

**TESIS**

**PENGAWASAN TERHADAP PEMBERIAN IZIN TERNAK DI  
KECAMATAN SIAK HULU KABUPATEN KAMPAR BERDASARKAN  
UNDANG-UNDANG NO 41 TAHUN 2014**

**Diajukan Untuk Memenuhi Dan Melengkapi Syarat-Syarat  
Memperoleh Gelar Magister Hukum (M.H)**



**Oleh :**

**NAMA : RENO AFRINALDI  
NOMOR MAHASISWA : 161022018  
BIDANG KAJIAN UTAMA : HUKUM TATA NEGARA**

**PROGRAM MEGISTER (S2) ILMU HUKUM**

**PROGRAM PASCA SARJANA**

**UNIVERSITAS ISLAM RIAU**

**PEKANBARU**

**2020**

## SURAT PERNYATAAN

Yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Reno Afrinaldi  
NPM : 161022018  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Tempat/Tanggal Lahir : 08 April 1991  
Alamat Rumah : Jl. Kubang Raya KM. 5,5 Perum. Sakinah Sejahtera  
Judul Tesis : PENGAWASAN TERHADAP PEMBERIAN IZIN TERNAK DI  
KECAMATAN SIAK HULU KABUPATEN KAMPAR  
BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NO. 41 TAHUN 2014

Dengan ini menyatakan bahwa Tesis ini merupakan hasil karya saya sendiri dan tidak dibuatkan oleh orang lain serta sepengetahuan saya Tesis ini belum pernah ditulis orang lain. Untuk itu bila dikemudian hari Tesis ini terbukti merupakan hasil karya orang lain, atau hasil mencontek Tesis/Karya Ilmiah orang lain (plagiat), maka gelar Magister Hukum (M.H) Yang telah saya peroleh bersedia untuk dibatalkan. Demikian Surat Pernyataan ini dibuat dengan sesungguhnya tanpa ada paksaan dari pihak manapun.

**Pekanbaru, 24 Juli 2020**

**Yang menyatakan,**



**Reno Afrinaldi**

TESIS  
**PENGAWASAN TERHADAP PEMBERIAN IZIN TERNAK DI KECAMATAN SIAK  
HULU KABUPATEN KAMPAR BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NO. 41 TAHUN  
2014**

NAMA : RENO AFRINALDI  
NOMOR MAHASISWA : 161022018  
BIDANG KAJIAN UTAMA : HUKUM TATA NEGARA

Telah Dipertahankan Di Depan Tim Penguji

Pada Tanggal 17 September 2020

Dan dinyatakan lulus

**TIM PENGUJI**

Ketua



**Dr. Hj. Sri Wahyuni, S.H., M. Si**

Anggota



**Dr. H. Efendi Ibnu Susilo, S.H., M.H**

Sekretaris



**Dr. H. Arifin Bur, S.H., M. Hum**

Anggota



**Dr. Suparto, S.H., S.IP., M.M., M.Si., M.H**

Mengetahui :

Direktur Program Pascasarjana

Universitas Islam Riau



**Prof. Dr. H. Yusri Munaf, S.H., M. Hum**



PROGRAM PASCASARJANA UNIVERSITAS ISLAM RIAU  
**PERPUSTAKAAN**

Jalan KH. Nasution No. 113 Gedung B Pascasarjana Universitas Islam Riau  
Marpoyan, Pekanbaru, Riau

**SURAT KETERANGAN BEBAS PLAGIAT**

Nomor: 049/A-UIR/5-PSTK/PPs/2020

Perpustakaan Program Pascasarjana Universitas Islam Riau menerangkan:

Nama : Reno Afrinaldi  
NPM : 161022018  
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah melalui proses pemeriksaan kemiripan karya ilmiah (tesis) menggunakan aplikasi *Turnitin* pada tanggal 10 Agustus 2020 dan dinyatakan memenuhi syarat batas maksimal tingkat kemiripan tidak melebihi 30 % (tiga puluh persen).

Surat keterangan ini digunakan untuk syarat ujian tesis dan pengurusan surat keterangan bebas pustaka.

Mengetahui

Ketua Prodi. Magister Ilmu Hukum

  
Dr. Surizki Febrianto, S.H., M.H

Pekanbaru, 10 Agustus 2020

Staf Perpustakaan

  
Sumardiono, S.IP



Lampiran:

- *Turnitin Originality Report*

Turnitin Originality Report

PENGAWASAN TERHADAP PEMBERIAN IZIN TERNAK DI KECAMATAN SIAK HULU  
KABUPATEN KAMPAR BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NO 41 TAHUN 2014  
by Reno Afrinaldi



From Prodi. Ilmu Hukum (Tesis 2)

- Processed on 10-Aug-2020 10:47 +08
- ID: 1367854944
- Word Count: 21005

Similarity Index  
17%

Similarity by Source

Internet Sources:  
17%

Publications:  
2%

Student Papers:  
7%

**sources:**

- 1 3% match (Internet from 08-Jul-2019)  
<http://scholar.unand.ac.id/40004/2/BAB%20I.pdf>
- 2 2% match (Internet from 14-May-2019)  
[http://digilib.uinsgd.ac.id/13088/5/5\\_bab2.pdf](http://digilib.uinsgd.ac.id/13088/5/5_bab2.pdf)
- 3 2% match (Internet from 02-Mar-2020)  
<http://bibit.ditjenpkh.pertanian.go.id/sites/default/files/Pedoman%20Pelaksanaan%20Pengembangan%20Budidaya%20Babi%20>
- 4 1% match (Internet from 06-Jun-2020)  
<https://fr.scribd.com/doc/85310072/thesis-ANALISIS-PERATURAN-DAERAH-KABUPATEN-REJANG-LEBONG-DITINJAU-DENGAN-TEKNIK-PENYUSUNAN-PERATURAN-PERUNDANG-UNDANGAN>
- 5 1% match (Internet from 30-Dec-2019)  
<http://repository.uir.ac.id/476/1/bab1.pdf>
- 6 1% match (Internet from 16-Apr-2020)  
<https://dspace.uir.ac.id/bitstream/handle/123456789/5476/SKRIPSI%2014421105%20UMMI%20SHOLIAH%20PERTIWI%20Ae%20isAllowed=y&sequence=1>
- 7 1% match (Internet from 13-Aug-2018)  
[http://eprints.stainkudus.ac.id/116/5/5\\_bab%202.pdf](http://eprints.stainkudus.ac.id/116/5/5_bab%202.pdf)
- 8 1% match (Internet from 01-Apr-2020)  
<http://repository.unika.ac.id/21144/4/19.C2.0024%20HARRY%20WIDYANTORO%20%287.93%29..pdf%20BAB%20III.pdf>
- 9 1% match (Internet from 28-Feb-2020)  
<http://repo.iain-tulungagung.ac.id/11391/6/BAB%20II.pdf>
- 10 1% match (Internet from 25-Mar-2019)  
<http://repository.uir.ac.id/692/1/bab1.pdf>
- 11 1% match (Internet from 23-May-2019)  
<http://digilib.unila.ac.id/7066/12/BAB%20II.pdf>
- 12 1% match (Internet from 03-Dec-2018)  
<https://www.scribd.com/document/243670372/Tinjauan-Perizinan>
- 13 1% match (Internet from 05-Jan-2020)

TESIS

**PENGAWASAN TERHADAP PEMBERIAN IZIN TERNAK DI KECAMATAN SIAK  
HULU KABUPATEN KAMPAR BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NO. 41 TAHUN  
2014**

NAMA : RENO AFRINALDI

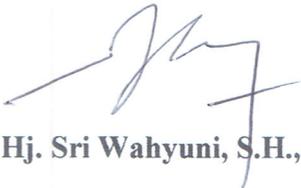
NOMOR MAHASISWA : 161022018

BIDANG KAJIAN UTAMA : HUKUM TATA NEGARA

Telah Diperiksa Dan Disetujui Oleh Dosen Pembimbing

Pembimbing I

Tanggal 27 Juni 2020



**Dr. Hj. Sri Wahyuni, S.H., M. Si**

Pembimbing II

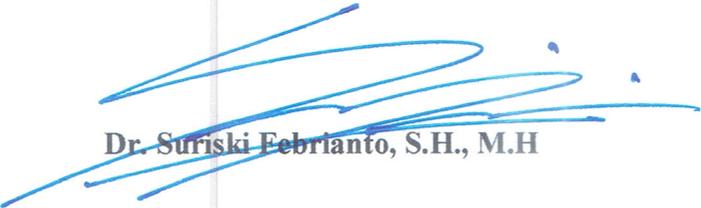
Tanggal 24 Juli 2020



**Dr. H. Arifin Bur, S.H., M. Hum**

Mengetahui :

Ketua Program studi



**Dr. Suriski Febrianto, S.H., M.H**

## BERITA ACARA BIMBINGAN TESIS

Telah Dilaksanakan Bimbingan Tesis Terhadap :

Nama : Reno Afrinaldi

NPM : 161022018

Bidang Kajian Utama : Hukum Tata Negara

Pembimbing I : Dr. Hj. Sri Wahyuni, S.H., M. Si

Pembimbing II : Dr. H. Arifin Bur, S.H., M. Hum

Judul Tesis : PENGAWASAN TERHADAP PEMBERIAN IZIN TERNAK DI  
KECAMATAN SIAK HULU KABUPATEN KAMPAR  
BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NO. 41 TAHUN 2014

Nomor	Tanggal	Berita Bimbingan	Paraf Pembimbing II	Paraf Pembimbing I
1.	25 Juni 2020	<ul style="list-style-type: none"><li>- Abstrak</li><li>- Kata Pengantar</li><li>- Daftar Isi</li><li>- Latar Belakang</li><li>- Tinjauan Umum</li><li>- Daftar Pustaka</li></ul>		
2.	24 Juli 2020	<ul style="list-style-type: none"><li>- Absrtak</li><li>- Kata Pengantar</li><li>- Daftar Isi</li></ul>		

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Latar Belakang</li> <li>- Tinjauan Umum</li> <li>- Daftar Pustaka</li> </ul>		
3.	21 Juni 2020	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hasil Penelitian dan Pembahasan</li> <li>- Kesimpulan dan Saran</li> </ul>		
4.	27 Juni 2020	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hasil Penelitian dan Pembahasan</li> <li>- Kesimpulan dan Saran</li> </ul>		

Pekanbaru,

Mengetahui :

Direktur Program Pasca Sarjana



Prof. Dr. H. Yusri Munaf, S.H., M.Hum



# UNIVERSITAS ISLAM RIAU

## PROGRAM PASCASARJANA

Jalan Kaharuddin Nasution No. 113 Pekanbaru 28284 Riau

Phone : (+62) (761) 674717 - 7047726 Fax. (+62) (761) 674717

Nomor : 778 / E-UIR/27-PPS/2020

Pekanbaru, 11 Juni 2020 M

Lampiran : 1 (Satu) Eks

19 Syawal 1441 H

Hal : Penelitian

Kepada : Yth. **Kepala Dinas Penanaman Modal Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPSTP) Provinsi Riau**

Di

Tempat

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Dengan hormat, bersama ini kami sampaikan kepada Bapak bahwa untuk menyelesaikan studi pada Program Magister (S2) Ilmu Hukum Universitas Islam Riau, maka kepada mahasiswa diwajibkan membuat karya ilmiah berupa proposal tesis sebagai salah satu tugas akhir.

Sehubungan dengan itu datang menghadap Bapak, mahasiswa kami :

Nama : **RENO AFRINALDI**  
Nomor Mahasiswa : **161022018**  
Program Studi : **Ilmu Hukum / Hukum Tata Negara**

Bermaksud untuk memperoleh rekomendasi untuk melaksanakan penelitian pada :

1. Kesbangpol Kabupaten Kampar
2. Dinas Perkebunan, Peternakan dan Kesehatan Hewan Kab. Kampar

guna menyelesaikan penelitian tesis dengan judul sebagai berikut :

***"PENGAWASAN TERHADAP PEMBERIAN IZIN TERNAK DI KECAMATAN SIAK HULU KABUPATEN KAMPAR BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NO. 41 TAHUN 2014"***

Hasil karya ilmiah itu semata – mata bertujuan keilmuan dan tidak disajikan kepada pihak luar, oleh karena itu besar harapan kami kiranya Bapak dapat membantu mahasiswa bersangkutan.

Demikianlah kami sampaikan, atas bantuan dan kerjasama yang baik dari Bapak diucapkan terimakasih.

Wassalam  
Direktur

**Prof . Dr. H. Yusri Munaf, S.H., M.Hum**  
**NIP. 195408081987011002**



**PEMERINTAH PROVINSI RIAU**  
**DINAS PENANAMAN MODAL DAN PELAYANAN TERPADU SATU PINTU**

Gedung Menara Lancang Kuning Lantai I dan II Komp. Kantor Gubernur Riau  
Jl. Jend. Sudirman No. 460 Telp. (0761) 39064 Fax. (0761) 39117 **PEKANBARU**  
Email : [dpmptsp@riau.go.id](mailto:dpmptsp@riau.go.id)

**REKOMENDASI**

Nomor : 503/DPMPPTSP/NON IZIN-RISET/33024  
T E N T A N G



**PELAKSANAAN KEGIATAN RISET/PRA RISET  
DAN PENGUMPULAN DATA UNTUK BAHAN TESIS**

1.04.02.01

Kepala Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Provinsi Riau, setelah membaca Surat Permohonan Riset dari : **Direktur Program Pascasarjana Universitas Islam Riau, Nomor : 778/E-UIR/27-PPS/2020 Tanggal 11 Juni 2020**, dengan ini memberikan rekomendasi kepada:

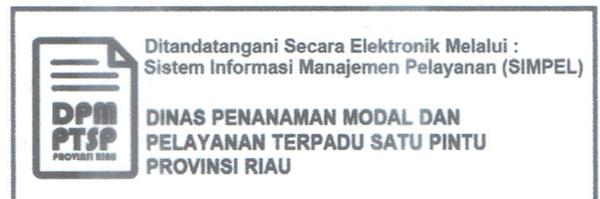
- |                      |   |  |
|----------------------|---|--|
| 1. Nama              | : | <b>RENO AFRINALDI</b>  |
| 2. NIM / KTP         | : | 161022018  |
| 3. Program Studi     | : | MAGISTER ILMU HUKUM  |
| 4. Konsentrasi       | : | HUKUM TATA NEGARA  |
| 5. Jenjang           | : | S2   |
| 6. Judul Penelitian  | : | <b>PENGAWASAN TERHADAP PEMBERIAN IZIN TERNAK DI KECAMATAN SIAK HULU KABUPATEN KAMPAR BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 41 TAHUN 2014</b> |
| 7. Lokasi Penelitian | : | DINAS PERKEBUNAN, PETERNAKAN, DAN KESEHATAN HEWAN KABUPATEN KAMPAR   |

Dengan ketentuan sebagai berikut:

1. Tidak melakukan kegiatan yang menyimpang dari ketentuan yang telah ditetapkan.
2. Pelaksanaan Kegiatan Penelitian dan Pengumpulan Data ini berlangsung selama 6 (enam) bulan terhitung mulai tanggal rekomendasi ini diterbitkan.
3. Kepada pihak yang terkait diharapkan dapat memberikan kemudahan serta membantu kelancaran kegiatan Penelitian dan Pengumpulan Data dimaksud.

Demikian rekomendasi ini dibuat untuk dipergunakan seperlunya.

Dibuat di : Pekanbaru  
Pada Tanggal : 12 Juni 2020



**Tembusan :**

**Disampaikan Kepada Yth :**

1. Kepala Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Provinsi Riau di Pekanbaru
2. Bupati Kampar  
Up. Kepala Kantor Kesatuan Bangsa dan Politik di Bangkinang
3. Direktur Program Pascasarjana Universitas Islam Riau di Pekanbaru
4. Yang Bersangkutan



PEMERINTAH KABUPATEN KAMPAR  
**BADAN KESATUAN BANGSA DAN POLITIK**

JALAN TUANKU TAMBUSAI TELP. (0762) 20146  
BANGKINANG KOTA

Kode Pos : 28412

**REKOMENDASI**

Nomor : 070/BKBP/2020/380

Tentang

**PELAKSANAAN KEGIATAN RISET/PRA RISET  
DAN PENGUMPULAN DATA UNTUK BAHAN TESIS**

Kepala Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kabupaten Kampar setelah membaca Surat Kepala Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Provinsi Riau Nomor : 503/DPMPTSP/NON IZIN-RISET/33024 tanggal 22 Juni 2020, dengan ini memberi Rekomendasi /Izin Penelitian kepada:

1. Nama : **RENO AFRINALDI**
2. NIM : 161022018
3. Universitas : UNIVERSITAS ISLAM RIAU
4. Program Studi : MAGISTER ILMU HUKUM
5. Konsentrasi : HUKUM TATA NEGARA
6. Jenjang : S2
7. Alamat : PEKANBARU
8. Judul Penelitian : **PENGAWASAN TERHADAP PEMBERIAN IZIN TERNAK DI KECAMATAN SIAK HULU KABUPATEN KAMPAR BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 41 TAHUN 2014**
9. Lokasi : DINAS PERKEBUNAN, PETERNAKAN, DAN KESEHATAN HEWAN KABUPATEN KAMPAR

Dengan ketentuan sebagai berikut :

1. Tidak melakukan Penelitian yang menyimpang dari ketentuan dalam proposal yang telah ditetapkan atau yang tidak ada hubungannya dengan kegiatan riset/pras riset dan pengumpulan data ini.
2. Pelaksanaan kegiatan penelitian/pengumpulan data ini berlangsung selama 6 (enam) bulan terhitung mulai tanggal rekomendasi ini dikeluarkan.

Demikian rekomendasi ini diberikan, agar digunakan sebagaimana mestinya dan kepada pihak yang terkait diharapkan untuk dapat memberikan kemudahan dan membantu kelancaran kegiatan Riset ini dan terima kasih.

Dikeluarkan di Bangkinang  
pada tanggal 22 Juni 2020

an. **KEPALA BADAN KESBANGPOL KAB. KAMPAR**  
Kabid. Ideologi, Wawasan Kebangsaan  
dan Karakter Bangsa,



Rekomendasi ini disampaikan Kepada Yth;

1. Kepala Dinas Perkebunan, Peternakan, dan Kesehatan Hewan Kabupaten Kampar di Bangkinang.
2. Direktur Program Pascasarjana Universitas Islam Riau di Pekanbaru.
3. Yang Bersangkutan.



**PEMERINTAH KABUPATEN KAMPAR**  
**DINAS PERKEBUNAN, PETERNAKAN DAN**  
**KESEHATAN HEWAN**

Jln. LINGKAR KOMPLEK PERKANTORAN PEMERINTAH KAMPAR  
Telp. (0762) 7320068 e-mail : [perkebunanpeternakan22@yahoo.com](mailto:perkebunanpeternakan22@yahoo.com) 28412

**REKOMENDASI**

Nomor : 070/Bid.PT-PP/2020/2/2

Tentang

**PELAKSANAAN KEGIATAN RISET/PRA RISET  
DAN PENGUMPULAN DATA UNTUK BAHAN TESIS**

Kepala Dinas Perkebunan Peternakan dan Kesehatan Hewan Kabupaten Kampar, berdasarkan surat Kepala Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kabupaten Kampar Nomor : 070/KKB/2019/380 tanggal 22 Juni 2020, dengan ini memberikan Rekomendasi/Izin Penelitian kepada :

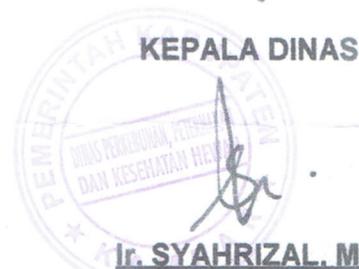
Nama	: RENO AFRINALDI
NIM	: 161022018
Perguruan Tinggi	: UNIVERSITAS ISLAM RIAU
Program Studi	: MAGISTER ILMU HUKUM
Konsentrasi	: HUKUM TATA NEGARA
Jenjang	: S2
Alamat	: PEKANBARU
Judul Penelitian	: PENGAWASAN TERHADAP PEMBERIAN IZIN TERNAK DI KECAMATAN SIAK HULU KABUPATEN KAMPAR BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 41 TAHUN 2014

Dengan ketentuan sebagai berikut :

1. Tidak melakukan penelitian yang menyimpang dari ketentuan dan tujuan yang telah ditetapkan atau yang tidak ada hubungannya dengan kegiatan penelitian/pengumpulan data.
2. Pelaksanaan kegiatan penelitian/pengumpulan data dilakukan selama 6 (enam) bulan terhitung sejak tanggal diterbitkannya rekomendasi ini.

Demikian rekomendasi ini diberikan, agar dapat dipergunakan sebagaimana mestinya dan kepada pihak yang terkait agar dapat memberikan kemudahan untuk kelancaran pelaksanaan kegiatan penelitian/pengumpulan data ini dan diucapkan terima kasih.

Dikeluarkan di : Bangkinang Kota  
Pada tanggal : 29 Juni 2020



**KEPALA DINAS**

**Ir. SYAHRIZAL, MM**

Pembina Utama Muda

NIP. 19660203 199003 1 006

Tembusan disampaikan kepada Yth:

1. Direktur Program Pascasarjana Universitas Islam Riau di Pekanbaru
2. Yana bersanakutan

## **ABSTRACT**

Indonesia is a country that has good climatic conditions in the field of livestock business such as cows, goats, chickens, including pigs which is a source of income for people and regions, especially in the countryside. Therefore, every activity is required to have a rule of law governing, aimed at regulating activities so that activities do not deviate in the course of the na annya. Pig livestock is one of the many types of livestock that many people live in Siak Hulu District of Kampar Regency which is majority as farm workers and small breeders. Based on the results of the study, pig cattle business located in Siak Hulu District of Kampar Regency was found not to have permission from kampar regency government. So in this study the main problem is How to Supervise the Granting of Livestock Permits in Siak Hulu District of Kampar Regency Based on Law No.. 41, 2014 and what is the environmental impact on livestock licensing in Siak Hulu Sub-District of Kampar Regency based on Law No.. 41, 2014 in New Year's Day. This research uses the type of observational research research by means of surveys that are directly conducted in the field of research objects with interviews to obtain the data needed to be used as scientific writing materials. While seen from its nature, this research is inductive which is a study that intends to provide a detailed and clear picture. The Legal Basis for Supervision of Livestock Permit Granting is Law No. 41 of 2014 on changes to Law No. 18 of 2009 on Livestock and Animal Health. The impact of livestock licensing on the environment is the onset of bad smells such as foul smell. Water pollution is discolored, which is originally clear and clear to yellow or black, so it changes the taste resulting in no longer being used for purposes such as drinking water, washing and other purposes, so that it can cause various diseases due to air pollution and pollution to water when consumed or used for various purposes.

Keywords : Surveillance, Permits, and Environmental Impact

## ABSTRAK

Indonesia merupakan Negara yang memiliki kondisi iklim yang baik dalam bidang usaha peternakan seperti sapi, kambing, ayam, termasuk babi yang merupakan sumber pendapatan bagi masyarakat dan daerah khususnya di pedesaan. Oleh karena itu, setiap kegiatan diperlukan adanya aturan hukum yang mengatur, bertujuan guna mengatur kegiatan supaya kegiatan tidak menyimpang dalam pelaksanaannya. Ternak babi merupakan salah satu jenis ternak yang banyak dilakukan masyarakat berdomisili di Kecamatan Siak Hulu Kabupaten Kampar yang mayoritas sebagai pekerja tani dan peternak kecil. Berdasarkan hasil penelitian, usaha ternak babi yang berada di Kecamatan Siak Hulu Kabupaten Kampar ditemukan tidak memiliki izin dari pemerintah Kabupaten Kampar. Sehingga dalam penelitian ini Masalah Pokoknya adalah Bagaimana Pengawasan Pemberian Izin Ternak di Kecamatan Siak Hulu Kabupaten Kampar Berdasarkan Undang-Undang No. 41 Tahun 2014 dan apa dampak lingkungan terhadap Pemberian izin Ternak di Kecamatan Siak Hulu Kabupaten Kampar Berdasarkan Undang-Undang No. 41 Tahun 2014. Penelitian ini menggunakan jenis penelitian *observational research* dengan cara *survey* yaitu penelitian yang langsung dilakukan dilapangan terhadap objek penelitian dengan wawancara untuk mendapatkan data yang diperlukan guna dijadikan bahan penulisan ilmiah. Sedangkan di lihat dari sifatnya, penelitian ini bersifat Induktif yaitu suatu penelitian yang bermaksud untuk memberikan gambaran secara rinci dan jelas. Dasar Hukum Pengawasan Terhadap Pemberian Izin Ternak Yaitu Undang-Undang No. 41 Tahun 2014 atas perubahan Undang-Undang No. 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan. Adapun Dampak Pemberian Izin Ternak Terhadap Lingkungan Yaitu Polusi Udara timbulnya aroma yang tidak sedap seperti berbau busuk. Polusi Air yaitu berubah warna, yang semula bening dan jernih menjadi kuning atau hitam, serta berubah rasa mengakibatkan tidak dapat digunakan lagi untuk keperluan seperti air minum, mencuci dan keperluan lainnya, sehingga bisa menimbulkan berbagai penyakit akibat polusi udara dan pencemaran terhadap air bila dikonsumsi atau digunakan untuk berbagai keperluan.

## **KATA PENGANTAR**

Alhamdulillahirrabbi'lamin, segala puji bagi Allah Swt, yang telah memberikan nikmat kesehatan dan kemampuan sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini. Shalawat beserta salam semoga terlimpah kepada junjangan Nabi Muhammad Saw, yang begitu besar membawa sebuah peradaban yang baru, dari peradaban yang serba kekelaman menuju peradaban yang gilang kemilau, seperti yang kita rasakan saat ini. Penulis menyelesaikan tesis ini dengan judul **“PENGAWASANA TERHADAP PEMBERIAN IZIN TERNAK DI KECAMATAN SIAK HULU KABUPATEN KAMPAR BERDASARKAN UNDANG-UNDNAG NO. 41 TAHUN 2014”**.

Didalam proses pembuatan, perancangan, penyusunan dan penyelesaian tesis ini tentunya banyak yang terlibat, baik secara materil maupun moril baik berupa dara, fasilitas, semangat dan motivasi, masukan dan kritik serta saran dan do'a yang begitu besar kepada penulis sehingga mampu menghadapi segala bentuk halangan dan rintangan.

Untuk itu dengan segala krendahan hati ingin meyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada pihak yang terlibat secara langsung maupun tidak langsung yang telah membantu terbentuknya karya ilmiah ini, dan ucapan terima kasih itu disampaikan kepada:

Kedua orangtua ananda yaitu ayahanda Khaidir (Alm) dan ibunda Syamsiar, yang tiada henti-hentinya mendo'akan dan memberikan semangat, motivasi, dan sebagai inspirator dalam kehidupan penulis. Semoga dengan menyelesaikan tesis ini, dapat menjadi sebagai pengobat keletihan dan

pengorbanan meskipun penulis tahu, bahwa pengorbanan orangtua ananda tidak akan pernah terbayar sampai kapanpun. Dan penulis menyadari bahwa Ridha Allah, terdapat pada Ridha orangtua.

Bapak Prof. Dr. Syafrinaldi, S.H.,MCL., selaku Rektor Universitas Islam Riau yang telah memberikan kesempatan untuk menimba Ilmu di Universitas Islam Riau.

Bapak Prof. Dr. H. Yusri Munaf, S.H., M.Hum selaku Direktur Program PascaSarjana Universitas Islam Riau, yang telah banyak membantu dan memberikan fasilitas. Bapak Dr. Suriski Febrianto, S.H.,M.H., selaku ketua Prodi Ilmu Hukum, Ibu Dr. Hj. Sri Wahyuni, S.H., M.Si., selaku Pembimbing I (satu) yang telah banyak memberikan ilmu pengetahuan, masukan, motivasi dan semangat dan Bapak Dr. H. Arifin Bur, S.H.,M.Hum, selaku Pembimbing II (dua) yang telah banyak memberikan ilmu pengetahuan, masukan, motivasi dan semangat.

Bapak ibu Dosen selingkungan UIR, dan Khususnya buat bapak-bapak dan ibu yang mengajar di Program Pascasarjana Ilmu Hukum UIR. Yang tentunya tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Seluruh bapak/ibu staf karyawan Program Pascasarjan UIR, yang telah banyak membantu dan mempermudah dalam menyelesaikan segala bentuk administratif penulis. Kepada seluruh sanak famili, karib kerabat dan seluruh keluarga besar penulis, Seluruh rekan-rekan Program Pascasarjana Ilmu Hukum yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Dan meskipun penulis telah berusaha keras dalam penyusunan tesis ini, namun penulis menyadari bahwa tesis ini masih jauh dari kata sempurna dan oleh

sebab itu kritik dan saran yang sifatnya membangun sangatlah penulis harapkan demi kesempurnaan tesis ini.

Akhir kata dengan segala kerendahan hati, bahwa yang baik dari skripsi ini semata-mata datangnya dari Allah Swt, sedangkan kesalahan dalam menganalisa dalam tesis ini merupakan kelemahan penulis, karena penulis sadar bahwa kesempurnaan dan kekuatan hanya milik Allah Swt, sedangkan penulis hanya hamba yang selalu pada tataran khilaf, lemah dan kesalahan. Dan penulis berharap semoga apa yang telah diberikan oleh semua pihak dapat menjadi sebuah pahala kebajikan dan mendapat balasan dari Allah Swt. Amin ya rabbil'alam.

Pekanbaru, 23 Juli 2020  
Penulis,

**RENO AFRINALDI**  
**NIM. 161022018**

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	
SURAT PERNYATAAN	
BERITA ACARA PERUBAHAN JUDUL	
SK PENUNJUKAN PEMBIMBING	
ABSTRAK .....	i
KATA PENGANTAR .....	ii
DAFTAR ISI .....	v
DAFTAR LAMPIRAN .....	vii
DAFTAR SINGKATAN .....	viii
DAFTAR TABEL .....	ix
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Pokok Permasalahan .....	12
C. Tujuan dan Manfaat Penelitian .....	12
D. Kerangka Teori .....	13
E. Konsep Operasional .....	20
F. Metode Penelitian.....	23
<b>BAB II TINJAUAN UMUM</b> .....	<b>27</b>
A. Pengawasan Terhadap Pemberian Izin Ternak .....	27
1. Dasar Hukum Pengawasan Terhadap Pemberian Izin Ternak.....	27
2. Pemberian Izin Ternak .....	56
B. Dampak Pemberian Izin Terhadap Lingkungan .....	71
1. Polusi Udara (Bau Busuk) .....	71
2. Polusi Air .....	81
<b>BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN</b> .....	<b>83</b>
A. Pengawasan Pemberian Izin Ternak di Kecamatan Siak Hulu Kabupaten Kampar Berdasarkan Undang-Undang No 41 Tahun 2014 .....	83

B. Dampak terhadap Pemeberian izin Ternak di Kecamatan Siak Hulu Kabupaten Kampar Berdasarkan Undang-Undang No 41 Tahun 2014 .....	113
--	-----

**BAB IV PENUTUP**

A. Kesimpulan .....	129
B. Saran.....	131

**DAFTAR PUSTAKA**

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Indonesia merupakan Negara yang memiliki kondisi iklim yang baik dalam bidang usaha peternakan seperti sapi, kambing, ayam, termasuk babi. Berbagai macam potensi peternakan yang dapat dimanfaatkan demi masa depan bangsa dan begara guna peningkatan pembangunan nasional.

