraturan Daerah tentang Usaha Peternakan masih relevan dan dapat diimplementasikan secara efektif dalam kerangka

hukum nasional terbaru, serta bagaimana kesenjangan tersebut berdampak pada pelaku usaha, tata kelola pemerintahan, investasi, dan pembangunan subsektor peternakan di Kabupaten Magelang?

D. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang, dinamika perkembangan sektor peternakan di Kabupaten Magelang, serta adanya perubahan regulasi nasional terkait tata kelola perizinan usaha berbasis risiko, maka Peraturan Daerah Kabupaten Magelang Nomor 2 Tahun 2013 tentang Usaha Peternakan berikut perubahan melalui Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2017 perlu dikaji lebih lanjut. Kajian ini bertujuan memastikan efektivitas regulasi daerah dalam memberikan legalitas, kepastian hukum, tata kelola, serta dukungan bagi pengembangan subsektor peternakan yang berdaya saing dan berkelanjutan.

Sehubungan dengan hal tersebut, rumusan masalah dalam kajian ini difokuskan pada pertanyaan-pertanyaan kunci berikut:

- 1) Apakah Peraturan Daerah tentang Usaha Peternakan masih relevan secara hukum dalam konteks perkembangan regulasi nasional terbaru?
- 2) Bagaimana implementasi Peraturan Daerah dalam lima tahun terakhir dilihat dari aspek kelembagaan, pelaku usaha, dan efektivitas tata kelola usaha peternakan?
- 3) Bagaimana kebutuhan revisi serta arah kebijakan baru yang relevan untuk mendukung pengembangan subsektor peternakan yang modern, berkelanjutan, dan berbasis korporasi daerah?

Ketiga pertanyaan kunci tersebut menjadi fondasi bagi analisis normatif, empiris, serta rekomendasi kebijakan yang akan disusun dalam kajian ini untuk menentukan apakah Perda tetap berlaku, perlu direvisi sebagian, atau direkonstruksi total sesuai perkembangan hukum dan kebutuhan daerah.

E. Maksud dan Tujuan Kajian

- 1) Maksud

Maksud dari kegiatan penyusunan kajian terhadap Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 tentang Usaha Peternakan

sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Magelang Nomor 13 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 tentang Usaha Peternakan adalah :

- a. Sebagai referensi dalam memberikan arah dan pedoman bagi DPRD Kabupaten Magelang guna memberikan rekomendasi kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Magelang untuk merevisi Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 tentang Usaha Peternakan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Magelang Nomor 13 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 tentang Usaha Peternakan;
- b. Sebagai bahan DPRD Kabupaten Magelang dalam merumuskan kebijakan terkait Usaha Peternakan;
- c. Sebagai pedoman dalam mengkoordinasikan dan mensinergikan peran Pemerintah, Pihak swasta, masyarakat, *stake holders*, dan pemangku kepentingan lainnya dalam penyelenggaraan Usaha Peternakan di Kabupaten Magelang;
- d. Sebagai pedoman dalam menentukan strategi penyediaan ternak, produk asal ternak lainnya serta jasa bagi manusia, strategi menjamin kebutuhan protein hewani pada masyarakat serta untuk peningkatan pendapatan dengan membuka lapangan kerja baik di bidang produksi maupun jasa peternakan.

2) Tujuan

Tujuan dari kegiatan penyusunan kajian terhadap Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 tentang Usaha Peternakan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Magelang Nomor 13 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 tentang Usaha Peternakan adalah:

- 1) Melakukan analisis terhadap Peraturan Daerah tentang Usaha Peternakan terkait relevansi secara hukum dalam konteks perkembangan regulasi nasional terbaru?
- 2) Menggambarkan kondisi umum yang terjadi dimasyarakat terkait dengan penyelenggaraan usaha peternakan saat ini dan memberikan arah dan tujuan terkait penyelenggaraan usaha peternakan yang ingin dicapai;
- 3) Menegaskan komitmen dan mendorong sinergi serta berbagai upaya dalam penyelenggaraan usaha peternakan di Kabupaten Magelang oleh berbagai pihak baik itu Pemerintah, Pihak swasta, masyarakat, *stake holders*, dan pemangku kepentingan lainnya;
- 4) Menjadi salah satu tolok ukur dalam melakukan monitoring dan evaluasi terhadap program dan kegiatan penyelenggaraan Usaha Peternakan di Kabupaten Magelang.

F. Ruang lingkup kajian

Ruang lingkup pekerjaan kajian Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 tentang Usaha Peternakan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Magelang Nomor 13 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 tentang Usaha Peternakan, meliputi:

- 1) Lingkup wilayah Lingkup wilayah kegiatan kajian terhadap Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 tentang Usaha Peternakan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Magelang Nomor 13 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 tentang Usaha Peternakan meliputi wilayah administratif Kabupaten Magelang.
- 2) Lingkup materi Lingkup materi kajian terhadap Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 tentang Usaha Peternakan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Magelang Nomor 13 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 tentang Usaha Peternakan diantaranya :

- a. Menganalisa Pasal Demi Pasal dalam Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 tentang Usaha Peternakan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Magelang Nomor 13 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 tentang Usaha Peternakan disesuaikan dengan Peraturan Perundang-undangan;
- b. Mendeskripsikan tentang penyelenggaraan Usaha Peternakan di Kabupaten Magelang beserta kecenderungan penyelenggaraan Usaha Peternakan dimasyarakat selama lima tahun terakhir;
- c. Menganalisa norma dalam Pasal demi Pasal Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 tentang Usaha Peternakan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Magelang Nomor 13 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 tentang Usaha Peternakan di Kabupaten Magelang dengan penyelenggaraan Usaha Peternakan di Kabupaten Magelang beserta kecenderungan penyelenggaraan Usaha Peternakan di masyarakat selama lima tahun terakhir;
- d. Melakukan analisis dimensi penyelenggaraan Usaha Peternakan dalam menentukan prioritas kebijakan penyelenggaraan Usaha Peternakan;
- e. Memanfaatkan data mikro dan makro untuk menentukan sasaran program dan kegiatan penyelenggaraan Usaha Peternakan;
- f. Melakukan kajian terkait kebijakan nasional dan kebijakan daerah dalam rangka penyelenggaraan Usaha Peternakan;
- g. Melakukan kajian terkait anggaran daerah dalam penyelenggaraan Usaha Peternakan;
- h. Menyusun isu strategis dan rencana aksi daerah dalam penyelenggaraan Usaha Peternakan; dan

- i. Menyusun sistem monitoring dan evaluasi dalam penyelenggaraan Usaha Peternakan di daerah.

G. Metodologi Kajian

Metodologi kajian ini dirancang untuk memastikan bahwa proses analisis terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Magelang Nomor 2 Tahun 2013 tentang Usaha Peternakan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2017 dilakukan secara sistematis, terukur, berbasis evidensi, dan sesuai kerangka evaluasi kebijakan publik serta prinsip harmonisasi peraturan perundang-undangan.

Metode kajian menggunakan pendekatan yuridis-normatif yang dipadukan dengan pendekatan empiris-sosiologis, sehingga hasil rekomendasi yang disusun tidak hanya mengacu pada kesesuaian norma hukum dengan regulasi di atasnya, tetapi juga mencerminkan kesesuaian dengan realitas penyelenggaraan usaha peternakan di lapangan.

Pendekatan yuridis-normatif (*normative legal research approach*) adalah metode penelitian hukum yang berfokus pada kajian norma-norma hukum yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan, doktrin hukum, asas hukum, dan putusan pengadilan. Pendekatan ini tidak mengkaji perilaku masyarakat secara langsung seperti penelitian empiris, melainkan menganalisis hukum sebagai norma (*law in books*) untuk mengetahui kesesuaian, konsistensi, dan kedudukannya dalam sistem hukum.

Menurut Soerjono Soekanto, penelitian hukum normatif adalah penelitian yang dilakukan terhadap bahan pustaka atau data sekunder yang mencakup asas-asas hukum, norma hukum, dan doktrin hukum. "Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder."¹

Peter Mahmud Marzuki menjelaskan bahwa penelitian hukum normatif bertujuan menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, dan doktrin hukum yang relevan untuk menjawab isu hukum yang dikaji. "Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka dan disebut juga penelitian hukum

¹ Soerjono Soekanto & Sri Mamudji. 2015. Penelitian Hukum Normatif. Rajawali Pers

doktrinal."² Pendapat tersebut sejalan dengan Hadjon (1997), yang menekankan bahwa penelitian hukum normatif menekankan pada analisis preskriptif terhadap norma hukum untuk memberikan argumentasi atas isu hukum yang dikaji. "Penelitian hukum normatif bersifat preskriptif, yaitu memberikan argumentasi mengenai benar atau tidaknya suatu norma hukum dalam menerapkan aturan hukum terhadap fakta hukum tertentu³.

Adapun ciri-ciri Penelitian Yuridis-Normatif Menurut Jhoni Ibrahim (2011), sebagai berikut:

Tabel 1. 1. Penelitian Yuridis-Normatif Menurut Jhoni Ibrahim

Aspek	Karakteristik
Objek kajian	Norma hukum tertulis dan doktrin
Sumber data	Peraturan, literatur hukum, doktrin, putusan pengadilan
Sifat penelitian	Deskriptif-analitis dan preskriptif
Output	Argumentasi hukum dan rekomendasi normatif
Posisi hukum	<i>Law in books</i> , bukan <i>law in action</i>

Sedangkan tujuan pendekatan Yuridis-Normatif yaitu:

- Menilai konsistensi suatu peraturan dengan hierarki peraturan yang lebih tinggi.
- Menilai apakah norma hukum masih relevan dengan perkembangan terbaru.
- Memberikan dasar akademik dan argumentatif untuk revisi atau perubahan regulasi⁴.

Berdasarkan pendapat para ahli, pendekatan yuridis-normatif merupakan metode kajian hukum yang mempelajari hukum dari perspektif norma dan sumber hukum tertulis, bukan dari praktik atau perilaku masyarakat. Pendekatan ini sangat relevan dalam kajian evaluasi Peraturan Daerah, termasuk dalam konteks harmonisasi dengan regulasi nasional terbaru seperti UU Cipta Kerja, PP 5/2021, PP 6/2021, dan Permen teknis sektor peternakan.

² Peter Mahmud Marzuki. 2005. Penelitian Hukum. Prenada Media Group

³ Philipus M. Hadjon. 1997. Argumentasi Hukum. Yuridika

⁴ Johnny Ibrahim. 2011. Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif. Bayumedia Publishing

Selain menggunakan pendekatan yuridis-normatif, dalam kajian ini juga menggunakan pendekatan Empiris-Sosiologis. Pendekatan empiris-sosiologis (kadang disebut *socio-legal research* atau *penelitian hukum empirik*) adalah metode penelitian yang melihat hukum bukan hanya sebagai norma (*law in books*), tetapi juga sebagai fenomena sosial yang hidup dan berlaku dalam masyarakat (*law in action*). Pendekatan ini menekankan pengumpulan data lapangan untuk mengetahui efektivitas regulasi, implementasi kebijakan, perilaku aktor, dan dampak hukum dalam konteks sosial, ekonomi, dan kelembagaan.

Mengutip Soetandyo Wignjosoebroto (2002), bahwa penelitian hukum empiris melihat hukum sebagai institusi sosial yang terbentuk dan dipengaruhi oleh perilaku masyarakat. "Penelitian hukum empiris memandang hukum sebagai perilaku nyata masyarakat (*law as social fact*), bukan sekadar norma tertulis."⁵.

Ronny Hanitijo Soemitro (1990), membedakan dengan tegas antara pendekatan normatif dan empiris. Menurutnya "Penelitian hukum empiris adalah penelitian hukum yang menggunakan data primer yang diperoleh melalui penelitian lapangan untuk mengetahui praktik implementasi hukum."⁶.

Abdulkadir (2004) menyatakan bahwa penelitian hukum empiris bertujuan menilai sejauh mana hukum berlaku dan dipatuhi. "Pendekatan empiris digunakan untuk mengetahui efektivitas hukum, implementasi peraturan, serta permasalahan yang timbul dalam pelaksanaan hukum di masyarakat."⁷

Lawrence M. Friedman (1975), Dalam kerangka teori sistem hukum, Friedman menegaskan bahwa efektivitas hukum dipengaruhi oleh: *legal substance*, *legal structure*, dan *legal culture*. Artinya bahwa hukum hanya dapat dipahami melalui interaksi antara aturan, struktur lembaga, dan budaya masyarakat⁸.

⁵ Soetandyo Wignjosoebroto. 2002. Hukum dalam Masyarakat. Bayumedia Publishing

⁶ Ronny Hanitijo Soemitro. 1990. Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri. Ghalia Indonesia

⁷ Abdulkadir Muhammad. 2004. Hukum dan Penelitian Hukum. Citra Aditya Bakti

⁸ Lawrence M. Friedman. 1975. The Legal System: A Social Science Perspective

Pendekatan ini menjadi landasan filosofis utama metode empiris-sosiologis.

Tabel 1. 2. Karakteristik Pendekatan Empiris-Sosiologis

Karakteristik	Penjelasan
Berbasis data primer	Wawancara, observasi, kuesioner, FGD
Fokus analisis	Bagaimana hukum bekerja, dipatuhi, dan berdampak
Tujuan	Mengukur efektivitas kebijakan dan implementasi regulasi
Posisi hukum	<i>Law in action</i> , bukan sekadar <i>law in books</i>
Dimensi kajian	Sosiologi hukum, kebijakan publik, perilaku hukum

Metode Pengumpulan Data dalam Pendekatan Ini

- Observasi lapangan (*direct observation*)
- Wawancara mendalam (*in-depth interview*)
- FGD dengan stakeholder
- Dokumentasi praktik administratif (misal: perizinan OSS-RBA)
- Survei persepsi dan kepatuhan pelaku usaha

Pendekatan empiris-sosiologis sangat penting ketika tujuan penelitian adalah menilai efektivitas Perda dalam lima tahun terakhir, mengidentifikasi kesenjangan implementasi, menilai kepatuhan pelaku usaha, menganalisis aksesibilitas layanan perizinan, memetakan dampak sosial-ekonomi dan kelembagaan dari pelaksanaan Perda.

Dalam konteks kajian Perda Usaha Peternakan Kabupaten Magelang, pendekatan ini membantu menjawab “Apakah norma hukum dalam Perda benar-benar berjalan, ditaati, dan memberi manfaat sesuai tujuan pembentukannya?”.

Pendekatan empiris-sosiologis merupakan metode penelitian hukum yang melihat hukum sebagai praktik dan realitas sosial. Pendekatan ini digunakan untuk menguji efektivitas implementasi peraturan dan memotret respon individu, lembaga, dan masyarakat terhadap norma hukum. Dengan demikian, pendekatan ini melengkapi pendekatan yuridis-normatif sehingga rekomendasi kebijakan menjadi lebih relevan, aplikatif, dan berbasis kebutuhan nyata masyarakat serta pemerintah daerah.

1) Pendekatan Kajian

Kajian menggunakan kombinasi beberapa pendekatan, yaitu:

Tabel 1. 3. Pendekatan Kajian

Pendekatan	Tujuan	Output
Yuridis-normatif	Menganalisis kesesuaian Perda dengan UU, PP, Permen, dan NSPK	Matriks harmonisasi regulasi
Empiris-sosiologis	Mendokumentasikan kondisi implementasi Perda dalam 5 tahun terakhir	Potret implementasi dan gap analysis
Teknis-sektoral (Pternakan)	Menilai kesesuaian substansi dengan standar teknis OS-RBA, biosecurity, lingkungan, kesejahteraan hewan	Standar teknis usulan revisi
Kelembagaan dan governance	Menguji tata kelola perizinan, pembinaan, pengawasan, dan alokasi anggaran	Rekomendasi kelembagaan dan tata kelola

2) Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan melalui metode:

1. Studi Dokumentasi

Meliputi penelaahan peraturan nasional (UU, PP, Permen), dokumen daerah (Perda, RPJMD 2025–2029, RKPD, LKPJ), serta data statistik peternakan dari publikasi *Kabupaten Magelang Dalam Angka 2025*. Wawancara Terarah (FGD dan *In-Depth Interview*).

Dengan instansi teknis (Dinas Peternakan, DPMPTSP, Bappeda, Satpol PP), DPRD, pelaku usaha peternakan, asosiasi, dan kelompok peternak rakyat.

2. Observasi Lapangan

Untuk memeriksa representasi implementasi standar teknis, pengawasan, dan tata kelola usaha.

3) Teknik Analisis

Metode analisis dilaksanakan melalui beberapa tahapan sebagai berikut:

Tabel 1. 4. Teknik Analisis

Jenis Analisis	Penjelasan
Analisis Kesesuaian Regulasi (<i>Regulatory Review</i>)	Membandingkan norma Perda dengan UU Cipta Kerja, PP 5/2021, PP 6/2021, Permen Pertanian No. 15/2021 dan No. 03/2024
Analisis Pasal demi Pasal (<i>Content Analysis</i>)	Mengidentifikasi pasal yang masih relevan, tidak relevan, bertentangan, atau perlu penyempurnaan
Gap Analysis	Mengukur kesenjangan antara ketentuan Perda dengan implementasi faktual dalam 5 tahun terakhir
Analisis Governance dan Perizinan OSS-RBA	Menguji kesesuaian mekanisme perizinan daerah dengan sistem OSS-RBA
Analisis Kebijakan dan Isu Strategis	Mengidentifikasi isu strategis untuk perumusan arah kebijakan baru

4) Metode Validasi Hasil Kajian

Validasi dilakukan melalui:

- 1) *Forum Group Discussion* (FGD) bersama DPRD, perangkat daerah, pelaku usaha, organisasi profesi, dan kelompok peternak.
- 2) Uji Konsistensi Norma (*Legal Drafting Compliance Test*) untuk memastikan rekomendasi kebijakan tidak bertentangan dengan hierarki peraturan perundang-undangan.

5) Alur Kerja Kajian

Alur metodologis kajian dirumuskan melalui tahapan berikut:

1. Identifikasi dan pemetaan regulasi dan data awal
2. Penyusunan instrumen kajian (analisis pasal, matriks kesesuaian, indikator evaluasi)
3. Pengumpulan data normatif dan empiris
4. Analisis regulasi, implementasi, dan perbandingan kebijakan
5. Perumusan rekomendasi dan penyusunan draft arah perubahan regulasi

6) Output Metodologi

Dokumen akhir kajian akan menghasilkan:

- 1) Matriks review pasal-per-pasal Perda,
- 2) Matriks kesesuaian terhadap regulasi nasional dan NSPK,

- 3) Analisis implementasi 5 tahun terakhir,
- 4) Rekomendasi arah revisi dan model kebijakan baru,
- 5) Rancangan sistem monitoring dan evaluasi daerah.

BAB II

GAMBARAN UMUM PENYELENGGARAAN USAHA TERNAK DI KABUPATEN MAGELANG

A. Kondisi Geografis dan Demografis Kabupaten Magelang

Kabupaten Magelang merupakan salah satu wilayah administratif di Provinsi Jawa Tengah yang memiliki karakteristik geografis dan demografis yang strategis untuk pengembangan sektor pertanian dan subsektor peternakan. Secara geografis, Kabupaten Magelang terletak di daerah cekungan pegunungan yang dikelilingi sejumlah gunung berapi aktif dan pegunungan vulkanik subur, sehingga memiliki daya dukung lingkungan yang baik untuk kegiatan budidaya ternak dan produksi pakan alami berbasis pertanian rakyat. Kabupaten Magelang terdiri dari 21 kecamatan, dan secara administratif berbatasan dengan:

- a) Sebelah Utara: Kabupaten Temanggung
- b) Sebelah Selatan: Kabupaten Sleman (DIY)
- c) Sebelah Timur: Kabupaten Boyolali dan Kabupaten Klaten
- d) Sebelah Barat: Kabupaten Purworejo

Secara topografi, wilayah Kabupaten Magelang berada pada rentang ketinggian 400–1.400 meter di atas permukaan laut (mdpl), dengan kondisi wilayah terdiri atas dataran tinggi, dataran rendah, dan kawasan lereng gunung. Karakteristik geomorfologi ini menciptakan zona ekologi yang beragam dan sesuai untuk pengembangan komoditas peternakan seperti sapi perah, sapi potong, kambing, domba, unggas rakyat, serta produksi hijauan pakan ternak (HPT).

