



SALINAN

PUTUSAN
Nomor 117/PUU-XIII/2015

DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA

[1.1] Yang mengadili perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, diajukan oleh:



Nama : **Perhimpunan Peternak Unggas Indonesia (PPUI)**

Alamat : Jalan Raya Pengalengan KM 26, Desa Cipinang,
Kecamatan Cimaung, Kabupaten Bandung

Diwakili oleh : 1. **Ashwin Pulungan,**
2. **Ir. H. Waryo Sahr,**
3. **AA.Suwargi,**
4. **Ir.H.Teguh Prasetyo,**
5. **Surya,**
6. **B.Sugeng Marwoto,**
7. **Alfi Zuhri,**
8. **Sugeng Wahyudi,**
9. **Dudung Rahmat,**
10. **Kadma Wijaya,**
11. **Saidi Sigit Prabowo,**
12. **Ir.Alimuddin Sidi,**
13. **Ir.Teguh Sudaryatno,**
14. **Ir.Sunardi,** dan
15. **Ir.Abdul Rahman Rahim,**
kesemuanya warga negara Indonesia.

Dalam hal ini berdasarkan Surat Kuasa Khusus Nomor R 01/SK/V/2015 bertanggal 20 Mei 2015 memberi kuasa kepada **Suryatman Usman S.H., Rojikin, S.H., Sigit Pambudi, S.H., Ratu Vita, S.H., dan Lina Julianty, S.H.**, Advokat dari *Law Office* "Syuratman Usman,SH & Partners", berkedudukan hukum di Komplek Gudang Peluru Blok M 298, Tebet, Jakarta Selatan, bertindak baik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama untuk dan atas nama pemberi kuasa;

Selanjutnya disebut sebagai -----**Pemohon**;

- [1.2] Membaca permohonan Pemohon;
Mendengar keterangan Pemohon;
Mendengar dan membaca keterangan Presiden;
Mendengar dan membaca keterangan Dewan Perwakilan Rakyat;
Mendengar dan membaca keterangan Komisi Pengawas Persaingan Usaha;
Memeriksa bukti-bukti Pemohon;
Mendengar keterangan ahli dan saksi Pemohon;
Mendengar keterangan ahli Presiden;
Membaca kesimpulan Pemohon dan Presiden.

2. DUDUK PERKARA

[2.1] Menimbang bahwa Pemohon telah mengajukan permohonan bertanggal 26 Agustus 2015, yang kemudian diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada tanggal 12 September 2015 berdasarkan Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 242/PAN.MK/2015 dan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi dengan Nomor 117/PUU-XIII/2015 pada tanggal 17 September 2015, yang telah diperbaiki dengan perbaikan permohonan bertanggal 16 Oktober 2015 dan diterima di Kepaniteraan pada tanggal 19 Oktober 2015, menguraikan hal-hal sebagai berikut:

I. Kewenangan Mahkamah Konstitusi

1. Pemohon memohon agar Mahkamah Konstitusi melakukan pengujian Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Peternakan dan Kesehatan Hewan terhadap Undang-Undang Dasar 1945;

2. Merujuk pada ketentuan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 *juncto* Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi *juncto* Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi *juncto* Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (untuk selanjutnya disebut Undang-Undang Mahkamah Konstitusi), bahwa salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah melakukan pengujian undang-undang terhadap Undang Undang Dasar 1945.

Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 antara lain menyatakan:

“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar,...”

Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Mahkamah Konstitusi antara lain menyatakan:

“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final” :

- a. *menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, ...”*

Selain itu, Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, mengatur bahwa secara hierarkis kedudukan UUD 1945 lebih tinggi dari Undang-undang. Oleh karena itu, setiap ketentuan Undang-Undang tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945. Jika terdapat ketentuan dalam Undang-Undang yang bertentangan dengan UUD 1945, maka ketentuan tersebut dapat dimohonkan untuk diuji melalui mekanisme pengujian Undang-Undang.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, maka Mahkamah Konstitusi berwenang untuk memeriksa dan memutus permohonan pengujian Undang-Undang ini.

II. Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon

1. Bahwa Pasal 51 ayat (1) UU MK mengatur bahwa :
 - (1) Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang, yaitu:
 - a. perorangan warga negara Indonesia;
 - b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
 - c. badan hukum publik atau privat; atau
 - d. lembaga negara.

Selanjutnya penjelasan Pasal 51 ayat (1) menyatakan:

Yang dimaksud dengan “Hak Konstitusional” adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

2. Selain ketentuan tersebut, di dalam Pasal 3 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945, adalah:
 - a) perorangan warga negara Indonesia atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan yang sama.
 - b) kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang.
 - c) badan hukum publik atau badan hukum privat.
 - d) lembaga negara.
3. Bahwa Pemohon adalah perorangan warga negara Indonesia sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) huruf a Undang-Undang Mahkamah Konstitusi yang hak-hak konstitusionalnya telah dirugikan oleh berlakunya Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 30 ayat (2).
4. Bahwa Pemohon merupakan warga negara Indonesia yang memiliki hak-hak konstitusional yang dijamin konstitusi untuk mengembangkan diri dan mendapatkan kebutuhan hidupnya serta mendapatkan kesejahteraan sosial dengan ikut berperan serta dalam kegiatan perekonomian nasional sebagaimana dijamin pada Pasal 28C ayat (1) dan Pasal 33 ayat (1) dan (4) UUD 1945.

5. Bahwa Pemohon adalah warga negara Indonesia yang tergabung dalam Perhimpunan Peternak Unggas Indonesia yang berusaha di bidang budi daya Peternakan Unggas (Peternak rakyat) dengan skala kecil.
6. Bahwa sebelum berlakunya Undang-Undang Peternakan dan Kesehatan Hewan, Undang-Undang yang dimohonkan pengujiannya, pada saat itu yang berlaku Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Peternakan Dan Kesehatan Hewan, Usaha budi daya unggas pemohon dapat berjalan dengan baik dan dapat memasarkan hasil ternak unggas dipasaran yang cukup besar.
7. Bahwa setelah diberlakukannya Undang-Undang Peternakan dan Kesehatan Hewan, budidaya ternak unggas mengalami kendala dan mengalami kerugian yang cukup besar dikarenakan pangsa pasar penjualan daging ternak unggas hampir 80 % dikuasai oleh korporasi-korporasi besar yang notabene dimiliki oleh para pemodal asing, dengan penguasaan mulai dari hulu sampai hilir.
8. Bahwa merujuk kepada Putusan Mahkamah sejak Putusan Nomor 006/PUU-III/ 2005 tanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007 tanggal 20 September 2007 dan putusan-putusan selanjutnya, berpendirian bahwa kerugian hak dan/ atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi 5 (lima) syarat, yaitu:
 1. Adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
 2. Hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
 3. Kerugian konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya-potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
 4. Adanya hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
 5. Adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya Permohonan, maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;

Dengan demikian maka ada lima syarat mutlak yang harus dipenuhi dalam menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar. *Syarat pertama* adalah kualifikasi Pemohon sebagai warga negara Republik Indonesia, untuk bertindak sebagai pemohon sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK. *Syarat kedua* dengan berlakunya suatu Undang-Undang hak dan/atau kewenangan konstitusional pemohon dirugikan. *Syarat ketiga*, kerugian konstitusional tersebut bersifat spesifik. *Syarat keempat* kerugian tersebut timbul akibat berlakunya Undang-undang yang dimohon. *Syarat kelima*, kerugian konstitusional tersebut tidak akan terjadi lagi kalau permohonan ini dikabulkan.

Bahwa uraian di atas membuktikan bahwa Pemohon (Perseorangan Warga Negara Indonesia) yang tergabung dalam Perhimpunan Peternak Unggas Indonesia (PPUI), memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan pengujian Undang-undang ini.

Bahwa berdasarkan kualifikasi dan syarat tersebut di atas, maka Pemohon sebagai Warga Negara Indonesia dan kelompok masyarakat budidaya peternakan unggas rakyat, benar-benar telah *dirugikan* hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya akibat berlakunya Pasal 2 ayat (2) dan Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Peternakan dan Kesehatan Hewan, dan apabila pasal tersebut dicabut maka kerugian hak dan/atau kewenangan Konstitusionalnya tidak akan terjadi. Dengan demikian, syarat kedudukan hukum (*Legal standing*) Pemohon telah sesuai dan memenuhi ketentuan yang berlaku.

III. Alasan-alasan Pemohon mengajukan Permohonan Pengujian Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Peternakan dan Kesehatan Hewan.

A. Pendahuluan

Pembukaan UUD 1945 yang didalamnya berisikan Pancasila yang merupakan sumber dari segala sumber hukum di Indonesia, yakni (1) Ketuhanan Yang Maha Esa, (2) Kemanusiaan yang adil dan beradab, (3) Persatuan Indonesia, (4) Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, (5) Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. UUD 1945 adalah konstitusi bagi bangsa Indonesia yang dijiwai oleh Pancasila sebagai norma fundamental bagi konstitusi itu sendiri. Pembentukan hukum dalam

perspektif ke-Indonesiaan adalah penjabaran Pancasila kedalam peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, suatu Undang-Undang tidak boleh tidak dijiwai Pancasila, dengan munculnya suatu Undang-Undang yang tidak menjiwai Pancasila maka Undang-Undang tersebut telah mengkhianati nilai-nilai keagamaan, kebangsaan, kebhinekaan dalam ketunggal-ikaan hukum, dan nilai keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Bahwa semangat para *founding fathers* (pendiri negara) untuk membangun perekonomian nasional dengan mengacu pada kultur dan budaya masyarakat Indonesia sangatlah patut kita hargai. Begitu juga dalam perumusan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945, anggota MPR saat itu ingin meletakkan dasar/sendi-sendi ekonomi secara kekeluargaan dan demokrasi, bukan ekonomi Liberal yang hanya mementingkan kesejahteraan individu-individu atau sosialis atau yang bersifat feodalis.

Asas-asas demokrasi ekonomi dengan 7 (tujuh) prinsip, yaitu prinsip keadilan, prinsip kebersamaan, prinsip efisiensi, prinsip berkelanjutan, prinsip berwawasan lingkungan, prinsip kemandirian, dan prinsip menjaga keseimbangan ekonomi dan kesatuan ekonomi nasional.

Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan:

- (1) *Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.*
- (2) *Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara.*
- (3) *Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.*
- (4) *Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional*
- (5) *Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam Undang-undang*

Berikut Pemohon sampaikan beberapa pendapat anggota MPR dalam perumusan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945.

- Soedijarto dari F-UG. Soedijarto sependapat dengan usulan untuk memasukkan asas kekeluargaan dengan alasan bahwa semua bentuk usaha ekonomi itu prinsipnya interdependensi. Berdasarkan asas kekeluargaan tersebut, Soedijarto mengulas rumusan ayat-ayat pada Pasal 33. *“Sudah 50 sekian tahun lebih Republik merdeka, tetapi dalam pengamatan saya, terutama sejak Orde Baru, pasal-pasal Undang-Undang Dasar 1945 khususnya ekonomi, nampaknya tidak dijadikan rujukan. Jadi kalau saya memperhatikan bagaimana keadaan industri tekstil di Pekalongan, itu gulung tikar. Semua Koperasi-Koperasi gulung tikar. Di tengah-tengah ada pabrik tekstil di dekat Batang, yang kepunyaan koperasi tutup karena di sebelahnya berdirilah perusahaan tekstil Jepang. Ini sebagai contoh betapa Undang-Undang Dasar ini tidak pernah dijadikan rujukan. Di samping itu, dikatakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, ternyata yang makmur bukan rakyatnya, tapi yang makmur adalah pemegang HPH. Semangat kita sama sebenarnya, bagaimana caranya bahwa Indonesia itu akhirnya akan menuju pada berkembangnya satu sistem ekonomi”*.
- Pendapat Akhir F-KB disampaikan oleh Ali Masykur Musa. *“Terhadap Pasal 33 ayat (1), (2), (3), kami dari F-KB menaruh rasa hormat yang tinggi kepada Badan Pekerja yang tidak mengutak-ngutik dan mengubah susunan dan rumusan (1), (2), (3) sebagai upaya untuk menghormati kepada the founding fathers karena sebetulnya di dalam ayat (1), (2), (3) itulah berbasis kepada ekonomi kerakyatan yang di dalamnya ada sendi-sendi ekonomi, yaitu koperasi. Di penjelasan sendiri juga disebutkan bahwa yang dimakmurkan itu adalah masyarakatnya yang diutamakan, rakyatnya yang diutamakan bukan orang per orang yang sementara ini mendapatkan special treatment oleh negara pada periode yang lalu. Karena itu rumusan ayat (1), (2), (3) tidak diubah sungguh sangat positif dan itu sangat baik. Terhadap rumusan Ayat (4) dan (5), kami ingin menyetujui ayat (5), tetapi untuk ayat (4) seyogyanya untuk kita pikirkan rumusan itu terutama ketika kita diingatkan makna efisiensi di tengah-tengah jumlah penduduk kita yang sangat banyak. Karena itu, seyogianya ada modifikasi terhadap rumusan ayat (4) tersebut, sehingga tidak ada kesan ini sebuah prinsip yang sangat besar padahal bisa diringkas menjadi prinsip-prinsip yang betul-betul mengacu pada ekonomi kerakyatan juga.”*

- Pendapat Akhir F-PG disampaikan oleh Achmad Hafiz Zawawi: *“Pertama, mengenai judul Bab XIV ini yang diusulkan adalah Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial. Fraksi kami berpendapat bahwa judul ini sebagaimana yang dicantumkan dalam rancangan kami tetap mendukung adanya perubahan judul Bab XIV yang semula Kesejahteraan Sosial menjadi Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial. Oleh karena realitasnya adalah Pasal 33 menyangkut perekonomian dan Pasal 34 menyangkut kesejahteraan sosial. Kami tidak akan memperpanjang lebih lanjut oleh karena debat mengenai ini sudah cukup panjang dilakukan di dalam rapat-rapat Panitia Ad Hoc I. Yang kedua, mengenai ayat (4) Pasal 33. Penambahan ayat (4) ini sebetulnya didahului oleh komitmen kita bersama bahwa kita tidak merubah ayat (1), (2) dan (3). Oleh karena kita menganggap bahwa ayat (1), (2) dan (3) itu adalah ayat yang monumental yang disusun oleh the founding fathers kita. Dan pada pokoknya, Pasal 33 ayat (1), (2), dan (3) menekankan adanya demokrasi ekonomi yakni kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia, bukan kemakmuran orang per orang. Oleh karena itu, dijelaskan oleh ayat - ayatnya adalah cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak serta bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya harus dikuasai oleh negara dalam pengertian dan atau diatur atau dikelola oleh negara. Namun demikian, fraksi kami berpendapat bahwa tidak semua serba dikuasai oleh negara dan bukan pula sepenuhnya diserahkan kepada ekonomi pasar. Di lain pihak perkembangan ekonomi global yang ditandai oleh liberalisasi perdagangan dan upaya kita untuk membangun otonomi daerah, merupakan realitas yang harus disinergikan dengan perekonomian nasional. Pertumbuhan ekonomi di seluruh daerah dan perekonomian rakyat berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi ekonomi dan rambu-rambu yang kita tetapkan di dalam Undang-Undang Dasar. Oleh karena itu, kami pada prinsipnya tetap mendukung penambahan ayat (4) sebagaimana yang diusulkan dalam Rancangan Perubahan Keempat. Akan tetapi, jika ada dinamika yang berkembang di dalam pembicaraan Komisi A ini, kami menganggap sebagai satu masukan yang akan kemungkinan dibicarakan di dalam rumusan selanjutnya. Kemudian, dapat kami tambahkan juga bahwa penambahan ayat (5) adalah pada pokoknya agar supaya pelaksanaan lebih lanjut dari ayat (1), (2), (3), dan (4) perlu diatur oleh undang-*

undang sehingga tidak menimbulkan salah penafsiran dan salah praktik seperti yang terjadi selama ini”

- Pendapat Akhir Fraksi F-PDIP disampaikan oleh Soetjipno: *“Berbicara tentang perekonomian nasional dan kesejahteraan nasional tidak bisa dilepaskan dari cita negara hukum atau rechtsstaatsgedachte dan volks souvereiniteit atau kedaulatan rakyat, ini saya tekankan sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, mengapa? Karena dengan cita negara hukum dan kedaulatan rakyat kita mengenal perkembangan dari mulai formele rechtsstaat yaitu Negara hukum formil, materiele rechtsstaat negara hukum materiil sampai dengan social service state itu urutannya seperti itu “.*

formele rechtsstaat hanya memuat dua grond rechten yaitu hak asasi manusia. Pertama, adalah hak-hak sipil atau burgerlijke rechten dan hak-hak politik atau politieke rechten. Sedangkan dalam materiele rechtsstaat atau social service state, itu memuat grond rechten atau hak asasi manusia secara lengkap. Saya ulangi secara lengkap, yaitu disamping hak-hak sipil dan politik masih ditambah dengan hak-hak ekonomi, sosial dan kultural yaitu berarti bahwa masalah ini menyangkut masalah demokrasi ekonomi sosial dan kultural. Dengan demikian maka jelas bahwa bicara Pasal 33 dan 34 itu adalah satu kaitannya adalah masalah negara hukum relevan sekali dengan ini. Jadi yang kedua, adalah menyangkut kesejahteraan social service state. Jadi dia tidak turun dari langit begitu saja Pasal 33 dan 34 ini, dia tetap berangkat dari depan Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 1 ayat (3). Sehingga dengan demikian apabila ini menjadi Negara demokrasi di bidang ekonomi, sosial dan kultural maka dia adalah bersemangat Negara kesejahteraan sebagaimana dijelaskan oleh teman kami tadi” (dikutip dari Naskah Konprehensif Perubahan UUD 1945 Buku VII Edisi Revisi 2010, diterbitkan oleh Mahkamah Konstitusi)

B. Kondisi Budidaya Peternakan Unggas Rakyat

Sebelum diberlakukannya Undang-Undang Peternakan Dan Kesehatan Hewan yang dimohonkan pengujian aquo, usaha perunggasan Nasional mengalami kemajuan yang signifikan hal tersebut ditunjukkan dengan besarnya perputaran uang yang mencapai triliunan rupiah, serta menyerap banyak tenaga kerja dan telah banyak menciptakan wirausahawan-wirausahawan kecil (Budidaya

peternakan unggas rakyat) pada sektor usaha ini.

Pada periode Inmas-Bimas perunggasan, Pemerintah telah membuat program bidang-bidang usaha bagi masyarakat yaitu sektor hulu dengan pabrik pakan (feedmill) dan Pembibitan (breeding Farm) dapat dikelola oleh swasta baik untuk Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) maupun Penanaman Modal Asing (PMA), sedangkan sektor hilir untuk budi daya dan pemotongan sepenuhnya dikelola oleh masyarakat peternak dan pemasarannya di pasar-pasar tradisional di dalam Negeri. Pada awal pertumbuhannya, perunggasan nasional mengalami kemajuan yang sangat pesat sehingga telah banyak masyarakat menjadikan usaha ini sebagai usaha utama, dan pada saat itulah lahirnya wadah para peternak unggas rakyat dengan nama Perhimpunan Peternak Unggas Indonesia (PPUI)

Pada periode tahun 1980-an budi daya peternakan unggas rakyat mampu mensupply/memasok kebutuhan daging ayam/karkas Nasional dengan perputaran uang sampai ± Rp.10 triliun rupiah pertahun dan kemudian untuk periode tahun 1985 sampai dengan tahun 1990-an pertumbuhan peternakan unggas meningkat kurang lebih 100% (seratus persen) dengan perputaran uang mencapai ± Rp.20 triliun rupiah per tahun, pertumbuhan yang signifikan pada periode ini tidak dapat dipertahankan, oleh karena pada periode ini pula Perusahaan PMA (Penanaman Modal Asing) mulai memasuki lahan usaha peternakan budidaya unggas rakyat dengan cara membentuk dan membuat perusahaan-perusahaan dibidang perunggasan dengan berstatus PMDN (Penanaman Modal Dalam Negeri) Kemudian Breeding Farm mengeluarkan DOC (*Day Old Chick*) secara berlebihan dengan target supaya terjadi *over supply* di budi daya peternakan unggas rakyat.

Sebelum diberlakukannya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan Dan Kesehatan Hewan, budidaya peternakan unggas rakyat dapat menguasai pasar ± 80% (delapan puluh persen), namun setelah diberlakukan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan Dan Kesehatan Hewan, budi daya peternakan unggas rakyat hanya menguasai tidak kurang dari 10% (sepuluh persen) pangsa pasar dari bisnis perunggasan, hal tersebut disebabkan oleh kebijakan pemerintah yang membuka kesempatan yang seluas-luasnya bagi masuknya investasi asing (modal asing) pada budidaya peternakan unggas rakyat, dengan modal besar, teknologi dan sumber daya manusia yang memadai sehingga dapat menguasai pasar yang lebih besar dan luas, mulai dari

hulu sampai hilir, ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 Tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan Pasal 30 ayat (2), jelas adalah pintu masuk bagi para pemilik modal besar dalam hal ini para investor asing untuk ikut masuk kedalam budidaya peternakan unggas rakyat, dan mendorong terjadinya praktek monopoli dan kartel, yang kemudian mematikan budi daya peternakan unggas rakyat, budidaya unggas tidak rakyat tidak lagi berperan seperti sebelumnya, oleh karena masuknya investor asing yang melakukan usaha budidaya peternakan unggas dan hasil produksi budidaya peternakan unggas tersebut, sepenuhnya dijual didalam pasar Indonesia, termasuk pada pasar tradisional dan mengambil alih pangsa pasar yang dahulu dikuasai oleh para peternak unggas rakyat, kondisi yang demikian itu telah mematikan budidaya peternak unggas rakyat.

Adalah kewajiban pemerintah untuk mengusahakan atau menghidupkan budidaya peternakan rakyat seluas-luasnya, sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1967 Pasal 10 ayat (1) berbunyi *“Pemerintah mengusahakan agar sebanyak mungkin rakyat menyelenggarakan peternakan”* ketentuan dalam pasal ini memberikan kesempatan bagi perkembangan dan perlindungan kepada usaha mikro, kecil dan menengah dan koperasi dan rakyat pada umumnya, namun dengan berlakunya pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan tersebut, maka lambat laun budi daya peternakan unggas rakyat semakin tersingkir dan akhirnya bangkrut (mati) karena harus dihadapkan pada persaingan yang tidak fair dan Undang-Undang yang tidak memihak kepada budidaya peternakan unggas rakyat.

Peta Usaha Perunggasan Nasional

No	Jenis	Penguasaan Pangsa Pasar Nasional
1	Perusahaan integrated PMA	80 %
2	Perusahaan integrated PMDN	16 %
3	Peternakan rakyat kemitraan	3 %
4	Peternakan rakyat mandiri	1 %

Sumber : DPP-PPUI (Update November 2014)

C. Hak-Hak Pemohon Yang Diatur Dalam Undang Undang Dasar 1945

1. Pemohon berhak mendapatkan pekerjaan dan penghidupan yang layak.

Bahwa Pemohon sebagai warga negara berhak untuk mendapatkan pekerjaan dan membuka lapangan pekerjaan untuk mencapai kehidupan yang layak sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 27 ayat (2) yang menegaskan “Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”.

2. Pemohon berhak hidup dan mempertahankan kehidupannya.

Pasal 28A menyebutkan: *“Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan Kehidupannya”*.

3. Pemohon berhak untuk mendapatkan perlindungan dan jaminan dalam bidang ekonomi dan kesejahteraan sosial mengembangkan diri untuk memenuhi kebutuhan dasarnya.

Undang-Undang Dasar 1945, telah memberikan Hak Konstitusional dan jaminan hukum, ekonomi dan kesejahteraan sosial sebagaimana diatur dalam Pasal 28C yang menyebutkan:

- (1) Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.
 - (2) Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya.
4. Pemohon berhak mendapatkan jaminan perlindungan dan kepastian hukum.
Pasal 28D ayat (1) menyebutkan, *“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”*.
 5. Negara berkewajiban untuk memberdayakan rakyat yang lemah atau kurang mampu.

Pasal 34

- (1) Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.

D. Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Peternakan dan Kesehatan Hewan, dapat menciptakan monopoli perdagangan dan menimbulkan ketidakpastian hukum.

Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Peternakan dan Kesehatan Hewan menyatakan: *Peternakan dan kesehatan hewan dapat diselenggarakan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dilaksanakan secara tersendiri dan/atau melalui integrasi dengan budi daya tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, perikanan, kehutanan, atau bidang lainnya yang terkait.*

Adanya frasa “...atau melalui integrasi dengan budi daya tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, perikanan, kehutanan, atau bidang lainnya yang terkait” dalam Pasal 2 ayat (1) tersebut, telah menciptakan monopoli usaha peternakan karena seseorang atau korporasi besar dapat melakukan usaha peternakan dari hulu sampai hilir dari mulai pembibitan, *day old chick*, budi daya, pengadaan pakan, peralatan peternakan, pemasaran dan lain-lain secara integrasi, yang tidak sejalan dengan nilai-nilai Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 terutama Pasal 33 ayat (1) yang berbunyi: *Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan* dan ayat (4) yang berbunyi: *Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.*

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia *kata integrasi berarti penyatuan hingga menjadi kesatuan utuh atau bulat.* Sehingga pasal tersebut bisa ditafsirkan usaha peternakan dapat dilaksanakan secara integrasi dengan budi daya tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, perikanan, kehutanan, pengadaan bibit, *day old chick* (DOC), budi daya, pengadaan pakan, peralatan peternakan, pemasaran dan lain-lain, oleh satu orang atau korporasi-korporasi besar.

Bahwa dengan adanya integrasi dalam bidang peternakan telah menciptakan praktik monopoli yang dilakukan oleh korporasi-korporasi besar

karena dengan permodalan yang besar, mereka dapat melakukan usaha peternakan dari mulai pembibitan/*day old chick*, budi daya, pengadaan pakan, penyediaan peralatan peternakan dan pemasaran secara integrasi, sehingga dengan demikian mereka dapat mengendalikan harga, stok daging/ayam dan lain-lain, sehingga peternak rakyat dalam hal ini peternak unggas rakyat tidak dapat bersaing dengan korporasi-korporasi besar tersebut.

Hal tersebut menimbulkan penguasaan dibidang peternakan dari hulu sampai hilir oleh beberapa korporasi-korporasi besar dan menimbulkan praktek monopoli, oligopoli dan kartel seperti yang terjadi sekarang ini dibidang perunggasan, yang bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Peternakan dan Kesehatan Hewan juga menimbulkan ketidakpastian hukum dan ketidakpastian usaha peternakan sehingga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 yakni Pasal 28D ayat (1) menyebutkan:

“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”.

Secara gramatikal frasa “ *atau bidang lainnya yang terkait* “ bisa ditafsirkan “*mencakup banyak bidang*”, termasuk didalamnya bidang *pengadaan pakan ternak (feed mill, pembibitan (breeding mill), pembenihan, DOC (Day Old Chick), peralatan peternakan dll.*

Selain itu juga pasal tersebut bertentangan dengan asas-asas pembuatan peraturan perundang-undangan, dalam hal ini kejelasan tujuan sebagaimana dimaksud Pasal 5 huruf a dan Pasal 6 ayat (1) huruf I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

Pasal 6 menyatakan:

(1) Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:

- a. pengayoman;
- b. kemanusiaan;
- c. kebangsaan;
- d. kekeluargaan;
- e. kenusantaraan;

- f. bhinneka tunggal ika;
- g. keadilan;
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

E. Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Perternakan Dan Kesehatan Hewan bertentangan dengan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945

Bahwa Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Perternakan berbunyi *“Perorangan warga negara Indonesia atau badan hukum Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat melakukan kerja sama dengan pihak asing sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang penanaman modal dan peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait”*.

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang

Bahwa selain itu Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Perternakan dan Kesehatan Hewan telah memperbolehkan Penanaman Modal Asing memasuki bisnis perunggasan, dimana dalam prakteknya mereka telah melakukan penguasaan pasar perunggasan secara besar-besaran dan bahkan melakukan praktek monopoli, kartel dan liberalisme perdagangan.

Bahwa Pasal 30 ayat (2) telah dimanfaatkan oleh para pemodal asing dengan dalih melakukan kerja sama dengan warga negara indonesia, dapat mendirikan perusahaan-perusahaan dibidang perunggasan termasuk budi daya, pemasaran, pakan, peralatan peternakan, dll.

Bahwa dengan masuknya pemodal asing, usaha ternak unggas yang dahulu banyak dibudidaya oleh para peternak rakyat di pedesaan baik perseorangan, Usaha Kecil Menengah maupun koperasi secara mandiri, kini usaha peternakan khususnya budidaya peternakan unggas rakyat, telah di budi daya secara korporasi dalam skala besar.

Bahwa muncul nya korporasi-korporasi besar telah banyak menyingkirkan dan mematikan usaha peternakan unggas rakyat, hal tersebut disebabkan persaingan dalam budidaya, perebutan pangsa pasar, dan terjadinya praktek monopoli, oligopoli dan kartel, yang hanya dinikmati oleh korporasi – korporasi besar dan hanya dinikmati oleh segelintir orang saja, praktek monopoli, oligopoli dan kartel bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Bahwa cita-cita dan tujuan Negara untuk mensejahteraan rakyat secara luas dengan menggunakan mangement ekonomi kerakyatan (ekonomi pancasila) sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 telah dirusak dengan diberlakukannya Undang-Undang Peternakan Dan Kesehatan Hewan dalam hal ini Pasal 30 ayat (2).

Bahwa apabila hal tersebut terus dibiarkan, sangat dimungkinkan budi daya ternak unggas rakyat akan mati dan hilang dari pasaran baik di pasar-pasar tradisional maupun pasar modern dan cita-cita Negara untuk mensejahterakan rakyat tidak akan tercapai.

F. Pasal 30 ayat (2) bertentangan dengan Pasal 30 ayat (1), terjadi inkonsistensi.

Bahwa Pasal 30 menyebutkan, *“(1) Budi daya hanya dapat diselenggarakan oleh perorangan warga negara Indonesia atau korporasi, baik yang berbadan hukum maupun yang tidak berbadan hukum Indonesia”*.

Pasal tersebut dapat dimaknai, bahwa subjek-subjek yang dapat melakukan budidaya peternakan yaitu:

- a. Orang perorang warga negara Indonesia
- b. Korporasi baik yang berbadan hukum maupun yang tidak berbadan hukum Indonesia.

Dengan kata lain pihak asing baik orang perorangan maupun korporasi tidak dibolehkan/dilarang melakukan usaha peternakan di Negara Indonesia

Bahwa akan tetapi Pasal 30 ayat (2) telah membuka celah masuknya pihak asing untuk melakukan usaha dibidang peternakan termasuk budi daya peternakan unggas, melalui kerja sama dengan warga Negara Indonesia, dimana dalam pasal tersebut terdapat Frasa “...dapat melakukan kerja sama dengan pihak asing..”,

Sedangkan pada Pasal 30 ayat (1), secara tegas melarang orang asing atau Koorporasi asing untuk melakukan budi daya peternakan. Hal ini berarti terjadi pertentangan atau inkonsistensi antara ayat (1) dengan ayat (2).

Bahwa arti kata “*kerja sama*” sesuai dengan Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah kegiatan atau usaha yang dilakukan bersama-sama oleh beberapa pihak. Dengan begitu rumusan Pasal 30 ayat 2 Undang-Undang Peternakan dan Kesehatan Hewan, telah membolehkan investor asing untuk menanamkan modal nya di bidang peternakan.

Bahwa semestinya antara pasal yang satu dengan yang lain, antara ayat yang satu dengan yang lain tidak saling bertentangan dan harus sesuai asas-asas pembuatan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pasal 6 ayat (1) huruf I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

Pasal 6 menyatakan:

- (2) Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:
 - a. pengayoman;
 - b. kemanusiaan;
 - c. kebangsaan;
 - d. kekeluargaan;
 - e. kenusantaraan;
 - f. bhinneka tunggal ika;
 - g. keadilan;
 - h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
 - i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
 - j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

G. Kerugian atau potensi kerugian materil dengan berlakunya Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Peternakan Dan Kesehatan Hewan.