Pemerintah adalah entitas masyarakat dalam suatu Negara yang diberi kewenangan untuk menjalankan pemerintahan. Sebagai Negara berkembang Indonesia senantiasa melakukan berbagai kegiatan pembangunan disegala bidang termasuk didalamnya pembangunan-pembangunan yang dilakukan didaerah. Pembangunan dilaksanakan untuk mewujudkanpembangunan yang merata bukan hanya dibidang spiritual tetapi juga material secara merata keseluruh rakyat Indonesia. Hal ini seperti yang tertuang dalam pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alenia keempatmeliputi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan social.

Pembangunan hukum dan Perundang-undangan telah menciptakan system hukum dan produk hukumyang mengayomi dan memberikan landasan hukum bagi kegiatan masyarakat dan pembangunan. Kesadaran hukum yang semakin meningkat dan semakin majunya pembangunan menuntut

terbentuknya system hukum nasional dan produk hukum yang mendukung dan bersumber pada pancasila dan Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Pembangunan hukum selanjutnya masih perlu memperhatikan peningkatan kesadaran hukum, peningkatan pelaksanaan penegakan hukum secara konsisten, peningkatan aparat hukum yang berkualitas dan bertanggung jawab, serta peyediaan sarana dan prasarana pendukung yang memadai.<sup>1</sup>

Dalam pasal 33 ayat (4) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) menyatakan bahwa :

“Perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan atas dasar demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi, keadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuanekonomi nasional”.

Sektor peternakan yang merupakan salah satu sumber pendapatan bagi masyarakat dan daerah, namun peternakan tersebut baru memberikan sedikit perubahan dari segi kemakmuran ekonomi bagi masyarakat Indonesia. Untuk mencapai kemakmuran ekonomi tersebut, sumber daya khususnya dari peternakan harus dikelola dengan baik dan dimanfaatkan secara optimal untuk masa sekarang dan masa yang akan datang.

Pemanfaatan secara optimal ini diarahkan pada pendayagunaan sumber daya peternakan dengan memperhatikan daya dukung yang ada dan kelestariannya untuk meningkatkan kelestariannya untuk meningkatkan kesejahteraan dalam masyarakat, meningkatkan taraf hidup peternak dan

---

<sup>1</sup> Satjibto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum*, Bandung : Sinar Baru, 2000, hlm 10

meningkatkan penerimaan kas daerah, menyediakan perluasan dan kesempatan kerja, meningkatkan produktivitas, nilai tambah dan daya saing hasil peternakan serta menjamin kelestarian sumber daya ternak.

Oleh karena itu, setiap kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat tentu diperlukan adanya aturan hukum yang mengatur, yang bertujuan guna mengatur kegiatan tersebut supaya kegiatan tersebut tidak menyimpang dalam pelaksanaannya. Menurut Dr. Van Kan mendefinisikan bahwa hukum adalah keseluruhan peraturan hidup yang bersifat memaksa untuk melindungi kepentingan manusia di dalam masyarakat.<sup>2</sup>

Berdasarkan hukum positif Indonesia pada saat ini, lapangan hukum administrasi Negara menjadi lebih luas, hal ini karena ikut campurnya pemerintah dalam segala lapangan kehidupan masyarakat. Maka tugas dari administrasi Negara menjadi lebih banyak karena harus melayani kebutuhan masyarakat yang semakin meningkat. Dengan mengacu pada *Freies Ermessen*, administrasi Negara mempunyai wewenang yang luas untuk melakukan berbagai tindakan hukum dalam rangka melayani kepentingan masyarakat atau mewujudkan kesejahteraan umum, dan untuk melakukan tindakan itu diperlukan instrument hukum.<sup>3</sup>

Ternak babi merupakan ternak penghasil daging yang sangat efisien, sehingga ternak babi memiliki nilai ekonomi yang cukup tinggi sebagai ternak potong. Selain pertumbuhan badannya yang cepat, ternak babi juga mampu memanfaatkan segala jenis limbah pertanian, tidak membutuhkan lahan

---

<sup>2</sup> R. Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hlm 27

<sup>3</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm 17

pemeliharaan yang luas, dapat meningkatkan kesuburan tanah serta memiliki litter size yang tinggi. Namun hingga saat ini potensi tersebut masih belum dapat dimanfaatkan dengan baik karena adanya keterbatasan konsumen dan sistem pemeliharaan yang belum memadai.<sup>4</sup>

Usaha peternakan mempunyai prospek untuk dikembangkan karena tingginya permintaan akan produk peternakan. Usaha peternakan juga memberi keuntungan yang cukup tinggi dan menjadi sumber pendapatan bagi banyak masyarakat dipedesaan di Indonesia. Namun demikian, sebagaimana usaha lainnya, usaha peternakan juga membutuhkan modal dan manajemen yang efisien demi mendapatkan keuntungan. Keterbatasan modal yang dimiliki peternak mengakibatkan mereka membatasi jumlah ternak yang dipelihara dan penggunaan faktor input sehingga akan berdampak pada tingkat keuntungannya yang relative kecil.

Ternak babi merupakan salah satu jenis ternak yang penting bagi para peternak kecil, terutama bagi masyarakat pedesaan. Pentingnya ternak babi ini, karena dapat meningkatkan pendapatannya dimana kehidupan masyarakat pedesaan hanya tergantung pada hasil usaha tani. Peningkatan pendapatan ini dapat diperoleh melalui diversifikasi usaha tani dengan ternak babi. Hal ini karena ternak babi mempunyai nilai ekonomis yang tinggi apabila dipasarkan dengan baik. Terdapat beberapa keuntungan yang dapat diperoleh dalam beternak babi, selain sebagai sumber protein juga dapat memberikan sumbangan yang besar bagi peningkatan pendapatan keluarga peternak.

---

<sup>4</sup> <http://yudhaendrap.blogspot.com/2015/07/ternak-babi.html> Sabtu jam 15:29 tahun 2020

Babi adalah ternak *monogastric* dan bersifat *prolific* (banyak anak tiap kelahiran), pertumbuhannya cepat dan dalam umur enam bulan sudah dapat dipasarkan. Disisi lain ternak babi sangat mudah untuk dikembangkan selain kesanggupannya untuk beradaptasi dalam lingkungan yang beranekaragam, juga dapat mengkonsumsi banyak jenis makanan bahkan sisa makan atau limbah dapur dan hasil ikutan produk pertanian sebagai bahan pakan.

Ternak babi di Indonesia berasal dari babi liar atau babi hutan yang disebut celeng. Jenis babi ini kemudian dijinakkan sehingga terbentuklah babi-babi di daerah, seperti babi Bali, babi sumba, babi Nias, babi Jawa yang dikenal sebagai babi Kerawang, babi di Sumatera (babi Batak, babi Nias, babi Riau), babi Irian, babi Toraja dan masih banyak terdapat babi-babi lokal yang tersebar di beberapa daerah lainnya. Pada beberapa perusahaan ternak babi di Indonesia, terdapat turunan dari beberapa bangsa babi unggul di luar negeri yang dikawinkan dengan ternak babi lokal, seperti babi yang berwarna hitam dengan warna putih yang melingkar pada bagian depan badan hingga kaki depan yang biasa disebut babi berselendang, diduga keturunan dari *Wessex Saddleback* atau Hampshire. Di samping itu, juga terdapat babi berwarna putih yang kemungkinan keturunan dari *Yorkshire*, dan beberapa babi yang diduga keturunan dari *Berkshire*, *Duroc*, dan sebagainya.<sup>5</sup>

Dalam budidaya babi ada 3 faktor yang mempengaruhi keberhasilan suatu usaha yaitu pembibitan, pakan dan manajemen. Pemeliharaan ternak merupakan salah satu bagian dari manajemen.

---

<sup>5</sup> <http://ullunebe.blogspot.com/> sabtu jam 19:22 tahun 2020

Beberapa hal yang harus diperhatikan oleh peternak atau kelompok ternak dalam pemeliharaan ternak antara lain :

- a. Sebelum memulai pemeliharaan, kandang yang akan dibuat hendaklah memenuhi persyaratan.
- b. Pemilihan ternak babi yang baik, dengan ciri – ciri sebagai berikut :
  1. Asal usul tetua (*parent stock*).
  2. Babi memiliki badan sehat, tidak menunjukkan tanda-tanda sakit dan lincah.
  3. Seluruh bagian tubuh lengkap dan tidak cacat.
  4. Bentuk kepala, tubuh proposional.
  5. Bulu halus dan cerah;
- c. Peternak agar menjaga kebersihan kandang dan penanganan limbah secara rutin.
- d. Babi dara yang baik diperlukan untuk efisiensi reproduksi optimal. Babi dara mencapai birahi pada umur 5 bulan atau sebelumnya, akan tetapi sangat dianjurkan untuk tidak mengawinkan saat birahi atau estrus pertama, karena produksi sel telur atau ova untuk dibuahi masih sangat kurang. Upaya yang dilakukan supaya cepat mendapatkan birahi babi dara adalah dengan memeliharanya dalam kelompok baru dan bersama-sama dengan pejantan. Sedangkan, menempatkan babi dara dalam kandang dengan suhu lingkungan yang panas (di atas 30°C) dapat memperlambat atau mencegah terjadinya birahi, menekan laju ovulasi, bahkan dapat menyebabkan kematian.

- e. Calon induk yang dipelihara dapat diperlakukan sama dengan yang akan dipotong sampai mencapai berat hidup 90 kg. Tetapi sesudah tahap ini, perlakuan calon induk harus berbeda. Target pertumbuhan calon induk tidak boleh lebih dari 0,5 kg/hari, dan tingkat pertumbuhannya harus selalu dipertahankan.
- f. Calon induk (babi dara) dapat dikawinkan pada birahi ke-2 atau ke 3 agar sel telur yang dilontarkan cukup banyak.
- g. Sistem pengawinan dapat dilakukan dengan cara kawin alam dan IB, dikawinkan saat birahi. Pengawinan yang dilakukan dua kali tiap birahi maka babi tersebut dikawinkan pada sore hari pertama birahi dan dikawinkan lagi pada pagi hari.
- h. Babi diketahui bunting apabila 21 hari kemudian tidak berahi kembali. Selama kebuntingan pemberian pakan diatur sedemikian rupa agar babi tidak terlalu gemuk yang dapat menyulitkan proses beranak.
- i. Pada umur 3 bulan 3 minggu 3 hari kebuntingan induk babi akan beranak, dengan kisaran anak 8-14 ekor.
- j. Anak babi menyusu selama 3-5 minggu tergantung kepada pemeliharannya.
- k. Pengawinan induk kembali (birahi) kira-kira 3-5 hari kemudian tergantung lama menyusui.<sup>6</sup>

Aturan-aturan hukum ini gunanya untuk mengendalikan dan mengawasi pola perilaku masyarakat dalam melaksanakan kegiatan usahanya, khususnya peternakan.

---

<sup>6</sup> <http://ullunebe.blogspot.com/> sabtu jam 19:22 tahun 2020

Didalam pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 41 tahun 2014 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan, menyatakan;

“Peternakan adalah segala urusan yang berkaitan dengan sumber daya fisik, benih, bibit dan/atau bakalan, ternak ruminansia indukan, pakan, alat dan mesin peternakan, budidaya ternak, panen, pasca panen, pengolahan, pemasaran, pengusahaan, pembiayaan, serta sarana dan prasarana”.

Berdasarkan pasal 2 angka 2 UU No. 18 Tahun 2009 tentang peternakan dan kesehatan hewan yang tidak mengalami perubahan berdasarkan Undang-undang No. 41 Tahun 2014 menyatakan asas peternakan meliputi :

- a. Kemanfaatan
- b. Berkelanjutan
- c. Keamanan dan kesehatan
- d. Kerakyatan dan keadilan
- e. Keterbukaan dan keterpaduan
- f. Kemandirian
- g. Kemintraan
- h. Keprofesionalan

Izin usaha peternakan merupakan salah satu izin yang bertujuan untuk mengelola sumber daya hewan secara bermartabat, bertanggung jawab, dan berkelanjutan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, mencukupi kebutuhan pangan, barang dan jasa hewan secara mandiri, berdaya saing dan berkelanjutan bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat dan peternak menuju

pencapaian ketahanan pangan nasional dan mengembangkan sumber daya hewan serta memberi kepastian berusaha dalam bidang peternakan.

Izin menurut pasal 1 angka 19 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintah menyatakan bahwa :

“izin adalah keputusan pejabat pemerintahan yang berwenang sebagai wujud persetujuan atas permohonan warga masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan Perundang-undangan”.

Izin merupakan salah satu bentuk upaya preventif bagi pemerintah dalam upaya mengawasi pelaku usaha dalam melaksanakan kegiatan usahanya, akan tetapi dalam kenyataannya dilokasi ditemukan ada sebagian kecil pelaku usaha atau masyarakat yang melakukan kegiatan usaha peternakan babi yang belum memiliki izin usaha. Hal ini disebabkan oleh kurangnya pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Kampar terhadap izin usaha peternakan serta kurangnya sosialisasi oleh pemerintah Kabupaten Kampar kepada masyarakat sebagai pelaku usaha khususnya di bidang usaha peternakan.

Didalam pasal 31 dijelaskan bahwa :

1. Permohonan Izin Usaha peternakan dilakukan oleh perusahaan peternakan.
2. Perusahaan peternakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah usaha peternakan dengan skala di atas skala usaha kecil;
3. Izin Usaha peternakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan melalui tahapan:

- a. Pemohon menyampaikan permohonan Izin Usaha melalui OSS setelah memiliki NIB; dan
- b. Pemohon menyampaikan Komitmen memenuhi ketentuan persyaratan Izin Usaha peternakan.

Pasal 32 menjelaskan bahwa :

1. Komitmen sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 ayat (2) huruf b, berisi kesanggupan menyampaikan:
  - a. Rekomendasi kesesuaian dengan Rencana Tata Ruang Wilayah, Rencana Detail Tata Ruang kabupaten/kota dari bupati/wali kota yang diterbitkan gubernur;
  - b. Rekomendasi kesesuaian dengan rencana makro pembangunan peternakan provinsi dari gubernur yang diterbitkan bupati/wali kota;
  - c. izin lokasi dari bupati/wali kota yang dilengkapi dengan peta;
  - d. Rencana kerja pembangunan unit usaha budi daya peternakan;
  - e. Pernyataan melakukan Upaya Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Upaya Pemantauan Lingkungan Hidup;
  - f. Pernyataan menerapkan pedoman pembibitan yang baik (*good breeding practices*) dan/atau pedoman budidaya yang baik (*good farming practices*); dan
  - g. Pernyataan akan melakukan kemitraan.
2. Izin Usaha peternakan diterbitkan berdasarkan Komitmen sebagaimana dimaksud pada ayat (1).<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 05 Tahun 2019 Tentang Tata Cara Perizinan Berusaha Sektor Pertanian

Peternakan rakyat adalah usaha yang diselenggarakan sebagai usaha sampingan yang jumlah maksimum kegiatannya untuk setiap jenis ternak tidak melebihi jumlah yang ditetapkan untuk tiap jenis ternak pada peternakan rakyat. Bidang usaha peternakan membuka peluang emas bagi masyarakat dan mengakibatkan semakin banyaknya masyarakat yang menggeluti bidang usaha peternakan tersebut, terutama yang berkembang pesat saat ini di Kecamatan Siak Hulu, Kabupaten Kampar, baik itu sapi, kerbau, kambing, ayam, dan termasuk babi.

Pada saat ini kalau peneliti temukan dilapangan kebutuhan masyarakat akan sumber daya ternak sangat tinggi sekali. Ditambah lagi harga yang terjangkau misalnya harga ayam yang lebih murah dibandingkan ikan. Jadi kebutuhan masyarakat akan hasil ternak dapat dikategorikan kedalam kebutuhan primer, khususnya di Kecamatan Siak Hulu kabupaten kampar. Hal yang demikian menyebabkan banyak masyarakat yang menekuni usaha peternakan.

Dikarenakan perkembangan yang cukup besar tersebut maka peneliti menemukan para pelaku usaha peternakan Babi melakukan pelanggaran yang tidak memiliki Izin dalam kegiatan usahanya. Pelanggaran yang dilakukan menurut peneliti yaitu permasalahan mengenai izin usaha peternakan Babi dan pendaftaran peternakan rakyat oleh pemerintah daerah kepada pelaku usaha.

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang : **Pengawasan Terhadap Pemberian Izin**

## **Ternak di Kecamatan Siak Hulu Kabupaten Kampar Berdasarkan Undang-undang No 41 Tahun 2014**

### **B. Pokok Permasalahan**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, pokok permasalahan dari penelitian ini adalah :

1. Bagaimana Pengawasan Pemberian Izin Ternak di Kecamatan Siak Hulu Kabupaten Kampar Berdasarkan Undang-undang No 41 Tahun 2014?
2. Apakah Dampak Lingkungan terhadap Pemeberian izin Ternak di Kecamatan Siak Hulu Kabupaten Kampar Berdasarkan Undang-undang No 41 Tahun 2014?

### **C. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

Berdasarkan masalah pokok diatas, maka penulis merumuskan tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui bagaimana pengawasan pemberian izin ternak di Kecamatan Siak Hulu Kabupaten Kampar Berdasarkan Undang-undang No 41 Tahun 2014.
2. Untuk mengetahui bagaimana dampak terhadap Pemeberian izin Ternak di Kecamatan Siak Hulu Kabupaten Kampar Berdasarkan Undang-undang No 41 Tahun 2014.

Manfaat penulis dengan adanya penelitian ini, bermanfaat untuk :

1. Lebih memperdalam ilmu pengetahuan penulis terutama dalam bidang kajian utama yakni Hukum Tata Negara berkaitan dengan penelitian ini.

2. Sebagai bahan informasi serta sumbangan pemikiran serta pihak-pihak yang ingin mengetahui berkaitan dengan masalah pengawasan terhadap pemberian izin ternak .Selain itu bisa menambah refrensi perpustakaan dalam mengerjakan tesis yang dilakukan oleh mahasiswa/i diperpustakaan pasca sarjana Universitas Islam Riau (UIR).

#### **D. Kerangka Teori**

Mc. Farland memberikan definisi pengawasan (*control*) sebagai berikut.

*“Control is the process by which an executive gets the performance of his subordinate to correspond as closely as possible to chossen plans, orders objective, or policies”.*

(Pengawasan ialah suatu proses dimana pimpinan ingin mengetahui apakah hasil pelaksanaan pekerjaan yang dilakukna oleh bawahannya sesuai dengan rencana, tujuan, kebijakan yang telah ditentukan)

Jelasnya pengawasan harus berpedoman terhadap hal-hal berikut:<sup>8</sup>

- a. Rencana (*Planning*) yang telah ditentukan
- b. Perintah (*Orders*) terhadap pelaksanaan pekerjaan (*Performance*)
- c. Tujuan
- d. Kebijakan yang telah ditentukan sebelumnya

##### **1. Macam-macam Pengawasan**

- a. Pengawasan dari dalam organisasi (*Internal Control*)

---

<sup>8</sup> Maringan Masry Simbolon, *Dasar-Dasar Administrasi dan Managemen*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2004, hlm 61

Pengawasan dari dalam, berarti pengawasan yang dilakukan oleh aparat/unit pengawasan yang dibentuk dalam organisasi itu sendiri. Aparat/ unit pengawasan ini bertindak atas nama pimpinan organisasi. Aparat/ unit pengawasan ini bertugas mengumpulkan segala data dan informasi yang diperlukan oleh organisasi. Data kemajuan dan kemunduran dalam pelaksanaan pekerjaan. Hasil pengawasan ini dapat pula digunakan dalam nilai kebijaksanaan pimpinan. Untuk itu kadang-kadang pimpinan perlu meninjau kembali kebijaksanaan/ keputusan-keputusan yang telah dikeluarkan. Sebaliknya pimpinan dapat pula melakukan tindakan-tindakan perbaikan terhadap pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan oleh bawahannya *internal control*.<sup>9</sup>

b. Pengawasan dari luar organisasi (*external control*)

Pengawasan eksternal (*external control*) berarti pengawasan yang dilakukan oleh aparat/unit pengawasan dari luar organisasi itu. Aparat / unit pengawasan dari luar organisasi itu adalah pengawasan yang bertindak atas nama atasan pimpinan organisasi itu, atau bertindak atas nama pimpinan organisasi itu karena permintaannya, misalnya pengawasan yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pengawasan Keuangan Negara. Terhadap suatu departemen, aparat pengawasan ini bertindak atas nama pemerintah/ presiden melalui menteri keuangan.

---

<sup>9</sup> *Ibid*, hlm 62

Sedangkan pengawasan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan, ialah pemeriksaan/pengawasan yang bertindak atas nama negara Republik Indonesia. Di samping aparat pengawasan yang dilakukan atas nama atasan dari pimpinan organisasi tersebut, dapat pula pimpinan organisasi minta bantuan pihak luar organisasinya. Permintaan bantuan pemeriksaan/ pengawasan dari pihak luar organisasi, misalnya perusahaan konsultan, akuntan swasta, dan sebagainya. Permintaan bantuan pemeriksaan/pengawasan dari pihak luar ini biasanya dilakukan pada suatu perusahaan dengan maksud-maksud tertentu, misalnya untuk mengetahui efisiensi kerjanya, untuk mengetahui jumlah keuntungan, untuk mengetahui jumlah pajak yang harus dibayar, dan sebagainya.

c. Pengawasan Preventif

Arti dari pengawasan preventif adalah pengawasan yang dilakukan sebelum rencana itu dilaksanakan. Maksud dari pengawasan preventif ini adalah untuk mencegah terjadinya kekeliruan/kesalahan dalam pelaksanaan. Dalam sistem pemeriksaan anggaran pengawasan preventif ini disebut preaudit. Adapun dalam pengawasan preventif ini dapat dilakukan hal-hal berikut :

- 1) Menentukan peraturan-peraturan yang berhubungan dengan sistem prosedur, hubungan dan tata kerjanya
- 2) Membuat pedoman / manual sesuai dengan peraturan-peraturan yang telah ditetapkan
- 3) Menentukan kedudukan, tugas, wewenang, dan tanggung jawabnya

- 4) Mengorganisasikan segala macam kegiatan, penempatan pegawai dan pembagian pekerjaannya
- 5) Menentukan sistem koordinasi, pelaporan, dan pemeriksaan f. Menetapkan sanksi-sanksi terhadap pejabat yang menyimpang dari peraturan yang telah ditetapkan

d. Pengawasan Represif<sup>10</sup>

Arti dari pengawasan represif adalah pengawasan yang dilakukan setelah adanya pelaksanaan pekerjaan. Maksud diadakannya pengawasan represif ialah untuk menjamin kelangsungan pelaksanaan pekerjaan agar hasilnya sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Dalam sistem pemeriksaan anggaran, pengawasan represif ini disebut pos-audit.

Pengawasan akan berlangsung dengan efektif apabila memiliki berbagai ciri berikut ini :

- a) Pengawasan harus merefleksikan sifat dari berbagai kegiatan yang diselenggarakan
- b) Pengawasan harus segera memberikan petunjuk tentang kemungkinan adanya deviasi dari rencana
- c) Pengawasan harus menunjukkan pengecualian pada titik-titik strategis tertentu
- d) Objektivitas dalam melakukan pengawasan
- e) Keluasan pengawasan
- f) Pengawasan harus memperhitungkan pola dasar organisasi

---

<sup>10</sup> *Ibid*, hlm 64

- g) Efisiensi pelaksanaan pengawasan
- h) Pemahaman system pengawasan oleh semua pihak yang terlibat
- i) Pengawasan mencari apa yang tidak beres
- j) Pengawasan harus bersifat membimbing

## **2. Unsur-unsur, Fungsi dan Tujuan Izin**

Izin adalah tindakan atau perbuatan pemerintah yang bersegi satu untuk diterapkan pada peristiwa konkret menurut prosedur dan persyaratan tertentu/khusus. Dari persyaratan tersebut dapat diperoleh unsur-unsur perizinan yaitu :<sup>11</sup>

1. Instrument yuridis
2. Peraturan perundang-undangan
3. Organ pemerintah
4. Peristiwa konkret
5. Prosedur dan persyaratan

Untuk memperjelas unsur-unsur perizinan tersebut diatas, maka akan diuraikan sebagai berikut :<sup>12</sup>

### **a. Instrument yuridis**

Berkaitan dengan tugas negara, terdapat perbedaan antara tugas dari negara hukum klasik dan tugas negara hukum modern ( terutama dalam melaksanakan tugasnya ), perbedaan adalah sebagai berikut :

1. Negara hukum klasik

---

<sup>11</sup> Ridwan. HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Cet ke 2, Yogyakarta, 2003, hlm 150.

<sup>12</sup> *Ibid*

Tugas dan wewenang pemerintah untuk menjaga ketertiban dan keamanan merupakan tugas negara hukum klasik.

## 2. Negara hukum modern

Tugas dan wewenang pemerintah tidak hanya sekadar menjaga ketertiban dan keamanan tetapi juga mengupayakan kesejahteraan umum. Dalam rangka melaksanakan tugas tersebut, pemerintah diberi wewenang dalam bidang pengaturan dengan instrumen yuridis untuk menghadapi peristiwa konkret. Instrumen tersebut adalah dalam bentuk ketetapan (*beschikking*). *Beschikking* adalah instrument hukum utama dalam penyelenggaraan pemerintah. Salah satu bentuk ketetapan adalah izin. Sesuai dengan jenis-jenis *beschikking*, izin termasuk ketetapan konstitutif yang merupakan ketetapan yang menimbulkan hak baru untuk adreesat dalam izin tersebut. Izin disebut pula sebagai suatu ketetapan yang memperkenankan sesuatu yang sebelumnya tidak dibolehkan.

### b. Peraturan perundang-undangan

Sebagai negara hukum, salah satu prinsipnya adalah pemerintahan yang berdasarkan peraturan perundang-undangan. Artinya setiap tindakan hukum pemerintah dalam menjalankan fungsi pengaturan dan fungsi pelayanan didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Pelaksanaan dan penegakan hukum positif perlu adanya wewenang, karena dengan wewenang dapat melahirkan suatu instrument yuridis yaitu ketetapan. Namun yang harus diperhatikan oleh

pemerintah adalah izin yang diterbitkan harus berdasarkan wewenang yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan yang berlaku.

- 1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Undang-undang Nomor 41 Tahun 2014 Perubahan Atas Undang-undang Nomor 18 Tahun 2009 Tentang Peternakan Dan Kesehatan Hewan
- 3) Undang-undang Nomor 18 Tahun 2009 Tentang Peternakan Dan Kesehatan Hewan
- 4) Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
- 5) Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan
- 6) Keputusan Menteri Pertanian Nomor 404 Tahun 2002 Tentang Pedoman Perizinan Dan Pendaftaran Usaha Peternakan

Penerima kewenangan tersebut ialah pemerintah/organ pemerintah dari presiden (pemerintahan negara tertinggi/pusat), sampai dengan lurah (pemerintahan negara paling dasar). Kewenangan pemerintah dalam menerbitkan izin bersifat bebas, artinya pemerintah diberi kewenangan memberikan pertimbangan tersebut didasarkan inisiatif sendiri. Pertimbangan tersebut didasarkan oleh :

1. Kondisi-kondisi dari pemohon yang dimungkinkan untuk dikeluarkan suatu izin.
2. Cara pertimbangan kondisi-kondisi yang ada

3. Konsekuensi yuridis yang mungkin timbul akibat dari penolakan atau pemberi izin dikaitkan dengan pembatasan Perundang-undangan.
4. Prosedur yang harus dilakukan pada saat dan sesudah keputusan diberikan baik penerimaan maupun penolakan pemberian izin.

c. Organ pemerintah

Organ pemerintah adalah pihak yang memiliki kewenangan untuk mengeluarkan *beschikkin*, termasuk yang berbentuk sebagai izin. Dalam hal ini, organ pemerintah yang dimaksud adalah organ yang menjalankan urusan, yaitu ditingkat pusat (presiden sebagai administrator pusat) sampai pemerintah yang paling dasar ( lurah sebagai administrator dasar).

Akibat dari banyaknya organ pemerintah yang memiliki wewenang untuk menerbitkan izin, seringkali menghambat aktivitas dari pemohon izin. Hal tersebut dapat terjadi karena keputusan yang dibuat oleh organ pemerintah tersebut memakan waktu yang panjang, yang dapat saja merugikan pemohon izin. Oleh karena itu dalam pelaksanaannya diperlukan deregulasi dan debirokratisasi dengan batasan-batasan tertentu. Batasan-batasan tersebut adalah :<sup>13</sup>

1. Deregulasi dan debirokratisasi tersebut tidak menghilangkan esensi dari sistem perizinan tersebut.
2. Deregulasi hanya diterapkan pada hal-hal yang bersifat teknis administratif dan finansial.
3. Deregulasi dan debirokratisasi tidak menghilangkan ha-hal yang bersifat prinsip dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar perizinan.

---

<sup>13</sup> Hendri Raharjo, *Hukum Perizinan*, Yogyakarta : Pustaka Yustisia, 2009 Cet.1, hlm 8

4. Deregulasi dan debirokratisasi harus memperhatikan asas umum pemerintahan yang layak.

#### **E. Konsep Operasional**

Konsep Operasional berisikan batasan-batasan tentang terminologi yang terdapat dalam judul dan ruang lingkup penelitian. **“Pengawasan Terhadap Pemberian Izin Ternak di Kecamatan Siak Hulu Kabupaten Kampar Berdasarkan Undang-undang No 41 Tahun 2014”**

Dalam kehidupan sehari-hari baik itu dalam lingkungan masyarakat maupun lingkungan kerja, istilah pengawasan itu agaknya tidak terlalu sukar untuk dimengerti, akan tetapi untuk memberikan suatu definisi atau batasan tentang pengawasan bukan hal yang mudah hal tersebut dapat terlihat dari pendapat para pakar hukum yang tidak mudah untuk ditemukan, selain itu dari banyaknya buku tentang administrasi negara yang memuat uraian tentang pengawasan tidak memberikan batasan mengenai pengawasan itu sendiri. Sebelum mengutarakan atau menguraikan mengenai definisi pengawasan dari pakar hukum, akan diuraikan definisi pengawasan dari segi tata bahasa, istilah pengawasan dalam bahasa Indonesia asal katanya adalah “awas”, sehingga pengawasan merupakan kegiatan mengawasi saja, dalam arti melihat sesuatu dengan seksama.<sup>14</sup>

Tjokroamidjojo seorang pakar administrasi negara menyebutkan definisi pengawasan yaitu :<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Victor M. Situmorang, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat*, Jakarta, Rineka Cipta, 1999, hlm 17

<sup>15</sup> Tjokroamidjojo, Bintoro, *Perencanaan Pembangunan*, Jakarta, Masagung, 1993, hlm 11

*Bahwa pengawasan adalah proses untuk mengetahui sebab-sebab adanya penyimpangan, kemudian diambil tindakan untuk memberikan masukan seberapa jauh penyimpangan atau masalah tersebut dibandingkan dengan perkara semula.*

1. Menurut Sujamto pengawasan ialah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui atau menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas atau kegiatan sesuai dengan semestinya atau tidak. Selanjutnya pengawasan diartikan sebagai proses dalam menetapkan ukuran kinerja dan pengambilan tindakan yang dapat mendukung pencapaian hasil yang diharapkan sesuai dengan kinerja yang telah ditetapkan tersebut.<sup>16</sup>
2. Izin dalam arti luas berarti suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan Perundang-undangan untuk memperbolehkan melakukan tindakan atau perbuatan tertentu yang selama ini dilarang. Perizinan dapat didefinisikan dalam arti luas dan dalam arti sempit. Dalam arti luas yakni merupakan salah satu instrument yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi. Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengemudikan tingkah laku para warga. Sedangkan dalam arti sempit pengikatan-pengikatan pada suatu peraturan izin pada umumnya didasarkan pada keinginan pembuat Undang-undang untuk mencapai suatu tatanan tertentu atau untuk menghalangi keadaan-keadaan yang buruk. Tujuannya ialah mengatur tindakan-tindakan yang oleh pembuat Undang-undang tidak seluruhnya dianggap tercela, namun dimana ia menginginkan dapat melakukan pengawasan sekedarnya. Hal pokok pada izin dalam arti

---

<sup>16</sup> <https://www.dictio.id/t/apa-yang-dimaksud-dengan-pengawasan-atau-controlling/14543/2>, Sabtu jam 20:22 Tahun 2020

sempit adalah bahwa suatu tindakan dilarang, terkecuali diperkenankan dengan tujuan agar dalam ketentuan-ketentuan yang disangkutkan dengan perkenaan dapat dengan teliti diberikan batas-batas tertentu bagi tiap kasus. Jadi persoalannya bukanlah untuk hanya memberi perkenaan dalam keadaan-keadaan yang sangat khusus, tetapi agar tindakan-tindakan yang diperkenankan dilakukan dengan cara tertentu dicantumkan dalam ketentuan-ketentuan.<sup>17</sup>

3. Peternakan adalah kegiatan mengembangbiakkan dan pemeliharaan hewan ternak untuk mendapatkan manfaat dan hasil dari kegiatan tersebut. Hewan yang banyak ditanakkan diantaranya sapi, ayam, kambing, domba, dan babi.<sup>18</sup>

## **F. Metode Penelitian**

Untuk mendapatkan gambaran yang lebih luas dan untuk mempermudah pelaksanaan penelitian sehingga dapat menjawab masalah pokok yang telah dirumuskan maka penulis menyusun penelitian sebagai berikut :

### **1. Jenis dan Sifat Penelitian**

Jenis penelitian ini termasuk dalam golongan penelitian observasi (*obsevational research*). dengan cara survey, yaitu penelitian yang mengambil sampel dari satu populasi menggunakan wawancara sebagai

---

<sup>17</sup> <https://www.negarahukum.com/hukum/pengertian-perizinan.html>, sabtu jam 20:56 Tahun 2020

<sup>18</sup> <https://id.wikipedia.org/wiki/Peternakan>, Sabtu jam 22:45 Tahun 2020

alat pengumpul data yang pokok.<sup>19</sup> Sedangkan dilihat dari sifatnya adalah *deskriptif analisis*, yaitu memberikan gambaran suatu kejadian yang terjadi secara jelas dan terperinci tentang Pengawasan Terhadap Pemberian Izin Ternak di Kecamatan Siak Huku Kabupaten Kampar.

