

**PENGAWASAN DINAS PERTANIAN DAN  
PERIKANAN TERHADAP LARANGAN USAHA  
HEWAN TERNAK BERKAKI EMPAT  
(STUDI DI DINAS PERTANIAN DAN PERIKANAN KOTA  
MEDAN)**

**SKRIPSI**

*Diajukan Guna Memenuhi Salah Satu Syarat  
Untuk Memperoleh Gelar Sarjana Hukum  
Program Studi Ilmu Hukum*

**Oleh:**

**MUHAMMAD TEGUH AKBAR**  
NPM: 1306200201



**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA  
MEDAN  
2018**



MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI, PENELITIAN & PENGEMBANGAN  
**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**  
**FAKULTAS HUKUM**

Jalan Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474  
 Website : <http://www.umsu.ac.id> E-mail : [rektor@umsu.ac.id](mailto:rektor@umsu.ac.id)  
 Bankir : Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut

*Keperti, Cerdas dan Berprestasi*



**BERITA ACARA**  
**UJIAN MEMPERTAHANKAN SKRIPSI SARJANA**  
**BAGI MAHASISWA PROGRAM STRATA I**

Panitia Ujian Sarjana Strata I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dalam sidangnya yang diselenggarakan pada hari Jum'at, tanggal 28 September 2018, Jam 08.30 WIB sampai dengan selesai, setelah mendengar, melihat, memperhatikan menimbang:

**MENETAPKAN**

**NAMA** : MUHAMMAD TEGUH AKBAR  
**NPM** : 1306200201  
**PRODI/BAGIAN** : ILMU HUKUM/HUKUM ADMINISTRASI NEGARA  
**JUDUL SKRIPSI** : PENGAWASAN DINAS PERTANIAN DAN PERIKANAN TERHADAP LARANGAN USAHA HEWAN TERNAK BERKAKI EMPAT (Studi di Dinas Pertanian dan Perikanan Kota Medan)

**Dinyatakan** : ( A ) Lulus Yudisium dengan predikat Istimewa  
 ( ) Lulus Bersyarat, memperbaiki/Ujian Ulang  
 ( ) Tidak Lulus

Setelah lulus, dinyatakan berhak dan berwenang mendapatkan gelar Sarjana Hukum (SH) dalam BAGIAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA.

**PANITIA UJIAN**

Ketua

IDA HANIFAH, S.H., M.H  
 NIDN: 0003036001

Sekretaris

FAISAL, S.H., M.Hum  
 NIDN: 0122087502

**ANGGOTA PENGUJI:**

1. M. SYUKRAN YAMIN LUBIS, S.H., CN., M.Kn
2. NUR ALAMSYAH, S.H., M.H
3. HARISMAN, S.H., M.H
4. LAILATUS SURURIYAH, S.H., M.A



MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI, PENELITIAN & PENGEMBANGAN  
**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**  
**FAKULTAS HUKUM**

Jalan Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474  
Website : <http://www.umsu.ac.id> E-mail : [rektor@umsu.ac.id](mailto:rektor@umsu.ac.id)  
Bankir : Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## PENDAFTARAN UJIAN SKRIPSI

Pendaftaran Skripsi Sarjana Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Strata I bagi:

NAMA : MUHAMMAD TEGUH AKBAR  
NPM : 1306200201  
PRODI/BAGIAN : ILMU HUKUM/HUKUM ADMINISTRASI NEGARA  
JUDUL SKRIPSI : PENGAWASAN DINAS PERTANIAN DAN PERIKANAN TERHADAP LARANGAN USAHA HEWAN TERNAK BERKAKI EMPAT (Studi di Dinas Pertanian dan Perikanan Kota Medan)

PENDAFTARAN : Tanggal 25 September 2018

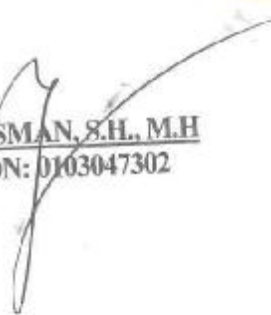
Dengan diterimanya Skripsi ini, sesudah lulus dari Ujian Komprehensif, penulis berhak memakai gelar:

**SARJANA HUKUM**  
**BAGIAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA**

Diketahui  
Dekan

  
**IDA HANIFAH, S.H., M.H**  
NIDN: 0003036001

Pembimbing I

  
**HARISMAN, S.H., M.H**  
NIDN: 0103047302

Pembimbing II

  
**LAILATUS SURURIYAH, S.H., M.A**  
NIDN: 0124048502



MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI, PENELITIAN & PENGEMBANGAN  
**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**  
**FAKULTAS HUKUM**

Jalan Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474  
Website : <http://www.umsu.ac.id> E-mail : [rektor@umsu.ac.id](mailto:rektor@umsu.ac.id)  
Bankir : Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut

*Agung, Berani dan Berprestasi*

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ


## LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING

NAMA : MUHAMMAD TEGUH AKBAR  
NPM : 1306200201  
PRODI/BAGIAN : ILMU HUKUM/HUKUM ADMINISTRASI NEGARA  
JUDUL SKRIPSI : PENGAWASAN DINAS PERTANIAN DAN PERIKANAN  
TERHADAP LARANGAN USAHA HEWAN TERNAK  
BERKAKI EMPAT (Studi di Dinas Pertanian dan Perikanan  
Kota Medan)

Disetujui Untuk Disampaikan Kepada  
Panitia Ujian

Medan, 19 Agustus 2018

Pembimbing I

  
HARISMAN, S.H., M.H  
NIDN: 0103047302

Pembimbing II

  
LAILATUS SURURIYAH, S.H., M.A  
NIDN: 0124048502

## PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : M. Teguh Akbar  
NPM : 1306200201  
Program : Strata – I  
Fakultas : Hukum  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Bagian : Hukum Administrasi Negara  
Judul : PENGAWASAN DINAS PERTANIAN DAN PERIKANAN TERHADAP LARANGAN USAHA HEWAN TERNAK BERKAKI EMPAT (Studi di Dinas Pertanian dan Perikanan Kota Medan)

Dengan ini menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi yang saya tulis ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Dan apabila ternyata di kemudian hari skripsi ini merupakan hasil plagiat atau merupakan karya orang lain, maka dengan ini saya menyatakan bersedia menerima sanksi akademik dari Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

Medan, September 2018

Saya yang menyatakan



M. TEGUH AKBAR

## **ABSTRAK**

### **PENGAWASAN DINAS PERTANIAN DAN PERIKANAN TERHADAP LARANGAN USAHA HEWAN TERNAK BERKAKI EMPAT (STUDI DI DINAS PERTANIAN DAN PERIKANAN KOTA MEDAN)**

**MUHAMMAD TEGUH AKBAR**  
**NPM: 1306200201**

Dinas Pertanian dan Perikanan Kota Medan adalah salah satu satuan lembaga daerah yang menangani masalah pertanian, perikanan dan juga peternakan yang tentunya di wilayah Kota Medan. Salah satu hal yang menjadi sorotan bagi Dinas Pertanian dan Perikanan ialah terkait usaha hewan ternak berkaki empat. Terhadap hal itu telah terdapat peraturan perundang-undangan yang mengatur terkait pelarangan usaha hewan ternak berkaki empat di Kota Medan, baik dalam bentuk undang-undang, peraturan daerah maupun peraturan walikota. Akan tetapi untuk peraturan pelarangan yang dimaksud masih menjadi persoalan di berbagai aspek, termasuk penerapannya. Maka dari itu persoalan menjadi lebih tampak ketika Dinas Pertanian dan Perikanan Kota Medan akan melakukan pengawasan terhadap implementasi pelarangan usaha hewan berkaki empat.

Tujuan penelitian ini untuk mengetahui aturan, bentuk pengawasan, serta hambatan yang dialami Dinas Pertanian dan Perikanan Kota Medan dalam pelarangan usaha hewan berkaki empat di Kota Medan. Penelitian yang dilakukan adalah penelitian yuridis empiris yang diambil dari data primer melalui wawancara dengan pihak Dinas Pertanian dan Perikanan Kota Medan dan data sekunder dengan mengolah data dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

Berdasarkan hasil penelitian diketahui bahwa aturan hukum dalam larangan usaha ternak hewan berkaki empat di Kota Medan diatur dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2004 tentang Perizinan Usaha Pertanian dan Peternakan serta Peraturan Walikota Nomor 26 Tahun 2013 tentang Larangan Usaha Ternak Hewan Berkaki Empat di Kota Medan. Dan pengawasan yang dilakukan secara garis besar pengawasan itu bisa dikatakan dalam bentuk penetapan standart operasional, penertiban dan tindak lanjut ataupun sanksi. Pada pokoknya hambatan yang dialami Dinas Pertanian dan Perikanan dapat dikatakan berasal dari kurangnya kaidah hukum yang berlaku, petugas/sumber daya manusia, sarana/fasilitas, sistem pengawasan dan kurangnya koordinasi dalam pengawasan.

Kata kunci: Pengawasan, Dinas Pertanian dan Perikanan, Larangan Usaha, Hewan Ternak Berkaki Empat.

## KATA PENGANTAR



*Bismillahirrahmanirrahim*

**Assalamualaikum Wr. Wb.**

Puji syukur penulis sampaikan kepada Allah SWT yang Maha Pengasih lagi Penyayang atas segala rahmat dan karuniaNya sehingga dapat menyelesaikan tulisan ini. Shalawat beriring salam penulis ucapkan kepada Junjungan Nabi Muhammad SAW yang membawa ajaran Islam ke permukaan bumi serta membawa dunia ini ke zaman yang terang benderang.

Skripsi merupakan salah satu persyaratan bagi setiap mahasiswa yang ingin menyelesaikan studinya di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Sehubungan dengan itu, disusun skripsi yang berjudul: **PENGAWASAN DINAS PERTANIAN DAN PERIKANAN TERHADAP LARANGAN USAHA HEWAN TERNAK BERKAKI EMPAT (STUDI DI DINAS PERTANIAN DAN PERIKANAN KOTA MEDAN).**

Hasil penelitian berupa skripsi ini, bukanlah semata-mata buah fikiran dari penulis sendiri, akan tetapi skripsi ini tidak terlepas dari dukungan berbagai pihak yang turut membantu memberikan masukan. Kiranya kepada kesempatan ini ingin disampaikan rasa terima kasih kepada:

1. Bapak **Dr. Agussani, M.AP.** sebagai Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
2. Ibu **Ida Hanifah, SH., M.H.** sebagai Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

3. Bapak **Faisal, S.H., M.Hum**, dan Bapak **Zainuddin, S.H., M.H** sebagai Wakil Dekan I dan Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
4. Bapak **Dr. Adi Mansar, S.H., M.Hum**. sebagai Dosen Pembimbing I yang telah memberikan bimbingan dan arahan dalam penulisan Skripsi ini hingga selesai.
5. Bapak **Faisal Riza, S.H., M.H** sebagai Dosen Pembimbing II, yang dengan penuh perhatian telah memberikan dorongan, bimbingan dan saran sehingga skripsi ini selesai.
6. Seluruh staf pengajar Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
7. Abang dan Kakak Biro Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

Selanjutnya ucapan terima kasih yang tiada terhingga penulis ucapkan kepada kedua orang tua penulis ayahanda dan ibunda, serta teman-teman seperjuangan lainnya yang ikut memberikan bantuan dan semangat dalam pengerjaan Skripsi ini. Semoga Tuhan yang Maha Esa membalas kebaikan kalian semua. Kepada semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu namanya, tiada maksud mengecilkan arti pentingnya bantuan dan peran mereka, dan untuk itu disampaikan ucapan terima kasih yang setulus-tulusnya.

Akhirnya, tiada gading yang retak, retaknya gading karena alami, tiada orang yang tak bersalah, kecuali Tuhan yang Maha Esa. Mohon maaf atas segala kesalahan selama ini, begitupun disadari bahwa skripsi ini jauh dari sempurna.



Untuk itu, diharapkan ada masukan yang membangun kesempurnaannya. Terima kasih semua, tiada lain yang diucapkan selain kata semoga kiranya mendapat balasan dari Tuhan yang Maha Esa dan mudah-mudahan semuanya selalu dalam lindungan Tuhan yang Maha Esa, Amiin. Sesungguhnya Tuhan mengetahui akan niat baik hamba-hambanya. Semoga segenap ilmu yang telah diajarkan dan didapatkan akan member manfaat bagiku, keluargaku, nusa dan bangsa.

Wassalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Medan, 17 Januari 2018

Hormat saya,

Peneliti,

**MUHAMMAD TEGUH AKBAR**

## DAFTAR ISI

<b>ABSTRAK</b> .....	i
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	ii
<b>DAFTAR ISI</b> .....	iv
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	1
A. Latar Belakang .....	1
1. Rumusan Masalah .....	7
2. Manfaat Penelitian .....	7
B. Tujuan Penelitian .....	7
C. Metode Penelitian .....	8
1. Sifat Penelitian .....	8
2. Sumber Data .....	9
3. Alat Pengumpul Data .....	10
4. Analisis Data .....	10
D. Defenisi Operasional .....	11
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	12
A. Pemerintah Daerah .....	12
1. Dasar Hukum Pemerintah Daerah .....	14
2. Hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah .....	18
B. Pengawasan .....	20
C. Izin Usaha Peternakan .....	26
D. Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik .....	30
<b>BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN</b> .....	39
A. Aturan Hukum Larangan Usaha Hewan Ternak Berkaki Empat .....	39

B. Pengawasan Dinas Pertanian dan Perikanan Terhadap Larangan Usaha Hewan Ternak Berkaki Empat Di Kota Medan .....	55
C. Hambatan Dinas Pertanian dan Perikanan Dalam Melakukan Pengawasan Terhadap Larangan Usaha Hewan Ternak Berkaki Empat Di Kota Medan .....	72
<b>BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN .....</b>	<b>80</b>
A. Kesimpulan .....	80
B. Saran .....	81

#### **DAFTAR PUSTAKA**

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bertujuan untuk mendorong lebih terciptanya daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam mensejahterakan masyarakat, baik melalui peningkatan pelayanan publik maupun melalui peningkatan daya saing daerah.

Tujuan lainnya adalah untuk memacu sinergi dalam penyelenggaraan urusan konkuren pemerintahan daerah dengan pemerintah pusat, yang dimulai dari pemetaan urusan pemerintahan wajib nonpelayanan dasar dan urusan pemerintahan pilihan yang akan menjadi prioritas daerah dalam pelaksanaan otonominya. Melalui pemetaan tersebut akan tercipta sinergi kementerian/lembaga pemerintah non kementerian (K/L) yang urusan pemerintahannya didesentralisasikan ke daerah.

Sinergi urusan pemerintahan akan melahirkan sinergi kelembagaan antara pemerintah pusat dan daerah karena setiap K/L dapat mengidentifikasi pemangku kepentingan (*stakeholder*) di tingkat provinsi dan kabupaten/kota secara nasional. Sinergi urusan pemerintahan dan kelembagaan tersebut akan menciptakan sinergi dalam perencanaan pembangunan antara K/L dengan daerah untuk mencapai target nasional.

Manfaat lanjutannya adalah terciptanya penyaluran bantuan yang terarah dari K/L terhadap daerah-daerah yang menjadi *stakeholder* utamanya untuk akselerasi realisasi target nasional tersebut. Lebih jauh lagi dari hasil pemetaan tersebut, penetapan intensitas pelayanan urusan wajib nondasar dan prioritas urusan pilihan ditetapkan dengan peraturan menteri (rekomendasi Menteri Dalam Negeri).

Hasil ini menjadi dasar bagi K/L teknis terkait dalam melakukan pengawasan dan pembinaan teknis, dan menjadi dasar bagi daerah dalam menentukan tipologi kelembagaan, perencanaan, dan penganggarannya ke depan. Penataan kewenangan mengamanatkan perubahan yang signifikan terhadap pembentukan perangkat daerah, dengan prinsip tepat fungsi dan tepat ukuran (*rightsizing*) berdasarkan beban kerja yang sesuai dengan kondisi nyata di masing-masing daerah.

Penataan perangkat daerah didasarkan pada asas efisiensi, efektivitas, pembagian habis tugas, rentang kendali, tata kerja yang jelas, fleksibilitas, urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, dan intensitas urusan pemerintahan dan potensi daerah. Penetapan perangkat daerah seoptimal mungkin sesuai dengan kebutuhan nyata dan kemampuan daerah masing-masing serta dapat optimal dalam koordinasi, integrasi, sinkronisasi, dan simplifikasi serta komunikasi kelembagaan antara pusat dan daerah sesuai kewenangannya.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Edison. 2016. Perwujudan Pelaksanaan Urusan Pemerintahan Bidang Pertanian: Peran Kementerian/Lembaga Dan Pemerintah Daerah (*Implementation of Government Affairs in the Field of Agriculture: The Role of Ministry/Institution and Local Government*). (Jurnal). Direktorat Sinkronisasi Urusan Pemerintah Daerah I, Ditjen Bina Pembangunan Daerah Nomor. 0.3, halaman 28.

Pemerintah daerah berwenang dalam menetapkan suatu aturan dalam hal penyelenggaraan peternakan di daerah. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, terdapat 6 urusan pemerintahan absolut yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan 32 urusan pemerintahan konkuren yang terdiri atas 24 urusan pemerintahan wajib dan 8 urusan pemerintahan pilihan yang dibagi antara pemerintah pusat, daerah provinsi, dan daerah kabupaten/kota. Dari 24 urusan pemerintahan wajib dibagi dalam 6 urusan pemerintahan wajib yang terkait pelayanan dasar dan 18 urusan pemerintahan wajib yang tidak terkait pelayanan dasar.

Terkait dengan urusan pemerintah daerah di bidang peternakan termasuk kedalam suburusan bidang pertanian sebagaimana terdapat dalam lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 terdiri atas tujuh urusan yang dibagi antara pusat, provinsi dan kabupaten/kota, yaitu sarana pertanian, prasarana pertanian, kesehatan hewan dan kesehatan masyarakat *veteriner*, pengendalian dan penanggulangan bencana pertanian, perizinan usaha pertanian, karantina pertanian, dan varietas tanaman.

Pasal 19 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan disebutkan bahwa:

Setiap orang yang melakukan budi daya ternak wajib mencukupi kebutuhan pakan dan kesehatan ternaknya, pemerintah dan pemerintah daerah membina pelaku usaha peternakan untuk mencukupi dan memenuhi kebutuhan pakan yang baik untuk ternaknya, untuk memenuhi kebutuhan yang baik sebagaimana dimaksud pada ayat (2), pemerintah membina pengembangan industri premiks dalam negeri.

Hewan adalah semua binatang baik dipelihara maupun tidak dipelihara, kemudian ternak adalah hewan peliharaan yang kehidupannya yakni mengenai tempat perkembangbiakannya serta manfaatnya diatur dan diawasi oleh manusia serta dipelihara khusus sebagai penghasil bahan-bahan dan jasa-jasa yang berguna bagi kepentingan hidup manusia. Selanjutnya bahwa pemeliharaan kesehatan hewan merupakan faktor penentu dalam usaha pengembangan hewan, peningkatan produksi untuk mencukupi kebutuhan manusia akan protein hewani.

Menurut Pasal 2 Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 8 Tahun 2004 tentang Perizinan Usaha Pertanian dan Peternakan dinyatakan:

1. Bahwa dalam rangka meningkatkan pengamanan konsumsi masyarakat yang berasal dari usaha pertanian dan peternakan perlu dilakukan pengawasan kesehatan masyarakat (*Veteriner*), pengawasan kesehatan hewan, pengawasan kesejahteraan hewan serta pengawasan kesehatan hewan serta pengawasan kelayakan komoditi pertanian yang secara langsung maupun tidak langsung mempengaruhi kesehatan manusia;
2. Bahwa untuk maksud tersebut pada ayat (1) di atas, maka Pemerintah Kota Medan melakukan pengawasan dan pengendalian secara kesinambungan terhadap setiap usaha pertanian dan peternakan yang dilakukan oleh orang pribadi maupun badan; dan
3. Pengawasan dan pengendalian ditetapkan dalam bentuk perizinan dan tanda daftar sesuai dengan kriteria dan klasifikasi yang ditetapkan dalam peraturan daerah ini.

Pedoman perizinan dan pendaftaran usaha peternakan ini dimaksudkan untuk memberikan pedoman bagi aparatur yang bertugas dibidang pelayanan perizinan, pembinaan dan pengawasan usaha peternakan di Kabupaten/Kota dengan tujuan untuk mempermudah dan memberikan kepastian usaha dibidang peternakan.

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.

Pada Tahun 2013, Pemerintah Kota Medan mengeluarkan Peraturan Walikota Medan Nomor 26 Tahun 2013 tentang Larangan Usaha Peternakan Hewan Berkaki Empat. Dikeluarkannya peraturan walikota tersebut adalah untuk menanggulangi pencemaran lingkungan akibat dari usaha ternak seperti *feces*, urin, sisa pakan, serta air dari pembersihan ternak dan kandang menimbulkan pencemaran yang memicu protes dari warga sekitar.

Berkenaan dengan hal tersebut, maka upaya mengatasi limbah ternak yang selama ini dianggap mengganggu karena menjadi sumber pencemaran lingkungan perlu ditangani dengan cara yang tepat sehingga dapat memberi manfaat lain berupa keuntungan ekonomis dari penanganan tersebut. Penanganan limbah ini diperlukan bukan saja karena tuntutan akan lingkungan yang nyaman tetapi juga karena pengembangan peternakan mutlak memperhatikan kualitas lingkungan, sehingga keberadaannya tidak menjadi masalah bagi masyarakat di sekitarnya.

Dinas Pertanian dan Perikanan Kota Medan sebagai salah satu Satuan Kerja Perangkat Daerah Kota Medan (SKPD) yang bertugas menangani masalah



kelautan, peternakan dan pertanian di Kota Medan. Berdasarkan Peraturan Walikota Medan Nomor 26 Tahun 2013 tentang Larangan Usaha Ternak Hewan Berkaki Empat, Dinas Pertanian dan Perikanan Kota Medan berkedudukan sebagai pengawas dalam pelaksanaan larangan usaha hewan ternak berkaki empat di Kota Medan. Sejak dibelakukannya peraturan Walikota Medan tersebut sampai dengan saat ini, masih terdapat beberapa masyarakat yang melakukan usaha ternak hewan kaki empat di Kota Medan yaitu hewan ternak babi. Terdapat beberapa titik usaha ternak oleh masyarakat di Kota Medan yaitu ternak babi di kawasan jalan Pendidikan Kelurahan Binjai dan Tegal Sari II dan Pasar Merah Timur, Kecamatan Medan Area, Perumnas Mandala serta di Jalan Gelas Gg Mangkok.

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis tertarik meneliti terkait aturan yang digunakan dalam larangan usaha hewan ternak berkaki empat terutama terkait pengawasannya, sehingga dengan itu mengangkat penelitian berjudul: **Pengawasan Dinas Pertanian dan Perikanan Terhadap Larangan Usaha Hewan Ternak Berkaki Empat (Studi di Dinas Pertanian dan Perikanan Kota Medan).**

## **1. Rumusan Masalah**

- a. Bagaimana aturan hukum larangan usaha hewan ternak berkaki empat?
- b. Bagaimana pengawasan Dinas Pertanian dan Perikanan terhadap larangan usaha hewan ternak berkaki empat di Kota Medan?
- c. Bagaimana hambatan Dinas Pertanian dan Perikanan dalam melakukan pengawasan terhadap larangan usaha hewan ternak berkaki empat di Kota Medan?

## **2. Manfaat Penelitian**

Adapun dalam penelitian ini tentunya dapat diharapkan nantinya dapat memberikan manfaat yaitu sebagai berikut:

### **a. Secara Teoritis**

Hasil penelitian skripsi ini diharapkan dapat menjadi sumber pengetahuan dan dapat bermanfaat bagi perkembangan ilmu hukum di Indonesia khususnya perkembangan hukum administrasi negara.

### **b. Secara Praktis**

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dan berguna bagi pihak masyarakat luas, pihak Pemerintah Daerah Kota Medan dalam hal untuk mengetahui pengawasan Dinas Pertanian dan Perikanan terhadap larangan usaha hewan ternak berkaki empat.

## **B. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui aturan hukum larangan usaha hewan ternak berkaki empat;
2. Untuk mengetahui pengawasan Dinas Pertanian dan Perikanan terhadap larangan usaha hewan ternak berkaki empat di Kota Medan;
3. Untuk mengetahui hambatan Dinas Pertanian dan Perikanan dalam melakukan pengawasan terhadap larangan usaha hewan ternak berkaki empat di Kota Medan.