Berdasarkan data yang kami himpun, kerugian yang dialami para peternak unggas rakyat sejak diberlakukannya Undang-Undang Peternakan sampai dengan tahun 2014 sebagaimana tertera dalam tabel di bawah ini:

Kerugian Peternak Rakyat (Daging Dan Telur Unggas)

No	Tahun	Rataan HPP Produk Unggas	Harga Panen	Total Kerugian Peternak Per Eko (Rp)	Populasi Nasional/ Pekan (Juta)	Populasi Nasional/ Tahun (Miliar)	Omzet Unggas Nasional (Triliun)	Keuntungan + HPP menjadi Kerugian (±25%)	Total Kerugian (± 94%)
1	2009	12.761	11.625	1.136	30	1.560	102.080.160	5.420.067.628.149	5.094.863.570.460
2	2010	13.047	12.175	872	35	1.820	107.744	6.332.945.437.958	5.052.968.711.681
3	2011	13.517	12.600	917	40	2.080	124.800	7.505.162.675.197	7.054.852.914.685
4	2012	13.480	13.375	105	45	2.340	227.448	7.946.746.084.366	7.469.941.319.304
5	2013	14.785	13.525	1.260	50	2.600	227.833.920	10.428.938.991.070	9.803.202.651.606
6	2014	15.848	14.400	1.448	58	3.016	361.920	13.041.441.342.823	12.258.954.862.254
	Jumlah			956	43	13.416	1.201.826.080	50.675.159.563	47.634.784.029.989

Sumber : DPP PPUI (Update Mei 2015)

H. Pasal 30 ayat (2) telah menghambat peternak unggas rakyat untuk mengembangkan diri dalam usaha budi daya ternak.

Dengan masuknya pihak asing di bidang perunggasan dengan mendirikan korporasi-korporasi berskala besar dan multinasional, telah menghambat dan menyingkirkan para peternak unggas rakyat, yang notabene mempunyai hak untuk mengembangkan diri sebagaimana dijamin dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Pasal 28C yang menyebutkan:

- (3) Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.

(4) Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan Negaranya.

Pasal 30 ayat (2) juga tidak sejalan dengan harapan pemerintah untuk memberdayakan masyarakat sebanyak-banyaknya untuk menyelenggarakan budi daya ternak sebagaimana dimaksud Pasal 32 ayat (1) yang menyebutkan, *Pemerintah dan daerah mengupayakan agar sebanyak mungkin warga masyarakat menyelenggarakan budi daya ternak.*

Bagaimana masyarakat dapat berkembang dan maju dalam budi daya ternak sementara mereka dihadapkan pada persaingan global dengan para pemilik modal asing yang notabene mempunyai resources yang kuat termasuk dalam pendanaan, hal tersebut sangat sulit diwujudkan dan faktanya para peternak unggas rakyat banyak yang gulung tikar.

I. Pemerintah berkewajiban memberikan perlindungan terhadap para peternak rakyat baik peternak unggas maupun peternak lainnya dengan mengatur segmentasi pasar.

Undang-Undang Peternakan Dan Kesehatan Hewan yang berlaku saat ini tidak mengatur segmentasi pasar hasil budidaya ternak, baik hasil budidaya ternak unggas rakyat maupun korporasi sehingga menimbulkan praktek monopoli dan persaingan yang tidak sehat antara peternak unggas rakyat dengan korporasi, dimana korporasi menguasai pangsa pasar unggas dari hulu sampai hilir yaitu dilakukan dengan cara mendirikan perusahaan-perusahaan dibidang budidaya ternak unggas, pengadaan bibit /DOC (*day old chick*), sarana produksi ternak, dan lainnya.

Bahwa apa yang dilakukan oleh korporasi-korporasi tersebut bertentangan dengan Pasal 17 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Iklim usaha yang tidak kondusif dan ketidakpastian hukum, telah menimbulkan kerugian yang besar bagi peternak budidaya unggas rakyat dan lambat laun tersingkir dan mati, pada akhirnya tidak ada satupun warga masyarakat menyelenggarakan budidaya peternakan unggas rakyat seperti di masa lalu, para peternak budidaya unggas rakyat hanya jadi penonton di negerinya sendiri, jadi kuli di negeri nya sendiri, Undang-Undang tidak memihak

pada kepentingan rakyat kecil dan memihak kepada investor asing, para pemodal asing, kaum liberal kapitalis, pemihakan ini bertentangan dengan cita-cita bangsa merdeka yang adil makmur dan sejahtera, sebagaimana diamanatkan didalam Undang-Undang Dasar 1945, itulah fakta yang terjadi selama ini yang dialami oleh para pemohon dalam perkara *a quo*.

Sesuai ketentuan Pasal 32 ayat (1) Undang-Undang Peternakan Dan Kesehatan Hewan, menyatakan: "*Pemerintah dan pemerintah daerah mengupayakan agar sebanyak mungkin warga masyarakat menyelenggarakan budi daya ternak.*"

Sebagaimana dimaksud dan tujuan Pasal 32 ayat (1) tersebut di atas, sangatlah sulit dapat dipenuhi dan tidak akan berhasil apabila kondisi pasar ternak tidak mendukung budidaya peternakan unggas rakyat, oleh karena kalah bersaing dengan korporasi-korporasi besar, sehingga maksud dan tujuan dari pasal 32 ayat (1) menjadi tidak tercapai, adalah menjadi tugas dan kewajiban pemerintah sebagai regulator untuk mengatur pola segmentasi pasar peternak budidaya unggas rakyat dengan peternak unggas yang dilakukan oleh korporasi - korporasi besar, pola segmentasi pasar dimaksudkan untuk melindungi budidaya ternak unggas rakyat dan menarik sebanyak mungkin warga masyarakat menyelenggarakan budi daya ternak unggas rakyat, dengan membagi 2 (dua) segmentasi pasar :

1. Untuk budidaya peternakan unggas rakyat dikhususkan mengisi pasokan kebutuhan pasar dalam negeri.
2. Untuk budidaya ternak unggas yang dilakukan oleh korporasi/PMA/PMDN dikhususkan untuk pasar luar negeri /berorientasi ekspor.

Kalau kita bandingkan Undang-Undang Peternakan Dan Kesehatan Hewan yang berlaku saat ini dengan Undang-Undang sebelumnya, yaitu Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Peternakan Dan Kesehatan Hewan, bahwa Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Peternakan Dan Kesehatan Hewan, lebih dapat diterima oleh peternak unggas rakyat, karena memberikan perlindungan dalam upaya pemasaran hasil budidaya unggas rakyat dan adanya pembatasan impor hasil produk hewan, dengan peran serta pemerintah dalam memfasilitasi, baik dalam budidaya maupun dalam pemasaran, sehingga pada saat itu budidaya unggas rakyat dapat berkembang cukup pesat,

dan seharusnya Pemerintah lebih memperhatikan peternak unggas rakyat, terutama dalam hal pemasaran hasil ternak, dengan mengatur secara tegas segmentasi pasar, sedangkan budidaya unggas oleh korporasi besar diarahkan untuk ekspor.

Sebagai bahan perbandingan Negara Thailand memiliki 2 perusahaan raksasa dan multinasional yaitu Charoen Pokphand Group dan SAHA Farm mereka menerapkan pada perusahaan perunggasan besar agar berorientasi ekspor, sedang peternak unggas kecil melakukan efisiensi dan bergabung dengan koperasi, dan berorientasi pada pemenuhan kebutuhan unggas dalam negeri.

Bahwa seharusnya korporasi-korporasi baik Penanaman Modal Asing (PMA) maupun Penanaman Modal Dalam Negeri bergerak/ dibatasi hanya disektor hulu yaitu pembibitan dan feedmiil sedangkan untuk sektor hilir yaitu budi daya unggas dilaksanakan oleh peternak rakyat dan koperasi.

IV. Kesimpulan

1. Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan Dan Kesehatan Hewan Tentang Peternakan Dan Kesehatan Hewan, berdampak pada:
 - a. Pasar Tradisional sebagian besar (70%) diisi oleh produksi unggas dari perusahaan Integrator (PMA).
 - b. Harga pakan unggas selalu dikontrol pada harga yang tinggi, dengan berbagai alasan dari perusahaan Integrator yaitu harga kurs rupiah yang selalu naik terhadap dollar, musim panen jagung diluar negeri yang berkurang dan gagal panen di dalam negeri.
 - c. Semua para perusahaan Integrator perunggasan hanya mengandalkan pasar dalam negeri (100%), dan kemampuan export hasil unggas yang sangat rendah dan tidak berkesinambungan.
 - d. Berjalannya kelanjutan tata niaga di dalam negeri secara Kartel, Monopoli, Oligopoli serta dumping yang dilakukan oleh perusahaan integrator perunggasan (PMA) dengan terjadinya harga sapronak yang sering turun naik secara tidak rasional. Akibatnya harga unggas panen di peternak rakyat sangat fluktuatif dan selalu berada pada harga di bawah *Break Even Point* (BEP)

- e. Peternak Unggas Rakyat dan Koperasi Peternak Unggas selalu dipandang oleh pihak perbankan adalah sebagai investasi yang penuh dengan resiko tinggi dan tidak layak untuk diberi Kredit Pinjaman, sementara perusahaan integrator (PMA) selalu mendapat dukungan kelayakan kredit dari perbankan Nasional dengan adanya Kredit Pinjaman secara konsorsium dari perbankan Nasional.
 - f. Akibat dari berbagai terpaan kenyataan kerugian dari para peternak rakyat budidaya, aktifitas usaha budidaya peternak rakyat banyak yang mati. Kekosongan pasar dalam negeri diambil alih keseluruhannya oleh hasil produksi perusahaan Integrator (PMA). Adanya hutang sapronak (sarana produksi peternak) yang terjadi pada peternakan rakyat kepada perusahaan pabrikan integrator menjadikan peternak rakyat tidak berdaya dan bangkrut.
2. Bahwa Mahkamah berwenang untuk memeriksa dan mengadili permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan Dan Kesehatan Hewan Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
 3. Bahwa Pemohon mempunyai *legal standing* dalam perkara pengajuan permohonan ini.
 4. Pemohon selaku perorangan warga negara Indonesia yang melakukan usaha budidaya peternakan unggas rakyat yang tergabung dalam Perhimpunan Peternak Unggas Indonesia telah dirugikan hak konstitusionalnya dengan berlakunya Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Peternakan dan Kesehatan Hewan.
 5. Bahwa Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Peternakan Dan Kesehatan Hewan bertentangan dengan dengan pasal Pasal 28C ayat (1), Pasal 33 ayat (1) dan ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945

V. PETITUM

Bahwa dari seluruh dalil-dalil yang diuraikan di atas dan bukti-bukti terlampir, dengan ini Pemohon mohon kepada para Yang Mulia Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi untuk kiranya berkenan memberikan putusan sebagai berikut:

1. Menerima dan mengabulkan permohonan untuk seluruhnya;

2. Menyatakan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan Dan Kesehatan Hewan inkonstitusional bersyarat apabila ditafsirkan "*Integrasi yang dimaksud mengandung dampak monopoli perusahaan peternakan nasional*" apabila demikian maka bertentangan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
3. Menyatakan sepanjang frasa "...dapat melakukan kerjasama dengan pihak asing..." Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan Dan Kesehatan Hewan inkonstitusional bersyarat apabila ditafsirkan "*kerjasama yang dimaksud mengandung dampak monopoli perusahaan peternakan nasional*" apabila demikian maka bertentangan dengan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ;
4. Menyatakan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Peternakan Dan Kesehatan Hewan inkonstitusional bersyarat apabila ditafsirkan "*Integrasi yang dimaksud mengandung dampak monopoli perusahaan peternakan nasional*" apabila demikian maka tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
5. Menyatakan Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan Dan Kesehatan Hewan inkonstitusional bersyarat apabila ditafsirkan "*kerjasama yang dimaksud mengandung dampak monopoli perusahaan peternakan nasional*" apabila demikian maka tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
6. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Atau apabila Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*)

[2.2] Menimbang bahwa untuk membuktikan dalil-dalilnya, Pemohon mengajukan alat bukti surat/tulisan, yaitu bukti P-1 sampai dengan bukti P-6 sebagai berikut:

1. Bukti P-1 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk Pemohon;
2. Bukti P-2 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan;

3. Bukti P-3 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan;
4. Bukti P-4 : Perkiraan Kerugian Peternak Rakyat (Daging dan Telur Unggas), dari Tahun 2009 s.d 2014;
5. Bukti P-5 : Fotokopi Surat Keputusan Pj. Ketua DPP PPUI;
6. Bukti P-6 : Fotokopi Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga PPUI;

Selain itu, Pemohon juga mengajukan 2 (dua) orang ahli, yaitu **Drh. Dwi Cipto Budinuryanto, M.S.**, dan **Ibnu Sina Chandranegara, S.H., M.H.**, yang telah didengar keterangannya di bawah sumpah dalam persidangan tanggal 10 November 2015, serta 5 (lima) orang saksi, yaitu **Supriyatno, Hartono, Singgih Januratmoko, Bambang Priambodo**, dan **Hasanuddin** yang telah didengar keterangannya di bawah sumpah dalam persidangan tanggal 17 November 2015 dan 1 Desember 2015, yang masing-masing pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

1. Drh. Dwi Cipto Budinuryanto, M.S.,

- Bahwa peternakan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 adalah definisinya peternakan dan kesehatan hewan dapat diselenggarakan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dilaksanakan secara tersendiri dan/atau melalui integrasi dengan budi daya tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, perikanan, kehutanan, atau bidang lainnya yang terkait.
- Definisi dari peternakan adalah segala urusan yang berkaitan dengan sumber daya fisik, benih, bibit dan/atau bakalan, pakan, alat, dan mesin peternakan, budi daya ternak, panen, pascapanen, pengelolaan, pemasaran, dan pengusahaannya. Dengan melihat definisi ini, sebetulnya peternakan adalah suatu sektor yang sangat besar, sehingga mungkin pengaturannya harus jelas.
- Bab II Pasal 2 dari Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 mengatur tentang asas di mana di sana: (1) Peternakan dan kesejahteraan hewan dapat diselenggarakan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dilaksanakan tersendiri dan/atau melalui integrasi dengan

budi daya tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, perikanan, kehutanan atau bidang lainnya yang terkait.

- Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), ada istilah integrasi, integrasi. Integrasi di sana diistilahkan sebagai pembauran, hingga menjadi kesatuan yang utuh atau bulat. Tetapi di sana juga disebutkan ada dua kata integrasi; integrasi horizontal, yaitu pembauran dengan pihak atau badan yang sederajat dan integrasi vertikal, pembauran dengan pihak atau badan yang berada di atas atau lebih tinggi.
- Dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan Peraturan Perundangan, materi muatan peraturan perundangan harus mencerminkan asas pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kesusantaraan, Bhinneka Tunggal Ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban, dan kepastian hukum dan/atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.
- Jadi, kalau disimak dari sana, sebetulnya Bab II Pasal 2 ayat (1) yang di sana ada frasa melalui integrasi dengan budi daya tanaman pangan dan seterusnya, itu tidak mencerminkan apa yang ada di dalam aturan Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.
- Dengan memerhatikan hal tersebut di atas, dalam hal ini Pasal 2 dari Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Asas, sepertinya ini ada tumpang-tindih. Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) itu ada tumpang-tindih terkait dengan masalah dasarnya.
- Integrasi dan bidang lainnya dalam frasa integrasi dengan budi daya tanaman pangan hortikultura dan sebagainya, itu kalau menurut ahli, itu barangkali bisa diganti dengan kemitraan. Karena nanti di pasal-pasal berikutnya juga masalah kemitraan dijelaskan. Sementara masalah integrasi tidak ada penjelasannya di pasal-pasal berikutnya.
- Hal tersebut sejalan dengan Pasal 31 ayat (1), "*Peternak dapat melakukan kemitraan usaha di bidang budi daya ternak berdasarkan perjanjian yang saling memerlukan, memperkuat, dan menguntungkan, serta berkeadilan.*"
- Pasal 31 ayat (2), "*Kemitraan usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan antarpeternak, antarpeternak, dan perusahaan peternak,*" kemudian, "*(c) antara peternak dan perusahaan bidang lain, (d) antara*

perusahaan peternakan dan pemerintah atau pemerintah daerah.” Ayat (3), “Pemerintah dan pemerintah daerah dapat melakukan pembinaan kemitraan, sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dengan memerhatikan ketentuan peraturan perundangan di bidang kemitraan usaha,”

- Hal tersebut dapat dijadikan alasan kenapa frasa integrasi itu barangkali bisadiganti. Dalam praktik budi daya ternak unggas, kita mengenal ada istilah integrasi vertikal. Dalam integrasi vertikal itu, dalam terminologi ilmu ternak, itu dia berarti menguasai dari hulu sampai hilir.
- Dalam hal ini kalau kita tidak hati-hati, integrasi vertikal ini berpotensi untuk merugikan peternak, terutama peternak kecil. Jadi, ada ketidaksesuaian antara asas dan tujuan yang diinginkan oleh undang-undang tersebut.
- Praktik budi daya integrasi vertikal ini mungkin bisa diatur di Peraturan Pemerintah dan sebagainya. Kalau diatur di dalam undang-undang, tentu kurang sesuai. Karena pertama tadi, dasarnya tidak sesuai dengan Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.
- Jika budi daya integrasi vertikal tersebut tidak diatur, ini juga akan melanggar Pasal 3, yang menyatakan bahwa pemerintah berkewajiban:
 - a. Mengelola sumber daya hewan secara bermartabat, bertanggung jawab, dan berkelanjutan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
 - b. Mencukupi kebutuhan pangan, barang, jasa, asal hewan secara mandiri, berdaya saing, berkelanjutan bagi peningkatan kesejahteraan peternak dan masyarakat menuju pencapaian ketahanan pangan nasional.
 - c. Melindungi, mengamankan, dan/atau menjamin wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dari ancaman yang dapat mengganggu kesehatan atau kehidupan manusia, hewan, tumbuhan, lingkungan, dan sebagainya.
- Integrasi itu berpotensi, dan potensi itu sudah kelihatan nampaknya nyata begitu karena industri, seperti industri- industri peternakan yang melakukan integrasi vertikal, itu lebih menguntungkan pada korporasi, di mana korporasi itu lebih banyak dominasinya, ini yang mungkin harus diatur, dicarikan jalan tengah, sehingga peternak bisa makmur, sejahtera, berdaya saing, berkelanjutan, dan sebagainya. Hal ini sulit apabila 80% dari peternak besar itu terlalu dominan, sehingga punya potensi mematikan

usaha peternakan kecil.

- Para praktisi pastinya ingin mengarah kepada integrasi vertikal karena memang. Tetapi hal ini di Indonesia mungkin kurang tepat, dan terhadap hal ini terdapat bukti juga empiris apabila kita bandingkan pada saat Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 itu disahkan, posisinya katakanlah dengan Thailand. Thailand tahun 2009 produksi daging yang setara dengan siap masak tahun 2009 Thailand adalah 1,4 juta, sedangkan Indonesia itu sudah 1,2 juta artinya 2009.
- Posisi tahun 2004, itu Indonesia produksinya menjadi 1,6 juta ton, Thailand 1,5 juta ton, padahal Thailand itu 30% lebih itu ekspor. Sementara kalau di Indonesia, praktis tidak mengekspor, produksi daging, dalam hal ini Broiler. Hal itu menunjukkan bahwa 80% yang selama ini menghidupi atau mencukupi kebutuhan Indonesia, sebenarnya tidak kompetitif.
- Didukung dengan data bahwa harga DOC di Indonesia itu 0,38 Dollar sedangkan, Thailand hanya 0,16 Dollar. Jadi, dua setengah kali lipat kita itu, jadi ini menunjukkan bahwa kita itu mungkin DOC-nya itu tidak efisien.
- Kemudian, biaya produksinya juga sama, Indonesia itu 0,8 Dollar, Thailand 0,5 Dollar. Jadi kalau industri yang besar tadi itu menentukan secara dominan mulai dari hulu sampai hilir ternyata juga tidak kompetitif dibandingkan dengan negara-negara lain yang se-ASEAN saja, sehingga mungkin, sekarang mungkin strateginya harus dibalik. Mungkin kalau diatur, industri dalam negeri bisa lebih kompetitif. Artinya kalau industri dalam negeri, basisnya adalah usaha peternakan rakyat atau katakanlah yang menengah-menengah itu, bukan yang katakanlah beberapa perusahaan besar.
- Jadi dalam konteks Pasal 2 tersebut, ahli mengusulkan: *pertama*, integrasi dan seterusnya tadi bisa diganti dengan dan/atau kemitraan, *kedua*, yang ayat (2)-nya masih tentang asas, kemitraannya dihapus. Karena kemitraannya sudah ditaruh di ayat (1). Kemudian, Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009, budi daya dapat diselenggarakan oleh perorangan warga negara Indonesia atau korporasi, baik yang berbadan hukum maupun yang tidak berbadan hukum. Kemudian ayat (2)-nya yang dipermasalahkan oleh teman-teman para peternak adalah perorangan warga negara Indonesia atau badan hukum Indonesia,

sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat melakukan kerja sama dengan pihak asing sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang penanaman modal dan peraturan Undang-Undang lain yang terkait.

- Fakta di lapangan hal ini sulit diterapkan karena ternyata kita khususnya untuk unggas saat ini dikuasai PMA integrator hampir 80% dan kita tahu bahwa integrator itu pasti akan lebih efisien dibanding dengan peternak-peternak kecil yang lainnya karena 2 hal. Yang pertama, bibit DOC-nya kebanyakan importir. Kemudian yang kedua, pakan dan sebagainya, sehingga peternak-peternak mandiri dan sebagainya karena dia juga sebagian mengambil dari PMA integrator maupun yang nonintegrator, sehingga praktis kalau diadu di lapangan mereka akan kalah, sehingga banyak peternak kecil itu yang gulung tikar.
- Inilah barangkali yang bisa diatur kembali karena jadi tidak berdaya saing. Daya saing yang dimaksudkan adalah kemampuan suatu usaha untuk dapat tumbuh dan berkembang secara normal di antara perusahaan-perusahaan lainnya sebagai pesaing dalam satu bidang usaha.
- Daya saing ini yang mungkin tidak tercermin dari Pasal 30 ayat (2). Sehingga kami mengusulkan sebetulnya kalau ayat (2) itu dihilangkan, itu juga tidak akan memengaruhi karena di pasal berikutnya ketentuan itu bisa di-cover dari Pasal 31. Pasal 31 sebagaimana yang tadi sudah ahli sampaikan. Jadi tanpa Pasal 30 ayat (2), usaha peternakan menurut ahli, itu bisa lebih sehat sebenarnya, lebih sehat.
- Dengan memerhatikan hal tersebut, itu kami pada dasarnya untuk Pasal 30 ayat (2), itu langsung saja ke Pasal 31. Pasal 31 tadi, mengatur tentang usaha kemitraan, kemudian mengatur tentang pembinaan kemitraan, dan sebagainya, dan sebagainya.

2. Ibnu Sina Chandranegara, S.H., M.H.,

- Melihat suatu norma hukum dalam tatanan konstitusi, undang-undang, maupun peraturan perundang-undangan yang ada di bawahnya, perlu dipahami bahwa semua norma memiliki jangkauan validitas yang berbeda. Norma yang terkandung dalam konstitusi jelas memiliki perbedaan norma yang termaktub di dalam Undang-Undang, begitu pula apa yang terdapat di dalam peraturan perundang-undangan yang ada di bawahnya.

- Ketika jangkauan validitasnya berbeda, maka dalam hal norma yang mempunyai daya validitas yang lebih sempit akan mendasari validitas yang lebih luas. Selain itu, norma yang mempunyai validitas yang lebih besar adalah dasar bagi norma yang lebih sempit. Terlepas dari dasar hukum yang mahsyur mendasari konsepsi validitas norma, sesungguhnya melihat bahwa kesenjangan antara harapan dan realita menjadikan celah bagi sebuah penilaian yang menghasilkan sebuah skor, penilaian konstitusional atau inkonstitusional dalam peradilan.
- Apabila dipahami lebih jauh bahwa ketika penilaian yang dilakukan oleh hakim atau validitas konstitusional dalam suatu norma menjadi salah satu instrumen. Akan tetapi, peradilan norma tidak hanya melihat semata-mata berkenaan dengan tekstual hierarki, maupun kesenjangan bahasa peraturan perundang-undangan semata. Penilaian terhadap realita yang ada akan memberikan postur tambahan bagi hakim dalam memberikan penilaian suatu norma. Apabila melihat MK sebagai peradilan yang mengadili norma abstrak, bukan berarti tidak berarti kerugian konkret tidak dipertimbangkan sebagai alasan mengadili.
- Kedudukan norma yang abstrak, yang memosisikan benda mati yang dianggap dapat merekonstruksi kenyataan adalah daya tawar bagi peradilan untuk bersikap dan mengadili kenyataan yang telah ada untuk dikonstruksikan sebagai kenyataan yang diharapkan ada.
- Masalah ini yang mungkin timbul adalah apabila kenyataan yang diharapkan tidak menjadi kenyataan. Lalu di saat yang bersamaan, membentuk Putusan MK adalah final dan mengikat. Keadaan ini adalah masalah lain yang mungkin dapat dipikirkan dan bisa dipecahkan pada pembahasan. Akan tetapi, pertimbangan itulah yang kemudian MK dapat diharapkan berpihak terhadap kenyataan yang ada. Dibandingkan dengan ketentuan normatif yang ada.
- Apabila meninjau permasalahan konstitusional dalam ketentuan *a quo* yang dipertanyakan konstitusionalitasnya, maka fokus adalah apakah pasal *a quo* memberikan perlindungan, sebagaimana yang dimaksud pada Pasal 28C dan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945.
- Mengapa Pasal 28C dan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945? Hal ini didasari bahwa permasalahan konstitusional yang diklaim oleh

Pemohon adalah pasal *a quo* memang memenuhi konsep kartelisasi dan monopoli yang cenderung melanggar Pasal 28C dan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945.

- Ketentuan dasar konstitusional yang digunakan Pemohon sebagai batu uji, saat ini telah hidup tidak semata-mata melalui konstitusi, namun juga melalui *judicial activism*, yang dalam hal ini Pasal 28C telah berkembang melalui beberapa putusan MK lainnya, seperti Putusan Nomor 15/PUU-V/2007, Putusan Nomor 29/PUU-V/2007, Putusan Nomor 008/PUU-IV/2006, Putusan Nomor 14, 17/PUU-V/2007, dan Putusan Nomor 15/PUU-V/2007. Dan untuk Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, telah berkembang dalam Putusan Nomor 005/PUU-I/2003, Putusan Nomor 055/PUU-II/2004, Putusan Nomor 003/PUU-IV/2006, Putusan Nomor 008/PUU-IV/2006, Putusan Nomor 12, 16, 19/PUU-IV/2006, Putusan Nomor 25/PUU-IV/2006, dan Putusan Nomor 15/PUU-VI/2008.
- Terkait dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2009 menentukan bahwa peternakan dan kesehatan hewan dapat diselenggarakan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang dilaksanakan secara tersendiri dan/atau melalui integrasi ntegrasi dengan budi daya tanaman pangan (hortikultura), perkebunan, perikanan, kehutanan, atau bidang lainnya yang terkait. Bahwa adanya frasa atau melalui integrasi dengan budi daya tanaman pangan (hortikultura), perkebunan, perikanan, kehutanan, atau bidang lainnya yang terkait dalam Pasal 2 ayat (1) tersebut, maka berkonsekuensi lahirnya peternak industri besar yang memungkinkan adanya penyatuan penguasaan, sekaligus yang dapat melakukan usaha dari hulu sampai hilir. Dari mulai pembibitan (*day old chick*), budi daya, hingga pengadaan pakan.
- Adalah beralasan apabila ketentuan norma tersebut dianggap upaya kartelisasi peternakan di Indonesia. Hal ini didasari beberapa hal:
 1. Bahwa norma tersebut berada dalam Bab Asas dan Tujuan. Akan tetapi, norma tersebut sesungguhnya menjelaskan mengenai ruang lingkup pemaknaan penguasaan peternakan dan kesehatan hewan. Perihal asas dan tujuan dijabarkan melalui ayat (2) dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009, sehingga membaca arah dan tujuan pembentukan Undang-Undang tersebut terdapat dalam pasal-

pasal tersebut.

2. Berdasarkan isi ketentuan tersebut, maka Undang-Undang *a quo* menilai bahwa peternakan dan kesehatan hewan adalah entitas bisnis, yang di mana negara hanya memberikan posisi regulator tanpa memberikan perlindungan hukum atas peternak yang diusahakan oleh rakyat atau skala kecil.
3. Bahwa posisi, sebagaimana dijabarkan dalam poin kedua, akan tampak ketika membaca dan membandingkan ketentuan norma serupa dengan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Peternakan dan Kesehatan Hewan yang telah digantikan oleh Undang-Undang *a quo* dijamin bahwa dalam menyelenggarakan usaha-usaha tersebut pada ayat (1) dan ayat (2) pasal ini, Pemerintah mendorong dan mengutamakan terlaksananya swadaya rakyat yang bersangkutan.
 - Dalam lingkup asas dan tujuan. Ketentuan yang demikian ini, jelas memberikan posisi lebih atas sikap dan keberpihakan pembentuk Undang-Undang terhadap maksud pembentukannya.
 - Berkenaan dengan ketentuan, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 30 ayat (1) ayat (2) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009, mendudukan pelaku budi daya ternak adalah:
 - a. Orang per orang Warga Negara Indonesia.
 - b. Korporasi, baik yang berbadan hukum maupun tidak berbadan hukum Indonesia.

Dengan kata lain, pihak asing, orang perseorangan, maupun korporasi tidak dibolehkan atau dilarang melakukan usaha peternakan di negara Indonesia. Akan tetapi, pada Pasal 30 ayat (2) diberikan posisi untuk melakukan usaha di bidang peternakan, termasuk budi daya peternakan unggas melalui kerja sama dengan warga negara Indonesia yang harus bersesuaian dengan ketentuan penanaman modal dan peraturan perundang-undangan lainnya.

- Apabila merujuk pada Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2014 tentang Daftar Bidang Usaha yang Tertutup dan Bidang Usaha yang Terbuka dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal, maka untuk budi daya ayam dan babi diperbolehkan penanaman modal mencapai 49%.
- Oleh karena itu, meskipun Pasal 29 ayat (5) Undang-Undang Nomor 18

Tahun 2009 menjelaskan bahwa Pemerintah berkewajiban untuk melindungi usaha peternakan dalam negeri dari persaingan tidak sehat di antara pelaku pasar. Pasal 32 ayat (1) Undang-Undang *a quo* menjelaskan bahwa Pemerintah dan pemerintah daerah mengupayakan agar sebanyak mungkin warga masyarakat menyelenggarakan budi daya ternak. Pasal 36 ayat (5) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 menjelaskan, "*Pemerintah berkewajiban untuk menciptakan iklim usaha yang sehat bagi hewan, atau ternak, dan produk hewan.*" Dan Pasal 76 ayat (2) huruf e Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 menjelaskan, "Pemberdayaan peternak dilakukan dengan memberikan kemudahan, meliputi penciptaan iklim usaha yang kondusif dan/atau meningkatkan perusahaan, maka tidak akan mungkin norma tersebut terealisasi apabila korporasi, sebagaimana dimaksud Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 yang berintegrasi melakukan budi daya komersial yang hasil panennya dijual kepada pasar dalam negeri dan pasar tradisional yang justru akan mematikan peternak rakyat. Seharusnya, hasil produksi dari kandang komersial korporasi, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang *a quo* dijual pada pasar internasional. Hal ini semakin menjelaskan suatu bukti bahwa banyak korporasi, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 hanya memanfaatkan potensi pasar dalam negeri yang justru akan mematikan peternak rakyat.