## **2. Obyek Penelitian**

Obyek penelitian ini mengenai Pengawasan Terhadap Pemberian Izin Ternak di Kecamatan Siak Huku Kabupaten Kampar.

## **3. Lokasi Penelitian**

Penelitian ini merupakan studi observasi (*obsevational research*), yang dilaksanakan di Kecamatan Siak Hulu Kabupaten Kampar. Pertimbangan penulis untuk menjadikan lokasi ini sebagai tempat penelitian, karena masalah yang terjadi layak untuk diteliti.

## **4. Populasi dan Sampel**

Populasi dalam penelitian ini adalah seluruh masyarakat yang berternak babi yaitu 50 orang, mengingat jumlah keseluruhan populasi terlalu banyak, maka dalam penelitian ini ditetapkan pengambilan respondennya dengan cara metode sensus, dimana peneliti mengambil 10% (sepuluh persen) dari jumlah populasi sebagai responden dengan tujuan agar penelitian ini lebih sempurna dan objektif :

---

<sup>19</sup> Masri Singarimbun dan Sofian Effendi, *Metode Penelitian Survei*, Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta 2008, hlm. 3

**Tabel 2.1**  
**Daftar Wawancara Peternak Babi**

No	Responden	Ket
1.	Peternak Babi : Persaulian Sitorus Kristiani Silalahi R. Silaban Ronal Marpaung Neli Sihombing	5
2	Dinas Perkebunan, Peternakan dan Kesehatan Hewan Kabupaten Kampar : Kepala Dinas Perkebunan, Peternakan dan Kesehatan Hewan Kabupaten Kampar Dokter Hewan Dinas Perkebunan, Peternakan dan Kesehatan Hewan Kabupaten Kampar Pengembangan Hewan Dinas Perkebunan, Peternakan dan Kesehatan Hewan Kabupaten Kampar	3
3	Firdaus Roza (kepala desa Pandau Jaya) H. Syahrial Amri Nasution (Kepala Desa Tanah Merah)	2
4	Hamdani, S.Ag (Tokoh Masyarakat)	1
5	Bayu Saputra, S.H (Masyarakat setempat)	1
Jumlah		12

## 5. Data dan Sumber Data

Data yang digunakan di dalam penelitian ini terdiri atas data primer dan data sekunder, dengan rincian sebagai berikut :

### a. Data Primer

Data Primer yaitu data yang berupa keterangan yang berasal dari pihak-pihak yang terlibat dengan objek yang diperoleh dari wawancara pada waktu melakukan penelitian di lapangan, baik melalui tanya jawab secara langsung.

### b. Data Skunder

Data Sekunder yaitu pendukung data primer, serta data yang diperoleh melalui kajian bahan pustaka, yang meliputi berbagai buku-

buku literatur, skripsi, jurnal dan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta pendapat-pendapat para ahli yang ada hubungannya dengan pokok masalah yang di atas.

## **6. Alat Pengumpul Data**

Sebagai alat pengumpulan data dalam penelitian ini adalah :

- a. Kuisisioner, yaitu alat pengumpulan data yang dilakukan dengan cara peneliti membuat daftar pertanyaan secara tertutup atau terbuka kepada responden atau sampel. Daftar isi pertanyaan (kuisisioner) harus disesuaikan dan mempunyai hubungan erat dengan masalah yang dibahas.
- b. Wawancara, yaitu pengumpulan data yang dilakukan dengan cara penulis mengadakan tanya jawab secara langsung kepada siapa yang menjadi responden.

## **7. Analisis Data**

Penelitian bidang hukum dengan menggunakan metode observasi yakni dengan cara data dari kuisisioner dikumpulkan, kemudian diolah dan disajikan dengan cara membandingkan antara data lapangan dengan pendapat para ahli atau dengan peraturan perundang-undangan yang dijadikan dasar yuridis dalam penelitian.

## **8. Metode Penarikan Kesimpulan**

Di dalam penelitian yang penulis lakukan ini, penulis menggunakan metode penarikan kesimpulan yang digunakan adalah metode *Induktif* yaitu penyimpulan dari hal-hal umum kepada hal-hal khusus

## BAB II

### TINJAUAN UMUM

#### A. Pengawasan Terhadap Pemberian Izin Ternak

##### 1. Dasar Hukum Pengawasan Terhadap Pemberian Izin Ternak

Sebelum penulis menjelaskan tentang Dasar Hukum pengawasan terhadap Pemberian Izin Ternak terlebih dahulu penulis akan memaparkan tentang hirarki Perundang-Undangan. Kepentingan hidup bersama dalam menjamin, pemenuhan dan perlindungan hak konstitusional warga negara terdapat tiga nilai dasar hukum, yaitu keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum, sehingga keharusan adanya suatu tata hukum, merupakan prinsip yang pertama-tama harus ada dalam negara hukum. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar tertulis, memuat dasar dan garis besar hukum dalam penyelenggaraan negara. Suatu tata hukum yakni setiap norma hukum harus terkait dan tersusun dalam suatu sistem, artinya norma hukum yang satu tidak boleh mengesampingkan Norma hukum yang lain.

Negara Indonesia adalah negara hukum, hal itu sesuai dengan Pasal 1 ayat 3 Undang-undang Dasar Republik Indonesia yang menyatakan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Konsekuensi dari sebuah negara hukum adalah segala kewenangan dan tindakan alat-alat perlengkapan negara atau penguasa harus diatur oleh hukum.<sup>20</sup> Ujud nyata

---

<sup>20</sup> Hakim Abdul Aziz, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011, hlm. 15

negara Indonesia sebagai negara hukum adalah adanya konstitusi negara beserta peraturan Perundang-undangannya.

Tata urutan peraturan Perundang-undangan di Indonesia telah diatur dalam Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang tata urutan peraturan Perundang-undangan. Perundang-undangan di Indonesia menganut system hierarki peraturan Perundang-undangan. Adanya hierarki peraturan Perundang-undangan tersebut berfungsi untuk menciptakan kepastian hukum dan juga sebagai implementasi dari negara hukum. Dengan adanya hierarki peraturan Perundang-undangan, antara satu peraturan Perundang-undangan diharuskan tidak lagi bertentangan dengan peraturan yang kedudukannya lebih tinggi. Dalam Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang tata urutan peraturan Perundang-undangan, tata urutan peraturan Perundang-undangan di Indonesia adalah UUD 1945, Ketetapan MPR, UU/Perpu, Peraturan pemerintah, peraturan presiden, perda provinsi dan perda kabupaten/kota.<sup>21</sup>

Undang-undang dalam arti formil ialah keputusan penguasa yang dilihat dari bentuk dan cara terjadinya. Sedangkan dalam arti materiil merupakan keputusan atau ketetapan penguasa, yang dilihat dari isinya disebut undangundang dan mengikat setiap orang secara umum.<sup>22</sup> Selanjutnya Burkhardt Kreams dalam bukunya Maria Farida Indrati menjelaskan bahwa Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan (*Gezetzgebungswissenschaft*) merupakan ilmu yang interdisipliner yang

---

<sup>21</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press, 2012, hlm. 36

<sup>22</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, 2008, hlm. 89

berhubungan dengan ilmu politik dan sosiologi yang secara garis besar dapat dibagi menjadi dua bagian besar yaitu :<sup>23</sup>

- a. Teori Perundang-undangan (*Gezetzgebungstheorie*), yang berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian-pengertian dan bersifat kognitif;
- b. Ilmu Perundang-undangan (*Gezetzgebungzlehre*), yang berorientasi pada melakukan perbuatan dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan dan bersifat normatif.

Burkhardt Kreams membagi lagi ke dalam tiga bagian yaitu :

1. Proses Perundang-undangan (*Gezetzgebungfahren*);
2. Metode Perundang-undangan (*Gezetzgebungsmethode*);
3. Teknik Perundang-undangan (*Gezetzgebungstechnik*).

Teori Hierarki merupakan teori yang mengenai sistem hukum yang diperkenalkan oleh Hans Kelsen yang menyatakan bahwa sistem hukum merupakan sistem anak tangga dengan kaidah berjenjang. Hubungan antara norma yang mengatur pembuatan norma lain dan norma lain tersebut dapat disebut sebagai hubungan super dan sub-ordinasi dalam konteks spasial.<sup>12</sup> Norma yang menentukan pembuatan norma lain adalah superior, sedangkan norma yang dibuat inferior. Pembuatan yang ditentukan oleh norma yang lebih tinggi menjadi alasan validitas keseluruhan tata hukum yang membentuk kesatuan.

---

<sup>23</sup> Maria Farida I.S, "*Ilmu Perundang undangan (Dasar-dasar dan Pembentukannya)*", Yogyakarta: Kanisus, 2007, hlm.16

Seperti yang diungkapkan oleh Kelsen “*The unity of these norms is constituted by the fact that the creation of the norm—the lower one—is determined by another—the higher—the creation of which is determined by a still higher norm, and that this regressus is terminated by a highest, the basic norm which, being the supreme reason of validity of the whole legal order, constitutes its unity*”.<sup>24</sup> Maka norma hukum yang paling rendah harus berpegangan pada norma hukum yang lebih tinggi, dan kaidah hukum yang tertinggi (seperti konstitusi) harus berpegangan pada norma hukum yang paling mendasar (*grundnorm*). Menurut Kelsen norma hukum yang paling dasar (*grundnorm*) bentuknya tidak kongkrit (abstrak), Contoh norma hukum paling dasar abstrak adalah Pancasila.

Teori Hans Kelsen mengenai hierarki norma hukum ini diilhami oleh Adolf Merkl dengan menggunakan teori *das doppelte rech stanilitz*, yaitu norma hukum memiliki dua wajah, yang dengan pengertiannya: Norma hukum itu keatas ia bersumber dan berdasar pada norma yang ada diatasnya; dan Norma hukum ke bawah, ia juga menjadi dasar dan menjadi sumber bagi norma yang dibawahnya. Sehingga norma tersebut mempunyai masa berlaku (*rechkracht*) yang relatif karena masa berlakunya suatu norma itu tergantung pada norma hukum yang diatasnya, sehingga apabila norma hukum yang berada diatasnya dicabut atau dihapus, maka norma-norma hukum yang berada dibawahnya tercabut atau terhapus pula.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Kelsen, Hans, *General Theory of Law and State*, Translated by Anders Wedberg, Harvard University Printing Office Cambridge, Massachusetts, USA, 2009, hlm.124

<sup>25</sup> Farida, Maria, *Ilmu Perundang-Undangan*, Kanisius, Yogyakarta. 1998, hlm. 25

Dalam Pasal 7 Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan-undangan, dalam Pasal 7 menyebutkan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas: Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945; Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang; Peraturan Pemerintah; Peraturan Presiden; Peraturan Daerah Provinsi; dan Peraturan Daerah Kabupaten / Kota.

Sejak lahirnya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diganti dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan telah diubah kembali dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, telah menyebabkan perubahan yang mendasar dalam tata kelola pemerintahan di daerah, baik pemerintahan di tingkat provinsi, kabupaten/kota di Indonesia dalam hal kewenangan pemerintahan daerah mengurus daerahnya sendiri.

Kewenangan pemerintah daerah untuk mengatur urusan pemerintahan sendiri sebagaimana tertuang dalam Pasal 10 ayat (2) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, secara hirarki merupakan implementasi secara yuridis dari Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 NKRI setelah amandemen kedua, yang berbunyi: "Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Dengan adanya kewenangan untuk mengurus daerah sendiri berdasarkan Undang-undang tentang Pemerintah Daerah, mengharuskan pemerintahan di daerah membentuk regulasiregulasi dalam upaya

melaksanakan roda pemerintahan di daerah yaitu dengan melahirkan peraturan daerah-peraturan daerah yang sesuai dengan kebutuhan dan kondisi daerah. Kewenangan pemerintahan daerah dalam membentuk peraturan daerah, mempunyai legitimasi/dasar yang kuat, yakni secara yuridis formal didasari dalam UUD 1945 pada Pasal 18 ayat (6), yang berbunyi: Pemerintahan daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Kemudian juga diatur di dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada Pasal 136 ayat (1), yang berbunyi sebagai berikut: Perda ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapatkan persetujuan bersama DPRD. Pemerintahan Daerah yang dimaksud dalam Undang-undang Dasar 1945 dalam Pasal (18) ini bukan saja Gubernur, Bupati dan Walikota, akan tetapi termasuk di dalamnya adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Peraturan daerah yang dibentuk oleh Pemerintahan Daerah baik Gubernur, Bupati, Walikota bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, pada dasarnya mempunyai fungsi:

- a. Sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah;
- b. Merupakan peraturan pelaksana dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi;
- c. Dalam fungsi ini, Peraturan Daerah tunduk pada ketentuan hierarki peraturan perundang-undangan, dengan demikian Peraturan Daerah tidak

boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi;

- d. Sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor Negara kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan
- e. Sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah.<sup>26</sup>

Peraturan daerah yang di bentuk oleh Pemerintahan Daerah, apabila dilihat dari hierarki peraturan Perundang-undangan atau kedudukannya, maksudnya jenjang tingkatan peraturan Perundang-undangan, merupakan salah satu jenis peraturan Perundang-undangan dan merupakan bagian dari sistem hukum nasional, mengandung makna bahwa Peraturan daerah tidak dapat dipisahkan dari sistem hukum nasional, dimana keberadaan atau keabsahannya Peraturan Daerah jelas ada landasan hukumnya yaitu ditematkannya Peraturan Daerah secara terhormat dalam Undang-undang Dasar 1945 setelah amandemen.<sup>27</sup> sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kemudian peraturan daerah secara hierarki juga diatur secara tegas dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dimana dalam Pasal 7 ayat (1) menyebutkan : Jenis dan hirarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut :

---

<sup>26</sup> Dirjen Peraturan perundang undangan, *Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah*, Penerbit Caplet Project 2008. hlm. 7.

<sup>27</sup> H.M. Aziz, *Dasar Dasar Konstitusional Pemerintah Daerah Dan Pembentukan Peraturan Daerah. Makalah disampaikan pada pendidikan dan pelatihan penyusunan perancangan peraturan perundang undangan*, bulan Juni tahun Jakarta 2010, hlm 4

- a. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undangan;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Peraturan daerah merupakan penyelenggaraan dari ketentuan-ketentuan atau penjabaran lebih lanjut dari peraturan yang lebih tinggi, hal ini diatur di dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dalam Pasal 136 ayat (3), yang berbunyi: Perda sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing masing daerah.

Peraturan Daerah bisa juga pelaksanaan dari peraturan menteri, peraturan menteri itu lebih tinggi dari peraturan daerah, oleh karena peraturan daerah lingkup berlakunya terbatas pada daerah yang bersangkutan, sedangkan peraturan menteri ruang berlakunya mencakup seluruh wilayah Negara Republik Indonesia, maka secara hierarki, peraturan menteri berada di atas peraturan daerah, meskipun peraturan menteri tidak secara tegas dicantumkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Akan tetapi implisit diakui sebagai salah satu jenis peraturan perundang undangan.

Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia telah Menetapkan di dalam Surat Edaran Nomor M.UM.01.06-27 yang menyatakan bahwa Keputusan Menteri yang bersifat mengatur merupakan salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan Daerah.<sup>28</sup>

Dalam Undang-undang No 41 tahun 2014 tentang perubahan atas Undang-undang No 18 tahun 2009 tentang peternakan dan kesehatan hewan Pembangunan hukum dan Perundang-undangan telah menciptakan sistem hukum dan produk hukum yang mengayomi dan memberikan landasan hukum bagi kegiatan masyarakat dan pembangunan. Kesadaran hukum yang makin meningkat dan makin lajunya pembangunan menuntut terbentuknya sistem hukum nasional dan produk hukum yang mendukung dan bersumber pada Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pembangunan hukum selanjutnya masih perlu memperhatikan peningkatan kesadaran hukum, peningkatan pelaksanaan penegakan hukum secara konsisten dan konsekuen, peningkatan aparat hukum yang berkualitas dan bertanggung jawab, serta penyediaan sarana dan prasarana pendukung yang memadai.<sup>29</sup>

Di dalam Pasal 58 dijelaskan bahwa :

Ayat 1 : Dalam rangka menjamin produk hewan yang aman, sehat, utuh, dan halal bagi yang persyaratkan, pemerintah dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya berkewajiban melaksanakan pengawasan,

---

<sup>28</sup> Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta 2007. hlm 94

<sup>29</sup> Satjipto Rahardjo. *Masalah Penegakan Hukum*, Bandung : Sinar Baru, 2000, hlm 10

pemeriksaan, pengujian, standardisasi, sertifikasi, dan registrasi produk hewan.

Ayat 2 : pengawasan, pemeriksaan, dan pengujian produk hewan berturut-turut dilakukan ditempat produksi, pada waktu pemotongan, penampungan, dan pengumpulan, pada waktu dalam keadaan segar, sebelum pengawetan, dan pada waktu peredaran setelah pengawetan.<sup>30</sup>

#### 1. Sistem Pengawasan

- a. Usaha peternakan babi seyogyanya menerapkan sistem pengawasan secara baik pada titik kritis dalam proses produksi untuk memantau kemungkinan adanya penyakit dan kontaminasi lainnya.
- b. Instansi yang berwenang dalam bidang peternakan, melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pengawasan manajemen mutu terpadu yang dilakukan (pedoman budidaya ternak babi yang baik/Good Farming Practice)

#### 2. Sertifikasi

- a. Usaha peternakan babi yang produksinya untuk tujuan ekspor harus dilengkapi dengan sertifikasi.
- b. Sertifikasi dikeluarkan oleh instansi berwenang setelah melalui penilaian berdasarkan pada monitoring dan evaluasi
- c. Monitoring dan Evaluasi
- d. Monitoring dan evaluasi dilakukan oleh instansi yang berwenang dibidang peternakan di Kabupaten/Kota.

---

<sup>30</sup> Undang-undang No 41 Tahun 2014 Peternakan dan Kesehatan Hewan

Evaluasi dilakukan setiap tahun berdasarkan data dan informasi yang dikumpulkan serta pengecekan/kunjungan keusaha peternakan babi.<sup>31</sup>

Di dalam Pasal 2 dijelaskan bahwa :

“Yang dimaksud dengan Asas, “kerakyatan dan keadilan” adalah penyelenggaraan peternakan dan kesehatan hewan memberikan peluang dan kesempatan yang sama secara propoasional kepada semua warga Negara sesuai dengan kemampuannya sehingga dapat meningkatkan kemakmuran seluruh rakyat. Oleh karena itu, dalam memberikan izin harus dicegah terjadinya praktek monopoli, monopsoni, oligopoli, dan oligopsoni”.<sup>32</sup>

Dalam Undang-undang No 41 Tahun 2014 tentang peternakan dan kesehatan hewan dijelaskan bahwa Negara bertanggung jawab untuk melindungi segenap bangsa Indonesia melalui penyelenggaraan peternakan dan kesehatan hewan dengan mengamankan dan menjaminpemanfaatan dan pelestarian hewan untuk mewujudkan kedaulatan, kemandirian, serta ketahanan pangan dalam rangka menciptakan kesejahteraan dan kemakmuran seluruh rakyat Indonesia sesuai dengan amanat Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Untuk mencapai tujuan tersebut pemerintah pusat maupun daerah perlu mengambil kebijakan diantaranya adalah optimalisasi fungsi peternakan, optimalisasi kebijakan bidang peternakan, dan optimalisasi sistem industry peternakan. Menurut Undang-undang No. 41 Tahun 2014.

---

<sup>31</sup> Keputusan Menteri Pertanian Nomor : 423 /Kpts /OT.210 / 7 /2001 Tentang Pedoman Budidaya Pernak Babi Yang Baik (Good Farming Praktece)

<sup>32</sup> Peraturan Daerah Kabupaten Kampar Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan dan Penertiban Peternakan Serta Kesehatan Hewan

Pasal 1:

1. Menjelaskan bahwa peternakan adalah segala urusan yang berkaitan dengan sumber daya fisik, benih, bibit, bakalan, ternak ruminansia indukan, pakan alat dan mesin peternakan, budi daya ternak, panen, pasca panen, pengolahan, pemasaran, pengusahaan, pembiayaan, serta sarana dan prasarana.
2. Kesehatan Hewan adalah segala urusan yang berkaitan dengan perlindungan sumberdaya Hewan, kesehatan masyarakat, dan lingkungan serta penjaminan keamanan Produk Hewan, Kesejahteraan Hewan, dan peningkatan akses pasar untuk mendukung kedaulatan, kemandirian, dan ketahanan panganasal Hewan.
3. Hewan adalah binatang atau satwa yang seluruh atau sebagian dari siklus hidupnya berada di darat, air,dan/atau udara, baik yang dipelihara maupun yang di habitatnya.
4. Hewan Peliharaan adalah Hewan yang kehidupannya untuk sebagian atau seluruhnya bergantung pada manusia untuk maksud tertentu.
5. Ternak adalah Hewan peliharaan yang produknya diperuntukan sebagai penghasil pangan, bahan baku industri, jasa, dan/atau hasil ikutannya yang terkait dengan pertanian.
6. 5a. Ternak Ruminansia Betina Produktif adalah Ternak ruminansia betina yang organ reproduksinya masih berfungsi secara normal dan dapat beranak.
7. 5b. Ternak Ruminansia Indukan adalah Ternak betina bukan bibit yang memiliki organ reproduksi normal dan sehat digunakan untuk pengembang biakan.

8. Satwa Liar adalah semua binatang yang hidup didarat, air, dan/atau udara yang masih mempunyai sifat liar, baik yang hidup bebas maupun yang dipelihara oleh manusia.
9. Sumber Daya Genetik adalah material tumbuhan, binatang, atau jasa drenik yang mengandung unit-unit yang berfungsi sebagai pembawa sifat keturunan, baik yang bernilai aktual maupun potensial untuk menciptakan galur, rumpun, atau spesies Baru.
10. Benih Hewan yang selanjutnya disebut Benih adalah bahan reproduksi Hewan yang dapat berupa semen, sperma, ova, telur tertunas, dan embrio.
11. Dihapus.
12. Bibit Hewan yang selanjutnya disebut Bibit adalah Hewan yang mempunyai sifat unggul dan mewariskan serta memenuhi persyaratan tertentu untuk dikembangkan.
13. Rumpun Hewan yang selanjutnya disebut Rumpun adalah golongan hewan dari suatu spesies yang mempunyai ciri-ciri fenotipe yang khas dan dapat diwariskan pada keturunannya.
14. Bakalan Ternak Ruminansia Pedaging yang selanjutnya disebut Bakalan adalah ternak ruminansia pedaging dewasa yang dipelihara selama kurun waktu tertentu hanya untuk digemukkan sampai mencapai bobot badan maksimal pada umur optimal untuk dipotong.<sup>33</sup>

Hewan peliharaan merupakan suatu objek beban tambahan bagi manusia. Beban yang dimaksudkan adalah beban secara materil, moril, dan

---

<sup>33</sup> Undang-undang Republik Indonesia No. 41 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-undang No. 18 Tahun 2009 Tentang Peternakan Dan Kesehatan Hewan

waktu. Beban materil berupa biaya tambahan untuk pakan, minum, kandang, kesehatan dan kebutuhan lainnya.

Pasal 1 angka 3 Undang-undang No. 41 Tahun 2014 Tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan menjelaskan definisi hewan yaitu binatang atau satwa yang seluruh atau sebagian dari siklus hidupnya berada di darat, air atau baik yang dipelihara maupun yang di habitatnya. Pasal 1 angka 4 menjelaskan bahwa hewan peliharaan merupakan hewan yang kehidupannya untuk sebagian atau seluruhnya bergantung pada manusia untuk maksud tertentu.

Pasal 27 Ayat (1) Undang-undang No. 18 Tahun 2009 Tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan kesayangan merupakan hewan yang dipelihara khusus sebagai hewan olah raga, kesenangan dan keindahan.

Hewan sebagai makhluk hidup sama seperti manusia yang memerlukan suatu kondisi yang sehat. Kesehatan merupakan sebuah kondisi atau pencapaian yang sangat di idamkan oleh setiap makhluk hidup.<sup>34</sup> Tidak menjadi kemungkinan bahwa hewan juga seperti manusia yang terkadang bisa mengalami sakit.

Pasal 66 Ayat (2) Undang-undang No. 18 Tahun 2009 Tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan menjelaskan bahwa Undang-undang mewajibkan setiap orang untuk melakukan pemeliharaan, pengamanan, perawatan dan pengayoman hewan sebaik-baiknya sehingga hewan bebas dari rasa lapar dan haus, rasa sakit, penganiyaan, dan penyalahgunaan, serta rasa

---

<sup>34</sup> Wery Indrawanm *et.all*, *Rumah Sakit Hewan Di Pontianak*, Jurnal Online: Volume 2 Nomor 1 Maret 2014, hlm 2

takut dan tertekan. Penganiyaan yang dimaksud disini adalah merupakan tindakan untuk memperoleh kepuasan dan keuntungan dari hewan dengan memperlakukan hewan diluar batas kemampuan biologis dan fisiologis hewan.

Pada dasarnya tidak ada satu model Perundangan kesehatan hewan yang seragam untuk semua Negara, karena setiap Negara memiliki kedaulatannya sendiri-sendiri. Suatu Negara harus memiliki kerangka perundangan kesehatan hewan yang lengkap dengan penerapan yang efisien melalui Sumber Daya Manusia dan finansial dengan cara-cara Pemerintahan yang baik.<sup>35</sup>

Perundangan kesehatan hewan adalah instrumen legal yang digunakan oleh suatu Negara dalam mengatur kesehatan hewan dan produksi ternak, begitu juga penggunaan input produksi, seperti pakan, bahan biologis dan obat-obatan veteriner. Dengan komoditas pertanian yang semakin berperan penting dalam agenda perdagangan Negara berkembang, maka Negara anggota Organisasi Perdagangan Dunia (WTO) perlu menyelaraskan kerangka perundangannya dalam menjalankan tindakan-tindakan sanitari sesuai dengan Perjanjian *Sanitary and Phytosanitary* (SPS). Disamping itu perundangan juga digunakan untuk menghindari penerapan tindakan-tindakan lebih ketat dari yang diperlukan selain untuk mempertahankan status sanitarnya.<sup>36</sup>

Peraturan Menteri Pertanian Nomor: 02/Permentan/Ot.140/1/2010  
Tentang Pedoman Pelayanan Jasa Medik Veteriner pada kewajiban Dokter

---

<sup>35</sup> Pembagian Urusan Pemerintahan Menurut Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

<sup>36</sup> *Ibid*

Hewan semua yang melakukan pelayanan jasa medik veteriner secara mandiri dan/atau bersama mempunyai kewajiban untuk :

- a. Melaporkan kasus penyakit hewan yang diduga termasuk penyakit hewan menular yang wajib dilaporkan (*notifiable diseases*) kepada pemerintah/pemerintah daerah;
- b. Berpartisipasi dalam pelaksanaan vaksinasi dan pengobatan dalam program-program pencegahan dan pemberantasan penyakit hewan menular yang ditetapkan oleh pemerintah/pemerintah daerah;
- c. Berpartisipasi dalam pendidikan klien atau masyarakat umum dalam menyikapi berjangkitnya atau mewabahnya penyakit hewan menular dan penyakit zoonosis;
- d. berpartisipasi dalam pembinaan kode etik praktik kedokteran hewan dengan cara menghadiri diskusi, lokakarya, seminar yang berkaitan dengan kesehatan hewan guna menambah wawasan dan kompetensinya.

Jasa perawatan hewan merupakan perjanjian *resultaatverbintenis* yaitu “perjanjian yang didasarkan pada hasil atau *resuktaat* yang diperjanjikan atau mewujudkan apa yang diperjanjikan masing-masing pihak berusaha semaksimal mungkin menghasilkan atau mewujudkan apa yang diperjanjikan. Dalam hal ini yang diutamakan adalah hasilnya.<sup>37</sup>

Vitamin adalah suatu zat senyawa kompleks yang sangat dibutuhkan oleh makhluk hidup yang berfungsi untuk membantu pengaturan atau proses kegiatan tubuh, vitamin yang sering dipakai oleh peternak babi yaitu B12.

---

<sup>37</sup> Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perdata Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000 hlm. 198

Vitamin ini bermanfaat untuk ternak yang mengalami kelemahan tubuh, anemia ataupun pertumbuhan yang terganggu. Ternak babi yang didatangkan dari luar daerah menyebabkan babi mengalami kelemahan tubuh, oleh karena itu vitamin B12 sangat dibutuhkan.<sup>38</sup>

Pasal 85 Undang-undang No. 41 Tahun 2014 Tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan menjelaskan setiap orang yang melanggar kewajiban memiliki izin usaha di bidang pelayanan kesehatan hewan dari bupati/walikota dikenai sanksi administratif berupa:

1. Peringatan secara tertulis;
2. Pengenaan denda;
3. Penghentian sementara dari kegiatan, produksi, dan/atau peredaran;
4. Pencabutan nomor pendaftaran dan penarikan Obat Hewan, Pakan, alat dan mesin, atau Produk Hewan dari peredaran; atau
5. Pencabutan izin.