## C. Metode Penelitian

### 1. Sifat Penelitian

Sifat penelitian skripsi ini adalah deskriptif analitis, yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara menguraikan keseluruhan pokok permasalahan yang dibahas dalam skripsi sebagaimana yang dikemukakan dalam rumusan masalah, terlebih dahulu dihubungkan yang telah ada, baik diperoleh dari lapangan dan sumber kepustakaan.<sup>2</sup>

Metode pendekatan yang digunakan untuk melakukan penelitian dalam pembahasan skripsi ini adalah metode pendekatan yuridis empiris yaitu penelitian hukum yang berfungsi untuk melihat hukum dalam artian nyata dan meneliti bagaimana bekerjanya hukum dilingkungan masyarakat.<sup>3</sup> Penelitian dalam skripsi ini dilakukan dengan studi lapangan dan wawancara di Dinas Pertanian dan Perikanan Kota Medan. Studi ini dilakukan dengan tetap berpedoman kepada ketentuan hukum dan peraturan undang-undang yang berlaku.

### 2. Sumber Data

Menurut Tampil Ashari dalam metode penelitian yuridis empiris atau yuridis sosiologis sumber data yang digunakan adalah data primer yang diperoleh di lapangan selain juga meneliti data sekunder dari perpustakaan.<sup>4</sup> Oleh karena itu, sumber data yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah sumber data

---

<sup>2</sup> Ida Hanifah, dkk. 2015. *Pedoman Penulisan Skripsi*. Medan: Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, halaman 5

<sup>3</sup> Admin, "Metode Penelitian Hukum Empiris dan Normatif", melalui <http://www.idtesis.com>, diakses Selasa, 12 Juni 2017, Pukul 20.16 wib.

<sup>4</sup> Tampil Ashari. 2011. *Metodologi Penelitian Hukum: Penulisan Skripsi*. Medan: Multi Grafik Medan, halaman 23.

primer yaitu sumber data yang diperoleh langsung dari lokasi penelitian (*field research*) serta meneliti data skunder yang terdiri dari:

- a. Bahan hukum primer yang dipakai dalam penelitian ini berupa Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Ternak dan Kesehatan Hewan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2014 tentang Pemasukan Ternak Dan/Atau Produk Hewan Dalam Hal Tertentu Yang Berasal Dari Negara Atau Zona Dalam Suatu Negara Asal Pemasukan, dan Peraturan Walikota Medan Nomor 26 Tahun 2013 tentang Larangan Usaha hewan ternak berkaki empat;
- b. Bahan hukum sekunder yang dipakai dalam penulisan berupa bacaan yang relevan dengan materi yang diteliti seperti, buku-buku tentang hukum pidana dan karya ilmiah; dan
- c. Bahan hukum tersier berupa bahan-bahan yang diberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dengan menggunakan kamus hukum dan *website*.

### **3. Alat Pengumpul Data**

Alat pengumpul data dalam penelitian ini adalah melalui menggunakan metode wawancara dengan Ikhsar Risyad Marbun, Kepala Dinas Pertanian dan Perikanan Kota Medan yang membidangi pengawasan ternak di Kota Medan serta studi dokumen (kepustakaan) yang bertujuan untuk mendapatkan data dan informasi berkaitan dengan judul skripsi yang sedang diteliti.

#### 4. Analisis Data

Analisis data adalah merupakan tahap yang paling penting dan menentukan dalam penulisan skripsi. Melalui proses penelitian itu diadakan analisa dan konstruksi terhadap data yang telah dikumpulkan dan diolah.<sup>5</sup>Data yang diperoleh dari studi lapangan (*field research*) dan studi kepustakaan dikumpulkan serta diurutkan kemudian diorganisasikan dalam satu pola, kategori, dan uraian dasar. Sehingga dapat diambil sebuah pemecahan masalah yang akan diuraikan dengan menggunakan analisis kualitatif.

#### D. Definisi Operasional

1. Pengawasan adalah salah satu fungsi organis manajemen, yang merupakan proses kegiatan pemimpin untuk memastikan dan menjamin bahwa tujuan dan sasaran serta tugas organisasi akan dan telah terlaksana dengan baik sesuai dengan rencana, kebijakan, instruksi, dan ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan dan yang berlaku.
2. Dinas Pertanian dan Perikanan Kota Medan adalah salah satu satuan lembaga daerah yang menangani masalah pertanian, perikanan dan juga peternakan;
3. Larangan usaha adalah larangan melalui peraturan perundang-undangan melakukan suatu usaha.
4. Ternak hewan adalah segala urusan yang berkaitan dengan sumber daya fisik, benih, bibit dan/atau bakalan, pecan, alat atau mesin peternakan,

---

<sup>5</sup> Soerjono Soekamto I. 2014. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, halaman 1.

budidaya ternak, panen, pasca panen, pengolahan, pemasaran, dan pengusahaannya.

5. Ternak berkaki empat adalah ternak yang mempunyai jumlah kaki 4 (empat), seperti kambing/domba, babi, sapi/lembu, kerbau, kuda, kelinci dan rusa.



## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Pemerintah Daerah**

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang (Pasal 18 ayat (1) UUD Tahun 1945), sebagai pelaksanaan dari ketentuan tersebut maka diundangkanlah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kewenangan untuk daerah kabupaten dan kota didasarkan pada asas desentralisasi saja dalam wujud otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab.

Kewenangan otonomi yang luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan kecuali kewenangan di bidang politik, luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lainnya yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah, di samping itu keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi.

Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah pusat dan dengan pemerintah daerah lainnya. Hubungan ini meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum,

pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang dilakukan secara adil dan selaras. Hubungan-hubungan ini akan menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antar sesama pemerintahan. Hubungan administrasi adalah hubungan yang terjadi sebagai konsekuensi kebijakan penyelenggaraan pemerintah daerah yang merupakan satu kesatuan dalam penyelenggaraan.

Negara dapat diartikan sebagai suatu organisasi manusia atau kumpulan manusia yang berada di bawah suatu pemerintahan yang sama. Pemerintah dalam hal ini sebagai alat untuk bertindak demi kepentingan rakyat untuk mencapai tujuan organisasi negara antara lain kesejahteraan, pertahanan, keamanan, tata tertib, keadilan, kesehatan dan lain-lain. Untuk dapat bertindak dengan sebaik-baiknya demi mencapai tujuan tersebut, pemerintah mempunyai wewenang yang mana wewenang tersebut dibagikan lagi kepada alat-alat kekuasaan negara, agar tiap sektor tujuan negara dapat dikerjakan secara bersama. Berkenaan dengan pembagian wewenang ini maka terdapat suatu pembagian tugas negara kepada alat-alat kekuasaan negara di dalam menyelenggarakan tugas-tugas yang diberikan oleh konstitusi kepada pemerintah sesuai dengan amanat konstitusi dari negara yang bersangkutan.<sup>6</sup>

Kata pemerintahan adalah terjemahan dari *government* atau *bestuur* (Belanda) yang secara umum memang bertugas untuk menyelenggarakan kesejahteraan rakyat (*welfarestate*). Di bagian lain Solly dalam buku Nomensen Sinamo bahwa istilah pemerintah atau pemerintahan itu meliputi tiga pengertian yang tidak sama yaitu:

1. Pemerintah sebagai gabungan dari semua badan kenegaraan yang berkuasa memerintah dalam arti yang luas, jadi termasuk semua badan-badan kenegaraan yang bertugas yang menyelenggarakan kesejahteraan umum, badan-badan kenegaraan yang dipercaya membuat peraturan, badan

---

<sup>6</sup> Nomensen Sinamo. 2012. *Hukum Tata Negara Suatu Kajian Kritis tentang Kelembagaan Negara*. Jakarta: Permata Aksara, halaman 151.



kenegaraan yang bertugas mempertahankan peraturan, dan badan-badan negara yang bertugas mengadili;

2. Pemerintah sebagai gabungan badan-badan kenegaraan yang tertinggi ataupun suatu badan tertinggi yang berkuasa memerintah diwilayah suatu negara, misalnya raja, presiden, kaisar, dan lain-lain; dan
3. Pemerintah dalam arti kepala negara (Presiden) bersama-sama dengan Menteri-Menterinya yang berarti organ eksekutif yang biasa disebut dengan dewan menteri dan kabinet.<sup>7</sup>

Karena kompleknya atau luasnya tugas-tugas dan urusan pemerintahan itu kemudian muncul gagasan untuk membagi atau mendistribusikan sebagian kekuasaan itu ke daerah yang kemudian secara konstitusional lahirnya pemerintahan daerah.

Pemerintah daerah merupakan bagian yang integral dalam sistim politik dan pembangunan nasional sehingga garis politik dan perundang-undangan mengenai pemerintah di daerah ini harus konsisten dengan wawasan dan sistim politik nasional.<sup>8</sup>

#### 1. Dasar Hukum Pemerintah Daerah

Pemerintah daerah dapat diartikan sebagai hak, wewenang, dan kewajiban yang diberikan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan

---

<sup>7</sup>*Ibid.*, halaman 152.

<sup>8</sup>Solly. 2008. *Hukum Tata Negara*. Bandung: Mandar Maju, halaman 155.

terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Perubahan yang menonjol dalam pelaksanaan Otonomi Daerah ini adalah antara lain:

- a. Struktur Organisasi Tata laksana;
- b. Pada masa era orde baru dan digantikan dengan era reformasi menimbulkan perubahan yaitu beralihnya sistim pemerintahan yang awalnya sentralistik-otoritarian, beralih pada desentralis;
- c. Perubahan otonomi daerah berpengaruh terhadap pemilihan umum, yaitu dari perubahan cara memilih yang semula dicoblos menjadi dicentang kemudian ukuran surat suara yang terlalu besar seakan-akan menggambarkan bahwa pemilu tidak memudahkan masyarakat untuk menentukan siapa yang akan menjadi pengemban amanah mereka;
- d. Dalam masa demokrasi, pemuda tidak hanya turut aktif dalam menyampaikan aspirasi politik pemuda dalam pemilu namun berpartisipasi dalam mensosialisasikan esensi pemilu itu sendiri kepada pemuda lainnya yang berpandangan sempit tentang pemilu seharusnya dapat dilakukan untuk meningkatkan kesadaran politik masyarakat pada umumnya, khususnya pemuda;

- e. Dalam kasus perubahan sosial pada institusi pemerintahan, perubahan materi lebih cepat daripada perubahan non-material, berupa penataan ulang struktur birokrasi Pemerintah Daerah;
- f. Terjadi perubahan pola interaksi dalam mekanisme pemerintahan karena struktur birokrasi yang terkait satu sama lain. Hal ini terjadi karena adanya perampingan dinas; dan
- g. Sesudah otonomi mengalami pemecahan dua bidang dari seksi pelayanan dan rehabilitasi yaitu menjadi seksi penyantunan dan rehabilitasi dan penyaluran dan pembinaan lanjut.<sup>9</sup>

Dasar Hukum Pelaksanaan Otonomi Daerah terdapat dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Ketetapan MPR-RI, serta beberapa undang-undang, yaitu:

a. Undang-Undang Dasar

Sebagaimana telah disebut pada uraian sebelumnya yakni Undang-Undang Dasar 1945 merupakan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah. Pasal 18 UUD menyebutkan adanya pembagian pengelolaan pemerintahan pusat dan daerah. Pemberlakuan sistem otonomi daerah merupakan amanat yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Amandemen Kedua Tahun 2000 untuk dilaksanakan berdasarkan undang-undang yang dibentuk khusus untuk mengatur pemerintahan daerah. Undang-Undang Dasar Tahun 1945 pasca-amandemen itu mencantumkan permasalahan pemerintahan daerah dalam Bab VI, yaitu Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B.

---

<sup>9</sup> Nova Andari. "Dampak Bentuk Pemerintahan Desentralisasi", melalui <http://novaandriantnas.wordpress.com>, diakses Selasa, 20 November 2017, Pukul 00.15 wib.

Sistim otonomi daerah sendiri tertulis secara umum dalam Pasal 18 untuk diatur lebih lanjut oleh undang-undang.

b. Ketetapan MPR-RI

Tap MPR-RI Nomor XV/MPR/1998 tentang penyelenggaraan Otonomi Daerah: Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan Pusat dan Daerah dalam rangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

c. Undang-Undang

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah pada prinsipnya mengatur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang lebih mengutamakan pelaksanaan asas Desentralisasi. Hal-hal yang mendasar dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah mendorong untuk pemberdayaan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi DPRD. Namun, karena dianggap tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah, maka aturan baru pun dibentuk untuk menggantikannya. Pada 15 Oktober 2004, Presiden Megawati Soekarno putri mengesahkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang telah diamandemen menjadi Undang-undang nomor 12 Tahun 2008, dan terakhir Undang-Undang nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Berdasarkan peraturan perundang-undangan tersebut di atas tidak diragukan lagi bahwa pelaksanaan Otonomi Daerah memiliki dasar hukum yang

kuat. Tinggal permasalahannya adalah bagaimana dengan dasar hukum yang kuat tersebut pelaksanaan Otonomi Daerah bisa dijalankan secara optimal.