- Hal sebagaimana diuraikan di atas, menunjukkan bahwa Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 mempunyai aura yang berbeda apabila dihadapkan dengan Pasal 28C dan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945. Aura yang berbeda adalah berkaitan dengan perlindungan hukum atas peternak yang kemudian telah ada dan tumbuh atas sarana Pasal 3 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1997 yang telah ada sebelumnya, yakni peternak rakyat.
- Disadari bahwa usaha peternakan rakyat di negeri ini sebagian besar masih bersifat subsistem, dengan ciri skala usaha yang kecil dan tidak ekonomis dan dilakukan dengan cara tradisional dengan teknologi sederhana.
- Pada umumnya, ternak merupakan aset hidup dalam tata kehidupan masyarakat peternak. Ternak bukan merupakan komoditi bisnis, tetapi

berfungsi pada status sosial masyarakat atau juga merupakan sumber tenaga kerja. Akibatnya, peternak rakyat akan menjual ternaknya jika mereka memerlukan uang tunai. Oleh karenanya, fluktuasi dan gejolak harga ternak biasanya terjadi bersamaan dengan terjadinya gejolak kebutuhan sosial atau keluarga, terutama pada kegiatan hari-hari besar keagamaan, sosial, dan kebudayaan.

- Atas dasar kondisi tersebut, jika pemenuhan kebutuhan konsumen yang dari tahun ke tahun terus meningkat, seiring dengan peningkatan kesejahteraan, maka diperlukan suatu sistem industri peternakan yang tangguh dan mapan. Namun demikian, timbul pertanyaan, sanggupkah usaha peternakan rakyat di negeri ini memenuhi kebutuhan konsumen akan produk-produk peternakan? Sebab dalam perjalanannya selama puluhan tahun, fluktuasi harga produk peternakan cukup memprihatinkan, misalnya harga daging sapi yang tidak kunjung turun, demikian pula halnya produk susu hasil produksi peternakan sapi perah. Fluktuasi harga telur dan daging ayam yang sangat tajam, sehingga semuanya cukup mengganggu perkembangan perekonomian negara.
- Apabila kita melihat sejarah perkembangannya, usaha peternakan sapi potong, sapi perah, domba, dan kambing, sebagian besar dikuasai oleh peternakan rakyat, kecuali ayam ras. Keseluruhan usaha ini, selama ini kondisi peternakan rakyat seolah tidak beranjak, bahkan cenderung berjalan di tempat, yaitu skala usaha yang tetap kecil dan masih tetap tradisional.
- Demikian juga halnya terjadi pada usaha peternakan ayam ras yang sebagian besar volumenya dikuasai oleh industri. Sedangkan pada usaha peternakan rakyat, pada umumnya peternak merupakan buruh di kandangnya sendiri. Mereka menjadi peternak yang sepenuhnya tergantung pada korporasi, bukan lagi peternak yang mampu berusaha mandiri.
- Melihat kondisi tersebut di atas, pertanyaannya adalah apakah peternak rakyat ini akan mampu bergerak ke arah industri peternakan yang mandiri dan mampu meningkatkan kesejahteraan peternak ataukah tetap menjadi status *quo* sebagai akibat dari ketradisionalannya?
- Ketentuan sebagaimana diatur dalam pasal *a quo* menunjukkan bahwa

peternak yang kemudian hadir dan mampu menguasai, sebagaimana dimaksud, jelas akan mendudukkan peternak rakyat dalam posisi yang sulit. Karena dengan hukum, menentukan posisi yang sama, padahal tidak mungkin disamakan.

- Bahwa sulitnya berkembang industri peternakan yang berbasis sistem agrobisnis di negeri ini didasarkan kepada kalahnya daya saing produk industri peternakan jika dihadapkan dengan usaha peternakan rakyat. Sebab sebagian besar usaha peternakan rakyat hampir tidak pernah menghitung seluruh biaya produksinya. Sementara industri peternakan, menghitung seluruh komponen biayanya. Alhasil industri peternakan akan kalah bersaing di pasar atau sebaliknya, akibat dari pengembangan industri peternakan yang memanfaatkan peternakan rakyat sebagai bagian dari penyebar risiko dalam suatu sistem usaha. Atau para industri peternakan memanfaatkan skala kecil sebagai pendukung industri besarnya, mereka tidak mungkin akan menjadi industri dan harus tetap merupakan bagian dari sistem industri, sehingga peternakan rakyat malah menjadi sulit untuk mengembangkan usahanya.
- Terlepas dari sebab atau akibat tidak atau sulitnya berkembang peternakan rakyat yang mungkin pula disebabkan oleh kehadiran peternak besar, yang kemudian diberikan perlindungan hukum tanpa menciptakan segmentasi pasar.
- Merujuk kepada Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 berdasarkan tafsiran Mahkamah melalui Putusan Nomor 15/PUU- VII/2008, maka Mahkamah menyatakan bahwa keadilan bukanlah selalu berarti diperlakukan sama terhadap setiap orang, keadilan berarti memperlakukan sama terhadap hal yang memang sama, dan memperlakukan berbeda terhadap hal yang memang berbeda. Sehingga justru menjadi tidak adil apabila terhadap hal-hal yang berbeda diperlakukan sama.
- Peletakan fondasi yang demikian itu bukanlah berjalan di bawah pijakan konstitusi Indonesia sendiri. Dalam perkembangannya, isu-isu konstitusional serupa terjadi pada kasus pengujian konstitusionalitas norma di Mahkamah Agung Amerika Serikat, seperti kasus *Lior Horev v. Minister of Communications/Transportation* pada tahun 1997, kasus *McGee Vs Attorney General* tahun 1974, dan kasus *Griswold vs Connecticut* tahun

1965. Yang bahwa memang memandang *equality justice* atau *equality before the law* harus menggunakan *quality* bukan *a quantity*, sehingga perlindungan hukum akan diciptakan berdasarkan asumsi keadilan atas kualitas subjek hukum, bukan kuantitas subjek hukum.

- Oleh karena itu, kehadiran peradilan norma memang sejatinya dimaksudkan untuk mengawal makna tekstual maupun makna kontekstual atas norma tersebut. Paradigma yang lahir, ini membawa posisi bahwa Mahkamah adalah peradilan untuk mengawal nilai-nilai yang semestinya tetap ideal. Dan adalah kewajiban sebuah peradilan norma untuk bersikap yang demikian dikarenakan ada maksud untuk menjaga wibawa sebuah konstitusi. Tafsiran-tafsiran tekstual dan kontekstual yang dibangun dalam setiap putusan, akan menafikan keadaan yang ada ataupun keluhan karena postur Mahkamah, yang demikian ini membedakan jelas antara pembentukan hukum-hukum maupun penegakkan hukum, sehingga pemisahan yang tegas akan menentukan Mahkamah sebagai pengawas sistem hukum maupun pengawas sistem keadilan yang dikehendaki oleh konstitusi.
- Akan tetapi, apabila dalam keadaan yang senyatanya memosisikan Mahkamah bahwa Mahkamah seharusnya harus melihat suatu keadaan yang nyata, kemudian ditimbulkan oleh adanya suatu norma dalam undang-undang, sifat putusan MK yang final dan mengikat juga merupakan pertimbangan bagi Hakim dalam pengambilan keputusan apabila memilih tidak ideal, yakni tidak hanya sekedar menguji norma, tetapi menilai validitas norma atas sebab akibat yang ditimbulkan atas berlakunya norma.
- Ketukan palu atas putusan yang diambil tidak hanya akan berdampak pada para pihak, namun juga para semua warga negara yang terikat dengan hukum yang hendak diputuskan. Keadaan ini akan memosisikan bahwa Mahkamah perlu melihat aspek nonyuridis sebagai karpet merah dalam pengambilan putusan ke depannya.

3. Supriyatno (saksi)

- Saksi telah beternak dari tahun 1994. Pada Tahun 1991, saksi bekerja di perusahaan obat hewan yang membidangi obat-obat hewan untuk peternak unggas. Tahun 1994, saksi mulai berdiri beternak sedikit demi sedikit. Pada

saat itu timbul gejala pertama permasalahan tahun 1997-1998 waktu krisis moneter. Kemudian lagi, kasus flu burung tahun 2001, kasus flu burung tahun 2004, dan terakhir krisis global tahun 2008.

- Krisis-krisis semua itu dapat saksi lalui, hanya saja sekarang dari krisis tahun 2008 sampai dengan November 2015, para peternak banyak yang gulung tikar, termasuk saksi dari tahun 1994 berawal dari memiliki 15.000 ekor. Tahun 2001 sampai 2004 saksi mencapai angka 400.000 ekor dan sampai 2013 akhir hanya punya sisa 30.000 ekor, itu pun kandang ditiptkan kepada teman karena saksi sudah tidak mampu dan sudah tidak punya apa-apa, malah justru utang semakin besar. Dibandingkan dengan koleteral yang kami miliki yang kami berikan kepada perusahaan-perusahaan dan kepada bank, koleteral kami tidak dapat menutupi utang-utang kami. Sejak saat itu peternakan semua peternak gulung tikar padahal tidak terjadi krisis ekonomi.
- Saksi tidak dapat memastikan apakah Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 *juncto* Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 merupakan penyebab krisis, tapi sejak adanya integrator, karena di dalam pelaksanaan, saksi kalah di pangsa pasar dan di budidaya.
- Dalam integrasi ini adalah bahwa perusahaan integrator menguasai dari hulu sampai ke hilir sehingga berdampak pada usaha saksi. Menurut saksi, secara sosiologis peternak dirugikan keadaannya apabila semua integrator ini, jualnya bersamaan dengan jualan saksi. Dalam persaingan di ujung nanti, di hilirnya itu saksi akan jual ayam di pasar becek, sementara integrator para pengusaha-pengusaha besar ini juga sama jualnya di pasar becek, sementara perbedaan HPP, modal itu jauh lebih murah pihak mereka.
- Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1967, dulu integrator tidak boleh berbudidaya, boleh hanya pada saat uji coba produk DOC, uji coba produk pakan itu yang boleh dilakukan tes PAM. Kalau andaikata mereka boleh berbudidaya, barangkali hasil produksi mereka-mereka ini tidak dijual kepada pasar becek. Mungkin dia dapat melakukan kualitas untuk ekspor. Karena pada prinsipnya peternakan yang kami hadapi saat ini segala sesuatunya kami beli dari mereka, pakan dari mereka, obat dari mereka, DOC dari mereka,

- Sementara produksinya sama, hasil jualnya tetap di pasar becek. Tentunya kalau mereka sudah punya produk sendiri, *cost* produksinya lebih rendah, kita beli katakanlah kita beli 5.000 DOC, mungkin produksi mereka-mereka 3.000 sampai 3.500, kita sudah selisih 1.500. Sementara pakan dan obat-obatan mereka produk sendiri, saksi masih beli kepada mereka, namun, begitu hasil akhir jualnya di tempat yang sama.
- Sejak tahun 2013 saksi telah berulang kali menghadap Menteri Pertanian, Menteri Perdagangan, Menko Ekuin dan ke DPR, namun semua pihak belum dapat memastikan penyebab kerugian peternak unggas mandiri.
- Sepengetahuan saksi, sejak UU Nomor 18 Tahun 2009 disahkan, tidak pernah ada turunan atau peraturan Pemerintah dari undang-undang tadi, dan saksi tidak pernah diinformasikan oleh pemerintah mengenai peraturan-peraturan ini.

4. Hartono (saksi)

- Saksi menceritakan bahwa sebelum tahun 2009, peternak ini berbudidaya ternak mengikuti ayunan dari musim dan harga. Relatif sangat mudah dan saat itu teman-teman kami berjumlah sampai 100.000-an orang peternak.
- Setelah tahun 2009, situasi perlahan makin sulit, makin sulit, terjadi persaingan yang sangat luar biasa dengan gejolak harga jual yang luar biasa. saksi sangat merasakan adanya perubahan dari siklus berusaha. Usaha ternak menjadi semakin sulit dan teman-teman saksi ini yang tadinya berjumlah 100.000-an orang ini, turun terus. Sekarang kalau kita mencari 2.000-an orang peternak broiler saja sangat sulit. Itu yang bisa kami sampaikan.
- Saksi merasakan tidak adanya perlindungan terhadap usaha saksi, kompetisi yang tidak sehat karena peraturan dari yang melindungi peternak ini, atau menjadi semacam wasit, atau aturan main dari peternakan unggas ini, tidak jelas maupun tidak memihak kepada peternak UMKM atau dikenal dengan peternak rakyat.
- Dulu pemerintah mengkhususkan para investor besar ini untuk membuat pabrik pakan dengan modal besar, membuat *breeding* bibit dari kakeknya ayam yang disebut *grand parent stock*, kemudian *parent stock* bapaknya ayam dan anak ayam tersebut dijual ke petani-petani. Jadi petani

kebagian lahan namanya lahan budidaya, yaitu kami memberi anak ayam, memberi pakan, membesarkan, dan kami menjual ke pasar becek.

- Setelah tahun 2009 dimana aturan kata peternak rakyat dari Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1967 ini hilang. Kemudian di situ juga peraturan yang lainnya ikut hilang seperti Keppres Nomor 22 yang mewajibkan budidaya yang besar ini harus membimbing yang kecil. Kemudian mengalihkan sebagian saham dan seterusnya pada peternak yang lebih kecil. Sehingga yang besar mengangkat yang kecil naik ke atas.
- Saat ini, kalau saksi yang membeli anak ayam, membeli pakan, memelihara ayam, kemudian menjual ke pasar becek bertarung dengan yang bikin anak ayam tersebut, yang bikin pakan mereka pelihara juga kemudian dijual ke pasar yang sama. Inilah yang terjadi.
- Bahwa teknologi sistem perubahan itu tidak banyak berubah sebenarnya. Teknologi itu sudah teknologi tahun 80-an yang hanya sedikit ditambahkan *automatic computer*, cctv dan sebagainya saja, itu tidak ada perubahan terlalu jauh.
- Sekian tahun terakhir ini dengan vakumnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1967 yang digantikan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 ini, ini memang tidak ada aturan main yang dilakukan kalau terjadi *chaos* atau “kebakaran” harga tidak ada yang menolong, pemerintah pun seakan-akan terikat tangannya oleh hal-hal tertentu bahwa saksi tidak ada aturan yang membuat kami bisa menolong. Kurang lebih begitu bahasanya.
- Bahwa saksi dapat mengatakan telah terjadi *predatory pricing*, Investor raksasa ini yang sekarang punya budidaya luar biasa besar, ini terjadi perang harga antara mereka. Perang gajah yang mati ini adalah yang pelanduk-pelanduk kecil ini, yang rakyat-rakyat kecil ini, saksi dipaksa mengikuti harga yang besar yaitu Rp17.500,00. Dalam tiga bulan mereka bertarung harga.
- Saksi mengetahui bahwa di Sumatera Utara harga jual ayam Rp. 6.500,00 selama berbulan-bulan pada saat itu, begitupula di Padang, di Pulau Bangka, Sulawesi dan di Kalimantan Tengah yang terjadi karena perang harga sekian bulan antara investor besar.

5. Singgih Januratomoko (saksi)

- Sebelum tahun 2009, di Yogyakarta dan di Jawa Tengah, peternak mandiri

yang berkapasitas 2000, 3000, sampai 10.000 itu banyak sekali. Tapi semakin ke sini, memang dengan persaingan yang ketat, dengan tidak adanya aturan yang mewadahi atau yang melindungi daripada peternak-peternak mandiri UMKM, semakin sedikit dan semakin tergerus.

- Sekarang kebanyakan peternak-peternak mandiri itu menjadi mitra-mitra atau plasma-plasma dari perusahaan besar. Sehingga kedaulatan atas pangan yang dirasakan sekarang semakin terkikis.
- Dan kedua, para peternak-peternak itu seakan-akan menjadi buruh karena tidak bisa menentukan apa yang menjadi haknya haknya untuk berusaha.

6. Bambang Priambodo (saksi)

- Saksi mulai beternak tahun 1989. Mulai dari 5.000 ekor, terus meningkat, sampai bisa 300.000-400.000. Walaupun ada krisis moneter, dan wabah flu burung, usaha saksi masih bisa *survive*, Jadi, perjuangan saksi itu dari nol sampai bisa besar.
- Semenjak tahun 2009/2010-lah mulai saksi rasakan berkurang. Saksi tidak tahu masalahnya apa waktu itu, namun pelanggan saksi itu pada lari ke perusahaan-perusahaan itu yang harganya lebih murah.
- saksi semakin merasakan kerugian hingga mulai menjual kandang dan menggunakan tabungan istri, hingga menyewakan sebagian kandang.
- Ada dua perbedaan antara peraturan pemerintah yang terdahulu sebelum 2009, sama dengan setelah 2009. Yang saksi rasakan adalah dulu itu pemerintah memberikan ada integrator atau punya pembibit atau pakan itu sebagai penyedia, sedang untuk pemeliharaan diserahkan kepada kami kembali ke peternak rakyat ini sendiri.
- Mereka diperbolehkan beternak, tapi syaratnya pasarnya harus keluar, bukan pasar becek, pasar *black market*, atau pasar basah. Itu yang peraturan yang saksi rasakan.
- Saat itu pasar basah benar-benar dibina oleh saksi. Saksi merasakan, dari 100, 200 lapak-lapak kecil itu sekarang hilang semua, kalah karena penjualan kalah harga dengan perusahaan integrator.
- Saksi merasakan bantuan pemerintah yang dulu itu bagus sekali antara integrator itu sudah jelas tugasnya, yaitu menyiapkan bibit dan pakan untuk saksi

- Segmentasi pasarnya di situ sebelumnya, jelas. Tapi sejak 2009, pasar saksi diserbu oleh mereka.
- Sekarang bibit sudah dibatasi, dikurangi oleh pemerintah karena *oversupply*. Tetapi ini tetap memberatkan saksi.

7. Hasanuddin (saksi)

- Saksi adalah peternak unggas atau ayam boiler dari Bekasi dan mulai beternak di tahun 1999 dan berhenti di awal tahun 2011. Saksi memiliki kandang-kandang sebanyak 24 lokasi tersebar di Jawa Barat dengan kapasitas sekitar 490.000-an.
- Setiap minggu saksi panen sekitar 30.000 sampai 40.000 ekor, dengan usia pemeliharaan antara 19 sampai 26 hari, dengan berat rata-rata 7 ons sampai 1 kg dan saksi pasarkan sendiri rata-rata ke rumah makan padang dan sedikit ke *broker-broker*.
- Dari tahun 1999 sampai 2009 hampir semua kandang saksi mengalami keuntungan mulai dari akhir 2009 sampai dengan 2010 beberapa lokasi kandang saksi tidak menguntungkan, mengalami rugi sampai dengan di awal tahun 2011 juga begitu banyak rugi karena harga pokok atau break even-nya lebih tinggi ke banding harga jual. Saksi sinyalir harga jual ini rendah karena stok di pasar berlimpah, sehingga saksi tidak bisa menjual. Terhitung dari Tahun 2011 pertengahan saksi terpaksa harus memberhentikan ternak saksi semua dengan operator-operator kandang saksi suami/istri beserta anaknya kira-kira ada di 75 orang.

[2.3] Menimbang bahwa Presiden menyampaikan keterangan secara lisan dalam persidangan tanggal 29 Oktober 2015, serta menyerahkan keterangan tambahan secara tertulis yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah **pada tanggal 14 April 2016** yang pada pokoknya menyatakan sebagai berikut:

[2.3.1] Keterangan dalam persidangan:

- Terhadap kedudukan hukum Pemohon, menurut Pemerintah, Pemohon tidak bisa menjelaskan kepentingannya yang mana Pemohon pilih, apakah sebagai perorangan atau Perhimpunan Peternak Unggas Indonesia sebagaimana diuraikan dalam permohonannya.
- Bahwa terhadap kedudukan hukum Pemohon yang mengatasnamakan dirinya

- sebagai Perhimpunan Peternak Unggas Indonesia, Pemerintah perlu mempertanyakan apakah PPUI tersebut badan hukum publik atau privat sebagaimana dipasalkan dalam ketentuan Pasal 51 Undang-Undang MK.
- Terhadap uraian di atas, menurut Pemerintah perlu dipertanyakan kepentingan Pemohon, apakah sudah tepat sebagai pihak yang mengganggu hak dan/atau kewenangannya dirugikan atas berlakunya Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 30 ayat (2) Undang- Undang Peternakan dan Kesehatan Hewan. Juga apakah terdapat kerugian konstitusional Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi dan apakah ada hubungan sebab-akibat antara kerugian dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan untuk diuji.
 - Oleh karena itu, Pemerintah berpendapat Pemohon dalam permohonan ini tidak memenuhi kualifikasi sebagai pihak yang memiliki kedudukan hukum, sehingga adalah tepat jika Yang Mulia Ketua Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi secara bijaksana menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima.
 - Namun demikian, Pemerintah menyerahkan sepenuhnya kepada Yang Mulia Ketua Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi untuk mempertimbangkan dan menilainya apakah Pemohon memiliki kedudukan hukum atau tidak dalam permohonan pengujian Undang-Undang *a quo* sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 maupun putusan-putusan Mahkamah Konstitusi terdahulu.

Keterangan Pemerintah atas materi permohonan yang dimohonkan untuk diuji.

Sebelum Pemerintah menyampaikan keterangan terkait norma materi muatan yang dimohonkan untuk diuji oleh Pemohon, Pemerintah terlebih dahulu menyampaikan landasan filosofis Undang-Undang Peternakan dan Kesehatan Hewan sebagai berikut.

1. Bahwa Negara Republik Indonesia memiliki keanekaragaman hayati yang sangat besar berupa sumber daya hewan dan tumbuhan yang perlu dimanfaatkan dan dilestarikan dalam mewujudkan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia, sebagaimana tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam rangka memanfaatkan dan melestarikan keanekaragaman hayati tersebut, diselenggarakan peternakan dan kesehatan hewan secara sendiri maupun terintegrasi dengan budidaya tanaman, pertanian, perkebunan, perikanan, dan perhutanan dengan pendekatan sistem agrobisnis peternakan dan sistem peternakan hewan serta penerapan asas kemanfaatan dan keberlanjutan, keamanan dan kesehatan, kerakyatan dan keadilan, keterbukaan dan keterpaduan, kemandirian, kemitraan, dan keprofesionalan.

2. Hal tersebut harus diselenggarakan secara sinergis untuk melindungi dan meningkatkan kualitas sumber daya hewan, menyediakan pangan yang aman, sehat, utuh dan halal, meningkatkan derajat kesehatan masyarakat, hewan, dan lingkungan, menyediakan jasa dan bahan baku industri, mengembangkan ilmu pengetahuan dan teknologi, meningkatkan pendapatan dan devisa negara, memperluas kesempatan berusaha dan kesempatan kerja, serta meningkatkan kesejahteraan rakyat. Untuk mencapai tujuan penyelenggaraan peternakan, perlu dikembangkan wawasan dan paradigma baru di bidang peternakan agar investasi, inovasi, dan pemberdayaan di bidang peternakan terus berlanjut dan meningkat, sehingga meningkatkan daya saing bangsa dan kesetaraan dengan bangsa lain yang lebih maju.

Sehubungan dengan anggapan Pemohon dalam permohonannya yang mendalilkan Ketentuan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Peternakan dan Kesehatan Hewan bertentangan dengan Ketentuan Pasal 28C ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 33 ayat (1) dan ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 Pemerintah memberikan keterangan sebagai berikut.

3. Terhadap dalil Pemohon yang menganggap Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 30 ayat (2) tidak bersendi kekeluargaan dan demokrasi, bersikap ekonomi liberal yang hanya mementingkan kesejahteraan individu atau bersifat feodalis hanya merupakan jargon yang tidak terbukti kebenarannya, Pemerintah berpendapat bahwa.
 - a. Ketentuan Pasal 2 Undang-Undang *a quo* dimaksudkan memberikan asas atau prinsip tujuan yang secara umum mengatur penyelenggaraan peternakan dan kesehatan hewan dilaksanakan harus sesuai dengan amanat pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 demi mewujudkan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia, sebagaimana tercantum dalam

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

- b. Prinsip atau asas yang ditetapkan dalam Ketentuan Pasal 2 Undang-Undang *a quo* dimaksudkan sebagai pedoman dalam melaksanakan lebih lanjut untuk diatur dalam pasal-pasal sebagai bagian dari pelaksanaan untuk penyelenggaraan peternakan yang lebih konkret.
- c. Adapun salah satu pengaturan yang mendasari prinsip tersebut dirumuskan dalam Ketentuan Pasal 76 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan yang mengatur mengenai pemberian kemudahan dalam rangka mewujudkan upaya pemberdayaan untuk peternak yang jenis dan jumlah ternaknya di bawah skala usaha tertentu yang tidak memerlukan izin.
- d. Pemberian kemudahan tersebut adalah sebagai berikut.
 - 1) Pengaksesan sumber pembiayaan permodalan ilmu pengetahuan dan teknologi serta informasi.
 - 2) Pelayanan peternakan, pelayanan kesehatan hewan, dan bantuan teknik.
 - 3) Penghindaran pengenaan biaya yang menimbulkan ekonomi biaya tinggi.
 - 4) Pembinaan kemitraan dalam meningkatkan sinergi antar pelaku usaha.
 - 5) Penciptaan iklim usaha yang kondusif dan/atau meningkatkan kewirausahaan.
 - 6) Pengutamaan pemanfaatan sumber daya peternakan dan kesehatan hewan dalam negeri.
 - 7) Pemfasilitasan terbentuknya kawasan pengembangan usaha peternakan.
 - 8) Pemfasilitasan pelaksanaan promosi dan pemasaran dan/atau
 - 9) Perlindungan harga dan produk hewan dari luar negeri.

Berdasarkan uraian di atas, terhadap petitem Pemohon yang menyatakan Ketentuan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan tidak mempunyai hukum mengikat, Pemerintah berpendapat dengan menghilangkan ketentuan *a quo* justru Undang-Undang *a quo* akan kehilangan arah dan tujuan dalam penyelenggaraan

peternakan yang sesuai dengan amanat yang ditentukan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

1. Terhadap dalil Pemohon yang pada intinya menganggap ketentuan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang *a quo* frasa dan/atau melalui integrasi dengan budi daya tanaman pangan hortikultura, perkebunan, perikanan, atau bidang lainnya yang terkait yang menimbulkan ketidakpastian hukum dan monopoli perdagangan menurut Pemerintah.
 - a. Ketentuan *a quo* dimaksudkan dalam melakukan integrasi dengan budi daya dilakukan dengan cara tersendiri atau bekerja sama agar terjadi sinergi antara usaha peternakan dengan usaha-usaha budi daya tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, perikanan, kehutanan atau bidang lainnya yang terkait terutama dalam memanfaatkan sumber daya yang dihasilkan dari komoditas tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, perikanan, kehutanan, dan/atau industri pertanian seperti penyediaan hijauan, pakan ternak, pengolahan atau penggunaan limbah peternakan sebagai sumber untuk energi dan pupuk organik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
 - b. Bagi perusahaan bidang lainnya terkait adalah perusahaan yang bergerak di sektor hulu, misalnya usaha pembibitan atau di sektor hilir misalnya pengolahan hasil ternak seperti industri pengolahan susu (penjelasan Pasal 19 ayat (1) huruf c Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2013 tentang Pemberdayaan Peternak sebagai peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 *juncto* Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014).
2. Terhadap dalil Pemohon yang menyatakan ketentuan Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Peternakan bertentangan dengan Pasal 33 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan Pasal 30 ayat (1) Undang-Undang *a quo* bertentangan dengan Pasal 30 ayat (2) karena telah membuka keran masuknya para kapitalis asing/pemilik modal besar ke Indonesia dalam budi daya peternakan dari hulu sampai hilir, Pemerintah berpendapat sebagai berikut.
 - a. Untuk mencapai tujuan penyelenggaraan peternakan perlu dikembangkan wawasan dan paradigma baru di bidang peternakan agar investasi, inovasi, dan pemberdayaan di bidang peternakan terus berlanjut dan meningkat,

sehingga meningkatkan daya saing bangsa dan kesetaraan dengan bangsa lain yang lebih maju.

- b. Bahwa untuk melaksanakan tujuan tersebut di atas. Pembentuk Undang-Undang telah menetapkan rumusan dalam ketentuan *a quo* sebagai upaya untuk melaksanakan kebijakan Pemerintah memberikan kesempatan bagi para pihak asing agar dapat berperan untuk meningkatkan penyelenggaraan di bidang peternakan sebagai upaya Pemerintah untuk mendorong kemajuan dari usaha peternakan di dalam negeri. Upaya tersebut juga didukung dengan peraturan di bidang penanaman modal asing yang mengatur berbagai jenis usaha yang menyebutkan adanya beberapa jenis usaha yang terbuka bagi investor asing vide Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal.
 - c. Dengan diaturnya ketentuan pasal *a quo*, justru dimaksudkan justru dalam rangka untuk meningkatkan usaha peternak yang dimungkinkan melalui sinergi sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang penanaman modal dan peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait. Peraturan ini bersifat alternatif, tampak dari kata dapat dalam Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang *a quo*, sedang dalam ketentuan Pasal 30 ayat (1) dimaksudkan untuk memberikan keutamaan kepada warga negara Indonesia atau korporasi, baik yang berbadan hukum maupun yang tidak berbadan hukum Indonesia. Namun dalam hal warga negara Indonesia dan badan hukum Indonesia dalam usaha peternakan kekurangan sumber daya misalnya modal dalam ketentuan Pasal 30 ayat (2) diberikan alternatif jalan keluar dengan cara dapat melakukan kerja sama dengan pihak asing sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang penanaman modal dan peraturan perundang-undangan lain yang terkait.
3. Terhadap ketentuan Pemohon sebagaimana dimaksud dalam permohonan Pemohon pada halaman 15 dalam pengajian data kerugian yang disampaikan oleh Pemohon berturut-turut dari tahun ke tahun semakin bertambah, menurut Pemerintah hal tersebut tidaklah tepat karena kerugian Pemohon bukan disebabkan adanya pasal *a quo*, namun akibat dari pola budidaya yang masih dilaksanakan secara sendiri-sendiri, sehingga biaya produksinya tidak dapat bersaing. Untuk itu, Pemerintah berupaya meningkatkan kemandirian,

memberikan kemudahan dan kemajuan usaha, serta meningkatkan daya saing kesejahteraan peternak sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 76 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan *juncto* Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2013 tentang Pemberdayaan Peternak sebagai peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009.

Berdasarkan penjelasan dan argumentasi tersebut di atas, Pemerintah memohon kepada Yang Mulia Ketua Majelis Hakim Konstitusi yang memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan pengujian ketentuan *a quo* Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dapat memberikan putusan sebagai berikut.

1. Menyatakan bahwa permohonan para Pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum.
2. Menolak permohonan pengujian para Pemohon seluruhnya atau setidaknya menyatakan permohonan pengujian Para Pemohon tidak dapat diterima.
3. Menerima keterangan Pemerintah secara keseluruhan. Dan,
4. Menyatakan ketentuan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tidak bertentangan dengan Ketentuan Pasal 28C ayat (1), Pasal 33 ayat (1), dan ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Namun demikian, apabila Yang Mulia Ketua Majelis Hakim Konstitusi Republik Indonesia berpendapat lain, mohon putusan yang bijaksana dan seadil-adilnya.