Dari aspek iklim, Kabupaten Magelang memiliki tipe iklim basah dengan rata-rata curah hujan tahunan yang tinggi serta kelembaban udara stabil. Karakteristik ini menunjang pengembangan usaha ternak berbasis padang rumput, pakan hijauan, serta mendukung produktivitas ternak ruminasia. Berdasarkan publikasi Kabupaten Magelang Dalam Angka 2025, total luas wilayah Kabupaten Magelang mencapai 1.085,73 km² dengan dominasi penggunaan lahan berupa lahan pertanian, persawahan, kebun, tegalan, dan hutan produksi, yang sekaligus menjadi sumber pakan potensial bagi pengembangan peternakan rakyat maupun industri.

B. Kondisi Demografi dan Distribusi Penduduk

Selain didukung faktor geografis, aspek demografis juga memberikan kontribusi signifikan terhadap penyelenggaraan usaha ternak. Berdasarkan laporan statistik terbaru, jumlah penduduk Kabupaten Magelang berada pada kategori wilayah dengan kepadatan penduduk tinggi, tersebar secara relatif merata di kawasan perdesaan. Wilayah desa-desa agraris di lereng Gunung Sumbing, Merapi, dan Merbabu merupakan sentra komoditas peternakan utama, terutama sapi potong, domba, kambing perah, ayam buras, dan itik.

Distribusi penduduk desa yang masih dominan memungkinkan subsektor peternakan berperan sebagai:

- 1) sumber pendapatan keluarga,
- 2) usaha sampingan pendukung pertanian,
- 3) sumber gizi masyarakat,
- 4) bahan baku industri pangan dan UMKM lokal, serta
- 5) basis pembentukan klaster atau kawasan peternakan.

Demografi tenaga kerja produktif menjadi faktor pendukung lain, terutama dengan meningkatnya komunitas peternak rakyat, kelompok ternak, gabungan kelompok tani (Gapoktan), dan koperasi yang bergerak pada bidang usaha produksi ternak, pakan, distribusi produk ternak, dan pemrosesan hasil peternakan.

C. Potensi Geografis sebagai Daya Dukung Pengembangan Kawasan Peternakan

Karakter ekologi Kabupaten Magelang mendukung diferensiasi zona peternakan berdasarkan kesesuaian lahan, yaitu:

Tabel 2. 1. Zona Peternakan

Zona Ekologi	Komoditas Potensial
Lereng gunung dan dataran tinggi	Sapi perah, kambing perah, domba
Dataran sedang	Sapi potong, kambing, unggas rakyat
Dataran rendah/permukiman	Budidaya unggas sistem kandang modern

Hal ini selaras dengan arah kebijakan Peraturan Menteri Pertanian Nomor 03 Tahun 2024 mengenai pengembangan kawasan pertanian berbasis komoditas unggulan dan sistem korporasi peternak, yang

berpotensi dikembangkan di Magelang mengingat kondisi sumber daya alam dan budaya budidaya ternaknya.

Secara geografis dan demografis, Kabupaten Magelang memiliki kondisi lahan, iklim, ekologi, dan komposisi penduduk yang sangat mendukung pengembangan subsektor peternakan. Struktur wilayah agraris, distribusi penduduk perdesaan yang tinggi, serta ketersediaan sumber daya alam dan komoditas pakan menjadi faktor daya dukung utama bagi pengembangan usaha ternak rakyat maupun skala industri. Dengan demikian, potensi geografis dan demografis ini menjadi landasan penting bagi penyusunan arah kebijakan, pengembangan kawasan peternakan, pembinaan usaha, dan perumusan tata kelola perizinan berbasis risiko.

1. Potensi Wilayah dan Komoditas Peternakan Unggulan

Kabupaten Magelang memiliki potensi wilayah yang kuat untuk pengembangan subsektor peternakan berbasis karakter ekologis, ketersediaan sumber daya alam, tradisi beternak masyarakat, serta posisi wilayah yang strategis dalam jaringan pemasaran regional. Potensi ini diperkuat oleh struktur lahan pertanian dan sumber daya hijauan pakan ternak (HPT) yang melimpah pada kawasan dataran tinggi dan tengah Kabupaten Magelang. Hal ini menjadikan subsektor peternakan sebagai salah satu sumber pertumbuhan ekonomi daerah dan pilar ketahanan pangan hewani masyarakat.

Dalam konteks kebijakan nasional dan daerah, potensi subsektor peternakan Kabupaten Magelang juga selaras dengan arah pengembangan kawasan pertanian sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Menteri Pertanian Nomor 03 Tahun 2024, yang menekankan prinsip:

- a. pengembangan klaster komoditas unggulan,
- b. integrasi hilirisasi produk,
- c. korporasi peternak, dan
- d. industrialisasi berbasis nilai tambah.

Potensi subsektor peternakan di Kabupaten Magelang berkaitan erat dengan kondisi biofisik wilayah. Berdasarkan zonasi ekosistem, potensi

pengembangan komoditas peternakan dapat diklasifikasikan sebagai berikut:

Tabel 2. 2. Zonasi Berdasarkan Ekosistem

Zonasi Wilayah	Karakteristik	Komoditas Potensial
Dataran tinggi (lereng Sumbing-Merbabu)	Curah hujan tinggi, padang rumput, sumber hijauan	Sapi perah, kambing perah, domba
Dataran menengah (agraris-perdesaan)	Campuran lahan sawah, tegalan, dan permukiman	Sapi potong, kambing, unggas rakyat
Dataran rendah & pinggiran kota	Akses logistik dan pasar dekat	Unggas komersial, peternakan modern berbasis kandang tertutup

Pola ini menunjukkan integrasi budidaya, pasokan pakan, dan akses pemasaran, sehingga menciptakan rantai pasok yang berpotensi dikembangkan sebagai kawasan peternakan terpadu. Pada aspek komoditas peternakan unggulan, berdasarkan publikasi *Kabupaten Magelang Dalam Angka 2025*, beberapa komoditas ternak menunjukkan perkembangan populasi yang signifikan dalam lima tahun terakhir. Komoditas tersebut merupakan penopang utama struktur subsektor peternakan dan menjadi indikator arah pengembangan wilayah.

Tabel Komoditas unggulan dapat dikelompokkan sebagai berikut:

Tabel 2. 3. Komoditas unggulan

Kategori Ternak	Komoditas Unggulan	Keterangan Perkembangan
Ruminansia besar	Sapi potong	Pertumbuhan stabil, basis penggemukan & pembibitan rakyat
Ruminansia kecil	Kambing dan domba	Sangat potensial karena budaya beternak berbasis keluarga dan permintaan pasar tinggi
Unggas pedaging	Ayam ras pedaging	Populasi meningkat signifikan, berorientasi pasar regional
Unggas konsumsi rakyat	Ayam kampung (buras)	Masih dominan sebagai komoditas rumah tangga dan UMKM kuliner
Unggas petelur	Ayam petelur	Terkonsentrasi pada kawasan akses permodalan dan pasar
Ternak air	Itik	Terkait pola agraris sawah dan limbah pascapanen

Dari seluruh komoditas tersebut, ayam ras pedaging, sapi potong, kambing-domba, dan ayam buras termasuk dalam kategori unggulan karena didukung oleh:

- a. struktur permintaan lokal dan regional yang tinggi,
- b. tradisi beternak masyarakat,
- c. dukungan teknologi dan input produksi,
- d. pasar terbuka ke DIY dan Jawa Tengah.

Pada aspek ketersediaan pakan dan infrastruktur pendukung, faktor penting penentu potensi peternakan adalah ketersediaan pakan. Kabupaten Magelang memiliki:

- a. Sumber hijauan dari lahan pertanian dan lahan kering,
- b. Limbah pertanian (jagung, padi, kedelai),
- c. Potensi integrasi sistem sawah-ternak-kompos.

Hasil pembacaan data pertanian menunjukkan bahwa pola integrasi limbah pertanian sebagai sumber bahan baku pakan dan pupuk organik merupakan penguatan sistem peternakan berkelanjutan (*circular agro-livestock system*). Sedangkan pada aspek keselarasan potensi dengan kebutuhan pasar dan kebijakan daerah, berdasarkan dokumen perencanaan daerah, termasuk RPJMD Kabupaten Magelang 2025–2029, subsektor peternakan masuk dalam program prioritas peningkatan:

- a. ketahanan pangan hewani,
- b. peningkatan daya saing daerah, dan
- c. penguatan ekonomi rumah tangga bidang pertanian dan UMKM.

Strategi ini selaras dengan tren pertumbuhan populasi ternak serta potensi pasar konsumsi lokal dan regional yang terus meningkat. Potensi wilayah Kabupaten Magelang menunjukkan bahwa subsektor peternakan merupakan salah satu kekuatan ekonomi strategis berbasis kondisi geografis, budaya agraris, ketersediaan pakan, dan permintaan pasar. Komoditas seperti kambing, domba, sapi potong, ayam buras, dan unggas komersial berpotensi menjadi *leading sector* apabila didukung dengan tata kelola produksi, kelembagaan, dan regulasi perizinan yang adaptif terhadap sistem OSS-RBA dan standar teknis peternakan modern.

2. Tren Pertumbuhan Usaha Peternakan 5 Tahun Terakhir

Perkembangan subsektor peternakan di Kabupaten Magelang dalam lima tahun terakhir menunjukkan kecenderungan positif baik dari sisi populasi ternak, dinamika usaha, maupun kontribusi terhadap struktur ekonomi daerah. Data dari publikasi Kabupaten Magelang Dalam Angka 2025 memperlihatkan bahwa sejumlah komoditas unggas dan ruminansia mengalami pertumbuhan stabil, meskipun terdapat variasi fluktuatif yang dipengaruhi faktor permintaan pasar, infrastruktur pembinaan, serta dinamika input produksi seperti pakan dan biaya produksi.

Secara umum, pertumbuhan populasi ternak mencerminkan perubahan orientasi usaha peternakan dari pola tradisional berbasis rumah tangga menuju sistem produksi yang semakin terstruktur, komersial, dan terkoneksi dengan pasar regional di Jawa Tengah dan DIY.

1. Tren Populasi Ruminansia Besar dan Kecil

Komoditas ruminansia seperti sapi potong, domba, dan kambing terus menunjukkan peningkatan populasi dalam rentang lima tahun terakhir. Berdasarkan data yang tersedia, sektor ruminansia rakyat tetap mendominasi sistem pemeliharaan dengan karakter:

- a. skala kepemilikan 2–10 ekor untuk sapi potong,
- b. skala 5–30 ekor untuk kambing dan domba.

Peningkatan populasi ruminansia ini selaras dengan meningkatnya permintaan konsumsi daging sapi dan kambing pada pasar domestik serta kebutuhan bahan baku industri pangan lokal dan UMKM. Kondisi ini diperkuat oleh keuntungan ekologi wilayah Magelang yang menyediakan hijauan pakan yang relatif stabil.

2. Tren Populasi Unggas Pedaging dan Petelur

Komoditas unggas terutama ayam ras pedaging dan ayam ras petelur menunjukkan pertumbuhan populasi paling signifikan dibandingkan komoditas lainnya. Data statistik menunjukkan:

- a. peningkatan volume produksi unggas skala komersial,
- b. bertambahnya jumlah unit usaha kemitraan peternakan,
- c. terbentuknya basis distribusi pasokan daging ayam untuk pasar Kabupaten Magelang dan daerah sekitarnya.

Komoditas ayam buras (ayam kampung) yang merupakan bagian penting dari peternakan rakyat juga mengalami peningkatan karena didukung preferensi konsumen terhadap produk unggas lokal dan peningkatan permintaan industri kuliner.

3. Pertumbuhan Usaha Berbasis Kawasan dan Kemitraan

Selain pertumbuhan populasi ternak, lima tahun terakhir juga menunjukkan tren peningkatan model kelembagaan usaha peternakan. Perubahan signifikan terjadi melalui:

- a. peningkatan pola kemitraan integrator–peternak rakyat,
- b. tumbuhnya usaha peternakan berbasis klaster,
- c. meningkatnya penggunaan sistem kandang modern (*closed house*) pada unggas komersial.

Perubahan ini mengindikasikan proses transformasi subsektor peternakan dari pola subsisten menuju industri berbasis rantai pasok (*value chain-based livestock system*).

4. Pengaruh Digitalisasi Perizinan (OSS-RBA)

Setelah diberlakukannya sistem OSS-RBA berdasarkan PP Nomor 5 Tahun 2021, terdapat peningkatan jumlah pelaku usaha yang melakukan pendaftaran nomor induk berusaha (NIB), terutama pada usaha unggas, pembibitan skala kecil, serta usaha jasa pendukung seperti penggilingan pakan dan distribusi obat hewan. Hal ini menunjukkan bahwa pelaku usaha mulai terintegrasi dalam sistem legalitas usaha modern, meskipun masih ditemukan hambatan adaptasi regulasi daerah sebagaimana diuraikan dalam BAB I.

5. Faktor Penyebab Fluktuasi Populasi

Tren pertumbuhan subsektor peternakan dalam lima tahun terakhir juga dipengaruhi oleh beberapa faktor eksternal, antara lain:

Tabel 2. 4. Faktor Penyebab Fluktuasi Populasi

Faktor	Dampak
Fluktuasi harga pakan	Menyebabkan penurunan minat pembibitan unggas
Permintaan pasar hari raya & industri	Meningkatkan populasi kambing dan ayam pedaging
Dinamika penyakit hewan	Mempercepat modernisasi biosecurity terutama pada unggas
Akses pembiayaan dan kemitraan	Mendorong komersialisasi usaha ternak skala besar

Temuan tersebut menunjukkan bahwa pertumbuhan sektor peternakan bersifat dinamis dan sensitif terhadap perubahan harga input dan kebijakan intervensi pemerintah. Dalam lima tahun terakhir, subsektor peternakan di Kabupaten Magelang menunjukkan pola pertumbuhan yang cenderung meningkat baik dalam hal populasi ternak maupun perkembangan unit usaha. Komoditas unggas (ayam ras pedaging dan petelur), sapi potong, dan kambing-domba menjadi penggerak utama pertumbuhan sektor ini. Perubahan tren usaha juga mengarah pada peningkatan penggunaan teknologi produksi, kemitraan usaha formal, serta integrasi dengan pasar regional.

Dengan daya dukung geografis dan permintaan pasar yang kuat, tren pertumbuhan ini menunjukkan peluang yang besar untuk mendorong modernisasi kebijakan dan penataan kelembagaan usaha peternakan di tingkat daerah melalui pembaruan regulasi penyelenggaraan usaha peternakan.

D. Peran Pemerintah Daerah, Swasta, dan Masyarakat dalam Penyelenggaraan Usaha Peternakan

Penyelenggaraan usaha peternakan di Kabupaten Magelang merupakan hasil interaksi tiga pilar utama ekosistem peternakan, yaitu pemerintah daerah, pelaku usaha/swasta, dan masyarakat (khususnya peternak rakyat). Sinergi ketiganya berperan penting dalam mendukung pengembangan subsektor peternakan sebagai bagian dari sistem ketahanan pangan daerah, penggerak ekonomi perdesaan, dan rantai pasok protein hewani.

Secara normatif, peran para aktor ini telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 jo. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan, serta diperkuat melalui kerangka reformasi perizinan nasional berbasis risiko sebagaimana diatur dalam PP Nomor 5 Tahun 2021 dan PP Nomor 6 Tahun 2021. Implementasinya pada tingkat daerah dilakukan melalui kebijakan, program, dan mekanisme perizinan yang berlandaskan Peraturan Daerah Kabupaten Magelang Nomor 2 Tahun 2013 dan perubahan melalui Perda Nomor 13 Tahun 2017.

a) Peran Pemerintah Daerah

Pemerintah Daerah Kabupaten Magelang memiliki tanggung jawab utama dalam:

Tabel 2. 5. Peran Pemerintah

Fungsi	Bentuk Peran
Regulasi dan penyusunan kebijakan daerah	Menyusun Perda, Perbup, NSPK daerah, serta mengharmonisasikan dengan kebijakan nasional
Pelayanan perizinan dan fasilitasi usaha	Melalui Dinas Penanaman Modal dan PTSP serta integrasi OSS-RBA sesuai PP 5/2021
Pembinaan teknis dan penyuluhan	Melalui dinas teknis sektor pertanian/peternakan
Pengawasan dan penegakan norma kesehatan ternak	Termasuk biosecurity, kesejahteraan hewan, keamanan pangan, dan distribusi obat hewan
Dukungan sarana dan prasarana	Infrastruktur kandang komunal, UPT kesehatan hewan, dan laboratorium veteriner

Berdasarkan dokumen LKPJ Kabupaten Magelang Tahun 2024, pemerintah daerah telah menjalankan beberapa program di antaranya dukungan pembiakan ternak, manajemen kesehatan hewan, serta peningkatan penyuluhan dan data peternakan. Namun masih dijumpai tantangan dalam integrasi regulasi perizinan dengan OSS-RBA dan standar teknis terbaru.

b) Peran Swasta (Pelaku Usaha, Kemitraan, dan Industri Penunjang)

Pelaku usaha swasta berperan sebagai motor penggerak sektor peternakan terutama pada komoditas unggas dan sapi potong. Pola usaha swasta di Kabupaten Magelang berkembang dalam bentuk:

- Kemitraan inti-plasma, terutama pada ayam ras pedaging dan petelur,
- Unit usaha pembiakan dan penggemukan sapi potong,
- Industri pakan dan distribusi sarana produksi peternakan,
- Rantai pasok (*supply chain*) hingga bagian pemasaran produk.

Peran swasta sangat penting dalam menyediakan:

- investasi modal,
- teknologi produksi kandang modern (*closed house* untuk unggas),
- akses pasar regional,
- fasilitasi manajemen risiko dan jaminan pembelian hasil.

Namun dalam konteks regulasi, kepastian dan efisiensi perizinan berbasis risiko menjadi kebutuhan utama pelaku usaha. PP Nomor 6 Tahun 2021 secara eksplisit menuntut integrasi dan penyederhanaan pelayanan perizinan usaha berorientasi kemudahan investasi.

c) Peran Masyarakat/Peternak Rakyat

Masyarakat, khususnya peternak rakyat, merupakan tulang punggung utama struktur subsektor peternakan Kabupaten Magelang. Karakteristik peternak rakyat di wilayah ini umumnya mencakup:

- sistem pemeliharaan berskala kecil dan menengah (2–30 ekor),
- pemanfaatan limbah pertanian sebagai pakan ternak,
- produksi yang menyatu dengan kegiatan pertanian lain.

Peran masyarakat mencakup beberapa aspek berikut:

Tabel 2. 6. Peran Masyarakat

Kontribusi Peternak Rakyat	Penjelasan
Produksi pangan hewani lokal	Menjadi pemasok utama daging kambing, sapi rakyat, unggas lokal
Pelestarian budaya agraris	Sistem beternak masih terhubung dengan tradisi komunitas dan kelompok tani
Ekonomi rumah tangga	Usaha ternak menjadi sumber tabungan, asuransi sosial, dan modal usaha
Basis pengembangan kawasan peternakan	Masuk dalam program klaster-komoditas sebagaimana diatur Permen Pertanian No. 03 Tahun 2024

Sinergi antar peternak sering difasilitasi melalui kelompok ternak dan koperasi, meskipun tingkat kelembagaan masih bervariasi dari sangat kuat hingga tidak aktif.

d) Tantangan Koordinasi dan Tata Kelola Multi-Aktor

Meskipun masing-masing aktor telah menjalankan fungsi sesuai peran, terdapat tantangan koordinatif yang muncul, antara lain:

- belum optimalnya integrasi kebijakan daerah dengan standar teknis nasional,
- lemahnya mekanisme monitoring usaha berbasis risiko,
- belum optimalnya kelembagaan peternak rakyat dalam rantai pasok,
- adanya jurang kapasitas teknologi antara usaha rakyat dan industri swasta.

Tantangan tersebut menunjukkan bahwa penguatan tata kelola multi-aktor diperlukan untuk mendorong transformasi subsektor peternakan menuju sistem yang modern, terintegrasi, berorientasi pasar, dan berbasis keberlanjutan (*sustainability*).

Peran pemerintah daerah, swasta, dan masyarakat dalam penyelenggaraan usaha peternakan di Kabupaten Magelang saling terkait dalam membangun ekosistem yang kondusif bagi pengembangan subsektor ini. Pemerintah bertindak sebagai regulator

dan fasilitator, swasta sebagai penggerak industri dan investasi, dan masyarakat sebagai basis produksi dan rantai pasok lokal. Namun, peningkatan koordinasi, harmonisasi regulasi, dan modernisasi tata kelola perizinan serta pembinaan teknis masih menjadi kebutuhan mendesak agar subsektor peternakan dapat berkembang secara berkelanjutan dan kompetitif.