Wewenang Otonomi daerah sesuai dengan dasar hukum yang melandasi otonomi daerah, pemerintah daerah boleh menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Maksudnya, pelaksanaan pemerintahan yang dilakukan oleh pemerintah daerah masih berpatokan pada undang-undang pemerintah pusat.

## 2. Hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah

Peneliti jelaskan sebelumnya bahwa hubungan pemerintah pusat dan daerah lahir atas adanya pembatasan kekuasaan. Dewasa ini hubungan pemerintah pusat dan daerah yang ramai dibicarakan ialah hubungan pemerintah pusat negara federal dan negara kesatuan. Untuk lebih memahami hubungan tersebut, maka perlu dikaji terlebih dahulu bentuk negara federal dan kesatuan. Pada umumnya setiap negara memiliki bentuk negara yang sesuai dengan karakter dan filosofi bangsanya sehingga terdapat berbagai bentuk negara di dunia ini. Menurut beberapa teori modern, bentuk-bentuk negara modern yang terpenting dewasa ini adalah negara serikat atau federasi dan negara kesatuan atau unitarisme.

Hubungan dalam bidang kewenangan berkaitan dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas. Digolongkan sebagai otonomi luas apabila memenuhi ketentuan berikut: pertama, urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategori dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula. Kedua, apabila

sistim *supervise* dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan menguru rumah tangga daerahnya. Ketiga, sistim hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.<sup>10</sup> Sebagaimana ditentukan dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, pengecualian kewenangan yang ditentukan oleh pemerintah pusat, yaitu:

- a. Politik luar negeri;
- b. Pertahanan;
- c. Keamanan;
- d. Yustisi;
- e. Moneter dan fiskal nasional; dan
- f. Agama.

Penjelasan umum Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan urusan pemerintah adalah sebagai berikut:

- a. Urusan politik luar negeri misalnya mengangkat pejabat diplomatik dan menunjuk warga negara untuk duduk dalam jabatan lembaga internasional, menetapkan kebijakan luar negeri, melakukan perjanjian dengan negara lain, menetapkan kebijakan perdagangan luar negeri, dan sebagainya;
- b. Urusan pertahanan misalnya mendirikan dan membentuk angkatan bersenjata, menyatakan damai dan perang, menyatakan negara atau sebagian wilayah negara dalam keadaan bahaya, membangun dan mengembangkan sistim pertahanan negara dan persenjataan,

---

<sup>10</sup> Utang Rosidi. 2008. *Hukum Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press, halaman 147.

- menetapkan kebijakan untuk wajib militer, bela negara bagi setiap warga negara, dan sebagainya;
- c. Urusan keamanan misalnya mendirikan dan membentuk kepolisian negara, menetapkan kebijakan keamanan nasional, menindak setiap orang, kelompok atau organisasi yang kegiatannya mengganggu keamanan negara, dan sebagainya;
  - d. Urusan yustisi misalnya mendirikan lembaga peradilan, mengangkat hakim dan jaksa, mendirikan lembaga pemasyarakatan, menetapkan kebijakan kehakiman dan keimigrasian, memberikan grasi, amnesti, abolisi, membentuk undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, dan peraturan lain yang berskala nasional;
  - e. Urusan moneter dan fiskal nasional adalah kebijakan makro ekonomi, misalnya mencetak uang dan menentukan nilai mata uang, menetapkan kebijakan moneter, mengendalikan peredaran uang, dan sebagainya; dan
  - f. Urusan agama misalnya menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan, dan sebagainya.

Keenam urusan tersebut merupakan wewenang pemerintah daerah. Dengan demikian, urusan yang dimiliki oleh pemerintah daerah menjadi tidak terbatas. Daerah diberikan kewenangan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang sekira-kiranya mampu dilaksanakan oleh pemerintah daerah dan memiliki potensi untuk dikembangkan guna meningkatkan kesejahteraan rakyat.<sup>11</sup>

## **B. Pengawasan**

Istilah pengawasan dalam bahasa Inggris disebut *controlling*, yang oleh Dale sebagaimana di kutip Abdul Aziz dalam Winardi dikatakan bahwa: "... the

---

<sup>11</sup>*Ibid.*, halaman 149.

*modern concept of control ... provides a historical record of what has happened ... and provides data that enable the ... executive ... to take corrective steps ...*.<sup>12</sup>

Hal ini berarti bahwa pengawasan tidak hanya melihat sesuatu dengan seksama dan melaporkan hasil kegiatan mengawasi, tetapi juga mengandung arti memperbaiki dan meluruskannya sehingga mencapai tujuan yang sesuai dengan apa yang direncanakan. Dengan demikian, pengawasan pada hakikatnya merupakan tindakan membandingkan antara hasil dalam kenyataan (*dassein*) dengan hasil yang diinginkan (*das sollen*). Hal ini disebabkan karena antara kedua hal tersebut sering terjadi penyimpangan, maka tugas pengawasan adalah melakukan koreksi atas penyimpangan tersebut.<sup>13</sup>

Pengawasan merupakan fungsi manajerial yang keempat setelah perencanaan, pengorganisasian, dan pengarahan. Sebagai salah satu fungsi manajemen, mekanisme pengawasan di dalam suatu organisasi memang mutlak diperlukan. Pelaksanaan suatu rencana atau program tanpa diiringi dengan suatu sistem pengawasan yang baik dan berkesinambungan, jelas akan mengakibatkan lambatnya atau bahkan tidak tercapainya sasaran dan tujuan yang telah ditentukan.

1. Pengertian tentang pengawasan sangat beragam dan banyak sekali pendapat para ahli yang mengemukakannya, namun demikian pada prinsipnya kesemua pendapat yang dikemukakan oleh para ahli adalah sama, yaitu merupakan tindakan membandingkan antara hasil dalam kenyataan (*dassein*) dengan hasil yang diinginkan (*das sollen*), yang dilakukan dalam

---

<sup>12</sup> Abdul Azis, "Pengawasan Pembangunan Pemerintah Desa", melalui <http://103.28.23.163/wp-content/uploads/2015/06/>, diakses Minggu, 10 Desember 2017, Pukul 20.15 wib

<sup>13</sup> *Ibid.*



rangka melakukan koreksi atas penyimpangan yang terjadi dalam kegiatan manajemen. Konsep pengawasan dari Mockler di atas, menekankan pada tiga hal, yaitu harus adanya rencana, standar atau tujuan sebagai tolak ukur yang ingin dicapai;

2. Adanya proses pelaksanaan kerja untuk mencapai tujuan yang diinginkan;
3. Adanya usaha membandingkan mengenai apa yang telah dicapai dengan standar, rencana, atau tujuan yang telah ditetapkan: dan
4. Melakukan tindakan perbaikan yang diperlukan. Dengan demikian konsep pengawasan dari Mockler ini terlihat bahwa ada kegiatan yang perlu direncanakan dengan tolak ukur berupa kriteria, norma-norma dan standar, kemudian dibandingkan, mana yang membutuhkan koreksi ataupun perbaikan-perbaikan.<sup>14</sup>

Hal senada juga diungkapkan oleh Admosudirdjo sebagaimana dikutip Abdul Aziz yang mengatakan bahwa: Pada pokoknya *controlling* atau pengawasan adalah keseluruhan daripada kegiatan yang membandingkan atau mengukur apa yang sedang atau sudah dilaksanakan dengan kriteria, norma, standar atau rencana yang telah ditetapkan sebelumnya.<sup>15</sup>

Sistim pengawasan memegang peranan penting untuk memastikan bahwa segala sesuatu berjaan sesuai dengan mandat, visi, misi, tujuan, serta target organisasi. Sistim pengawasan memiliki dua tujuan utama yaitu akuntabilitas dan proses belajar. Dari sisi akuntabilitas, sistim pengawasan akan memastikan bahwa

---

<sup>14</sup>*Ibid.*

<sup>15</sup>*Ibid.*

dalam rangka memenuhi rasa keadilan. Dari sisi proses belajar, sistim pengawasan akan memberikan informasi tentang dampak dari program atau intervensi yang dilakukan, sehingga pengambil keputusan dapat belajar tentang bagaimana menciptakan program yang lebih efektif.<sup>16</sup>

Lembaga Administrasi Negara (LAN) pada Tahun 1996 memberikan pengertian pengawasan dalam organisasi pemerintahan yaitu:

Pengawasan adalah salah satu fungsi organis manajemen, yang merupakan proses kegiatan pemimpin untuk memastikan dan menjamin bahwa tujuan dan sasaran serta tugas organisasi akan dan telah terlaksana dengan baik sesuai dengan rencana, kebijakan, instruksi, dan ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan dan yang berlaku. Pengawasan sebagai fungsi manajemen sepenuhnya adalah tanggungjawab setiap pimpinan pada tingkat manapun. Hakikat pengawasan adalah untuk mencegah sedini mungkin terjadinya penyimpangan, pemborosan, penyelewengan, hambatan, kesalahan, dan kegagalan dalam pencapaian, tujuan dan sasaran serta pelaksanaan tugas organisasi.<sup>17</sup>

Pendapat Kootz, *et al* sebagaimana dikutip oleh Situmorang dan Juhir dalam buku Tutik Triwulan Tutik dan Ismu Gunadi Widodo yang mengklarifikasikan teknik pengawasan berdasarkan berbagai hal, yaitu:

1. Pengawasan langsung dan pengawasan tidak langsung
  - a. Pengawasan langsung adalah pengawasan yang di lakukan secara pribadi oleh pimpinan atau pengawas dengan mengamati, meneliti, memeriksa, mengecek sendiri secara “*on the spot*” di tempat pekerjaan, dan menerima laporan secara langsung pula dari pelaksana. Hal ini di lakukan dengan inspeksi;
  - b. Pengawasan tidak langsung diadakan dengan mempelajari laporan yang di terima dari pelaksana baik secara lisan maupun tertulis, mempelajari pendapat masyarakat dan sebagainya tanpa pengawasan “*on the spot*”.
2. Pengawasan preventif dan represif

---

<sup>16</sup>Tutik Triwulan Tutik dan Ismu Gunadi Widodo. *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*. Jakarta: Kencana, halaman 445.

<sup>17</sup>*Ibid.*, halaman 449.

- a. Pengawasan preventif, dilakukan melalui preaudit sebelum pekerjaan dimulai. Misalnya dengan mengadakan pengawasan terhadap persiapan-persiapan, rencana kerja, rencana anggaran, rencana penggunaan tenaga dan sumber lain;
  - b. Pengawasan represif dilakukan melalui *post-audit*, dengan pemeriksaan terhadap pelaksanaan di tempat (inspeksi), meminta laporan pelaksanaan dan sebagainya.
3. Pengawasan internal dan eksternal
- a. Pengawasan internal adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dalam organisasi itu sendiri. Pada dasarnya pengawasan harus dilakukan oleh pucuk pimpinan sendiri. Setiap impinan unit dalam organisasi pada dasarnya berkewajiban membantu pucuk pimpinan mengadakan pengawasan secara fungsional sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing;
  - b. Pengawasan eksternal adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat di luar organisasi sendiri, seperti halnya pengawasan di bidang keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan sepanjang meliputi seluruh aparatur negara dan Direktorat Jendral pengawasan keuangan negara terhadap departemen dan instansi pemerintahan lain.<sup>18</sup>

Keberhasilan suatu organisasi, baik yang berkiprah di sektor swasta maupun pemerintah umumnya ditentukan oleh cara pengelolaan yang baik, termasuk organisasi yang bertugas di lingkungan pengawasan. Perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengendalian merupakan fungsi pengelolaan yang berkaitan satu sama lain yang digunakan oleh pimpinan organisasi dalam mencapai tujuannya. Organisasi pengawasan dalam melaksanakan tugasnya perlu melakukan perencanaan kegiatan, pengorganisasian kegiatan dan sumber daya yang dimilikinya, pelaksanaan kegiatan yang telah direncanakan, dan pengendalian kegiatan sebagai umpan balik.

Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) bukan saja secara formal sebagai salah satu organ dari organisasi pemerintah yang berfungsi sebagai pengawas, namun sesuai karena tugas dan fungsinya APIP dapat digolongkan

---

<sup>18</sup>*Ibid.*, halaman 458.

sebagai organisasi profesi, yang mana APIP dituntut juga untuk memenuhi standar profesi yang mempersyaratkan jaminan kualitas hasil kegiatan pengawasan. Itulah sebabnya pada setiap fungsi manajemen selalu terkait dengan koordinasi dan sistem jaminan kualitas.<sup>19</sup>

Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara (KepMenPan) Nomor: 19 Tahun 1996 tentang Jabatan Fungsional Auditor dan Angka Kreditnya mendefinisikan pengawasan sebagai: Seluruh proses penilaian terhadap objek dan atau kegiatan tertentu yang bertujuan untuk memastikan, apakah tugas dan fungsi objek dan/atau kegiatan tersebut telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Dengan demikian, maka audit merupakan bagian dari aktivitas pengawasan yang melakukan pengujian atas kegiatan objek pengawasan, dengan cara membandingkan antara kondisi yang terjadi dengan kondisi yang seharusnya (kriteria).

Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1989 mendefinisikan pengawasan melekat (waskat), merupakan serangkaian pengendalian terus-menerus, oleh atasan langsung terhadap bawahannya secara preventif dan represif, agar tugas pokok dan fungsi bawahan tersebut berjalan secara efektif dan efisien sesuai dengan rencana kegiatan dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Pengawasan fungsional adalah pengawasan yang aktivitas pengawasannya dilakukan oleh aparat yang dimandatkan untuk melakukan pengawasan. Aparat pengawasan fungsional dapat digolongkan ke dalam aparat pengawasan fungsional ekstern dan aparat pengawasan fungsional intern. Aparat pengawasan

---

<sup>19</sup>Syamsuddin, dkk. 2007. *Manajemen Pengawasan (Edisi Keempat)*. Jakarta: Pusat Pendidikan dan Pelatihan Pengawasan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, halaman 7.

fungsional ekstern adalah aparat pengawasan yang berada di luar lingkup eksekutif (pemerintah), yaitu: Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sedangkan aparat pengawasan fungsional intern adalah aparat pengawasan yang berada di dalam lingkup eksekutif (pemerintah) seperti: Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Inspektorat Jenderal pada Departemen Kementerian, Inspektorat Utama/Inspektorat pada Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND), Badan Pengawas Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota. Pengawasan legislatif adalah pengawasan yang dilakukan oleh lembaga perwakilan rakyat (Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah), terhadap jalannya roda pemerintahan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Pengawasan masyarakat adalah pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat/publik secara individu maupun berkelompok seperti lembaga swadaya masyarakat. Pengawasan ini dapat dilakukan secara langsung maupun tidak langsung melalui berbagai sarana, seperti: mass media (cetak maupun elektronik), Kotak Pos 5000 sebagai sarana pengaduan masyarakat dan sarana lainnya. Kegiatan pengawasan masyarakat ini sering dikategorikan sebagai kontrol sosial.<sup>20</sup>

### **C. Izin Usaha Peternakan**

Dasar hukum izin usaha peternakan antara lain Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 18 Tahun

---

<sup>20</sup>*Ibid.*, halaman 7.

2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 27 Tahun 2009 tentang Pedoman Penetapan Izin Gangguan di Daerah.

Lembaga yang berwenang mengeluarkan izin usaha peternakan adalah Dinas Peternakan dimana seseorang apabila mempunyai usaha peternakan harus memperoleh izin usaha peternakan. Secara langsung pada bagian ini dapat dikatakan pihak yang berwenang mengeluarkan izin tersebut adalah Pemerintah. Hanya saja dalam hal yang demikian harus dapat dilihat izin yang bagaimanakah yang dimohonkan oleh masyarakat, sehingga dengan demikian akan dapat diketahui instansi pemerintah yang berwenang mengeluarkan izin tersebut. Misalnya izin keramaian atau izin mengeluarkan pendapat di muka umum, maka izin tersebut didapatkan melalui kepolisian setempat dimana keramaian akan dilakukan. Dalam kajian pihak-pihak yang berwenang mengeluarkan izin maka dasarnya yang perlu dikaji adalah kedudukan aparatur pemerintah yang melakukan tugasnya di bidang administrasi 27 negara pemberian izin kepada masyarakat.

Agar aparatur pemerintah sebagai bagian dari unsur administrasi 27 negara dapat melaksanakan fungsinya, maka kepadanya harus diberikan keleluasaan. Keleluasaan ini langsung diberikan oleh undang-undang itu sendiri kepada penguasa setempat. Hal seperti ini biasanya disebut dengan keleluasaan delegasi kepada pemerintah seperti Gubernur, Bupati/Walikota untuk bertindak atas dasar hukum dan/atau dasar kebijaksanaan. Di samping keleluasaan tersebut, kepada aparatur pemerintah selaku pelaksana fungsi dalam administrasi 27

negara juga diberikan suatu pembatasan agar pelaksanaan perbuatan-perbuatannya itu tidak menjadi apa yang disebut sebagai “*onrechtmatig overheeddaat*”.

Setidaknya perbuatan itu tidak boleh melawan hukum baik formil maupun materiil. Tidak boleh melampaui penyelewengan-kewenangan menurut undang-undang (*kompetentie*). Adapun bentuk-bentuk dari perbuatan administrasi 28 negara/Pemerintah itu dalam bentuk memberikan izin secara garis besar dapat dibagi atas:

1. Perbuatan membuat peraturan;
2. Perbuatan melaksanakan peraturan.

Menurut Van Poelje sebagaimana dikutip Victor Situmorang perbuatan administrasi 28 negara/Pemerintah itu adalah sebagai berikut:

1. Berdasarkan 28 negara (*Feitlijke handeling*);
2. Berdasarkan hukum (*recht handeling*);
3. Perbuatan hukum privat;
4. Perbuatan hukum 28 negara, yang kemudian perbuatan ini dapat dibagi

atas:

- a. Perbuatan hukum 28 negara yang sepihak
- b. Perbuatan hukum 28 negara yang berbagai pihak.<sup>21</sup>

Kemudian Amrah Muslimin mengatakan bahwa dalam bidang eksekutif ada dua macam tindakan/perbuatan administrasi 28 negara/pemerintah, yakni:

1. Tindakan-tindakan/perbuatan-perbuatan yang secara tidak langsung menimbulkan akibat-akibat hukum;

---

<sup>21</sup> Victor. 2010. *Dasar-Dasar Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Bina Aksara, halaman 4.

2. Tindakan-tindakan atau perbuatan-perbuatan yang secara langsung menimbulkan akibat-akibat hukum.<sup>22</sup>

Pendapat lain tentang perbuatan hukum dari administrasi 29 negara ini adalah seperti yang dikemukakan oleh Prajudi Admosudirjo. Menurutnya perbuatan itu dibagi ke dalam 4 (empat) macam perbuatan hukum administrasi 29 negara, yaitu:

1. Penetapan (*beschiking*)

Sebagai perbuatan sepihak yang bersifat administrasi 29 negara dilakukan oleh pejabat atau instansi penguasa (29 negara) yang berwenang dan berwajib khusus untuk itu. Perbuatan hukum tersebut harus sepihak (*eenzijdig*) dan harus bersifat administrasi 29 negara. Artinya realisasi dari suatu kehendak atau ketentuan undang-undang secara nyata kasual, individual.

2. Rencana (*Planning*).

Salah satu bentuk dari perbuatan hukum Administrasi Negara yang menciptakan hubungan-hubungan *hulcuin* (yang mengikat) antara penguasa dan para warga masyarakat.

3. Norma jabatan (*Concrete Normgeving*).

Merupakan suatu perbuatan hukum (*rechtshandeling*) dari penguasa administrasi 29 negara untuk membuat agar supaya suatu ketentuan undang-undang mempunyai isi yang konkret dan praktis serta dapat diterapkan menurut keadaan waktu dan tempat.

---

<sup>22</sup>*Ibid.*, halaman 5.



#### 4. Legislasi Semu (*Pseudo Weigeving*)

Penciptaan dari aturan-aturan hukum oleh pejabat administrasi 30 negara yang berwenang sebenarnya dimaksudkan sebagai garis-garis pedoman pelaksanaan *policy* (kebijaksanaan suatu ketentuan undang-undang) akan tetapi dipublikasikan secara meluas.<sup>23</sup>

Memperhatikan batasan, ruang lingkup serta perbuatan-perbuatan dari administrasi 30 negara di atas jelaslah bahwa Hukum Administrasi Negara itu adalah merupakan suatu perangkat ketentuan yang memuat sekaligus memberikan cara bagaimana agar organ-organ di dalam suatu organisasi yang lazim disebut 30 negara dapat melaksanakan fungsi dan kewenangannya demi terwujudnya suatu tujuan yang dikehendaki bersama. Dalam praktik kehidupan sehari-hari sering kita menyebutkan bahwa peristiwa-peristiwa pada saat kewenangan aparatur pemerintah itu direncanakan dan dilaksanakan sebagai suatu Keputusan Pemerintah.

#### **D. Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik**

Sejak dianutnya konsepsi *welfare state*, yang menempatkan pemerintah sebagai pihak yang bertanggung jawab terhadap kesejahteraan umum warga negara dan untuk mensejahterakan ini pemerintah diberi wewenang untuk campur tangan dalam segala lapangan kehidupan masyarakat, yang dalam campur tangan ini tidak saja berdasarkan pada peraturan perundang-undangan, tetapi dalam keadaan tertentu dapat bertindak tampak bersandar pada peraturan perundang-undangan,

---

<sup>23</sup> Prajudi Atmosudirdjo. 2008. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia, halaman 102.

tetapi berdasarkan inisiatif sendiri melalui *freies Ermessen*, ternyata menimbulkan kekhawatiran di kalangan warga negara. Karena dengan *freies ermessen* muncul peluang terjadinya benturan kepentingan antara pemerintah dan rakyat baik dalam bentuk *onrechmatig overheidsdaad*, *detournement de pouvoir*, maupun dalam bentuk *willekeur*, yang merupakan bentuk-bentuk penyimpangan tindakan pemerintahan yang mengakibatkan terampasnya hak-hak asasi warga negara.<sup>24</sup>

Guna menghindari atau meminimalisasi terjadinya benturan tersebut, pada 1946 pemerintah Belanda membentuk komisi yang dipimpin oleh *de Monchy* yang bertugas memikirkan dan meneliti beberapa alternatif tentang *Verhoogde Rechtsbescherming* atau peningkatan perlindungan hukum bagi rakyat dari tindakan administrasi negara yang menyimpang. Pada 1950 komisi *de Monchy* kemudian melaporkan hasil penelitiannya tentang *verhoogde rechtsbescherming* dalam bentuk “*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*” atau asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Hasil penelitian komisi ini tidak seluruhnya disetujui pemerintah atau ada beberapa hal yang menyebabkan beberapa pendapat antara komisi *de Monchy* dengan pemerintah, yang menyebabkan komisi ini dibubarkan oleh pemerintah. Kemudian muncul komisi *van de Greenten*, yang juga dibentuk pemerintah dengan tugas yang sama dengan *de Monchy*. Namun, komisi kedua ini juga mengalami nasib yang sama, yaitu ada beberapa pendapat yang diperoleh dari hasil penelitiannya tidak disetujui oleh pemerintah, dan komisi ini pun dibubarkan tanpa membuahkan hasil.

---

<sup>24</sup> Ridwan HR. 2006. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: PT. RajaGrafindo, halaman 230-231.

Di Indonesia konsep asas-asas umum pemerintahan yang baik pada masa Orde Baru memang belum banyak dituangkan dalam peraturan perundang-undangan secara tertulis. Hal ini bisa dibenarkan karena asas-asas umum pemerintahan yang baik awalnya merupakan norma hukum tidak tertulis. Namun demikian untuk melaksanakan tugas, peran, dan tanggung jawab administrasi negara selaku alat pemerintah dalam melaksanakan pelayanan publik memerlukan kekuasaan/wewenang yang besar dan potensial untuk disalahgunakan (*detournement de pouvoir*), digunakan dengan sewenang-wenang (*abus de droit/willekeur*), dan bahkan digunakan bertentangan dengan hukum termasuk di dalamnya pelanggaran terhadap asas-asas umum pemerintahan yang baik.<sup>25</sup>

Di dalam melaksanakan tugas, peran, dan tanggung jawab administrasi negara tersebut diperlukan hukum baik tertulis maupun tidak tertulis supaya administrasi negara tidak dianggap melanggar hukum. Seringkali alat administrasi negara dalam menjalankan tugasnya sebagai pelayan publik (*public service*) untuk menyelesaikan masalah-masalah konkrit yang terjadi dalam masyarakat terbentur pada tidak adanya aturan-aturan yang menjadi dasar untuk penyelesaian masalah tersebut atau walaupun ada aturan-aturan itu sudah tidak dapat dipakai sebagai dasar dalam penyelesaian masalah karena sudah ketinggalan jaman. Oleh karena itu supaya alat administrasi negara dapat menjalankan kewajibannya sebagai pelayan masyarakat dengan baik maka kepadanya diberikan wewenang untuk menyelesaikan persoalan-persoalan masyarakat yang menjadi tanggungjawab dan

---

<sup>25</sup> Eny Kusdarini. "Implementasi Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik Pada Produk-Produk Hukum Kebijakan Pelayanan Publik Perizinan Investasi Pemerintah Daerah Di Diy Tahun Ke 1 Dari Rencana 1 Tahun".(Laporan Akhir Penelitian Desertasi Doktor): Universitas Negeri Yogyakarta, halaman 22.

wewenangannya dengan *freies ermessen*, yakni suatu asas kebebasan bertindak atau kebijaksanaan atas inisiatif sendiri yang dipunyai oleh alat administrasi negara untuk menyelesaikan masalah-masalah konkrit dalam masyarakat atas inisiatif sendiri dalam bidang tugas yang diembannya selaku alat negara.