[2.3.2] Keterangan Tambahan 30 November 2015

- Berkenaan dengan risalah sidang tanggal 17 November 2015 dengan ini Pemerintah menyampaikan tambahan Keterangan Pemerintah sebagai berikut:
 1. Beberapa peraturan pelaksanaan atas UU *a quo* telah diundangkan, yakni sebagai berikut:
 - a. Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2011 tentang Sumber Daya Genetik Hewan dan Perbibitan Ternak (melaksanakan ketentuan Pasal

- 12 ayat (1) dan Pasal 14 ayat (4) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009);
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2011 tentang Alat dan Mesin Peternakan dan Kesehatan Hewan (melaksanakan ketentuan Pasal 26 dan Pasal 55 ayat (4) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009);
 - c. Peraturan Pemerintah Nomor 95 Tahun 2012 tentang Kesehatan Masyarakat Veteriner dan Kesejahteraan Hewan (melaksanakan ketentuan Pasal 65, Pasal 66 dan Pasal 67 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009);
 - d. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2013 tentang Pemberdayaan Peternak (melaksanakan ketentuan Pasal 76 ayat (5) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009);
 - e. Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2014 tentang Pengendalian dan Penanggulangan Penyakit Hewan (melaksanakan ketentuan Pasal 48 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009);
 - f. Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2013 tentang Budidaya Hewan Peliharaan (melaksanakan ketentuan Pasal 33 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009);
 - g. Sedangkan 2 (dua) rancangan peraturan pemerintah (RPP), yakni RPP tentang Otoritas Veteriner (sebagai pelaksanaan ketentuan Pasal 68E) dan RPP tentang Pemasukan Ternak Dalam Hal Tertentu (sebagai pelaksanaan ketentuan Pasal 36E ayat (2)), saat ini sedang dalam proses pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi di Kementerian Hukum dan HAM dan apabila proses pengharmonisasian tersebut selesai, RPP akan segera disampaikan kepada Presiden guna penetapannya;
 - h. Adapun Peraturan Menteri Pertanian sebagai pelaksanaan UU *a quo* telah diterbitkan dan terlampir dalam keterangan tambahan pemerintah ini (Lampiran 1).

Dengan demikian, anggapan Pemohon (Bapak Supriyatno) yang menyatakan bahwa peraturan pelaksana atas Undang-Undang *a quo* belum diterbitkan oleh Pemerintah, anggapan tersebut tidak benar.

2. Pemberian kemudahan untuk peternak unggas.

- Filosofi yang mendasari ketentuan Pasal 30 Undang-Undang *a quo* adalah untuk melindungi budi daya ternak yang diselenggarakan oleh perorangan WNI atau korporasi Indonesia, baik yang berbadan hukum maupun yang tidak berbadan hukum. Hal ini nampak dalam kata "dapat" sebagaimana terdapat dalam ketentuan Pasal 30 ayat (1) Undang-Undang *a quo*.
- Ketentuan Pasal 30 ayat (2) bersifat opsional (pilihan) bagi perorangan WNI atau korporasi Indonesia yang menyelenggarakan budidaya ternak unggas untuk melakukan atau tidak melakukan kerja sama dengan pihak asing. Hal ini tercermin dalam makna kata "dapat". Bentuk kerja sama antara WNI dan korporasi Indonesia dengan pihak asing harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku yaitu Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 *juncto* Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan atau Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah.
- Pemberian opsi kepada perorangan WNI atau korporasi Indonesia untuk dapat bekerja sama dengan pihak asing, pembentuk Undang-Undang telah mempertimbangkan bahwa usaha budi daya ternak unggas yang produktivitasnya tinggi memerlukan teknologi tinggi/canggih dalam bentuk paket tertentu dan permodalan yang besar. Pemerintah menyadari bahwa pelaku usaha budi daya ternak khususnya unggas tidak atau belum memiliki teknologi tinggi dan permodalan tersebut di atas, di lain pihak pelaku usaha luar negeri menguasai teknologi tinggi dan permodalan yang kuat. Untuk mampu bersaing dalam menghadapi era perdagangan global sekarang ini dituntut efektivitas dan efisiensi agar mencapai produktivitas yang tinggi, efektif dan efisien. Oleh karena itu, ketentuan Pasal 33 dan Pasal 76 ayat (5) Undang-Undang *a quo* mengamanatkan pengaturan lebih lanjut mengenai budi daya di atur dengan peraturan presiden (Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2013 tentang Budidaya Hewan Peliharaan) dan pengaturan lebih lanjut mengenai kemudahan untuk peternak yang jenis dan jumlah ternaknya di bawah skala usaha tertentu diatur dengan peraturan pemerintah (Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2013 tentang Pemberdayaan Peternak). Bentuk

pemberian kemudahan tersebut meliputi:

- a. pengaksesan sumber pembiayaan, permodalan, ilmu pengetahuan dan teknologi, serta informasi;
 - b. pelayanan Peternakan, pelayanan Kesehatan Hewan, dan bantuan teknik;
 - c. penghindaran pengenaan biaya yang menimbulkan ekonomi biaya tinggi;
 - d. pembinaan kemitraan dalam meningkatkan sinergi antarpelaku usaha;
 - e. penciptaan iklim usaha yang kondusif dan/atau peningkatan kewirausahaan;
 - f. pengutamaan pemanfaatan sumber daya Peternakan dan Kesehatan Hewan dalam negeri;
 - g. pemfasilitasan terbentuknya kawasan pengembangan Usaha Peternakan;
 - h. pemfasilitasan pelaksanaan promosi dan pemasaran; dan/atau
 - i. perlindungan harga dan Produk Hewan dari luar negeri.
- Pernyataan pemohon bahwa Pemerintah tidak membantu pemasaran produk unggas dari Pengusaha WNI atau Korporasi Indonesia selaku Peternak mandiri adalah tidak benar. Peran Pemerintah dalam membantu pemasaran produk unggas yang dilakukan oleh Pengusaha WNI atau Korporasi Indonesia selaku Peternak Mandiri tercantum dalam ketentuan Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2013 tentang Pemberdayaan Peternak. Seandainya dalam implementasi di lapangan para peternak mandiri kalah dalam bersaing di pasar tradisional, boleh jadi hal itu disebabkan karena tidak efisiennya budidaya unggas yang diselenggarakan oleh peternak mandiri tersebut sehingga mengakibatkan harga menjadi lebih mahal.
- Sesuai Undang-Undang *a quo* dalam hal peternak melakukan kemitraan usaha di bidang budi daya unggas, bentuk kemitraan yang dilakukan didasarkan atas perjanjian yang saling memberikan kemanfaatan, menguntungkan, bertanggung jawab, dan berkeadilan. Adapun perjanjian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2013 tentang Pemberdayaan Peternak, paling sedikit memuat:

- a. harga dasar sarana produksi dan/atau harga jual Ternak serta Produk Hewan atau pembagian dalam bentuk natura;
 - b. jaminan pemasaran;
 - c. pembagian keuntungan dan risiko usaha;
 - d. penetapan standar mutu sarana produksi, Ternak, dan Produk Hewan; dan
 - e. mekanisme pembayaran.
- Oleh karena itu, apabila secara empiris kemitraan tersebut ternyata merugikan kepentingan WNI atau Korporasi Indonesia selaku Peternak mandiri yang menyelenggarakan budi daya unggas, boleh jadi masalahnya bukan terletak pada ketentuan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang *a quo*, melainkan pada isi perjanjian kemitraan yang di buat oleh para pihak tidak mencerminkan kemanfaatan, saling menguntungkan, bertanggung jawab, dan berkeadilan. Maksud ketentuan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang *a quo* adalah di satu sisi untuk memanfaatkan sumberdaya alam yang ada pada usaha tanaman pertanian, perkebunan, perikanan, dan kehutanan guna menunjang usaha peternakan khususnya dalam rangka memanfaatkan lahan dan bahan pakan untuk ternak, di sisi lain untuk memanfaatkan produk utama dan produk samping peternakan guna menunjang usaha tanaman pertanian, perkebunan, perikanan, dan kehutanan. Sebagai contoh, kotoran ternak dapat digunakan sebagai pupuk organik bagi tanaman dan sebagai biogas guna pengolahan produk pertanian, misalnya integrasi sapi-sawit, perikanan darat dengan ternak unggas (balong-ayam/longyam), dan mina-padi (budidaya ikan pada parit pertanaman padi). Pendekatan agribisnis peternakan dimaksudkan untuk memberikan nilai tambah bagi penghasilan petani, karena apabila petani hanya berusaha di bidang budidaya penghasilannya kecil tetapi risikonya besar karena banyak bergantung pada kondisi alam. Situasi perubahan iklim global (*global climate change*) seperti sekarang ini sangat berpengaruh buruk pada usaha budidaya, termasuk budidaya ternak unggas. Di lain pihak usaha di hulu (misalnya penyediaan sarana produksi seperti pupuk, pestisida, dan obat hewan) dan di hilir (misalnya pengolahan dan pemasaran hasil) nilai tambahnya besar tetapi risikonya kecil. Apabila

perorangan WNI atau Korporasi Indonesia selaku Peternak mandiri yang menyelenggarakan budidaya unggas mengalami kesulitan dalam memperoleh pinjaman modal dari bank, hal ini di luar kapasitas Undang-Undang *a quo* untuk mengatasinya. Pengaturan perihal kredit atau pembiayaan berdasarkan prinsip syariah diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 *juncto* Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan atau Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah. Apabila pemohon dalam masalah kesulitan memperoleh pinjaman modal menyalahkan ketentuan UU *a quo* berarti pemohon salah alamat.

- Dalam hal pemohon mempersoalkan eksistensi perusahaan asing yang berinvestasi di bidang budidaya ternak khususnya unggas berarti pemohon tidak setuju dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal. Mempermasalahkan hal ini dengan memohon agar ketentuan Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang *a quo* berarti salah alamat.

3. Menanggapi pertanyaan Yang Mulia Hakim Dr. Wahiddudin Adams terkait dengan survei dan kajian terhadap monopoli usaha peternakan secara horizontal/vertikal yang dapat membahayakan kepentingan nasional, dengan ini Pemerintah memberikan penjelasan sebagai berikut:

- a. Ketentuan Pasal 36 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014. Ketentuan pasal *a quo* mewajibkan Pemerintah untuk menyelenggarakan dan memfasilitasi kegiatan pemasaran hewan atau ternak dan produk hewan di dalam negeri maupun ke luar negeri, selain itu Pemerintah dan -Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya berkewajiban pula untuk menciptakan iklim usaha yang sehat bagi pemasaran hewan atau ternak dan produk hewan. Bentuk fasilitas kegiatan pemasaran hewan atau ternak yang diberikan oleh Pemerintah antara lain berupa fasilitas Pelayanan Informasi Harga Komoditas Pertanian Strategis yang dapat di akses melalui www.PIP.Pertanian.go.id. Untuk selanjutnya terkait dengan fasilitasi pemasaran hewan atau ternak dijabarkan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2013 tentang

Pemberdayaan Peternak dan Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2013 tentang Budidaya Hewan Peliharaan. b. Selain itu Pemerintah juga telah melakukan penstabilan *supply* dan *demand* usaha di bidang unggas dengan cara pemusnahan kelebihan produk DOC untuk mencegah *oversupply product*. Rincian lebih lanjut terkait pemusnahan produk DOC tercantum dalam lampiran II.

[2.3.3] Keterangan Tambahan Maret 2016

Berkenaan dengan hasil sidang tanggal 14 Maret 2016 di Mahkamah Konstitusi dengan ini Pemerintah menyampaikan tambahan Keterangan Pemerintah sesuai arahan Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi, sebagai berikut:

1. Menindaklanjuti permintaan Majelis Hakim (I Dewa Gede Palguna dan Prof. Dr. Maria Farida Indrati, SH, MH), terkait beberapa amanat peraturan pelaksanaan dari Pasal 76 ayat (5) "Ketentuan lebih lanjut mengenai kemudahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Pemerintah" dan implementasi Pasal 97 Undang-Undang *a quo* yang menyatakan: "*Peraturan pelaksanaan Undang-Undang ini:*
 - a. *Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden harus telah ditetapkan paling lama 2 (dua) tahun sejak Undang-Undang ini diundangkan;*
 - b. *Peraturan atau Keputusan Menteri harus telah ditetapkan paling lama 1 (satu) tahun sejak Undang-Undang ini diundangkan; dan*
 - c. *Peraturan Pemerintah Daerah harus telah ditetapkan paling lama 1 (satu) tahun sejak peraturan sebagaimana dimaksud pada huruf a dan huruf b ditetapkan*".

Untuk menindaklanjuti amanat Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan, Pemerintah telah menerbitkan beberapa peraturan sebagai berikut:

- a. Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2011 tentang Sumber Daya Genetik Hewan dan Perbibitan Ternak (melaksanakan ketentuan Pasal 12 ayat (1) dan Pasal 14 ayat (4) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009);

- b. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2012 tentang Alat dan Mesin Peternakan dan Kesehatan Hewan (melaksanakan ketentuan Pasal 26 dan Pasal 55 ayat (4) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009);
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 95 Tahun 2012 tentang Kesehatan Masyarakat Veteriner dan Kesejahteraan Hewan (melaksanakan ketentuan Pasal 65, Pasal 66 dan Pasal 67 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009);
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2013 tentang Pemberdayaan Peternak (melaksanakan ketentuan Pasal 76 ayat (5) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009);
- e. Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2013 tentang Budidaya Hewan Peliharaan (melaksanakan ketentuan Pasal 33 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009);
- f. Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2014 tentang Pengendalian dan Penanggulangan Penyakit Hewan (melaksanakan ketentuan Pasal 48 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009);

Sedangkan untuk Peraturan tingkat Menteri Pertanian sebagai pelaksanaan Undang-Undang *a quo* khusus terkait ayam ras, Pemerintah juga telah menerbitkan peraturan sebagai berikut:

- a. Peraturan Menteri Pertanian Nomor 40/OT.140/7/2011 tentang Pedoman Pembibitan Ayam Ras Yang Baik. Substansi dalam Permentan tersebut Pemerintah telah memberikan informasi berupa pedoman mengenai bagaimana cara membibitkan ayam ras yang baik, dengan ruang lingkup; Persyaratan Lokasi, Lahan, *Design* Bangunan, Peralatan, Penyediaan Bibit, Pakan, Pemeliharaan, Grower, Layer, Pengambilan Telur Tetes, Persyaratan Kesehatan Hewan, Biosekuriti, hygiene karyawan dan Perusahaan, Pembinaan dan Pengawasan.
- b. Peraturan Menteri Pertanian Nomor 31/Permentan/OT.140/2/2014 tentang Pedoman Budi Daya Ayam Pedaging dan Ayam Petelur Yang Baik, dengan ruang lingkup: prasarana dan sarana, kesehatan hewan (situasi penyakit dan tindakan pengamanan penyakit), pelaksanaan biosekuriti (disinfeksi dan sanitasi), sumber daya manusia, pembinaan, pengawasan, dan pelaporan.
- c. Peraturan Menteri Pertanian Nomor 42/Permentan/OT.140/3/2014 tentang Pengawasan Produksi Dan Peredaran Benih Dan Bibit Ternak, dengan

ruang lingkup: pengawasan produksi, pengawasan peredaran, pengawas bibit ternak, pelaporan, dan ketentuan sanksi.

Dengan demikian, peraturan pelaksana atas Undang-Undang *a quo* **hampir seluruhnya telah ditetapkan oleh Pemerintah** sebagaimana terlampir yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Keterangan Tambahan Pemerintah ini.

2. Menanggapi pertanyaan Yang Mulia Dr. Manahan Sitompul, SH, M.Hum terkait apakah Pemerintah dalam hal ini telah cukup memberikan informasi yang lengkap tentang Peraturan Pelaksanaan UU *a quo*, dengan ini Pemerintah memberikan keterangan sebagai berikut:

Untuk memberikan informasi yang lengkap dan akses yang luas kepada masyarakat (Peternak maupun Pelaku Usaha) dimaksud, Pemerintah telah melakukan kegiatan antara lain:

- a. **Sosialisasi dan Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan di bidang Peternakan dan Kesehatan Hewan** yang setiap tahunnya dilaksanakan di Wilayah Barat dan/atau Wilayah Timur dengan melibatkan seluruh jajaran baik Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Akademisi, Pelaku Usaha maupun Para Peternak Rakyat

Tabel Pelaksanaan Sosialisasi dan Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Bidang Peternakan dan Kesehatan Hewan dari Tahun 2011 s.d Tahun 2016.

No.	Tahun	Tanggal	Tempat Pelaksanaan
1	2011	18 November	Bali
2	2012	8 Maret 26 April 7 Juni 9 Juli 1 November 6 Desember	Batam Kalimantan Selatan Surabaya Gorontalo Semarang Mataram
3	2013	20 September 24 Oktober	Bandung Kalimantan Timur
4	2014	27 November	Bandung
5	2015	23 April 20 Agustus	Pangkal Pinang Makassar

6	2016	4 Maret 25 Maret	Yogyakarta Palembang
---	------	---------------------	-------------------------

b. **Public Hearing yang** dilakukan oleh seluruh jajaran Pemerintah Pusat dan *stake holders* (meliputi pelaku usaha) **untuk menampung masukan dan memperkaya materi substansi dalam penyusunan Peraturan Menteri Pertanian** sekaligus untuk memenuhi prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sesuai UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Public Hearing dimaksud telah dilakukan dalam hal penyusunan:

- 1) Peraturan Menteri Pertanian Nomor 40/OT.140/7/2011 tentang Pedoman Pembibitan Ayam Ras Yang Baik,
- 2) Peraturan Menteri Pertanian Nomor 31/Permentan/OT.140 /2/2014 tentang Pedoman Budi Daya Ayam Pedaging Dan Ayam Petelur Yang Baik, dan
- 3) Peraturan Menteri Pertanian Nomor 42/Permentan/OT.140 /3/2014 tentang Pengawasan Produksi Dan Peredaran Benih Dan Bibit Ternak)

c. Pemerintah **juga menyediakan akses on-line** dalam Web: www.pertanian.go.id yang dapat diakses oleh seluruh lapisan masyarakat.

d. Selain itu bentuk fasilitas kegiatan pemasaran hewan atau ternak yang diberikan oleh Pemerintah antara lain berupa **fasilitas Pelayanan Informasi Harga Komoditas Pertanian Strategis** yang dapat diakses melalui www.pip.pertanian.go.id.

Dengan demikian, **Pemerintah telah memberikan fasilitas informasi maupun akses kepada seluruh lapisan masyarakat (Peternak maupun Pelaku Usaha)** untuk mengetahui peraturan perundang-undangan di bidang peternakan dan kesehatan hewan sebagai peraturan pelaksanaan UU a *quo* maupun informasi harga terkait komoditas pertanian.

3. Menanggapi pertanyaan Yang Mulia Prof. Dr. Aswanto, SH, M.Si. D.FM Terkait apakah Pemerintah sudah mempunyai data Penanaman Modal Asing yang

telah dilakukan kerja sama dan diberikan kepada Perseorangan atau Badan Hukum, dengan ini Pemerintah memberikan keterangan sebagai berikut:

- Kerja sama dimaksud adalah kemitraan usaha yang telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2013 tentang Pemberdayaan Peternak (pelaksanaan ketentuan Pasal 76 ayat (5) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009). Kemitraan tersebut dapat dilakukan antar peternak, antara peternak dengan perusahaan peternakan, dan antara peternak dengan perusahaan di bidang lain [sesuai Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009]. Bentuk kemitraan usaha dapat dilakukan dengan cara bagi hasil (gaduhan), sewa kontrak *farming*, sumba kontrak, maro hati, inti plasma dan bentuk lain sesuai dengan budaya lokal, dan kebiasaan masyarakat setempat dengan mempertimbangkan aspek kesetaraan dalam berusaha secara proporsional.

- Dari sebagian data sampling yang ada pada Pemerintah antara lain sebagai berikut:

a. Provinsi Banten

Kemitraan yang telah dilakukan oleh PMA/PMDN antara lain PT. Chaoroen Pokphand, PT. Sierad, PT. Japfa, Samsung, PT. Tunas Mekar Farm, PT. Janu Putro, PT. Mitra Sejahtera, PT. Primatama Karya Persada, PT. Malindo dan seterusnya, telah melibatkan tidak kurang dari 867 Peternak dengan jumlah kandang 1.769 dan populasi ayam Bro/7ermencapai 36.564.400 ekor.

b. Provinsi Jawa Tengah

Kemitraan yang telah dilakukan oleh PMA/PMDN antara lain PT. Chaoroen Pokphand, PT. Sierad, PT. Malindo, PT. Mitra Tunggal Mandiri, PT. Wonokoyo, PT. Ciomas Adi Satwa dst, telah melibatkan 3.269 Peternak dengan jumlah produksi pertahun mencapai 80.272.925 ekor.

- Data kemitraan sebagaimana terlampir yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Keterangan Tambahan Pemerintah ini.

4. Bahwa dalam rangka penyelesaian permasalahan perunggasan nasional di lapangan, Pemerintah bersama-sama dengan peternak yang diwakili oleh *Gabungan Organisasi Peternak Ayam Nasional, Perhimpunan Insan Perunggasan Rakyat Indonesia, Perhimpunan Peternak Unggas Nusantara,*

Perhimpunan Peternak Unggas Indonesia, Front Peternak Indonesia (termasuk Pemohon I Sdr. Aswin Pulungan, Pemohon IX Sdr. Kadma Wijaya, dan Pemohon X Sdr. Sigit Prabowo) serta Pelaku Usaha Besar (PMA/PMDN) (yaitu *PT. Charoen Pokphand Indonesia, TBK, PT. Japfa Comfeed Indonesia, TBK, PT. Malindo Feedmill Indonesia TBK, PT. CJ-PIA, PT. ITS, PT. Cibadak Indah Sari Farm, PT. Wonokoyo Jaya Corp, CV Missouri, PT. Hybro Indonesia, PT. Patriot Intan Abadi, PT. Sierad Produce Group, PT Sinta Feed Group, PT. Sido Agung Group, Mustika Group*) pada tanggal 21 Maret 2016 telah menandatangani **Nota Kesepahaman** Nomor 21008/HK.220/F/03/2016 tentang Peran Serta Dalam Penyusunan Regulasi Bidang Perunggasan Nasional (terlampir). Penandatanganan nota kesepahaman tersebut dilaksanakan di Kementerian Pertanian dan disaksikan oleh Menteri Pertanian, Perwakilan dari Badan Reserse Kriminal (BARESKRIM POLRI), dan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). Ruang lingkup Nota Kesepahaman tersebut mengatur:

- a. Pengembalian keseimbangan *supply-demand* daging ayam dan pengontrolan ketat impor GGPS dan GPS, dengan cara:
 - 1) Jangka pendek: (1) Afkir dini PS; dan (2) Pengurangan *setting* telur tetas ke mesin tetas.
 - 2) Jangka menengah-panjang: (1) Jumlah GGPS dan GPS yang akan diimport harus dihitung secara akurat berdasarkan *national stock replacement*, (2) Pembagian jatah penjualan DOC PS yang adil kepada para *breeder PS* yang tidak memiliki GPS Farm.
- b. Keadilan dalam berusaha di budidaya ayam, dengan cara:
 - 1) Dalam waktu secepatnya menjaga harga jual di atas BPP Peternak Rakyat UMKM;
 - 2) Pelaku integrasi vertikal mengutamakan kebutuhan DOC eksternal, diutamakan kepada peternak mandiri daripada kebutuhan DOC internalnya;
 - 3) Jaminan kecukupan DOC dengan harga wajar bagi peternak rakyat/UMKM;
- c. Pelaku integrasi vertikal wajib menyelesaikan integrasinya sampai dengan hilirisasinya dan peternak besar dengan skala tertentu wajib membangun

Rumah Potong Unggas beserta *Blast Freezer* untuk dapat mengatasi gejala harga;

- d. Pengembangan sektor hilir dan ekspor bagi pelaku integrasi vertikal;
- e. Konsolidasi nasional usaha dan industri perunggasan melalui perbaikan di berbagai aspek hulu sampai dengan hilirnya;
- f. Moratorium pembangunan kandang *close house* bagi perusahaan besar dan afiliasinya yang melakukan pola kemitraan dan budidaya *internal farm* sampai dengan adanya rumah potong ayam dan *Blast Freezer* sampai adanya penampungan.

Sebagai tindaklanjut Nota Kesepahaman tersebut, Pemerintah bersama Para Pemohon dan Para Pelaku Usaha Besar sedang membentuk Tim Penyusun Peraturan Menteri Pertanian untuk mengimplementasikan Nota Kesepahaman tersebut. Dengan demikian permasalahan implementasi di lapangan dalam sektor perunggasan nasional yang selama ini dikhawatirkan Pemohon akan terakomodir melalui Peraturan Menteri Pertanian yang disusun bersama. Nota Kesepahaman sebagaimana terlampir merupakan bagian tidak terpisahkan dari Keterangan Tambahan Pemerintah ini.

Selain itu Presiden mengajukan 3 (tiga) orang ahli, yaitu **Prof. Dr. Ir. Ali Agus, DAA, DEA, Dr. Drh. Trioso Purnawarman, M.Si** dan **Ir. Arief Daryanto, DipAgEc, Mec, Ph.D** yang telah didengar keterangannya di bawah sumpah dalam persidangan tanggal 1 Desember 2015, dan persidangan tanggal 14 Maret 2016, yang masing-masing pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

1. **Prof. Dr. Ir. Ali Agus, DAA, DEA**

- Undang-Undang terkait peternakan dan kesehatan hewan di Indonesia ini cukup unik, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan hadir setelah 42 tahun menggantikan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Ketenagaan dan Kesehatan Hewan.
- Proses penyiapan dan pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan juga memakan waktu sekitar 10 tahun karena ahli sebagai Dosen dan Pengurus Ikatan Cabang ... Ikatan Sarjana Peternakan Indonesia Cabang Daerah Istimewa Yogyakarta sedikit banyak

diikuti, diundang, dan/ atau mengikuti forum-forum pembahasan atau *public hearing* tentang rancangan Undang-Undang tersebut.

- Ketika telah berhasil disahkan oleh DPR Republik Indonesia tahun 2009 sebagai Undang-Undang pada saat itu pula beberapa pasal digugat oleh beberapa pihak di Mahkamah Konstitusi dan sebagian gugatan dikabulkan melalui Amar Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-VII/2009. Kemudian gugatan ke Mahkamah Konstitusi kedua kali juga dilakukan pada tahun 2011 dengan keluarnya Amar Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 2/PUU-IX/2011 yang mengabulkan sebagian tuntutan Pemohon.
- Pada tahun ini 2015, Undang-Undang Nomor 18 ini juga digugat lagi oleh beberapa pihak pada beberapa pasal gugatan yang berbeda. Yang unik lagi Undang-Undang Nomor 18 yang masih balita atau kurang dari 5 tahun, ini pun telah diamandemen dengan adanya perubahan di dalam pasal-pasal nya. Jika kita hitung, maka tidak kurang dari 25 pasal yang mengalami perubahan, penambahan, pengurangan, dan penghapusan. Perubahan yang terjadi pada pasal ketentuan umum yang menjadi dasar atau batasan istilah-istilah ide dalam undang-undang. Jika pada Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 jumlah pasal nya ada 99 dan yang dilakukan perubahan sebanyak 25 pasal, artinya sekitar 25% isi Undang-Undang mengalami perubahan.
- Jika Majelis Hakim yang saksi muliakan jadi, kita kalau mau mempelajari isi Undang-Undang terkait peternakan dan kesehatan hewan rupanya harus teliti dan seksama betul karena tidak cukup membaca Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009, akan tetapi juga secara bersamaan dengan hasil amandemennya.
- Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 ini belum sempurna dan memang kesempurnaan itu hanya milik Tuhan, sehingga perlu disempurnakan mengantarnya perubahan atau adanya amandemen dapat memicu gugatan berikutnya atas hasil amandemen dan masih adanya ketidakpuasan beberapa pihak terkait termasuk adanya gugatan di Mahkamah Konstitusi Yang Terhormat kali ini. Ataupun hal ini sebuah fenomenal belum terakomodasinya berbagai kepentingan atau bahkan adanya benturan kepentingan antar *stakeholder*.
- Setelah ahli mempelajari secara seksama termasuk Undang-Undang

sebelumnya, yaitu Nomor 6 Tahun 1967, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009, dan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 ahli menemukan beberapa hal penting yang perlu mendapatkan perhatian penjelasan. Demikian pula jika kita membandingkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1967 yang telah berlaku hingga tahun 2009. Sehingga kita dapat lebih memahami spirit dari masing-masing Undang-Undang tersebut.

- Beberapa kata kunci penting sebagaimana yang tertera dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 *juncto* Nomor 41 Tahun 2014 yaitu Peternak, Korporasi, Perusahaan Peternakan, Integrasi, Keterpaduan, dan Kondisi Usaha Peternakan.
- Terkait dengan kondisi usaha peternakan di Indonesia, baik sapi potong, sapi perah, ayam bertelur, atau ayam pedaging, sejak 5 tahun terakhir ini memang dirasakan adanya persoalan, seperti harga pakan naik, harga jual, daging ayam broiler, maupun telur di level peternak stagnan bahkan sering berfluktuasi, dan persaingan usaha semakin ketat dan akhirnya menyebabkan kerugian khususnya pada peternak skala usaha kecil dan/atau peternak mandiri.
- Perlu dijelaskan bahwa kalau kita berbicara tentang usaha peternakan ayam, khususnya broiler ada dikotomi istilah yang sangat jelas antara peternak mandiri, peternak plasma, dan integrator. Peternak mandiri adalah peternak yang memelihara ayam dalam skala usaha tertentu secara mandiri dan tidak terikat kemitraan usaha dengan perusahaan pembibitan maupun pakan dan obat-obatan. Peternak Plasma adalah peternak ayam dengan skala usaha tertentu yang melakukan kemitraan dengan perusahaan pembibitan pakan dan obat-obatan. Sementara istilah integrator adalah pelaku usaha umumnya berskala besar budi daya ayam yang terintegrasi dalam sebuah grup usaha yang memiliki satu atau lebih unit usaha lain entitas terpisah atau tergabung, seperti bibit, pakan, bahkan obat-obatan, dan/atau industri pengolahan hasil, seperti rumah potong ayam, daging olahan, seperti nugget, sosis, bakso, dan sebagainya. Masing-masing kategorisasi peternak tersebut memiliki kelebihan dan kekurangan, seperti ada tidaknya jaminan pasar sehingga peternak masih bisa bertahan bahkan berkembang karena adanya jaminan pasar atau sebaliknya peternak mengalami kerugian bahkan kebangkrutan karena

tidak adanya jaminan pasar.

- Sekarang yang menjadi pertanyaan adalah apakah penyebab kerugian atau kebangkrutan dan menurunnya jumlah peternak kecil dan mandiri itu disebabkan karena akibat Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 *juncto* Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 ataukah kondisi usaha peternakan Indonesia yang sudah sangat kompetitif, sehingga yang tidak efisien akan kalah bersaing dan tersisih bahkan bangkrut dan mati. Memang tidak bisa dipungkiri di dalam era global dan pasar bebas, sedangkan Indonesia telah memasuki arena pasar bebas seperti Asean, Afta, WTO tersebut.
- Dalam era pasar bebas, pemenang persaingan adalah pihak yang paling efisien dalam usahanya. Sementara kunci efisiensi antara ini adalah skala usaha, teknologi, kualitas sumber daya manusia. Sebagaimana disebutkan dalam Penjelasan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 Alinea 8 baris terakhir bahwa penyelenggaraan peternakan dilakukan dengan pendekatan sistem agribisnis. Di dalam pendekatan sistem agribisnis, maka maksimalisasi keuntungan, optimalisasi alokasi sumber daya, dan efisiensi usaha menjadi strategi, dan target utama yang harus dicapai dalam mengelola sebuah usaha. Bagi pelaku usaha yang tidak mengadopsi sistem agribisnis, hampir pasti akan tersisih karena kalah efisien dengan pelaku usaha lainnya.
- Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009, secara paralel ada kebijakan pemerintah untuk mendorong terjadinya dobel konsumsi daging ayam per kapita penduduk dari semula 7 kilogram tahun 2012 menjadi 14 kilogram per kapita per tahun tahun 2017. Jadi pemerintah melalui Wakil Menteri Pertanian, waktu itu Bapak Rusman Heriawan Tahun 2012 menyampaikan dalam sebuah forum, bertekad untuk mendongkrak konsumsi ayam dan telur menjadi 2 kali lipat atau *double consumption* dalam 5 tahun mendatang. Jadi, angka konsumsi daging ayam sekitar 7 kilogram per kapita per tahun, ditarget pada tahun 2017 menjadi 14 kilogram per kapita per tahun. Ini sumber di Agrina 16 Januari 2013.
- Kebijakan ini telah disambut para pelaku usaha dan investor, tentunya termasuk investor asing untuk investasi di sub sektor industri peternakan khususnya unggas mulai dari bibit, pakan, dan budidaya. Hal ini terbukti pertumbuhan sub sektor peternakan naik pesat dari hulu hingga hilir.