Pengawasan dalam kaitannya dengan pencegahan dan kerusakan lingkungan ini dilakukan setelah keputusan pemerintah dikeluarkan yaitu dalam hal izin dikeluarkan. Izin lingkungan dikeluarkan sebagai prasyarat dalam memperoleh izin usaha yang memiliki potensi untuk melakukan pencemaran dan kerusakan terhadap lingkungan, sehingga dalam suatu dokumen izin biasanya disertakan syarat dalam menjaga dan mengelola lingkungan agar tidak timbul pencemaran dan kerusakan lingkungan.

---

<sup>38</sup> Skripsi, Sadli Pagappong, *Analisa Keuntungan Pedagang Babi di Pasar Hewan Bolu Kecamatan Tallunglipu Kabupaten Toraja Utara*, Universitas Hasanuddin Makasar 2014, hlm 34

Setelah dilaksanakan kegiatan pengawasan terhadap izin lingkungan dalam kaitannya dengan kegiatan usaha, jika dalam hal ditemukan suatu pelanggaran atau penyimpangan dari apa yang disyaratkan sebelumnya dalam izin lingkungan, maka pelanggaran administrasi tersebut dapat dikenakan sanksi administrasi.

Menurut J.B.B.M ten Berge sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR menyatakan bahwasanya sanksi merupakan inti dari penegakan hukum administrasi itu sendiri, hal ini dikarenakan bahwasanya salah satu instrumen untuk memaksakan tingkah laku warga ini adalah dengan adanya suatu sanksi sehingga dapat dikatakan bahwasanya sanksi seringkali merupakan bagian yang melekat dari norma hukum itu sendiri.<sup>39</sup>

Salah satu bentuk pengendalian pencemaran lingkungan adalah izin lingkungan yang dikeluarkan oleh pemerintah. Izin lingkungan dikeluarkan oleh badan atau pejabat yang berwenang dalam bentuk Keputusan Tata Usaha Negara selajutnya disebut KTUN. Dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup menurut UUPPLH sendiri perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan dan penegakan hukum.

Dalam hal pengendalian, digunakan instrumen hukum administrasi yaitu perizinan, dalam hal ini izin lingkungan. Menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dalam melaksanakan berbagai kegiatan pembangunan harus benar-

---

<sup>39</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2006. hlm.313

benar memperhatikan aspek lingkungan guna menghindari pencemaran dan kerusakan lingkungan, hal ini terwujud dalam kegiatan usaha yang memiliki dampak terhadap lingkungan, yang dalam memperoleh izin usaha diperlukan prasyarat izin lingkungan yang mana di dalamnya terdapat analisis mengenai dampak lingkungan dan lain sebagainya.

Izin lingkungan sendiri diatur dalam Pasal 1 angka 35 Undang Undang Nomor 32 Tahun 2009 yang berbunyi: izin yang diberikan kepada setiap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan yang wajib amdal atau UKL-UPL dalam rangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sebagai prasyarat untuk memperoleh izin usaha. Substansi tentang izin lingkungan secara formal diatur dalam Pasal 36 sampai dengan Pasal 41 Undang Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dan diatur lebih lanjut dalam PP Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan. Izin merupakan salah satu instrumen yang digunakan oleh pemerintah untuk mengendalikan perilaku masyarakat agar tercapai suatu tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.<sup>40</sup>

Pengawasan dapat dikatakan sebagai suatu langkah awal dalam menjalankan penegakan hukum lingkungan administrasi. Sebelum dikeluarkannya izin usaha diperlukan prasyarat yaitu izin lingkungan dalam pemanfaatannya yang berpotensi melakukan pencemaran dan kerusakan pada lingkungan. Izin lingkungan sebagai suatu instrumen administrasi dalam pengendalian pencemaran memberikan berbagai macam syarat dan ketentuan

---

<sup>40</sup> Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010, hlm. 181

dalam menjaga lingkungan agar tidak terjadi pencemaran dan kerusakan di lingkungan.<sup>41</sup> Perusahaan yang ingin mendirikan usaha harus memiliki izin usaha peternakan, hal tersebut sesuai dengan ketentuan Undang-undang.

Republik Indonesia nomor 41 tahun 2014 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan Pasal 29 ayat 3 yang menegaskan bahwa : perusahaan peternakan yang melakukan budi daya ternak dengan jenis dan jumlah ternak di atas skala usaha tertentu wajib memiliki izin usaha peternakan dari pemerintah daerah kabupaten/ kota. Untuk mencapai tujuan penyelenggaraan peternakan perlu dikembangkan wawasan dan paradigma baru dibidang peternakan agar investasi, inovasi, dan pemberdayaan dalam bidang peternakan terus berlanjut dan meningkatkan sehingga meningkatkan daya saing dan kesetaraan dengan bangsa lain yang lebih maju. Sebagai upaya untuk mendorong pertumbuhan dan pengembangan usaha peternakan, pemerintah telah mengambil langkah dibidang penyederhanaan perizinan dan pendaftaran usaha peternakan melalui peraturan Perundang-undangan yang berlaku. Izin lingkungan sebagai alat untuk mengstimulasi perilaku yang baik untuk lingkungan, untuk mengendalikan perbuatan konkrit individu dan dunia usaha agar tidak merusak atau mencemarkan lingkungan.<sup>42</sup>

Izin lingkungan mempunyai fungsi untuk membina, mengarahkan, dan menerbitkan kegiatan-kegiatan individu atau badan hukum agar tidak mencemarkan dan atau merusak lingkungan hidup. izin lingkungan merupakan instrumen kebijakan lingkungan yang sangat esensial dalam upaya mencegah

---

<sup>41</sup> Ridwan HR, *Ibid*, hlm 218

<sup>42</sup> Th.G. Drupsteen, *pengantar Hukum Perizinan Lingkungan* (Disunting oleh Siti Sundari Rangkuti), (Surabaya: Fakultas Hukum Unair, Surabaya, 1992), hlm. 17

dan menanggulangi pencemaran atau kerusakan lingkungan. Fungsi utama izin lingkungan adalah bersifat preventif, yakni pencegahan pencemaran yang tercemin dari kewajiban-kewajiban yang dicantumkan sebagai persyaratan izin, sedangkan fungsi lainnya bersifat refresif yaitu untuk menanggulangi pencemaran atau kerusakan lingkungan yang diwujudkan dalam pencabutan izin.<sup>43</sup>

Dalam Pasal 2 dijelaskan bahwa :

“Seluruh wilayah Negara Republik Indonesia terbuka untuk semua jenis usaha di bidang peternakan; kecuali apabila Menteri menetapkan lain”.

Pasal 3 :

1. Jenis peternakan dapat digolongkan menjadi:
  - a. Peternakan Unggas, yang terdiri dari bidang: peternakan ayam telur;
    - 1) peternakan ayam daging;
    - 2) peternakan ayam bibit;
    - 3) peternakan unggas lainnya;
  - b. Peternakan kambing dan domba;
  - c. Peternakan babi;
  - d. Peternakan sapi potong;
  - e. Peternakan kerbau-potong;
  - f. Peternakan sapi perah;
  - g. Peternakan kerbau perah;
  - h. Peternakan kuda.

---

<sup>43</sup> Muhamad Akib, *Politik Hukum Lingkungan*, Jakarta Raja Wali Pers, 2013, hlm 148-149

2. Menteri dapat mengubah dan atau menambah jenis-jenis peternakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).<sup>44</sup>

Menurut Darda Syahrizal, bahwa hukum administrasi negara adalah hukum mengenai pemerintah atau eksekutif di dalam kedudukannya, tugas-tugasnya, fungsi, dan wewenangnya sebagai administrator negara.<sup>45</sup> Menurut Sjachran Basah, dari penelusuran berbagai ketentuan peyelenggaraan pemerintah dapat diketahui, bahwa mulai dari administrasi negara tertinggi (Presiden) sampai dengan administrasi negara terendah (lurah) berwenang memberikan izin. Ini berarti terdapat aneka ragam administrasi negara (termasuk instansinya) pemberi izin, yang didasarkan pada jabatan yang dijabatnya baik ditingkat pusat maupun daerah. Banyaknya organ pemerintah yang memiliki wewenang untuk menerbitkan izin, seringkali menghambat aktivitas dari pemohon izin.

Hal tersebut terjadi karena keputusan yang dibuat oleh organ pemerintah tersebut memakan waktu yang panjang, yang dapat merugikan pemohon izin. Oleh karena itu dalam pelaksanaannya diperlukan deregulasi dan debirokratisasi dengan batasan-batasan tertentu. Batasan-batasan tersebut adalah:

- a. Deregulasi dan debirokratisasi tersebut tidak menghilangkan esensi dari sistem perizinan tersebut.
- b. Deregulasi hanya diterapkan pada hal-hal yang bersifat teknis, administratif dan finansial.

---

<sup>44</sup> Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 1977 Tentang Usaha Peternakan

<sup>45</sup> Darda Syahrizal, *hukum Administrasi Negara dan Pengadilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta, Pustaka Yustisia, 2012, Hlm 9

- c. Deregulasi dan debirokratisasi tidak menghilangkan prinsip dalam peraturan Undang-undang yang menjadi dasar perizinan.
  - d. Deregulasi dan debirokratisasi harus memperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang layak.<sup>46</sup>
- 1) Adanya berbagai jenis pembangunan di lingkungan pemerintah menurut penanganannya yang lebih serius agar tidak terjadi penyelewengan wewenang yang dapat mengakibatkan kerugian baik bagi keuangan pemerintah dan terhadap masyarakat. Pengawasan bertujuan agar pelaksanaannya berjalan dengan baik. Secara umum pengawasan diartikan sebagai suatu kegiatan administrasi yang bertujuan mengadakan evaluasi terhadap pekerjaan yang sudah diselesaikan, apakah sesuai dengan rencana atau tidak. Pengawasan lebih diarahkan kepada upaya untuk melakukan koreksi terhadap hasil kegiatan. Suatu system pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan diperlukan guna memberikan perlindungan hukum baik bagi warga, masyarakat, bagi badan atau pejabat tata usaha Negara.
  - 2) Pengawasan yang dianut menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, pengawasan atas penyelenggaraan pemerintah daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan Perundang-undangan yang berlaku. Pengawasan merupakan sesuatu kegiatan yang sangat penting

---

<sup>46</sup> C.S.T. Kancil, *Kitab Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta, Pradnya Paramita, 2003, hlm 15

agar pekerjaan maupun tugas yang dibebankan kepada aparat pelaksana sesuai rencana yang ditetapkan.<sup>47</sup>

- 3) Hal ini sesuai dengan pendapat dari Sondang P. Siagian : yaitu “Suatu proses pengamatan dari ada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya”.<sup>48</sup>

Menurut Sujamto, Pengawasan adalah “segala usaha kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan semestinya atau tidak.”<sup>49</sup>

Pengawasan dapat diartikan sebagai proses untuk menjamin bahwa tujuan organisasi dan manajemen tercapai. Ini berkenaan dengan cara-cara membuat kegiatan-kegiatan sesuai yang di rencanakan dengan instruksi yang telah diberikan dan dengan prinsip-prinsip yang telah digariskan. Pengawasan yang dijeRobert J. M Ockler berikut ini telah menjelaskan unsur-unsur esensial proses pengawasan yaitu suatu usaha sistematika untuk menetapkan standar pelaksanaan dan tujuan-tujuan perencanaan merancang sistem informasi, umpan balik, membandingkan kegiatan nyata dengan standar yang telah ditetapkan sebelumnya.<sup>50</sup>

Islilah pengawasan dalam bahasa Indonesia asal katanya adalah “awas”, sehingga pengawasan merupakan kegiatan mengawasi saja. Sarwoto memberikan definisi tentang pengawasan sebagai berikut : “Pengawasan

---

<sup>47</sup> Nurmayani, *Hukum Administrasi Daerah*, Bandar Lampung 2009 : Universitas Lampung, hlm 81

<sup>48</sup> Sondang P. Siagian, *Administrasi Pembangunan*, Gunung Agung : Jakarta 1980, hlm. 135

<sup>49</sup> Sujamto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Ghalia Indonesia : Jakarta 1983, hlm. 7

<sup>50</sup> Hani Handoko, *Manajemen Personalia dan Sumber Daya Manusia*. Jakarta: PT Rafika Aditama, 1999, hlm 360

adalah kegiatan manajer yang mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan dan atau hasil yang dikehendaki”.<sup>51</sup>

Manullang memberikan suatu definisi pengawasan yakni suatu proses untuk menetapkan pekerjaan sesuai dengan rencana semula.<sup>52</sup> Kemudian Henry Fayol mengatakan bahwa pengawasan adalah “Definisi pengawasan yakni pengawasan terdiri dari pengujian apakah segala sesuatu berlangsung sesuai dengan rencana yang telah ditentukan dengan intruksi yang telah digariskan, ia bertujuan untuk menunjukkan (menentukan) kelemahan-kelemahan dan kesalahankesalahan dengan maksud untuk memperbaikinya dan mencegah terulangnya kembali.”<sup>53</sup>

Menurut Bagir Manan sebagaimana dikutip oleh Hanif Nurcholis, menjelaskan bahwa hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah sesuai dengan UUD 1945 adalah hubungan yang desentralistik. Artinya bahwa hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah adalah hubungan antara dua badan hukum yang diatur dalam Undang-undang terdesentralisasi, tidak semata-mata hubungan antara atasan dan bawahan. Dengan demikian pengawasan terhadap pemerintahan daerah dalam sistem pemerintahan Indonesia lebih ditujukan untuk memperkuat otonomi daerah, bukan untuk ”mengekan” dan ”membatasi”. Selanjutnya, pengawasan yang dikemukakan oleh Victor M. Situmorang, pengawasan adalah setiap usaha dan

---

<sup>51</sup> Sarwoto, *Dasar-dasar Organisasi dan Management*, Ghalia Indonesia Jakarta tth hlm 93.

<sup>52</sup> M. Manullang, *Dasar-dasar Management*, Ghalia Indonesia, Jakarta 1977 hlm 136

<sup>53</sup> Victor M. Situmorang, Jusuf Juhir, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat*, penerbit Rineka Cipta, Jakarta 1994 cet-1 Hlm 20

tindakan dalam rangka mengetahui sejauh mana pelaksanaan tugas yang dilaksanakan menurut ketentuan dan sasaran yang hendak dicapai.<sup>54</sup>

Pengawasan adalah suatu bentuk pola pikir dan pola tindakan untuk memberikan pemahaman dan kesadaran kepada seseorang atau beberapa orang yang diberikan tugas untuk dilaksanakan dengan menggunakan berbagai sumber daya yang tersedia secara baik dan benar, sehingga tidak terjadi kesalahan dan penyimpangan yang sesungguhnya dapat menciptakan kerugian oleh lembaga atau organisasi yang bersangkutan.<sup>55</sup>

#### 1. Tipe- Tipe Pengawasan

Dilihat dari tipenya, pengawasan ini memiliki tiga tipe pengawasan, yaitu:<sup>56</sup>

- a. Pengawasan pendahuluan (*steering controls*). Pengawasan ini direncanakan untuk mengatasi masalah-masalah atau penyimpangan-penyimpangan dari standar atau tujuan dan memungkinkan koreksi dibuat sebelum suatu kegiatan tertentu diselesaikan.
- b. Pengawasan yang dilakukan bersama dengan pelaksanaan kegiatan (*Concurrent Contrls*). Pengawasan ini dilakukan selama suatu kegiatan berlangsung. Tipe pengawasan ini merupakan proses dimana aspek tertentu harus dipenuhi dahulu sebelum kegiatan-kegiatan bisa dilanjutkan atau menjadi semacam peralatan “*double check*” yang lebih menjamin ketetapan pelaksanaan suatu kegiatan.

---

<sup>54</sup> Makmur, *Efektivitas Kebijakan Kelembagaan Pengawasan*, Bandung, PT. Rafika Aditama, 2011 hlm.176

<sup>55</sup> *Ibid* hlm 176

<sup>56</sup> *Ibid* hlm 176

- c. Pengawasan umpan balik yaitu pengawasan yang mengukur hasil-hasil dari kegiatan tertentu yang telah diselesaikan. Menurut Handayaniingrat Pengawasan ialah suatu proses dimana pimpinan ingin mengetahui apakah hasil pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan oleh bawahannya sesuai dengan rencana, perintah, tujuan atau kebijaksanaan yang telah ditentukan.

#### 1. Bentuk Pengawasan

Pengawasan dapat ditinjau dari berbagai segi, antara lain segi ekonomi atau manajemen dan segi hukum.<sup>57</sup>

##### a. Dari segi manajemen

Pengawasan diperlukan untuk menjamin agar suatu kegiatan organisasi berjalan sesuai rencana (*planning*) sehingga tujuan organisasi tercapai. Pengawasan juga untuk menjaga agar fungsi dan pemerintahan berjalan baik dan terjamin penerapan tata kelola pemerintahan yang baik (*good government*)

##### b. Dari Segi Hukum Administrasi

Pengawasan diperlukan untuk menjamin agar pelaksanaan penyelenggaraan pemerintah berjalan sesuai dengan norma hukum atau ketentuan peraturan Perundang-undangan dan perlindungan hukum bagi rakyat atau sikap-tindakan badan/pejabat tata usaha negara dapat diupayakan.

---

<sup>57</sup> Sf. Marbun, *Hukum Administrasi Negara II*. FH UIIPres : Yogyakarta 2013. hlm 2

## 2. Jenis pengawasan

### a) Pengawasan bersifat internal dan eksternal

Pengawasan internal adalah pengawasan yang dilakukan oleh suatu badan yang secara organisasi atau struktural merupakan bagian dari lingkungan pemerintah sendiri. Menurut Pasal 2 ayat (1) Instrumen Presiden Nomor 15 Tahun 1983 tentang pedoman pelaksanaan pengawasan.

#### 1. Pengawasan atasan langsung (pengawasan melekat/*Built In control*)

Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1983 tentang pedoman pelaksanaan pengawasan Pasal 2 ayat (1) menyebutkan bahwa pengawasan terdiri dari :

- a. Pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan atasan langsung baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah.
- b. Pengawasan yang dilakukan secara fungsional oleh aparat pengawasan

#### 2. Pengawasan Fungsional

Pengawasan fungsional adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat yang diadakan khusus untuk membantu pimpinan dalam menjalankan fungsi pengawasan dilingkungan organisasi yang menjadi tanggung jawabnya.

Pengawasan Eksternal (*External Control*) adalah pengawasan yang dilakukan terhadap organ atau lembaga-lembaga

yang secara organisatoris atau structural kedudukannya berada diluar pemerintah (Eksekutif). Pengawasan yuridis (*Yuridis Control*) oleh pengadilan dalam hal timbul sengketa antara rakyat dengan pemerintah, baik melalui pengadilan (perdata) maupun pengadilan tata usaha Negara.

### 3. Pengawasan dan pemeriksaan lainnya

Pengawasan ini merupakan pengawasan umum yaitu suatu jenis pengawasan dilakukan oleh pemerintah terhadap segala kegiatan pemerintah daerah untuk menjamin penyelenggaraan pemerintah dengan lebih baik. Pengawasan umum terhadap pemerintah daerah dilakukan oleh pemerintah daerah yang bersangkutan. pengawasan pemerintah daerah (melalui pengawasan preventif, pengawasan refresif, pengawasan umum) adalah merupakan salah satu tugas pokoknya yang ditugaskan oleh Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah.

#### b) Berdasarkan waktu saat dilaksanakan pengawasan

### 3. Pengawasan Preventif atau kontrol *a-priori*

Jenis pengawasan preventif adalah pengawasan atas jalannya pemerintah daerah yang sedang diatur dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah. Secara umum pengawasan preventif adalah pengawasan yang dilakukan sebelum pelaksanaannya (pengawasan terhadap sesuatu yang bersifat rencana dengan maksud agar tidak terjadi kekeliruan.

#### 4. Pengawasan Represif atau kontrol *a-posteriori*

Pengawasan represif merupakan pengawasan yang dilakukan setelah dikeluarkannya suatu keputusan atau suatu tindakan perbuatanpemerintah, pekerjaan atau kegiatan dilaksanakan. Pengawasan ini dilakukan dengan maksud untuk memberikan koreksi tindakan yang keliru sekaligus memulihkannya. Dengan cara melakukan pengawasan terhadap semua perda dan reperda yang mengatur urusan daerah.

Melihat dari tipe-tipe pengawasan tersebut maka suatu pemerintah yang baik perlu melakukan pengawasan terhadap bawahannya dengan melihat proses pelaksanaan program atau hasil dari kegiatan yang telah diselesaikan.

#### 2. Maksud dan Tujuan Pengawasan

Maksud dan tujuan pengawasan menurut Handyaningrat adalah :

- a. Untuk mencegah atau memperbaiki kesalahan, penyimpangan, ketidaksesuaian penyelenggaraan yang lain-lain yang tidak sesuai dengan tugas dan wewenang yang telah ditentukan.
- b. Agar hasil pelaksanaan pekerjaan diperoleh secara berdaya guna dan berhasil guna sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.

## 2. Pemberian Izin Ternak

Didalam kamus hukum, izin (*vergunning*) adalah izin dari pemerintah berdasarkan Undang-undang atau peratutran pemerintah yang disyaratkan untuk perbuatan yang pada umumnya tidaklah dianggap sebagai hal-hal yang sama sekali tidak dikehendaki.<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> S.J. Fockema Andreae, *Rechtsgeleerd Handwoorboek*, Tweede Druk, J.B. Wolter Uitgeversmaatshappij N.V, Groningen , 1951, hlm 311

Dalam arti sempit, izin adalah pengikatan-pengikatan pada suatu peraturan izin pada umumnya didasarkan pada keinginan pembuat Undang-undang mencapai suatu tatanan tertentu atau untuk menghalangi keadaan-keadaan yang buruk. Tujuannya ialah mengatur tindakan-tindakan yang oleh pembuat Undang-undang tidak seluruhnya dianggap tercela, namun dimana ia menginginkan dapat melakukan pengawasan sekedarnya.

Dalam arti luas, izin adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan Undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan. Dengan demikian izin, penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang. Ini menyangkut perkenan bagi suatu tindakan yang demi kepentingan umum mengharuskan pengawasan khusus atasnya.

Izin merupakan suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan Undang-undang atau Peraturan Pemerintah dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan larangan perundangan dengan memberi izin, penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk dapat melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang.<sup>59</sup>

Perizinan merupakan instrument kebijakan pemerintah untuk melakukan pengendalian atas eksternalitas negatif yang mungkin ditimbulkan oleh aktivitas sosial maupun ekonomi. Pada dasarnya pengertian izin mencakup suatu pengertian yang sangat kompleks yaitu berupa hal yang

---

<sup>59</sup> Philipus M, Hadjon . *Pengantar Hukum Perizinan*. Surabaya: Yuridika, 1993 hlm 2

mbolehkan seseorang atau badan hukum melakukan sesuatu hal yang menurut peraturan perundang-undangan harus memiliki izin. Terlebih dahulu, maka akan dapat diketahui dasar hukum dari izinnya tersebut.<sup>60</sup> Hukum perizinan merupakan bagian dari Hukum Administrasi Negara yang merupakan aktivitas pemerintah di Indonesia . Untuk melaksanakan aktivitas dari pemerintah itu sendiri dasarnya adalah kewenangan.

Kewenangan administrasi negara perlu di atur dalam peraturan perundang-undangan , agar dalam melaksanakan aktivitasnya aparatur negara tidak menyalah gunakan kekuasaannya. Hukum perizinan sangat erat sekali dengan kewenangan Administrasi Negara karena kewenangan merupakan dasar dari aktivitasnya.Hak tidak ada tanpa adanya keputusan pemberian izin. Di dalam memperoleh izin para pengusaha ternak harus memenuhi persyaratan yang telah diterapkan atau di atur oleh pemerintah, dimana pemerintah daerah atau kabupaten mengatur daerah masing-masing menurut Pasal 18 UUD 1945 tentang pemerintahan daerah pemerintah dijelaskan bahwa pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan.

Pada dasarnya persetujuan prinsip izin usaha itu sendiri merupakan suatu persetujuan prinsip yang diberikan kepada pemohon untuk dapat melakukan kegiatan persiapan fisik dan administrasi termasuk perizinan terkait antara lain izin lokasi/HGU, izin mendirikan bangunan (IMB), izin tempat usaha/HO, izin tenaga kerja asing, izin pemasangan instalasi peralatan

---

<sup>60</sup> Sri Pudiaymo, *Perizinan Problem dan Upaya Pembinaan*, Bandung : Rezki Press,2007, hlm.8

yang diperlukan serta upaya kelestarian lingkungan, dan upaya pemantauan lingkungan (UKL/UPL)

Hukum atau peraturan dapat berfungsi secara efektif senantiasa dikembalikan pada penegakan atau pelaksanaan hukum dengan memperhatikan faktor-faktor penegakan hukum, yaitu :<sup>61</sup>

a. Kaidah hukum

Kaidah hukum adalah peraturan yang dibuat atau yang dpositifkan secara resmi oleh penguasa masyarakat atau penguasa negara, mengikat setiap orang dan berlakunya dapat dipaksakan oleh aparat masyarakat atau aparat negara, sehingga berlakunya kaidah hukum dapat dipertahankan. Kaidah hukum ditujukan kepada sikap lahir manusia atau perbuatan nyata yang dilakukan manusia. Kaidah hukum tidak mempersoalkan apakah sikap batin seseorang itu baik atau buruk, yang diperhatikannya adalah bagaimana perbuatan lahiriyah orang itu.

Coba kita pikirkan contoh berikut, ada seorang pria menikahi seorang wanita dengan sah sesuai dengan aturan agama dan negara tetapi sebenarnya didalam hatinya ada niat buruk untuk menguras harta kekayaan si pihak wanita dan lain-lain. Dari contoh tersebut secara lahiriyah sesuai dengan kaidah hukum karena dia menikahi dengan jalur tidak melanggar hukum tapi sebenarnya batin pria tersebut adalah buruk.

Karena ada kaidah hukum maka hukum dapat dipandang sebagai kaidah. Hukum sebagai kaidah adalah sebagai pedoman atau patokan sikap

---

<sup>61</sup> Zainudin, Ali. *Sosiologi Hukum*, Sinar Grafika:Jakarta, 2009. hlm 62

tindak atau perikelakuan yang pantas atau diharapkan. Pada konteks ini masyarakat memandang bahwa hukum merupakan patokan-patokan atau pedoman-pedoman yang harus mereka lakukan atau tidak boleh mereka lakukan. Pada makna ini aturan-aturan kepala adat atau tetua kampung yang harus mereka patuhi bisa dianggap sebagai hukum, meskipun tidak dalam bentuk tertulis. Kebiasaan yang sudah lumrah dipatuhi dalam suatu masyarakat pun meskipun tidak secara resmi dituliskan, namun selama ia diikuti dan dipatuhi dan apabila yang mencoba melanggarnya akan mendapat sanksi, maka kebiasaan masyarakat ini pun dianggap sebagai hukum.

Menurut sifatnya kaidah hukum terbagi 2, yaitu :

- a. hukum yang imperatif, maksudnya kaidah hukum itu bersifat a priori harus ditaati, bersifat mengikat dan memaksa.
- b. hukum yang fakultatif maksudnya ialah hukum itu tidak secara apriori mengikat. Kaidah fakultatif bersifat sebagai pelengkap.

Ada 4 macam norma yaitu :

1. Norma Agama adalah peraturan hidup yang berisi pengertian-pengertian, perintah-perintah, larangan-larangan dan anjuran-anjuran yang berasal dari Tuhan yang merupakan tuntunan hidup ke arah atau jalan yang benar.
2. Norma Kesusilaan adalah peraturan hidup yang dianggap sebagai suara hati. Peraturan ini berisi suara batin yang diakui oleh sebagian orang sebagai pedoman dalam sikap dan perbuatannya.

3. Norma Kesopanan adalah peraturan hidup yang muncul dari hubungan sosial antar individu. Tiap golongan masyarakat tertentu dapat menetapkan peraturan tertentu mengenai kesopanan.
4. Norma Hukum adalah peraturan-peraturan hidup yang diakui oleh negara dan harus dilaksanakan di tiap-tiap daerah dalam negara tersebut. Dapat diartikan bahwa norma hukum ini mengikat tiap warganegara dalam wilayah negara tersebut.<sup>62</sup>

b. Penegak hukum

Penegakan Hukum. Dalam bahasa Indonesia dikenal beberapa istilah di luar penegakan hukum tersebut, seperti “penerapan hukum”. Tetapi tampaknya istilah penegakan hukum adalah yang paling sering digunakan dan dengan demikian pada waktu mendatang istilah tersebut akan semakin mapan atau merupakan istilah yang dijadikan.<sup>63</sup>

Hukum berfungsi sesuai perlindungan kepentingan manusia. Agar kepentingan manusia terlindungi hukum harus dilaksanakan. Pelaksanaan hukum dapat berlangsung secara normal, damai, tetapi dapat terjadi juga karena pelanggaran hukum. Dalam hal ini hukum yang telah dilanggar itu harus ditegakkan. Melalui penegakan hukum inilah hukum itu menjadi kenyataan. Dalam menegakkan hukum ada tiga unsur yang selalu harus diperhatikan, yaitu: *kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan*.

Hukum harus dilaksanakan dan ditegakkan. Setiap orang mengharapkan dapat ditetapkannya hukum dalam hal terjadi peristiwa

---

<sup>62</sup> <http://bloganakjahat.blogspot.com/2014/12/pengertian-kaidah-hukum-dan-norma-hukum.html>  
jum'at jam 3:53 tahun 2020

<sup>63</sup> Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung 1996, hlm 181

yang kongkrit. Bagaimana hukumnya itulah yang harus berlaku; pada dasarnya tidak boleh menyimpang: (meskipun dunia ini runtuh hukum harus ditegakkan). Itulah yang diinginkan oleh kepastian hukum. Kepastian hukum merupakan perlindungan terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum karena dengan adanya kepastian hukum, masyarakat akan lebih tertib. Hukum bertugas menciptakan kepastian hukum karena bertujuan untuk ketertiban masyarakat.

Sebaliknya, masyarakat mengharapkan manfaat dalam pelaksanaan dan penegakan hukum. Hukum adalah untuk manusia, maka pelaksanaan hukum atau penegakan hukum harus memberi manfaat atau kegunaan bagi masyarakat. Jangan sampai justru karena hukumnya dilaksanakan atau ditegakkan timbul keresahan di dalam masyarakat.<sup>64</sup>

c. Sarana atau fasilitas

Sarana adalah segala sesuatu yang dapat dipakai sebagai alat dan bahan untuk mencapai maksud dan tujuan dari suatu proses produksi. Sementara prasarana adalah segala sesuatu yang merupakan penunjang utama terselenggaranya produksi. Menurut Moenir mengatakan sarana adalah segala jenis peralatan, perlengkapan kerja dan fasilitas yang berfungsi sebagai alat utama atau pembantu dalam pelaksanaan pekerjaan,

---

<sup>64</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, Universitas Akma Jaya Yogyakarta, 2010, hlm 207-208

dan juga dalam rangka kepentingan yang sedang berhubungan dengan organisasi kerja.

Dari pengertian sarana yang dikatakan Moenir tersebut jelas memberi petunjuk sarana merupakan seperangkat alat yang digunakan dalam suatu proses kegiatan baik alat tersebut. Sementara prasarana adalah peralatan pembantu atau juga peralatan utama, dan kedua alat tersebut berfungsi untuk mewujudkan suatu tujuan yang ingin di capai.<sup>65</sup>

d. Kesadaran hukum warga masyarakat

Kesadaran hukum adalah kesadaran diri sendiri tanpa tekanan, paksaan, atau perintah dari luar untuk tunduk pada hukum yang berlaku. Dengan berjalannya kesadaran hukum di masyarakat maka hukum tidak perlu menjatuhkan sanksi. Sanksi hanya dijatuhkan pada warga yang benar-benar terbukti melanggar hukum. Hukum berisi perintah dan larangan. Hukum memberitahukan kepada kita mana perbuatan yang bertentangan dengan hukum yang bila dilakukan akan mendapat ancaman berupa sanksi hukum. Terhadap perbuatan yang bertentangan dengan hukum tentu saja dianggap melanggar hukum sehingga mendapat ancaman hukuman.