E. Permasalahan dan Tantangan Pengembangan Sektor Peternakan

Walaupun sektor peternakan di Kabupaten Magelang menunjukkan tren pertumbuhan positif dalam lima tahun terakhir, perkembangan tersebut masih menghadapi sejumlah permasalahan yang bersifat struktural, teknis, regulatif, dan kelembagaan. Tantangan tersebut berdampak pada efektivitas tata kelola usaha peternakan dan daya saing daerah dalam konteks perubahan kebijakan nasional, dinamika pasar, serta tuntutan standar produk peternakan modern. Permasalahan yang teridentifikasi dalam konteks kajian ini dapat diklasifikasikan sebagai berikut:

1. Tantangan Regulasi dan Harmonisasi Kebijakan

Salah satu permasalahan utama adalah adanya ketidaksesuaian antara substansi Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 jo. Perda Nomor 13 Tahun 2017 dengan perkembangan hukum nasional terbaru, khususnya:

- UU Cipta Kerja,
- PP Nomor 5 Tahun 2021 tentang Perizinan Berbasis Risiko,
- PP Nomor 6 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah,
- Permen Pertanian Nomor 15 Tahun 2021 dan 03 Tahun 2024.

Ketidakselarasan ini menyebabkan:

Tabel 2. 7. Tantangan Regulasi

Dampak	Keterangan
Ketidakpastian hukum	Pelaku usaha tidak memiliki acuan tunggal antara OSS-RBA dan Perda
Perlambatan investasi	Proses perizinan tidak adaptif terhadap sistem NIB/sertifikat standar
Tumpang tindih kewenangan	Peran DPMPTSP, dinas teknis, dan UPT belum terintegrasi sistematis

Kondisi ini menegaskan perlunya revisi regulasi agar sistem perizinan usaha ternak lebih efisien, adaptif, dan berbasis risiko.

2. Keterbatasan Infrastruktur Pendukung dan Sistem Kesehatan Hewan
Beberapa wilayah peternakan Kabupaten Magelang masih mengalami keterbatasan akses:

- a. jalan produksi dan distribusi ternak,
- b. fasilitas pemeriksaan dan *laboratorium veteriner*,
- c. unit pengolahan limbah dan *biosecurity*,
- d. rumah potong hewan bersertifikasi halal dan NKV,
- e. sentra pakan dan gudang penyimpanan bahan baku.

Keterbatasan ini berpengaruh pada:

- a. efisiensi produksi,
- b. kualitas kesehatan ternak,
- c. standar keamanan pangan asal hewan,
- d. serta distribusi produk ke pasar regional.

3. Kelembagaan Peternak yang Belum Optimal

Walaupun jumlah kelompok ternak, koperasi, dan Gapoktan relatif banyak, tingkat efektivitas kelembagaan masih bervariasi. Tantangan yang muncul meliputi:

- a. kapasitas manajemen usaha yang belum profesional,
- b. rendahnya akses pelaku usaha rakyat terhadap modal dan teknologi,
- c. lemahnya posisi tawar peternak dalam rantai nilai (*value chain*).

Hal ini berdampak pada ketergantungan terhadap pola usaha tradisional, meskipun potensi kemitraan modern semakin berkembang melalui integrator swasta.

4. Tantangan Teknis: Pakan, Penyakit, dan Teknologi Produksi

Permasalahan teknis yang banyak dihadapi masyarakat dan pelaku usaha antara lain:

Tabel 2. 8. Permasalahan Teknis

Bidang	Permasalahan
Pakan	Fluktuasi harga bahan baku pakan dan keterbatasan pasokan saat musim kemarau
Penyakit ternak	Risiko penyakit unggas, PMK, dan penyakit zoonosis yang memengaruhi stabilitas populasi
Teknologi produksi	Kesenjangan signifikan antara peternakan rakyat tradisional dan sistem closed house modern

Peningkatan penerapan teknologi biosecurity, manajemen kesehatan ternak, dan sistem digitalisasi pelaporan masih menjadi kebutuhan mendesak.

5. Keterbatasan Data dan Sistem Monitoring Perizinan

Sistem data peternakan Kabupaten Magelang belum sepenuhnya terintegrasi secara digital, terhubung dengan OSS-RBA, menggambarkan populasi ternak dan unit usaha secara realtime. Hal ini menyebabkan kendala dalam:

- a. pemetaan kawasan peternakan,
- b. perencanaan kebijakan berbasis bukti (*evidence-based policy making*),
- c. evaluasi usaha dan penyusunan roadmap modernisasi sektor.

6. Akses Pembiayaan dan Investasi

Pengembangan investasi peternakan skala besar masih terkendala oleh: keterbatasan agunan, akses kredit usaha rakyat (KUR) sektor peternakan, belum optimalnya skema pembiayaan pemerintah daerah, dan persepsi risiko usaha yang tinggi dari lembaga keuangan. Konsekuensinya, sebagian besar peternak masih berorientasi pada

skala produksi kecil dan menengah tanpa peningkatan kapasitas signifikan.

Permasalahan dan tantangan pengembangan sektor peternakan di Kabupaten Magelang bersifat multidimensi, mulai dari ketidaksinkronan regulasi daerah dengan kebijakan nasional, keterbatasan infrastruktur, kapasitas ekonomi peternak, hingga belum optimalnya sistem data dan tata kelola perizinan berbasis risiko. Untuk menjawab tantangan tersebut, dibutuhkan pembaruan regulasi, penguatan kelembagaan, dukungan investasi, serta transformasi sistem produksi menuju usaha peternakan yang lebih modern, berkelanjutan, dan kompetitif.

BAB III

KAJIAN TEORI DAN EMPIRIS

A. Kajian Teori

Kajian teori dalam penelitian ini digunakan sebagai landasan konseptual untuk memahami hubungan antara regulasi, tata kelola usaha peternakan, penerapan standar teknis, serta dinamika implementasi kebijakan di tingkat daerah. Kerangka teori mencakup teori hukum, teori kebijakan publik, teori tata kelola pemerintahan, serta teori teknis sektor peternakan.

1. Teori Peraturan Perundang-Undangan dan Asas Harmonisasi Hukum

Menurut Hans Kelsen (1967), hukum merupakan norma bertingkat dalam sistem *Stufenbau Theory*, dimana peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan di atasnya. Prinsip ini diperkuat dalam asas *lex superior derogat legi inferiori*, yang menegaskan bahwa Perda harus mengikuti ketentuan UU dan peraturan pemerintah sebagai norma baku penyelenggaraan pemerintahan.

Hans Kelsen, melalui teori *Stufenbau des Recht* atau *hierarchical structure of norms*, menyatakan bahwa sistem hukum merupakan susunan bertingkat dan berlapis, di mana setiap norma memperoleh validitasnya dari norma yang berada di tingkat lebih tinggi. Dengan demikian, keberlakuan suatu norma hukum tidak berdiri sendiri, tetapi bergantung pada norma yang lebih tinggi dalam hierarki hukum.

Menurut Kelsen: "*The validity of a legal norm is determined by another, higher legal norm. The legal order is not a system of coordinated norms, but a hierarchy of norms*⁹." Inti pemikiran ini adalah bahwa hukum merupakan sistem normatif, bukan sekadar kumpulan aturan. Karenanya, norma lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan norma di atasnya karena norma yang lebih tinggi merupakan sumber legitimasi bagi norma yang lebih rendah.

⁹ Hans Kelsen, *Pure Theory of Law*, 1967, University of California Press, p. 195–200.

Hierarki norma menurut Kelsen, menggambarkan struktur hukum dalam bentuk piramida (normenpyramide), dimana urutan normanya adalah:

- 1) Grundnorm (Norma Dasar / Norma Fundamental Hipotetis)
- 2) Konstitusi (*Constitutional Norms*)
- 3) Undang-Undang (*Statutory Laws*)
- 4) Regulasi Turunan (*Delegated Legislations*)
- 5) Peraturan Daerah dan Keputusan Administratif
- 6) Tindakan Konkrit / Implementasi (*Judicial and Executive Acts*)

Maka setiap norma mendapatkan keabsahan (*validity*) dari norma yang berada di atasnya. Jika terdapat pertentangan, norma yang lebih rendah dapat kehilangan keabsahan dan harus dinyatakan tidak berlaku (*null and void*). Implikasi teori ini terhadap Peraturan Daerah, berdasarkan *Stufenbau Theory*, Peraturan Daerah (Perda) berada dalam posisi turunan dari undang-undang dan peraturan pelaksana. Karena itu:

- a. Perda tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, atau Peraturan Menteri.
- b. Bila Perda bertentangan dengan norma yang lebih tinggi, maka Perda dapat dibatalkan melalui mekanisme *judicial review* atau proses *executive review* sebagaimana diatur dalam sistem perundang-undangan Indonesia (UU No. 12 Tahun 2011 jo. UU 13 Tahun 2022).

Pandangan ini sejalan dengan poin Kelsen: "*A norm lower in the hierarchy is valid only if it conforms to the higher norm from which it derives its authority.*" (Kelsen, *General Theory of Law and State*, 1945, Harvard University Press.) Dengan demikian, keselarasan vertikal antar norma merupakan syarat fundamental keberlakuan suatu regulasi. Dalam konteks kajian ini, Peraturan Daerah Kabupaten Magelang Nomor 2 Tahun 2013 jo. Perda Nomor 13 Tahun 2017 harus tunduk dan selaras dengan:

- 1) UU Cipta Kerja (UU No. 6 Tahun 2023),
- 2) PP 5 Tahun 2021 (Perizinan Berbasis Risiko),
- 3) PP 6 Tahun 2021 (Perizinan Berusaha di Daerah),
- 4) Permen Pertanian 15/2021 dan Permen 03/2024.

Jika substansi Perda bertentangan dengan ketentuan di atasnya misalnya masih mewajibkan izin manual padahal telah digantikan oleh OSS-RBA dan NIB maka menurut teori Kelsen substansi Perda wajib direvisi agar tetap memiliki validitas hukum.

Berdasarkan teori Hans Kelsen, sistem hukum adalah struktur bertingkat dimana norma yang lebih rendah memperoleh keabsahan dari norma yang lebih tinggi. Oleh karena itu, Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan di tingkat nasional, dan apabila bertentangan maka harus dilakukan harmonisasi atau revisi, sesuai prinsip *lex superior derogat legi inferiori* dan teori hierarki norma Kelsen.

Konsep sistem norma bertingkat (*Stufenbau des Recht*) yang diperkenalkan oleh Hans Kelsen memiliki relevansi langsung dengan model hierarki peraturan perundang-undangan yang dianut dalam sistem hukum Indonesia. Menurut Kelsen, hukum bukan kumpulan peraturan yang berdiri sendiri, melainkan suatu tatanan normatif yang tersusun dalam struktur bertingkat, di mana keberlakuan norma rendah bergantung pada norma lebih tinggi yang menjadi sumber legitimacy-nya.

Kelsen menyatakan: “*A lower norm is valid only because it has been created in accordance with a higher norm.*” (Kelsen, *Pure Theory of Law*, 1967, University of California Press, hlm. 193–201).

Kerangka pikiran ini menjadi dasar pembentukan hierarki hukum nasional, termasuk prinsip bahwa peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi (*lex superior derogat legi inferiori*). Hierarki Norma Menurut UU 12 Tahun 2011 jo. UU 13 Tahun 2022 Sistem norma bertingkat Kelsen tercermin secara eksplisit dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (sebagaimana diubah dengan UU 13 Tahun 2022), yang menetapkan bahwa hierarki peraturan hukum Indonesia adalah:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Undang-Undang/Perppu
- 3) Peraturan Pemerintah (PP)
- 4) Peraturan Presiden (Perpres)

- 5) Peraturan Daerah Provinsi
- 6) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Struktur ini sejalan dengan kerangka hierarki hukum Kelsen, di mana norma tertinggi (dalam konteks Indonesia: UUD 1945) menjadi sumber legitimasi seluruh norma di bawahnya. Sementara itu, Peraturan Menteri, Peraturan Kepala Lembaga, Peraturan Bupati/Walikota, dan Standar teknis dalam OSS-RBA ditempatkan sebagai regulasi pengatur teknis (regeling) dengan kedudukan mengikuti asas *delegated legislation*.

Dengan struktur tersebut, penerapan teori Kelsen dalam konteks hukum Indonesia dapat diilustrasikan sebagai berikut:

Tabel 3. 1. Penerapan Teori Kelsen

Tingkatan Norma dalam Teori Kelsen	Padanan dalam Sistem UU 12/2011	Posisi
Grundnorm (norma dasar hipotetis)	Pembukaan UUD 1945 / Pancasila	Norma tertinggi
Konstitusi	UUD 1945	Sumber legitimasi norma di bawahnya
Norma umum / statutory level	UU/Perppu, PP, Perpres	Pengaturan hukum umum
Norma pelaksanaan / delegated rules	Perda Provinsi & Kab/Kota	Aturan teknis pelaksanaan kewenangan
Norma administratif operasional	Keputusan Kepala Daerah, izin OSS-RBA, Sertifikat Standar	Implementasi konkret

Sehingga jika suatu peraturan di level bawah bertentangan dengan norma di atasnya maka:

- 1) Norma lebih rendah kehilangan validitas,
- 2) Dapat dibatalkan secara *judicial review* (oleh MA untuk Perda),
- 3) Dapat juga diproses melalui executive review oleh Kementerian Dalam Negeri.

Hal ini sejalan dengan pandangan Kelsen bahwa: “*The legal order loses unity when a lower norm contradicts the higher norm from which it derives validity.*” (Kelsen, *General Theory of Law and State*, Harvard

University Press, 1945). Implikasi terhadap Peraturan Daerah tentang Usaha Peternakan, dengan dasar sinkronisasi teori Kelsen dan UU 12/2011, evaluasi terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Magelang Nomor 2 Tahun 2013 jo. Perda 13 Tahun 2017 menunjukkan:

- a. Beberapa ketentuan perizinan bertentangan dengan sistem perizinan nasional terbaru (OSS-RBA, PP 5/2021, PP 6/2021),
- b. Beberapa norma teknis belum mengadopsi standar Permen Pertanian 15/2021 dan Permen 03/2024,
- c. Struktur pembinaan dan pengawasan belum berbasis risiko sebagaimana diwajibkan peraturan yang lebih tinggi.

Secara teori hukum Kelsen, kondisi tersebut berarti sebagian norma Perda: “Tidak memenuhi syarat validitas, karena tidak sesuai dengan norma lebih tinggi.” Sinkronisasi teori Hans Kelsen dengan framework UU 12/2011 menunjukkan bahwa setiap norma hukum, termasuk Peraturan Daerah, harus:

- a. tunduk pada hierarki hukum nasional,
- b. memenuhi prinsip koherensi vertikal,
- c. mengikuti asas kesesuaian dan konsistensi norma,
- d. serta tunduk pada *judicial review* bila bertentangan.

Dengan demikian, revisi Perda Usaha Peternakan Kabupaten Magelang merupakan kebutuhan hukum dan administratif agar norma daerah tetap valid, efektif, dan harmonis dengan perkembangan sistem hukum nasional. Dalam konteks ini, penyusunan dan evaluasi Peraturan Daerah tentang Usaha Peternakan harus mengikuti rezim hukum terbaru, termasuk UU Cipta Kerja, PP 5/2021, PP 6/2021, dan regulasi teknis sektor pertanian.

Hal ini selaras dengan pendekatan *legal drafting* menurut Jimly Asshiddiqie (2006), bahwa peraturan daerah wajib memperhatikan asas: kejelasan tujuan, kesesuaian jenis dan hierarki, keselarasan dengan hukum nasional, dan keberlakuan yang implementatif. Pendekatan Legal Drafting menurut Jimly Asshiddiqie, dimana Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa legal drafting (perancangan peraturan perundang-undangan) adalah suatu proses sistematis dan metodologis dalam menyusun naskah hukum yang

memiliki format, struktur, dan metode tertentu agar peraturan yang dihasilkan:

- a. sah secara formil dalam tata hukum,
- b. jelas secara substansi,
- c. efektif dalam implementasi, dan
- d. memenuhi asas keadilan dan kepastian hukum.

Menurut Jimly: “*Legal drafting* tidak hanya menyangkut penyusunan rumusan norma hukum dalam bentuk pasal-pasal, tetapi juga mencakup proses analisis, perencanaan, teknik perumusan, hingga penyelarasan dengan sistem hukum yang berlaku¹⁰.” Jimly menekankan bahwa suatu rancangan peraturan harus mengikuti prinsip-prinsip dasar pembentukan peraturan yang baik, yaitu¹¹:

Tabel 3. 2. Prinsip-Prinsip Dasar

Prinsip	Penjelasan
Kejelasan tujuan (<i>clear purpose</i>)	Peraturan harus dirumuskan untuk menyelesaikan persoalan atau kebutuhan hukum tertentu secara jelas.
Kelembagaan/pembentuk yang tepat	Hanya lembaga yang berwenang yang boleh membentuk norma hukum.
Kesesuaian jenis dan hierarki peraturan	Norma yang dirumuskan tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.
Dapat dilaksanakan/ <i>implementable</i>	Norma harus realistis, dapat diterapkan, dan tidak membebani secara tidak proporsional.
Kedayagunaan dan kehasilgunaan (<i>effectiveness</i>)	Norma harus memberikan dampak nyata bagi kepentingan publik.
Kejelasan rumusan	Bahasa hukum harus lugas, tidak multitafsir, konsisten terminologi dan struktur.
Keterbukaan (<i>transparency</i>)	Proses penyusunan harus melibatkan publik dan para pemangku kepentingan (<i>public participation</i>).

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006, hlm. 137–145

¹¹ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: Konstitusi Press, 2007.

Prinsip ini kemudian menjadi dasar bagi *best practice* penyusunan Perda atau regulasi daerah modern. Jimly menegaskan bahwa penyusunan peraturan dilakukan melalui beberapa tahapan sistematis, yakni¹²:

Tabel 3. 3. Tahap Penyusunan Perda

Tahap	Deskripsi
(1) Identifikasi masalah hukum	Menganalisis kebutuhan regulasi berdasarkan kondisi empiris dan yuridis.
(2) Penyusunan naskah akademik	Menyediakan landasan ilmiah yang mendukung peraturan yang akan dibentuk.
(3) Perumusan norma hukum	Menyusun batang tubuh peraturan berdasarkan struktur formal (BAB, Pasal, ayat).
(4) Harmonisasi dan sinkronisasi	Memastikan regulasi tidak tumpang tindih dan selaras hierarki hukum.
(5) Uji publik (public consultation)	Menampung aspirasi, keberatan, dan masukan dari stakeholders.
(6) Finalisasi dan pengundangan	Penyelesaian pasal final sesuai redaksi hukum dan prosedur pengundangan.

Jimly menyebut proses ini sebagai siklus teknokratik yang harus mengikuti teori asas hukum dan teknik perundang-undangan. Jimly menekankan bahwa sebuah peraturan harus memenuhi tiga unsur utama: “Sebuah norma hukum harus memenuhi unsur: kepastian hukum (*rechtssicherheit*), kemanfaatan (*zweckmassigkeit*), dan keadilan (*gerechtigkeit*)¹³.” Hal ini mengacu pada ajaran Gustav Radbruch yang juga diadaptasi dalam pendekatan Jimly.

Implikasi dalam revisi Peraturan Daerah, dimana dalam konteks revisi Perda Usaha Peternakan Kabupaten Magelang, pendekatan legal drafting Jimly memberi arahan bahwa:

- a. Perda harus disesuaikan dengan UU Cipta Kerja, PP 5/2021, PP 6/2021, dan Permen teknis terbaru,
- b. norma harus jelas, terukur, dan tidak menimbulkan multitafsir,

¹² Jimly Asshiddiqie, *Perancangan Undang-Undang*, Materi Diklat Lemhanas RI, 2012.

¹³ Asshiddiqie, *Teori Hans Kelsen dan Relasinya dengan Sistem Perundang-Undangan Indonesia*, 2010

- c. materi pasal harus implementatif (tidak hanya normatif),
- d. serta penyusunan harus melibatkan masyarakat peternak, asosiasi, dan lembaga teknis.

Pendekatan *legal drafting* menurut Jimly Asshiddiqie menempatkan proses penyusunan peraturan sebagai kegiatan ilmiah, terencana, berbasis kebutuhan hukum dan masyarakat, dengan hasil berupa norma yang:

- a. harmonis dalam sistem hukum,
- b. memiliki kepastian hukum,
- c. efektif diterapkan, dan
- d. responsif terhadap kebutuhan publik.