Kondisi tumbuhnya investasi di industri perunggasan secara langsung maupun tidak langsung telah menciptakan kompetisi baru di antara para pelaku usaha peternakan.

- Di dalam ketentuan umum nomor 14, "Peternak adalah perorangan warga negara Indonesia atau korporasi yang melakukan usaha peternakan." Di dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, "Korporasi itu diartikan badan usaha yang sah atau badan hukum." Dan istilah yang kedua, "Korporasi adalah perusahaan atau badan usaha yang sangat besar atau beberapa perusahaan yang dikelola dan dijalankan sebagai satu perusahaan besar." Sementara, definisi peternak menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, "Peternak adalah orang yang pekerjaannya beternak. Misalnya kuda, lembu, ayam, dan sebagainya."
- Di dalam undang-undang ini nampak jika kedudukan peternak perorangan dan korporasi dapat dimaknai sejajar. Jika pemerintah tidak melakukan upaya perlindungan terhadap peternak, maka dalam era pasar bebas dengan pendekatan sistem agribisnis, peternak akan tersisih dan habis akibat kalah bersaing dan yang eksis hanyalah perusahaan yang kompetitif.
- Pada ketentuan umum nomor 15, "Perusahaan peternakan adalah orang perorangan atau korporasi, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan dalam wilayah NKRI, yang mengelola usaha peternakan dengan kriteria dan skala tertentu." Dalam konteks ini, peternak perorangan dan korporasi levelnya sama yang semestinya dibedakan dari skala usahanya dan bentuk fasilitasi yang perlu dilakukan oleh pemerintah terhadap peternak dalam rangka memajukan kesejahteraan umum sebagaimana amanat Undang-Undang Dasar 1945.
- Terkait Pasal 2 ayat (1) tentang Integrasi, sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 di Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 adalah integrasi antara satu komoditi dengan komoditi lain. Dalam Kamus Bahasa Indonesia, "Integrasi adalah pembauran hingga menjadi kesatuan yang utuh dan bulat."
- Ketentuan Pasal 2 ayat (1) ini kiranya tidak perlu dikhawatirkan menyebabkan timbulnya monopoli sebagaimana dikhawatirkan oleh

Pemohon, mengingat makna integrasi di sini bahwa peternakan dapat dilaksanakan secara tersendiri dan/atau melalui integrasi dengan komoditas lainnya.

- Dalam memahami persoalan ini, perlu memahami pada Pasal 2 yang memuat asas penyelenggaraan peternakan. Jadi meskipun demikian, yang patut menjadi pemikiran kita adalah asas penyelenggaraan peternakan. Kalau pada ayat (2) yaitu penyelenggaraan peternakan berdasarkan keterbukaan dan keterpaduan. Pada ayat ini, term atau istilahnya yang digunakan adalah terpadu, bukan terintegrasi sebagaimana pada ayat (1).
- Kedua istilah tersebut memiliki makna yang hampir sama sebagaimana menurut Kamus Bahasa Indonesia, terpadu artinya sudah dipadu atau disatukan dilebur menjadi satu. Kalau integrasi, pembauran hingga menjadi kesatuan yang utuh dan bulat.
- Jadi pada penjelasan Pasal 2 ayat (2), yang dimaksud dengan asas keterbukaan dan keterpaduan adalah penyelenggaraan peternakan dilaksanakan secara terpadu dari hulu sampai hilir dalam upaya meningkatkan efisiensi dan produktivitasnya. Dalam hal ini, patut kiranya dikawal dengan baik dalam praktiknya, sehingga tidak terjadi monopoli usaha dari hulu hingga hilir. Karena dengan pendekatan sistem agrobisnis, maka dengan undang-undang ini pelaku usaha didorong untuk melakukan efisiensi dengan berbagai cara dan salah satu caranya adalah pelaku usaha termasuk korporasi dapat membangun usaha terpadu dari hulu hingga hilir. Namun oleh karena objek sengketa bukan mengenai Pasal 2 ayat (2), maka tidak perlu kita perpanjang dan cukup berhenti sampai di sini saja.
- Terkait Pasal 30 ayat (2), *“Perorangan warga Indonesia atau badan hukum Indonesia, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dapat melakukan kerja sama dengan pihak asing sesuai dengan peraturan perundang undangan di bidang penanaman modal dan peraturan perundang undangan lainnya yang terkait.”* ahli berpendapat bahwa kita tidak perlu terlalu khawatir sebagaimana Pemohon khawatirkan karena telah ada perundangan dan peraturan lainnya yang dapat melakukan perlindungan untuk menghindari terjadinya berbagai penyimpangan, seperti monopoli, oligopoli, dan kartel. Dengan catatan pemerintah secara sungguh-sungguh menegakkan

perundangan dan peraturan dimaksud, dalam hal ini Undang-Undang Penanaman Modal dan peraturan terkait lainnya.

- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1967 itu di substansi, “Menimbang bahwa tanah air Indonesia mempunyai potensi yang besar di bidang peternakan.” dan huruf c. “Bahwa potensi tersebut harus dimanfaatkan untuk kemakmuran, kesejahteraan, peningkatan taraf hidup, serta pemenuhan kebutuhan rakyat akan protein hewani.”
- Artinya, spirit dari undang-undang sebelumnya dengan undang-undang ini ada sesuatu yang hilang. Sementara kalau di ruh Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009, penyelenggaraan peternakan itu dengan pendekatan sistem agribisnis. Otomatis karena pendekatannya sistem agribisnis, kunci sistem agribisnis, itu ada 3 setidaknya. *Pertama*, harus efisiensi. *Kedua*, alokasi *resources* yang optimal. Yang ketiga, maksimalisasi keuntungan. Ada 3 kata kunci ini.
- Oleh karenanya, dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 ini dan ada kaitannya secara paralel, Pemerintah mendorong adanya *double* konsumsi. Otomatis bagi siapapun investor, entah itu investor dalam negeri atau investor luar negeri, informasi itu sangat menarik dan tentu disambut dengan gembira, dan itu terbukti pertumbuhan subsektor peternakan ini sangat signifikan, termasuk pabrik pakan itu hampir setiap tahun ada satu sampai dua yang dibangun. Ini artinya, investor menangkap apa yang disampaikan oleh pemerintah dengan kebijakan *double consumption*, artinya dari 7 kg jadi 14 kg itukan potensi ekonomi yang besar.
- Karena ini spiritnya adalah pendekatan sistem agribisnis, ya hampir pasti implikasinya adalah selalu kata kunci efisiensi, termasuk hulu-hilir.
- Kalau di Undang-Undang 18 ini, antara definisi peternak dan korporasi itu ahli menerjemahkan sebanding. Ini berbeda dengan yang sebelumnya. Oleh karena itu sebenarnya ahli membayangkan kelihatannya yang menjadi persoalan ini justru ruhnya, ruh dari undang-undang ini. Sehingga implikasinya pada persaingan yang tidak terkontrol dan kategorisasi peternak tadi, ada peternak mandiri, ada peternak plasma, dan ada intergrator.
- Peternak mandiri, dia berusaha mandiri, sementara sebagian peternak

karena barangkali ini, barangkali ini dugaan ahli, tidak mampu bersaing menjadi peternak mandiri, dia harus bergabung pindah haluan menjadi peternak plasma supaya bisa survive, akhirnya dilakukan melalui kemitraan-kemitraan itu, ya karena di sana ada beberapa peternak yang ikut jalur kemitraan, DOC di-supply, pakan di-supply, pakan juga terjamin, sehingga ini blok-blok yang cukup besar. Belum lagi yang intergrator. Intergrator itu, ya hulu. Ya, hulu itu sektor hulu karena tadi hulu dan hilir itu ada breeding atau pembibitan ayam, hasilnya adalah DOC tadi. Ada pakan, mungkin juga obat-obatan, plus budidaya.

- Mengenai apakah ini salah atau tidak memang perlu dilakukan analisis dan kajian lebih serius karena menjadi fakta bahwa dengan kebijakan *double consumption* akhirnya investasi berlebih, kompetisi semakin ketat dan tajam, dan menyebabkan beberapa pasti kalah karena ada mungkin efisiensi, kapasitas modal, dan sebagainya, dan itulah kira-kira yang dirasakan oleh para peternak.
- Pakan alternatif dan sebagainya ini tidak mampu menjawab, karena apa? Karena persoalannya skala usaha, kalau kita mau efisiensi usaha, kalau usahanya kecil, tetap tidak akan mampu bersaing untuk itu.
- Antara definisi integrasi dan terpadu, ada makna yang hampir sama, akan tetapi makna ini digunakan istilah yang berbeda. Satu, integrasi. Yang satu terpadu asas ini, keterpaduan ini. Yang satu ini integrasi horizontal, artinya dengan komoditas lain dan itu diperbolehkan. Tetapi dalam Pasal 2 ayat (2), ini kalau kita baca secara jelas di penjelasan itu, makna keterbukaan dan keterpaduan. Keterpaduan itu maknanya adalah supaya efisien, produktivitas, itu harus penguasaan hulu sampai hilir ini. Karena ruh dari Undang-Undang ini adalah untuk dengan pendekatan sistem agribisnis.
- Persoalan-persoalan yang dihadapi ini, tidak semata-mata persoalan teknis, teknis budidaya, teknologi, dan sebagainya. Kalauelihara ayam ini sebenarnya tidak banyak persoalan, *complicated*. Tetapi ada persoalan-persoalan di luar itu yang itu rupanya tidak terjangkau oleh tangan-tangan para peternak.
- Sebenarnya kalau spirit seperti Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1967, tahun 1980 itu Presiden Soeharto itu pernah mengeluarkan keppres terkait dengan pembatasan kepemilikan ayam, sehingga satu minggu itu tidak

boleh lebih dari 750 ekor, itu pada tahun 1980-an. Ini dalam rangka memberikan kesempatan usaha yang sama, tidak ada konglomerasi dan itu berkembang tahun 1990 dan seterusnya. Namun, memang karena adanya spirit tadi, akhirnya apakah peternak itu perlu bersatu, kolaborasi, atau membentuk koperasi. Kalau seandainya para petani, peternak bisa bergabung *bargaining position* itu akan bisa naik. Sebagai contoh, kisruh beberapa bulan terakhir ini kan persoalan jagung. Kalau seandainya para petani, peternak, ini khususnya ayam bertelur. Selama ini kalau peternak ayam bertelur ini membeli jagung dari petani lokal di-mixing sendiri. Kalau sendiri-sendiri ini kan untuk pengadaan jagung tidak mudah, tapi kalau berkoperasi mungkin salah satu cara yang bisa ditempuh, peran dari pemerintah bagaimana mendorong upaya koperasi atau bekerja sama,

- Tentang apa apakah kerja sama ini dengan pihak asing merupakan liberalisasi perdagangan atau tidak. Sebenarnya diakui atau tidak kita ini sebenarnya sudah masuk dalam kancah itu. Karena apa? Ya kita ASEAN, Ekonomi Bersatu, AFTA, dan sebagainya. Praktiknya ya memang seperti itu. Maka bila petani peternak tidak dilindungi dengan ruh tadi untuk menjaga kemakmuran, kesejahteraan, akhirnya seperti pacuan, yang tertinggal akhirnya lama-lama mati.
- Sehingga ahli perlu menggarisbawahi jangan-jangan persoalannya ini memang ini ruhnya ini, bukan tangannya, yaitu implikasi dari ruh yang agak sedikit mungkin bergeser yang semula memikirkan kemakmuran, kesejahteraan, menjadi penyelenggaraan peternakan dengan sistem agribisnis ini akhirnya ya harus kompetisi, harus efisiensi, dan sebagainya. Mungkin secara makro global demikian.

2. Dr. Drh. Trioso Purnawarman, M.Si

- Berkenaan dengan permohonan pengujian terhadap Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 30 ayat (2) kita harus mengetahui terlebih dahulu filosofi dan ruh dari Undang- Undang Nomor 18 Tahun 2009 secara keseluruhan, serta hasil amandemennya, yaitu Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 yang pada dasarnya untuk melindungi kepentingan dan kesejahteraan peternak,

serta kecerdasan dan kemampuan rakyat Indonesia.

- Terhadap Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 Pasal 2 ayat (1), maka pemahaman terhadap kata integrasi dengan budi daya tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, perikanan, kehutanan, dan bidang lainnya, merupakan usaha pertanian terpadu sistem tanaman ternak yang saling menguntungkan, baik dari sisi input berupa bahan baku pakan untuk ternak dan ikan maupun output berupa limbah atau kotoran ternak yang dapat digunakan kembali untuk kesuburan lahan pertanian dan perkebunan. Hal ini akan memberikan nilai tambah yang menguntungkan, baik bagi peternak maupun petani, seperti integrasi budi daya ayam ras pedaging sistem longyam. Ikan dan tanaman pangan, serta memberikan rasa aman bagi masyarakat terhadap ketersediaan, kecukupan pangan asal hewan.
- Usaha peternakan ayam ras pedaging di Indonesia sangat dipengaruhi oleh faktor produksi dan pemasaran. Untuk satu produksi dipengaruhi antara lain: (a) harga sarana produksi peternakan atau sapronak, operasional, (b) sistem manajemen pemeliharaan, kemudian terkait dengan perkandangan, tata laksana pemeliharaan, kesehatan ayam, *biosecurity*, dan sebagai indikator dari pemeliharaan tersebut adalah *feed conversion ratio* dan *index performance*.
- Terkait dengan FCR yang rendah dengan standar ayam umur 30 hari akan menghasilkan bobot lebih kurang 1,65 dengan FCR 1,5 dan ini akan mengakibatkan *index performance* yang baik, yaitu 320. Hal ini sebagai indikator dari keberhasilan budi daya usaha ayam ras pedaging. Untuk faktor pemasaran dipengaruhi oleh *supply-demand*. Ketersediaan dan kebutuhan ayam ras pedaging hidup dan momen tertentu, seperti hari besar keagamaan. Dari hasil pengamatan di lapangan, menunjukkan bahwa ketidakstabilan (fluktuasi) harga ayam ras pedaging hidup di Indonesia pada umumnya dipengaruhi oleh *supply* bibit, ayam ras adanya penyakit unggas menular dan panjangnya rantai pemasaran, serta distribusi pasca panen ayam ras pedaging. Khususnya untuk ayam pedaging hidup.
- Dengan semakin besarnya atau dengan semakin banyaknya pengakit unggas menular di Indonesia, maka sistem perkandangan tertutup, peralatan modern dan *biosecurity* yang tinggi, merupakan keniscayaan

yang harus diimplementasikan di peternakan budi daya ayam ras pedaging. Untuk menerapkan sistem tersebut, membutuhkan kerja sama permodalan dengan perusahaan peternakan dan perusahaan di bidang lain. Saat ini, terutama 80% peternak perorangan masih menggunakan sistem perkandangan terbuka, peralatan manual dan *biosecurity* yang rendah. Hal inilah yang mengakibatkan kerugian bagi peternak perorangan akibat kematian yang tinggi, pertumbuhan ayam yang lambat, dan tidak seragam, serta biaya produksi yang tinggi, sehingga akan berdampak kepada ketidakstabilan harga ayam pedaging hidup.

- Pengendalian terhadap ketidakstabilan harga ayam ras pedaging perlu dilakukan, baik oleh Pemerintah maupun peternak itu sendiri. Baik perorangan, kelompok peternak, maupun gabungan kelompok peternak. Dalam hal ini Pemerintah telah melakukan: (1) Pengaturan *supply-demand* dan distribusi DOC ayam ras pedaging di seluruh Indonesia. Saat ini terhadap 64 perusahaan pembibitan ayam ras di 18 provinsi di Indonesia. (2) Peningkatan produksi jagung dalam negeri sebagai bahan baku utama ayam. (3) Kemudian melakukan sosialisasi yang berkelanjutan sebagai bentuk komunikasi penyampaian informasi dan induksi kepada masyarakat sebagai pemangku kepentingan, terkait isu-isu seperti penggunaan hormon, formalin, ayam tiren. (4) Memberikan pemahaman dan kesadaran masyarakat (*public awareness*) tentang manfaat mengonsumsi pangan asal hewan yang aman, sehat, utuh, dan halal. (5) Serta melakukan promosi secara terus-menerus untuk meningkatkan konsumsi protein hewani per kapita per tahun. Sedangkan yang perlu dilakukan oleh Pemerintah saat ini adalah menyusun kebijakan pengaturan rantai pemasaran atau *Supply Chain Management*, yang mana korporasi memasarkan produk ayam dengan sistem rantai dingin atau *Cold Chain System*, artinya menjual ayam dalam bentuk karkas, baik itu segar maupun frozen, dan produk hasil olahannya seperti sosis, bakso, nugget, dll, sedangkan peternak memasarkan dalam bentuk ayam ras pedaging yang hidup atau live bird. Untuk peternak sendiri, yang perlu dilakukan adalah (1) Memberikan data dan informasi yang akurat tentang kebutuhan, *supply* sudah jelas kebutuhannya berapa di Indonesia ini. sehingga ada kesesuaian di antara *supply* dan *demand*. Dimana produksi DOC ayam

pedaging tahun 2015 itu sekitar 54,4 juta per minggu dan potensi produksi DOC saat ini 73,07 juta per minggu. Sedangkan yang tercatat di Kementerian Pertanian adalah 47 sampai 48 juta. (2) Kemudian meningkatkan sistem manajemen pemeliharaan, *biosecurity*, dan kesehatan di peternakan, mengingat musim kemarau ke hujan, apalagi perubahan iklim global, ini mengakibatkan kondisi kesehatan menurun. (3) Serta menetapkan harga terendah, tertinggi pada ayam ras hidup bersama-sama dengan koperasi.

- Terhadap Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 Pasal 30 ayat (2), maka yang dimaksud dengan kerja sama adalah berupa kemitraan usaha yang dapat dilakukan antar peternak, antara peternak dengan perusahaan peternakan, dan antara peternak dengan perusahaan di bidang lainnya, sesuai Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 Pasal 31 ayat (1). Bentuk kemitraan usaha dapat dilakukan dengan cara bagi hasil, sewa kontrak farming, sumba kontrak, maro hati, inti plasma, dan bentuk lainnya sesuai dengan budaya lokal, dan kebiasaan masyarakat setempat, sesuai Penjelasan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009, Pasal 31 ayat (1) dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2013 tentang Pemberdayaan Peternak. Dalam menyelenggarakan kemitraan usaha peternakan dan kesehatan hewan harus dilakukan dengan pendekatan kekuatan jejaring pelaku usaha, dan sumber daya yang mempertimbangkan aspek kesetaraan dalam berusaha secara proporsional sesuai penjelasan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009, Pasal 30 ayat (2).
- Dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 Pasal 31 ayat (1) dijelaskan bahwa prinsip kemitraan adalah perjanjian antara pihak yang saling memerlukan, memperkuat, menguntungkan, dan berkeadilan. Peran Pemerintah terhadap kemitraan usaha adalah melakukan pembinaan kemitraan secara sehat, meningkatkan sinergi antarpelaku usaha, dan mencegah terjadinya eksploitasi yang merugikan peternak dan masyarakat, serta memperoleh nilai tambah dari kegiatan industri pengelolaan hasil peternakan secara berkeadilan sesuai Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2009 Pasal 76 ayat (2), Pasal 77 ayat (3).
- Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2013, Pasal 30 ayat (2) dijelaskan tentang persyaratan minimal yang harus dimuat di dalam

perjanjian kemitraan secara tertulis, yaitu (a) harga dasar sarana prasarana produksi atau harga jual ternak produk hewan yang dengan pembagian dan bentuk natural, (b) jaminan pemasaran, (c) pembagian keuntungan, dan risiko usaha, (d) penetapan mutu sarana produksi ternak dan produk hewan, dan (e) mekanisme pembayarannya. Dengan kesepakatan tersebut, maka peternak mendapat jaminan dari hasil usaha peternakan. Dalam implementasinya, perjanjian kemitraan itu baik dalam bentuk bagi hasil maupun harga kontrak, perlu terlebih dahulu dipelajari terkait dengan manajemen pemeliharaan dan kondisi pemasaran.

- Dalam pemberlakuan Masyarakat Ekonomi Asean pada awal tahun 2016, maka negara-negara ASEAN berpeluang memasarkan produk hasil olahannya asal unggas ke Indonesia. Hal ini sekaligus menjadi tantangan bagi pelaku perunggasan di Indonesia untuk melakukan pembenahan sistem manajemen dan kesehatan, efisiensi biaya produksi, ayam ras pedaging di peternakan perorangan, kelompok peternak maupun gabungan peternakan, dan korporasi, serta menetapkan standar nasional maupun internasional, seperti Nomor Kontrol Veteriner, halal, HACCP, ISO, dan sebagainya, di industri pengolahan hasil peternakan, agar tercipta daya saing produk hasil pasar panen ayam ras pedaging, baik dalam bentuk karkas maupun produk hasil olahannya, sehingga usaha peternakan dan kesehatan hewan di Indonesia dapat terus bertahan.
- Besar harapan ahli, penjelasan yang ahli sampaikan ini dapat menjadi pertimbangan bahwa Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 serta hasil amandemennya, yaitu Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 pada dasarnya masih sesuai dengan visi, misi, dan tujuan disusunnya Undang-Undang tersebut.
- Menurut pandangan ahli, yang perlu dilakukan adalah menyusun peraturan pelaksanaan dalam bentuk Peraturan Menteri Pertanian yang mengatur supply, demand, dan struktur pasar pasca panen, agar usaha budi daya peternak ayam ras dapat menguntungkan semua pihak.
- Bahwa *index performance* itu merupakan rumus yang disusun untuk mengetahui performance akhir usaha budi daya ayam ras pedaging. Di mana parameter yang diukur itu adalah daya hidup dari ayam umur 1

sampai sekitar 30 sampai 35 hari dan itu sangat terkait dengan kualitas DOC yang dihasilkan, dalam hal ini hasil kajian dari Pemerintah dalam kajian penerapan wajib SNI DOC, itu insya Allah sudah dalam proses pemberlakuan sertifikasi untuk para pembibit (*breeder*) memperoleh sertifikasi sebelum DOC itu dipasarkan. Jadi harus sesuai dengan standar SNI.

- Yang kedua parameternya adalah bobot badan pada usia panen dan itu dikorelasikan dengan jumlah pakan yang diberikan. Artinya, diharapkan jumlah pakan yang minimal, bobot badannya maksimal.
- Sistem perkandangan di peternak, baik itu di peternak rakyat yang ada saat ini masih menggunakan sistem yang manual atau yang menggunakan *open house*. Ini sangat rentan dengan masalah perubahan iklim atau cuaca. Data yang ahli peroleh bahwa penyakit pada akhir tahun 2015 dengan musim hujan yang panjang sampai dengan medio Februari ini, banyak kasus penyakit yang menyerang peternak yang tidak mempunyai sistem kandang tertutup, yang sangat rentan terhadap perubahan iklim.
- Kemudian yang kedua, terkait dengan *feed conversion ratio*. Ini juga salah satu kendala, sehingga kualitas pakan ini menjadi persoalan yang juga memengaruhi *performance* atau bobot hidup yang dihasilkan.
- Parameternya biasanya kalau kita ingin 1,5 kilo pakan itu diharapkan menghasilkan 1,65 dalam waktu jangka 30 sampai 32 hari. Ini kalau kita hitung dengan umur panen yang seragam, ini persoalan lagi kembali karena memang antara fluktuasi harga, sehingga ada kecenderungan peternak itu tidak mudah untuk melepas ayamnya ke pasar karena sangat tergantung dengan harga fluktuasi ayam hidupnya.
- Sehingga di sinilah terjadi rentan waktu pemasaran yang lebih lama, bisa lebih dari 3 atau 4 hari, baru habis satu kandang kapasitas 10.000. Seharusnya, kalau 10.000 habis hanya dalam waktu 1 sampai 2 hari maksimal. Ini yang mengganggu dari perhitungan.
- Sehingga kalau dilihat dari *index performance*-nya kalau ahli hitung, itu peternak saat ini efisien, itu kalau dikatakan mempunyai *index performance* 320 ke atas. Dan ini akan berkontribusi nanti kepada nilai atau HPP (Harga Pokok Produksi) yang lebih efisien.
- Terkait dengan masalah tatanan proses pasca panennya sendiri. Bahwa

untuk ayam pedaging ini, itu sangat rentan dengan harga ayam hidupnya. Fluktuasinya luar biasa sekali. Tetapi kalau kita lihat di pasar, baik itu di supermarket maupun di pasar basah, tidak terjadi fluktuasi harga. Harga itu mungkin ada, tapi tidak banyak fluktuasinya mungkin 1.000 sampai 3.000 rupiah. Tapi kalau di sini bisa sampai Rp5.000 sampai Rp7.000 fluktuasi harganya di tingkat peternak. Artinya, ketergantungan pasar untuk pasar ayam hidup, ini sangat rentan sekali.

- Di sinilah mungkin efisiensi dari perusahaan pembibitan atau perusahaan yang bergerak di rumah potong ayam ini. Itu yang bisa menjaga stabilitas.
- Di sinilah mungkin perlu strategi pemasaran yang kita usulkan, termasuk juga kalau peternak tetap ingin memasarkan dalam bentuk *live birds*, tentu perlu strategi sistem market yang bisa langsung, tidak melalui rantai distribusi yang panjang karena di sinilah terjadi kerentanan terkait dengan rantai pemasaran tadi.
- Di dalam Undang-Undang 18 Tahun 2009, itu pada bagian keempat yang membahas mengenai budi daya Pasal 27 sampai 33 mengenai peran pemerintah itu sudah cukup komprehensif. Terutama pada Pasal 29 ayat (5) menyatakan bahwa Pemerintah berkewajiban untuk melindungi usaha peternakan dalam negeri dari persaingan yang tidak sehat di antara pelaku pasar.
- Mekanisme *floor selling price* belum pernah ditetapkan. Jadi, ini sekarang ini hanya berlaku di pasar dengan harga posko, tapi realisasinya biasanya tetap di harga posko, di bawah harga posko. Artinya, peternak sekarang sudah mulai membangun suatu unit usaha, ini mungkin nanti usulan untuk pemerintah di setiap wilayah daerah, baik kota, kabupaten, provinsi itu sudah ada rumah potong ayam skala kecil. Dan kalau itu bisa dikembangkan untuk memfasilitasi bahwa sekarang yang untuk meningkatkan jumlah ayam dingin maupun ayam frozenya itu ditingkatkan, minimal bertahap begitu. Kalau di beberapa belahan dunia itu, seperti di Brazil itu sudah terbalik, mungkin sudah 60% atau 80% bahkan sudah dalam bentuk karkas.
- Kemudian, yang ahli lihat mekanisme pola kemitraan itu juga sama ahli kira di dalam PP Nomor 6 Tahun 2013 itu sudah dijelaskan mengenai aturan-aturan yang jelas mengenai pola kemitraan itu. Yang menjadi persoalan

sekarang, dari hasil beberapa diskusi dengan pelaku. Yang menjadi kendala adalah sebenarnya sistem yang dibangun saat ini ada 2 sistem kemitraan. Yaitu pertama adalah bagi hasil.

- Oleh karena itu, diharapkan adalah bagaimana kemitraan itu dibangun disesuaikan dengan kemampuan atau kondisi kandang yang ada di peternak tersebut. Jadi jangan memaksakan dia ingin bagi hasil, lebih untung banyak, tetapi kemampuan peralatan, teknologi, dan sebagainya itu tidak memadai. Sehingga peternak bisa mengalami kerugian.

3. Ir. Arief Daryanto, DipAgEc, Mec, Ph.D

- Sub sektor peternakan mempunyai peran yang sangat penting dalam perekonomian Indonesia, baik dalam pembentukan Produk Domestik Bruto dan penyerapan tenaga kerja maupun dalam penyediaan bahan baku industri. Kontribusi PDB sub sektor peternakan terhadap sektor pertanian pada tahun 2014 sebesar 11,84%, sedangkan kontribusi terhadap besaran PDB nasional mencapai 1,58%. Dalam penyerapan tenaga kerja sub sektor peternakan juga mempunyai peranan yang sangat strategis. Menurut hasil sensus pertanian 2013, dari 54,07 juta Rumah Tangga Pertanian di pedesaan dan perkotaan sekitar 23,98% atau 12,97 juta merupakan rumah tangga usaha peternakan.
- Perlu kita ketahui bersama bahwa pada saat ini, daging merupakan komoditas yang paling populer karena 70% dari asupan protein itu untuk daging adalah dari ayam broiler. Untuk meningkatkan kontribusi sub sektor peternakan dalam perekonomian nasional, Pemerintah telah berupaya untuk terus mendorong pengembangan industri peternakan di Indonesia dengan menyediakan berbagai fasilitas, dan dukungan, serta menciptakan iklim yang mendorong tumbuh dan berkembangnya industri peternakan di Indonesia. Namun demikian, tantangan ke depan yang dihadapi bidang peternakan di Indonesia semakin berat, apabila kita tidak bersungguh-sungguh membangun peternakan yang tangguh berbasis sumber daya lokal dan berdaya saing, maka jumlah impor hasil peternakan berupa daging dan susu akan meningkat dengan pesat dari tahun ke tahun. Pada saat ini produksi daging sapi dalam negeri baru mencapai sekitar 65% dari kebutuhan nasional, sedangkan produksi susu dalam negeri baru mencapai

20% dari kebutuhan nasional. Produksi daging ayam dan telur saat ini telah mencapai tahap swasembada. Daging ayam adalah makanan yang paling favorit sebagaimana yang kami tampilkan dalam gambar di atas bahwa 62% protein yang berasal dari komoditas peternakan atau hewani berasal dari daging ayam.

- Untuk meningkatkan daya saing peternakan, maka tidak ada jalan lain, kecuali bersungguh-sungguh dan bekerja keras membangun industri peternakan yang dapat memenuhi permintaan dalam negeri dan sekaligus dapat mengekspor kelebihan hasil produksinya ke negara-negara yang memerlukan dalam rangka pengembangan peternakan yang berdaya saing, berkelanjutan, dan berkeadilan yang berbasis sistem kesehatan hewan yang modern telah diterbitkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan yang kemudian diamandemen sebanyak 19 dari 99 pasalnya atau direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan, di mana sebanyak 80 pasal dari 99 pasal pada Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 masih berlaku. Hadirnya Undang-Undang ini sebagai bentuk perhatian Pemerintah terhadap masalah peternakan dan sistem kesehatan hewan di Indonesia.
- Menyimak Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 *juncto* Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 tentang Tujuan Pengaturan Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan yang ada lima tujuan, sebagaimana dituliskan dalam Pasal 2 ayat (1). Ahli menilai bahwa Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 *juncto* Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014, pada dasarnya jika diimplementasikan dengan konsisten, maka undang-undang tersebut akan menciptakan iklim usaha yang kondusif untuk mengatur penyelenggaraan peternakan yang bertujuan untuk menciptakan pertumbuhan, pemerataan, dan sekaligus untuk peningkatan kesejahteraan peternak dan masyarakat di Indonesia.
- Ahli tidak sependapat dengan para Pemohon yang mendalilkan ketentuan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Peternakan dan Kesehatan hewan telah menimbulkan praktik monopoli, oligopoli, dan kartel oleh para pengusaha, terutama pengusaha besar asing. Frasa integrasi dalam berbagai literatur

yang kami yakini dalam Pasal 2 ayat (1) dimaksudkan sebagai sistem pertanian terpadu atau terintegrasi. Sistem pertanian terpadu adalah sistem yang menggabungkan peternakan konvensional tanaman pangan, hortikultur, perkebunan, perikanan, kehutanan, atau bidang lainnya yang terkait.