Pengertian kesadaran hukum menurut para ahli :

1. Krabbe menyatakan bahwa kesadaran hukum merupakan kesadaran atau nilai-nilai yang terdapat di dalam diri manusia, tentang hukum yang ada atau tentang hukum yang diharapkan ada.<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> [https://pelayananpublik.id/2019/08/12/pengertiansarana-dan-prasarana-fungsi-hinggacontohnya/jum'at jam 4:51 tahun 2020](https://pelayananpublik.id/2019/08/12/pengertiansarana-dan-prasarana-fungsi-hinggacontohnya/jum%27at%20jam%204%3A51%20tahun%202020)

<sup>66</sup> Achmad Ali dan wiewe Heryani. *Menjelajahi kajian empiris terhadap hukum*. Jakarta : kencana 2012, hal 141

2. Soerjono soekanto bahwa kesadaran hukum itu merupakan persoalan nilai -nilai yang terdapat pada diri manusia tentang hukum yang ada atau tentang hukum yang diharapkan ada. sebenarnya yang di tekankan adalah nilai-nilai tentang fungsi hukum dan bukan suatu penilaian hukum terhadap kejadiankejadian yang konkrit dala masyarakat yang bersangkutan<sup>67</sup>
3. Paul Scholten yang dimaksud dengan kesadaran hukum adalah kesadaran yang ada pada setiap manusia tentang apa hukum itu atau apa seharusnya hukum itu suatu kategori tertentu dari hidup kejiwaan kita dari mana kita membedakan antara hukum (recht) dan tidak hukum (onrecht) antara yang seyogyanya dilakukan dan tidak seyogyanya dilakukan.<sup>68</sup>
4. Sudikno Mertokusumo menyatakan bahwa kesadaran hukum berarti kesadaran tentang apa yang seyogyannya kita lakukan atau perbuatan atau yang seyogyannya tidak kita lakukan atau perbuat terutama terhadap orang lain. Ini berarti kesadaran akan kewajiban kita masing-masing terhadap orang lain.<sup>69</sup>

Menurut sjahran Basah, mengatakan bahwa “ izin adalah perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal konkrit berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana

---

<sup>67</sup> Soerjono Soekanto, *Kesadaran hukum dan kepatuhan hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada. 2002 hlm 215

<sup>68</sup> Marwan Mas, *Pengantar ilmu hukum*. Bogor :Penerbit Ghaila Indonesia, 2014 hlm 88

<sup>69</sup> Sudikno Mertokusumo, *Meningkatkan Kesadaran Hukum Masyarakat*, Edisi Pertama (Yogyakarta : Liberti, 1981) hlm 13

ditetapkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>70</sup> Pada umumnya Pasal Undang-undang yang bersangkutan berbunyi : “dilarang tanpa izin memasuki area/lokasi ini”. Selanjutnya larangan tersebut di ikuti dengan rincian daripada syarat-syarat, kriteria dan sebagainya yang perlu dipenuhi oleh pemohon untuk memperoleh dispensasi dari larangan tersebut, disertai dengan penetapan prosedur atau petunjuk pelaksanaan kepada pejabat-pejabat administrasi negara yang bersangkutan.

Menurut Utrecht sebagaimana dikutip oleh H.R Ridwan “ bilamana pembuat peraturan tidak diumumkan melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga memperkenankannya asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkret, maka perbuatan administrasi negara yang memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin (*vergunning*)”.

Kata perizinan kita dengar dan sepintas lalu, kata perizinan mengandung arti yang sederhana yaitu pemberian izin terhadap sesuatu yang berkaitan dengan aktivitas atau kegiatan, namun bila kita telusuri lebih jauh mengenai pengertian dari perizinan itu tidaklah semudah yang kita sebutkan tadi. Lalu apa sebenarnya perizinan tersebut.

Perizinan adalah salah satu bentuk pelaksanaan fungsi peraturan dan bersifat pengendalian yang dimiliki oleh pemerintah terhadap kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat. Perizinan maksudnya dapat berbentuk pendaftaran, rekomendasi sertifikat, penentuan kuota dan izin untuk melaksanakan sesuatu usaha yang biasanya dimiliki atau diperoleh suatu

---

<sup>70</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta : Raja Grafindo Persada,2006, hlm 207

organisasi perusahaan atau seseorang sebelum yang bersangkutan dapat melakukan suatu kegiatan atau tindakan yang dilakukan. Setelah kita memahami arti dari pada perizinan maka timbul suatu pertanyaan apa yang dimaksud dengan hukum perizinan, Hukum perizinan yaitu ketentuan yang berkaitan dengan pemberian izin atau bentuk lain yang berkaitan dengan itu yang dikeluarkan oleh pemerintah sehingga dengan pemberian izin tersebut melahirkan hak bagi pemegang izin baik terhadap seseorang, badan hukum, organisasi, LSM, dan sebagainya untuk beraktivitas.

Hukum perizinan merupakan hukum publik yang pelaksanaannya dilakukan oleh pemerintah baik pemerintah pusat maupun di daerah sebagai aparatur penyelenggaraan negara mengingat hukum perizinan ini berkaitan dengan pemerintah maka mekanisme media dapat dikatakan bahwa hukum perizinan termasuk disiplin ilmu Hukum Administrasi Negara atau hukum Tata pemerintahan seperti yang kita ketahui pemerintah adalah sebagai pembinaan dan pengendalian dari masyarakat dan salah satu fungsi pemerintah di bidang pembinaan dan pengendalian izin adalah pemberian izin kepada masyarakat dan organisasi tertentu yang merupakan mekanisme pengendalian administratif yang harus dilakukan di dalam praktek pemerintahan.

Menurut H.R Ridwan, bahwa izin tersebut dibaginya kedalam tiga bahagian bentuk perizinan (*vergunning*), yaitu :<sup>71</sup>

- a. Lisensi merupakan izin yang sebenarnya (*deiegenlyke*). Dasar pemikiran mengadakan penetapan yang merupakan lisensi ini adalah

---

<sup>71</sup> *Ibid.* hlm 205-206

bahwa hal-hal yang diliputi oleh lisensi dibawah pengawasan pemerintah, untuk mengadakan penertiban.

- b. Dispensasi adalah suatu pengecualian dari ketentuan hukum dalam hal mana pembuat Undang-undang sebenarnya dalam prinsipnya tidak berniat mengadakan pengecualian.
- c. Konsesi, disini pemerintah menginginkan sendiri klien menganjurkan adanya usaha-usaha industri gula atau pupuk dengan memberikan fasilitas-fasilitas kewenangan kewajiban.

Peraturan pemerintah tentang usaha peternakan Pasal 1, dalam Peraturan Pemerintah ini yang dimaksud dengan :

1. Menteri adalah Menteri yang bertanggung jawab dalam bidang peternakan.
2. Izin Usaha Peternakan adalah izin tertulis yang diberikan oleh Menteri atau pejabat lain yang diberi wewenang olehnya, yang memberikan hak untuk melaksanakan perusahaan peternakan;
3. Perusahaan Peternakan adalah suatu usaha yang dijalankan secara teratur dan terusmenerus pada suatu tempat dan dalam jangka waktu tertentu untuk tujuan komersial yang meliputi kegiatan menghasilkan ternak (ternak bibit/ternak potong), telur dan susu serta usaha menggemukkan suatu jenis ternak termasuk mengumpulkan, mengedarkan dan memasarkannya, yang untuk tiap jenis ternak melebihi dari jumlah yang ditetapkan untuk tiap jenis ternak pada peternakan rakyat;

4. Peternakan Rakyat adalah usaha peternakan yang diselenggarakan sebagai usaha sampingan yang jumlah maksimum kegiatannya untuk tiap jenis ternak ditetapkan oleh Menteri.
5. Wilayah usaha

Pada Pasal 2 : Seluruh wilayah Negara Republik Indonesia terbuka untuk semua jenis usaha di bidang peternakan; kecuali apabila Menteri menetapkan lain.<sup>72</sup>

Izin adalah instrumen yang manfaatnya ditentukan oleh tujuan dan prosedur yang ditetapkan oleh pemerintah. Dan juga merupakan otoritas dan monopoli pemerintah. Jika perizinan hanya dimaksudkan sebagai sumber pendapatan, akan memberikan dampak negatif (disinsentif) bagi pembangunan. Pada sisi yang lain, jika prosedur perizinan dilakukan dengan cara-cara yang tidak transparan, tidak ada kepastian hukum, berbelit-belit, dan hanya bisa dilakukan dengan cara yang tidak sehat, maka perizinan juga bisa menjadi penghambat bagi pertumbuhan sosial ekonomi daerah. Baik buruknya, tercapai atau tidaknya tujuan perizinan akan sangat ditentukan oleh prosedur yang ditetapkan dan dilaksanakan. Semakin mudah, cepat, dan transparan prosedur pemberian perizinan, maka semakin tinggi potensi perizinan menjadi instrumen rekayasa pembangunan.

Perizinan, inilah yang kerap kali menjadi persoalan dalam kehidupan sehari-hari. Mulai dari masyarakat biasa sampai pejabat,

---

<sup>72</sup> <https://jdih.setkab.go.id/PUUdoc/3035/pp0161977.htm> jum'at jam 19:53 tahun 2020

berkutat dengan perizinan, karena perizinan berkaitan dengan kepentingan yang diinginkan oleh masyarakat untuk melakukan aktivitas tertentu dengan mendapat persetujuan atau legalitas dari pejabat negara sebagai alat administrasi didalam pemerintahan suatu negara.

Sebagai suatu bentuk kebijakan tentunya izin tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan serta norma norma kehidupan yang ada dimasyarakat baik secara vertikal maupun horizontal. Kebijakan yang berbentuk izin harus mencerminkan suatu kebijakan yang sesuai dengan prikehidupan dan kenyamanan seluruh masyarakat, sehingga tujuan negara dalam konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) yang termaktub dalam Pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 alinea ke-empat, dapat terwujud. Dalam pembukaan UUD 1945 untuk mewujudkan negara kesejahteraan telah diamanatkan bahwa:

- a. Negara berkewajiban memberikan perlindungan kepada segenap bangsa Indonesia dan seluruh wilayah teritorial Indonesia
- b. Negara berkewajiban memajukan kesejahteraan umum
- c. Negara berkewajiban mencerdaskan kehidupan bangsa.

Dalam konsep negara kesejahteraan, peran negara dan pemerintah semakin dominan. Negara kesejahteraan mengacu pada peran negara yang aktif mengelola dan mengorganisasi perekonomian. Empat pilar utama negara kesejahteraan:

1. *Social citizenship*
2. *Full democracy*

3. *Modern industrial relation system*
4. *Right to education and the expansion of modern mass education system.*<sup>73</sup>

Dalam hal perizinan, yang berwenang mengeluarkan izin adalah pejabat administratif, kaitannya adalah dengan tugas pemerintah dalam hal memberikan pelayanan umum kepada masyarakat. Dalam hal pelayanan publik, izin merupakan bentuk pelayanan yang harus diberikan kepada masyarakat dalam bentuk pelayanan administratif, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik.

Izin dapat berbentuk tertulis dan atau tidak tertulis, namun dalam Hukum Administrasi Negara, izin harus tertulis, kaitannya apabila terjadi sesuatu hal yang tidak diinginkan, maka izin yang berbentuk suatu keputusan administrasi negara (*beschicking*) dapat dijadikan sebagai alat bukti dalam pengadilan. Izin yang berbentuk *beschiking*, sudah tentu mempunyai sifat *konkrit* (objeknya tidak abstrak, melainkan berwujud, tertentu dan ditentukan), *individual* (siapa yang diberikan izin), *final* (seseorang yang telah mempunyai hak untuk melakukan suatu perbuatan hukum sesuai dengan isinya yang secara definitif dapat menimbulkan akibat hukum tertentu).

Penyelenggaran pemerintahan yang baik yaitu yang memberikan berbagai kemudahan, kepastian, dan bersih dalam menyediakan pelayanan

---

<sup>73</sup> <https://lyathesis.blogspot.com/2013/04/izin-lingkungan-dalam-kaitannya-dengan.html> Kamis 4 Juni 2020, Jam 14:53

dan perlindungan dari berbagai tindakan sewenang-wenang, baik atas diri, hak maupun atas harta bendanya.<sup>74</sup>

Adapun bentuk izin adalah :

#### 6. Secara Tertulis

Bentuk izin secara tertulis ialah suatu bentuk perizinan yang diberikan oleh pemerintah oleh suatu instansi yang berwenang sesuai izin yang dimintakan, serta penerangan pemberian izin diberikan dalam bentuk tertulis dan ditandatangani oleh pihak yang berwenang di instansi tersebut.

#### 7. Dengan Lisan

Bentuk izin secara lisan dapat ditemukan dalam hal pengeluaran pendapat dimuka umum. Bentuk izin dengan lisan pada dasarnya hanya dilakukan oleh suatu organisasi untuk melakukan aktivitasnya serta melaporkan aktivitasnya tersebut kepada instansi yang berwenang. Bentuk izin dengan lisan ini hanya berfungsi sebagai suatu bentuk pelaporan semata.

### **B. Dampak pemberian Izin Terhadap Lingkungan**

#### **1. Polusi Udara (bau)**

- a. Udara di sekitar lokasi menjadi berdebu, untuk proyek-proyek tertentu seperti proyek batu kapur atau semen, sehingga udara disekitarnya menjadi tidak sehat.

---

<sup>74</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Pusat Studi Hukum, FH UII-Pustaka Pelajar, Yogyakarta. 2005

- b. Dapat menimbulkan radiasi-radiasi yang tidak dapat dilihat oleh mata seperti proyek bahan kimia.
- c. Untuk proyek tertentu dapat menimbulkan suara yang bising, seperti proyek perbengkelan.
- d. Menimbulkan aroma yang tidak sedap seperti berbau tajam, menyengat, busuk, misalnya usaha peternakan atau industri makanan.
- e. Dapat menimbulkan suhu udara menjadi panas, akibat dari pada keluaran industri tertentu.

Menurut Gunawan Sutarmo, pencemaran udara diartikan sebagai adanya satu atau lebih pencemar yang masuk ke dalam udara atmosfer yang terbuka, yang dapat berbentuk debu, uap, gas, kabut, bau, asap atau embun yang dicirikan bentuk jumlahnya, sifatnya dan lamanya.<sup>75</sup>

Selama ini banyak keluhan masyarakat akan dampak buruk dari kegiatan usaha peternakan karena sebagian besar peternak mengabaikan penanganan limbah dari usahanya, bahkan ada yang membuang limbah usahanya ke sungai, sehingga terjadi pencemaran lingkungan. Limbah peternakan yang dihasilkan oleh aktivitas peternakan seperti feces, urin, sisa pakan, serta air dari pembersihan ternak dan kandang menimbulkan pencemaran yang memicu protes dari warga sekitar. Baik berupa bau tidak enak yang menyengat, sampai keluhan gatal-gatal ketika mandi di sungai yang tercemar limbah peternakan.

---

<sup>75</sup> F Gunawan Suratmo, *Analisis Mengenai Dampak Lingkungan*, Yogyakarta: Gajah Mada University, 2005, hlm. 101

Limbah ternak masih mengandung nutrisi atau zat padat yang potensial untuk mendorong kehidupan jasad renik yang dapat menimbulkan pencemaran. Suatu studi mengenai pencemaran air oleh limbah peternakan melaporkan bahwa total babi dengan jumlah kurang dari 150 ekor, produksi manurenya dapat mencemari air. Selain melalui air, limbah peternakan sering mencemari lingkungan secara biologis yaitu sebagai media untuk berkembang biaknya lalat. Kandungan air manure antara 27-86 % merupakan media yang paling baik untuk pertumbuhan dan perkembangan larva lalat, sementara kandungan air manure 65-85 % merupakan media yang optimal untuk bertelur lalat.<sup>76</sup>

Kehadiran limbah ternak dalam keadaan keringpun dapat menimbulkan pencemaran yaitu dengan menimbulkan debu. Pencemaran udara di lingkungan ternak babi yang paling hebat ialah sekitar pukul 06.00 sampai dengan pukul 17.30, bau busuk yang sangat menyengat, jadi sudah melewati ambang batas yang dapat ditolelir untuk kesegaran udara.<sup>77</sup>

Salah satu akibat dari pencemaran air oleh limbah ternak babi ialah meningkatnya kadar nitrogen. Senyawa nitrogen sebagai polutan mempunyai efek polusi yang spesifik, dimana kehadirannya dapat menimbulkan konsekuensi penurunan kualitas perairan sebagai akibat terjadinya proses *eutrofikasi*, penurunan konsentrasi oksigen terlarut

---

<sup>76</sup> Sofyadi Cahyan, *Konsep Pembangunan Pertanian dan Peternakan Masa Depan*, Bogor: Badan Litbang Departemen Pertanian, 2003

<sup>77</sup> Sihombing, *Teknik Pengelolaan Limbah Kegiatan/Usaha Peternakan. Pusat Penelitian Lingkungan Hidup Lembaga Penelitian*, Bogor: Institut Pertanian Bogor, 2000

sebagai hasil proses nitrifikasi yang terjadi di dalam air yang dapat mengakibatkan terganggunya kehidupan biota air.<sup>78</sup>

Dampak adalah suatu perubahan yang terjadi sebagai akibat suatu aktivitas. Aktivitas tersebut dapat bersifat alamiyah, baik kimia, fisika maupun biologi. Misalnya, semburan asap beracun dari kawah Sinilia di Dieng adalah aktifitas alam yang bersifat kimia, gempa bumi adalah aktifitas alam fisik dan pertumbuhan masal eceng gondok aktivitas alam biologi. Aktifitas dapat pula dilakukan oleh manusia, misalnya, penyemprotan padi dengan pestisida yang akan merusak lingkungan disekitarnya.<sup>79</sup>

Lingkungan menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia adalah berasal dari kata lingkung yaitu sekeliling, sekitar. Lingkungan adalah bulatan yang melingkungi atau melingkari, sekalian yang terlingkung di suatu daerah sekitarnya.<sup>80</sup> Menurut Ensiklopedia Umum lingkungan adalah alam sekitar termasuk orang-orangnya dalam hidup pergaulan yang mempengaruhi manusia sebagai anggota masyarakat dalam kehidupan dan kebudayaannya.<sup>81</sup>

Masalah lingkungan hidup mendapat perhatian serius, tidak saja dari kalangan ilmuan, tetapi juga politisi maupun masyarakat umum.

---

<sup>78</sup> Skripsi, Rahmad Priadi, *Dampak Peternakan Bebek Terhadap Lingkungan Dalam Perspektif Ekonomi Syar'ah (Studi di Desa Banjar Sari Kecamatan Metro Utara Kota Metro)* Institut Agama Uslam Negeri (IAIN) Metro Lampung 2017, hlm. 40-41

<sup>79</sup> Otto Soemarwoto, *Analisis Mengenai Dampak Lingkungan*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2014, hlm. 38.

<sup>80</sup> Wisnu Arya Wardhana, *Dampak Pencemaran Lingkungan*, Yogyakarta: Andi Offset, 2009, hlm. 192

<sup>81</sup> Sastrawijaya, *Pencemaran Lingkungan*, Jakarta: Rineka Cipta, 2009, hlm. 23.

Perhatian tersebut tidak saja diarahkan pada terjadinya pencemaran terhadap lingkungan hidup tetapi juga banyaknya korban jiwa manusia.<sup>82</sup>

Karena banyaknya kasus lingkungan hidup yang menimbulkan korban yaitu pencemaran didarat, air dan udara, pemanasan global, pelubaganga lapisan ozon, sampai pada berkurangnya sumber daya alam dan energi. Gangguan terhadap mata rantai ekosistem ini terjadi salahsatunya disebabkan oleh kegiatan ekonomi yang menjadikan sumber daya alam dan energi menjadi modal utama berlangsungnya proses pembangunan ekonomi. Dengan adaya pembangunan tersebut mengakibatkan sumber daya alam dan energi menjadi korban bagi pembangunan. Didalamnya terdapat peraturan peraturan tentang suatu usaha. Usaha adalah setiap tindakan, perbuatan, atau kegiatan apapun dalam bidang perekonomian yang dilakukan oleh setiap pengusaha untuk tujuan memperoleh keuntungan/laba.<sup>83</sup>

Usaha sektor peternakan merupakan bidang usaha yang memberikan peranan sangat besar dalam pemenuhan kebutuhan protein hewani dan berbagai keperluan industri. Protein asal ternak ini memiliki fungsi penting dalam kehidupan sehari-hari manusia karena mengandung berbagai asam amino yang diperlukan untuk pertumbuhan dan kecerdasan manusia. Untuk mendirikan sebuah peternakan seharusnya memilih tempat yang lokasinya jauh dengan pemukiman masyarakat, hal ini untuk menjaga agar dampak yang ditimbulkan oleh kandang babi tidak sampai

---

<sup>82</sup> Saifullah, *Hukum Lingkungan*, (Malang: UIN Malang Press, tt.)

<sup>83</sup> Kwik Kian Gie, *Hukum Bisnis Untuk Perusahaan Teori Dan Contoh Kasu*, tt. hal. 97

ke pemukiman masyarakat. Arah kandang sebaiknya disesuaikan dengan kecenderungan arah angin agar penularan penyakit lewat hembusan angin dapat di hindari semaksimal mungkin. Jarak peternakan minimal 1 km dengan pemukiman warga. Jarak ini dapat mengurangi resiko penularan penyakit dan juga mencegah merambatnya api bila terjadi kebakaran.<sup>84</sup>

Setiap kegiatan pembangunan, dimanapun kapanpun pasti menimbulkan dampak. Dampak adalah suatu perubahan yang terjadi sebagai akibat suatu aktivitas yang dapat bersifat alamiah, baik kimia maupun biologi, Dampak tersebut dapat bernilai positif yang berarti memberi manfaat bagi kehidupan manusia dan dapat bernilai negative yaitu timbulnya resiko yang merugikan masyarakat. Dampak positif pembangunan sangatlah banyak, diantaranya meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat secara merata, meningkatkan pertumbuhan ekonomi secara bertahap, meningkatkan kemampuan dan penguasaan teknologi. Dampak negative akibat pembangunan terhadap lingkungan adalah masalah pencemaran lingkungan dan belum terdistribusinya hasil-hasil pembangunan secara merata di masyarakat.<sup>85</sup>

Ruang lingkup penegakan hukum lingkungan melalui upaya administrasi merupakan suatu upaya preventif yaitu upaya pencegahan sebelum terjadinya pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup. Pencegahan tersebut dilakukan melalui instrumen pengawasan terhadap

---

<sup>84</sup> Dwi Sunarti Prayitno, Wahono, *Manajemen Kandang Ayam Ras Pedaging*, (Jakarta: Trubus Agriwadya, 1997) hal 7

<sup>85</sup> Wahyuningtyas, E. *Dampak Keberadaan Peternakan Unggas Terhadap Perubahan Kehidupan Sosial Dan Ekonomi Masyarakat*, (Blitar : Citra Press 2008

izin lingkungan dan penerapan sanksi administrasi jika dalam pengawasan ditemukan pelanggaran, sedangkan upaya penegakan hukum lingkungan melalui upaya perdata dan pidana bertujuan untuk menghentikan pelanggaran lingkungan hidup yang telah terjadi sebelumnya dengan memberikan sanksi pidana ataupun juga biaya ganti rugi terhadap korban yang terkena dampak pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup.<sup>86</sup>

Dalam pengawasan atau yang biasa disebut sebagai upaya kontrol, pengawasan sendiri secara umum merupakan segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan semestinya atau tidak.<sup>87</sup> Menurut Philipus M. Hadjon yang dikutip oleh Ridwan HR pada dasarnya penegakan hukum administrasi hanya mencakup pada dua hal yaitu mengenai pengawasan dan penegakan sanksi. Pengawasan disini dimaksudkan sebagai suatu langkah preventif untuk selalu patuh dan taat kepada aturan yang berlaku sedangkan penerapan sanksi sendiri merupakan langkah represif untuk memaksakan kepatuhan. Pengawasan digunakan sebagai instrumen kontrol dalam mengendalikan suatu kegiatan yang telah dilaksanakan sekaligus mengevaluasi bila suatu kegiatan tidak berjalan sebagaimana mestinya.

Pengawasan dapat ditinjau dari segi waktu pelaksanaannya yang terbagi kedalam dua jenis yaitu pengawasan a-priori dan pengawasan a-posteriori. Pengawasan a-priori biasanya pengawasan yang dilaksanakan

---

<sup>86</sup> Muhammad Akib, *Hukum Lingkungan: Perspektif Global dan Nasional*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2016. hlm.148

<sup>87</sup> Jum Anggraini, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2012, hlm.78

sebelum dikeluarkannya keputusan pemerintah, sedangkan pengawasan a-posteriori merupakan pengawasan yang baru dilaksanakan setelah dikeluarkannya keputusan pemerintah.<sup>88</sup>

Permasalahan lingkungan hidup semakin hari menunjukkan peningkatan, hal ini mengindikasikan bahwa kebijakan lingkungan hidup belum bergasi. Eksploitasi sumber daya alam dan lingkungan hidup telah menyebabkan semakin buruknya kualitas lingkungan sumber daya alam, khususnya dalam masalah pengawasan dan pengembangan mekanisme hidup. Hal ini disebabkan tidak konsistennya pelaksanaan manajemen lingkungan hidup dan kelembagaannya.

Memperhatikan permasalahan sumber daya alam dan lingkungan hidup dewasa ini, pengelolaan di bidang pelestarian lingkungan hidup mempunyai beberapa ciri khas, yaitu tingginya potensi konflik, tingginya potensi ketidakpastian (uncertainty), kurung waktu yang sering cukup panjang antara kegiatan dan dampak lingkungan yang ditimbulkan. Karena ciri-ciri ini, usaha pelestarian akan selalu merupakan suatu usaha yang dinamis baik dari segi tantangan yang dihadapi maupun jalan keluarnya. Saat ini pembangunan di Indonesia khususnya di wilayah Kabupaten Kampar Provinsi Riau, semakin berkembang dengan pesat.

Dengan banyak usaha atau kegiatan yang berhubungan dengan lingkungan hidup misalnya dibidang peternakan sehingga perlu adanya perhatian khusus dan terhadap efek yang akan dan/atau mungkin saja

---

<sup>88</sup> Jum Anggraini, *Ibid*, 312

terjadi pada lingkungan, perlu memperhatikan keberlangsungan lingkungan serta harmonisasi antara lingkungan hidup dan makhluk hidup yang tinggal di dalamnya. Memadukan lingkungan hidup dan pembangunan merupakan filosofi dalam pembangunan berkelanjutan.<sup>89</sup>

Menurut WHO, ditetapkan 4 tahapan pencemaran:

1. Pencemaran tingkat pertama

Pencemaran yang tidak menimbulkan kerugian pada manusia, baik dilihat dari kadar zat pencemarannya maupun waktu kontak dengan lingkungan.

2. Pencemaran tingkat kedua

Pencemaran yang mulai menimbulkan iritasi ringan pada pancaindra dan alat vegetatif lainnya serta menimbulkan gangguan pada komponen ekosistem lainnya.

3. Pencemaran tingkat ketiga

Pencemaran yang sudah mengakibatkan reaksi pada faal tubuh dan menyebabkan sakit yang kronis.

4. Pencemaran tingkat keempat

Pencemaran yang telah menimbulkan dan mengakibatkan kematian dalam lingkungan karena kadar zat pencemaran terlalu tinggi.<sup>90</sup>

Pengertian dan batasan secara umum tentang pencemaran lingkungan, menurut Springer, ketika membicarakan masalah pencemaran

---

<sup>89</sup> Helmi, *Hukum Perizinan Lingkungan Hidup*, Sinar Grafika Jakarta 2012, hlm. 10

<sup>90</sup> Imam Supardi, *Lingkungan Hidup dan Kelestariannya*, Bandung: Alumni, 2009, hlm. 31.

maka sedikitnya terdapat empat faktor kunci yang harus dibicarakan antara yang satu sama yang lain tidak dipisahkan. Keempat faktor kunci yang dimaksud adalah :

a. *Ource* (Sumber Pencemaran)

1. Sumber yang berasal dari tempat atau kegiatan yang dirancang untuk membuang dan mengalirkan zat atau substansi
2. Sumber yang berasal dari tempat atau kegiatan transportasi zat atau substansi.

b. *Agent* (Zat Pencemar)

Zat pencemar (*pollutant*) dapat didefinisikan sebagai zat kimia (cair, padat, maupun gas), baik yang berasal dari alam yang kehadirannya dipicu oleh manusia (tidak langsung) ataupun dari kegiatan manusia (*anthropogenic origin*) yang telah diidentifikasi mengakibatkan efek yang buruk bagi kehidupan manusia atau lingkungannya. Semua itu dipicu oleh aktivitas manusia.

c. *Medium* (*media perantara pencemaran*)

d. *Effect* (*dampak pencemaran*)

Pencemaran terhadap lingkungan berakibat kurang baik terhadap manusia, hewan, tumbuhan. Beberapa jenis pencemar juga dapat menimbulkan gangguan terhadap kesehatan lingkungan terutama manusia.<sup>91</sup>

---

<sup>91</sup> Imam Supardi, *Ibid*, hlm. 40

## 2. Polusi Air

- a. Mengubah warna, yang semula bening dan jernih menjadi kuning atau hitam, sehingga tidak dapat digunakan lagi untuk keperluan seperti air minum, mencuci dan keperluan lainnya.
- b. Berubah rasa, dalam arti bahwa mungkin warnanya tidak berubah, akan tetapi rasanya menjadi berubah, senggga juga berbahaya untuk dijadikan air minum, karena mungkin mengandung zat-zat yang berbahaya.
- c. Berbau busuk atau menyengat, sehingga sangat mengganggu lingkungan di sekitarnya.
- d. Mengering, hal ini disebabkan proyek yang dijalankan menggunakan air sungai atau air tanah yang berlebihan, akibatnya air disekitar lokasi menjadi berkurang.
- e. Matinya binatang air dan tanaman di sekitar lokasi akibat dari pada air berubah warna dan rasa.
- f. Menimbulkan berbagai penyakit akibat pencemaran terhadap air bila dikonsumsi atau digunakan untuk berbagai keperluan.<sup>92</sup>

Pencemaran air adalah pencemaran yang diakibatkan oleh masuknya bahan pencemar (polutan) yang dapat berupa gas, bahan-bahan terlarut, dan partikulat. Pencemaran memasuki badan air dengan berbagai cara, misalnya atmosfer, tanah, limpasan (*run off*) pertanian, limbah domestik dan perkotaan,

---

<sup>92</sup> Kasmir dan Jakfar, *Studi Kelayakan*, Jakarta: Prenadamedia Group, 2016, hlm. 214-215

pembuangan industri dan lain sebagainya.<sup>93</sup> Banyak air tawar yang tercemar berat oleh sisa-sisa pembuangan kotoran dan cairan pembuangan industri yang masuk kedalam perairan, hal ini menyebabkan zat-zat beracun yang terdapat pada cairan pembuangan tersebut terlarut dan terbawa masuk keperairan.