2. Teori Implementasi Kebijakan Publik

Teori implementasi digunakan untuk mendeteksi kesenjangan antara kebijakan yang ditetapkan (*policy as written*) dan pelaksanaannya (*policy in action*). Teori implementasi George C. Edward III (1980) digunakan untuk menganalisis sejauh mana kebijakan publik yang dirumuskan dapat dilaksanakan secara efektif di lapangan, serta untuk mengidentifikasi kesenjangan antara kebijakan yang tertulis (*policy as written*) dengan kebijakan yang diterapkan (*policy in action*). Edward menekankan bahwa implementasi bukan hanya proses administratif, tetapi proses interaktif yang melibatkan pelaksana kebijakan, struktur organisasi, sumber daya, dan dukungan lingkungan sosial-politik.

Menurut Edward “*Implementation is the stage where policy is carried out, and problems frequently arise when there is a difference between the policy intent and the reality of its application*¹⁴.” Pernyataan ini menegaskan bahwa implementasi bukan sekadar menjalankan aturan, tetapi memastikan bahwa apa yang tertulis dalam kebijakan benar-benar terjadi dalam pelaksanaan.

¹⁴ George C. Edward III, *Implementing Public Policy*, Congressional Quarterly Press, 1980, hlm. 1-3

Edward mengidentifikasi empat variabel kunci yang memengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu:

1. *Communication* (Komunikasi)

Kebijakan harus dikomunikasikan secara jelas kepada pelaksana dan penerima manfaat. Distorsi komunikasi, multitafsir, atau inkonsistensi dapat menyebabkan implementasi melemah. *“Policies must be transmitted to those responsible for implementation in an accurate and consistent manner¹⁵.”*

2. *Resources* (Sumber Daya)

Sumber daya meliputi sumber daya manusia, anggaran, kewenangan, teknologi, dan informasi. Tanpa sumber daya yang memadai, implementasi kebijakan tidak akan efektif meskipun kebijakan sudah dirumuskan dengan baik. *“No matter how clear and consistent the policy is, it will not be implemented successfully if the implementers lack resources¹⁶.”*

3. *Disposition or Attitude of Implementers* (Disposisi Pelaksana)

Sikap pelaksana kebijakan (misalnya penerimaan, komitmen, resistensi) sangat mempengaruhi keberhasilan implementasi. Jika pelaksana tidak memiliki komitmen atau memahami tujuan kebijakan, pelaksanaan akan menyimpang. *“The attitude of implementers is crucial, because even with resources and instructions, unwilling implementers may sabotage the implementation¹⁷.”*

4. *Bureaucratic Structure* (Struktur Birokrasi)

Struktur birokrasi mencakup SOP, sistem koordinasi, hirarki organisasi, dan mekanisme kontrol. Birokrasi yang terlalu hierarkis atau tidak adaptif dapat menyebabkan hambatan struktural. *“Complex bureaucratic structures and rigid procedures often hinder effective implementation¹⁸.”*

¹⁵ Edward, 1980, hlm. 10–11

¹⁶ Edward, 1980, hlm. 21

¹⁷ Edward, 1980, hlm. 38–39

¹⁸ Edward, 1980, hlm. 54–55

5. Relevansi Teori terhadap Analisis Kebijakan

Teori Edward III menekankan bahwa hambatan implementasi dapat terjadi ketika:

Tabel 3. 4. Analisis Kebijakan Menurut Teori Edward

Tahapan Kebijakan	Potensi Kesenjangan
Policy as Written	Rumusan aturan, Perda, SOP, juknis
Implementation Gap	Hambatan komunikasi, kapasitas, sikap pelaksana, struktur birokrasi
Policy in Action	Praktik riil pelaksanaan di lapangan

Dengan demikian, teori ini sangat relevan digunakan untuk menilai efektivitas pelaksanaan Peraturan Daerah termasuk dalam konteks penyelenggaraan usaha peternakan di Kabupaten Magelang. Berdasarkan teori George C. Edward III, implementasi kebijakan merupakan proses penting dalam siklus kebijakan publik yang menentukan apakah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Kesenjangan antara kebijakan tertulis (*policy as written*) dan pelaksanaan nyata (*policy in action*) dapat dianalisis melalui empat variabel utama:

- a. komunikasi kebijakan
 - b. ketersediaan sumber daya,
 - c. disposisi pelaksana, dan
6. struktur birokrasi.

Dengan menggunakan kerangka ini, pemerintah daerah dapat mengidentifikasi faktor penghambat implementasi Perda dan merumuskan strategi perbaikan agar Perda dapat berjalan efektif, adaptif, dan sesuai dengan tujuan pembentukannya.

Jadi, Menurut George C. Edward III, keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh: Komunikasi kebijakan, Sumber daya (*resources*), Disposisi (komitmen pelaksana), dan Struktur birokrasi. Jika salah satu unsur bermasalah, implementasi kebijakan berpotensi gagal meskipun substansi aturan sudah baik. Dan dalam konteks Perda Usaha Peternakan, hambatan implementasi paling menonjol adalah:

- a. perubahan standar perizinan ke sistem OSS-RBA,
- b. belum adanya integrasi data,
- c. lemahnya pengawasan berbasis risiko,
- d. serta kurang meratanya kapasitas pelaku usaha dan aparat pelaksana.

3. Teori Governance dan Transformasi Tata Kelola Sektor Peternakan

Teori governance menjelaskan bahwa penyelenggaraan sektor publik harus berbasis pada kolaborasi antara pemerintah, swasta, dan masyarakat. UNDP (1997) menekankan prinsip governance terdiri dari: *participation, rule of law, transparency, responsiveness, consensus orientation, efficiency*, dan *accountability*. Konsep governance berkembang sebagai respon atas kelemahan model pemerintahan tradisional (*government-centric*) yang dianggap terlalu birokratis, hierarkis, dan tidak responsif terhadap dinamika masyarakat dan sektor non-negara. Governance memandang bahwa penyelenggaraan pemerintahan bukan hanya tugas negara, tetapi hasil kolaborasi antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat sipil.

Menurut UNDP (United Nations Development Programme) (1997), governance bukan hanya proses pemerintah mengatur masyarakat, tetapi suatu sistem pengambilan keputusan dan implementasi kebijakan publik yang melibatkan berbagai aktor dengan tanggung jawab bersama. UNDP mendefinisikan governance sebagai *"The exercise of economic, political, and administrative authority to manage a country's affairs at all levels. It comprises the mechanisms, processes, and institutions through which citizens and groups articulate their interests, exercise their legal rights, meet their obligations, and mediate their differences"*¹⁹.

¹⁹ UNDP, *Governance for Sustainable Human Development*, 1997, p. 2

Definisi ini menegaskan bahwa governance merupakan mekanisme kolaboratif yang memastikan fungsi lembaga publik berjalan secara adil, efektif, dan inklusif. Prinsip Governance menurut UNDP (1997), dimana UNDP merumuskan enam–tujuh prinsip inti governance, yang kemudian menjadi rujukan global dalam reformasi tata kelola sektor publik, yaitu:

1. *Participation* (Partisipasi)

Pelibatan aktor non-pemerintah (komunitas, sektor privat, akademisi, kelompok rentan) dalam proses penyusunan kebijakan dan implementasinya. Governance harus memungkinkan masyarakat berpartisipasi aktif melalui mekanisme formal maupun informal.

2. *Rule of Law* (Kepastian Hukum)

Pemerintahan harus dijalankan berdasarkan hukum yang adil, ditegakkan tanpa diskriminasi, dan menjamin hak asasi warga negara. Rule of law is essential to ensure fairness, predictability, and

3. *Transparency* (Transparansi)

Informasi terkait kebijakan, prosedur, data publik, dan penggunaan anggaran harus dapat diakses secara terbuka. *Transparency ensures that information is freely available and directly accessible to those who will be affected by such decisions.*

4. *Responsiveness* (Daya Tanggap)

Institusi publik harus mampu merespons kebutuhan masyarakat secara cepat, tepat, dan berorientasi solusi.

5. *Consensus Orientation* (Orientasi Konsensus)

Kebijakan publik harus dibangun melalui dialog antaraktor sehingga mencerminkan kepentingan kolektif.

6. *Efficiency and Effectiveness* (Efisien dan Efektif)

Sumber daya publik harus dikelola optimal dan kebijakan harus berbasis pada capaian hasil (*output–outcome*), bukan sekadar prosedur.

7. *Accountability* (Akuntabilitas)

Pemegang kekuasaan wajib bertanggung jawab atas keputusan, pengelolaan keuangan, dan kinerja pelayanan publik.

Hubungan *Governance* dengan Kolaborasi Multi-Aktor. Dimana model governance menempatkan tiga aktor utama dalam kerangka tata kelola:

Tabel 3. 5. Peran dalam Governance

Aktor	Peran dalam Governance
Pemerintah (State)	Regulator, fasilitator, pengarah kebijakan
Swasta (Private Sector)	Penyedia modal, teknologi, pasar, dan inovasi
Masyarakat (Civil Society)	Pengawas, penerima manfaat, partisipan kebijakan

Konsep ini selaras dengan gagasan Rhodes (1997) bahwa governance adalah “*self-organizing inter-organizational networks*”—jaringan yang saling terhubung, bukan hubungan satu arah antara negara dan warganya. Relevansi teori governance dalam kajian ini, dalam konteks penyelenggaraan usaha peternakan di Kabupaten Magelang, teori governance mengarahkan bahwa pemerintah tidak dapat bekerja sendiri dalam menerapkan standar perizinan, biosecurity, OSS-RBA, dan pengawasan berbasis risiko. Diperlukan kemitraan struktural antara:

- a. pemerintah daerah,
- b. pelaku usaha peternakan (swasta/kemitraan)
- c. organisasi peternak dan masyarakat.

Model ini memperkuat efektivitas kebijakan, mendorong investasi, dan menjamin keberlanjutan produksi peternakan. Dalam konteks peternakan, tata kelola modern mengarah pada *model integrated value chain livestock system*: dari produksi, pembibitan, pakan, layanan kesehatan hewan, logistik, hingga pasar. Teori ini relevan dengan arah reformasi kelembagaan peternakan sesuai Permen Pertanian No. 03 Tahun 2024.

4. Teori Sektor Peternakan: Biosecurity, Standarisasi, dan Perizinan Berbasis Risiko

Regulasi modern sektor peternakan tidak hanya mengatur izin usaha, tetapi juga memastikan terpenuhinya standar teknis kesehatan ternak, lingkungan, kesejahteraan hewan, dan keamanan pangan. Konsep risk-

based licensing dalam PP 5/2021 menekankan bahwa lisensi usaha harus disertai:

- a. *Standard Operating Procedure* (SOP)
- b. standar teknis produksi,
- c. biosecurity,
- d. sertifikat halal,
- e. Nomor Kontrol Veteriner (NKV),
- f. pelaporan berkala melalui OSS-RBA.

Dengan demikian, revisi Perda harus memuat standar ini secara eksplisit sebagai kewajiban pelaku usaha.

B. Kajian Empiris

Kajian empiris dilakukan untuk memotret bagaimana kebijakan yang terkandung dalam Peraturan Daerah saat ini berjalan dalam praktik penyelenggaraan usaha peternakan di Kabupaten Magelang. Data empiris diperoleh melalui:

- a. studi dokumen pemerintahan dan statistik peternakan,
- b. analisis implementasi OSS-RBA,
- c. hasil wawancara dan diskusi dengan pemangku kepentingan,
- d. serta dinamika pertumbuhan usaha ternak lima tahun terakhir.

Sumber data utama didukung oleh Kabupaten Magelang Dalam Angka 2025 serta dokumen perencanaan daerah.

1. Implementasi Perizinan Usaha Berbasis OSS-RBA

Mayoritas pelaku usaha, terutama skala mikro dan rakyat, masih mengalami kendala dalam: akses informasi prosedur baru, verifikasi sertifikat standar, dan integrasi izin teknis dinas peternakan dengan DPMPTSP. Beberapa pelaku usaha unggas dan sapi skala menengah sudah mengikuti OSS-RBA, namun belum seluruhnya memenuhi standar teknis Permen 15/2021.

2. Kepatuhan terhadap Standar Teknis Peternakan

Tabel temuan empiris menunjukkan adanya kesenjangan antara:

Tabel 3. 6. Temuan Empiris

Bentuk Unit Usaha	Tingkat Kepatuhan
Usaha skala rakyat (2–30 ekor)	Rendah–sedang
Usaha kemitraan unggas modern	Tinggi
Usaha pakan, obat hewan, penetasan	Variasi tergantung kemitraan

Belum seluruh pelaku usaha memenuhi persyaratan:

- biosecurity wajib,
- NKV dan halal,
- instalasi pengolahan limbah,
- fasilitas kesejahteraan hewan.

3. Kelembagaan dan Pembinaan Pemerintah Daerah

Berdasarkan dokumen LKPJ Kabupaten Magelang Tahun 2024, pembinaan pemerintah daerah sudah berlangsung namun belum didukung:

- sistem pengawasan berbasis risiko,
- data peternakan real-time,
- mekanisme monev terintegrasi OSS-RBA.

Kelembagaan peternak rakyat juga masih variatif, banyak kelompok ternak belum berfungsi optimal sebagai sarana akses pasar, pembiayaan, atau teknologi.

4. Ekosistem Kemitraan dan Rantai Pasok

Usaha unggas pedaging dan ayam petelur menunjukkan pola kemitraan dominan (inti plasma) dengan penerapan standar teknis lebih baik dibandingkan ruminansia rakyat. Namun demikian, peternak non-kemitraan menghadapi:

- volatilitas harga pakan,
- tidak adanya kontrak pasar,
- risiko penyakit tinggi.

C. Sintesis Teori dan Empiris

Berdasarkan kajian teori dan temuan empiris, terdapat kesenjangan antara substansi Perda dengan realitas implementasi di lapangan, kajian

teori menunjukkan bahwa perubahan regulasi sektor peternakan mengarah pada tata kelola modern berbasis risiko, standar teknis, dan integrasi digital. Sementara hasil kajian empiris memperlihatkan bahwa implementasi Perda saat ini belum memenuhi prinsip tersebut dan masih didominasi pendekatan administratif konvensional.

BAB IV

ANALISIS PERATURAN DAERAH NOMOR 2 TAHUN 2013 DAN PERUBAHANNYA

Peraturan Daerah Kabupaten Magelang Nomor 2 Tahun 2013 tentang Usaha Peternakan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2017 merupakan instrumen hukum yang mengatur tata kelola usaha peternakan di tingkat daerah. Namun, perkembangan regulasi nasional pasca penerapan UU Cipta Kerja (UU No. 6/2023), PP No. 5 Tahun 2021, PP No. 6 Tahun 2021, serta terbitnya Permen Pertanian No. 15 Tahun 2021 dan Permen 03 Tahun 2024, menuntut adanya evaluasi kesesuaian, relevansi, dan efektivitas Perda dalam konteks hukum terbaru.

Analisis dilakukan berdasarkan kerangka:

- a. Harmonisasi regulasi (*legal harmonization*),
- b. Analisis implementasi (*policy implementation*), dan
- c. Standarisasi teknis usaha peternakan berbasis risiko (*risk-based licensing*).

Analisis ini menggunakan pendekatan teori hierarki hukum (*Stufenbau Theory*), legal drafting, governance, dan teori implementasi kebijakan sebagaimana telah dijelaskan pada BAB III.

A. Analisis Pasal per Pasal Peraturan Daerah

Tabel berikut memberikan analisis kesesuaian materi Perda dengan peraturan nasional terbaru serta kategori revisi:

Tabel 4. 1. Matriks Analisis Pasal Perda terhadap Regulasi Nasional Terbaru

Pasal dalam Perda (2013 jo. 2017)	Substansi Utama	Kesesuaian dengan Regulasi Nasional (UU CK, PP 5/2021, PP 6/2021, Permen 15/2021)	Status	Rekomendasi Revisi
Pasal 1 – Definisi	Definisi usaha, izin, pengawasan	Tidak mengacu pada istilah baru seperti OSS-RBA, NIB, Sertifikat Standar, Risiko	Tidak relevan	Definisi harus disesuaikan dengan terminologi OSS-RBA

		Usaha		
Pasal 4 – Perizinan Usaha Peternakan	Izin diterbitkan oleh Pemda melalui mekanisme administratif manual	Bertentangan dengan sistem OSS-RBA yang menetapkan izin melalui Online Single Submission	Tidak sesuai	Norma harus diubah selaras PP 5/2021 dan PP 6/2021
Pasal 6 – Syarat Teknis Usaha Peternakan	Tidak mengatur persyaratan teknis seperti biosecurity, NKV, halal, kesejahteraan hewan	Tidak lengkap dan tidak sesuai Permen Pertanian No. 15/2021	Perlu penambahan substansi	Masukkan standar teknis wajib & pembinaan
Pasal 10 – Pengawasan dan Pembinaan	Pengawasan manual, tidak berbasis risiko	Tidak sejalan dengan mekanisme risk-based supervision	Perlu penyesuaian	Integrasi pengawasan berbasis risiko & pelaporan digital OSS
Pasal 12 – Sanksi Administratif	Sanksi tidak mencakup pelanggaran kewajiban OSS-RBA dan kewajiban pelaporan berkala	Tidak mencerminkan struktur sanksi modern berbasis kepatuhan	Perlu revisi	Perlu kategori sanksi bertingkat berbasis risiko
Pasal 14–16 – Kemitraan	Kemitraan diatur normatif tanpa model korporatisasi peternak	Tidak sejalan Permen Pertanian 03/2024 tentang kawasan peternakan	Perlu penguatan	Tambahkan model integrated livestock value chain dan korporasi peternak

B. Identifikasi Pasal Relevan, Tidak Relevan, dan Perlu Revisi

Analisis menunjukkan klasifikasi sebagai berikut:

Tabel 4. 2. Identifikasi Pasal Relevan

Kategori	Persentase	Penjelasan
Masih relevan tanpa perubahan	± 15%	Umumnya terkait asas, tujuan, dan ruang lingkup peternakan
Relevan tetapi butuh penyesuaian teknis	± 45%	Terkait pembinaan, usaha, fasilitas, kemitraan
Tidak relevan dan harus direvisi total	± 30%	Terkait perizinan, kewajiban pelaporan, sistem OSS
Perlu penambahan substansi baru	± 10%	Terkait NKV, halal, biosecurity, pelaporan digital

C. Kesesuaian dengan Kerangka OSS-RBA dan Standar Teknis

Peraturan Daerah saat ini:

- Belum mengadopsi pendekatan risiko dalam pengaturan usaha peternakan,
- Belum memasukkan standar teknis wajib sebagaimana Permen Pertanian 15/2021,
- Belum mengatur mekanisme digitalisasi perizinan dan pelaporan melalui OSS.

Dengan demikian, sebagian struktur Perda saat ini tidak compatible dengan sistem hukum berbasis risk-based licensing sehingga mempengaruhi validitas normatifnya.

D. Implikasi Hukum dan Administratif

Mengacu pada teori Kelsen dan UU 12/2011, norma Perda yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi kehilangan keabsahan normatif dan berpotensi dibatalkan melalui:

- Judicial Review oleh Mahkamah Agung, atau
- Executive Review* oleh Kementerian Dalam Negeri.

Hal ini juga berdampak pada:

- lemahnya implementasi pengawasan,
- ketidakpastian hukum bagi pelaku usaha,
- hambatan investasi sektor peternakan daerah.

Tabel 4. 3. Ringkasan Analisis

Dimensi	Kondisi Perda Saat Ini	Kepatuhan Terhadap Regulasi Nasional
Terminologi hukum	Menggunakan istilah izin manual	Tidak sesuai
Sistem perizinan	Berbasis kewenangan Pemda	Harus berbasis OSS-RBA
Standar teknis peternakan	Belum memuat NKV, halal, biosecurity, kesejahteraan hewan	Tidak sesuai Permen 15/2021
Pengawasan & sanksi	Tidak berbasis risiko	Harus diperbarui
Digitalisasi dan pelaporan	Tidak ada ketentuan	Wajib OSS

Analisis menunjukkan bahwa Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 jo. Perda 13 Tahun 2017 tidak lagi sepenuhnya selaras dengan perkembangan sistem hukum nasional, terutama pasca diterapkannya OSS-RBA, regulasi standar teknis usaha peternakan, dan reformasi tata kelola perizinan usaha berbasis risiko. Oleh karena itu, revisi Perda merupakan kebutuhan:

- yuridis (karena ada perubahan hukum nasional),
- administratif (karena mekanisme perizinan berubah), dan
- strategis (untuk meningkatkan daya saing dan tata kelola peternakan Kabupaten Magelang).