- Usaha peternakan yang pada prinsipnya berbasis lahan, sedangkan penggunaan lahan semakin bersaing untuk berbagai keperluan, maka ke depan pengembangannya diarahkan pada sistem pertanian terintegrasi atau terpadu antara ternak dan tanaman. Keterpaduan tersebut merupakan suatu faktor pemicu dalam mendorong pertumbuhan pendapatan masyarakat tani dan pertumbuhan ekonomi wilayah dengan cara yang berkelanjutan.
- Konsep pertanian terpadu telah diterapkan di Indonesia sejak lama. Pada tahun 1970-an diperkenalkan sistem usaha tani terpadu yang didasarkan pada hasil-hasil pengkajian, dan penelitian, dan kemudian secara bertahap muncul istilah-istilah pola tanam (*cropping pattern*), pola usaha tani (*cropping system*), sampai akhirnya muncul istilah sistem usaha tani (*farming system*), dan akhirnya muncul istilah sistem tanaman ternak (*crop livestock system*) yang disingkat dengan CLS.
- Sistem CLS yang merupakan kegiatan yang terintegrasi atau kombinasi kegiatan pemeliharaan ternak dan bercocok tanam dinilai sangat menguntungkan petani dan peternak karena dengan sistem ini terjadi pengurangan biaya produksi, peningkatan penghasilan tambahan dari tanaman atau hasil ikutannya, mempunyai potensi mempertahankan kesehatan dan fungsi ekosistem, dan mempunyai kemandirian yang tinggi dalam penggunaan sumber daya, mengingat nutrisi dan energi saling mengalir antara tanaman dan ternak. Bahkan ternak dari tanaman dapat berupa limbah dan hasil sampingan agro industri yang digunakan untuk ternak.
- Sistem budi daya ternak yang terintegrasi dengan tanaman merupakan model bisnis yang telah banyak diterapkan di Indonesia. Sebagai contoh di Bali, sistem pertanian yang terintegrasi ini disebut dengan Sistem Pertanian Terintegrasi, disingkat dengan Simantri. Simantri mengintegrasikan kegiatan sektor pertanian dengan sektor pendukungnya, baik secara

vertikal maupun horizontal sesuai potensi masing-masing wilayah dengan mengoptimalkan pemanfaatan sumber daya lokal yang ada.

- Kegiatan integrasi atau keterpaduan yang dilaksanakan juga berorientasi pada usaha pertanian tanpa limbah atau zero waste dan menghasilkan 4F. *Food* (pangan), *feed* (pakan), *fertilizer* (pupuk), dan *fuel* untuk energi yang berasal dari tanaman.
- Kegiatan utama adalah mengintegrasikan usaha budi daya tanaman dan ternak, di mana limbah tanaman diolah untuk pakan ternak dan cadangan pakan pada musim kemarau dan limbah ternak diolah menjadi bio gas, bio urine, pupuk organik, dan bio pestisida. Contoh model Simantri yang kami sampaikan tadi dapat dijelaskan dengan gambar satu ini yang telah diaplikasikan di Provinsi Bali sejak tahun 2000-an.
- Terkait dengan ketentuan Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang *a quo*, yang juga dimohonkan pengujian oleh Pemohon, menurut pertimbangan ahli bahwa ketentuan ini telah sejalan dengan pengaturan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal yang mengatur bahwa setiap orang, baik warga negara Indonesia maupun warga negara asing berhak untuk melakukan penanaman modal atau investasi di Indonesia setelah memenuhi persyaratan sesuai dengan peraturan yang berlaku.
- Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 menyatakan bahwa perorangan warga Indonesia atau badan hukum Indonesia, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat melakukan kerjasama dengan pihak asing, sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang penanaman modal dan peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait. Dengan demikian, dalil Para Pemohon yang menyatakan bahwa Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang *a quo* bertentangan dengan Pasal 28C ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 33 ayat (1) dan ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 adalah pernyataan yang tidak tepat, mengingat tujuan diselenggarakan penanaman modal di Indonesia telah diatur dalam Undang-Undang Penanaman Modal Nomor 25 Tahun 2007, sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 3 ayat (2) bahwa tujuan penanaman modal antara lain adalah untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional, menciptakan lapangan kerja, meningkatkan pembangunan ekonomi berkelanjutan, meningkatkan kemampuan daya saing dunia usaha

nasional, meningkatkan kapasitas dan kemampuan teknologi nasional, mendorong pengembangan ekonomi kerakyatan, mengolah ekonomi potensial menjadi kekuatan ekonomi riil dengan menggunakan dana yang berasal, baik dari dalam negeri maupun dari luar negeri, dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

- Dalam Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 juga dinyatakan bahwa penanaman modal diselenggarakan berdasarkan atas asas kepastian hukum, keterbukaan, akuntabilitas, perlakuan yang sama, dan tidak membedakan asal negara, kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, dan keseimbangan, kemajuan, dan kesatuan ekonomi nasional.
- Di samping itu, pengembangan penanaman modal bagi usaha mikro kecil, menengah, dan koperasi menjadi bagian dari kebijakan dasar penanaman modal. Oleh karena itu, hal tersebut telah sejalan dengan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945.
- Tidaklah tepat kalau tuduhan pelanggaran berupa tindakan monopoli dan kartel ke dalam pengaturan kebebasan penanaman modal di bidang peternakan dan kesehatan hewan yang diatur dalam Undang-Undang *a quo*. Pengaturan kebebasan dalam penanaman modal di bidang peternakan dan kesehatan hewan telah dijamin oleh peraturan perundang-undangan di Indonesia. Jika terjadi praktik penyimpangan di lapangan, yang berupa tindakan monopoli dan kartel, hal ini adalah sebuah pelanggaran terhadap Undang-Undang larangan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Penegakan terhadap pelanggaran berupa tindakan atau praktik monopoli adalah ranah KPPU (Komisi Pengawas Persaingan Usaha) untuk menegakkan pelaksanaan Undang-Undang larangan praktik monopoli dan persaingan usaha yang tidak sehat.
- Adanya pemahaman yang salah tentang konsep atau pendekatan vertikal, integrasi atau koordinasi dalam industri perunggasan. Industri perunggasan yang didominasi oleh ayam broiler merupakan produk pangan yang memiliki prospek pasar yang sangat menjanjikan dalam pasar Masyarakat Ekonomi Asia, yang telah berlaku sejak 31 Desember 2015 yang lalu. MEA sebagai pasar regional yang terintegrasi memiliki potensi yang luar biasa,

di mana 10 negara ASEAN bergabung menjadi satu kesatuan masyarakat ekonomi dengan total populasi lebih dari 600 juta. Total GDP sekitar US\$2,5 triliun dengan total perdagangan intra regional sebesar US\$1 triliun.

- Permintaan terhadap produk-produk peternakan unggas di masa yang akan datang, selalu meningkat karena beberapa faktor utama. Yang pertama, penambahan penduduk, penambahan pendapatan. Semakin banyaknya penduduk kelas menengah, urbanisasi, dan perubahan gaya hidup atau *life style*. Harapan hidup kita juga semakin besar dan penduduk usia tua juga semakin bertambah banyak. Yang kedua, permintaan terhadap makanan siap masak, *ready to cook* dan siap santap atau *ready to eat* juga meningkat. Kemudian juga semakin banyaknya *quick service restaurant*, pasar swalayan dan *hypermarket* yang menawarkan beragam komoditas dan produk olahan unggas. Keempat, semakin banyak konsumen terkait dengan alasan kesehatan beralih dari daging merah ke daging ayam. Yang kelima, daging ayam dan telur memiliki peran sebagai penyedia protein hewani yang paling murah dibandingkan dengan daging-daging yang lain.
- Indonesia pada saat ini dinilai telah berhasil mengembangkan integrasi ke belakang atau *backward* integration melalui pengembangan industri pembibitan, *hatchery/breed development* dan pakan ternak. Namun demikian, kita belum banyak menggarap upaya peningkatan nilai tambah industri ini, melalui pengembangan industri hilirnya atau *forward integration*.
- Integrasi ke depan merupakan upaya untuk meningkatkan nilai tambah melalui kegiatan pengolahan, penyimpanan, pengemasan, dan permerkkan atau branding. Pada saat ini, 90% komoditas ayam masih diperdagangkan dalam bentuk hidup atau live bird dan dipasarkan dalam pasar basah atau pasar tradisional. 10% sisanya diperdagangkan sebagai ayam potong atau *slaughtered birds* dalam bentuk beku (*frozen*) atau dalam bentuk olahan seperti misalnya *burger, nugget, kiev, bologna, smoked chicken, sate, sosis, dan bakso* yang dipasarkan di pasar modern, supermarket, hypermarket, dan juga resto cepat saji. Dengan demikian tingkat integrasi vertikal industri ayam ras Indonesia berdasarkan *benchmark* yang ada relatif masih sangat rendah, kurangnya diferensiasi produk dalam industri

ayam ras, tentu saja akan menghambat terjadinya peningkatan nilai tambah.

- Karena faktor rendahnya intergrasi industri ayam ras ini, maka saat ini karena kondisinya terjadi *excess supply*, kalau terjadi terjadi *excess supply*, LB di pasar basah, maka harga dengan mudah tertekan ke bawah. Beda halnya kalau ayam ini dipasarkan dalam bentuk *frozen* melalui RPA. Maka kalau ketika harga rendah, maka ayam bisa disimpan dan kemudian bisa membangun *buffer stock* atau *stock pile*.
- Dalam konteks ini, Pemerintah daerah khusus Ibukota DKI Jakarta telah memiliki peraturan daerah Perda Provinsi DKI Jakarta Nomor 4 Tahun 2007 tentang pengendalian pemeliharaan unggas dan peredaran unggas. Perda tersebut melarang memasukkan ayam hidup ke DKI Jakarta. Namun, perda ini belum diimplementasikan atau ditunda. Jika perda tersebut diberlakukan, maka stabilisasi harga ayam dan daging ayam dapat lebih mudah dilaksanakan. Daging ayam yang dihasilkan akan lebih sehat, lebih bersih, dan lebih aman dikonsumsi.
- Kita juga dapat belajar bagaimana negara-negara pengeksportir seperti Thailand, Brazil, dan Argentina yang berhasil meningkatkan daya saing perunggasan mereka. Mereka adalah eksportir utama produk daging ayam ras. Kunci keberhasilan mereka antara lain adalah adanya iklim sesuai untuk membuat biaya pengelolaan kandang menjadi lebih murah, biaya tenaga kerja yang rendah, adanya dukungan kuat produksi jagung, dan kedelai lokal yang melimpah, adanya produksi yang terintegrasi antara perusahaan inti dan peternak plasma, dapat menggunakan skema koperasi, adanya perusahaan besar dengan manajemen yang baik, peralatan modern, inovatif, dan berbasis pasar, dan juga adanya iklim investasi yang kondusif. Modal sistem, *contract farming* atau sistem kemitraan memberikan nuansa pertumbuhan dan pemerataan atau pertumbuhan ekonomi yang inklusif dalam industri peternakan unggas.
- Pada saat ini, 70% sampai 80% kegiatan industri ayam broiler nasional dilaksanakan secara kemitraan antara integrator dan peternak plasma. Persoalan mendasar saat ini adalah bagaimana industri perunggasan Indonesia bisa menjadi efisien kalau isu monopoli dan kartel masih terus menghantui *stakeholder* yang ada di dalam industri perunggasan nasional.

Cara pandang yang salah terhadap keberadaan integrator di satu sisi dan peternakan rakyat di sisi lain mungkin harus diperbaiki, terutama dalam melihat secara jujur penyebab terjadinya disparitas dalam harga *input* dan harga *output*. Banyak faktor yang menentukan daya saing dan efisiensi komoditas dan produk daging dan telur ayam.

- Campur tangan Pemerintah merupakan keniscayaan. Pemerintah perlu mengarahkan peternak rakyat *broiler* mandiri yang belum berorientasi pada *cost efficiency*, diberikan insentif untuk berkonsolidasi dengan menerapkan pola jaringan koperasi atau usaha bersama yang lebih optimal. Selama ini persoalan dasar daripada para peternak rakyat skala kecil adalah keterbatasan akses kepada permodalan. Upaya Pemerintah diperlukan juga dalam menangani faktor sensitif industri perunggasan, seperti jaminan harga bibit dan harga pakan yang relatif stabil. Daya saing industri ini harus ditingkatkan untuk menghadapi derasnya terpaan badai produk unggas impor yang dihasilkan dengan biaya produksi demikian rendah di negara-negara maju. Saat ini di dunia terjadi surplus daging ayam.
- Selama ini, sedikit sekali anggaran Pemerintah, APBN dan APBD yang dialokasikan ke subsektor peternakan unggas. Prioritas utama alokasi anggaran Pemerintah di sektor peternakan selama ini lebih banyak untuk mendukung program pencapaian swasembada daging sapi. Hal ini ironis karena ternyata dengan alokasi dana Pemerintah yang sangat besar untuk pengembangan sapi, ternyata jumlah populasi sapi bukannya meningkat, tetapi malahan sempat berkurang. Sementara subsektor perunggasan, terutama daging ayam dan telur yang tidak mendapatkan alokasi anggaran pemerintah yang memadai selama ini, malah mampu mencapai tingkat swasembada. Karena itu, ke depan, Pemerintah harus hadir dalam mencari solusi permasalahan yang terjadi dalam subsektor perunggasan.
- Beberapa tahun terakhir ini, industri ayam broiler mengalami kerugian yang sangat besar karena terjadinya fenomena kelebihan suplai. Kerugian ini tidak hanya diderita oleh peternak perorangan, tetapi juga perusahaan-perusahaan. Bahkan ada beberapa perusahaan besar yang menderita kerugian sangat besar dan ada yang kemudian diakuisisi oleh perusahaan lain dan bahkan ada yang bangkrut.
- Kesalahan perhitungan, kesalahan antisipasi proyeksi, dan informasi yang

tidak terbuka atau tidak transparan tentang kebutuhan dan realisasi impor GPS (*Grand Parent Stock*) dan *Parent Stocks* merupakan pangkal persoalan terjadinya fenomena *excess supply* dan harga ayam hidup atau *live birds* di tingkat kandang yang tidak memberikan keuntungan yang layak bagi para peternak, terutama peternak berskala kecil. Bahkan banyak peternak skala kecil yang tidak lagi meneruskan usahanya alias bangkrut.

- Dalam rangka menyeimbangkan kembali penawaran dan permintaan ayam broiler, Ditjen Peternakan dan Kesehatan Hewan telah menetapkan langkah-langkah strategis, antara lain sedang menghitung ulang atau membenahi database perunggasan. Hal ini dilakukan untuk memastikan produksi dan distribusi bibit *broiler*, termasuk *layer* dan berapa share masing-masing produsen bibit. Hal ini sangat penting untuk mengambil keputusan yang akan diambil terhadap persoalan harga yang selama ini diyakini karena kelebihan suplai. Selain itu, Ditjen PKH juga telah mengambil keputusan untuk mengafkir dini *parent stocks* yang terbagi menjadi 3 tahap, masing-masing 2 juta ekor, tetapi sampai tahap 2 dihentikan oleh KPPU. KPPU menilai bahwa 12 perusahaan atau breeder besar melakukan kartel pemotongan afkir dini yang kemudian mengakibatkan naiknya harga ayam, sehingga konsumen membayar lebih mahal. Oleh karena itu, kebijakan afkir dini pemotongan *parent stocks* ini dihentikan.
- Kalau kita ketahui bahwa penghasil *Great Grand Parent Stock* (GGPS) itu hanya satu perusahaan. Kemudian, ada 14 perusahaan GPS di 7 provinsi, kemudian di bawahnya perusahaan *parent stocks* ada 64 perusahaan di 17 provinsi. Kemudian di di usaha ternak, itu ada kandang yang dioperasikan oleh integrator, kemudian ada kontrak farming atau kemitraan, dan juga *independent broiler*. Di wet market, 90% komoditas ayam yang dijual di pasar itu adalah dalam bentuk *live birds*. Yang dipotong itu baru sekitar 10%.
- Oleh karena itu ke depan, kalau ingin mengefektifkan stabilisasi harga di Indonesia, pilihannya dua. Yang pertama, dilakukan market *intelligence* dan juga mengatur data yang ada secara *real time*, dan kemudian semua pihak mengetahui secara transparan. Dan yang kedua, meniru negara-negara pengekspor, dan juga Vietnam. Vietnam negara yang kecil, tetapi di Ho Chi

Minh itu 100% ayam itu tidak boleh dijual *live birds*. Semuanya dalam bentuk beku, ya karkas beku, chill, dan lain sebagainya. Oleh karena itu, stabilisasi harga bisa disampaikan dan diefektifkan.

- Oleh karena itu bahwa sebenarnya perusahaan kecil, perusahaan menengah, peternak skala kecil, dan juga korporasi sebenarnya saling membutuhkan dalam hal ini. Oleh karena itu, perlu regulasi yang sangat tegas dan juga perlu regulasi yang sangat komprehensif. Dan terkait perkenaan kontrak atau kemitraan, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009, dimana ketentuan Pasal 31-nya telah diamandemen dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 telah mengatur sebagai berikut. Pasal 31, *“Peternak dapat melakukan kemitraan usaha di bidang budi daya ternak berdasarkan perjanjian yang saling memerlukan, memperkuat, menguntungkan, menghargai, bertanggung jawab, ketergantungan, dan berkeadilan, dan seterusnya.”*
- Kemudian kemitraan dalam bidang peternakan juga diatur lebih terperinci dalam Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2013 tentang Budi Daya Hewan Peliharaan, Pasal 18 sampai 21. Jadi sebenarnya regulasi terkait dengan kemitraan ini sudah sangat banyak. Dan kemudian kalau dinyatakan ternyata bahwa peraturan tentang pelaksanaan kemitraan, walaupun telah tersedia atau kita mempunyai juga Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 1997 tentang Kemitraan. Kalaupun belum mencukupi, ke depan sebaiknya dibuat Undang-Undang yang secara khusus mengatur dengan lebih rinci terkait dengan kemitraan usaha di bidang peternakan. Misalnya Undang-Undang Kemitraan (*contract farming act*). Di berbagai negara undang-undang ini ada. Ya, *contract farming act* atau Undang-Undang Kemitraan Peternakan. Atau kalau perlu, Undang-Undang Kemitraan Unggas karena peternakan dan katakanlah unggas dengan komoditi peternakan yang lain itu sifatnya berbeda karena unggas ini veritable dan umurnya 35 hari, sehingga perputarannya sangat cepat.
- Ahli menyarankan agar dibentuk undang-undang baru yang melengkapi. Seperti yang disebut dengan *livestock contract farming act* atau *poultry contract farming act*, atau *Livestock Marketing Fairness Act*, atau *poultry marketing farmers act*. Karena kadangkala di peternakan ini karena Undang-Undangnya menyangkut peternakan, stakeholdernya berbeda,

karakteristiknya berbeda, maka pasal yang satu disetujui oleh peternak yang lain, tapi peternak yang lain tidak berbahagia dengan itu.

- Oleh karena itu, kekhususan Undang-Undang terkait dengan *poultry*, baik itu yang bersifat *contract farming act*, atau *poultry marketing fairness act* merupakan pilihan ke depan yang bisa kita jalankan.
- Berbeda dengan industri-industri yang lain. Industri ini adalah kompleks, volatile, dan juga *uncertainty*-nya itu luar biasa besar. Sebagai contoh untuk menghasilkan DOC saat ini misalnya, itu butuh 3 tahun sebelumnya. Ada GGPS, ada GPS, ada PS.
- Sekarang dengan adanya respons perusahaan dan juga para peternak karena tahun 2012 itu harga sangat tinggi. Kemudian dicanangkan program double consumption, maka import GPS and import PS itu juga tumbuh dengan sangat signifikan. Sehingga kalau kita hitung kebutuhan potensi atau potensi produksi saat ini Rp72.000.000,00 per minggu, sementara kebutuhannya Rp42.000.000,00 per minggu. Kalau ini tidak kita atasi, akan terjadi persoalan *over supply*.
- Oleh karena itu, solusinya memang ada solusi jangka pendek, ada solusi jangka menengah, dan solusi jangka panjang. Menengah panjang tadi terkait dengan penambahan Undang-Undang dan juga regulasi dan lain sebagainya.
- Pilihannya memang di dalam dunia perunggasan ini ada 2. Diserahkan kepada pasar bebas, mekanisme *supply-demand*. Atau dengan suplai manajemen. Yang pertama adalah ekspansi promosi. Jadi selama ini ada sebagian masyarakat yang barangkali perlu edukasi, promosi, lebih senang beli pulsa daripada beli daging ayam. Kita sekarang mengalami *over supply*, tetapi 1/3 anak-anak Indonesia itu malnutrisi. Artinya bahwa penanganannya harus holistik komprehensif, tidak parsial.

[2.4] Menimbang bahwa Dewan Perwakilan Rakyat telah menyampaikan keterangan lisan pada persidangan tanggal 1 Desember 2015 dan menyerahkan keterangan tertulis tanpa tanggal bulan November 2015 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 26 Februari 2016 yang pada pokoknya menyatakan sebagai berikut:

A. KETENTUAN UU NAKESWAN YANG DIMOHONKAN PENGUJIAN TERHADAP UUD 1945

Pemohon dalam permohonannya mengajukan pengujian atas Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 30 ayat (2) UU Nakeswan yang berbunyi sebagai berikut:

1. Pasal 2 ayat (1):

“Peternakan dan kesehatan hewan dapat diselenggarakan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dilaksanakan secara tersendiri dan/atau melalui integrasi dengan budi daya tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, perikanan, kehutanan, atau bidang lainnya yang terkait.”

2. Pasal 30 ayat (2):

“Perorangan warga negara Indonesia atau badan hukum Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat melakukan kerja sama dengan pihak asing sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang penanaman modal dan peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait.”

Pemohon beranggapan ketentuan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 30 ayat (2) UU Nakeswan bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 33 ayat (1) *juncto* ayat (4) UUD 1945.

B. HAK DAN/ATAU KEWENANGAN KONSTITUSIONAL YANG DIANGGAP PEMOHON TELAH DIRUGIKAN OLEH BERLAKUNYA PASAL 2 AYAT (1) DAN PASAL 30 AYAT (2) UU NAKESWAN

Pemohon dalam permohonan *a quo* mengemukakan bahwa hak konstitusionalnya telah dirugikan dan dilanggar atau setidaknya potensial yang menurut penalaran wajar dapat dipastikan atau terjadi kerugian oleh berlakunya atas Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 30 ayat (2) UU Nakeswan dengan alasan-alasan yang pokoknya sebagai berikut:

1. Bahwa frasa *“... atau melalui integrasi dengan budi daya tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, perikanan, kehutanan, atau bidang lainnya yang terkait”* dalam Pasal 2 ayat (1) UU Nakeswan telah menciptakan monopoli usaha peternakan karena seseorang atau korporasi besar dapat melakukan usaha peternakan dari hulu sampai

dengan hilir dari mulai pembibitan/*day of chick*, budi daya, pengadaan pakan, peralatan peternakan, pemasaran dan lain-lain secara integrasi.

2. Bahwa hal tersebut bertentangan dengan UUD 1945 terutama Pasal 33 ayat (1) yang berbunyi: *Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan* dan ayat (4) yang berbunyi: *Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.*
3. Bahwa dengan adanya integrasi dalam bidang peternakan telah menciptakan praktik monopoli yang dilakukan oleh korporasi-korporasi besar karena dengan permodalan yang besar, mereka dapat melakukan usaha peternakan dari mulai pembibitan/*day of chick*. Budi daya, pengadaan pakan, peralatan peternakan dan pemasaran secara integrasi, dengan demikian mereka dapat mengendalikan harga, stok daging/ayam dan lain-lain, sehingga peternak rakyat dalam hal ini peternak unggas rakyat tidak dapat bersaing dengan korporasi-korporasi besar tersebut. Hal ini menimbulkan penguasaan dibidang peternakan dari hulu sampai hilir oleh beberapa korporasi-korporasi besar dan menimbulkan praktek monopoli, oligopoli, dan kartel seperti yang terjadi sekarang ini di bidang perunggasan, yang bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
4. Bahwa Pasal 30 ayat (2) UU Nakeswan telah dimanfaatkan oleh para pemodal asing dengan dalih melakukan kerja sama dengan warga negara Indonesia, dapat mendirikan perusahaan-perusahaan di bidang perunggasan termasuk budi daya, pemasaran, pakan, peralatan peternakan, dll. Dengan masuknya pemodal asing, usaha ternak unggas yang dahulu banyak dibudidaya oleh para peternak rakyat di pedesaan baik perseorangan, Usaha Kecil Menengah (UKM) maupun koperasi secara mandiri, kini telah dibudi daya oleh korporasi dalam skala besar.
5. Bahwa cita-cita dan tujuan negara untuk mensejahterakan rakyat secara luas dengan menggunakan manajemen ekonomi kerakyatan (ekonomi pancasila) sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 33 UUD 1945 telah

dirusak dengan diberlakukannya Undang-Undang Peternakan Dan Kesehatan Hewan dalam hal ini Pasal 30 ayat (2). Dengan munculnya korporasi-korporasi besar telah banyak menyingkirkan dan mematikan usaha peternakan unggas rakyat, hal tersebut disebabkan persaingan dalam budidaya, perebutan pangsa pasar, dan terjadinya praktek monopoli, oligopoli, dan kartel, yang hanya dinikmati oleh korporasi-korporasi besar dan segelintir orang saja. Apabila hal tersebut terus dibiarkan, sangat dimungkinkan budidaya ternak unggas rakyat akan mati dan hilang dari pasaran baik di pasar-pasar tradisional maupun pasar modern dan cita-cita negara untuk mensejahterakan rakyat tidak akan tercapai.

6. Bahwa masuknya korporasi asing di bidang perunggasan dengan mendirikan korporasi-korporasi berskala besar dan multinasional, telah menghambat dan menyingkirkan para peternak unggas rakyat, yang notabene mempunyai hak untuk mengembangkan diri sebagaimana dijamin dalam Pasal 28C UUD 1945.
7. Bahwa Pasal 30 ayat (2) UU Nakeswan telah membuka celah masuknya pihak asing untuk melakukan usaha dibidang peternakan termasuk budidaya peternakan unggas, melalui kerjasama dengan warga negara Indonesia, dimana dalam pasal tersebut terdapat frasa "...dapat melakukan kerjasama dengan pihak asing..", sedangkan Pasal 30 ayat (1) secara tegas melarang orang asing atau korporasi asing untuk melakukan budidaya peternakan. Hal ini berarti terjadi pertentangan atau inkonsistensi antara Pasal 30 ayat (1) dengan ayat (2) UU Nakeswan.
8. Bahwa Pasal 30 ayat (2) UU Nakeswan juga tidak sejalan dengan harapan pemerintah untuk memberdayakan masyarakat sebanyak-banyaknya untuk menyelenggarakan budi daya ternak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 ayat (1) UU Nakeswan yang menyebutkan *Pemerintah dan daerah mengupayakan agar sebanyak mungkin warga masyarakat menyelenggarakan budi daya ternak.*
9. Bahwa maksud dan tujuan Pasal 32 ayat (1) UU Nakeswan tersebut diatas, sangatlah sulit untuk dipenuhi dan tidak akan berhasil apabila kondisi pasar ternak tidak mendukung budidaya peternakan unggas rakyat, oleh karena kalah bersaing dengan korporasi-korporasi besar,

adalah tugas dan kewajiban pemerintah sebagai regulator untuk mengatur pola segmentasi pasar peternak budidaya unggas rakyat dengan peternak unggas yang dilakukan oleh korporasi-korporasi besar, pola segmentasi pasar dimaksudkan untuk melindungi budidaya ternak unggas rakyat dan menarik sebanyak mungkin warga masyarakat menyelenggarakan budidaya ternak unggas rakyat, dengan membagi 2 (dua) segmentasi pasar:

- a. Untuk budidaya peternakan unggas rakyat dikhususkan mengisi pasokan kebutuhan pasar dalam negeri.
- b. Untuk budidaya ternak unggas yang dilakukan oleh korporasi/PMA/PMDN dikhususkan untuk pasar luar negeri/berorientasi ekspor.

C. KETERANGAN DPR RI

Terhadap dalil para Pemohon sebagaimana diuraikan dalam Permohonan *a quo*, DPR-RI menyampaikan keterangan sebagai berikut:

1. Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Para Pemohon

Menanggapi permohonan Pemohon *a quo*, DPR berpandangan bahwa Pemohon harus dapat membuktikan terlebih dahulu apakah benar para Pemohon sebagai pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan atas berlakunya ketentuan yang dimohonkan untuk diuji, khususnya dalam mengkonstruksikan adanya kerugian terhadap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya sebagai dampak dari diberlakukannya ketentuan yang dimohonkan untuk diuji. Karena, DPR berpandangan secara formil tidak ada kerugian secara normatif yang terbukti yang dapat menimbulkan kerugian secara konstitusional bagi Pemohon. Pasal-pasal *a quo* tidak bertentangan dengan UUD 1945. Jika kerugian itu secara praktik bukan masalah kerugian dan kewenangan konstitusional.

Terhadap kedudukan hukum (*legal standing*) tersebut, DPR menyerahkan sepenuhnya kepada Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang mulia untuk mempertimbangkan dan menilai apakah para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) atau tidak sebagaimana yang diatur oleh Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang tentang

Mahkamah Konstitusi dan berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 dan Nomor 011/PUU-V/2007.

2. Pengujian UU Nakeswan

Terhadap permohonan pengujian Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 30 ayat (2) UU Nakeswan, DPR menyampaikan keterangan sebagai berikut:

- a. Republik Indonesia merupakan negara kepulauan yang memiliki kekayaan keanekaragaman hayati yang sangat besar (*mega biodiversity*) berupa sumber daya hewan dan tumbuhan, sebagai anugerah sekaligus amanah Tuhan Yang Maha Esa. Kekayaan tersebut perlu dimanfaatkan dan dilestarikan dalam mewujudkan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia, sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945.
- b. Dalam rangka memanfaatkan dan melestarikan keanekaragaman hayati tersebut diselenggarakan peternakan dan kesehatan hewan secara sendiri maupun terintegrasi dengan budi daya tanaman pertanian, perkebunan, perikanan, dan kehutanan; dengan pendekatan sistem agrobisnis peternakan dan sistem kesehatan hewan; serta penerapan asas kemanfaatan dan keberlanjutan, keamanan dan kesehatan, kerakyatan dan keadilan, keterbukaan dan keterpaduan, kemandirian, kemitraan, dan keprofesionalan.
- c. Bahwa DPR tidak sependapat terkait para pemohon yang mendalilkan ketentuan Pasal 2 ayat (1) UU Nakeswan telah menciptakan monopoli usaha peternakan. Terhadap dalil para pemohon tersebut, DPR berpandangan, bahwa ketentuan Pasal 2 ayat (1) UU Nakeswan yang mengatur mengenai penyelenggaraan peternakan dan kesehatan hewan yang terintegrasi, dimaksudkan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas sumber daya hewan; menyediakan pangan yang aman, sehat, utuh, dan halal; meningkatkan derajat kesehatan masyarakat, hewan, dan lingkungan; menyediakan jasa dan bahan baku industri; mengembangkan ilmu pengetahuan dan teknologi; meningkatkan pendapatan dan devisa negara; serta memperluas kesempatan berusaha, sebagaimana dimaksud dalam tujuan pengaturan UU Nakeswan.

- d. Bahwa perlu dipahami para Pemohon, ketentuan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang *a quo* menyatakan:

“Peternakan dan kesehatan hewan dapat diselenggarakan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dilaksanakan secara tersendiri dan/atau melalui integrasi dengan budi daya tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, perikanan, kehutanan, atau bidang lainnya yang terkait”.

Ketentuan tersebut jelas bukan untuk mendorong terjadinya monopoli dalam usaha peternakan dan kesehatan hewan, namun dimaksudkan untuk menjamin tujuan penyelenggaraan peternakan dan kesehatan hewan yakni:

- 1) mengelola sumber daya hewan secara bermartabat, bertanggung jawab, dan berkelanjutan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat;
- 2) mencukupi kebutuhan pangan, barang, dan jasa asal hewan secara mandiri, berdaya saing, dan berkelanjutan bagi peningkatan kesejahteraan peternak dan masyarakat menuju pencapaian ketahanan pangan nasional;
- 3) melindungi, mengamankan, dan/atau menjamin wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dari ancaman yang dapat mengganggu kesehatan atau kehidupan manusia, hewan, tumbuhan, dan lingkungan; dan
- 4) mengembangkan sumber daya hewan bagi kesejahteraan peternak dan masyarakat; dan memberi kepastian hukum dan kepastian berusaha dalam bidang peternakan dan kesehatan hewan.