Namun demikian di dalam pelaksanaan asas kebebasan bertindak atau kebijaksanaan atas inisiatif sendiri ini, alat administrasi negara harus mengindahkan rambu-rambu yang ada sehingga perbuatan yang dia lakukan untuk pelaksanaan asas *freies Ermessen* tidak melanggar hukum (*ultra vires*) dan perbuatannya juga harus bisa dipertanggungjawabkan. Salah satu patokan yang bisa dipakai untuk menilai apakah asas *freies Ermessen* sudah dilaksanakan dengan baik atau tidak adalah rumusan-rumusan asas-asas umum pemerintahan yang baik yang awalnya ada dalam Hukum Administrasi Negara tidak tertulis. Di Indonesia, setelah runtuhnya Orde Baru, asas-asas umum pemerintahan yang baik banyak yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan secara tertulis yang selalu berkembang dalam setiap peraturan perundang-undangan.

Hal ini tampak dalam ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme yang menyatakan bahwa asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan meliputi: asas kepastian hukum; tertib penyelenggaraan negara; kepentingan umum; keterbukaan; proporsionalitas; profesionalitas; dan akuntabilitas (7 asas).

Ketentuan Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menentukan bahwa penyelenggaraan

pemerintahan berpedoman pada asas umum penyelenggaraan negara yang terdiri atas asas: kepastian hukum; tertib penyelenggaraan negara; kepentingan umum; keterbukaan; proporsionalitas; profesionalitas; akuntabilitas; efisiensi; dan efektivitas (8 asas). Ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang mengemukakan bahwa penyelenggaraan pelayanan publik berasaskan: kepentingan umum; kepastian hukum; kesamaan hak; keseimbangan hak dan kewajiban; keprofesionalan; partisipatif; persamaan perlakuan/tidak diskriminatif; keterbukaan; akuntabilitas; fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan; ketepatan waktu; dan kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan (14 asas).

Pada awalnya AUPB merupakan bagian dari Hukum Administrasi Negara tidak tertulis dan kemudian setelah era runtuhnya orde baru banyak yang dituangkan dan diimplementasikan dalam berbagai peraturan perundang-undangan atau Hukum Administrasi Negara tertulis. Asas-asas umum pemerintahan yang baik ini berkembang dalam berbagai peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Hal ini bisa dipahami mengingat asas-asas ini semestinya berkembang sesuai dengan perkembangan jaman dan perkembangan masyarakat sehingga semestinya tidak ada rumusan baku dan limitatif terhadap keberadaan asas-asas ini. Perkembangan selanjutnya pada tahun 2014 asas-asas umum pemerintahan yang baik yang awalnya merupakan hukum tidak tertulis, di Indonesia kemudian diakui keberadaannya secara formal dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Setelah dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan konsep yang merupakan terjemahan dari “*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*” disebut dengan istilah asas-asas umum pemerintahan yang baik dan disingkat dengan istilah AUPB. Konsep asas-asas umum pemerintahan yang baik pada awalnya berisikan pedoman yang harus digunakan oleh alat administrasi negara dalam melaksanakan tugasnya dan juga harus digunakan oleh hakim (administrasi/tata usaha negara) untuk menguji keabsahan perbuatan hukum yang dilakukan oleh alat administrasi negara yang disengketakan melalui pengadilan.

Perkembangan selanjutnya konsep asas-asas umum pemerintahan yang baik tidak hanya diberlakukan untuk badan-badan atau lembaga-lembaga eksekutif dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan sebagai pelayan publik di negara-negara yang menganut paham *welfare state* dan lembaga yudikatif untuk menilai apakah tindakan-tindakan badan-badan pemerintahan tersebut sudah sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Pada perkembangan selanjutnya terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) asas-asas ini semestinya tidak hanya dikaitkan dengan kekuasaan pemerintahan (eksekutif) yang dijalankan oleh alat administrasi negara, akan tetapi juga diberlakukan untuk cabang-cabang kekuasaan lainnya seperti pembentuk undang-undang (legislatif) dan kekuasaan penegakan hukum (yudikatif).

Bahkan Henk Addink, Gordon Anthony, Antoine Buyse & Cees Flinterman menyatakan bahwa tata pemerintahan yang baik bisa dianggap sebagai

salah satu dari tiga dasar landasan negara modern, dimana perkembangan masing-masing landasan tersebut dimulai dari sejarah yang berbeda dan hal ini seringkali dikaitkan dengan perkembangan negara dan ketiganya saat ini masih mengalami perkembangan. Ketiga landasan tersebut adalah penegakan hukum, demokrasi, dan tata pemerintahan yang baik.<sup>26</sup>

Mengenai pengertian asas-asas umum pemerintahan yang baik Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, menyatakan bahwa: Asas-asas umum pemerintahan yang baik yang selanjutnya disingkat AUPB adalah prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan wewenang bagi pejabat pemerintahan dalam mengeluarkan keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan, sedangkan mengenai lingkup/*scope* tata pemerintahan yang baik, Henk Adink dkk mengemukakan bahwa hal itu berkaitan dengan waktu atau saat dimana tata pemerintahan yang baik tersebut diterapkan. Suatu perbedaan akan tampak di antara dua pendekatan yang berbeda yakni pendekatan “kelembagaan” dan pendekatan “fungsional”. Pendekatan fungsional mengingatkan kita pada perbedaan penting antara tata pemerintahan yang baik (sebagai bagian dari hukum publik) dan pengelolaan perusahaan (sebagai bagian dari hukum privat).<sup>27</sup>

Poin yang kedua berkenaan dengan arti kata “tata pemerintahan” dalam frase “tata pemerintahan yang baik”, sebaiknya kita memberi arti kata ini secara lebih luas dari pada pengertiannya yang sempit. Hal ini dapat dilihat dari paparan Henk Addink yang menyatakan bahwa: *Related to the “scope” of Good*

---

<sup>26</sup>*Ibid.*, halaman 24.

<sup>27</sup>*Ibid.*

*Governance-wich deals with when the norms of Good Governance apply-a distinction will be drawn between two different approaches to this issue, which we will call “institutional” and “functional”. The functional approach alerts as to an important distinction between Good Governance (as part of public law) and Corporate Governance (as part of private law). A second point concerns the meaning of the word “Governance” in the phrase “Good Governance”. We will suggest that it is best to give this word a broader rather than a narrower meaning.<sup>28</sup>*

Sementara itu Safri Nugraha dkk mengartikan *good governance* sebagai “keperintahan yang baik” dan mengemukakan bahwa keperintahan yang baik atau *good governance* dapat dilihat sebagai kata-kata atau istilah biasa yaitu keperintahan yang baik atau label konsep khususnya pada konsep Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB) dan *good governance* 1990s. Di dalam perkembangannya prinsip-prinsip *good governance* 1990s bergeser ke arah atau diperkaya oleh penerapan atau *best practice* berbagai prinsip manajemen. Gejala ini menunjukkan bahwa Hukum Administrasi Negara memang selalu berkembang pada setiap waktu untuk dapat dipakai sebagai pedoman di dalam penyelenggaraan pemerintahan. Gejala perkembangan konsep *good governance* sebenarnya merupakan aspek dinamis dari administrasi negara pada setiap saat yang selalu dihadapkan pada tantangan untuk melakukan perubahan atau cara di bidang administrasi negara utamanya pada tata kelola penyelenggaraan

---

<sup>28</sup>*Ibid.*,halaman 25.



pemerintahan. Di dalam konsep ini mengandung makna ditinggalkannya monopoli pemerintah terhadap penyelenggaraan negara.

Pada konsep ini ada makna “*partnership*” atau kerja sama antara sektor publik yang dalam hal ini dilaksanakan oleh pemerintah/negara, dengan sektor swasta atau dunia usaha dan masyarakat. Oleh karena itu dalam konsep *good governance* terkandung makna bahwa ada hubungan yang sinergis secara proporsional antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat dalam penyelenggaraan negara. Hubungan sinergis antara ketiganya mewujudkan konsep *good governance* harus mengindahkan prasarat (*conditio sine qua non*) nilai-nilai dasar universal maupun nilai-nilai dasar kondisional, seperti: supremasi hukum, transparansi, partisipasi, profesionalitas, sensitivitas, dan akuntabilitas. Adapun nilai-nilai kondisional disesuaikan dengan karakter dan budaya masyarakat di suatu negara.

Di dalam konteks Indonesia, perpaduan antara karakteristik universal dan karakteristik kondisional, di antaranya disebut sebagai asas-asas penyelenggaraan negara, yang terdiri atas asas: kepastian hukum, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, dan akuntabilitas. Asas-asas inilah yang kemudian dituangkan dalam hukum tertulis di Indonesia, yakni Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

## **BAB III**

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **A. Aturan Hukum Larangan Usaha Hewan Ternak Berkaki Empat**

Usaha 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>29</sup>

Hal itu diperlukan dikarenakan Indonesia merupakan negara hukum, sehingga segala bentuk kegiatan yang akan dilakukan apalagi terkait dengan bentuk usaha haruslah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang telah dibentuk, baik undang-undang secara umum maupun undang-undang khusus yang dibentuk di tiap daerah termasuk daerah Kota Medan.

“Berdasarkan aturan hukum yang berlaku terdapat sesuatu hal yang diperbolehkan dan adapula yang dilarang untuk dilakukan. Baik itu dilarang secara umum di Indonesia, maupun dilarang secara khusus di tiap-tiap daerah. Seperti hal yang dikatakan oleh pihak Dinas Pertanian dan Perikanan bahwasannya terkhusus di Kota Medan terdapat pelarangan dalam hal larangan usaha hewan ternak berkaki empat. Hal itu disampaikan karena adanya kebijakan-kebijakan, dengan pertimbangan tertentu untuk memberlakukan pelarangan tersebut. Tentunya dengan landasan hukum yang telah di tentukan oleh peraturan yang ada di daerah Kota Medan”.<sup>30</sup>

Atas pemaparan itu dapat dilihat bahwa pihak Dinas Pertanian dan Perikanan Kota Medan menyadari bahwasannya hukum menjadi hal yang penting untuk melakukan tindakan tegas kepada masyarakat (Kota Medan) termasuk melarang seseorang/masyarakat untuk melakukan kegaitan usaha hewan ternak berkaki empat.

Pada prinsipnya masyarakat mengalami perkembangan, maksudnya semula masyarakat sederhana kemudian berkembang menjadi semakin kompleks.

---

<sup>29</sup> Galuh Candra. 2013. Syarat Izin Peternakan dan Kewajiban Pemegang Izin Usaha Peternakan. (Jurnal). Kementerian Pendidikan Dan Kebudayaan Universitas Brawijaya Fakultas Hukum Malang, halaman 7.

<sup>30</sup> Hasil wawancara dengan Ikhsar Risyad Marbun, Kepala Dinas Pertanian dan Perikanan Kota Medan, 11 Mei 2018.

Perkembangan masyarakat tadi pasti dibvarengi dengan timbulnya hukum yang dalam perkembangan pula. Yakni mulai dari yang sangat sederhana berkembang menjadi semakin kompleks pula. Dalam kondisi seperti ini berarti perkembangan kehidupan masyarakat diikuti perkembangan hukum yang berlaku di dalamnya, bahkan dapat terjadi keduanya saling mempengaruhi dan satu sama lain saling menyempurnakan. Perkembangan masyarakat yang dapat menimbulkan perubahan di bidang hukum atau sebaliknya, keadaan tersebut erat dengan pergaulan hidup setiap orang yang memiliki kebutuhan dan kepentingan yang berbeda-beda.<sup>31</sup>

Atas dasar itu diperlukan aturan hukum yang khusus untuk mengatur masyarakat di daerah tertentu, seperti halnya di Kota Medan. Karena perkembangan masyarakat yang ada di Kota Medan, maka hukum yang diberlakukan juga perlu di kembangkan. Hal itu diperlukan peran pihak-pihak terkait dalam penerapannya. Terkait larangan usaha hewan ternak berkaki empat di Kota Medan telah menjadi pembahasannya sebelumnya oleh pihak pemerintah daerah dan pihak lain yang bertanggungjawab untuk menciptakan aturan pelarangan tersebut.