E. Analisis Norma dan Muatan Substansi

Analisis norma pada bagian ini dilakukan untuk menilai tingkat kecukupan substansi dalam Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 jo. Perda Nomor 13 Tahun 2017 berdasarkan standar regulasi nasional terbaru dan kebutuhan tata kelola peternakan modern. Penilaian dilakukan pada lima komponen utama: perizinan, pendampingan dan pembinaan, pengawasan dan sanksi, aspek lingkungan dan kesehatan hewan, serta integrasi OSS-RBA.

a) Perizinan Usaha Peternakan

Perda saat ini masih mengatur perizinan menggunakan skema izin administratif konvensional dengan prosedur penerbitan melalui

perangkat daerah teknis. Model tersebut sudah tidak sesuai dengan ketentuan:

- a. UU No. 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja
- b. PP No. 5 Tahun 2021 tentang Perizinan Berbasis Risiko
- c. PP No. 6 Tahun 2021 tentang Perizinan Berusaha di Daerah
- d. Permen Pertanian No. 15 Tahun 2021 tentang Standar Kegiatan Usaha Peternakan

Regulasi nasional mensyaratkan bahwa izin usaha peternakan harus berbasis tingkat risiko dengan kategori:

Tabel 4. 4. Izin Berusaha berbasis Tingkat Risiko

Tingkat Risiko	Jenis Perizinan (OSS-RBA)
Risiko rendah	NIB (Nomor Induk Berusaha)
Risiko menengah	NIB + Sertifikat Standar
Risiko tinggi tertentu	NIB + Sertifikat Standar + Izin Operasional

Kesenjangan utama dalam Perda saat ini:

- a. Tidak ada pengelompokan usaha berdasarkan risiko.
- b. Tidak memuat ketentuan Sertifikat Standar dan mekanisme verifikasi berlapis.
- c. SOP penerbitan izin masih berbasis dokumen manual, bukan digital.

Rekomendasi normative berdasarkan kajian ini sebagai berikut:

- a. Melakukan reformulasi pasal perizinan
 - b. Mengatur keterhubungan langsung dengan OSS-RBA
 - c. Menyertakan kewajiban verifikasi teknis sesuai standar sektor
- b) Pendampingan dan Pembinaan Usaha

Perda mengatur pembinaan secara normatif tanpa mekanisme teknis, indikator, atau model tata kerja kolaboratif. Regulasi nasional (Permen 15/2021 dan Permen 03/2024) mengharuskan:

- a. pendampingan berkelanjutan berbasis risiko usaha,
- b. kemitraan korporatisasi peternak,
- c. penguatan kapasitas manajemen usaha rakyat.

Namun kondisi di Kabupaten Magelang menunjukkan pendampingan masih sektoral dan sporadis, bukan sistem berbasis klaster/ kawasan peternakan. Adapun kekurangan substansi yaitu:

- a. Tidak ada mandat kelembagaan pendampingan (UPT, penyuluh, atau forum kemitraan).
- b. Tidak ada kewajiban pembinaan berbasis data pelaporan usaha.

Berdasarkan hal tersebut, rekomendasi normatifnya sebagai berikut, pasal pembinaan perlu mengatur model:

- a. pendampingan teknis,
- b. kemitraan rantai pasok (*supply chain*),
- c. korporatisasi peternak,
- d. pelaporan berkala digital.

c) Pengawasan dan Sanksi

Struktur pengawasan dalam Perda masih menggunakan pendekatan *compliance-check* tradisional, bukan berbasis risiko seperti yang dipersyaratkan PP 5/2021 dan Permen 15/2021. Kesenjangan:

- a. Tidak ada pemetaan risiko usaha (*biosecurity*, limbah, jarak permukiman).
- b. Tidak ada pengawasan berbasis OSS (self-assessment & audit lapangan).
- c. Tidak ada *graduated sanction* (peringatan → pembinaan → denda → penghentian operasional → pencabutan izin).

Rekomendasi normatifnya yaitu: menetapkan model pengawasan, internal monitoring (self-audit OSS), *Periodic inspection* oleh dinas teknis, *Risk-based enforcement*, dan menyesuaikan sanksi administratif dengan PP 5/2021.

- a. Aspek Lingkungan dan Kesehatan Hewan
- b. Norma lingkungan dalam Perda saat ini belum terintegrasi dengan:
- c. Standar limbah peternakan,
- d. Kesejahteraan hewan (*animal welfare*),
- e. Nomor Kontrol Veteriner (NKV) sebagai syarat wajib pangan asal hewan,

f. Biosecurity Wajib (*Mandatory Biosecurity Standard*).

Sementara standar teknis ini telah menjadi bagian mandatory melalui: Permen Pertanian No. 15 Tahun 2021, Permen LHK terkait limbah B3, dan Regulasi sertifikasi halal pangan hewani. Adapaun kekurangan substansi:

- a. Norma hanya memuat larangan umum, tanpa standar teknis produksi.
- b. Tidak ada kewajiban sertifikat keamanan pangan (NKV / Halal).
- c. Belum mengatur zoonosis & respon penyakit hewan strategis (PMK, AI, SE).

Rekomendasi normatifnya, menetapkan kewajiban pemenuhan biosecurity, NKV, halal, welfare, dan limbah sebagai bagian izin operasional.

F. Integrasi OSS-RBA

Tidak ada satupun pasal dalam Perda yang mengatur digitalisasi izin, pelaporan usaha melalui dashboard OSS, dan integrasi data ternak dengan SIMONET / ISIKHNAS. Padahal sejak 2021, OSS-RBA adalah regime tunggal perizinan, sehingga Perda yang masih mengatur izin manual berpotensi kehilangan validitas normatif.

Rekomendasi normatifnya, menetapkan norma: "Segala bentuk perizinan, pengawasan, pelaporan, dan sanksi dalam usaha peternakan dilaksanakan melalui OSS-RBA dan sistem informasi peternakan nasional."

Analisis norma menunjukkan bahwa sebagian besar muatan substansi Perda Nomor 2 Tahun 2013 jo. Perda 13 Tahun 2017 tidak lagi memadai untuk mengakomodasi sistem hukum baru berbasis risiko, standar teknis modern, digital governance, serta ekosistem usaha peternakan yang kompetitif dan berkelanjutan. Revisi diperlukan untuk:

- a. memperkuat kepastian hukum,
- b. meningkatkan daya saing pelaku usaha,
- c. mendukung ketahanan pangan daerah, dan
- d. mematuhi kewajiban integrasi sistem OSS-RBA nasional.

G. Gap Analysis (Normatif vs Empiris)

Analisis kesenjangan ini bertujuan untuk membandingkan ketentuan normatif dalam Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 jo. Perda 13 Tahun 2017 dengan kondisi implementatif di lapangan. Gap analysis dilakukan untuk mengidentifikasi aspek yang sudah berjalan, belum berjalan, atau tidak dapat dijalankan karena perubahan sistem hukum nasional, dinamika teknis peternakan, serta kemampuan pelaku usaha dan pemerintah daerah. Pendekatan ini mengacu pada model policy gap analysis menurut Edward III (1980) yang membandingkan *policy as written* (regulasi yang tertulis) dengan *policy in action* (pelaksanaan di lapangan).

Tabel 4. 5. Matriks Gap Analysis Normatif vs Empiris

Aspek/Substansi	Ketentuan Normatif dalam Perda (Policy as Written)	Kondisi Implementasi di Lapangan (Policy in Action)	Status Gap	Catatan Analisis
Perizinan Usaha	Izin usaha diterbitkan secara administratif melalui dinas teknis (manual).	Saat ini perizinan wajib menggunakan OSS-RBA, sebagian pelaku usaha belum terdaftar.	Tinggi	Perda tidak sesuai PP 5/2021 & PP 6/2021 → memicu ketidakpastian hukum.
Standar Teknis dan Persyaratan Produksi	Tidak ada standar teknis rinci seperti biosecurity, NKV, kesejahteraan hewan, halal.	Pelaku usaha komersial (unggas) mengikuti standar, namun peternak rakyat masih rendah tingkat penerapan.	Tinggi	Perlu norma wajib mengacu Permen Pertanian 15/2021 & sistem sertifikasi.
Pendampingan	Pembinaan	Pembinaan	Sedang	Perlu skema

dan Pembinaan	diatur normatif tanpa mekanisme dan indikator.	dilakukan sporadis, berbasis proposal dan program tahunan.		kelembagaan pembinaan berbasis kawasan/klaster.
Pengawasan dan Pelaporan	Pengawasan dilakukan secara manual tanpa klasifikasi risiko dan tidak terintegrasi data digital.	Pengawasan belum sistematis; pelaporan belum terhubung OSS, ISIKHNAS atau SIMONET.	Tinggi	Harus beralih ke model risk-based supervision.
Sanksi dan Penegakan Hukum	Sanksi hanya bersifat administratif normatif tanpa level risiko dan tidak mencakup pelanggaran OSS-RBA.	Sanksi jarang diterapkan; pelanggaran lebih sering diarahkan pada pembinaan informal.	Sedang - Tinggi	Perlu <i>graduated sanction</i> : peringatan → audit → denda → pencabutan izin.
Kelembagaan Kemitraan	Diatur normatif tanpa pengaturan model integrasi rantai pasok atau korporatisasi peternak.	Kemitraan berjalan dominan pada unggas dengan pola inti-plasma namun belum diatur formal dalam Perda.	Sedang	Perlu formalitas kelembagaan kemitraan sesuai Permen 03/2024.
Lingkungan dan Limbah Usaha	Tidak ada norma teknis	Permasalahan limbah	Tinggi	Perlu integrasi standar

	pengelolaan limbah, jarak aman, polusi bau, air limbah.	ditemukan terutama pada usaha unggas rakyat/non-kemitraan.		lingkungan dan inspeksi berkala.
Data Usaha dan Populasi Ternak	Tidak ada kewajiban pelaporan digital atau pembaruan data periodik.	Data populasi ternak tidak real-time dan tidak konsisten antar instansi.	Tinggi	Perlu kewajiban <i>digital reporting</i> melalui OSS + integrasi sistem peternakan.

Temuan utama Gap Analysis, berdasarkan matriks di atas, terdapat tiga kategori kesenjangan utama:

a) Gap Regulasi dan Sistem (*Regulatory Mismatch*)

Perda masih menggunakan paradigma perizinan administratif lama, sedangkan regulasi nasional sudah menggunakan risk-based licensing yang terintegrasi OSS-RBA. Hal ini menyebabkan:

- a. dualisme mekanisme perizinan,
- b. ketidakpastian bagi pelaku usaha,
- c. lemahnya legal enforceability.

b) Gap Implementasi dan Kapasitas (*Operational Gap*)

Walaupun beberapa ketentuan Perda relevan, implementasinya belum optimal karena:

- minim sumber daya pengawas,
- kurangnya literasi OSS bagi peternak rakyat,
- belum adanya sistem inspeksi risiko dan pelaporan digital.

Mengacu teori Edward III, gap ini terjadi pada aspek komunikasi, sumber daya, dan struktur birokrasi.

c) Gap Teknis Sektor Peternakan (*Technical Compliance Gap*)

Beberapa standar teknis modern seperti:

- biosecurity,
- NKV (Nomor Kontrol Veteriner),
- sertifikat halal produk hewani,

- standar limbah peternakan,
- animal welfare,

Tidak tercantum dalam Perda dan akibatnya tidak dapat ditegakkan secara hukum.

Standar ini merupakan kewajiban dalam Permen Pertanian No. 15 Tahun 2021 dan Permen 03 Tahun 2024 sehingga Perda perlu memuat norma acuan (*reference clause*). Jadi, Gap analysis menunjukkan bahwa Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 jo. Perda 13 Tahun 2017 tidak lagi kompatibel dengan perkembangan regulasi nasional, digitalisasi pelayanan publik, serta standar teknis industri peternakan modern.

Kesenjangan terbesar ditemukan pada:

Tabel 4. 6. Prioritas Revisi

Prioritas Revisi	Tingkat Urgensi
Reformulasi sistem perizinan berbasis risiko (OSS-RBA)	Sangat tinggi
Penambahan standar teknis peternakan (biosecurity, halal, NKV)	Sangat tinggi
Penguatan sistem pengawasan dan sanksi berbasis risiko	Tinggi
Penguatan pendampingan & kemitraan	Sedang

BAB V

ANALISIS DIMENSI PENYELENGGARAAN USAHA PETERNAKAN

Analisis penyelenggaraan usaha peternakan dalam konteks reformasi kebijakan daerah dilakukan dengan pendekatan multi-dimensi. Hal ini penting karena sektor peternakan tidak hanya berdampak pada aspek ekonomi dan produksi, namun juga menyangkut aspek hukum, kelembagaan, sosial, lingkungan, teknologi, hingga sistem data sebagai dasar pengambilan kebijakan.

Pendekatan ini sejalan dengan prinsip good governance (UNDP, 1997), implementasi kebijakan (Edward III, 1980), dan legal harmonization (Kelsen, 1967), sehingga memberikan gambaran komprehensif mengenai kondisi objektif tata kelola usaha peternakan Kabupaten Magelang dan arah kebijakan untuk revisi Perda.

1. Dimensi Hukum dan Kelembagaan

Regulasi usaha peternakan saat ini masih berlandaskan Perda Kabupaten Magelang Nomor 2 Tahun 2013 jo. Perda 13 Tahun 2017, yang belum sepenuhnya selaras dengan:

- a. UU No. 6 Tahun 2023 (Cipta Kerja),
- b. PP No. 5 Tahun 2021 (Perizinan Berbasis Risiko),
- c. PP No. 6 Tahun 2021 (Perizinan Berusaha di Daerah),
- d. Permen Pertanian No. 15 Tahun 2021 dan Permen No. 03 Tahun 2024.

Dari sisi kelembagaan, struktur tata kelola peternakan masih dominan berbasis dinas teknis, belum didukung kelembagaan kolaboratif seperti:

- a. Forum Kemitraan Peternakan,
- b. Korporasi Peternak, atau
- c. Model Public–Private–People Partnership (P4) sebagaimana direkomendasikan FAO dan Kementan.

Tabel 5. 1. Kesenjangan utama

Aspek	Kondisi	Dampak
Kerangka hukum	Tidak mengikuti OSS-RBA	Ketidakpastian perizinan
Kelembagaan	Tidak ada mekanisme koordinasi multi-aktor	Pembinaan tidak sistematis
Enforcement	Sanksi tidak berbasis risiko	Kepatuhan rendah

Implikasi: revisi Perda harus memuat norma kolaboratif dan *hierarchical compliance system*.

2. Dimensi Ekonomi dan Investasi Berbasis Risiko

Sektor peternakan di Kabupaten Magelang menunjukkan pertumbuhan positif, terutama komoditas: ayam ras pedaging dan petelur, sapi potong, dan kambing-domba. Namun investasi sektor ini masih terhambat oleh:

- ketidakpastian izin,
- biaya kepatuhan standar tinggi,
- akses pembiayaan terbatas,
- volatilitas harga pakan.

Dalam PP 5/2021, usaha peternakan termasuk kategori risiko menengah dan tinggi, sehingga membutuhkan: NIB, Sertifikat Standar, dan Izin Operasional (untuk jenis tertentu). Sebagian pelaku usaha rakyat masih berada dalam grey area legalitas karena belum masuk OSS-RBA.

Tabel 5. 2. Isu strategis

Faktor Risiko Ekonomi	Dampak
fluktuasi harga pakan	biaya produksi meningkat
ketergantungan pasar tunggal	posisi tawar lemah
investasi modernisasi kandang	hanya dijangkau usaha skala besar

Arah kebijakan: insentif fiskal, pembiayaan KUR Peternakan, dan pasar berbasis kontrak (*contract farming*).

3. Dimensi Sosial Kemasyarakatan

Peternakan merupakan bagian integral dari sistem ekonomi rumah tangga dan budaya agraris Kabupaten Magelang. Usaha peternakan rakyat masih menjadi:

- a. sumber pendapatan tambahan,
- b. tabungan produktif,
- c. jaminan sosial informal.

Namun tantangan sosial muncul berupa:

- a. resistensi terhadap perubahan teknologi,
- b. kesenjangan kapasitas SDM,
- c. konflik lingkungan-kesehatan dengan permukiman sekitar.

Isu sosial utama:

- a. Persepsi bahwa perizinan kompleks dan membebani.
- b. Kesadaran kesejahteraan hewan dan sanitasi masih rendah.
- c. Kelembagaan kelompok ternak belum berdaya secara ekonomi.

4. Dimensi Lingkungan

Dampak lingkungan usaha peternakan mencakup limbah cair dan padat, bau (amonia), risiko pencemaran air tanah, dan zoonosis dan penyakit menular (PMK, AI, SE).

Saat ini Perda belum memuat:

- a. standar jarak aman (buffer zone),
- b. standar pengolahan limbah,
- c. biosecurity wajib,
- d. audit lingkungan berkala.

Padahal Permen Pertanian No. 15/2021 menetapkan biosecurity sebagai syarat operasional. Implikasinya, revisi perda harus memuat norma lingkungan berbasis precautionary principle dan risk mitigation.

5. Dimensi Teknologi dan Data

Transformasi peternakan nasional menuju:

- a. smart-farming,
- b. digital traceability,
- c. pelaporan berbasis OSS,

d. integrasi data ISIKHNAS.

Namun di Kabupaten Magelang:

- a. Data populasi ternak belum real-time,
- b. Pelaku usaha belum terbiasa pelaporan digital,
- c. Sistem informasi belum terintegrasi antar OPD.

Tantangan: transformasi digital governance belum berjalan.

6. Pemanfaatan Data Makro dan Mikro sebagai Dasar Kebijakan

Saat ini data sebagai dasar perumusan kebijakan masih bersifat: spasial terbatas, administratif, dan berbasis estimasi. Peraturan terbaru dan teori evidence-based policy (OECD, 2019) mewajibkan bahwa kebijakan: “harus berbasis pada data yang akurat, terukur, dan dapat diverifikasi.” Untuk itu, diperlukan:

Tabel 5. 3. Data Makro dan Mikro

Jenis Data	Peran dalam Kebijakan
Data makro (BPS, nasional)	perencanaan arah investasi daerah
Data mikro (OSS, ISIKHNAS, SIMONET)	pengawasan & evaluasi usaha
Data spasial (GIS)	pengembangan zona/kawasan peternakan

Analisis multi-dimensi menunjukkan bahwa penyelenggaraan usaha peternakan di Kabupaten Magelang:

- a. masih terfragmentasi antar sistem hukum, kelembagaan, dan implementasi;
- b. belum kompatibel dengan risk-based licensing dan digital governance;
- c. memerlukan revisi Perda untuk memperkuat kepastian hukum, lingkungan, teknologi, dan investasi.

BAB VI

REKOMENDASI KEBIJAKAN

Bab ini disusun untuk mengidentifikasi, memetakan, dan merumuskan arah kebijakan strategis yang diperlukan dalam pengelolaan dan pengembangan sektor peternakan di Kabupaten Magelang, khususnya dalam konteks revisi Peraturan Daerah tentang Usaha Peternakan. Setelah melalui analisis regulatif, kelembagaan, empiris, dan implementatif pada bab-bab sebelumnya, ditemukan sejumlah tantangan sekaligus peluang yang perlu dirumuskan lebih lanjut sebagai dasar transformasi penyelenggaraan usaha peternakan daerah.

Perkembangan sektor peternakan tidak hanya dipengaruhi aspek teknis produksi, namun juga oleh dinamika hukum nasional, perubahan pola konsumsi, perkembangan teknologi, standar keamanan pangan, tuntutan pasar, serta kesiapan pelaku usaha. Oleh karena itu, penyusunan arah kebijakan dalam bab ini dilakukan melalui pendekatan holistik dan lintas dimensi, yang meliputi dimensi hukum, kelembagaan, ekonomi, sosial, lingkungan, serta digitalisasi tata kelola.

Selain itu, perubahan regulasi nasional melalui UU Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja, PP Nomor 5 Tahun 2021 tentang Perizinan Berbasis Risiko, PP Nomor 6 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah, serta Permen teknis di sektor peternakan telah menciptakan paradigma baru tata kelola usaha peternakan. Konsekuensinya, kebijakan daerah harus beradaptasi agar dapat memastikan kepastian hukum terhadap pelaku usaha, efektivitas pengawasan pemerintah daerah, keberlanjutan lingkungan, serta peningkatan daya saing komoditas peternakan.