Oleh karena itu tidak benar anggapan para pemohon bahwa pasal *a quo* dianggap melanggar/bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 33 ayat (1) UUD 1945.

- e. Bahwa dalil para Pemohon yang menyatakan bahwa Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang *a quo* sepanjang frasa “...atau melalui integrasi...” dan frasa “... atau bidang lainnya yang terkait” telah menciptakan monopoli usaha peternakan dari hulu sampai dengan hilir mulai dari pembibitan/*day of chick*, budidaya, pengadaan pakan, peralatan peternakan, pemasaran dan lain-lain secara terintegrasi adalah tidak

tepat. Bahwa jika melihat ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang *a quo* dijelaskan bahwa: "*Peternakan adalah segala urusan yang berkaitan dengan sumber daya fisik, benih, bibit dan/atau bakalan, pakan, alat dan mesin peternakan, budi daya ternak, panen, pascapanen, pengolahan, pemasaran, dan pengusahaannya*". Ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang *a quo* tersebut diatas telah mencakup keseluruhan bidang usaha peternakan dari hulu sampai dengan hilir. Bahwa jika melihat secara utuh substansi Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang *a quo*, maka frasa "...atau melalui integrasi..." dan "...atau bidang lainnya yang terkait" haruslah dimaknai sebagai bidang usaha lain di luar usaha peternakan dan kesehatan hewan yang terintegrasi dengan usaha peternakan dan kesehatan hewan. Oleh karena itu, DPR berpandangan bahwa para Pemohon telah keliru memahami substansi Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang *a quo* dan karenanya dalil para Pemohon tersebut harus ditolak.

- f. Bahwa terkait dengan ketentuan Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang *a quo* yang juga dimohonkan pengujian oleh Pemohon, perlu dipahami dahulu isi ketentuan Pasal 30 ayat (2) UU Nakeswan yang menyatakan: "*Perorangan warga Negara Indonesia atau badan hukum Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat melakukan kerja sama dengan pihak asing sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang penanaman modal dan peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait*". Ketentuan Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang *a quo* mengandung makna bahwa norma tersebut merupakan pengaturan mengenai kebebasan setiap orang untuk melakukan usaha di bidang peternakan dan kesehatan hewan di Indonesia. Ketentuan ini telah sejalan dengan pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal yang mengatur bahwa setiap orang baik warga Negara Indonesia maupun warga negara asing berhak untuk melakukan penanaman modal (investasi) di Indonesia.
- g. Bahwa dalil para Pemohon yang menyatakan bahwa Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang *a quo* bertentangan dengan Pasal 33 UUD 1945 adalah anggapan yang tidak tepat, mengingat tujuan

diselenggarakannya penanaman modal di Indonesia sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Penanaman Modal adalah untuk menjadi bagian dari penyelenggaraan perekonomian nasional dan ditempatkan sebagai upaya untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional, menciptakan lapangan kerja, meningkatkan pembangunan ekonomi berkelanjutan, meningkatkan kapasitas dan kemampuan teknologi nasional, mendorong pembangunan ekonomi kerakyatan, serta mewujudkan kesejahteraan masyarakat dalam suatu sistem perekonomian yang berdaya saing. Lebih lanjut, konstitusi mengamanatkan agar pembangunan ekonomi nasional harus berdasarkan prinsip demokrasi yang mampu menciptakan terwujudnya kedaulatan ekonomi Indonesia. Keterkaitan pembangunan ekonomi dengan pelaku ekonomi kerakyatan dimantapkan lagi dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor XVI Tahun 1998 tentang Politik Ekonomi Dalam Rangka Demokrasi Ekonomi sebagai sumber hukum materiil. Dengan demikian, pengembangan penanaman modal bagi usaha mikro, kecil, menengah, dan koperasi menjadi bagian dari kebijakan dasar penanaman modal. Oleh karena itu, hal tersebut telah sejalan dengan pengaturan Pasal 33 UUD 1945.

- h. Bahwa DPR berpandangan, seandainya ketentuan Pasal 30 ayat (2) UU *a quo* ini dicabut maka akan terjadi pelanggaran terhadap Undang-Undang, khususnya Undang-Undang Penanaman Modal dan dikhawatirkan akan menimbulkan keguncangan bagi kepastian hukum dan kepastian berusaha di Indonesia akibat larangan investasi di Indonesia serta akan membawa dampak yang lebih besar bagi ekonomi Indonesia.
- i. Bahwa DPR berpandangan terjadinya monopoli usaha peternakan oleh korporasi-korporasi besar baik itu korporasi dalam negeri maupun korporasi asing dari mulai hulu sampai dengan hilir merupakan pelanggaran yang nyata terhadap larangan anti monopoli dan persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Larangan Persaingan Usaha Tidak Sehat dan oleh karenanya DPR

mendorong bagi pihak-pihak yang merasa dirugikan untuk melaporkan kepada aparat yang berwenang. Namun demikian DPR menganggap adalah keliru jika menimpakan tuduhan pelanggaran berupa tindakan monopoli ke dalam pengaturan kebebasan penanaman modal di bidang usaha peternakan dan kesehatan hewan yang diatur dalam Undang-Undang *a quo*. Pengaturan kebebasan dalam penanaman modal di bidang peternakan dan kesehatan hewan telah dijamin oleh peraturan perundang-undangan di Indonesia, sementara praktik penyimpangan di lapangan berupa tindakan monopoli adalah nyata-nyata sebuah pelanggaran terhadap Undang-Undang anti monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

- j. DPR berpendapat bahwa berbagai persoalan atau permasalahan yang berkaitan dalam sektor peternakan dan kesehatan hewan, tantangan maupun dinamikanya telah diantisipasi dengan sangat baik dan komprehensif pada saat pembahasan RUU Nakeswan, namun apabila saat ini norma pengaturan di dalam UU Nakeswan mengalami permasalahan atau kendala di dalam pelaksanaannya maka apa yang disampaikan oleh para pemohon sebenarnya bukanlah persoalan konstusionalitas norma, tetapi merupakan persoalan implementasi norma yang diiringi dengan kesiapan teknis, infrastruktur, dan kebijakan dari *stakeholder* yang terkait dalam penyelenggaraan usaha peternakan hewan dan kesehatan hewan.

Demikian keterangan DPR RI kami sampaikan untuk menjadi bahan pertimbangan bagi Yang Mulia Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, memutus, dan mengadili Perkara *a quo*.

[2.5] Menimbang bahwa Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) menyampaikan keterangan dalam persidangan tanggal 31 Maret 2016 yang pada pokoknya menyatakan sebagai berikut:

- KPPU didirikan berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, dan memiliki empat tugas pokok. Yang pertama adalah melakukan advokasi kebijakan.
- Fungsi advokasi kebijakan ini adalah memberikan saran dan pertimbangan

kepada pemerintah terkait dengan permasalahan- permasalahan ekonomi nasional yang ada kaitannya dengan persaingan usaha. Khusus untuk industri perunggasan, KPPU sudah mengirim surat kepada Presiden sejumlah saran dan pertimbangan bagaimana menata industri perunggasan kita ke depan.

- Kemudian yang kedua, penegakan hukum juga menjadi kewenangan KPPU. Terkait dengan perunggasan, KPPU sedang memperkarakan 12 perusahaan unggas yang diduga melakukan kartel dalam hal hal akhir dini, *stock* dari ayam ini.
- Kemudian yang ketiga, pengendalian merger. KPPU juga ditugaskan oleh undang-undang untuk melakukan merger kontrol, karena penggabungan dua perusahaan bisa menyebabkan munculnya satu perusahaan monopoli yang bisa *abuse of monopoly power* yang membuat konsumen menjadi dirugikan.
- Kemudian yang keempat, KPPU juga sangat fokus. Menurut Undang-Undang UMKM untuk melakukan pengawasan kemitraan dalam konteks industri perunggasan, KPPU juga sedang melakukan penyelidikan terhadap dugaan *abuse of bargaining position* di dalam konteks hubungan antara perusahaan besar, perusahaan inti dengan mitra-mitra yang kecil-kecil itu yang di banyak tempat.
- Komisioner KPPU telah menyaksikan adanya tendensi untuk *abuse* di dalam konteks *bargaining power* itu.
- Terkait dengan fokus judicial review yang pertama adalah Pasal 2 ayat (1) tentang integrasi, KPPU sudah membahas persoalan ini dengan berkali-kali. Kemudian, kaitannya dengan Pasal 33 ayat (1) dan ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945.
- Salah satu persoalan utama di sini dulu ada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1967 yang juga mengatur tentang Perunggasan. Sekarang, ada Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 *juncto* Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 yang juga mengatur tentang perunggasan. Salah satu poin penting bagi KPPU dalam konteks persaingan adalah adanya perubahan paradigma dari undang-undang ini. Jadi, ada perubahan cara berpikir yang terlalu ekstrem di dalam perubahan Undang-Undang itu dari pengusaha perunggasan yang awalnya berbasis rakyat menjadi pengusaha perunggasan menjadi berbasis perusahaan terintegrasi yang mungkin bahasa korannya biasa disebut sebagai peternakan yang berbasis konglomerasi yang

terintegrasi mulai dari hulu sampai ke hilir.

- Kalau kita lihat di dalam Undang-Undang Dasar 1945, khususnya di Pasal 33 maupun di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang menjadi asas pendirian Komisi Pengawas Persaingan Usaha salah satu aspek yang paling pokok itu adalah bagaimana mengelola ekonomi nasional berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi ekonomi dengan mengacu pada asas efisiensi, tapi bukan efisiensi *an sich* karena kalau merujuk ada faktor efisiensi saja, maka ekonomi nasional akan mengarah ke perekonomian yang berbasis neoliberal. Makanya Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa efisiensi yang harus kita bangun itu adalah efisiensi yang berkeadilan, artinya apa? Distribusi kepemilikan tidak boleh terkonsentrasi pada satu, dua, tiga pelaku-pelaku usaha besar.
- Secara teoretis, dalam konteks Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 khususnya di Pasal 14 itu menyebutkan bahwa pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain yang bertujuan untuk menguasai produksi sejumlah produk yang termasuk dalam rangkaian produksi barang dan/atau jasa tertentu yang mana setiap rangkaian produksi merupakan hasil pengolahan atau proses lanjutan, baik dalam satu rangkaian langsung maupun tidak langsung yang dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat dan/atau merugikan masyarakat.
- Dalam konteks persaingan usaha, pasal ini kita sebut sebagai pasal yang bersifat *rule operation*. Kenapa disebut rule operation? Karena penerapan dari pasal tentang integrasi vertikal ini membutuhkan pembuktian dari Majelis Komisi di KPPU apakah proses integrasi vertikal itu nyata-nyata mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat dan/atau merugikan masyarakat.
- Bahwa yang dimaksud dengan integrasi vertikal di dalam konteks pengelolaan bisnis ada yang pemasok sampai ke pengecer atau dari hulu sampai ke hilir, baik yang bersifat *backward integration* maupun yang bersifat *forward integration*.
- Integrasi vertikal yang dilarang, Pertama, integrasi vertikal yang menutup akses terhadap input penting atau pasokan penting. Ini integrasi yang tidak diperbolehkan di dalam konteks Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, bisa dibaca di dalam pedoman Pasal 14 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

- Integrasi vertikal yang menutup akses terhadap pembeli utama. Artinya, mereka membuat integrasi vertikal. Kemudian karena integrasi hulu hilir itulah menciptakan *barrier to entry* bagi pelaku-pelaku usaha baru untuk masuk ke dalam suatu industri atau untuk masuk mengusahakan suatu komoditi.
- Kemudian yang ketiga, integrasi vertikal yang digunakan sebagai sarana untuk koordinasi kolusi. Dalam banyak kasus yang ditangani oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha seperti dalam dugaan kartel daging sapi, sumber permasalahan utamanya adalah berasal dari regulasi yang kurang pas. Mulai dari Undang-Undang, turun ke kebijakan Menteri Pertanian saat itu, turun lagi ke aturan-aturan teknis yang ada di bawahnya.
- Tahun 2009 itu kita masih mengimpor 60% kebutuhan daging nasional. Oleh Pemerintah saat itu diumumkan untuk mencapai swasembada daging sapi pada tahun 2014, artinya 5 tahun setelahnya sudah harus swasembada daging sapi. Padahal per definisi swasembada daging sapi itu adalah kalau kurang dari 10% kebutuhan daging sapi nasional kita impor, artinya apa? Pemerintah harus mengurangi kuota impor daging sapi 10%, 10%, 10% setiap tahun selama 5 tahun sehingga impor kita kurang dari 10%. Implikasinya adalah belum sampai di tahun 2014, harga daging kita sudah mencapai sekitar Rp90.000,00/kg yang sebelumnya hanya Rp45.000,00-Rp65.000,00/kg.
- Bahkan tahun 2015 kemarin oleh kebijakan Kementerian Pertanian yang mengurangi kuota impor daging sapi juga yang sebelumnya kita mengimpor sekitar 700-750.000 ekor sapi bakalan. Kemudian, dikurangi kuotanya menjadi hanya sekitar 400.000 ekor sapi bakalan pada tahun 2015. Implikasinya adalah seminggu sebelum Hari Raya Idul Fitri tahun 2015, harga sapi sudah mencapai sekitar Rp130.000,00/kg. Ini sebulan setelahnya, para rumah potong hewan maupun retailer di pasar-pasar di Jakarta melakukan mogok penjualan. Kenapa? Karena harga daging saat itu sudah Rp135.000,00 bahkan sampai Rp145.000,00/kg.
- Harga itu oleh konsumen terlalu berat sehingga mereka berhenti untuk mengkonsumsi daging sapi sehingga yang terjadi adalah kerugian di pihak RPH maupun di pihak konsumen sendiri.
- Kemudian yang kedua perlu disampaikan juga dalam konteks bawang putih. Indonesia ini mengimpor 97% kebutuhan bawang putih nasional. Oleh

Pemerintah waktu itu dibuat kebijakan kuota impor. Untuk apa? Seolah-olah untuk mencapai swasembada, padahal itu tidak mungkin sama sekali karena menurut Ahli yang kami datangkan di KPPU, Indonesia ini secara alam dari sisi kondisi alam tidak mungkin bisa bertanam bawang putih karena bawang putih itu hanya cocok di kondisi alam dengan kelembaban yang seperti di puncak gunung di daerah Malang sehingga kebijakan kuota impor di bawang putih juga itu kurang realistis. Akibatnya Februari tahun 2013, teman-teman di Surabaya itu membeli bawang putih sekitar Rp120.000,00/kg yang normalnya hanya sekitar Rp15.000,00-Rp25.000,00/kg. Ini juga bersumber dari kebijakan yang kurang pas dan, 19 importir bawang putih kita perkarakan di KPPU dan kita sudah hukum dan sekarang lagi proses keberatan ke pengadilan negeri.

- Hampir semua komoditas pangan di Indonesia polanya kurang lebih sama. Ada regulasi yang kurang pas, kemudian berdampak pada praktik bisnis yang mengarah ke kartel dan lain-lain sebagainya.
- Pertama, khusus untuk industri perunggasan, terus terang yang kami tangkap di KPPU adalah sama dengan daging dan bawang putih. Ada keinginan Pemerintah untuk mendorong konsumsi daging ayam perkapita yang awalnya hanya sekitar 7,35kg/kapita menjadi 14,99/kapita pada tahun 2017 sehingga untuk mendorong konsumsi yang berlipat dua seperti ini tidak mungkin dilakukan hanya dengan berbasis pada peternakan rakyat.
- Oleh sebab itu, diubahlah Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1967 menjadi Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 untuk memberikan kesempatan kepada perusahaan-perusahaan besar itu untuk juga ikut melakukan budi daya kemudian menjual ke pasar-pasar tradisional yang oleh Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1967 ini tidak diperkenankan atau berdasarkan Keppres Nomor 22 Tahun 1990 yang mengatur pembagian pasar antara peternakan terintegrasi atau peternakan yang dikelola secara konglomerasi dengan peternakan rakyat yang jumlahnya kecil-kecil.
- Di daerah Pallangga di Gowa, benar-benar peternak kita itu peternak yang kalau kecil benar-benar kecil, Pak Majelis Hakim. Mereka itu bahkan sampaikan ke kami di KPPU, di kita itu ada istilah ayam makan rumah. Rumahnya digadaikan ke bank, kemudian uang itu dipakai bangun kandang Rp50.000.000,00 per kandang terus bikin peternakan, pada saat mau panen,

mau jual ke pasar harga yang sudah terlalu rendah. Ini semua terjadi menurut teman-teman peternak yang kecil-kecil itu berawal dari perubahan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1967 ke Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 *juncto* Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014, dimana model pengusahaan peternakan dilakukan secara terintegrasi dari hulu ke hilir.

- Kemudian, menghilangkan segmentasi pasar. Kemudian yang ketiga, harga berfluktuasi dimana harga pokok penjualan selalu berada di bawah harga yang ada di peternakan.
- Tujuan Pemerintah waktu itu mengubah Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1967 menjadi Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 untuk mendorong efisiensi, tetapi kalau kita lihat di data GPPU sendiri, *feed conversion ratio* atau kebutuhan pakan yang diperlukan untuk menghasilkan 1 kilogram daging ayam, justru pada tahun 2012 itu 1,45 kilogram pakan menghasilkan 1 kilogram daging ayam. Pada tahun 2017 itu diperkirakan malah naik, menjadi 1,7 kilogram pakan menghasilkan 1 kilogram daging ayam. Kalau KPPU membaca data ini, tidak terjadi *increasing efficiency*, tetapi justru menjadi semakin tidak efisien dengan peningkatan *feed conversion ratio* yang semakin tinggi itu.
- Pada tahun 2015 data yang kami peroleh dari Gopan, harga DOC itu naik, mulai dari Juni sampai dengan Desember 2015. Dan yang paling aneh, KPPU menemukan bahwa pasokan DOC berkurang, tapi bulan Februari harga ayam turun karena pasokan ayam yang banyak. KPPU sedang melakukan proses investigasi terhadap ini..
- Kalau kita lihat harga ayam di pasar itu selalu di atas, tetapi harga di peternak itu selalu di bawah, bahkan di bawah dari biaya pokok di peternakan. Tidak mungkin ada peternak yang bisa eksis dengan perkembangan harga yang seperti ini.
- Pendapat KPPU tentang permohonan *judicial review* terhadap 2 materi yang disampaikan ke kami. Pertama, dari sisi filosofis maupun sosiologis. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang pertama adalah prinsip dasarnya harus ada kesempatan berusaha yang sama di dalam suatu komoditi.
- Kemudian, pengusahaan suatu komoditi harus didasarkan pada prinsip persaingan yang sehat dan wajar. Untuk mencapai kesejahteraan rakyat seperti yang dicita-citakan di dalam Undang-Undang Dasar 1945.

- Yang pertama di pasar hulu, penguasaan integrasi vertikal yang diteliti sekarang di KPPU adalah pertama di pasar hulu. Di hulu itu mulai dari GGPS ada *great grand parent stock*, Kemudian, ada *grand parent stock*, *parent stock*, induknya ayam, turun ke DOC. Kemudian, ada pakan di situ, ada vaksin di situ, ada obat di situ, ada *disinfectant* di situ. Ini terkonsentrasi hanya pada satu, dua, tiga perusahaan besar yang kemudian menjual ke peternak, baik itu peternakan terafiliasi maupun peternakan mitra tipe 1.
- Tipe 1 ini adalah perusahaan kecil yang langsung bermitra dengan perusahaan-perusahaan yang besar itu. Kemudian, ada mitra tipe 2 yang kemitraannya itu dilakukan tidak langsung dengan perusahaan-perusahaan besar yang punya GGPS sampai pakan dan sebagainya, tapi dia bermitranya dengan perusahaan inti yang perusahaan inti ini terus terang di KPPU sedang kami investigasi juga *ownership*-nya ini siapa karena banyak laporan yang masuk ke kami bahwa perusahaan-perusahaan inti ini juga terintegrasi dengan perusahaan-perusahaan yang ada di hulu yang ada kurang-lebih sekian belas perusahaan yang penguasaannya kurang-lebih 80% semua bisnis di hulu ini baik pakan, vaksin, maupun GGPS sampai DOC hanya pada dua perusahaan besar.
- Implikasi adalah pertama, diskriminasi dalam hal penjualan DOC. Kami KPPU menemukan di Makassar sampai ke Medan, peternak mandiri atau peternak rakyat yang kecil-kecil itu bahkan di Pontianak, peternak mandiri, setelah menjadi peternak mitra, keluar lagi menjadi peternak mandiri. Yang disampaikan oleh peternak kepada KPPU adalah kalau saya beli DOC ke perusahaan A, maka tidak boleh membeli pakan selain ke perusahaan yang bersangkutan. Artinya, ada *tying agreement*, ada *exclusive dealing* di dalam penjualan DOC dan pakan.
- Kemudian yang kedua, kualitas DOC yang diperoleh biasanya DOC yang berkualitas nomor 2 dibandingkan dengan peternakan yang terafiliasi langsung dengan perusahaan-perusahaan besar itu maupun peternak-peternak mitra.
- Kemudian yang ketiga, penentuan harga di peternakan itu dilakukan di posko. Posko ini di berbagai daerah berbeda-beda. Di Makassar, kami menemukan menurut informasi dari peternak sendiri ada 14 perusahaan yang bernegosiasi

di posko. Kemudian, menetapkan harga referensi sebagai harga pembelian oleh broker ke peternak mandiri maupun ke peternak mitra. Tetapi di daerah lain seperti di Medan, itu hanya ada dua perusahaan besar. Di Bandung, kami memperoleh informasi bahwa hanya ada satu perusahaan besar. Kemudian di Jawa Tengah, kurang-lebih ada dua perusahaan besar yang mendominasi keputusan di posko itu.

- Di dalam konteks Undang-Undang Persaingan, kalau ini ada alat buktinya, maka ini yang kami sebut sebagai kartel harga karena mereka melakukan praktik oligopsoni dimana pembeli hanya ada dua-tiga perusahaan besar, kemudian mereka yang menentukan harga dimana si penjual tidak memiliki bargaining position yang kuat untuk berhadapan dengan para oligopsoni ini.
- Kemudian persoalan lain yang muncul, di dalam konteks integrasi vertikal ini adalah sering kali terjadi harga ayam di peternakan itu sebulan, dua bulan yang lalu, itu sekitar Rp8.500,00 bahkan Rp10.000,00 di daerah Jawa Tengah. Tetapi di pasar, di *end user*, di pasar hilir harganya masih di atas Rp30.000,00, artinya ada persoalan di dalam rantai distribusi yang terlalu panjang mulai dari *broker* masuk ke bandar, masuk ke bakul, bakul masuk ke retailer, retailer sampai ke *end user*. Bahkan di Makassar, harga di pasar tradisional dengan harga di pasar modern ini kurang-lebih sama dengan rantai distribusi yang lebih pendek. Artinya ada pihak di tengah-tengah (*middleman*) yang menerima manfaat ekonomi yang terlampau besar di dalam konteks integrasi vertikal hulu ke hilir itu, sehingga KPPU, menyelidiki penyalahgunaan integrasi vertikal dalam industri peternakan dan menyelidiki perjanjian (*exclusive tying in*) di dalam pembelian DOC dan pakan ternak, kartel dalam penetapan harga ayam hidup, *predatory pricing*, dimana *predatory pricing* itu adalah perusahaan-perusahaan besar yang mengelola peternakan dalam skala yang sangat besar dengan sengaja menjual di bawah harga rata-rata dengan tujuan untuk mematikan pesaing, setelah pesaingnya mati baru mereka mulai menaikkan harga.
- Kemudian yang kelima, diskriminasi harga DOC dan pakan terhadap peternakan mandiri. Kemudian yang keenam, penyalahgunaan posisi tawar, *abuse of bargaining position* di dalam konteks hubungan kemitraan.
- Prinsip dasar yang harus kita pegang adalah bahwa setiap negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak. Cabang-cabang produksi yang

penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Kemudian, dalam menjalankan kegiatan bisnis di Indonesia harus didasarkan pada prinsip demokrasi ekonomi: 1) mengacu pada efisiensi yang berkeadilan dengan menjaga keseimbangan antara kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional, KPPU tidak mungkin menolak kemajuan teknologi di industri perunggasan dengan munculnya peternakan *close house*, peternakan rumah tertutup, dibandingkan dengan peternakan yang selama ini dikelola dengan terbuka (*open house*).

- Kita tidak mungkin menolak teknik beternak dengan *close house* yang memang sangat kapital intensif, tetapi yang perlu diatur adalah ownership.
- Kemarin kami didatangi oleh perusahaan pakan ternak dari Belanda, mereka itu sudah invest di Vietnam, invest di Myanmar, dimana kepemilikan induk perusahaannya itu adalah bukan oleh satu orang, tetapi pemilik dari bisnis itu adalah para peternak-peternak independen, mereka menyebutnya sebagai independent *broiler farmers* yang memiliki industri pakannya sehingga industri pakannya itu menjadi lebih berkesinambungan dan ini yang sedang dikembangkan oleh teman-teman di Vietnam maupun di Myanmar.
- Tentang cabang produksi yang juga dimintakan pendapat kepada kami. Pertama, daging ayam dalam Perpres 71, itu dikategorikan sebagai komoditas strategis karena merupakan barang kebutuhan pokok.
- Kemudian yang kedua, barang kebutuhan pokok adalah barang yang menyangkut hajat hidup orang banyak dengan pemenuhan kebutuhan yang tinggi, serta menjadi faktor pendukung kesejahteraan rakyat. Ini ada di dalam Pasal 1 Perpres Nomor 71 Tahun 2015 yang mengacu pada Undang-Undang Perdagangan yang baru.
- Kemudian, harus terjamin ketersediaannya dalam jumlah kualitas dan harga yang wajar. Kemudian, ketersediaan kualitas maupun harga atas barang input ataupun produk akhir daging ayam diduga dikendalikan oleh pelaku pasar yang menguasai pasokan.
- Kemudian, dapat diusahakan sebagian besar oleh rakyat kalau kita kategorikan sebagai komoditas strategis sebagaimana yang tertuang di dalam Undang-Undang Perdagangan, kemudian diturunkan menjadi Perpres 71 Tahun 2015.
- Kesimpulan dari KPPU: 1.) Integrasi vertikal dalam perusahaan peternakan

ayam saat ini tidak selaras dengan prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat sehingga tidak menciptakan kesejahteraan rakyat. 2.) Pengusahaan peternakan ayam merupakan cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak. 3.) Proses produksi komoditas strategis selayaknya dapat diusahakan oleh sebagian besar rakyat karena potensi rakyatnya yang sangat besar. 4.) Untuk menjamin aspek keadilan dalam pengusahaan peternakan ayam, maka perlu adanya segmentasi pasar yang akan melindungi peternak rakyat dari persaingan bebas dengan peternak terintegrasi.

- Sebagai refleksi, kami menyampaikan ide baru tentang *sharing economy* atau *collaborative economy*. *Will be the new mode of production*, artinya semua bisnis di dunia ini sedang mengarah kepada model bisnis baru yang disebut sebagai *sharing economy*.

[2.6] Menimbang bahwa Pemohon dan Presiden telah menyampaikan kesimpulan tertulis masing-masing bertanggal 6 April 2016 dan tanpa tanggal bulan April 2016 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah masing-masing pada tanggal 7 April 2016 dan tanggal 8 April 2016, yang pada pokoknya tetap pada pendiriannya;

[2.7] Menimbang bahwa untuk mempersingkat uraian dalam putusan ini, segala sesuatu yang terjadi di persidangan cukup ditunjuk dalam berita acara persidangan, yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan putusan ini.

3. PERTIMBANGAN HUKUM

Kewenangan Mahkamah

[3.1] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226, selanjutnya

disebut UU MK), Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 8, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4358), Mahkamah berwenang, antara lain, mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD 1945;

[3.2] Menimbang bahwa oleh karena permohonan Pemohon adalah permohonan untuk menguji konstiusionalitas norma Undang-Undang, *in casu* Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan (selanjutnya disebut UU 18/2009) terhadap UUD 1945, maka Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan *a quo*;

Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon

[3.3] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK beserta Penjasarannya, yang dapat mengajukan permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 adalah mereka yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstiusionalnya yang diberikan oleh UUD 1945 dirugikan oleh berlakunya suatu Undang-Undang, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama);
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara;

Dengan demikian, Pemohon dalam pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 harus menjelaskan terlebih dahulu:

- a. kedudukannya sebagai Pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK;
- b. ada tidaknya kerugian hak dan/atau kewenangan konstiusional yang diberikan oleh UUD 1945 yang diakibatkan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian dalam kedudukan sebagaimana dimaksud pada huruf a;

[3.4] Menimbang bahwa Mahkamah sejak Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 tanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007 tanggal 20 September 2007 serta putusan-putusan selanjutnya, telah berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi 5 (lima) syarat, yaitu:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- c. kerugian konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab-akibat antara kerugian dimaksud dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;

[3.5] Menimbang bahwa berdasarkan uraian ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK dan syarat-syarat kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana diuraikan di atas, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon sebagai berikut:

- (1) Bahwa Pemohon (yang diwakilkan oleh 15 warga negara Indonesia) mendalilkan dirinya sebagai perseorangan warga negara Indonesia yang tergabung dalam Perhimpunan Peternak Unggas Indonesia (PPUI) sehingga dengan demikian dapat dianggap sebagai sekelompok orang yang mempunyai kepentingan sama;
- (2) Bahwa Pemohon menganggap berlakunya ketentuan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 30 ayat (2) UU 18/2009 telah merugikan hak konstitusionalnya sebagai peternak unggas yaitu hak untuk mendapat penghidupan yang layak, sebagaimana diatur dalam Pasal 27 ayat (2) UUD 1945, hak untuk mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, serta hak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya, sebagaimana diatur dalam Pasal 28C ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945, serta hak atas pengakuan,

jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum, sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

Adapun Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 30 ayat (2) UU 18/2009 yang dimohonkan pengujian masing-masing menyatakan sebagai berikut:

Pasal 2 ayat (1):

“Peternakan dan kesehatan hewan dapat disenggarakan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dilaksanakan secara tersendiri dan/atau melalui integrasi dengan budi daya tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, perikanan, kehutanan, atau bidang lainnya yang terkait”;

Pasal 30 ayat (2):

“Perorangan warga negara Indonesia atau badan hukum Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat melakukan kerjasama dengan pihak asing sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang penanaman modal dan peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait”;

- (3) Bahwa Pemohon mendalilkan kerugian hak konstitusional dimaksud terjadi karena setelah diberlakukannya UU 18/2009, sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1967, Pemohon telah mengalami kerugian yang cukup besar dikarenakan pangsa pasar penjualan daging ternak unggas hampir 80% dikuasai oleh korporasi-korporasi besar yang *notabene* dimiliki oleh para pemodal asing dengan penguasaan mulai dari hulu sampai hilir;

[3.6] Menimbang bahwa berdasarkan uraian Pemohon di atas, terlepas dari terbukti tidaknya dalil Pemohon perihal inkonstitusionalnya Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 30 ayat (2) UU 18/2009 yang akan dipertimbangkan tersendiri dalam putusan ini, Mahkamah berpendapat bahwa Pemohon *prima facie* memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk bertindak selaku Pemohon dalam permohonan *a quo*.

[3.7] Menimbang bahwa oleh karena Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan *a quo* dan Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk bertindak selalu Pemohon dalam permohonan *a quo*, Mahkamah selanjutnya akan mempertimbangkan pokok permohonan.