Pada dasarnya usaha hewan ternak diperbolehkan di beberapa daerah, namun tentu ada pula daerah yang tidak memperbolehkan usaha hewan ternak berkaki empat tersebut. Pelarangan usaha hewan ternak berkaki empat itu telah diatur dalam bentuk peraturan perundang-undangan secara umum maupun khusus di daerah. Terdapat beberapa instrumen hukum dalam pelarangan usaha

---

<sup>31</sup> Sudarsono. 2007. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Rineka Cipta, halaman 45.

hewan ternak berkaki empat yang telah dijelaskan oleh pihak Dinas Pertanian dan Perikanan Kota Medan, hal itu dapat dilihat dari penjabaran berikut:

#### 1. Undang-Undang

“Pelarangan usaha hewan ternak berkaki empat di Kota Medan berlandaskan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan. Alasan penggunaan undang-undang tersebut yang mendasari pelarangan usaha hewan ternak berkaki empat karena dapat berpotensi memberikan penyakit kepada masyarakat Kota Medan apabila terkena paparan hewan ternak yang kurang sehat ataupun sakit. Karena sesungguhnya tiap pengusaha/masyarakat yang ingin melakukan usaha hewan ternak berkaki empat haruslah memperhatikan dengan benar tentang kesehatan hewan sekaligus kesehatan masyarakat yang berada disekitaran tempat hewan ternak dimaksud”.<sup>32</sup>

Latar belakang dibentuknya undang-undang ini adalah dengan berdasarkan landasan filosofis Republik Indonesia yang merupakan negara kepulauan yang memiliki kekayaan keanekaragaman hayati yang sangat besar (*mega biodiversity*) berupa sumber daya hewan dan tumbuhan, sebagai anugerah sekaligus amanah Tuhan Yang Maha Esa. Kekayaan tersebut perlu dimanfaatkan dan dilestarikan dalam mewujudkan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia, sebagaimana tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Memanfaatkan dan melestarikan keanekaragaman hayati tersebut diselenggarakan peternakan dan kesehatan hewan secara sendirimaupun terintegrasi dengan budi daya tanaman pertanian, perkebunan, perikanan, dan kehutanan; dengan pendekatan sistem agrobisnis peternakan dan sistem kesehatan hewan; serta penerapan aspek kemanfaatan dan keberlanjutan, keamanan dan

---

<sup>32</sup> Hasil wawancara dengan Ikhsar Risyad Marbun, *Loc. Cit.*

kesehatan, kerakyatan dankeadilan, keterbukaan dan keterpaduan, kemandirian, kemitraan, dankeprofesionalan.

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

Tujuan penyelenggaraan kesehatan hewan dikembangkan wawasan dan paradigma baru di bidang kesehatan hewan dengan maksud untuk mempertahankan status kesehatan hewan nasional; melindungi wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dari ancaman penyakit dan/atau gangguan kesehatan manusia, hewan, tumbuhan, dan ekosistemnya; serta memberikan jaminan pangan asal hewan yang aman, sehat, utuh, dan halal.

Pengaturan penyelenggaraan peternakan dan kesehatan hewan dalam satu undang-undang disebabkan adanya interelasi dan interdependensi antara kedua bidang tersebut. Di samping itu, pengaturan dengan satu undang-undang dan membentuk satu kesatuan sistem legislasi nasional yang memudahkan Pemerintah

dan Pemerintah Daerah serta semua pemangku kepentingan yang bergerak di bidang peternakan dan kesehatan hewan dalam memahami dan melaksanakan berbagai ketentuan dalam undang-undang ini.

Pasal 3 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan menyatakan bahwa:

Pengaturan penyelenggaraan peternakan dan kesehatan hewan bertujuan untuk:

- a. Mengelola sumber daya hewan secara bermartabat, bertanggung jawab, dan berkelanjutan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat;
- b. Mencukupi kebutuhan pangan, barang, dan jasa asal hewan secara mandiri, berdaya saing, dan berkelanjutan bagi peningkatan kesejahteraan peternak dan masyarakat menuju pencapaian ketahanan pangan nasional;
- c. Melindungi, mengamankan, dan/atau menjamin wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dari ancaman yang dapat mengganggu kesehatan atau kehidupan manusia, hewan, tumbuhan, dan lingkungan;
- d. Mengembangkan sumber daya hewan bagi kesejahteraan peternak dan masyarakat; dan
- e. Memberi kepastian hukum dan kepastian berusaha dalam bidang peternakan dan kesehatan hewan.

Asas peternakan yang terdapat dalam undang-undang tersebut adalah asas perlindungan hukum terhadap keamanan kesehatan kehidupan manusia, hewan, tumbuhan dan lingkungan. Oleh karena itu, dalam usaha peternakan hewan harus memperhatikan kesehatan manusia, hewan dan lingkungan atas limbah hasil usaha peternakan.

Pasal 56 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan menyatakan bahwa:

Kesehatan masyarakat veteriner merupakan penyelenggaraan kesehatan hewan dalam bentuk:

- a. Pengendalian dan penanggulangan zoonosis;
- b. Penjaminan keamanan, kesehatan, keutuhan, dan kehalalan produk hewan;

- c. Penjaminan *higiene* dan sanitasi;
- d. Pengembangan kedokteran perbandingan; dan
- e. Penanganan bencana.

*Zoonosis* menurut ketentuan dalam Pasal 1 poin 16 Peraturan Walikota Medan Nomor 26 Tahun 2013 tentang Larangan Usaha hewan ternak berkaki empat adalah penyakit yang dapat menular dari hewan kepada manusia atau sebaliknya.

Berdasarkan Pasal 56 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan, dalam penyelenggaraan usaha ternak harus memperhatikan kesehatan masyarakat akibat dari penularan penyakit *zoonosis*. Pemerintah, pemerintah daerah, dan pihak pengusaha ternak harus melakukan pengendalian dan penanggulangan *zoonosis*.

“Dinas Pertanian dan Perikanan menyampaikan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah mengantisipasi ancaman terhadap kesehatan masyarakat yang ditimbulkan oleh hewan dan/atau perubahan lingkungan sebagai dampak bencana alam yang memerlukan kesiagaan dan cara penanggulangan terhadap *zoonosis*, masalah *higiene*, dan sanitasi lingkungan”.<sup>33</sup>

Berdasarkan uraian ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan tersebut, aspek kesehatan kesehatan manusia, hewan dan lingkungan menjadi dasar dalam larangan usaha ternak hewan berkaki empat di daerah perkotaan yang padat penduduk.

---

<sup>33</sup> Hasil wawancara dengan Ikhsar Risyad Marbun, *Loc. Cit.*



## 2. Peraturan Daerah

Selain dari undang-undang yang mengatur tentang larangan usaha hewan ternak berkaki empat di Kota Medan, yang tentunya undang-undang tersebut mengatur secara umum. Terdapat pula aturan yang mengatur secara khusus yang ada di Kota Medan, agar masyarakat Kota Medan patuh untuk tidak melakukan kegiatan usaha hewan ternak berkaki empat di wilayah Kota Medan. Aturan khusus yang dimaksud itu ialah terkait Peraturan Daerah Kota Medan.<sup>34</sup>

Otonomi daerah memberikan kewenangan pada daerah yang lebih luas mengatur daerahnya mengakibatkan pemangku kebijakan di daerah menjadi lebih vital perannya. Pemerintah, swasta, dan masyarakat adalah pemegang perencanaan pembangunan di daerah. Keterlibatan ketiga unsur ini tidak boleh adanya saling dominasi.

Konsep yang disampaikan Wrihatnolo dan Dwidjowijoto bahwa perencanaan pembangunan daerah yaitu sejak dari perencanaan, pelaksanaan, hingga evaluasinya dilakukan partisipatoris dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Konsep pembangunan daerah berbeda istilah dengan makna dari “pembangunan di daerah” yang mengandung maksud pembangunan yang bukan diselenggarakan sendiri secara partisipatoris dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Pembangunan di daerah merujuk pada penyelenggaraan pembangunan menurut paradigma pembangunan sentralistis.<sup>35</sup>

Konsep perencanaan pembangunan daerah harus tidak boleh lepas dari tujuan pembangunan seperti yang disampaikan Todaro dan Smith yaitu

---

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> Sujarwo. 2014. Perencanaan Bidang Peternakan dalam Perpektif *Good Governance*. (Jurnal). Fakultas Ilmu Administrasi. Universitas Brawijaya, halaman 149.

ketersediaan kebutuhan hidup pokok, peningkatan standart hidup, serta perluasan pilihan-pilihan ekonomis. Lebih praktis disampaikan Wahyudi perlu adanya satu kesatuan sistim dengan perencanaan pembangunan nasional, dan juga harus memperhatikan hal-hal spesifik di daerah tersebut dan pemanfaatan sumber daya yang ada di daerah dengan seoptimal mungkin.

Pembagian kewenangan antara pusat dan daerah harus jelas seperti yang disampaikan Mahmudi, jika dahulu pembangunan lebih banyak ditentukan oleh pemerintah pusat, maka dengan otonomi yang luas dan nyata pemerintah daerah diberi kewenangan penuh untuk menentukan program pembangunan sesuai dengan kebutuhan daerah. Tetapi kewenangan penyerahan otonomi yang luas tersebut dibatasi oleh pertahanan keamanan, urusan diplomasi atau politik luar negeri, dan urusan moneter dalam pengertian mencetak dan memberi nilai mata uang. Di luar hal tersebut diatas pada dasarnya urusan-urusan pemerintah pusat dapat diserahkan ke pemerintah daerah. Hal senada disampaikan Rasyid tetapi menambahkan ungkapan bahwa peradilan, keagamaan, dan kebijakan pemerintah yang bersifat strategis nasional menjadi kewenangan pemerintah pusat.<sup>36</sup>

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menjelaskan hubungan kewenangan pemerintah pusat dengan daerah. Sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terdapat Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat yang dikenal dengan istilah urusan pemerintahan absolut dan ada urusan pemerintahan konkuren.

---

<sup>36</sup>*Ibid.*, halaman 151.

Urusan pemerintahan konkuren terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi, dan Daerah kabupaten/kota. Urusan Pemerintahan Wajib dibagi dalam Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak terkait Pelayanan Dasar. Untuk Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar ditentukan Standar Pelayanan Minimal (SPM) untuk menjamin hak-hak konstitusional masyarakat. Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Daerah provinsi dengan Daerah kabupaten/kota walaupun Urusan Pemerintahan sama, perbedaannya akan nampak dari skala atau ruang lingkup Urusan Pemerintahan tersebut.

Walaupun Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota mempunyai urusan pemerintahan masing-masing yang sifatnya tidak hierarki, namun tetap akan terdapat hubungan antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dalam pelaksanaannya dengan mengacu pada norma, standard and kriteria (NSPK) yang dibuat oleh Pemerintah Pusat. Di samping urusan pemerintahan absolut dan urusan pemerintahan konkuren, dalam Undang-Undang ini dikenal adanya urusan pemerintahan umum.

Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menjelaskan urusan pemerintahan umum menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan yang terkait pemeliharaan ideologi Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Bhinneka Tunggal Ika, menjamin hubungan yang serasi berdasarkan suku, agama, ras dan antar golongan sebagai pilar kehidupan berbangsa dan bernegara serta

memfasilitasi kehidupan demokratis. Presiden dalam pelaksanaan urusan pemerintahan umum di daerah melimpahkan kepada gubernur sebagai kepala pemerintahan provinsi dan kepada bupati/wali kota sebagai kepala pemerintahan kabupaten/kota.

Berdasarkan ketentuan tersebut terdapat pembagian urusan pemerintahan Urusan Pemerintahan Wajib (absolut) dan Urusan Pemerintahan Pilihan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi, dan Daerah kabupaten/kota (konkuren).

Urusan pemerintah daerah di bidang peternakan dalam Pasal 12 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, yaitu: Urusan Pemerintahan Pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) meliputi: a. kelautan dan perikanan; b. pariwisata; c. pertanian; d. kehutanan; e. energi dan sumber daya mineral; f. perdagangan; g. perindustrian; dan h. transmigrasi. Berdasarkan Pasal 12 ayat (3) tersebut dapat dipahami bahwa dengan ketentuan tersebut memberikan kewenangan bagi pemerintah daerah untuk membuat aturan-aturan berupa peraturan daerah, peraturan kepala daerah (Kota Medan) tentang larangan usaha ternak hewan berkaki empat.