Dengan mempertimbangkan gap regulasi, tantangan implementasi, dan kondisi empiris sektor peternakan Kabupaten Magelang yang telah dipaparkan dalam kajian sebelumnya, Bab VI ini berfungsi sebagai jembatan strategis menuju perumusan rekomendasi kebijakan dan desain revisi Perda yang lebih responsif, adaptif, dan kontekstual.

Melalui identifikasi dan pemetaan isu strategis, penetapan prioritas kebijakan berdasarkan tingkat urgensi dan dampaknya, serta penjelasan

posisi Kabupaten Magelang dalam sistem agribisnis peternakan regional, bab ini menjadi fondasi utama dalam menentukan arah transformasi tata kelola peternakan daerah pada masa mendatang.

Rekomendasi kebijakan pada bab ini dirumuskan berdasarkan hasil analisis normatif, teknis, empiris, dan gap analysis serta mempertimbangkan dinamika tata kelola usaha peternakan di Kabupaten Magelang dalam konteks regulasi nasional terbaru (*UU 6/2023, PP 5/2021, PP 6/2021, Permen Pertanian 15/2021 dan 03/2024*).

Rekomendasi disusun untuk memastikan Perda hasil revisi:

- a. selaras dengan kerangka hukum nasional,
- b. implementatif dan berbasis risiko,
- c. adaptif terhadap teknologi dan kebutuhan pasar,
- d. berorientasi pada keberlanjutan dan tata kelola yang baik (*good governance*).

A. Rekomendasi Revisi Regulasi (Draft Pasal Usulan Perubahan)

Berikut rekomendasi struktur pasal baru yang perlu disesuaikan dalam revisi Perda:

Tabel 6. 1. Rekomendasi Revisi Perda

Komponen	Ketentuan Saat Ini	Rekomendasi Draft Pasal
Definisi dan Ketentuan Umum	Definisi belum mengakomodasi istilah OSS-RBA, Sertifikat Standar, risiko usaha, biosecurity, NKV	Tambahkan definisi baru sesuai terminologi hukum nasional
Perizinan Usaha	Menggunakan izin manual melalui perangkat daerah	Cantumkan mekanisme: NIB → Sertifikat Standar → Izin Operasional sesuai tingkat risiko
Standar Teknis Usaha Peternakan	Tidak memuat standar wajib	Tetapkan kewajiban: biosecurity, NKV, halal, kesejahteraan hewan, pengelolaan limbah
Pengawasan Usaha	Model pengawasan tradisional	Perbarui ke <i>risk-based supervision</i> (audit mandiri + verifikasi lapangan)

Pelaporan dan Digitalisasi	Tidak ada pasal	Wajib pelaporan digital terintegrasi OSS-ISIKHNAS-SIMONET
Kemitraan Peternakan	Masih normatif	Atur formalitas model kemitraan: inti-plasma, contract farming, korporasi peternak
Sanksi dan Penegakan Hukum	Tidak ada klasifikasi risiko	Terapkan <i>graduated sanctions</i> : teguran → pembinaan → denda → pencabutan izin

Norma Payung Baru yang direkomendasikan: "Setiap pelaku usaha peternakan wajib terdaftar dalam sistem OSS-RBA dan memenuhi standar teknis usaha sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan sektor peternakan."

B. Reformasi Kelembagaan dan Tata Kelola Perizinan

Reformasi kelembagaan dan tata kelola perizinan sektor peternakan merupakan langkah strategis untuk menyesuaikan penyelenggaraan pemerintah daerah dengan perubahan rezim hukum perizinan nasional berbasis OSS–Risk Based Approach (RBA) sebagaimana diatur dalam:

- UU No. 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja,
- PP No. 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berbasis Risiko, dan
- PP No. 6 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Usaha di Daerah, serta
- Permen Pertanian No. 15 Tahun 2021 tentang Standar Kegiatan Usaha Peternakan.

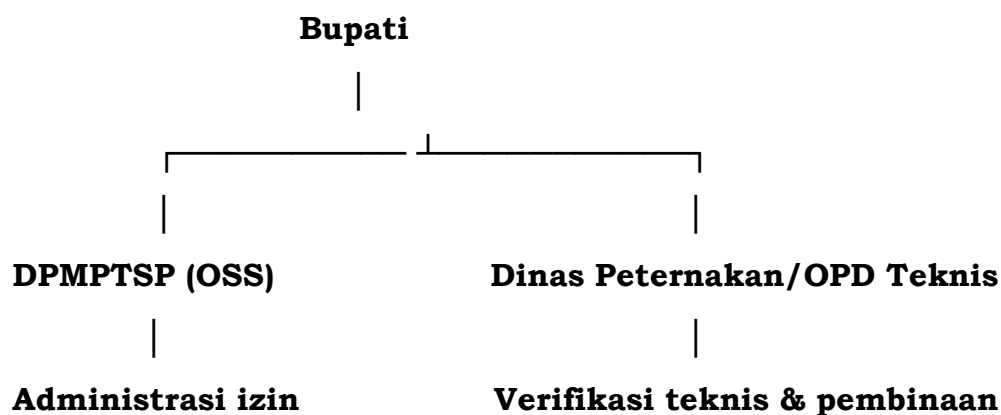
Perubahan ini menuntut transformasi dari sistem perizinan manual dan birokratis ke sistem pelayanan publik digital, terintegrasi, dan berbasis risiko. Dan reformasi kelembagaan ini juga selaras dengan prinsip governance UNDP (1997): *transparency, efficiency, rule of law, responsiveness, accountability, and participation*.

Reformasi kelembagaan diarahkan untuk:

- a. Meningkatkan efektivitas pelayanan perizinan
- b. Mengurangi duplikasi kewenangan antar OPD
- c. Menjamin kepastian hukum bagi pelaku usaha
- d. Mewujudkan tata kelola berbasis data real-time

Dengan demikian, pemerintah daerah bertransformasi dari aktor kontrol menjadi regulator, fasilitator, dan enabler ekosistem usaha peternakan.

Struktur kelembagaan rekomendatif dapat digambarkan sebagai berikut:



Struktur ini diperkuat oleh dua entitas baru:

- a. Task Force OSS Peternakan

Fungsi:

- Pendampingan teknis pelaku usaha dalam pendaftaran OSS
 - Validasi kelengkapan sertifikat standar
 - Penyelesaian aduan regulasi (*regulatory helpdesk*)
- b. Forum Kemitraan Peternakan Daerah (FKPD)

Beranggotakan:

- Pemerintah daerah
- Pelaku usaha besar
- Koperasi/kelompok ternak
- Akademisi
- Asosiasi Veteriner dan Halal

Fungsi:

- Sinkronisasi kebutuhan pasar, regulasi, dan SDM
- Menjadi *policy feedback loop* (umpan balik kebijakan)

C. Reformasi Tata Kelola Perizinan

Transformasi tata kelola perizinan dilakukan melalui perubahan paradigma perizinan menjadi: "*From permit-based control → to risk-based compliance system.*"

Perubahan ini mencakup:

Tabel 6. 2. Tatakelola Perizinan

Komponen Tata Kelola	Kondisi Lama	Sistem Baru (Rekomendasi)
Proses Perizinan	Manual, birokratis, berlapis	Online melalui OSS–RBA
Dasar Izin	Administrasi dokumen	Risiko usaha (low–medium–high)
Verifikasi	Pra-izin	Pasca izin (sertifikat standar, audit teknis)
Pelaporan	Tidak wajib	Wajib update digital melalui OSS
Pengawasan	Inspeksi berkala statis	<i>Risk-based supervision</i> (self-assessment + audit)

1. Mekanisme Perizinan Baru dalam Perda

Mekanisme yang diusulkan dalam revisi Perda:

1. Pelaku usaha mendaftar melalui OSS dan mendapatkan NIB
2. Penentuan tingkat risiko usaha secara otomatis
3. Pemenuhan standar teknis sesuai risiko
 - *Biosecurity (Biosecurity)* adalah serangkaian tindakan dan prosedur yang dirancang untuk mencegah masuk, berkembang, dan menyebarnya penyakit menular pada hewan ternak. Dalam konteks peternakan, biosecurity menjadi standar teknis wajib yang harus diterapkan untuk menjaga kesehatan ternak, keamanan produk hewani, dan keberlanjutan usaha)
 - NKV (Nomor Kontrol Veteriner, yaitu sertifikat resmi yang diberikan pemerintah kepada unit usaha pangan asal hewan yang telah memenuhi persyaratan higiene dan sanitasi sesuai standar keamanan pangan.
 - Halal

- Limbah ternak
- 4. Verifikasi teknis oleh Dinas dan Audit OSS
- 5. Penerbitan Sertifikat Standar/Izin Operasional
- 6. Pelaporan berkala otomatis ke OSS-ISIKHNAS
- 7. Pengawasan berbasis risiko

2. Sistem Insentif dan Disinsentif

Untuk meningkatkan kepatuhan, mekanisme berikut perlu dimasukkan dalam Perda:

Tabel 6. 3. Sistem Insentif dan Disinsentif

Jenis	Bentuk
Insentif	Sertifikasi gratis, prioritas kemitraan, akses KUR, pelatihan
Disinsentif	Denda bertingkat, penangguhan usaha, pencabutan izin

Dengan demikian, compliance bukan hanya diwajibkan, tetapi menjadi menguntungkan.

3. Prinsip Monitoring Kelembagaan

Monitoring berjalan melalui Regulatory Compliance Index (RCI) dengan indikator:

- Kepatuhan pelaporan OSS
- Kepatuhan standar teknis
- Kinerja lingkungan
- Status kesehatan hewan

Mekanisme ini dilaporkan melalui dashboard digital tahunan. Jadi, reformasi kelembagaan dan tata kelola perizinan diperlukan untuk menjawab problem:

- ketidakselarasan aturan,
- lambatnya akses izin,
- lemahnya pengawasan,
- serta rendahnya kepatuhan pelaku usaha.

Reformasi ini menjadikan tata kelola usaha peternakan Kabupaten Magelang: modern, akuntabel, digital berbasis risiko, dan mendukung transformasi ekonomi peternakan daerah.

Tabel Arah reformasi kelembagaan sebagai berikut:

Tabel 6. 4. Arah reformasi kelembagaan

Aspek	Kondisi Saat Ini	Rekomendasi
Struktur kelembagaan	Tersebar antar OPD, koordinasi lemah	Bentuk Unit Layanan Peternakan Terpadu atau <i>Task Force OSS-Risk Based Licensing</i>
Peran pemerintah daerah	Sebagai regulator sekaligus pelaksana teknis	Transformasi menjadi regulator, fasilitator, dan enabler ekosistem usaha peternakan
SOP perizinan	Manual, tidak terintegrasi digital	Seluruh izin melalui OSS-RBA, dengan verifikasi teknis digital
Pengawasan	Inspeksi manual	Terapkan sistem: self-assessment OSS → audit teknis → inspeksi risiko

Instrumen kebijakan yang direkomendasikan:

- *Standard Operating Procedure (SOP)* perizinan berbasis risiko,
- *Regulatory Impact Assessment (RIA)* sebelum revisi Perda final,
- *Monitoring & Evaluation Dashboard* integratif (OSS-SIMONET-ISIKHNAS).

D. Penguatan Dukungan Pembiayaan, Teknologi, dan Data

Untuk mendukung transformasi sektor usaha peternakan, diperlukan strategi:

a) Pembiayaan

- 1) Optimalisasi KUR Peternakan, KUR Klaster, dan pembiayaan korporasi peternak
- 2) Insentif untuk modernisasi kandang (*closed house*), pengolahan limbah, dan sertifikasi NKV

b) Teknologi dan Inovasi

- Fasilitasi penggunaan:
 - 1) alat monitoring suhu dan kelembaban kandang,
 - 2) sistem pakan otomatis,
 - 3) *waste-to-energy* berbasis biogas.

c) Data dan Sistem Informasi

- Integrasi data OSS, DPMPTSP, dinas teknis, dan sistem nasional ISIKHNAS
- Pelaporan wajib (real-time) populasi ternak, produksi, dan status kesehatan.

E. Strategi Kemitraan Pemerintah–Private Sector–Komunitas Peternak

Tabel Model *Triple-Helix Governance Collaboration* direkomendasikan:

Tabel 6. 5. Model *Triple-Helix Governance Collaboration*

Aktor	Peran Strategis
Pemerintah Daerah	Regulator, fasilitator investasi, pembinaan teknis
Swasta / Integrator	Teknologi, pembiayaan, akses pasar, riset dan hilirisasi
Peternak / Komunitas / Koperasi	Produksi, penguatan kelembagaan, pelaporan, kepatuhan standar

F. Model kelembagaan yang direkomendasikan

Dalam kajian ini, direkomendasikan model kelembagaan yaitu, P4M — *Public–Private–People Partnership for Magelang Livestock System*. Ini merupakan istilah konsep yang oleh peneliti rumuskan sendiri untuk konteks Kabupaten Magelang, bukan nama program resmi. Tapi, P4M berdiri di atas fondasi teori dan praktik yang sudah diakui secara internasional, yaitu *Public–Private–People Partnership* (4P), dan Governance & kolaborasi multipihak dalam agribisnis peternakan.

P4M (*Public–Private–People Partnership for Magelang Livestock System*) adalah model tata kelola kolaboratif yang diusulkan untuk mengintegrasikan peran pemerintah (*public*), pelaku usaha/swasta (*private*), dan komunitas peternak/masyarakat (*people*) dalam satu sistem agribisnis peternakan Magelang yang modern, berbasis risiko, dan berkelanjutan.

Jadi, P4M bukan istilah dari undang-undang, tapi branding konsep lokal untuk mempermudah komunikasi kebijakan, menjelaskan *role sharing* antar aktor, dan mengikat semua program (izin, pembinaan, biosecurity, kemitraan, data) dalam satu kerangka.

Konsep *Public–Private–People Partnership* (4P) sudah lama dipakai di ranah pembangunan dan tata kelola:

- a. UNESCAP menjelaskan bahwa 4P/People-first PPP menekankan bahwa warga/komunitas bukan sekadar “penerima manfaat”, tapi mitra aktif dalam perencanaan dan implementasi kebijakan.
- b. FAO dan IFAD menggunakan pendekatan multi-stakeholder partnership dalam pengembangan rantai nilai pertanian dan peternakan, di mana petani/peternak dan koperasi ditempatkan sebagai “*people*” yang punya suara dan posisi tawar, bukan objek.

Intinya, dari PPP (*Public-Private Partnership*) yang fokus pemerintah-swasta, berkembang ke 4P (*Public-Private-People Partnership*) yang memasukkan masyarakat/komunitas sebagai pilar ketiga. P4M adalah aplikasi konkret 4P di sektor peternakan Kabupaten Magelang.

Posisi tiap aktor dalam P4M untuk Peternakan Magelang, dalam kerangka P4M – *Magelang Livestock System*, perannya bisa diringkas sebagai berikut:

- *Public* (Pemerintah Daerah & Pusat)

Peran utama:

- Regulator dan penjamin kepastian hukum (Perda, Perbup, integrasi OSS-RBA, standar teknis, biosecurity, NKV, dll.)
- Fasilitator & enabler:
 - program pembinaan,
 - DAK/DAU/hibah,
 - bantuan sarpras,
 - dukungan kelembagaan peternak.
- Pengelola data & Monev: integrasi OSS, ISIKHNAS, SIMONET, dan data BPS.

Ini sejalan dengan teori governance UNDP (1997): pemerintah tidak bekerja sendiri, tapi dalam jaringan aktor yang saling terkait (participation, rule of law, transparency, accountability).

- *Private* (Perusahaan, Integrator, Lembaga Keuangan, Industri Pendukung)

Peran utama:

- Investasi dan modernisasi teknologi (kandang closed house, pakan, RPH modern, cold chain).

- Pasar dan off-taker: menyerap ternak/panen peternak rakyat melalui *contract farming*.
- Transfer pengetahuan dan manajemen risiko: SOP, biosecurity, standar mutu, logistik.

Secara teori, ini sejalan dengan literatur *agribusiness value chain* di mana integrator dan pelaku usaha membangun hubungan jangka panjang dengan peternak, bukan hanya transaksi spot.

- People (Komunitas Peternak, Koperasi, Kelembagaan Lokal)
 “People” di sini bukan hanya “warga umum”, tapi terutama:
 - Kelompok ternak, Gapoktan, koperasi peternak, BUMDes/BUMP, dan asosiasi peternak.
 - Peran utamanya:
 - Produsen utama ternak dan produk hewani,
 - Pemilik pengetahuan lokal (local wisdom beternak),
 - Aktor organisasi yang bisa bernegosiasi dengan swasta dan pemerintah.

Dalam kerangka 4P, peran people adalah co-creator kebijakan dan model usaha, bukan objek yang dibina sepihak.

P4M tepat untuk Sistem Peternakan Magelang, seperti telah dibahas, pada BAB II–VII, karena:

- 1) Struktur peternakan didominasi rakyat (*smallholders*) → butuh model di mana peternak tidak tersingkir oleh industri besar, tapi justru naik kelas lewat kemitraan.
- 2) Regulasi nasional bergeser ke OSS–RBA & standar teknis (Permen 15/2021, NKV, biosecurity, halal) → peternak tidak mungkin dibiarkan hadapi ini sendirian; perlu pendampingan *public* dan dukungan investasi *private*.
- 3) Kabupaten Magelang punya potensi jadi simpul agribisnis regional → butuh tata kelola yang:
 - kuat di regulasi,
 - kuat di pasar,
 - kuat di basis komunitas.

Di sinilah P4M menjadi *frame besar* untuk:

- menyusun ulang Perda (supaya pro-kolaborasi),
- mendesain kelembagaan (Forum Kemitraan, Korporasi Peternak),
- dan mengarahkan program & pembiayaan (APBD–APBN–swasta) dalam satu bingkai.

Jadi, “Model tata kelola yang diusulkan dalam kajian ini adalah *Public–Private–People Partnership for Magelang Livestock System* (P4M), yakni kerangka kemitraan multipihak antara Pemerintah Daerah, pelaku usaha swasta, dan komunitas peternak yang dirancang untuk mendukung transformasi subsektor peternakan Kabupaten Magelang menuju sistem agribisnis modern, berkelanjutan, dan berbasis risiko.” Fungsinya jadi kerangka besar untuk revisi Perda, penyusunan kelembagaan, kemitraan, dan roadmap peternakan Magelang.

P4M — *Public–Private–People Partnership for Magelang Livestock System*, dengan platform:

- a. Forum Kemitraan Peternakan (FKP)
- b. Korporasi Peternak (BUMP/BUMDes Bersama)
- c. *Business Matching* tahunan berbasis *offtake agreement*

Rekomendasi kebijakan ini mengarahkan revisi Peraturan Daerah menuju:

- 1) Regulasi modern berbasis risiko dan OSS-RBA,
- 2) Standarisasi teknis dan lingkungan,
- 3) Transformasi kelembagaan dan tata kelola digital,
- 4) Penguatan kemitraan dan ekosistem agribisnis peternakan
- 5) Peningkatan daya saing dan keberlanjutan sektor peternakan daerah.

G. Penguatan Dukungan Pembiayaan, Teknologi, dan Data

Transformasi sektor peternakan Kabupaten Magelang menuju sistem agribisnis modern yang berbasis risiko, terstandar, dan berdaya saing memerlukan dukungan pada tiga komponen fundamental, yaitu pembiayaan, teknologi, dan data. Ketiganya menjadi pilar untuk mempercepat modernisasi usaha peternakan rakyat, mendorong efisiensi

produksi, meningkatkan kepastian legalitas usaha, serta memperkuat sistem pengawasan dan perencanaan berbasis bukti (*evidence-based policy*).

1. Dukungan Pembiayaan dan Permasalahan yang Dihadapi Saat Ini

- Akses peternak rakyat ke lembaga keuangan formal masih rendah.
- Investasi modernisasi kandang, sertifikasi teknis (NKV, halal, biosecurity), dan cold chain membutuhkan biaya tinggi.
- Sistem pembiayaan belum terhubung dengan legalitas OSS–RBA.

Tabel 6. 6. Sumber Pembiayaan yang Direkomendasikan

Sumber Pembiayaan	Keterangan	Sasaran
KUR Peternakan (Kemenkeu–Himbara)	Bunga rendah, tanpa agunan tertentu	Peternak skala mikro–kecil
KUR Klaster	Berbasis kemitraan value chain	Korporasi peternak, BUMP, koperasi
DAK Fisik dan Non-Fisik	Sarpras RPH, pelatihan, kesehatan hewan	Pemerintah daerah
CSR & ESG Investment	Fokus lingkungan, biogas, pakan lokal	Peternakan unggas, sapi, hilirisasi
Public–Private–People Partnership (P4M)	Co-funding untuk kemitraan produksi dan pemasaran	Peternak peserta kemitraan

Berdasarkan analisis di atas, rekomendasi kebijakan pembiayaan melalui kajian ini yaitu:

- Integrasi kewajiban legalitas OSS sebagai prasyarat pembiayaan formal.
- Fasilitasi Business Matching tahunan antara koperasi peternak, bank, dan offtaker.
- Penyediaan insentif daerah (subsidi sertifikasi NKV, pembuatan kandang ramah lingkungan).