Cairan buangan adalah sisa-sisa pembuangan dalam suatu bentuk cairan yang dihasilkan dari proses-proses industri dan kegiatan rumah tangga. Zat-zat yang mengendap mengurangi masuknya cahaya, akan menekan pertumbuhan ganggang dan mematikan akar-akar tanaman. Endapan lumpur akan menyebabkan arus berubah dan menghilangkan hewan-hewan yang ada didasar. Zat-zat yang mengendap dapat menyumbat insang dan menyebabkan ikan-ikan mati lemas. Pencemar organik berat menyebabkan deoksigenetasi karena tidak adanya kegiatan penguraian oleh bakteri.<sup>94</sup>

---

<sup>93</sup> Skripsi, Rahmad Priadi, *Op. Cit*, hlm. 34-35

<sup>94</sup> Michael P, *Metode Ekologi untuk Penyelidikan Ladang dan Laboratorium*, terj Yanti R Koestoer, Jakarta: UI Press, 2003, hlm. 436.

### **BAB III**

#### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

##### **A. Pengawasan Pemberian Izin Ternak di Kecamatan Siak Hulu Kabupaten Kampar Berdasarkan Undang-undang No 41 Tahun 2014**

Sebelum penulis memaparkan tentang pengawasan, terlebih dahulu penulis memaparkan tentang unsur-unsur pengawasan.

Terdapat unsur-unsur pengawasan internal yang harus ada dalam sebuah organisasi/manajemen. Dalam konsep dan pengertian pengawasan intern yang baru atau menurut M.Guy, terdapat lima unsur pengawasan internal.

Kelima unsur pengawasan intern tersebut yaitu:

- a. Lingkungan pengawasan (*Contol Environment*)
- b. Penilaian resiko (*Risk Assessment*)
- c. Informasi dan komunikasi (*Information and Communication*)
- d. Aktivitas Pengawasan (*Control Activities*)
- e. Pemantauan (*Monitoring*)

Kelima unsur –unsur pengawasan internal diatas dapat diterapkan dengan tingkat formalitas dan spesifikasi implementasi yang berbeda berdasarkan pertimbangan logis dan praktis, tergantung jenis dan ukuran perusahaan. Suatu satuan usaha yang relatif lebih kecil, dapat memperlunak kelemahan melalui pengembangan budaya yang memberikan penekanan atau integritas, nilai etika dan kompetensi.

a. Lingkungan Pengawasan (*Control Environment*)

Lingkungan pengawasan terdiri dari tindakan, kebijakan dan prosedur yang mencerminkan keseluruhan sikap manajemen puncak dan pemilik perusahaan terhadap pengawasan intern perusahaan. Lingkungan pengawasan merupakan kombinasi pengaruh dari berbagai faktor yang membentuk, memperkuat atau memperlemah efektivitas kebijakan dan prosedur tertentu didalam perusahaan.

Faktor-faktor yang mempengaruhi lingkungan pengawasan yaitu, M. Guy :

1. Integritas dan nilai-nilai etis
2. Komitmen terhadap kompetensi
3. Partisipasi dewan direksi dan komite audit
4. Gaya operasi dan filosofi manajemen
5. Struktur organisasi
6. Pendelegasian wewenang dan tanggung jawab
7. Kebijakan dan praktik sumber daya manusia dan aplikasinya

Pengendalian organisasi dan operasional yang efektif tergantung pada sikap pimpinan perusahaan. Jika pimpinan merasa bahwa pengawasan intern bukan dan tidak mendapat perhatian yang berarti, maka pengawasan intern tersebut tidak akan tercapai.

b. Penilaian Resiko (*Risk Assessment*)

Penilaian resiko adalah identifikasi , analisis dan manajemen resiko entitas harus memperhatikan keadaan serta kejadian internal dan eksternal yang dapat sangat mempengaruhi kemampuannya dalam mencatat,

memproses dan melaporkan data keuangan yang konsisten dengan asersi manajemen dalam laporan keuangan , contoh-contoh resiko seperti itu adalah sistem informasi yang baru atau diperbaiki, teknologi baru dan operasi luar negeri yang baru.

c. Informasi dan Komunikasi (*Information and Communication*)

Sistim Informasi Pelaporan Keuangan, yang mencakup sistim akuntansi, terdiri dari metode dan catatan yang ditetapkan untuk mengidentifikasi, menyatukan, menganalisis, mengklarifikasi, mencatat dan melaporkan transaksi entitas ( kejadian dan kondisi ) serta untuk mempertahankan akuntabilitas atas aktiva dan kewajiban yang berkaitan.

d. Aktivitas Pengawasan (*Control Activities*)

Aktivitas pengawasan merupakan kebijakan dan prosedur yang diciptakan untuk mencapai tujuan perusahaan selain dari sistim akuntansi dan unsur-unsur lingkungan pengawasan.

Pada dasarnya aktivitas pengawasan adalah:

1. Prosedur otorisasi yang seharusnya dan jelas
2. Pembagian tugas yang jelas
3. Perancangan dan penggunaan dokumen yang seharusnya
4. Pengamanan yang cukup atas akses penggunaan aktiva dan catatannya
5. Pengecekan pekerjaan secara independent atas jumlah yang dicatat.

Berdasarkan uraian diatas, jelas terlihat bahwa pengawasan intern mengalami suatu hal yang penting bagi manajemen perusahaan dalam mencapai tujuan perusahaan. Dengan adanya pengawasan intern, maka

tujuan perusahaan dapat dilaksanakan dengan cepat. Hal-hal yang dapat menghambat laju perkembangan perusahaan dapat dideteksi penyebabnya dengan segera. Hal ini disebabkan karena tujuan dari pengawasan intern adalah menciptakan kehandalan laporan keuangan, efektifitas dan efisiensi operasi, ketaatan atas ketentuan dan peraturan yang berlaku, dan menjaga kekayaan perusahaan.

e. Pemantauan (*Monitoring*)

Pemantauan merupakan kebijakan dan prosedur yang dibuat untuk membantu menjamin bahwa arahan manajemen telah dijalankan dengan tepat dan benar. Ada banyak pemantauan potensial yang biasa digunakan oleh perusahaan. Salah satunya adalah pemantauan akuntansi yang dirancang untuk memberikan jaminan yang masuk akal bahwa tujuan aktivitas pengawasan telah dipenuhi sebagaimana mestinya. Suatu prosedur dirancang untuk memudahkan pelaksanaan kegiatan yang rutin terjadi. Oleh karena itu, dalam suatu perusahaan diperlukan suatu sistim yang dapat menangani kegiatan yang terjadi, salah satunya adalah penganganan dalam akuntansi.

Sistim akuntansi yang efektif dan efisien harus mempertimbangkan pembuatan metode dan catatan transaksi yang akan:

1. Mengidentifikasi dan mencatat seluruh transaksi yang sah
2. Menggambarkan transaksi yang tepat waktu dan terperinci
3. Mengukur nilai transaksi yang tepat waktu dan terperinci
4. Menentukan periode terjadinya transaksi pada periode semestinya
5. Menyajikan dengan semestinya dalam laporan keuangan

Untuk mencapai tujuan pengawasan intern, sistem akuntansi harus berfungsi secara efektif sampai kepada pelaporan dan penggunaan sumber daya yang ada. Pada intinya konsep pengawasan intern didasarkan atas dua premis utama, yaitu tanggungjawab manajemen dan jaminan yang memadai. Hal ini dilaksanakan melalui kewajiban dalam pemeliharaan catatan-catatan yang memadai untuk menjaga harta dan menganalisa pembebasan tanggung jawab.

Oleh sebab itu setiap individu dalam manajemen perusahaan harus diberi tanggung jawab untuk tugas dan fungsi tertentu.

Alasan diberikan tanggung jawab adalah karena:

1. Tanggung jawab harus ditetapkan secara jelas untuk menggambarkan lingkungan masalah dan mengarahkan perhatian kepada hal tersebut, dan
2. Apabila karyawan telah memahami secara jelas ruang lingkup tanggung jawabnya, maka mereka akan terdorong bekerja lebih keras untuk pengendalian tanggung jawab tersebut.<sup>95</sup>

Pengawasan dapat diartikan sebagai proses untuk menjamin bahwa tujuan organisasi dan manajemen tercapai. Ini berkenaan dengan cara-cara membuat kegiatan-kegiatan sesuai yang di rencanakan dengan instruksi yang telah diberikan dan dengan prinsip-prinsip yang telah digariskan. Pengawasan yang dijabarkan oleh Robert J. M Ockler berikut ini telah menjelaskan unsur-unsur esensial proses pengawasan yaitu suatu usaha sistematis

---

<sup>95</sup> <https://www.psychologymania.com/2012/12/unsur-unsur-pengawasan-internal.html>. Jam 9:29 Hari Sabtu Tanggal 13 Juni Tahun 2020

untuk menetapkan standar pelaksanaan dan tujuan-tujuan perencanaan merancang sistem informasi, umpan balik, membandingkan kegiatan nyata dengan standar yang telah ditetapkan sebelumnya.<sup>96</sup>

Isilah pengawasan dalam bahasa Indonesia asal katanya adalah “awas”, sehingga pengawasan merupakan kegiatan mengawasi saja. Sarwoto memberikan definisi tentang pengawasan sebagai berikut: “Pengawasan adalah kegiatan manajer yang mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan dan atau hasil yang dikehendaki”.<sup>97</sup>

a. Maksud dan tujuan pengawasan

Maksud dan tujuan pengawasan menurut Handyaningrat adalah :<sup>98</sup>

1. Untuk mencegah atau memperbaiki kesalahan, penyimpangan, ketidaksesuaian penyelenggaraan yang lain-lain yang tidak sesuai dengan tugas dan wewenang yang telah ditentukan.
2. Agar hasil pelaksanaan pekerjaan diperoleh secara berdaya guna dan berhasil guna sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.

b. Prinsip-prinsip pengawasan

Handyaningrat mengemukakan bahwa:<sup>99</sup>

1. Pengawasan berorientasi pada tujuan organisasi
2. Pengawasan harus obyektif, jujur dan mendahulukan kepentingan umum.

---

<sup>96</sup> Hani Handoko, *Manajemen Personalia dan Sumber Daya Manusia*. Jakarta: PT Rafika Aditam.1999 Hlm.360

<sup>97</sup> Sarwoto, *Dasar-dasar Organisasi dan Management*, Ghalia Indonesia jakarta Hlm 93.

<sup>98</sup> Seperti dikutip dalam Sopi, *Pengaruh Pengawasan dan Penilaian Prestasi Kerja terhadap Motivasi Pegawai kantor Bea dan Cukai tipe Madya Bandung*, 2013 Hlm.17

<sup>99</sup> *Ibid.* hlm 19

3. Pengawasan harus berorientasi terhadap kebenaran menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku, berorientasi terhadap kebenaran tujuan dalam pelaksanaan pekerjaan.
4. Pengawasan harus menjamin sumber daya dan hasil guna pekerjaan.
5. Pengawasan harus berdasarkan atas standar yang objektif, teliti dan tepat.
6. Pengawasan harus bersifat terus menerus
7. Hasil pengawasan, harus dapat memberikan umpan balik terhadap perbaikan dan penyempurnaan dalam pelaksanaan, perencanaan serta kebijaksanaan waktu yang akan datang.

Adapun syarat-syarat untuk menjalankan pengawasan yang baik yaitu :

- a. Pengawasan harus mendukung sifat dan kebutuhan kegiatan pemerintah
- b. Pengawasan harus melaporkan setiap penyimpangan yang terjadi dengan segera
- c. Pengawasan harus mempunyai pandangan kedepan
- d. Pengawasan harus objektif, teliti dan sesuai dengan standar yang digunakan.
- e. Pengawasan harus luwes dan fleksibel.
- f. Pengawasan harus serasi dengan pola organisasi.
- g. Pengawasan harus ekonomis
- h. Pengawasan harus mudah dimengerti.
- i. Pengawasan harus diikuti dengan perbaikan atau koreksi.

Pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah dilakukan secara preventif dan secara represif. Pengawasan preventif dilakukan sebelum suatu keputusan pemerintah daerah mulai berlaku dan terhadap peraturan Daerah sebelum peraturan itu diundangkan pengawasan preventif tidak dilakukan terhadap semua keputusan atau peraturan mengenai hal-hal tertentu, yang menurut ketentuan dalam Peraturan Pemerintah atau Undang-undang baru dapat berlaku sesudah memperoleh pengesahan dari pejabat yang berwenang. Wujud dari pengawasan preventif ialah memberi pengesahan atau tidak pengesahan.<sup>100</sup>

Pengawasan secara repressif dapat dilakukan pada setiap saat dan terhadap semua keputusan dan Peraturan Daerah. Wujud dari pengawasan represif ialah membatalkan atau menanggihkan berlakunya suatu Peraturan Daerah. Menanggihkan merupakan suatu tindakan persiapan dari suatu pembatalan, akan tetapi yang demikian itu tidak berarti bahwa setiap pembatalan harus selalu didahului oleh suatu penangguhan, atau dengan perkataan lain, pembatalan dapat dilakukan tanpa adanya penangguhan lebih dahulu. Instansi yang berwenang menjalankan pengawasan adalah pejabat berwenang.<sup>101</sup>

a. Pengawasan Aktif dan Pasif

Pengawasan dekat (aktif) dilakukan sebagai bentuk

“Pengawasan yang dilaksanakan di tempat kegiatan yang bersangkutan

“Hal ini berbeda dengan pengawasan jauh (pasif) yang dilakukan

---

<sup>100</sup> Irwan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*. Jakarta:PT Rineke Cipta.1990, hlm.148-149.

<sup>101</sup> *Ibid*, hlm. 148-149

melalui, “Penelitian dan pengujian terhadap surat-surat pertanggungjawaban yang disertai dengan bukti-bukti penerimaan dan pengeluaran”. Disisi lain, Pengawasan berdasarkan pemeriksaan kebenaran formil menurut hak (*rechmatigheid*) adalah “pemeriksaan terhadap pengeluaran apakah telah sesuai dengan peraturan, tidak kadaluarsa, dan hak itu terbukti kebenarannya”. Sementara, hak berdasarkan kebenaran materil mengenai maksud tujuan pengeluaran (*doelmatigheid*) adalah “pemeriksaan terhadap pengeluaran apakah telah memenuhi prinsip ekonomi, yaitu pengeluaran tersebut diperlukan dan beban biaya yang sesederhana mungkin.”

Berdasarkan hasil wawancara dengan bapak Turidin (Pengembangan Hewan Dinas Perkebunan, Peternakan dan Kesehatan Hewan Kabupaten Kampar), beliau memaparkan bahwa peternakan babi yang berada di Jalan Purwo Sari RT 08/RW 01, Kecamatan Siak Hulu Kabupaten Kampar sering dilakukan pengawansan sekaligus untuk mencari solusi dari permasalahan yang ditimbulkan dari peternakan babi tersebut. Karna dari peternakan babi tersebut sangat mengganggu aktifitas masyarakat setempat, sebab para peternak babi tersebut belum bisa untuk dilakukan tindakan, karena jumlah ternak belum sampai jumlah untuk melakukan pembuatan surat izin ternak.<sup>102</sup>

Analisa penulis bahwa seharusnya ada perda yang mengatur tentang peternakan babi, sebab sampai saat ini di Kabupaten Kampar

---

<sup>102</sup> Wawancara dengan Bapak Turidin (Pengembangan Hewan Dinas Perkebunan, Peternakan dan Kesehatan Hewan Kabupaten Kampar) Senin Tanggal 15 Juni Tahun 2020

belum ada perda yang mengatur tentang peternakan babi, maka dari itu sulit untuk menyelesaikan permasalahan yang ada di Jalan Purwo Sari RT 08/RW 01, Kecamatan Siak Hulu Kabupaten Kampar.

b. Teknik pengawasan kebijakan.

Warga masyarakat pada saat ini bukan hanya kebijakan-kebijakan publik yang tidak lagi berorientasi kepentingan elite sementara (*top down policy*), tetapi juga publik saat ini menginginkan kontrol bersama pada kebijakan-kebijakan yang diformulasikan maupun yang diimplementasikan, khususnya dalam konteks otonomi daerah saat ini. Beberapa bentuk teknik pengawasan/kontrol atas kebijakan-kebijakan yang dapat digunakan secara praktis maupun teoris oleh para pengguna.<sup>103</sup>

a) *Non-Coercive Form of Action*

Banyak cara yang digunakan untuk mengimplementasikan kebijakan, juga untuk memenuhi sasaran dan tujuan di dalamnya, menurut salah satu teori dalam kebijakan publik adalah dengan *non-coerive Form or action*, yaitu tanpa paksaan yang wajar). Dengan teknik ini berarti para aparatur kebijakan dalam mengejawantahkan regulasi tersebut tidak menggunkansanksi yang resmi hukuman atau ganjaran.

b) Inspeksi

Inspeksi (pemeriksaan) adalah bentuk pengawasan lain yang dapat digunakan. Inspeksi secara sederhana dapat diartikan juga

---

<sup>103</sup> Leo Agustino, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung Alfabeta, 2012, hlm.180-184

sebagai bentuk pengujian untuk menentukan apakah implementasi kebijakan telah sesuai dengan standar resmi yang telah ditentukan (sasaran dan tujuan kebijakan). Inspeksi/pemeriksaan dapat dilakukan secara terus menerus atau secara periodik. Inspeksi pemeriksaan atau bentuk yang paling sering digunakan dalam pelaksanaan peraturan perundangan.

c) Lisensi

Lisensi (pengesahan ) atau disebut juga *enabling action*, yang melibatkan kekuasaan pemerintah untuk menunjuk pada bidang bisnis khusus/profesi untuk mengerjakan sesuatu yang tidak dilarang. Pengesahan merupakan bentuk yang secara luas digunakan pada kegiatan yang dilakukan dengan bermacam-macam sebutan. Lisensi diperlukan untuk melibatkan banyak anggota masyarakat dalam mengerjakan sesuatu yang dapat dikerjakan oleh warga. Banyak bentuk lisensi diperlukan untuk kepentingan-kepentingan tertentu, seperti sertifikat yang digunakan untuk mengerjakan bidang-bidang yang berkaitan dengan perbaikan, perawatan serta pengembangan fasilitas umum.

d) Perpajakan

Pajak dapat mengontrol perilaku individu. Melalui pajak dapat saja seseorang/sekelompok aktor kemudian menjadi tidak mau melakukan kebiasaankebiasaannya. Pajak yang ada saat ini juga menjadi alat promosi yang digunakan secara luas dalam mengontrol

kinerja swasta atau individu. Selain kegunaan pajak juga digunakan oleh pemerintah untuk melakukan subsidi silang pada masyarakat yang membutuhkan. Hal ini juga merupakan bentuk pengawasan pemerintah pada kelompok-kelompok tertentu yang mendapat subsidi dari pemerintah.

e) Sanksi

Sanksi disini berarti “hukuman atau penghargaan “ yang dapat diterima oleh instansi/individu untuk memberi semangat atau mendorong dalam melaksanakan keputusan. Dalam beberapa kasus sanksi dianggap sebagai teknik pengawasan tetapi dalam kasus lain sanksi bahkan sering dianggap sebagai hukuman.

f) Prosedur Informal

Kebanyakan tugas pengawasan dan kontrol yang dilakukan oleh instansi-instansi/badan-badan/program yang tengah ataupun dengan diimplementasikan dapat diperoleh melalui penggunaan prosedur informal. Karena apabila dilakukan adalah prosedur formal, maka yang ditemukan oleh instansi-instansi /badanbadan/dinas-dinas tertentu adalah jawaban-jawaban yang tidak valid. Karena itu, sesungguhnya prosedur informal merupakan fase penting dalam pengawasan atau pelaksanaan kebijakan/program.

Berdasarkan hasil wawancara dengan bapak Deyus selaku Kabid Peternakan, beliau memaparkan bahwa bentuk pengawasan yang dilakukan oleh Dinas yaitu dengan datang secara langsung kelokasi peternakan tersebut, sambil memberikan masukan kepada peternak pada waktu mediasi dan disamping itu dinas juga datang

untuk melakukan penyuluhan terkait tentang usaha ternak yang dibuat oleh masyarakat setempat. Tindakan yang diambil jika peternakan berada dipemukiman padat penduduk yaitu untuk segera melakukan relokasi lokasi ternak, namun sampai saat ini belum terlaksana berhubung karena dari para peternak babi tersebut meminta untuk menyediakan tempat untuk relokasi ternak mereka kepada pemerintah setempat.<sup>104</sup>

Adapun Teknik Pengawasan menurut Sarwoto antara lain sebagai berikut :

#### 1. Pengawasan Langsung

Pengawasan langsung adalah pengawasan yang dilakukan oleh seorang manajer atau pimpinan pada saat kegiatan sedang dilaksanakan. Pengawasan dapat berbentuk seperti :

##### a. Inspeksi Langsung

Inspeksi langsung adalah pengawasan yang dilakukan secara langsung oleh atasan terhadap bawahan pada saat kegiatan, dilakukan.

##### b. Observasi Ditempat

Observasi ditempat adalah pengawasan yang dilakukan oleh atasan terhadap bawahan sebelum kegiatan dilakukan.

##### c. Laporan Ditempat

Laporan ditempat adalah laporan yang disampaikan bawahan secara langsung pada saat atasan mengadakan inspeksi langsung kegiatan dilaksanakan.

#### 2. Pengawasan Tidak Langsung

---

<sup>104</sup> Wawancara dengan Bapak Deyus (Kabid peternakan) Selasa 23 Juni 2020

Pengawasan tidak langsung adalah pengawasan yang dilakukan dari jarak jauh melalui telepon yang disampaikan oleh bawahan yang berbentuk seperti :

a. Laporan Tertulis

Laporan tertulis adalah laporan yang disampaikan oleh bawahan kepada atasan dalam bentuk laporan kegiatan yang dibukukan, dilaporkan secara berkala.

b. Laporan lisan

Laporan lisan adalah laporan yang disampaikan bawahan secara langsung kepada atasan mengenai kendala yang dihadapi pada saat melaksanakan kegiatan, baik berupa penyimpangan maupun sasaran-sasaran.

Langkah-langkah yang dilakukan dalam pengawasan adalah sebagai berikut:<sup>105</sup>

1. Teknik pengamatan dalam pengawasan, sebagaimana kita ketahui bahwa salah satu teknik melakukan pengawasan baik kepada para oknum yang melakukan kegiatan dalam berbagai kelembagaan maupun yang dilihat dari aspek pelaksanaan kegiatan adalah melakukan suatu pemantauan baik dilakukan secara langsung (*direct*) maupun dilakukan secara tidak langsung (*indirect*). Melalui laporan dari pimpinan unit yang diberikan tanggung jawab terhadap pelaksanaan kegiatan yang bersangkutan, teknik pemantauan dalam pengawasan ini semua

---

<sup>105</sup> *Ibid*, Leo Agustino, hlm 193-196

lembaga membutuhkannya agar program yang kita rencanakan dapat diimplementasikan dengan baik. Kekeliruan atau kesalahan dalam melakukan pemantauan termasuk penggunaan tekniknya berarti pengawasan yang dilakukan tersebut hasilnya bukan memberikan kebenaran tetapi kekeliruan yang mungkin berakibat negatif pada orang yang diawasi.

2. Teknik pemeriksaan dalam pengawasan dengan melalui pemeriksaan dapat menentukan suatu tindakan dalam melaksanakan suatu kegiatan berjalan dengan baik atau mengalami hambatan-hambatan dalam pelaksanaannya maupun dapat memberikan hasil yang maksimal atau gagal dalam menciptakan hasil yang diharapkan, teknik pemeriksaan dalam pengawasan harus dapat memberikan suatu informasi atau keterangan yang jelas dengan mengandung kebenaran disamping itu dapat pula memberikan keyakinan suatu pihak atas hasil pengawasan atas hasil yang telah dilakukan itu.
3. Teknik penilaian dalam pengawasan. Teknik penilaian sebagai bagian dari pada pengawasan terhadap pelaksanaan suatu kegiatan tertentu harus dilakukan secara tepat, adil dan jujur dengan jiwa utamanya adalah kebenaran, karna penilaian yang salah sangat berakibat negatif baik unsur pelaksanaan kegiatan, maupun sebagai oknum pengawasan dan yang paling terpenting adalah kelembagaan atau organisasi yang bersangkutan baik dibidang pemerintah atau publik maupun dibidang swasta atau privat karna penilaian ini dapat saja dilakukan secara

objektif, maupun secara subyektif yang relative menentukan adalah ketetapan teknik yang digunakan.

4. Teknik wawancara dalam pengawasan. Salah satu teknik pelaksanaan pengawasan adalah melalui wawancara baik yang terlibat langsung pelaksanaan suatu kegiatan maupun orang-orang yang mengetahui tentang objek suatu pengawasan itu dilakukan, tujuan wawancara dalam pengawasan berbeda dengan wawancara yang dilakukan terhadap kegiatan lainnya.
5. Teknik pengamatan dalam pengawasan. Tujuan pengamatan dalam pengawasan untuk membuktikan antara informasi atau data yang diperoleh dengan keadaan yang sesungguhnya baik yang berkaitan dengan barang atau benda, maupun berkaitan dengan jasa dari hasil kegiatan yang dilakukan oleh orang-orang yang terkait dalam sebuah kelembagaan.
6. Teknik perhitungan dalam pengawasan. Dalam pelaksanaan pengawasan kita harus berhadapan dengan berbagai data dan fakta yang berupa angka-angka maupun penjelasan yang harus membutuhkan kemampuan untuk melakukan suatu perhitungan baik perhitungan secara kuantitatif, maupun dilakukan secara kualitatif dalam rangka menentukan ketepatan hasil pelaksanaan yang dilakukan oleh lembaga teknis atau dengan kata lain orang-orang yang diberikan kepercayaan melaksanakan suatu kegiatan kelembagaan. Perhitungan sangat

memegang peran penting dalam pengawasan karna salah satu teknik untuk menentukan kesalahan hasil dalam pengawasan.

7. Teknik analisis dalam pengawasan. Teknik analisis dalam pengawasan merupakan suatu hal yang sangat menentukan kebenaran penyajian hasil disebabkan oleh teknik analisis yang digunakan.
8. Teknik pelaporan dalam pengawasan. Laporan merupakan salah satu obyek pelaksanaan pengawasan, yang menjadi masalah pengawasan hanya mempercayai laporan saja, kadang-kadang tidak sesuai dengan perkembangan yang sesungguhnya, oleh sebab itu aparat pengawas harus lebih cermat melakukan pengawasan laporan, jika perlu dipadukan dengan pengamatan langsung ke objek kegiatan. Laporan pengawasan kadang tidak informatif karena sulit dipahami penerimaan laporan, olehnya itu seharusnya menciptakan suatu teknik yang tepat sehingga tidak mengalami kesulitan memahaminya.

#### Mekanisme dan Prosedur Pengawasan

Mekanisme adalah pandangan interaksi bagian lainnya dalam suatu keseluruhan atau sistem secara tanpa sengaja menghasilkan kegiatan atau fungsi sesuai dengan tujuan. Kedua, mekanisme adalah teori bahwa semua gejala dijelaskan prinsip untuk mesin-mesin tanpa bantuan inteligensi suatu sebab atau prinsip kerja. Sedangkan Prosedur adalah urutan langkah-langkah (atau pelaksanaan-pelaksanaan pekerjaan), di mana pekerjaan tersebut dilakukan, berhubungan dengan apa yang dilakukan, bagaimana melakukannya, bilamana melakukannya, di mana melakukannya, dan siapa yang melakukannya.

Mekanisme dan prosedur sebenarnya suatu bentuk ketentuan atau peraturan kelembagaan yang telah ditetapkan untuk dijadikan pedoman dalam rangka pelaksanaan suatu kegiatan atau pekerjaan yang terdapat dalam kelembagaan itu sendiri.<sup>106</sup> Sebagaimana kita sadari dan membenarkannya bahwa pengawasan merupakan rangkaian kegiatan yang harus dilakukan oleh seseorang yang diberikan tugas dan kewenangan untuk melakukan rangkaian kegiatan pengawasan tersebut. Hal ini yang kita maksud mekanisme pengawasan tersebut. Hal ini yang kita maksud mekanisme pengawasan. Disamping itu juga bahwa kita sadari pula bahwa dimana kegiatan dalam pengawasan terdiri atas berbagai rangkaian pekerjaan yang harus dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan rangkaian dalam sebuah kegiatan pengawasan. Kegiatan pengawasan, hal inilah yang kita artikan prosedur pengawasan.<sup>107</sup>

Tidaklah mudah memberikan defenisi untuk menyatakan pengertian perizinan seperti dikemukakan oleh Sajchran Basah. 21 Pendapat yang dikatakan Sajchran Basah sama dengan yang berlaku di negeri Belanda, seperti dikemukakan van der Pot "*Het is uiterst moeilijk voor begrip vergunning een definitie te vinden*" (sangat sukar membuat defenisi untuk menyatakan pengertian izin itu).<sup>108</sup> Hal ini disebabkan oleh antara para pakar tidak terdapat persesuaian paham, masing-masing melihat dari sisi yang berlainan terhadap objek yang didefenisikannya. Sukar memberikan defenisi bukan berarti tidak terdapat defenisi, bahkan

---

<sup>106</sup> Makmur, *Efektivitas Kebijakan Pengawasan*. Bandung .PT Replika Aditama.2011 hlm.183

<sup>107</sup> *Ibid*, hlm.183

<sup>108</sup> E. Utrecht, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, Jakarta: Ichtiar, 1957, hlm. 187

ditemukan sejumlah defenisi yang beragam.<sup>109</sup> Menurut Utrecht, bila mana pembuat peraturan tidak umumnya melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga memperkenankannya asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkret, maka perbuatan administrasi negara yang memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin (*vergunning*).

Izin (*vergunning*) adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan Undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan peraturan Perundang-undangan. Izin dapat juga diartikan sebagai dispensasi atau pelepasan/pembebasan dari suatu larangan. Hal pokok pada izin adalah bahwa suatu tindakan dilarang, kecuali diperkenankan dengan tujuan agar dalam ketentuan-ketentuan yang bersangkutan dengan perkenan dapat dengan teliti diberikan batas-batas tertentu bagi tiap kasus. Konsep yang menjadi dasar pemberian izin adalah sebagai instrument pengawas terhadap perilaku masyarakat. Pemberian izin dapat juga diartikan dengan pembatasan-pembatasan sebagai keputusan yang bersifat menguntungkan.

Mengenai perizinan, ranah Hukum Administrasi Negara yang mengaturnya, karena hukum ini mengatur cara-cara menjalankan tugas (hak dan kewajiban) dari kekuasaan alat-alat perlengkapan negara. Hukum Administrasi Negara belajar tentang perizinan karena izin merupakan suatu hubungan antara pemerintah. dengan masyarakat. Pejabat administratif menjadi pihak yang berwenang mengeluarkan izin dalam hal

---

<sup>109</sup> *Ibid*, hlm. 186

perizinan, kaitannya adalah dengan tugas pemerintah dalam hal memberikan pelayanan umum kepada masyarakat.

Dalam hal pelayanan publik, izin merupakan bentuk pelayanan yang harus diberikan kepada masyarakat dalam bentuk pelayanan administratif, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik. Izin dapat berbentuk tertulis dan atau tidak tertulis, namun dalam Hukum Administrasi Negara izin harus tertulis, kaitannya apabila terjadi sesuatu hal yang tidak diinginkan, maka izin yang berbentuk suatu keputusan administrasi negara (*beschickung*) dapat dijadikan sebagai alat bukti dalam pengadilan.