Pokok Permohonan

[3.8] Menimbang bahwa Pemohon mendalilkan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 30 ayat (2) UU 18/2009 bertentangan dengan UUD 1945 dengan argumentasi yang pada pokoknya sebagai berikut:

- (1) Bahwa berkenaan dengan Pasal 2 ayat (1) UU 18/2009, menurut Pemohon, ketentuan *a quo* dapat menciptakan monopoli perdagangan dan menimbulkan ketidakpastian hukum dengan alasan:

Pertama: menimbulkan monopoli perdagangan sebab adanya frasa “... atau melalui integrasi dengan budi daya tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, perikanan, kehutanan, atau bidang lainnya yang terkait” dalam Pasal 2 ayat (1) UU 18/2009 tersebut telah menciptakan monopoli usaha peternakan karena seseorang atau korporasi besar dapat melakukan usaha peternakan dari hulu sampai hilir, mulai dari pembibitan, *day old chick*, budi daya, pengadaan pakan, peralatan peternakan, pemasaran dan lain-lain secara terintegrasi, sehingga dengan demikian seseorang atau korporasi besar tersebut dapat mengendalikan harga, stok daging/ayam, dan lain-lain yang menyebabkan peternak rakyat, dalam hal ini peternak unggas, tidak dapat bersaing dengan mereka. Hal itu, menurut Pemohon, tidak sejalan dengan nilai-nilai Pancasila dan UUD 1945 terutama Pasal 33 ayat (1) dan ayat (4) yang menyatakan bahwa perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar asas kekeluargaan dan bahwa perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisien berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

Kedua: menimbulkan ketidakpastian hukum dan ketidakpastian usaha peternakan sehingga bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, dengan alasan bahwa frasa “atau bidang lainnya yang terkait” bisa ditafsirkan mencakup banyak bidang, termasuk di dalamnya pengadaan ternak (*feed mill*), pembibitan (*breeding mill*), pembenihan, *day old chick (DOC)*, peralatan peternakan dan lain-lain.

Melalui keterangannya dalam persidangan Pemohon menjelaskan bahwa

kedua keadaan yang dikhawatirkan di atas disebabkan karena pengertian “integrasi” dalam Pasal 2 ayat (1) UU 18/2009 tersebut dapat ditafsirkan sebagai integrasi vertikal sehingga mencakup usaha peternakan dari hulu sampai hilir, mulai dari pembibitan, *day old chick*, budi daya, pengadaan pakan, peralatan peternakan, pemasaran dan lain-lain.

- (2) Bahwa berkenaan dengan Pasal 30 ayat (2) UU 18/2009, menurut Pemohon, ketentuan *a quo* bertentangan dengan Pasal 33 UUD 1945 karena membolehkan penanaman modal asing memasuki bisnis perunggasan di mana dalam praktik mereka telah melakukan penguasaan pasar perunggasan secara besar-besaran, bahkan melakukan praktik monopoli, kartel, dan liberalisasi perdagangan. Pemodal asing memanfaatkan Pasal 30 ayat (2) UU 18/2009 dengan dalih melakukan kerjasama dengan warga negara Indonesia. Dengan masuknya modal asing, usaha ternak unggas yang dahulu banyak dibudidayakan oleh peternak rakyat kini dibudidayakan secara korporasi dalam skala besar. Peternak rakyat menjadi tersingkir oleh korporasi-korporasi besar tersebut. Dengan demikian, menurut Pemohon, cita-cita menyejahterakan rakyat dalam Pasal 33 UUD 1945 telah dirusak oleh berlakunya Pasal 30 ayat (2) UU 18/2009.
- (3) Bahwa, menurut Pemohon, Pasal 30 ayat (2) UU 18/2009 *a quo* inkonsisten dengan ayat (1)-nya yang menyatakan, “*Budi daya hanya dapat diselenggarakan oleh perorangan warga negara Indonesia atau korporasi, baik yang berbadan hukum maupun yang tidak berbadan hukum Indonesia*”. Dengan demikian, menurut Pemohon, subjek-subjek yang dapat melakukan budidaya peternakan adalah: (a) orang perorangan warga negara Indonesia; (b) korporasi baik yang berbadan hukum maupun yang tidak berbadan hukum Indonesia, sehingga pihak asing, baik orang perorangan maupun korporasi, dilarang melakukan usaha peternakan di Indonesia. Namun, Pasal 30 ayat (2) membuka celah bagi masuknya pihak asing dengan adanya frasa “*...dapat melakukan kerjasama dengan pihak asing...*”.
- (4) Bahwa, menurut Pemohon, Pasal 30 ayat (2) UU 18/2009 telah menghambat peternak unggas untuk mengembangkan diri dalam usaha budidaya ternak sehingga bertentangan dengan Pasal 28C ayat (3) dan ayat (4) UUD 1945 (*sic!*). Sebab, masyarakat tidak mungkin maju dalam budi daya ternak jika

mereka dihadapkan pada persaingan global dengan para pemilik modal asing yang memiliki sumber daya (*resources*) besar.

[3.9] Menimbang bahwa untuk memperkuat dalil-dalilnya, Pemohon telah mengajukan bukti surat/tulisan yang diberi tanda P-1 sampai dengan P-6, 2 (dua) orang ahli, yaitu Drh. Dwi Cipto Budinuryanto, M.S., dan Ibnu Sina Chandranegara, S.H., M.H., serta 5 (lima) orang saksi yaitu Supriyatno, Hartono, Singgih Januratmoko, Bambang Priambodo, dan Hasanuddin yang masing-masing telah didengar keterangannya dalam persidangan (sebagaimana selengkapnya dimuat dalam bagian Duduk Perkara). Pemohon juga telah menyampaikan kesimpulan yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah tanggal 7 April 2016.

[3.10] Menimbang bahwa Presiden telah memberikan keterangannya pada persidangan tanggal 29 Oktober 2015 serta mengajukan 3 (tiga) orang ahli, yaitu Prof. Dr. Ir. Ali Agus, DAA, DEA, Dr. Drh. Trioso Purnawarman, M.Si dan Ir. Arief Daryanto, DipAgEc, Mec, Ph.D yang telah didengar keterangannya dalam persidangan (sebagaimana selengkapnya dimuat dalam bagian Duduk Perkara).

[3.11] Menimbang bahwa DPR telah memberikan keterangan pada persidangan tanggal 1 Desember 2015 dan menyerahkan keterangan tertulis tanpa tanggal bulan November 2015 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 26 Februari 2016 (sebagaimana selengkapnya dimuat dalam bagian Duduk Perkara).

[3.12] Menimbang bahwa Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) telah memberikan keterangan pada persidangan tanggal 31 Maret 2016 (sebagaimana selengkapnya dimuat dalam bagian Duduk Perkara).

[3.13] Menimbang bahwa setelah memeriksa dengan saksama dalil-dalil Pemohon, bukti tulisan/surat, keterangan saksi dan ahli Pemohon, keterangan Presiden dan ahli yang diajukan Presiden, keterangan DPR, serta keterangan KPPU, Mahkamah berpendapat sebagai berikut:

1. Pemohon mendalilkan bahwa pengertian “integrasi” yang termuat dalam frasa “... atau melalui integrasi dengan budi daya tanaman pangan, hortikultura,

perkebunan, perikanan, kehutanan, atau bidang lainnya yang terkait” dalam Pasal 2 ayat (1) UU 18/2009 dapat diartikan sebagai integrasi vertikal sehingga akan menimbulkan monopoli dan ketidakpastian usaha peternakan serta ketidakpastian hukum.

Terhadap dalil Pemohon tersebut Mahkamah berpendapat secara normatif hal itu tidak mungkin terjadi. Pasal 2 ayat (1) UU 18/2009 selengkapnya menyatakan, *“Peternakan dan kesehatan hewan dapat diselenggarakan di seluruh wilayah Indonesia yang dilaksanakan secara tersendiri dan/atau melalui integrasi dengan budi daya tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, perikanan, kehutanan, atau bidang lainnya yang terkait”*. Dengan rumusan demikian, penafsiran hukum apa pun yang digunakan dalam memahami pengertian “integrasi” yang terdapat dalam Pasal 2 ayat (1) UU 18/2009 tersebut tidak memberikan peluang untuk ditafsirkan sebagai integrasi vertikal.

Jika menggunakan penafsiran otentik, yaitu penafsiran menurut pembentuk undang-undang, sudah sangat terang bahwa “integrasi” dalam ketentuan dimaksud tidak pernah dimaksudkan sebagai integrasi vertikal. Dalam Penjelasan Umum Undang-Undang *a quo* dikatakan, antara lain, *“Dalam rangka memanfaatkan keanekaragaman hayati tersebut diselenggarakan peternakan dan kesehatan hewan secara tersendiri maupun terintegrasi dengan budi daya tanaman pertanian, perkebunan, perikanan, dan kehutanan; dengan pendekatan sistem agrobisnis peternakan dan sistem kesehatan hewan; serta pemanfaatan asas kemanfaatan dan keberlanjutan, keamanan dan kesehatan, kerakyatan dan keadilan, keterbukaan dan keterpaduan, kemandirian, kemitraan, dan keprofesionalan”*, yang dikuatkan dengan keterangan Presiden (Pemerintah) dalam persidangan. Dengan demikian telah jelas bahwa pembentuk undang-undang tidak pernah meniatkan integrasi dimaksud sebagai integrasi vertikal sebagaimana didalilkan Pemohon. Sementara itu, jika menggunakan penafsiran gramatikal, integrasi yang bermakna berpadu (bergabung supaya menjadi kesatuan yang utuh) juga tidak mungkin ditafsirkan sebagai penyatuan vertikal sebab konteks penyatuan dimaksud langsung dikaitkan dengan anak kalimat atau frasa berikutnya yaitu *dengan budi daya tanaman pangan, hortikultura,*

perkebunan, perikanan, kehutanan, atau bidang lainnya yang terkait". Kata "terkait" dalam frasa "bidang lainnya yang terkait" tidaklah dapat diartikan tersendiri di luar konteks rumusan norma *a quo* secara keseluruhan sehingga menutup peluang bagi hadirnya pengertian integrasi vertikal. Sebab, jika ditafsirkan demikian maka hal itu akan bertentangan dengan tiga asas atau prinsip *contextualism*, yaitu asas *Noscitur a Sociis*, asas *Ejusdem Generis*, dan asas *Expressio Unius Exclusio Alterius* [vide Phillpus M. Hadjon & Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum*, 2008, h. 26-27]. Penafsiran demikian bertentangan dengan asas *Noscitur a Sociis* karena menurut asas ini suatu kata atau istilah harus diartikan dengan rangkaianannya. Dalam kasus *a quo*, telah nyata bahwa rangkaian kalimat dalam norma Pasal 2 ayat (1) UU 18/2009 tersebut adalah merujuk pada integrasi horizontal. Penafsiran integrasi menjadi integrasi vertikal bertentangan dengan asas *Ejusdem Generis* sebab menurut asas ini suatu kata atau istilah dibatasi maknanya secara khusus dalam kelompoknya, dalam hal ini kelompok dimaksud adalah merujuk secara horizontal pada tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, perikanan, kehutanan, atau bidang lainnya yang terkait kelompok itu. Penafsiran integrasi menjadi integrasi vertikal bertentangan dengan asas *Expressio Unius Exclusio Alterius* sebab menurut asas ini jika suatu konsep digunakan untuk satu hal maka ia tidak berlaku untuk hal lain, dalam hal ini jika karena konsep integrasi telah nyata-nyata dimaksudkan sebagai konsep integrasi horizontal maka ia tidak boleh dimaksudkan sebagai konsep integrasi vertikal.

Selanjutnya, jika menggunakan penafsiran historis atau sejarah, dalam hal ini sejarah ketika rumusan norma dimaksud dibahas oleh pembentuk undang-undang (*legislative history*), juga tidak terdapat catatan yang menunjukkan adanya pembicaraan bahwa integrasi dalam norma Undang-Undang *a quo* dimungkinkan untuk diartikan sebagai integrasi vertikal. Demikian pula jika menggunakan penafsiran sistematis, yaitu dengan menghubungkan secara sistematis keterkaitan antara satu norma dan norma lainnya dalam Undang-Undang, jika integrasi dimaksud dimaknai sebagai integrasi vertikal maka hal itu justru akan bertentangan dengan semangat Undang-Undang *a quo* secara keseluruhan. Terlebih lagi jika menggunakan

penafsiran sosiologis atau teleologis, yaitu penafsiran yang mengaitkan konteks sosial keberlakuan Undang-Undang *a quo*, menafsirkan integrasi dalam ketentuan dimaksud sebagai integrasi vertikal akan bertentangan dengan asas dan tujuan Undang-Undang itu sendiri, sebagaimana diatur dalam Bab II.

Dengan pertimbangan di atas bukan berarti Mahkamah menafikan apabila dalam praktik ternyata apa yang didalilkan atau dikhawatirkan Pemohon itu terjadi, namun hal itu bukanlah disebabkan oleh inkonstitusionalnya Pasal 2 ayat (1) UU 18/2009. Kejadian atau kekhawatiran demikian bisa terjadi karena lemahnya pengawasan di lapangan atau karena Pemerintah tidak maksimal dalam melaksanakan peran dan kewajibannya sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang *a quo* yang sesungguhnya justru bermaksud mendorong masyarakat untuk mengusahakan budi daya ternak sekaligus melindungi peternak.

Pasal 29 ayat (5) UU 18/2009 menyatakan, "*Pemerintah berkewajiban untuk melindungi usaha peternakan dalam negeri dari persaingan tidak sehat di antara pelaku pasar*".

Pasal 31 ayat (3) UU 18/2009 menyatakan, "*Pemerintah dan Pemerintah Daerah melakukan pembinaan kemitraan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dengan memerhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang kemitraan usaha*". Sementara itu, dalam Pasal 32 UU 18/2009 ditegaskan:

- (1) *Pemerintah dan pemerintah daerah mengupayakan sebanyak mungkin warga masyarakat menyelenggarakan budi daya ternak.*
- (2) *Pemerintah dan pemerintah daerah memfasilitasi dan membina pengembangan budi daya yang dilakukan oleh peternak dan pihak tertentu yang mempunyai kepentingan khusus.*
- (3) *Pemerintah dan pemerintah daerah membina dan memberikan fasilitas untuk pertumbuhan dan perkembangan koperasi dan badan usaha di bidang peternakan.*

Selanjutnya, dalam Pasal 33 dikatakan, "*Ketentuan lebih lanjut mengenai budi daya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 sampai dengan Pasal 32 diatur*

dalam Peraturan Presiden”.

Pertanyaannya, apakah kewajiban sebagaimana dimuat dalam ketentuan di atas sudah dilaksanakan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah? Apakah Peraturan Presiden yang mengatur soal itu telah diterbitkan? Kalau sudah, apakah pengaturan dalam Peraturan Presiden dimaksud sudah sesuai dengan semangat Undang-Undang *a quo*? Kalau sudah, apakah Peraturan Presiden dimaksud telah benar-benar dilaksanakan dalam praktik? Apabila jawaban terhadap pertanyaan-pertanyaan di atas ternyata negatif, maka hal itu menunjukkan bahwa keadaan atau kekhawatiran yang didalilkan oleh Pemohon nyata-nyata merupakan masalah implementasi norma, bukan persoalan konstusionalitas norma sebagaimana didalilkan Pemohon.

Sementara itu, apabila praktik monopoli oleh pemodal besar benar-benar terjadi sebagaimana didalilkan Pemohon, yang berarti telah terjadi dugaan pelanggaran terhadap Undang-Undang tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999), maka hal itu mestinya diatasi dengan mengadukan persoalan demikian ke Komisi Pengawas Persaingan Usaha. Dalam hubungan ini Pemerintah seharusnya berperan aktif sebab hal itu diwajibkan oleh Undang-Undang *a quo*, sebagaimana secara tegas dinyatakan dalam Pasal 29 ayat (5) di atas.

2. Pemohon mendalilkan bahwa Pasal 30 ayat (2) UU 18/2009 bertentangan dengan Pasal 33 UUD 1945 karena membolehkan penanaman modal asing memasuki bisnis perunggasan di mana dalam praktik mereka telah melakukan penguasaan pasar perunggasan secara besar-besaran, bahkan melakukan praktik monopoli, kartel, dan liberalisasi perdagangan.

Terhadap dalil Pemohon tersebut Mahkamah berpendapat bahwa dengan dalil demikian berarti menurut Pemohon terhadap bidang usaha peternakan seharusnya dinyatakan tertutup bagi masuknya modal asing. Jika demikian halnya maka dalil Pemohon *a quo* jelas salah sasaran. Sebab pengaturan tentang bidang usaha yang terbuka dan tertutup bagi masuknya modal asing telah diatur dalam Undang-Undang tentang Penanaman Modal (Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007). Dalam Pasal 12 Undang-Undang

Nomor 25 Tahun 2007 dinyatakan:

- (1) *Semua bidang usaha atau jenis usaha terbuka bagi kegiatan penanaman modal, kecuali bidang usaha atau jenis usaha yang dinyatakan tertutup dan terbuka dengan persyaratan.*
- (2) *Bidang usaha yang tertutup bagi penanaman modal asing adalah:*
 - a. *produksi senjata, mesiu, alat peledak, dan peralatan perang; dan*
 - b. *bidang usaha yang secara eksplisit dinyatakan tertutup berdasarkan undang-undang.*
- (3) *Pemerintah berdasarkan Peraturan Presiden menetapkan bidang usaha yang tertutup untuk penanaman modal, baik asing maupun dalam negeri, dengan berdasarkan kriteria kesehatan, moral, kebudayaan, lingkungan hidup, pertahanan dan keamanan nasional, serta kepentingan nasional lainnya.*
- (4) *Kriteria persyaratan bidang usaha yang tertutup dan yang terbuka dengan persyaratan serta daftar bidang usaha yang tertutup dan terbuka dengan persyaratan masing-masing akan diatur dengan Peraturan Presiden.*
- (5) *Pemerintah menetapkan bidang usaha yang terbuka dengan persyaratan berdasarkan kriteria kepentingan nasional, yaitu perlindungan sumber daya alam, perlindungan, pengembangan usaha mikro, kecil, menengah, dan koperasi, pengawasan produksi dan distribusi, peningkatan kapasitas teknologi, partisipasi modal dalam negeri, serta kerjasama dengan badan usaha yang ditunjuk Pemerintah.*

Dengan demikian, jika Pemohon berpendapat bidang usaha peternakan seharusnya dinyatakan tertutup bagi modal asing, dengan argumentasi bahwa hal itu bertentangan dengan Pasal 33 UUD 1945, maka ketentuan dalam Pasal 12 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 itulah yang diuji konstitusionalitasnya.

Di samping itu, Pemohon juga tidak jelas merujuk ayat mana dari Pasal 33 UUD 1945 yang digunakan sebagai landasan argumentasi dalam dalilnya. Pasal 33 UUD 1945 selengkapnya menyatakan:

- (1) *Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.*
- (2) *Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.*
- (3) *Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.*
- (4) *Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.*
- (5) *Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.*

Pasal 33 UUD 1945 menegaskan beberapa prinsip dasar. *Pertama*, bahwa perekonomian harus disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. *Kedua*, bahwa untuk cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. *Ketiga*, bahwa negara juga melakukan penguasaan terhadap bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. *Keempat*, bahwa perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

Jika kemudian dihubungkan dengan dalil Pemohon, yang tidak secara spesifik merujuk ayat mana dari Pasal 33 UUD 1945 tersebut yang oleh Pemohon dianggap dilanggar oleh Pasal 30 ayat (2) UU 18/2009, maka menjadi tidak jelas apakah dibolehkannya modal asing masuk dalam usaha perunggasan oleh Pemohon dianggap bertentangan dengan asas kekeluargaan ataukah bertentangan dengan prinsip penguasaan oleh negara karena, misalnya, Pemohon beranggapan bahwa usaha perunggasan merupakan cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak ataukah Pemohon menganggap dibolehkannya modal

asing masuk dalam usaha perunggasan bertentangan dengan asas demokrasi ekonomi yang berlandaskan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

Oleh karena itu, Mahkamah berpendapat bahwa dalil Pemohon sepanjang berkenaan dengan inkonstitusionalitas Pasal 30 ayat (2) UU 18/2009 dalam hubungannya dengan Pasal 33 UUD 1945 adalah kabur.

3. Pemohon mendalilkan Pasal 30 ayat (2) UU 18/2009 inkonsisten dengan ayat (1)-nya yang menyatakan, "*Budi daya hanya dapat diselenggarakan oleh perorangan warga negara Indonesia atau korporasi, baik yang berbadan hukum maupun yang tidak berbadan hukum Indonesia*". Oleh karena itu, menurut Pemohon, subjek-subjek yang dapat melakukan budidaya peternakan adalah: (a) orang perorangan warga negara Indonesia; (b) korporasi baik yang berbadan hukum maupun yang tidak berbadan hukum Indonesia, sehingga pihak asing, baik orang perorangan maupun korporasi, dilarang melakukan usaha peternakan di Indonesia. Namun, Pasal 30 ayat (2) membuka celah bagi masuknya pihak asing dengan adanya frasa "*...dapat melakukan kerjasama dengan pihak asing...*"

Terhadap dalil Pemohon tersebut Mahkamah berpendapat bahwa Pemohon telah keliru memahami makna keseluruhan konteks Pasal 30 UU 18/2009 dimaksud. Pasal 30 UU 18/2009 selengkapnya menyatakan sebagai berikut:

- (1) *Budi daya hanya dapat diselenggarakan oleh perorangan warga negara Indonesia atau korporasi, baik yang berbadan hukum maupun yang tidak berbadan hukum Indonesia.*
- (2) *Perorangan warga negara Indonesia atau badan hukum Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat melakukan kerja sama dengan pihak asing sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang penanaman modal dan perundang-undangan lainnya yang terkait.*

Secara kontekstual, keseluruhan ketentuan dalam Pasal 30 UU 18/2009 di atas mengandung makna bahwa yang dapat menyelenggarakan budi daya

adalah perorangan warga negara Indonesia atau korporasi, baik yang berbadan hukum maupun yang tidak berbadan hukum Indonesia. Sementara itu, ketentuan pada ayat (2)-nya mengandung makna bahwa apabila perorangan warga negara Indonesia atau badan hukum Indonesia itu memandang perlu untuk mengadakan kerjasama dengan pihak asing, hal itu tidak dilarang oleh Undang-Undang *a quo*, sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di bidang penanaman modal maupun perundang-undangan lainnya yang terkait. Artinya, apabila perorangan atau badan hukum Indonesia memandang perlu untuk bekerjasama dengan pihak asing, hal itu tidak dilarang dengan syarat tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di bidang penanaman modal maupun perundang-undangan lainnya yang terkait. Apabila perorangan atau badan hukum Indonesia itu memandang tidak perlu mengadakan kerja sama dengan pihak asing, misalnya karena telah mampu secara finansial, teknologi, maupun manajemen untuk menyelenggarakan usaha budi daya, hal itulah yang sesungguhnya diharapkan oleh Undang-Undang *a quo*. Sebaliknya, apabila perorangan atau badan hukum Indonesia itu belum memiliki kemampuan demikian, Undang-Undang *a quo* memberi peluang kepada perorangan atau badan hukum Indonesia itu untuk melakukan kerja sama dengan pihak asing.

Dengan demikian telah jelas bahwa Undang-Undang *a quo* bermaksud untuk menjadikan perorangan warga negara Indonesia atau badan hukum Indonesia sebagai aktor utama dalam usaha budi daya. Namun Undang-Undang *a quo* tidak hendak membatasi perorangan warga negara Indonesia atau badan hukum Indonesia itu jika hendak mengadakan kerja sama dengan pihak asing, misalnya karena perorangan warga negara Indonesia atau badan hukum Indonesia itu tidak memiliki kemampuan untuk menyelenggarakannya sendiri karena berbagai keterbatasan, entah itu keterbatasan dalam bidang kemampuan permodalan, teknologi, manajemen, dan sebagainya. Maksud demikian juga terbukti dari ketentuan Pasal 32 UU 18/2009 sebagaimana telah dikutip di atas yang intinya bahwa Pemerintah dan pemerintah daerah bukan hanya mendorong agar sebanyak mungkin warga masyarakat menyelenggarakan usaha budi daya ternak tetapi sekaligus membina dan

memfasilitasinya.

Sebaliknya, secara *a contrario*, hal yang dilarang oleh Pasal 30 ayat (2) UU 18/2009 adalah jika usaha budi daya itu dilakukan oleh pihak asing semata-mata tanpa melalui kerja sama dengan perorangan warga negara Indonesia ataupun dengan badan hukum Indonesia. Dengan kata lain, jika ada pihak asing yang menyelenggarakan budi daya peternakan tanpa bekerjasama dengan perorangan warga negara Indonesia atau badan hukum Indonesia, maka kegiatan yang dilakukan oleh pihak asing dimaksud adalah kegiatan yang melanggar hukum. Namun, dalam hubungan ini, Pemerintah (dan pemerintah daerah) berkewajiban untuk melindungi peternak dari kemungkinan timbulnya pemerasan, penyalahgunaan kebijakan di bidang permodalan, dan eksploitasi yang merugikan peternak dan masyarakat pada umumnya. Hal itu tertuang secara eksplisit dalam Pasal 77 UU 18/2009 yang menyatakan:

- (1) *Pemerintah dan pemerintah daerah melindungi peternak dari perbuatan yang mengandung unsur pemerasan oleh pihak lain untuk memperoleh pendapatan yang layak.*
- (2) *Pemerintah dan pemerintah daerah mencegah penyalahgunaan kebijakan di bidang permodalan dan/atau fiskal yang ditujukan untuk pemberdayaan peternak, perusahaan peternakan, dan usaha kesehatan hewan.*
- (3) *Pemerintah dan pemerintah daerah mencegah penyelenggaraan kemitraan usaha di bidang peternakan dan kesehatan hewan yang menyebabkan terjadinya eksploitasi yang merugikan peternak dan masyarakat.*

Dengan uraian di atas, telah terang bahwa tidak terdapat kontradiksi antara Pasal 30 ayat (1) dan ayat (2) UU 18/2009.

4. Pemohon mendalilkan bahwa Pasal 30 ayat (2) UU 18/2009 telah menghambat peternak unggas untuk mengembangkan diri dalam usaha budidaya ternak sehingga bertentangan dengan Pasal 28C ayat (3) dan ayat (4) UUD 1945. Sebab, masyarakat tidak mungkin maju dalam budi daya

ternak jika mereka dihadapkan pada persaingan global dengan para pemilik modal asing yang memiliki sumber daya (*resources*) besar.

Terhadap dalil Pemohon *a quo* Mahkamah berpendapat, pertama-tama Mahkamah hendak mengoreksi dalil Pemohon karena Pasal 28C UUD 1945 hanya terdiri atas dua ayat, yaitu ayat (1) dan ayat (2), tidak ada ayat (3) dan ayat (4) sebagaimana didalilkan Pemohon (*vide* Permohonan yang telah diperbaiki, h. 16). Pasal 28C UUD 1945 selengkapnya menyatakan:

- (1) *Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.*
- (2) *Setiap orang berhak memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya.*

Jika yang dimaksud oleh Pemohon dalam dalilnya adalah pertentangan Pasal 30 ayat (2) UU 18/2009 terhadap Pasal 28C ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945, Mahkamah sama sekali tidak menemukan adanya pertentangan dimaksud. Adapun jika Pemohon mengeluhkan bahwa masyarakat tidak mungkin maju dalam budi daya ternak apabila mereka dihadapkan pada persaingan global dengan para pemilik modal asing yang memiliki sumber daya (*resources*), hal itu tidak ada hubungannya dengan Pasal 28C UUD 1945. Pasal 30 ayat (2) UU 18/2009 tidak menghalangi hak konstitusional Pemohon untuk mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya, juga tidak menghalangi hak konstitusional Pemohon untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya. Sebaliknya, sebagaimana telah dipertimbangkan pada angka 3 di atas, semangat Undang-Undang *a quo*, khususnya Pasal 30, justru hendak mendorong agar sebanyak mungkin masyarakat menyelenggarakan budi daya ternak.

Perihal ketidakmampuan bersaing dalam era globalisasi, *in casu* dalam bidang budi daya ternak, hal itu bukanlah disebabkan oleh inkonstitusionalnya Pasal 30 ayat (2) UU 18/2009 melainkan oleh hal-hal yang berada di luar jangkauan Undang-Undang *a quo*. Salah satu di antaranya adalah komitmen Pemerintah dalam memajukan usaha peternakan rakyat yang ditandai oleh pemenuhan peran dan kewajibannya untuk bukan hanya menerbitkan berbagai peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang *a quo* melainkan, yang lebih penting, implementasi, monitoring, dan pengawasan terhadap berbagai peraturan tersebut di lapangan.

[3.14] Menimbang, berdasarkan seluruh pertimbangan hukum di atas, Mahkamah berpendapat permohonan Pemohon tidak beralasan menurut hukum.

[3.15] Menimbang bahwa, terlepas dari tidak beralasannya menurut hukum dalil-dalil Pemohon, Mahkamah memandang penting untuk mengingatkan Pemerintah akan peran dan kewajibannya yang secara tegas dirumuskan dalam Undang-Undang *a quo*. Keterangan Pemerintah, baik yang disampaikan secara tertulis maupun yang disampaikan langsung dalam persidangan, belum meyakinkan Mahkamah bahwa Pemerintah telah melaksanakan peran dan kewajiban dimaksud secara maksimal. Sebab, meskipun Pemerintah, atas permintaan Mahkamah, telah menyampaikan keterangan yang memuat berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pelaksanaan lebih lanjut dari Undang-Undang *a quo*, selama berlangsungnya persidangan Mahkamah belum mendapatkan keterangan yang meyakinkan perihal implementasi dari berbagai peraturan perundang-undangan dimaksud di lapangan.

Berbagai kendala yang dihadapi para peternak, yang berujung pada kerugian di pihak peternak dan kesulitan mereka untuk bersaing dengan pemilik modal, merupakan bukti nyata yang tidak mungkin diabaikan begitu saja dengan dalih bahwa Pemerintah telah menerbitkan berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan hal itu. Peran dan kewajiban Pemerintah dalam upaya memajukan usaha budi daya ternak tidaklah dapat direduksi pemaknaannya hanya sebatas penerbitan berbagai peraturan perundang-undangan yang relevan melainkan mencakup pula langkah-langkah nyata di lapangan sehingga benar-benar dapat dinikmati oleh para peternak, lebih-lebih peternak dalam skala kecil,

sebagaimana yang sesungguhnya menjadi semangat UU 18/2009.

4. KONKLUSI

Berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum sebagaimana diuraikan di atas, Mahkamah berkesimpulan:

- [4.1] Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;
- [4.2] Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;
- [4.3] Pokok permohonan tidak beralasan menurut hukum.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226), dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076);

5. AMAR PUTUSAN

Mengadili,

Menyatakan menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya.

Demikian diputuskan dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Arief Hidayat selaku Ketua merangkap Anggota, Anwar Usman, I Dewa Gede Palguna, Manahan M.P Sitompul, Wahiduddin Adams, Suhartoyo, Maria Farida Indrati, Patrialis Akbar, dan Aswanto, masing-masing sebagai Anggota, pada **hari Selasa, tanggal dua puluh empat, bulan Mei, tahun dua ribu enam belas**, dan **hari Selasa, tanggal dua puluh enam, bulan Juli, tahun dua ribu enam belas**, yang diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada **hari Kamis, tanggal empat,**

bulan Agustus, tahun dua ribu enam belas, selesai diucapkan **pukul 11.55 WIB**, oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Arief Hidayat selaku Ketua merangkap Anggota, Anwar Usman, I Dewa Gede Palguna, Manahan M.P Sitompul, Wahiduddin Adams, Suhartoyo, Maria Farida Indrati, Patrialis Akbar, dan Aswanto, masing-masing sebagai Anggota, dengan didampingi oleh Ery Satria Pamungkas sebagai Panitera Pengganti, serta dihadiri oleh Pemohon/kuasanya, Presiden atau yang mewakili, dan Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili.

KETUA,

ttd.

Arief Hidayat

ANGGOTA-ANGGOTA,

ttd.

ttd.

Anwar Usman

I Dewa Gede Palguna

ttd.

ttd.

Manahan MP Sitompul

Wahiduddin Adams

ttd.

ttd.

Maria Farida Indrati

Suhartoyo

ttd.

ttd.

Patrialis Akbar

Aswanto

PANITERA PENGGANTI,

ttd.

Ery Satria Pamungkas