2. Dukungan Teknologi

Modernisasi teknologi adalah syarat untuk meningkatkan efisiensi produksi, menurunkan risiko penyakit, dan memenuhi standar teknis pangan asal hewan.

Tabel 6. 7. Teknologi Prioritas yang Direkomendasikan

Kategori Teknologi	Contoh	Dampak
Produksi & Kandang Modern	<i>Closed house, sensor lingkungan, feeding automation</i>	Peningkatan produktivitas & biosecurity
Pengolahan Limbah	Biogas, biofertilizer, <i>waste-to-energy</i>	Mengurangi konflik lingkungan
Rantai Dingin (Cold Chain)	<i>Chiller, cold storage, traceability</i>	Mendukung hilirisasi dan keamanan pangan
Digital Livestock Monitoring	RFID, IoT sensor kesehatan ternak	Sistem pelaporan otomatis ke ISIKHNAS/OSS

Berdasarkan tabel di atas, strategi implementasi teknologi yang relevan di kabupaten Magelang, dan juga penting diregulasi yaitu:

- Pilot project "Model Farm Kabupaten Magelang" berbasis P4M (swasta–pemerintah–koperasi).
- Skema Teknologi Bersama untuk peralatan bersama (RPH modern, cold storage, pakan ternak, laboratorium).
- Insentif untuk teknologi rendah karbon (biogas dan circular livestock system).

3. Penguatan Sistem Data

Kondisi saat ini menunjukkan bahwa data populasi ternak, izin usaha, produksi, dan kesehatan hewan masih tersebar dan tidak sinkron. Dan belum ada satu dashboard integratif untuk pelaporan, perencanaan, dan pengawasan.

Tabel 6. 8. Sistem Data yang Direkomendasikan

Sistem	Fungsi	Status Integrasi
OSS–RBA	Legalitas dan pelaporan usaha	Wajib untuk semua usaha peternakan
ISIKHNAS (Kementan)	Data kesehatan dan populasi ternak	Integrasi diperlukan
SIMONET (Daerah)	Basis data lokal kegiatan peternakan	Perlu diperbarui
GIS + Big Data	Perencanaan zonasi dan mitigasi risiko	Untuk tahap 6–10 tahun

Berdasarkan pembahasan di atas, maka rumusan arah kebijakan sistem data yaitu:

- 1) Mengembangkan One Livestock Data System Kabupaten Magelang.
- 2) Menetapkan kewajiban pelaku usaha melaporkan indikator rutin (populasi, produksi, kesehatan ternak).
- 3) Menggunakan data sebagai dasar: pengendalian penyakit, pengawasan izin, alokasi bantuan pemerintah, dan evaluasi efektivitas kebijakan.

Untuk memastikan keberlanjutan reformasi, tiga pilar tersebut harus terhubung (interlinked):

Legalitas OSS → Akses pembiayaan → Adopsi teknologi → Pelaporan digital → Pengawasan & insentif → Kepatuhan dan naik kelas usaha.

Skema ini mendukung transformasi dari: Usaha peternakan tradisional → usaha peternakan standar → usaha peternakan modern berbasis pasar dan data.

Penguatan pembiayaan, teknologi, dan data merupakan langkah strategis untuk mempercepat transformasi peternakan Kabupaten Magelang dari pola tradisional menuju sistem agribisnis modern yang: kompetitif, aman pangan, sesuai standar nasional dan internasional, dan terhubung digital melalui OSS dan sistem peternakan nasional.

Pendekatan ini mendukung implementasi P4M (*Public-Private-People Partnership*) dan menjadi fondasi utama keberhasilan revisi Perda dan roadmap sektor peternakan daerah.

Pembahasan dalam Bab VI memberikan gambaran utuh mengenai isu-isu strategis yang mempengaruhi arah pengelolaan sektor peternakan di Kabupaten Magelang, baik dari aspek regulasi, kelembagaan, kondisi pelaku usaha, dinamika pasar, perkembangan teknologi, maupun tantangan lingkungan dan kesehatan hewan. Hasil identifikasi isu strategis menunjukkan bahwa transformasi kebijakan peternakan daerah tidak dapat dilakukan secara sektoral, parsial, atau administratif semata, melainkan harus ditempuh melalui pendekatan menyeluruh yang melibatkan reformasi sistem, penguatan kelembagaan, inovasi kebijakan, serta kolaborasi multipihak.

Penentuan prioritas kebijakan berbasis urgensi dan dampak menjadi langkah penting agar intervensi pemerintah daerah lebih terarah, terukur, dan mampu memberikan perubahan nyata terhadap tata kelola usaha peternakan. Selain itu, pemetaan posisi Kabupaten Magelang dalam sistem agribisnis peternakan regional menunjukkan bahwa daerah ini memiliki potensi strategis untuk berkembang sebagai salah satu pusat produksi dan distribusi pangan asal hewan yang berdaya saing, terutama apabila didukung oleh kerangka regulasi yang adaptif, produktif, dan berorientasi pada keberlanjutan.

Bab ini menegaskan bahwa perbaikan kebijakan dan tata kelola peternakan di Kabupaten Magelang membutuhkan fondasi yang kuat, yaitu konsistensi regulasi, kepastian perizinan, integrasi data, penerapan standar teknis yang disyaratkan, dan partisipasi aktif seluruh pemangku kepentingan melalui model kemitraan yang inklusif seperti *Public-Private-People Partnership* (P4M).

Dengan demikian, kajian dalam Bab VI menjadi jembatan penting menuju formulasi rekomendasi kebijakan dan rancangan kerangka revisi Peraturan Daerah pada bab berikutnya. Reformasi penyelenggaraan peternakan Kabupaten Magelang bukan hanya merupakan agenda penyesuaian hukum, tetapi bagian dari strategi transformasi pembangunan daerah untuk meningkatkan kesejahteraan peternak, memperkuat ketahanan pangan, serta menciptakan tata kelola sektor peternakan yang modern, efisien, dan berkelanjutan.

BAB VII

PENUTUP

A. Kesimpulan

Kajian terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Magelang Nomor 2 Tahun 2013 tentang Usaha Peternakan beserta perubahan dan relevansi implementasinya dalam konteks hukum dan tata kelola peternakan saat ini menghasilkan sejumlah temuan strategis.

Pertama, berdasarkan hasil analisis situasi sektoral, sektor peternakan Kabupaten Magelang menunjukkan tren pertumbuhan positif, baik dari sisi populasi ternak, jumlah pelaku usaha, maupun kontribusi terhadap ekonomi daerah. Namun demikian, sektor ini masih menghadapi berbagai tantangan mendasar, seperti keterbatasan akses pembiayaan, belum optimalnya penerapan standar keamanan dan kesehatan pangan asal hewan, ketimpangan kapasitas pelaku usaha, dan minimnya digitalisasi perizinan dan pelaporan.

Kedua, analisis regulatif menunjukkan bahwa Perda No. 2 Tahun 2013 sudah tidak sepenuhnya selaras dengan perkembangan regulasi terbaru, antara lain: UU Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja, PP Nomor 5 Tahun 2021 tentang Perizinan Berbasis Risiko, PP Nomor 6 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan di Daerah, serta Permendag Nomor 15 Tahun 2021 tentang Standar Kegiatan Usaha dan Standardisasi Produk. Ketidaksesuaian tersebut berdampak pada implementasi kebijakan, khususnya pada aspek perizinan, pembinaan, pengawasan, dan sanksi.

Ketiga, analisis implementasi menemukan adanya gap signifikan antara norma yang tertulis (*policy as written*) dan pelaksanaan kebijakan di lapangan (*policy in action*). Kesenjangan ini mencakup: lemahnya pengawasan, rendahnya penerapan NKV, belum optimalnya sistem pendataan dan data sharing, serta model tata kelola yang belum sepenuhnya menerapkan prinsip governance kolaboratif antara pemerintah, swasta, dan masyarakat sebagaimana dianjurkan UNDP (1997).

Keempat, melalui perspektif hukum tata negara, teori perundang-undangan Hans Kelsen menunjukkan bahwa Perda sebagai norma hukum

daerah harus tunduk pada regulasi hierarki di atasnya. Temuan kajian menunjukkan sejumlah pasal berpotensi bertentangan atau tidak relevan sehingga memerlukan penyesuaian. Pendekatan *legal drafting* (Jimly Asshidiqqie, 2006) menegaskan bahwa pembentukan regulasi harus responsif, implementatif, dan adaptif terhadap perkembangan sosial, ekonomi, dan hukum.

Kelima, berdasarkan analisis kelembagaan dan ekosistem penyelenggaraan usaha peternakan, percepatan modernisasi peternakan di Kabupaten Magelang membutuhkan kejelasan mandat antarorganisasi perangkat daerah, integrasi sistem perizinan digital berbasis risiko (OSS–RBA), serta dukungan sistem pembiayaan, teknologi, dan tata kelola data.

Dengan demikian, keseluruhan hasil kajian menegaskan bahwa revisi Perda merupakan kebutuhan mendesak untuk memastikan kepastian hukum, efektivitas tata kelola, peningkatan daya saing, serta percepatan transformasi sektor peternakan di Kabupaten Magelang menuju sistem agribisnis modern, aman pangan, berkelanjutan, dan berbasis kemitraan.

B. Penegasan Arah Revisi Peraturan Daerah

Sebagai penutup, arah revisi Peraturan Daerah Kabupaten Magelang Nomor 2 Tahun 2013 ditegaskan pada tiga prinsip pembaharuan utama berikut:

1) Harmonisasi Regulasi

Revisi Perda harus memastikan keselarasan penuh dengan kerangka hukum nasional terbaru, khususnya terkait:

- Perizinan berbasis risiko (OSS–RBA),
- keamanan pangan asal hewan,
- tata kelola kesehatan hewan dan pengendalian penyakit,
- dan standar usaha peternakan sesuai SKKNI, NKV, dan regulasi sektor teknis lainnya.

2) Penguatan Tata Kelola dan Implementasi

Revisi perlu mempertegas peran:

- Pemerintah daerah sebagai regulator dan fasilitator,
- swasta sebagai mitra investasi,

- masyarakat dan kelembagaan peternak sebagai pelaku utama produksi.

Instrumen pengawasan dan sanksi harus lebih implementatif, terukur, dan berorientasi kepatuhan (*compliance-based enforcement*).

3) Dukungan Ekosistem Usaha Peternakan Berkelanjutan

Perda baru harus mengakomodasi:

- pembiayaan inklusif (KUR, skema kemitraan, KPBU),
- adopsi teknologi modern (*biosecurity, digital monitoring, cold chain*),
- manajemen data terpadu (*One Data Livestock System*),
- serta perekat ekosistem melalui model *Public–Private–People Partnership* (P4M).

C. Rekomendasi Pembangunan dan Penyelenggaraan Usaha Peternakan

Rekomendasi diarahkan untuk memastikan penyelenggaraan usaha peternakan berjalan berkelanjutan, kompetitif, berstandar nasional, dan inklusif, serta mampu berkontribusi optimal terhadap ketahanan pangan, peningkatan nilai ekonomi daerah, dan kesejahteraan masyarakat peternak.

1) Reformasi Kebijakan dan Regulasi Daerah

- a) Melakukan revisi Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 agar selaras dengan kerangka hukum terbaru, terutama UU Cipta Kerja, PP 5/2021, PP 6/2021, Permen Pertanian 15/2021, dan standar OSS–RBA.
- b) Menyusun Peraturan Bupati sebagai petunjuk teknis operasional, yang memuat:
 - standar teknis *biosecurity*,
 - sertifikasi Nomor Kontrol Veteriner (NKV),
 - standar kesejahteraan hewan,
 - pengelolaan lingkungan dan limbah,
 - mekanisme pelaporan digital.
- c) Memasukkan kewajiban legalitas usaha melalui OSS–RBA sebagai norma hukum yang mengikat.

2) Penguatan Kelembagaan Tata Kelola Peternakan

- a) Membentuk Forum Kemitraan Peternakan Daerah (FKPD) sebagai wadah koordinasi lintas pelaku (pemerintah–swasta–peternak–keuangan–akademisi).
 - b) Mengembangkan Unit Layanan Peternakan Terpadu (ULPT) untuk penyederhanaan perizinan, pembinaan, dan pengawasan.
 - c) Mendorong pembentukan Korporasi Peternak (BUMP/BUMDes Bersama/Koperasi Klaster) untuk memperkuat posisi tawar dan akses rantai pasok.
- 3) Penguatan Infrastruktur Produksi dan Standar Teknis
- a) Fasilitasi peningkatan standar teknis melalui:
 - program biosecurity terpadu,
 - sertifikasi halal dan NKV,
 - pengembangan kandang ramah lingkungan dan efisiensi energi.
 - b) Modernisasi sarana prasarana, termasuk:
 - Rumah Potong Hewan (RPH) higienis,
 - *Cold chain system*,
 - fasilitas manajemen limbah (biogas, biofertilizer).
 - c) Penerapan sistem all-in-all-out, traceability produk, dan standarisasi rantai distribusi pangan asal ternak.
- 4) Pengembangan Ekosistem Ekonomi dan Pembiayaan
- a) Integrasi usaha peternakan ke dalam sistem agribisnis berbasis value chain, dengan model bisnis kemitraan inti-plasma atau *contract farming*.
 - b) Pemanfaatan pembiayaan:
 - KUR Peternakan dan KUR Klaster, DAK, Dana Dekon Kementan, CSR/ESG, dan skema KPBU sektor pangan.
 - c) Fasilitasi Business Matching berkala dengan pelaku pasar, integrator, dan lembaga keuangan.
- 5) Penguatan Kapasitas Sumber Daya Manusia
- a) Membangun program pelatihan teknis berjenjang (biosecurity, manajemen ternak, good farming practice, digital farming).

- b) Mengintegrasikan penyuluh, perguruan tinggi, praktisi industri, dan dokter hewan dalam skema pendampingan teknis berkelanjutan.
 - c) Mendorong sertifikasi kompetensi melalui LSP Peternakan dan Badan Standarisasi Nasional (BSN).
- 6) Pengembangan Data, Sistem Informasi, dan Digitalisasi
- a) Mengembangkan One Livestock Data System Kabupaten Magelang yang terhubung dengan OSS-RBA, ISIKHNAS, dan sistem data OPD.
 - b) Mewajibkan pelaku usaha melaporkan data populasi, produksi, kesehatan ternak, dan kepatuhan standar secara digital.
 - c) Mengembangkan dashboard monitoring risiko untuk mendukung pengawasan adaptif dan berbasis bukti.
- 7) Penguatan Lingkungan dan Kesehatan Hewan
- a) Penerapan standar *good hygienic practices* (GHP) dan pengawasan veteriner berbasis risiko.
 - b) Pengendalian penyakit hewan strategis dengan:
 - o vaksinasi,
 - o surveillance penyakit berbasis wilayah,
 - o manajemen lalu lintas ternak dan biosecurity lintas kawasan.
 - c) Pengembangan model peternakan hijau (*green livestock system*) berbasis daur ulang limbah.
- 8) Model Kemitraan Pembangunan: P4M (Public-Private-People Partnership)

Penerapan model P4M menjadi landasan tata kelola kolaboratif agar seluruh ekosistem terlibat dalam pembangunan sektor peternakan, yaitu:

- a. pemerintah sebagai regulator dan enabler,
- b. swasta sebagai investor dan pasar,
- c. masyarakat/peternak sebagai pelaku produksi dan pemilik usaha.

D. Rekomendasi Penguatan Model Bisnis dan Pembiayaan Berbasis BUMD/Perusahaan Daerah Aneka Usaha sebagai Hub Ekosistem Peternakan

Untuk memperkuat tata kelola agribisnis peternakan daerah serta menjamin terciptanya rantai pasok yang stabil, efisien, dan berorientasi pasar, diperlukan peran strategis BUMD/Perusahaan Daerah Aneka Usaha sebagai *business hub* dan *integrator* dalam ekosistem usaha peternakan Kabupaten Magelang.

Peran BUMD tidak hanya sebagai badan usaha, tetapi sebagai platform kelembagaan daerah yang mampu menghubungkan produsen (peternak), pelaku industri hulu-hilir, lembaga pembiayaan, serta pasar distribusi antarwilayah maupun retail modern.

1. Fungsi Strategis BUMD dalam Ekosistem Peternakan

Fungsi Strategis BUMD dalam Ekosistem Peternakan, dimana BUMD direkomendasikan menjalankan fungsi sebagai:

Tabel 6. 9. Fungsi Strategis BUMD

Fungsi	Penjelasan
Market Aggregator	Menjadi pusat pengumpulan, penetapan harga acuan, dan penjamin pasar bagi peternak.
Offtaker Daerah	Menyerap hasil produksi peternak rakyat melalui kontrak kemitraan dan <i>price guarantee system</i> .
Trading & Distribution Hub	Mengelola distribusi ternak, produk unggas, daging, telur, pakan, dan input produksi.
Operator Infrastruktur	Mengelola RPH modern, <i>cold chain system</i> , feed mill mini, pusat pembibitan atau <i>breeding center</i> .
Investasi dan Pembiayaan	Menjadi penyalur dana bergulir (<i>revolving fund</i>), <i>equity participation</i> , atau <i>co-investor</i> dalam klaster usaha peternakan.

2. Model Bisnis yang Direkomendasikan.

BUMD dapat mengadopsi model bisnis bertingkat, sesuai kesiapan ekosistem:

Tabel 6. 10. Model Bisnis

Tahap	Model	Contoh Implementasi
Tahap 1 – Foundation	<i>Wholesale & Aggregator Model</i>	Pembelian hasil produksi peternak dan distribusi ke pasar lokal/regional.
Tahap 2 – Integration	<i>Value Chain Operator</i>	Kemitraan inti-plasma, produksi pakan, penyediaan DOC/benih ternak, logistic hub.
Tahap 3 – Industrialization	<i>Processing & Branding</i>	Unit pengolahan susu, daging olahan, telur pasteurisasi, <i>private label</i> produk ASUH.

Model ini sejalan dengan pendekatan cluster-based agribusiness dan regional food hub development yang direkomendasikan OECD, FAO, dan Asian Development Bank dalam pengembangan daerah berbasis peternakan.

3. Skema Pembiayaan dan Kerja Sama BUMD

Skema Pembiayaan dan Kerja Sama BUMD dapat mengembangkan pembiayaan melalui:

Tabel 6. 11. Skema Pembiayaan

Sumber	Mekanisme
Penyertaan Modal Daerah (PMD)	Tahap awal pendirian atau ekspansi model bisnis
Skema KPBU/PPP	Untuk fasilitas strategis (RPH, bioenergi, cold storage)
Kerjasama Investasi Swasta	<i>Joint Venture, profit-sharing, atau asset-based leasing</i>
Dana Revolving Fund untuk Peternak	Berbasis kontrak produksi atau <i>cooperative financing</i>
Pembiayaan Ekonomi Hijau	Untuk proyek biogas, circular livestock economy, standar ESG

4. Mekanisme Integrasi BUMD dengan P4M

Peran BUMD harus diintegrasikan ke dalam model P4M sebagai:

PUBLIC (Regulasi dan fasilitasi)



PRIVATE (Teknologi, investasi, pasar)



BUMD (Integrator, aggregator, operator supply chain)



PEOPLE (Peternak, koperasi, kelompok usaha)

Dengan demikian, BUMD berfungsi sebagai penguatan struktur pasar, sedangkan peternak tetap menjadi basis produksi utama dalam sistem tata kelola usaha peternakan daerah.

E. Rekomendasi Penutup

Pembangunan dan Pengembangan Penyelenggaraan Usaha Peternakan Kabupaten Magelang. Berdasarkan analisis regulasi, kondisi empiris, dinamika usaha peternakan, serta masukan strategis pemangku kepentingan sebagaimana tercatat dalam diskusi dokumen kajian, berikut rekomendasi lengkap untuk memperkuat arah kebijakan revisi Peraturan Daerah Usaha Peternakan Kabupaten Magelang.