Izin yang berbentuk *beschickung*, sudah tentu mempunyai sifat konkrit (objeknya tidak abstrak, melainkan berwujud, tertentu dan ditentukan), individual (siapa yang diberikan izin), final (seseorang yang telah mempunyai hak untuk melakukan suatu perbuatan hukum sesuai dengan isinya yang secara definitif dapat menimbulkan akibat hukum tertentu). Unsur-unsur mana yang harus dipenuhi agar hukum (peraturan perundang-undangan) dapat digunakan secara efektif sebagai suatu instrument (kebijakan publik) dan batas-batas kemungkinan penggunaan yang demikian itu adalah suatu langkah yang penting baik secara teoritik maupun praktik, karena itu perkembangan studi-studi kebijaksanaan dalam peraturan perundang-undangan menyangkut permasalahan hukum dan perilaku sosial.<sup>110</sup>

Hukum perizinan adalah merupakan bagian dari Hukum Administrasi Negara. Adapun yang dimaksud dengan perizinan adalah:

---

<sup>110</sup> Bambang Sunggono, *Hukum dan Kebijaksanaan Publik*. Jakarta: Sinar Grafika.1994, hlm.155

melakukan perbuatan atau usaha yang sifatnya sepihak yang berada di bidang Hukum Publik yang berdasarkan wewenang tertentu yang berupa penetapan dari permohonan seseorang maupun Badan Hukum terhadap masalah yang dimohonkan.

Pengertian izin menurut devinisi yaitu perkenan atau pernyataan mengabulkan. Sedangkan istilah mengizinkan mempunyai arti memperkenankan, memperbolehkan, tidak melarang. Secara garis besar hukum perizinan adalah hukum yang mengatur hubungan masyarakat dengan Negara dalam hal adanya masyarakat yang memohon izin. Perizinan dalam arti luas adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang. Perizinan dalam arti sempit adalah pembebasan, dispensasi dan konsesi. Pengertian izin menurut definisi yaitu perkenan atau pernyataan mengabulkan. Sedangkan istilah mengizinkan mempunyai arti memperkenankan, memperbolehkan, tidak melarang. Secara garis besar hukum perizinan adalah hukum yang mengatur hubungan masyarakat dengan Negara dalam hal adanya masyarakat yang memohon izin. Izin merupakan perbuatan Hukum Administrasi Negara bersegi satu yang diaplikasikan dalam peraturan berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ketentuan perundang-undangan.

Izin menurut Bagirmanan yaitu merupakan persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk memperuraikan tindakan atau perbuatan tertentu yang secara umum dilarang. Izin ada dikarenakan adanya norma-norma yang melarang atau

ada norma umum yang melarang. Norma umum yaitu peraturan perundang-undangan. Fungsi dan tujuan perizinan, Selaku instrument pemerintah izin berfungsi selaku ujung tombak instrument hukum sebagai pengarah, perekayasa, dan perancang masyarakat adil dan makur itu dijemakan. Mengenai tujuan perizinan secara umum adalah sebagai berikut :

- a. Keinginan mengarahkan (mengendalikan sturen) aktivitas-aktivitas tertentu (misalnya izin bangunan).
- b. Izin mencegah bahaya bagi lingkungan (izin-izin lingkungan).
- c. Keinginan melindungi objek-objek tertentu (izin terbang,izin membongkar pada monument-monumen)
- d. Izin hendak membagi benda-benda yang sedikit (izin penghuni di daerah padat penduduk).
- e. Izin memberikan pengarahan,dengan menyeleksi orang-orang dan aktivitasaktivitas (izin berdasarkan “*drank en horecawet*” dimana pengurus harus memenuhi syarat-syarat tertentu).

Izin usaha peternakan merupakan salah satu izin yang bertujuan untuk mengelola sumber daya hewan secara bermartabat, bertanggungjawab, dan berkelanjutan untuk sebesarbesarnya kemakmuran rakyat, mencukupi kebutuhan pangan, barang, dan jasa hewan secara mandiri, berdaya saing dan berkelanjutan bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat dan peternak menuju pencapain ketahanan pangan nasional dan mengembangkan sumber daya hewan serta memberi kepastian berusaha dalam bidang peternakan.

Izin menurut Pasal 1 angka 19 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan menyatakan bahwa :

“Izin adalah keputusan pejabat pemerintahan yang berwenang sebagai wujud persetujuan atas permohonan warga masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan Perundang-undangan”.

Izin merupakan salah satu bentuk upaya preventif bagi pemerintah dalam upaya mengawasi pelaku usaha dalam melaksanakan kegiatan usahanya, akan tetapi dalam kenyataannya dilokasi ditemukan ada sebagian kecil pelaku usaha atau masyarakat yang melakukan kegiatan usaha peternakan babi yang belum memiliki izin usaha. Hal ini disebabkan oleh kurangnya pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah Kecamatan Siak Hulu Kabupaten kampar terhadap izin usaha peternakan serta kurangnya sosialisasi oleh pemerintah Kecamatan Siak Hulu Kabupaten kampar kepada masyarakat sebagai pelaku usaha khususnya di bidang usaha peternakan babi.

Selain itu pemerintah juga mengeluarkan Keputusan Menteri Pertanian Nomor 404 Tahun 2002 Tentang Pedoman Perizinan Dan Pendaftaran Usaha Peternakan yang menyatakan :

“Usaha peternakan adalah usaha serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh perorangan atau badan hukum yang melaksanakan kegiatan menghasilkan ternak (bibit/potong), telur, susu, serta usaha menggemukkan suatu ternak termasuk mengumpulkan, mengedarkan, dan memasarkannya”.

Dikarenakan perkembangan yang cukup besar tersebut maka peneliti menemukan para pelaku usaha peternakan babi yang melakukan pelanggaran dalam kegiatan usahanya. Pelanggaran yang dilakukan menurut peneliti yaitu permasalahan mengenai izin usaha peternakan babi dan pendaftaran peternakan rakyat oleh pemerintah daerah kepada pelaku usaha.

Izin merupakan suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan Undang-undang atau Peraturan Pemerintah dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan larangan perundangan dengan memberi izin, penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk dapat melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang.<sup>111</sup>

Hasil wawancara dengan Bapak Nafri Efendi Dokter Hewan Dinas Peternakan Dan kesehatan Hewan, beliau memaparkan bahwa peternakan babi yang jumlahnya 250 ekor harus memiliki izin, dan jika jumlahnya dibawah 250 ekor maka hanya harus daftar ke dinas, berdasarkan permentan No. 5 Tahun 2019.<sup>112</sup>

Ketentuan tentang perizinan mempunyai fungsi mengatur dan menertibkan. Sebagai fungsi mengatur yaitu dimaksudkan agar izin atau setiap izin tempat-tempat usaha, bangunan dan bentuk kegiatan masyarakat lainnya tidak bertentangan satu sama lain, sehingga terciptanya ketertiban dalam segi kehidupan bermasyarakat.

---

<sup>111</sup> Philipus M, Hadjon, *Pengantar Hukum Perizinan*. Surabaya: Yuridika, 1993 hlm 2

<sup>112</sup> Wawancara Dengan Bapak Nafri Efendi (Dokter Hewan Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan, Selasa 23 Juni 2020

Sebagai fungsi mengatur, dimaksudkan bahwa perizinan yang ada dapat dilaksanakan sesuai dengan peruntukannya, sehingga tidak terdapat penyalahgunaan izin yang telah diberikan, dengan kata lain fungsi pengaturan ini dapat disebut juga sebagai fungsi yang dimiliki oleh pemerintah.<sup>113</sup>

Adapun tujuan perizinan, hal ini tergantung pada kenyataan konkret yang dihadapi. Meskipun demikian, secara umum dapatlah disebutkan sebagai berikut:<sup>114</sup>

- a. Keinginan mengarahkan (mengendalikan) aktivitas-aktivitas tertentu;
- b. Mencegah bahaya bagi lingkungan;
- c. Keinginan melindungi objek-objek tertentu;
- d. Hendak membagi benda-benda yang sedikit;
- e. Pengarahan, dengan menyeleksi orang-orang dan aktivitas, dimana pengurus harus memenuhi syarat tertentu.
- f. Unsur-Unsur Perizinan

Dari pengertian perizinan, terdapat beberapa unsur perizinan diantaranya adalah:<sup>115</sup>

1. Instrument yuridis

Organ pemerintah adalah organ yang menjalankan urusan pemerintah baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah. Menurut Sjachran Basah, dari penelusuran berbagai ketentuan penyelenggara

---

<sup>113</sup> Andrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*. Jakarta: Sinar Grafika 2010. hlm 193

<sup>114</sup> Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Bandung 2009, hlm. 218

<sup>115</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers 2006, hlm 201-202

pemerintahan dapat diketahui bahwa mulai dari administrasi Negara tertinggi (Presiden) sampai dengan administrasi Negara terendah (lurah) berwenang memberikan izin. Ini berarti terdapat aneka ragam administrasi Negara (termasuk instansinya) pemberi izin, yang didasarkan pada jabatan yang dijabatnya baik di tingkat pusat maupun daerah.

## 2. Peristiwa konkret

Disebutkan bahwa izin merupakan instrumen yuridis yang berbentuk keputusan, yang digunakan oleh pemerintah dalam menghadapi peristiwa konkret dan individual.

## 3. Prosedur dan persyaratan

Pada umumnya permohonan izin harus menempuh prosedur tertentu yang ditentukan oleh pemerintah, selaku pemberi izin. Di samping harus menempuh prosedur tertentu, pemohon izin juga harus memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu yang ditentukan secara sepihak oleh pemerintah atau pemberi izin. Prosedur dan persyaratan perizinan itu berbeda-beda tergantung jenis izin, tujuan izin, dan instansi pemberi izin.

### g. Sifat Izin

Pada dasarnya izin merupakan keputusan pejabat/badan tata usaha negara yang berwenang, yang memiliki sifat diantaranya :<sup>116</sup>

---

<sup>116</sup> Andrian Sutedi, *Op.cit.* hlm 173-175

1. Izin bersifat bebas, adalah izin sebagai keputusan tata usaha negara yang penerbitannya tidak terikat pada aturan dalam hukum tertulis serta organ yang berwenang dalam izin memiliki kadar kebebasan yang besar dalam memutuskan pemberian izin.
2. Izin bersifat terikat, adalah izin sebagai keputusan tata usaha negara yang penerbitannya terikat pada aturan dan hukum tertulis serta organ yang berwenang dalam izin kadar kebebasannya dan wewenangnya tergantung pada kadar sejauhmana peraturan Perundang-undangan mengaturnya.
3. Izin yang bersifat menguntungkan, adalah izin yang mempunyai sifat menguntungkan pada yang bersangkutan, yang berarti yang bersangkutan diberikan hak-hak atau pemenuhan tuntutan yang tidak akan ada tanpa keputusan tersebut.
4. Izin yang bersifat memberatkan, adalah izin yang memberikan beban kepada orang lain atau masyarakat di sekitarnya dan mengandung unsur-unsur memberatkan dalam bentuk ketentuan-ketentuan yang berkaitan padanya.
5. Izin yang segera berakhir, adalah izin yang menyangkut tindakan-tindakan yang akan segera berakhir atau izin yang masa berlakunya relatif pendek.
6. Izin yang berlangsung lama, adalah izin yang menyangkut tindakantindakan yang berakhirnya/ masa berlakunya relatif lebih lama.

7. Izin yang bersifat pribadi adalah, izin yang isinya tergantung pada sifat/ kualitas pribadi dan pemohon izin.
8. Izin yang bersifat kebendaan, adalah izin yang isinya tergantung pada sifat dan objek izin.

Hukum perizinan merupakan bagian dari Hukum Administrasi Negara yang merupakan aktivitas pemerintah di Indonesia . Untuk melaksanakan aktivitas dari pemerintah itu sendiri dasarnya adalah kewenangan.

Kewenangan administrasi negara perlu di atur dalam peraturan perundang-undangan, agar dalam melaksanakan aktivitasnya aparatur negara tidak menyalah gunakan kekuasaannya. Hukum perizinan sangat erat sekali dengan kewenangan Administrasi Negara karena kewenangan merupakan dasar dari aktivitasnya. Hak tidak ada tanpa adanya keputusan pemberian izin. Di dalam memperoleh izin para pengusaha ternak harus memenuhi persyaratan yang telah diterapkan atau di atur oleh pemerintah, dimana pemerintah daerah atau kabupaten mengatur daerah masing-masing menurut pasal 18 UUD 1945 tentang pemerintahan daerah pemerintah dijelaskan bahwa pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan.

Perusahaan peternakan adalah suatu usaha yang dijalankan secara teratur dan terus menerus pada suatu tempat dan dalam jangka waktu tertentu untuk tujuan komersial yang meliputi kegiatan menghasilkan ternak (ternak bibit/ternak potong), telur, susu serta usaha penggemukan suatu jenis ternak

termasuk mengumpulkan, mengedarkan dan memasarkannya yang untuk tiap jenis ternak jumlahnya melebihi jumlah yang ditetapkan untuk tiap jenis ternak pada peternakan rakyat.

Perusahaan di bidang peternakan adalah suatu usaha yang dijalankan secara teratur dan terus menerus pada suatu tempat dan dalam jangka waktu tertentu untuk tujuan komersial yang meliputi perusahaan pemotongan, pabrik pakan dan perusahaan perdagangan sarana produksi peternakan. Peternakan rakyat adalah usaha peternakan yang diselenggarakan sebagai usaha sampingan yang jumlah maksimum kegiatannya untuk tiap jenis ternak. Usaha Peternakan adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh perorangan atau badan hukum yang melaksanakan kegiatan menghasilkan ternak (ternak bibit/potong), telur, susu serta usaha menggemukkan suatu ternak termasuk mengumpulkan, mengedarkan dan memasarkannya. Persetujuan Prinsip adalah persetujuan tertulis yang diberikan oleh Bupati/Walikota atau pejabat yang ditunjuk olehnya terhadap suatu rencana untuk melakukan usaha peternakan dengan mencantumkan kewajiban yang harus dipenuhi sebagai syarat untuk dapat diberikannya izin usaha peternakan.<sup>117</sup>

Di dalam Pasal 2 :

---

<sup>117</sup> Jurnal, Galuh Cgandra Mustika Putri, *Syarat Izin Peternakan dan Kewajiban Pemegang Izin Usaha Peternakan (Studi Terhadap Undang-undang Republik Indonesia No. 18 Tahun 2009 Tentang Peternakan Dan Kesehatan Hewan di Dinas Peternakan Kabupaten Trenggalek)* Program Sarjana Kementrian Pendidikan Dan Kebudayaan Universitas Brawijaya Fakultas Hukum Malang, 2013, hlm 6-7

1. Peraturan Pemerintah ini mengatur pemberian kemudahan dalam rangka Pemberdayaan Peternak untuk Peternak yang jenis dan jumlah ternaknya di bawah skala usaha tertentu yang tidak memerlukan izin.
2. Pemberian kemudahan kepada Peternak yang jenis dan jumlah ternaknya di atas skala usaha tertentu yang wajib memiliki izin diatur dalam Peraturan Pemerintah tersendiri.<sup>118</sup>

Menurut Undang-undang No. 6 Tahun 1976 ternak ialah hewan peliharaan yang hidupnya yakni mengenai tempatnya, makanannya dan berkembang biaknya serta manfaatnya diatur dan diawasi oleh manusia, dipelihara khusus sebagai penghasil bahanbahan dan jasa yang berguna bagi kepentingan hidup manusia.<sup>119</sup> Menurut Undang-undang No. 6 Tahun 1976 ternak ialah hewan peliharaan yang hidupnya yakni mengenai tempatnya, makanannya dan berkembang biaknya serta manfaatnya diatur dan diawasi oleh manusia, dipelihara khusus sebagai penghasil bahanbahan dan jasa yang berguna bagi kepentingan hidup manusia.<sup>120</sup>

Pengertian di atas dapat dipahami bahwa yang dimaksud dengan hewan ternak ialah semua hewan yang di pelihara dan dijaga serta diawasi dari segala sesuatunya untuk mendapatkan manfaat dari padanya.Sedangkan beternak ialah usaha manusia untuk mengembang biakkan dan memelihara jenis hewan tertentu guna mendapatkan keuntungan sosial ekonomi, seperti

---

<sup>118</sup> Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 6 Tahun 2013 Tentang Pemberdayaan Peternakan, hlm 3

<sup>119</sup> Aksi Agraris Kanisius, *Kawan Beternak*, Yogyakarta : Yayasan Kanisius, 1978, hlm. 6

<sup>120</sup> Undang-undang No. 6 Tahun 1976 Tentang Ternak

daging , susu, telur, pupuk, tenaga kerja, dan lain-lain.<sup>121</sup> Menurut M. Samad Sosroadmijoyo dalam bukunya *peternakan umum* memberikan pengertian beternak dalam dua arti, yaitu :

- a. Dalam arti luas yaitu kegiatan memelihara, merawat, mengatur kehidupan, perkawinan, kelahiran, penjagaan kesehatan serta penggunaan hasil dari ternak yang diusahakan (*Animal Hosbandri*).
- b. Dalam arti khusus yaitu kegiatan yang lebih menitik beratkan pada usaha mengatur perkembang biakan ternak dengan mengatur perkawinannya dan memilih bibit ternak yang baik serta menjaganya dari kemandulan dan terhadap ternak yang sedang bunting.<sup>122</sup>

Dari pengertian di atas dapat dipahami bahwa beternak ialah segala usaha yang dilakukan oleh seorang peternak untuk memelihara hewan dan mengembang biakan hewan-hewan tertentu, baik itu usaha yang punya cakupan yang luas maupun dalam skala yang agak khusus untuk mendapatkan keuntungan ekonomis dari padanya.

Ditinjau dari berbagai segi, baik dari segi pemenuhan gizi, segi sosial, budaya dan sebagainya. Usaha ternak mempunyai kedudukan yang penting dimasyarakat yang tak bisa diabaikan begitu saja, sebab hampir setiap orang pasti memerlukan atau memanfaatkan hasil usaha ternak tersebut, baik secara langsung maupun tidak langsung.<sup>123</sup>

---

<sup>121</sup> M. Samad Sosro amidjoyo, dkk, *Peternakan Umum*, Jakarta : Yagasuna, 1978, hlm. 5

<sup>122</sup> M. Samad Sosro Amidjoyo, *Ibid*, hlm 10

<sup>123</sup> M. Samad Sosro Amidjoyo, *Ibid*, hlm 158

## **B. Dampak Lingkungan terhadap Pemberian izin Ternak di Kecamatan Siak Hulu Kabupaten Kampar Berdasarkan Undang-undang No 41 Tahun 2014**

Gagasan konstitusionalisasi norma hukum lingkungan atau *green constitution* dari Jimly Assiddiqe. Sangatlah penting bahwa saat ini konsep ketatanegaraan *constitutional democracy* (demokrasi constitutional) dan *demokratische rechtstaat* (Negara hukum yang demokratis) sama pentingnya dengan *ecocrasy*. *Ecocrasy* adalah kedaulatan lingkungan hidup atau ekosistem dimana suatu pemerintah mendasarkan pemerintahannya secara taat asas pada prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan (*ecologically sustainable development*). Dalam kondisi saat ini, dimana ancaman krisis daya dukung dan lingkungan hidup yang dihadapi Indonesia sangat nyata, maka konstitusionalisasi norma hukum lingkungan menjadi sangat diperlukan seiring dengan ikhtiar kita memperkuat demokrasi dan Negara Hukum, serta tata pemerintahan yang baik (*Good governance*).<sup>124</sup>

Perjalanan kebijakan pengolahan lingkungan hidup di Indonesia cukup panjang yang diawali dengan keikutsertaan Indonesia dalam pertemuan *United Conference on the Human Environment* di Stockholm, Swedia pada tahun 1972. Setelah itu, ketetapan MPR RI tentang GBHN di tahun 1973 menetapkan pembangunan berwawasan lingkungan, yang kemudian berkembang menjadi kebijaksanaan pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan dalam TAP-TAP MPR selanjutnya di tahun 1978,

---

<sup>124</sup> Dr. Hj. Sri Wahyuni, S.H., M.Si, *Hukum Lingkungan*. CV. Forum Kerakyatan Perum Taman Dutamas/Blok H3/7 Pekanbaru, 0761-73487, Cetakan Pertama 2016. Hlm 8-9

1983, 1988, 1993, 1998. Bersamaan dengan pengakuan pembangunan berkelanjutan yang berwawasan dalam GBHN, kelembagaan pemerintah di bidang pengelolaan lingkungan dikembangkan melalui pendirian Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup dan Badan Pengendalian Dampak Lingkungan. Bersamaan dengan itu berbagai piranti pengelolaan lingkungan juga dikembangkan seperti peraturan Perundang-undangan, O 14000 dan sebagainya.

Kepemimpinan (*Leadership*) di bidang lingkungan hidup yang dimotori Email Salim sebagai Menteri Negara Lingkungan Hidup (1978-1993) sempat mengangkat isu lingkungan menjadi lebih dikenal di akhir tahun 1970-an dan 1980-an. Namun demikian, Email Salim dan gerakan lingkungan hidup pada saat itu (ornop dan Universitas tidak berhasil lajunya pencemaran dan perusakan lingkungan. Di sektor lingkungan perkotaan, laporan BANK Dunia “Indonesia *Environment and Development; challenges for the future*” (1994) menggaris bawahi ancaman pencemaran air, udara. Dan limbah bahan berbahaya dan beracun yang terus meningkat. Kondisi lingkungan seperti yang telah diungkapkan dalam berbagai studi tersebut menunjukkan bahwa kepedulian atau agenda lingkungan belum merupakan pertimbangan yang sungguh-sungguh dalam kepemimpinan politik Orde Baru.<sup>125</sup>

Masalah pencemaran dan perusakan lingkungan hidup di Indonesia sering terjadi. Hal itu karena kegiatan pembangunan yang sering tidak memperhatikan aspek kelestarian lingkungan. Berbagai masalah lingkungan

---

<sup>125</sup> *Ibid.* Hlm 67-69

hidup itu antara lain pencemaran air atau sungai akibat limbah-limbah yang dibuang tanpa memperhatikan izin pembuangan limbah. Salah satu sumber terjadinya pencemaran lingkungan hidup adalah kegiatan peternakan babi. Di satu pihak kegiatan ini merupakan salah satu mata pencaharian penduduk. Namun di lain pihak, apabila tidak dikelola dengan baik dapat menimbulkan gangguan.

Hasil dari wawancara dengan Bapak Nafri Efendi (Dokter Hewan Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan), beliau memaparkan bahwa dari tahun 2018 sampai dengan akhir 2019 sudah 6 kali melakukan relokasi lokasi ternak, sebab banyaknya laporan dari masyarakat setempat dampak dari peternakan babi tersebut. Pada awal tahun 2020 dinas peternakan melakukan mediasi yang difasilitasi Camat untuk relokasi pemindahan lokasi ternak agar lebih jauh dari pemukiman padat penduduk, agar penduduk setempat tidak terganggu dari dampak peternakan babi tersebut. Namun sampai saat ini relokasi lokasi peternakan babi tersebut tidak juga terlaksana, karena tidak adanya tempat yang disediakan oleh pemerintah Kabupaten Kampar untuk relokasi ternak tersebut.<sup>126</sup>

Dampak pada lingkungan dan kerusakan lingkungan hidup dapat diakibatkan dari faktor alam dan kesalahan dari tindakan manusia itu sendiri yang memandang bahwa manusia itu berada di luar dan terpisah dari alam di

---

<sup>126</sup> Wawancara Dengan Bapak Nafri Efendi (Dokter Hewan Fungsional Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan, Selasa 23 Juni 2020

sekitarnya.<sup>127</sup> Sebagian besar masyarakat menganggap bahwa babi merupakan salah satu hewan ternak yang menjijikkan, hal ini disebabkan oleh bau yang tidak sedap yang ditimbulkan dari peternakan babi karena peternak kurang memperhatikan pengolahan limbah dari peternakan babi. Selain itu, terdapat didalam agama yang melarang umatnya memelihara ataupun memakan daging babi karena bagi mereka hewan babi merupakan hewan yang dianggap haram atau tidak layak untuk dipelihara ataupun dimakan.<sup>128</sup>

Hasil dari wawancara dengan bapak Turidin (Pengembangan Hewan Dinas Perkebunan, Peternakan dan Kesehatan Hewan Kabupaten Kampar), beliau memaparkan bahwa dari peternakan babi yang berada di Jalan Purwo Sari RT 08/RW 01 dan dikelurahan Tanah Merah, Kecamatan Siak Hulu Kabupaten Kampar sangat mengganggu masyarakat setempat, sebab peternakan babi tersebut berada dipermukiman masyarakat. Yang lebih jelasnya kandang tersebut berada dibelakang rumah sipemilik ternak babi dan tidak jauh dari jalan, jarak antara jalan dan kandang babi lebih kurang 15 sampai 20 meter. Seharusnya kandang babi harus jauh dari permukiman penduduk setidaknya 500 meter dari permukiman padat penduduk.<sup>129</sup>

Untuk menentukan suatu rencana usaha dan/atau kegiatan dapat menimbulkan dampak besar dan penting bagi lingkungan dapat dilihat dari beberapa hal, di antaranya:

---

<sup>127</sup> AditiaSyapriallah, "Penegakan Hukum Administrasi Lingkungan Melalui Instrumen Pengawasan", Jurnal Bina Hukum Lingkungan, Vol.1, No.1, hlm 100

<sup>128</sup> Skripsi, Adisti Ari Wardhani Margono, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Fluktuasi Harga Daging Babi Di Kecamatan Jogonalan Kabupaten Klaten Tahun 2004-2006*, Program Studi Pendidikan Ekonomi, Universitas Sanata Dharma Yogyakarta 2008, hlm 59

<sup>129</sup> Wawancara dengan Bapak Turidin (Pengembangan Hewan Dinas Perkebunan, Peternakan dan Kesehatan Hewan Kabupaten Kampar) Senin Tanggal 15 Juni Tahun 2020

- a. Jumlah manusia yang akan terkena dampak;
- b. Luas wilayah persebaran dampak;
- c. Intensitas dan lamanya dampak berlangsung;
- d. Banyaknya komponen lingkungan lainnya yang akan terkena dampak;
- e. Sifat kumulatif dampak;
- f. Berbalik (*reversible*) atau tidak berbaliknya (*irreversible*) dampak

Terkait dengan kriteria dampak besar dan penting tersebut, ditetapkanlah beberapa jenis usaha dan/atau kegiatan yang diperkirakan akan menimbulkan dampak besar dan penting bagi lingkungan, ialah sebagai berikut:

1. Pengubahan bentuk lahan dan bentang alam;
2. Eksploitasi sumber daya alam baik yang terbarui maupun yang tidak terbarui;
3. Proses dan kegiatan yang secara potensial dapat menimbulkan pemborosan, pencemaran, dan kerusakan lingkungan hidup, serta kemerosotan sumber daya alam dalam pemanfaatannya;
4. Proses dan kegiatan yang hasilnya akan dapat mempengaruhi lingkungan alam, lingkungan buatan serta lingkungan sosial dan budaya;
5. Proses dan kegiatan yang hasilnya akan dapat mempengaruhi pelestarian kawasan konservasi sumber daya alam dan/atau perlindungan cagar budaya;
6. Introduksi jenis tumbuh-tumbuhan, jenis hewan, dan jasad renik;
7. Pembuatan dan penggunaan bahan hayati dan non-hayati;

8. Penerapan teknologi yang diperkirakan mempunyai potensi besar untuk mempengaruhi lingkungan hidup;
9. Kegiatan yang mempunyai resiko tinggi dan/atau mempengaruhi pertahanan negara.<sup>130</sup>

Hasil wawancara dengan pelaku usaha peternak babi yaitu dengan silaban, beliau memaparkan bahwa pembersihan kandang jarang dilakukan, pembersihan kandang dilakukan 1 bulan sekali. Dan juga tidak ada penanganan tentang masalah limbah babi (kotoran babi), kotoran babi hanya dibiarkan begitu saja didekat kandang babi tersebut.

Para peternak babi juga sering mendapat teguran dari masyarakat setempat, masalah bau yang sangat menyengat dari peternakan babi tersebut namun tidak pernah dihiraukan oleh sipemilik peternakan babi tersebut. Bagi mereka yang terpenting adalah pendapatan mereka dan tidak ada rasa malu terhadap masyarakat setempat. Para peternak babi tidak pernah mengikuti pelatihan tentang peternakan babi, bagi mereka menernak babi tidak perlu ada pelatihan karna sangat mudah.<sup>131</sup>

Seharusnya peternakan babi harus jauh dari pemukiman penduduk, namun yang terjadi di Desa/Kel. Pandau Jaya dan Tanah Merah, Kecamatan Siak Hulu, Kabupaten Kampar, Provinsi Riau, peternakan babi berada dibelakang rumah sipeternak babi, oleh sebab itu sangat tidak mungkin mengganggu masyarakat setempat. Peternakan seharusnya berada lebih kurang radius 500 meter dari pemukiman penduduk setempat.

---

<sup>130</sup> Indra Perwira dan Imamulhadi, *Hukum dan Kelembagaan Lingkungan*, Edisi Kesatu, Cet. 1 Tangerang: Universitas Terbuka, 2017, hlm. 8-10

<sup>131</sup> Wawancara dengan Saudara Kristiana Silalahi, Hari Selasa, Tanggal 9 Juni 2020

Berdasarkan wawancara dengan bapak Firdaus Roza (Kepala Desa Pandau Jaya), beliau memaparkan bahwa pernah memberitakan surat kepihak Dinas Perkebunan, Peternakan dan Kesehatan Hewan tentang peternakan babi yang berada dipemukiman padat penduduk dan sangat mengganggu dari aktivitas sehari-hari dari bau busuk yang ditimbulkan, apa lagi jika musim penghujan datang maka bau busuk yang sangat menyengat. Setelah melakukan mediasi antara penduduk setempat, Camat, Kepala Desa, TNI, Polri, Tokoh masyarakat, Peternak dan Pihak Dinas Perkebunan, Peternakan dan Kesehatan Hewan, namun tidak ada keputusan yang memuaskan. Para peternak beranggapan bahwa babi yang mereka ternak itu belum sampai pada jumlah yang ditentukan, dan mereka anggap sama dengan halnya masyarakat lainnya yang beternak sapi, kerbau, kambing dan hewan ternak lainnya<sup>132</sup>

Berdasarkan hasil dari wawancara dengan bapak H. Syahrial Amri Nasution (Kepala Desa Tanah Merah, Kecamatan Siak Hulu Kabupaten Kampar), beliau memaparkan bahwa keberadaan peternakan babi tersebut sangat mengganggu aktivitas masyarakat setempat, dari bau busuk, lalat beterbangan, kandang babi juga sangat jarang dibersihkan, pembersihan kandang babi satu kali dalam satu bulan, bahkan pernah terjadi kejadian babi tersebut masuk kedalam Masjid, dari kejadian tersebut bapak H. Syahrial Amri Nasution (Kepala Desa Tanah Merah, Kecamatan Siak Hulu Kabupaten Kampar), langsung melapor secara lisan kejadian tersebut ke Dinas Perkebunan, Peternakan Dan Kesehatan Hewan. Namun dari mediasi yang

---

<sup>132</sup> Wawancara dengan bapak Firdaus Roza (Kepala Desa Pandau Jaya), di Desa Pandau Jaya, Hari Selasa 9 Juni 2020

dilakukan oleh Dinas Perkebunan, Peternakan Dan Kesehatan Hewan, antara masyarakat yang terkena dampak dari peternakan babi dan pemilik peternakan babi tidak pernah menemukan jalan keluar sampai sekarang. Rata-rata peternak babi tersebut tidak ada penghasilan selain dari beternak babi.<sup>133</sup>

Peternakan babi di Desa Pandau Jaya, Kecamatan Siak Hulu, Kabupaten Kampar, Provinsi Riau, resahkan warga di daerah ini. Karena, keberadaannya (peternakan, red) berakibatkan sudah terjadi polusi udara dan limbah berserakan. Namun terkesannya diperbolehkan aparat desa. Sebab, hingga kini tidak ada larangannya atau merelokasi peternakan tersebut, kendati pun ada keluhan dan keresahan dari masyarakat sekitar. Bahkan, diketahui saat sekarang ada Perda Lingkungan merupakan produk hukum di Kabupaten Kampar. Harusnya dengan ada Perda tersebut, harus bisa ditertibkan.