1. Rekomendasi Regulasi

- Melakukan revisi Perda melalui skema adendum atau perubahan total, dengan memastikan kesesuaian terhadap regulasi nasional terbaru termasuk OSS-RBA, standar teknis, kesejahteraan hewan, sertifikasi, dan perizinan berbasis risiko.
- Mengintegrasikan asas penyusunan peraturan daerah: keadilan, kepastian hukum, kemanfaatan, partisipatif, adaptif, dan berbasis data.
- Memuat regulasi yang tidak hanya bersifat mengatur dan mengontrol, tetapi juga memberdayakan, mendorong pertumbuhan usaha, dan memperkuat ekosistem peternakan.

- Mengatur mekanisme pengawasan dan pengendalian usaha peternakan yang jelas, termasuk wewenang, SOP, sanksi bertingkat, dan integrasi dengan OSS.
- Mengatur sertifikasi usaha peternakan (NKV, halal, biosecurity, SDM jagal/pemotong hewan) dengan kejelasan lembaga penerbit sertifikat dan indikator kompetensi teknis.
- Memuat klausul adaptasi teknologi, keberlanjutan lingkungan, pengelolaan limbah, dan zonasi usaha peternakan sesuai daya dukung wilayah.

2. Rekomendasi Tata Kelola

- Menetapkan aktor utama (lead sector) dan membangun tata kelola lintas instansi berbasis penta helix collaboration: pemerintah, swasta, akademisi, komunitas peternak, dan lembaga pembiayaan.
- Menyusun alat ukur evaluasi regulasi (regulatory performance indicators) agar implementasi Perda dapat dimonitor dan dikaji ulang secara berkala.
- Mewajibkan adanya rencana sosialisasi Perda, penguatan SDM, dan dukungan kelembagaan di tahap implementasi.

3. Rekomendasi Ekosistem Ekonomi dan Kemitraan

- Mengembangkan model kemitraan inti-plasma/value chain yang adil, inklusif, dan berbasis kontrak produksi.
- Memperkuat pemanfaatan CSR/ESG, dana bergulir, dan pembiayaan berbasis klaster peternakan, dengan fasilitasi dari pemerintah daerah.
- Mengatur kemitraan formal dengan swasta, pendidikan tinggi, lembaga riset, dan lembaga keuangan untuk memperkuat inovasi teknologi, pasar, dan pembiayaan.

4. Rekomendasi Kelembagaan Usaha dan BUMD

- Menugaskan atau membentuk BUMD/Perusahaan Daerah Aneka Usaha sebagai Livestock Business Hub, sebagai offtaker, agregator pasar, pengelola RPH, cold chain, pusat kemitraan dan pembiayaan.

- Mendorong kolaborasi BUMD dengan BUMDes, koperasi peternak, dan BUMP untuk memperkuat basis produksi dan rantai pasok.
- Menjadikan BUMD sebagai instrumen pengendali pasar, penjamin mutu, pemilik merek daerah, dan lokomotif industrialisasi produk peternakan.

5. Rekomendasi Teknologi dan Lingkungan

- Memperkuat pemanfaatan teknologi peternakan hulu-hilir, termasuk digitalisasi produksi, traceability, biosecurity, NKV, dan pengolahan limbah menjadi energi (biogas/kompos).
- Mengatur dan mewajibkan pengelolaan limbah ternak yang memenuhi standar lingkungan serta membuka peluang model bisnis circular livestock economy.
- Menetapkan zonasi peternakan dan RPH guna menghindari konflik sosial serta menjaga keseimbangan lingkungan dan tata ruang.

6. Rekomendasi SDM, Pendidikan, dan Riset

- Mengembangkan program peternak milenial dan sertifikasi kompetensi SDM melalui LSP dan perguruan tinggi.
- Memperkuat kolaborasi riset dan pengembangan (R&D) untuk inovasi pakan, kesehatan hewan, rantai dingin, dan hilirisasi produk peternakan.
- Menyusun kurikulum pelatihan teknis berjenjang untuk pelaku usaha peternakan rakyat.

7. Rekomendasi visi transformasi jangka panjang

Mengacu pada saran pemangku kepentingan, arah strategis pengembangan sektor peternakan Kabupaten Magelang perlu menegaskan visi: “Kabupaten Magelang sebagai Lumbung Ternak Regional dan Role Model Tata Kelola Peternakan Nasional yang Berbasis Teknologi, Kemitraan, dan Keberlanjutan.”

F. Target Dampak Kebijakan

Implementasi model ini diharapkan mampu:

- a. meningkatkan kesejahteraan peternak melalui harga yang stabil dan kontrak yang adil,
- b. menciptakan efisiensi rantai pasok dan logistik pangan hewani,
- c. meningkatkan akses pembiayaan formal dan investasi sektor peternakan,
- d. memperkuat daya saing produk peternakan Kabupaten Magelang di tingkat regional dan nasional.

Pengembangan BUMD/Perusahaan Daerah Aneka Usaha Kabupaten Magelang sebagai pusat bisnis dan pengelola rantai nilai peternakan merupakan langkah strategis yang diperlukan untuk menciptakan ekosistem usaha peternakan yang efisien, berkelanjutan, inovatif, dan berorientasi pasar, serta memperkuat posisi Kabupaten Magelang sebagai simpul agribisnis peternakan regional.

Rekomendasi ini menjadi arah strategis untuk membangun sektor peternakan Kabupaten Magelang yang: legal dan sesuai standar nasional, berdaya saing dan berbasis rantai nilai, mengedepankan kesehatan hewan, keamanan pangan, dan keberlanjutan, serta mampu meningkatkan kesejahteraan pelaku usaha dan masyarakat.

Penerapan rekomendasi ini memerlukan komitmen lintas sektor, kesinambungan kebijakan, dan dukungan kelembagaan yang kuat agar transformasi peternakan Kabupaten Magelang dapat tercapai secara bertahap, sistematis, dan berkelanjutan.

G. Penutup

Kajian ini diharapkan menjadi dasar penyusunan norma hukum baru yang lebih responsif, adaptif, dan implementatif, sekaligus memperkuat arah transformasi sektor peternakan Kabupaten Magelang agar mampu berkontribusi signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi daerah, ketahanan pangan, dan kesejahteraan masyarakat peternak secara berkelanjutan.

Kajian ini disusun sebagai landasan ilmiah dan teknokratik dalam rangka penyempurnaan pengaturan penyelenggaraan usaha peternakan di

Kabupaten Magelang agar sejalan dengan perkembangan regulasi nasional, kebutuhan pelaku usaha, dinamika pasar, perkembangan teknologi, serta tuntutan tata kelola yang transparan, akuntabel, dan berorientasi pada keberlanjutan.

Melalui serangkaian analisis yang telah disampaikan pada bab-bab sebelumnya mulai dari kondisi eksisting, evaluasi regulasi, kajian teoritis dan empiris, hingga perumusan isu strategis serta arah kebijakan tergambar dengan jelas bahwa transformasi sektor peternakan membutuhkan kerangka kebijakan baru yang lebih adaptif, implementatif, serta mampu menjawab tantangan dan peluang masa kini maupun ke depan.

Dengan demikian, revisi Peraturan Daerah bukan hanya tindakan administratif atau legal semata, tetapi merupakan langkah strategis yang menentukan masa depan pengelolaan sumber daya peternakan daerah. Kebijakan yang dirumuskan harus mampu mendukung peningkatan daya saing daerah, memperkuat ketahanan pangan, meningkatkan kesejahteraan peternak, serta memastikan terwujudnya sistem agribisnis peternakan yang modern, aman pangan, berkelanjutan, dan inklusif.

Kajian ini juga menegaskan pentingnya kolaborasi multipihak pemerintah, pelaku usaha swasta, komunitas peternak, lembaga keuangan, lembaga pendidikan, serta masyarakat luas dalam membangun ekosistem peternakan yang produktif dan berdaya saing. Model kemitraan berbasis *Public-Private-People Partnership* (P4M) direkomendasikan sebagai pendekatan tata kelola yang sesuai dengan karakteristik dan arah pembangunan peternakan Kabupaten Magelang.

Akhirnya, besar harapan bahwa dokumen kajian ini menjadi rujukan strategis dalam proses penyusunan perubahan Peraturan Daerah Kabupaten Magelang tentang Usaha Peternakan, serta menjadi titik awal bagi lahirnya kebijakan dan tata kelola peternakan yang lebih baik, progresif, dan berdaya guna demi kemajuan daerah dan kesejahteraan masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdulkadir Muhammad. (2004). *Hukum dan Penelitian Hukum*. Citra Aditya Bakti
- Asshiddiqie. (2010). *Teori Hans Kelsen dan Relasinya dengan Sistem Perundang-Undangan Indonesia*.
- George C. Edward III. (1980). *Implementing Public Policy*, Congressional Quarterly Press.
- Hans Kelsen. (1967). *Pure Theory of Law*. University of California Press.
- Asshiddiqie, Jimly. 2012. *Perancangan Undang-Undang*, Materi Diklat Lemhanas RI.
- Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Konstitusi Press.
- Asshiddiqie, Jimly. (2007). *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: Konstitusi Press.
- Ibrahim, Johnny. 2011. *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Bayumedia Publishing.
- M. Friedman, Lawrence. 1975. *The Legal System: A Social Science Perspective*.
- Marzuki, Peter Mahmud. 2005. *Penelitian Hukum*. Prenada Media Group.
- M. Hadjon, Philipus. 1997. *Argumentasi Hukum*. Yuridika.
- Soemitro, Ronny Hanitijo. 1990. *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Ghalia Indonesia.
- Soekanto, Soerjono & Sri Mamudji. 2015. *Penelitian Hukum Normatif*. Rajawali Pers.
- Wignjosoebroto, Soetandyo. 2002. *Hukum dalam Masyarakat*. Bayumedia Publishing
- UNDP. (1997). *Governance for Sustainable Human Development*.

Lampiran 1

Berikut Business Model Canvas (BMC) BUMD Peternakan Kabupaten Magelang yang dirancang untuk model Livestock Business Hub, sesuai arah kebijakan pada rekomendasi sebelumnya. Format ini dapat langsung digunakan sebagai lampiran kebijakan, bahan diskusi BUMD, atau proposal ke DPRD/TPAD.

Business Model Canvas (BMC)

BUMD PETERNAKAN Kabupaten Magelang – Livestock Business Hub

1. Value Proposition (Proposisi Nilai)

- a. Menjadi pusat bisnis peternakan daerah (regional livestock hub) yang menjamin keberlanjutan rantai pasok ternak dan produk asal hewan.
- b. Menyediakan pasar yang pasti dan harga yang adil bagi peternak melalui model *offtake contract*.
- c. Menjamin keamanan pangan (ASUH), traceability, NKV, halal, dan biosecurity dalam rantai produksi dan distribusi.
- d. Menyediakan logistik terintegrasi: *cold chain system, breeding stock center, feed supply, RPH modern*.
- e. Menjadi fasilitator pembiayaan dan kemitraan dengan bank, integrator, dan pasar retail.

2. Customer Segments (Segmen Pelanggan)

Segmen	Keterangan
Peternak Rakyat	Penerima manfaat utama program kemitraan inti-plasma
Kelompok/Koperasi/BUMP	Mitra kontrak pasok
Retail Modern & Horeka	Hypermarket, restoran, hotel
Pelaku Industri Olahan	Pengolah daging, industri telur, dairy
Pasar Hewan Regional & Distributor Antarwilayah	Jaringan distribusi Jawa Tengah-DIY
Lembaga Pemerintah/Instansi Publik	Penyedia logistik pangan daerah, buffer stok

1. Key Activities (Aktivitas Utama)

- a. Pengelolaan dan pembelian hasil produksi peternak (*aggregator & offtaker*).

- b. Operasional fasilitas strategis: RPH modern, cold storage, pusat distribusi, mini feedmill, breeding support.
 - c. Pengelolaan kontrak kemitraan peternak (value chain partnership).
 - d. Standardisasi mutu: audit biosecurity, sertifikasi halal, NKV, animal welfare compliance.
 - e. Manajemen *supply chain* dan digital traceability.
 - f. Business development: brand produk lokal peternakan Magelang.
2. Key Resources (Sumber Daya Kunci)
- a. Legal mandate sebagai BUMD/Perusda Aneka Usaha.
 - b. Infrastruktur:
 - RPH modern
 - breeding center
 - cold chain hub
 - mini feedmill
 - logistik transportasi ternak dan produk daging.
 - c. Tenaga ahli: dokter hewan, penyuluh, analis pangan, teknisi RPH.
 - d. Sistem digital: Livestock Management System, OSS integration, RFID traceability.
 - e. Penyertaan modal awal dan akses pendanaan eksternal.
3. Key Partners (Kemitraan Strategis)

Mitra	Peran
Pemda (Dinas Peternakan, Bappeda, DPMPTSP)	Regulasi, pengawasan, fasilitasi izin
Perbankan & Lembaga Pembiayaan (KUR, CSR/ESG, LPDB-KUMKM)	Skema kredit usaha peternak
Retail Modern dan Industri Pangan	Offtaker utama
Perguruan Tinggi & SMK Peternakan	Riset, pendampingan, <i>talent supply</i>
Koperasi Peternak/BUMP/BUMDes Bersama	Basis produksi
Private Integrator	Teknologi, DOC/pakan/vaksin/pasar ekspor

4. Channels (Saluran Distribusi)
- a. Jaringan kontrak dan platform digital pemasaran.

- b. Fasilitas distribusi dingin (*cold chain logistics*).
 - c. Marketplace lokal/regional dan B2B platform (*E-procurement untuk retail*).
 - d. Fasilitas outlet atau sentra pemasaran produk olahan peternakan daerah.
5. Customer Relationships (Hubungan dengan Pelanggan)
- a. Kemitraan jangka panjang berbasis kontrak (*contract farming*).
 - b. Sistem layanan terintegrasi: pembiayaan–pakan–pembinaan–pasar.
 - c. Layanan pasokan rutin dan *stand-by supplier* untuk retail/Horeka.
 - d. Mekanisme pemasaran berbasis *collective pricing agreement* dengan kelompok peternak.
6. Cost Structure (Struktur Biaya)
- a. Investasi awal infrastruktur (CAPEX).
 - b. Operasional RPH, cold storage, logistik, teknologi digital.
 - c. SDM teknis (veteriner, quality control, teknisi).
 - d. Sertifikasi dan compliance (halal, NKV, ISO, manajemen limbah).
 - e. *Working capital* untuk offtaker procurement.
7. Revenue Streams (Sumber Pendapatan)

Sumber	Bentuk Pendapatan
Penjualan produk hewan	Daging, telur, susu, DOC, pakan
Jasa operasional	Pemotongan RPH, penyimpanan <i>cold storage</i> , logistik
Contract margin	Margin kemitraan inti–plasma
Business-to-retail margin	Pasokan retail modern & Horeka
Pendapatan dari hilirisasi	Produk olahan: nugget, abon, telur pasteurisasi
Pengelolaan limbah terintegrasi	Biogas, pupuk organik, <i>carbon credit</i> (potensi ESCO)

BUMD/Perusahaan Daerah (Aneka Usaha) Peternakan Kabupaten Magelang tidak hanya menjadi pedagang atau operator fasilitas, tetapi *value chain orchestrator* penjaga stabilitas pasar, standar mutu, dan motor industrialisasi peternakan rakyat berbasis data, teknologi, dan kemitraan.

Lampiran 2

ROADMAP IMPLEMENTASI BUMD PETERNAKAN KABUPATEN MAGELANG (2025–2035)

Roadmap ini dibagi dalam empat fase transformasi, mulai dari persiapan kelembagaan hingga industrialisasi berbasis rantai nilai dan ekspansi regional.

Fase 1 — Fondasi dan Legalisasi Kelembagaan (Tahun 1–2)

Fokus: Pembentukan, legitimasi, dan kesiapan operasional dasar BUMD.

Target Utama

- a. Pembentukan BUMD Peternakan atau penugasan resmi kepada Perusda Aneka Usaha melalui Perda/Perbup.
- b. Penyusunan dokumen bisnis strategis:
 - *Business Plan*, Rencana Induk Pengembangan Usaha,
 - Standar Operasional Prosedur (SOP) Rantai Pasok dan Kemitraan.

Agenda Utama

Kegiatan	Output
Penyertaan Modal Daerah tahap awal	Modal operasional dan investasi awal
Pembentukan Forum Kemitraan Peternakan Daerah (FKPD)	Platform kolaborasi publik–swasta–peternak
Pemilihan komoditas prioritas (ayam pedaging, ayam petelur, sapi potong, kambing-domba)	Fokus awal rantai nilai
Pemetaan pelaku usaha, aset daerah, dan potensi pasar	Database dasar ekosistem peternakan
Penyiapan unit layanan legalitas OSS & audit teknis	Implementasi perizinan berbasis risiko

Fase 2 — Pilot Project & Integrasi Rantai Pasok (Tahun 2–4)

Fokus: Menjalankan model bisnis awal dan membangun kepercayaan pasar.

Target Utama

- a. Implementasi model kemitraan inti–plasma untuk minimal 100–300 peternak.
- b. BUMD mulai beroperasi sebagai offtaker dan agregator pasar.

Agenda Utama

Kegiatan	Output
Pilot <i>contract farming</i> bersama kelompok peternak	Skema harga adil & kontrak pasok
Pengadaan sarana awal: mini cold storage, kendaraan logistik	Sistem distribusi terkelola
Fasilitasi akses KUR Klaster dan lembaga keuangan	Pembiayaan terintegrasi rantai nilai
Sertifikasi NKV, halal, biosecurity untuk peternak peserta	Kepastian standar teknis
Penandatanganan MoU dengan retail modern & Horeka	Pola distribusi formal

Fase 3 — Ekspansi Infrastruktur & Modernisasi Teknologi (Tahun 4–6)

Fokus: Penguatan aset, teknologi, dan integrasi produksi–logistik.

Target Utama

Pembangunan infrastruktur strategis melalui APBD, APBN, CSR atau KPBU:

- o Rumah Potong Hewan (RPH) modern,
- o *Cold Chain Center*,
- o Unit pengolahan limbah (biogas),
- o Gudang pakan dan mini feedmill.

Agenda Utama

Kegiatan	Output
Standar digital: OSS–SIMONET–RFID traceability	Sistem data satu pintu
Skala kemitraan meningkat menjadi 500–1.000 peternak	BUMD sebagai hub rantai nilai
Unit usaha pakan mini (feedmill 5–10 ton/hari)	Efisiensi biaya produksi
Ekspansi gudang distribusi kabupaten-kabupaten sekitar	Masuk pasar regional Jateng–DIY

Fase 4 — Hilirisasi Industri & Branding Daerah (Tahun 6–9)

Fokus: Pengembangan industri olahan pangan asal hewan dan model bisnis berbasis nilai tambah.

Target Utama

- Kabupaten Magelang memiliki brand pangan hewani daerah (misal: *Magelang Livestock Premium* atau *Magelang ASUH Certified*).

Agenda Utama

Kegiatan	Output
Pengembangan produk olahan: nugget, sosis, abon, telur pasteurisasi, dairy product	Nilai tambah tinggi
Sertifikasi SNI pangan olahan, HACCP / ISO 22000	Keamanan pangan tingkat industri
Pembukaan <i>Livestock Distribution Center & Public Market</i>	Pusat jual-beli produk hewani
Kerjasama ekspor (mulai produk unggas/karkas halal)	Pasar nasional-global

Fase 5 — Konsolidasi & Ekspansi Regional-Nasional (Tahun 9–10)

Fokus: Menjadikan Kabupaten Magelang Pusat Agribisnis Peternakan Regional.

Target Utama

- BUMD beroperasi dengan model profit-driven + public service mandate.
- Ekosistem peternakan berbasis circular economy dan carbon credit.

Agenda Utama

Kegiatan	Output
Integrasi sistem energi limbah (biogas-PLTS hybrid)	Peternakan hijau berkelanjutan
Ekspansi pasar luar provinsi	Akses ke market Jabodetabek/Jatim
Spin-off unit usaha ke anak perusahaan (R&D, feed, biomaterial)	Diversifikasi revenue stream
Pengembangan Magelang Livestock Data Center	Basis kebijakan berbasis data (big data)

Indikator Keberhasilan (Milestones)

Tahun	Indikator Kunci
Tahun 1–2	BUMD legal, modal dasar masuk, pilot kemitraan dimulai
Tahun 3–4	Kontrak pasok rutin dengan retail & Horeka
Tahun 5	RPH modern + cold chain center beroperasi
Tahun 6–7	Unit pengolahan limbah & produk olahan komersial
Tahun 8–10	Pusat agribisnis peternakan regional, pasar ekspor, circular livestock system