Seperti salah satu contoh peternakan babi di dekat area perkuburan Jalan Purwosari yang banyak terdapat kandang-kandang ternak itu dikelola pribadi. Dengan ternak babi, ratusan ekor tentu meresahkan masyarakat. Apalagi, tidak dilengkapi struktur penampungan yang menjamin limbah tidak mencemari air. "Kandang perternakan babi yang berjejer itu, bisa dilihat di sepanjang Jalan Len 2, RT 01/RW 02, Desa Pandau Jaya, Kecamatan Siak Hulu. Lokasi kandang ternak babi itu, berada persis dekat area perkuburan. Dan lokasi kandang babi berada persis di pinggirannya canal, kotoranya dibuang,"

---

<sup>133</sup> Wawancara dengan bapak H. Syahrial Amri Nasution (Kepala Desa Tanah Merah, Kecamatan Siak Hulu Kabupaten Kampar) hari Selasa 9 Juni 2020

Lebih lanjut, warga yang minta namanya itu tidak disebutkan ini, mengatakan, kandang di pinggirannya canal, maka diduga kotoran itu dibuang ke aliran canal, tanpa diolah terlebih dahulu. Akibatnya, air sungai dapat tercemar dengan adanya limbah kotoran babi di canal. Padahal air dimanfaatkan masyarakat. "Canal itu air mengalir yang berkemungkinan sampai ke sungai. Yang dipastikan sebagian warga memanfaatkan kebutuhannya mencuci, dan mandi. Maka, diharapkan pada aparat desa dan terkait lainnya bertindak, dalam hal keluhan masyarakat. Sebab limbah ternak ini sudah sangat meresahkan,"

Selain dari itu, dipastikan akibatnya dikeluhkan hal polusi udara, berupa dampak ditimbulkan limbah ternak babi tersebut. Dan setidaknya dari pengangkutan ternak keluar-masuk, ternak babi itu sangat jelas menusuk hidung yang terdampak baunya. Karenanya, diharapkan pemerintah untuk bersikap.<sup>134</sup>

Berdasarkan wawancara penulis pada hari rabu, 31 Oktober 2018 dengan Hamdani, S.Ag (Tokoh Masyarakat), beliau memaparkan bahwa akibat dari peternakan tersebut sangat mengganggu lingkungan sekitarnya. Sebab keberadaan kandang ternak tersebut tidak terlalu jauh dari jalan, yang lebih spesifik kandang tersebut berada di belakang rumah yang memiliki ternak tersebut. Aroma dari kotoran ternak sangat mengganggu aktivitas masyarakat di sekitar. Namun tidak ada tindakan apapun dari peternak babi tersebut walaupun sudah ada teguran dari masyarakat setempat.

---

<sup>134</sup> <http://www.medialaskar.com/read-502-3298-2019-08-06-peternakan-babi-di-desa-pandau-jayasiak-hulu-resahkan-warga-pemerintah-diminta-segera-bersikap.html> Selasa, 2 Juni Jam 12:29 Tahun 2020

Selain itu si pemilik usaha ternak tidak melaksanakan penanganan limbah dari kotoran hewan ternak, akibat dari tidak ada penanganan limbah dari kotoran hewan tersebut maka lingkungan tersebut tercemar dengan aroma yang tidak enak. Keberadaan peternakan tersebut menurut Hamdani, S.Ag sangat mengganggu karena limbah dari peternakan tersebut yaitu bau dari kotoran dan lalat yang sangat mengganggu serta tidak adanya bentuk kepedulian dari pemilik peternakan terhadap masyarakat sekitar peternakan dalam bentuk barang ataupun uang, menurut Hamdani, S.Ag bau tersebut sangatlah mengganggu harapan Hamdani, S.Ag terhadap peternakan tersebut yaitu supaya peternakan tersebut dapat memperhatikan lingkungan sekitar sehingga keberadaan peternakan tersebut tidak mengganggu lingkungan.<sup>135</sup>

Analisis penulis pemilik peternakan tidak pernah memperdulikan masyarakat setempat, sebab sudah sering masyarakat setempat protes atas bau yang ditimbulkan dari peternakan yang berada dipermukiman padat penduduk. Seharusnya pemilik peternakan harus membersihkan kandang dan kotoran agar tidak mengganggu penduduk setempat.

Mengenai usaha ternak babi yang terjadi tidak dapat lepas dari masalah lingkungan, selama ini banyak keluhan masyarakat akan dampak buruk dari kegiatan usaha peternakan babi tersebut, karena pemilik peternakan mengabaikan penanganan limbah dari usahanya sehingga masyarakat banyak yang mengeluhkan akan keberadaan usaha peternakan tersebut. Masalah lingkungan yang dihadapi oleh masyarakat seperti masalah pencemaran polusi

---

<sup>135</sup> Wawancara dengan Bapak Hamdani, S.Ag (Tokoh Masyarakat), di Desa Pandau Jaya, hari Jumat 19 Juni 2020

udara (bau) yang menyengat, banyaknya lalat yang berkeliaran di kandang dan dilingkungan sekitarnya yang mengakibatkan pencemaran, selain itu masyarakat takut akan adanya penyakit yang ditimbulkan oleh aktifitas peternakan babi tersebut contohnya seperti penyakit flu babi dll.

Manusia sebagai makhluk sosial yang sekaligus juga makhluk individual, maka terdapat perbedaan antara individu yang satu dengan yang lainnya dalam hal menanggapi tentang permasalahan keberadaan ternak yang berdomisili disekitaran masyarakat. Adanya perbedaan inilah yang antara lain mengakibatkan mengapa seseorang menyenagi suatu objek, sedangkan orang lain tidak senang bahkan menghindari dari objek tersebut. Hal ini sangat tergantung bagaimana individu menanggapi obyek dan cara beradaptasi namun pada kenyataannya sebagian besar masyarakat belum bisa beradaptasi dengan keberadaan ternak babi tersebut karena menimbulkan bau yang sangat menyengat, sebagaimana hal ini dapat dimaknai dengan masyarakat yang berdomisili yang berada disekitar peternakan babi dengan radius 500 meter dari tempat usaha peternakan tersebut.

Limbah peternakan meliputi semua kotoran yang dihasilkan dari suatu kegiatan usaha peternakan baik berupa limbah padat, cair, dan gas maupun sisa pakan. Limbah padat merupakan semua limbah yang berbentuk padatan atau dalam fase padat seperti (kotoran ternak, ternak yang mati, atau isi perut dari pemotongan ternak). Limbah cair adalah semua limbah yang berbentuk cairan atau dalam fase cairan meliputi (air seni atau urine, air dari pencucian kandang

dan alat-alat peternakan). Sedangkan limbah gas adalah semua limbah berbentuk gas atau dalam fase gas.<sup>136</sup>

Wawancara dengan saudara Persaulian Sitorus, para pelaku peternak babi tidak ada penghasilan lain selain beternak babi, bahwa pelaku peternak babi tidak mengetahui berapa jarak peternakan dengan pemukiman penduduk setempat, mereka juga hanya mementingkan peternakan mereka dan tidak menjaga kebersihan kandang peternakan, mereka hanya mengambil keuntungan dari peternakan babi dan tidak memikirkan virus yang bias terjangkit kepada manusia.<sup>137</sup>

Banyaknya peternakan babi yang berdiri di pemukiman masyarakat dapat memberikan dampak yang kurang baik bagi kesehatan masyarakat dan hal ini akan bertambah bahaya ketika pengelolaan peternakan itu tidak sesuai dengan aturan yang berlaku tentang peternakan. Limbah peternakan yang berupa feses, dan sisa pakan serta air dari pembersihan ternak dan kandang menimbulkan pencemaran lingkungan masyarakat di sekitar lokasi peternakan tersebut seperti timbulnya polusi udara berupa bau tidak sedap, timbulnya lalat sampai pada ancaman penyebaran virus flu babi dan sebagainya.

Babi merupakan salah satu ternak yang mempunyai peran dan prospek yang baik untuk dikembangkan di wilayah Bali terutama di wilayah pemukiman non muslim dan disesuaikan dengan Rencana Umum Tata Ruang

---

<sup>136</sup> [https://www.researchgate.net/profile/Muhammad\\_Daris\\_Hanifah/publication/325313510, Dampak\\_Aktifitas\\_Peternakan\\_Babi\\_Terhadap\\_Pencemaran\\_Lingkungan\\_Di\\_Dusun\\_Meijing\\_Wetan\\_Kecamatan\\_Gamping\\_Sleman\\_Yogyakarta/links/5b052bfa45851588c6d49d2d/Dampak-Aktifitas-Peternakan-Babi-Terhadap-Pencemaran-Lingkungan-Di-Dusun-Meijing-Wetan-Kecamatan-Gamping-Sleman-Yogyakarta.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Muhammad_Daris_Hanifah/publication/325313510, Dampak_Aktifitas_Peternakan_Babi_Terhadap_Pencemaran_Lingkungan_Di_Dusun_Meijing_Wetan_Kecamatan_Gamping_Sleman_Yogyakarta/links/5b052bfa45851588c6d49d2d/Dampak-Aktifitas-Peternakan-Babi-Terhadap-Pencemaran-Lingkungan-Di-Dusun-Meijing-Wetan-Kecamatan-Gamping-Sleman-Yogyakarta.pdf), Hari Selasa Jam 10:06 Tanggal 9 Juni 2020

<sup>137</sup> Wawancara dengan Saudara Persaulian Sitorus, Hari Selasa, Tanggal 19 Juni, Tahun 2020

(RUTR) dan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) daerah. Pasar komoditas ternak babi dan/atau produk olahan ini masih terbuka lebar ke berbagai negara seperti Singapura dan Hongkong. Meskipun ekspor ternak babi berada di urutan kedua setelah ternak ayam, namun ternak babi belum menjadi komoditas unggulan pemerintah. Fokus perhatian pemerintah hingga saat ini masih dominan pada ternak ruminansia besar.

Kegiatan usaha budidaya ternak babi di pemukiman penduduk yang semakin intensif akan menimbulkan permasalahan yang kompleks terhadap lingkungan hidup. Permasalahan yang paling sering dijumpai dari peternakan babi adalah kotoran dan urine yang menyebabkan bau. Kesulitan pembuangan limbah kotoran ternak, urine dan permasalahan lingkungan sekitar usaha. Limbah organik yang dihasilkan di lahan peternakan seperti kotoran ternak sisa pakan lebih banyak menimbulkan masalah seperti penyakit ternak dan lingkungan dari pada keuntungan yang ditimbulkannya. Permasalahan lingkungan tersebut sebagian besar disebabkan oleh limbah organik yang tidak terurai dengan baik, sehingga menimbulkan masalah-masalah lingkungan seperti bau, gas beracun, hama penyakit dan terjadi fluktuasi harga pakan, bibit dan daging serta penurunan kualitas ternak/mutu genetic pada babi. Selain masalah tersebut juga terjadi persaingan usaha antara peternakan kecil (Mandiri) dengan pengusaha, maka peran pemerintah sangat diperlukan.<sup>138</sup>

Berdasarkan wawancara penulis pada hari Sabtu, 20 Juni 2020 dengan bapak Bayu Saputra selaku masyarakat setempat, beliau memaparkan bahwa

---

<sup>138</sup><https://repositori.unud.ac.id/protected/storage/upload/repositori/97622450a7665979e42cd1b05eacd010.pdf>, Rabu tanggal 3 Juni Tahun 2020

akibat dari peternakan tersebut sangat mengganggu lingkungan sekitarnya. Sebab keberadaan kandang ternak tersebut tidak terlalu jauh dari jalan, yang lebih spesifik kandang tersebut berada di belakang rumah yang memiliki ternak tersebut. Aroma dari kotoran ternak sangat mengganggu aktivitas masyarakat di sekitar. Limbah yang dihasilkan dari peternakan milik bapak Persaulian Sitorus selalu menimbulkan kegelisahan bagi masyarakat sekitar.

Limbah tersebut dapat berupa bau yang sangat menyengat dari kotoran peternakan serta banyaknya lalat yang bertebaran sehingga dapat mengganggu masyarakat sekitar terlebih pada saat musim kemarau debu yang dihasilkan dari peternakan berupa kotoran peternakan dapat mengganggu pernafasan. Terlebih pada saat musim penghujan bau dari kotoran peternakan pun semakin pekat dan lalat pun jumlahnya meningkat sehingga sampai bertebaran kerumah-rumah warga. Masyarakat berharap bahwa peternakan milik bapak Persaulian Sitorus ini dapat meminimalisir limbah yang dihasilkan dari peternakan tersebut sehingga tidak mengganggu masyarakat sekitar. Oleh karena itu sebisa mungkin limbah tersebut dapat diatasi ataupun dapat diminimalisir sehingga bau dari kotoran ternak tersebut tidak mengganggu lingkungan.<sup>139</sup>

Keseimbangan/keadilan, diartikan sebagai perbuatan yang berlaku adil dan berbudi luhur, bersedia untuk mengikuti kesalahan dan perlihatkan komitmen keadilan, kebersamaan perlakuan individual dan toleran terhadap perbedaan tidak bertindak melampaui batas atau mengambil keuntungan yang

---

<sup>139</sup> Wawancara dengan Bapak Bayu Saputra, di Desa Pandau Jaya, hari Sabtu 20 Juni 2020

tidak pantas dari kesalahan atau kemalangan orang lain.<sup>140</sup> Berdasarkan uraian diatas bahwa setiap kegiatan atau bisnis yang didirikan tentunya harus selalu memikirkan keadilan bagi orang lain maupun lingkungan karena terdapat pihak-pihak lain yang dirugikan dari kegiatan usaha yang didirikan.

---

<sup>140</sup> Mudjiarto dan Aliaras Wahid, *Membangun Karakter dan Kepribadian Kewirausahaan*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2006, h.62.

## **BAB IV**

### **KESIMPULAN DAN SARAN**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan uraian pembahasan dalam bab terdahulu maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Pengawasan Pemberian Izin Ternak di Kecamatan Siak Hulu Kabupaten Kampar Berdasarkan Undang-undang No 41 Tahun 2014, Pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah dilakukan secara preventif dan secara represif. Namun tidak berjalan secara optimal dikarenakan tidak adanya lokasi ternak babi yang memadai untuk usaha peternakan tersebut dan tidak adanya aturan maupun sanksi yang bisa mengatur secara tegas terhadap aktifitas ternak babi dilingkungan masyarakat.
2. Dampak Lingkungan terhadap Pemberian Izin Ternak di Kecamatan Siak Hulu Kabupaten Kampar Berdasarkan Undang-undang No 41 Tahun 2014, Dampak pada lingkungan dan kerusakan lingkungan hidup dapat diakibatkan dari faktor alam dan kesalahan dari tindakan manusia itu sendiri yang memandang bahwa manusia itu berada di luar dan terpisah dari alam di sekitarnya. Seharusnya peternakan babi harus jauh dari pemukiman penduduk, namun yang terjadi di Jalan Purwo Sari RT 08/RW01 Desa Pandau Jaya, Kecamatan Siak Hulu, Kabupaten Kampar, Provinsi Riau, peternakan babi berada dibelakang rumah sipeternak babi, oleh sebab itu sangat tidak mungkin tidak mengganggu masyarakat setempat. Peternakan seharusnya berada lebih kurang radius 500 meter

dari pemukiman penduduk setempat. Sedangkan peternakan babi yang berada di Jalan Purwo Sari RT 08/RW01 Desa Pandau Jaya, Kecamatan Siak Hulu, Kabupaten Kampar, Provinsi Riau, jarak antara kandang babi dengan Jalan lebih kurang 15 sampai 20 meter dan berada dipemukiman padat penduduk. Keberadaan peternakan babi tersebut sangat mengganggu aktivitas masyarakat setempat, dari bau busuk, lalat beterbangan, kandang babi juga sangat jarang dibersihkan, pembersihan kandang babi satu kali dalam satu bulan, bahkan pernah kejadian babi tersebut masuk kedalam Masjid.

## **B. Saran**

Sehubungan dengan hasil penelitian ini, penulis memberikan saran sebagai berikut :

1. Kepada Dinas Perkebunan, Peternakan Dan Kesehatan Hewan harus menjalankan Perda No. 9 Tahun 2016 yang mengatur penyelenggaraan dan penertiban peternakan serta kesehatan hewan, karena Perda yang dikeluarkan sudah benar-benar menata rapi tentang penyelenggaraan dan penertiban peternakan serta kesehatan hewan bahwa peternakan babi tidak boleh berada dipemukiman padat penduduk.
2. Kepada Dinas Perkebunan, Peternakan Dan Kesehatan Hewan, harus dengan sebenar-benarnya melakukan pengawasan terhadap peternakan babi, Karena peternakan babi dipemukiman padat penduduk melanggar aturan yang ada maka seharusnya Dinas Perkebunan, Peternakan Dan

Kesehatan Hewan mengaambil tindakan yang seharusnya, memberi sanksi.

3. Kepada para pelaku usaha ternak, perlu ditingkatkan pemahaman kepada masyarakat tentang peraturan yang ada khususnya tentang peternakan babi, supaya tidak mengganggu masyarakat setempat.

## DAFTAR PERPUSTAKAAN

### A. BUKU-BUKU

- Achmad Ali dan wiewie Heryani. *Menjelajahi kajian empiris terhadap hukum*. Jakarta : kencana 2012
- Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perdata Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000
- Aksi Agraris Kanisius, *Kawan Beternak*, Yogyakarta : Yayasan Kanisius, 1978
- Andrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*. Jakarta: Sinar Grafika 2010
- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Pusat Studi Hukum, FH UII-Pustaka Pelajar, Yogyakarta. 2005
- Bambang Sunggono, *Hukum dan Kebijaksanaan Publik*. Jakarta: Sinar Grafika.1994
- Dwi Sunarti Prayitno, Wahono, *Manajemen Kandang Ayam Ras Pedaging*, Jakarta :Trubus Agriwdya, 1997
- Dirjen Peraturan perundang undangan, *Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah*, Penerbit Caplet Project 2008
- Darda Syahrizal, *hukum Administrasi Negara dan Pengadilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta, pustaka Yustisia, 2012
- E. Utrecht, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, Jakarta: Ichtiar, 1957
- F Gunawan Suratmo, *Analisis Mengenai Dampak Lingkungan*, Yogyakarta: Gajah Mada University, 2005
- Farida, Maria, *Ilmu Perundang-Undangan*, Kanisius, Yogyakarta. 1998
- Helmi, *Hukum Perizinan Lingkungan Hidup*, Sinar Grafika Jakarta 2012
- Hendri Raharjo, *Hukum Perizinan*, Yogyakarta : Pustaka Yustisia, 2009 Cet.1
- Hakim Abdul Aziz, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011
- H.M. Aziz, *Dasar Dasar Konstitusional Pemerintah Daerah Dan Pembentukan Peraturan Daerah.Makalah disampaikan pada pendidikan dan pelatihan penyusunan perancangan peraturan perundang undangan*, bulan Juni tahun Jakarta 2010

- Hani Handoko, *Manajemen Personalia dan Sumber Daya Manusia*. Jakarta: PT Rafika Aditama, 1999
- Irwan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*. Jakarta:PT Rineke Cipta.1990
- Indra Perwira dan Imamulhadi, *Hukum dan Kelembagaan Lingkungan*, Edisi Kesatu, Cet. 1 Tangerang: Universitas Terbuka, 2017
- Imam Supardi, *Lingkungan Hidup dan Kelestariannya*, Bandung: Alumni, 2009
- Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Bandung 2009
- Kelsen,Hans,*General Theory of Law and State*, Translated byAnders Wedberg, Harvard University Printing Office Cambridge, Massachusetts, USA, 2009
- Kwik Kian Gie, *Hukum Bisnis Untuk Perusahaan Teori Dan Contoh Kasu*, tt.
- Kasmir dan Jakfar, *Studi Kelayakan*, Jakarta: Prenadamedia Group, 2016
- Leo Agustino, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung Alfabeta, 2012
- Makmur, *Efektivitas Kebijakan Kelembagaan Pengawasan*, Bandung, PT. Rafika Aditama, 2011
- Makmur, *Efektivitas Kebijakan Pengawasan*. Bandung .PT Replika Aditama.2011
- Maringan Masry Simbolon, *Dasar-Dasar Administrasi dan Managemen*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2004
- Masri Singarimbun dan Sofian Effendi, *Metode Penelitian Survai*, Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta 2008
- Maria Farida I.S, “*Ilmu Perundang undangan (Dasar-dasar dan Pembentukannya)*”, Yogyakarta : Kanisus, 2007
- Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, yogyakarta 2007
- Muhamad Akib, *Politik Hukum Lingkungan*, Jakarta Raja Wali Pers, 2013
- Muhammad Akib, *Hukum Lingkungan: Perspektif Global dan Nasional*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2016
- Michael P, *Metode Ekologi untuk Penyelidikan Ladang dan Laboratorium*, terj Yanti R Koestoer, Jakarta: UI Press, 2003
- M. Samad Sosro amidjoyo, dkk, *Peternakan Umum*, Jakarta : Yagasuna, 1978

- M. Manullang, *Dasar-dasar Management*, Ghalia Indonesia, Jakarta 1977
- Marwan Mas, *Pengantar ilmu hukum*. Bogor :Penerbit Ghaila Indonesia, 2014
- Nurmayani, *Hukum Administrasi Daerah*, Bandar Lampung 2009 : UniversitasLampung, tth
- Mudjiarto dan Aliaras Wahid, *Membangun Karakter dan Kepribadian Kewirausahaan*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2006
- Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press, 2012
- Otto Soemarwoto, *Analisis Mengenai Dampak Lingkungan*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2014
- Philipus M, Hadjon . *Pengantar Hukum Perizinan*. Surabaya: Yuridika, 1993
- R. Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007
- Ridwan. HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Cet ke 2, Yogyakarta, tth
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2006
- Ridwan HR, *Hukum Adminstrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers 2006
- Satjibto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum*, Bandung : Sinar Baru, 2000
- Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung 1996
- Sarwoto, *Dasar-dasar Organisasi dan Management*, Ghalia Indonesia Jakarta, tth
- Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, Universitas Akma Jaya Yogyakarta, 2010
- Sri Wahyuni, S.H., M.Si, *Hukum Lingkungan*. CV. Forum Kerakyatan Perum Taman Dutamas/Blok H3/7 Pekanbaru, 0761-73487, Cetakan Pertama 2016
- Sri Pudiyatmo, *Perizinan Problem dan Upaya Pembinaan*, Bandung : Rezki Press,2007
- Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, 2008
- Sudikno Mertokusumo, *Meningkatkan Kesadaran Hukum Masyarakat*, Edisi Pertama Yogyakarta : Liberti, 1981

- Soejoedono Retno D dan Ekowati Handharyani. *Flu Burung*, Jakarta : Penebar Swadaya, 2006
- Sofyadi Cahyan, *Konsep Pembangunan Pertanian dan Peternakan Masa Depan*, Bogor: Badan Litbang Departemen Pertanian, 2003
- Sihombing, "*Teknik Pengelolaan Limbah Kegiatan/Usaha Peternakan. Pusat Penelitian Lingkungan Hidup Lembaga Penelitian*, Bogor: Institut Pertanian Bogor, 2000
- S.J. Fockema Andreae, *Rechtsgeleerd Handwoorbook*, Tweede Druk, J.B. Wolter Uitgeversmaatshappij N.V, Groningen , 1951
- Soerjono Soekanto, *Kesadaran hukum dan kepatuhan hukum*. Jakarta : Raja Grafindo Persada. 2002
- Sondang P. Siagian, *Administrasi Pembangunan*, Gunung Agung : Jakarta 1980
- Sujamto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Ghalia Indonesia : Jakarta 1983
- Sarwoto, *Dasar-dasar Organisasi dan Management*, Ghalia Indonesia Jakarta tth
- Sastrawijaya, *Pencemaran Lingkungan*, Jakarta: Rineka Cipta, 2009
- Th.G. Drupsteen, *pengantar Hukum Perizinan Lingkungan* (Disunting oleh Siti SundariRangkuti), (Surabaya: Fakultas Hukum Unair, Surabaya, 1992)
- Sf. Marbun, *Hukum Administrasi Negara II*. FH UIIPres : Yogyakarta 2013
- Saifullah, *Hukum Lingkungan*, (Malang: UIN Malang Press, tt.)
- Tri Akso Budi, *Waspada Flu Burung*, Yogyakarta: Kanisius, 2006
- Tjokroamidjojo, Bintoro, *Perencanaan Pembangunan*, Jakarta, Masagung,1993
- Victor M. Situmorang, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat* ,Jakarta, Rineka Cipta, 1999
- Victor M. Situmorang, Jusuf Juhir, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat*, penerbit Rineka Cipta, Jakarta 1994 cet-1
- Wahyuningtyas, E. *Dampak Keberadaan Peternakan Unggas Terhadap Perubahan Kehidupan Sosial Dan Ekonomi Masyarakat*, (Blitar : Citra Press 2008
- Wisnu Arya Wardhana, *Dampak Pencemaran Lingkungan*, Yogyakarta: Andi Offset, 2009

Zainudin, Ali. *Sosiologi Hukum*, Sinar Grafika:Jakarta, 2009

## **B. ARTIKEL, JURNAL DAN SKRIPSI**

Wery Indrawanm *et.all*, *Rumah Sakit Hewan Di Pontianak*, Jurnal Online: Volume 2 Nomor 1 Maret 2014

AditiaSyapriillah, “*Penegakan Hukum Administrasi Lingkungan Melalui Instrumen Pengawasan*”, Jurnal Bina Hukum Lingkungan, Vol.1, No.1, hlm 100

Jurnal, Galuh Cgandra Mustika Putri, *Syarat Izin Peternakan dan Kewajiban Pemegang Izin Usaha Peternakan (Studi Terhadap Undang-Undang Republik Indonesia No. 18 Tahun 2009 Tentang Peternakan Dan Kesehatan Hewan di Dinas Peternakan Kabupaten Trenggalek)* Program Sarjana Kementrian Pendidikan Dan Kebudayaan Universitas Brawijaya Fakultas Hukum Malang, 2013

Skripsi, Sadli Pagappong, *Analisa Keuntungan Pedagang Babi di Pasar Hewan Bolu Kecamatan Tallunglipu Kabupaten Toraja Utara*, Universitas Hasanuddin Makasar 2014

Skripsi, Sherly Jessica Tanuwidjaya, *Hubungan Antara Regulasi Pelarangan Pemotongan Ternak Sapi Betina Produktif Terhadap Program Penyelenggaraan Pangan Di Indonesia*, Program Sarjana Universitas katolik Parahyangan Fakultas Hukum, Bandung, 2018

Skripsi, Rahmad Priadi, *Dampak Peternakan Bebek Terhadap Lingkungan Dalam Perspektif Ekonomi Syar’ah (Studi di Desa Banjar Sari Kecamatan Metro Utara Kota Metro)* Institut Agama Uslam Negeri (IAIN) Metro Lampung 2017

Seperti dikutip dalam Sopi, *Pengaruh Pengawasan dan Penilaian Prestasi Kerja terhadap Motivasi Pegawai kantor Bea dan Cukai tipe Madya* Bandung, 2013

Skripsi, Adisti Ari Wardhani Margono, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Fluktuasi Harga Daging Babi Di Kecamatan Jogonalan Kabupaten Klaten Tahun 2004-2006*, Program Studi Pendidikan Ekonomi, Universitas Sanata Dharma Yogyakarta 2008

## **C. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Undang-Undang No. 6 Tahun 1976 Tentang Ternak

Undang-Undang Republik Indonesia No. 41 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 18 Tahun 2009 Tentang Peternakan Dan Kesehatan Hewan

Pembagian Urusan Pemerintahan Menurut Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 6 Tahun 2013 Tentang Pemberdayaan Peternakan

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 1977 Tentang Usaha Peternakan

Keputusan Menteri Pertanian Nomor : 423 /Kpts /OT.210 / 7 /2001 Tentang Pedoman Budidaya Pernak Babi Yang Baik (Good Farming Praktice)

Peraturan Daerah Kabupaten Kampar Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan dan Penertiban Peternakan Serta Kesehatan Hewan

Izin Usaha peternakan diterbitkan berdasarkan Komitmen sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

#### **D. INTERNET**

<https://jdih.setkab.go.id/PUUdoc/3035/pp0161977.htm> jum'at jam 19:53 tahun 2020

<https://pelayananpublik.id/2019/08/12/pengertian-sarana-dan-prasarana-fungsi-hingga-contohnya/> jum'at jam 4:51 tahun 2020

<https://www.psychologymania.com/2012/12/unsur-unsur-pengawasan-internal.html>. Jam 9:29 Hari Sabtu Tanggal 13 Juni Tahun 2020

<http://bloganakjahat.blogspot.com/2014/12/pengertian-kaidah-hukum-dan-norma-hukum.html> jum'at jam 3:53 tahun 2020

<https://ditjenpkh.pertanian.go.id/userfiles/regulasi/6a8cb84077d733d0a9caf26c78e61b87.pdf> Kamis 4 Juni Tahun 2020, Jam 14:27

<https://www.dictio.id/t/apa-yang-dimaksud-dengan-pengawasan-atau-controlling/14543/2>, Sabtu jam 20:22 Tahun 2020

<https://lyathesis.blogspot.com/2013/04/izin-lingkungan-dalam-kaitannya-dengan.html> Kamis 4 Juni 2020, Jam 14:53

<https://www.negarahukum.com/hukum/pengertian-perizinan.html>, sabtu jam 20:56 Tahun 2020

<https://id.wikipedia.org/wiki/Peternakan>, Sabtu jam 22;45 Tahun 2020

<http://ullunebe.blogspot.com/> sabtu jam 19:22 tahun 2020

<http://www.medialaskar.com/read-502-3298-2019-08-06-peternakan-babi-di-desa-pandaujayasiak-hulu-resahkan-warga-pemerintah-dimintasegera-bersikap.html> Selasa, 2 Juni Jam 12:29 Tahun 2020

<https://repositori.unud.ac.id/protected/storage/upload/repositori/97622450a7665979e42cd1b05eacd010.pdf>, Rabu tanggal 3 Juni Tahun 2020

[https://www.researchgate.net/profile/Muhammad\\_Daris\\_Hanifah/publication/325313510,Dampak\\_Aktifitas\\_Peternakan\\_Babi\\_Terhadap\\_Pencemaran\\_LingkunganDiDusun\\_Meijing\\_Wetan\\_Kecamatan\\_Gamping\\_Sleman\\_Yogyakarta/links/5b052bfa45851588c6d49d2d/Dampak-Aktifitas-Peternakan-Babi-Terhadap-Pencemaran-Lingkungan-Di-Dusun-Meijing-Wetan-Kecamatan-Gamping-Sleman-Yogyakarta.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Muhammad_Daris_Hanifah/publication/325313510,Dampak_Aktifitas_Peternakan_Babi_Terhadap_Pencemaran_LingkunganDiDusun_Meijing_Wetan_Kecamatan_Gamping_Sleman_Yogyakarta/links/5b052bfa45851588c6d49d2d/Dampak-Aktifitas-Peternakan-Babi-Terhadap-Pencemaran-Lingkungan-Di-Dusun-Meijing-Wetan-Kecamatan-Gamping-Sleman-Yogyakarta.pdf), Hari Selasa Jam 10:06 Tanggal 9 Juni 2020