Sebagai daerah otonom, pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota, berwenang untuk membuat peraturan daerah dan peraturan kepala daerah, guna menyelenggarakan urusan otonom daerah dan tugas pembantuan. Peraturan daerah (Perda) ditetapkan oleh kepala daerah, setelah mendapat persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Substansi atau muatan materi Perda adalah penjabaran dari peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih

tinggi, dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah, dan substansi materi tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan daerah memiliki hak yurisdiksi setelah diundangkan dalam lembaran daerah, dan pembentukan peraturan daerah berdasarkan asas pembentukan peraturan perundangan.<sup>37</sup>

“Pemerintah Kota (Pemko) Medan melakukan penertiban terhadap ternak hewan kaki empat, termasuk babi, yang dipelihara para peternak di Kota Medan berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 23 Tahun 2009 tentang Larangan Usaha Ternak Kaki Empat. Pemko ingin peraturan daerah (Perda) Nomor 23 Tahun 2009 tentang Larangan Usaha Ternak Kaki Empat bisa ditegakkan dan diaplikasikan dengan baik. Semangat ini terungkap dalam rapat evaluasi rencana penertiban hewan ternak kaki empat di Kota Medan 2012 di ruang rapat II Balaikota Medan”.<sup>38</sup>

“Selain daripada peraturan daerah tersebut terdapat pula aturan tambah untuk makin tidak memungkinkan masyarakat usaha hewan ternak berkaki empat di Kota Medan, dengan diberlakukannya Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 8 Tahun 2004 tentang Perizinan Usaha Pertanian dan Peternakan. Berdasarkan aturan administrasi perizinan itu tidak diperbolehkan melakukan usaha hewan ternak berkaki empat di Kota Medan. Karena usaha hewan ternak di Kota Medan salah satu syaratnya haruslah memiliki izin dari pemerintah daerah, akan tetapi izin tersebut tidak akan mungkin diberikan karena usaha hewan ternak berkaki empat di kota Medan telah dilarang atas dasar peraturan daerah sebelumnya”.<sup>39</sup>

### 3. Peraturan Walikota Medan

Pada awalnya peraturan yang dikeluarkan oleh walikota Medan adalah berupa pelarangan hewan ternak babi, dilihat dengan adanya Peraturan Walikota Medan Nomor 13 Tahun 2010 tentang Larangan Hewan Ternak Kaki Empat.

---

<sup>37</sup> Siswanto Sunarno. 2016. *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, halaman 37.

<sup>38</sup> Hasil wawancara dengan Ikhsar Risyad Marbun, *Loc. Cit.*

<sup>39</sup> *Ibid.*

Perwal (Peraturan Walikota) larangan ternak babi sudah terbentuk, sehingga penertiban ternak babi efektif berlaku.

“Peraturan Walikota (Perwal) tentang larangan ternak babi di kota Medan telah rampung dikerjakan. Dengan selesainya Perwal itu, maka sosialisasi terhadap warga peternak kaki empat itu segera dijalankan. Perwal itu sudah rampung dikerjakan dan saat ini sudah ditandatangani oleh Walikota. oleh sebab itu untuk pemberlakuan perwal tersebut akan menggunakan Perda Tata Ruang sehingga seluruh kecamatan di kota Medan tidak diperbolehkan memelihara ternak kaki empat”.<sup>40</sup>

“Dijelaskan bahwa pada awalnya pelarangan usaha ternak hewan berkaki empat dengan menggunakan Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 1995 tentang Tata Ruang, maka kota Medan akan bersih dari ternak babi. Dan semua hewan ternak kaki empat, seperti babi dan lainnya, akan ditertibkan. Pihak dinas mengungkapkan bahwa setelah konsultasi dengan Menteri Dalam Negeri, beliau mendukung adanya Perwal tentang larangan ternak kaki empat di Kota Medan dengan mengacu kepada Perda Tata Ruang. Jadi, dengan telah disahkannya dan ditandatangani walikota terkait Perwal pelarangan ternak hewan berkaki empat, maka sosialisasi harus selalu dilaksanakan”.<sup>41</sup>

Dengan perkembangan kondisi masyarakat dan hukum, sekarang perwal tersebut telah diperbaharui agar dapat menyelesaikan segala persoalan baru yang muncul, maka Walikota Medan membentuk Perwal Nomor 26 Tahun 2013.

Peraturan Walikota Medan Nomor 26 Tahun 2013 tentang Larangan Usaha hewan ternak berkaki empat di Kota Medan dikeluarkan sebagai tindak lanjut dari diundangkannya Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 13 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Medan 2011-2031, maka kawasan untuk kegiatan usaha peternakan hewan kaki empat tidak dibenarkan lagi di wilayah kota Medan. Sebagaimana diatur dalam Pasal 11 Peraturan Daerah Kota

---

<sup>40</sup>*Ibid.*

<sup>41</sup>*Ibid.*

Medan Nomor 11 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Medan 2011-2031 dinyatakan bahwa:

Strategi pengembangan kawasan industri di bagian utara Kota Medan, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c meliputi:

- a. Mengembangkan kawasan strategis bidang ekonomi;
- b. Melarang dan membatasi industri sedang dan besar yang dapat menimbulkan polusi (udara, suara, dan bau) di kawasan permukiman;
- c. Merelokasi kegiatan industri sedang dan besar yang berkembang di luar di bagian utara Kota Medan; dan
- d. Membangun kawasan pergudangan dan terminal barang/peti kemas untuk menunjang kegiatan industri.

Pasal 2 Peraturan Walikota Medan Nomor 26 Tahun 2013 tentang Larangan Usaha Peternakan Berkaki Empat dijelaskan bahwa pemerintah daerah menetapkan larangan usaha peternakan hewan berkaki empat. Larangan usaha peternakan hewan berkaki empat sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah larangan usaha peternakan hewan berkaki empat di seluruh wilayah daerah.

Berdasarkan uraian tersebut dapat dipahami bahwa berdasarkan asas kepastian hukum terhadap kesehatan manusia, hewan dan lingkungan Pemerintah Kota Medan melarang usaha ternak hewan berkaki empat. Dalam Peraturan Walikota tersebut kriteria hewan berkaki empat adalah kambing/domba, babi, sapi/lembu, kerbau, kuda, kelinci dan rusa.

Peraturan Walikota Medan terkait larangan ternak hewan kaki empat berdasarkan keputusan hasil rapat Muspida Plus Kota Medan di Rumah Dinas Walikota Medan. Dalam rapat koordinasi, semua unsur Muspida Kota Medan mendukung penertiban ternak babi. Selain adanya peraturan daerah (Perda) yang melarang hewan kaki empat, keberadaannya mengganggu kenyamanan dan kesehatan masyarakat. Untuk itu, penertiban ternak babi harus diawali dengan

sosialisasi secara berkala, setelah itu dilakukan penertiban. Adapun penertiban yang dilakukan ada dua alternatif, yakni dengan cara membeli ternak atau memberi fasilitas pengangkutan untuk pemindahan ternak-ternak itu. Diharapkan semua unsur Muspida Plus dan masyarakat Kota Medan mendukung penertiban ternak kaki empat di seluruh Kota Medan.<sup>42</sup>

### **B. Pengawasan Dinas Pertanian dan Perikanan Terhadap Larangan Usaha Hewan Ternak Berkaki Empat Di Kota Medan**

Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh pemerintah yang meliputi pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah dan pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah. Pemerintah memberikan penghargaan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang diberikan kepada pemerintahan daerah, kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah, PNS daerah, kepala desa, anggota badan permusyawaratan desa dan masyarakat. Dalam rangka pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah, pemerintah dapat memberikan sanksi yang diberikan kepada pemerintahan daerah, kepala daerah, anggota DPRD, perangkat daerah, PNS Daerah dan kepala desa.

Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri. Untuk tingkat kabupaten/kota dikoordinasikan oleh gubernur. Sedangkan untuk tingkat

---

<sup>42</sup>*Ibid.*



pemerintahan desa dikoordinasikan oleh bupati/walikota, dan dapat dilimpahkan kepada camat untuk pembinaan dan pengawasan yang dimaksud.<sup>43</sup>

Pengawasan yang dimaksud tersebut juga tentunya terkait dengan pengawasan terhadap penerapan aturan yang telah ditetapkan oleh aturan daerah, termasuk daerah Kota Medan. Seperti halnya larangan usaha hewan ternak berkaki empat di Kota Medan, telah ditetapkan aturannya, sehingga secara hukum administrasi kenegaraan aparatur pemerintahan yang berkewajiban harus mengawasi aturan itu berjalan sebagaimana mestinya. Tentunya dalam hal ini pihak pemerintahan Kota Medan yang bertanggungjawab untuk mengawasi larangan usaha hewan ternak berkaki empat ialah pihak Dinas Pertanian dan Perikanan.

“Kepala Dinas Pertanian dan Perikanan dalam menjalankan tugas dan fungsinya, dibantu oleh Sekretariat, 6 (enam) Bidang yaitu Bidang Produksi Tanaman Pangan dan Holtikultura, Bidang Produksi Peternakan, Bidang Produksi Perikanan, Bidang Kesehatan Hewan dan Kesmavet, Bidang Bina Usaha dan Simber Daya Kelautan, dan 5 (lima) Unit Pelaksana Teknis Dinas yaitu UPTD Klinik Hewan, UPTD Pangkalan Pendaratan Ikan (PPI), UPTD Budidaya Air Tawar, UPTD Pengembangan Bibit Hortikultura dan Peternakan, UPTD Informasi Penyuluhan Pertanian Perikanan. Dalam menjalankan upaya pengawasan larangan usaha hewan ternak berkaki empat di Kota Medan, pihak Dinas Pertanian dan Perikanan terdapat berbagai bidang untuk menjalankan tugas dan fungsi pengawasan tersebut. Fungsi dan tugas bidang-bidang dan Unit Pelaksana Teknis Dinas Pertanian dan Perikanan terkait pengawasan usaha hewan ternak berkaki empat antara lain antara lain.<sup>44</sup>

#### 1. Sekretariat

Sekretariat dipimpin oleh seorang Sekretaris yang mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas pokok dinas lingkup kesekretariatan yang meliputi

---

<sup>43</sup> Siswanto Sunarno, *Op. Cit.*, halaman 97.

<sup>44</sup> Hasil wawancara dengan Ikhsar Risyad Marbun, *Loc. Cit.*

pengelolaan administrasi umum, keuangan dan penyusunan program. Sedangkan untuk melaksanakan tugas tersebut bagian Sekretariat mempunyai fungsi sebagai berikut:

- a. Menyusun rencana program dan kegiatan kesekretariatan.
- b. Mengkoordinasikan penyusunan perencanaan program Dinas
- c. Pelaksanaan dan penyelenggaraan pelayanan administrasi kesekretariatan Dinas yang meliputi administrasi Umum, kepegawaian, keuangan dan kerumahtanggaan Dinas.
- d. Pengelolaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pengembangan organisasi dan ketatalaksanaan.
- e. Penyiapan bahan pembinaan, pengawasan dan pengendalian.
- f. Pelaksanaan *monitoring*, evaluasi dan pelaporan kesekretariatan.
- g. Pelaksanaan tugas-tugas lainnya yang diberikan oleh Kepala Dinas sesuai dengan tugas dan fungsinya.<sup>45</sup>

## 2. Bidang Produksi Peternakan

Bidang Produksi Peternakan dipimpin oleh Kepala Bidang yang mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas dinas di bidang produksi peternakan. Sedangkan untuk melaksanakan tugas tersebut Bidang Produksi Peternakan mempunyai fungsi sebagai berikut:

- a. Menyusun rencana, program dan kegiatan kerja Bidang Produksi Peternakan.
- b. Menyusun Petunjuk Teknis lingkup peningkatan produksi, sarana dan prasarana peternakan serta pengawasan peredaran saponak.
- c. Menyusun bahan perumusan kebijakan lingkup produksi peternakan.
- d. Memberikan bimbingan lingkup pengelolaan produksi peternakan.
- e. Melaksanakan pembinaan teknis budidaya usaha intensifikasi peternakan dan diversifikasi.
- f. Melaksanakan pembinaan kepada penangkar ternak dan hewan kesayangan.
- g. Memberikan bimbingan, pembinaan dan pemantauan penggunaan/pelaksanaan teknologi produksi, penerapan teknologi, penangkaran ternak dan hewan kesayangan, pemanfaatan dan pendayagunaan lahan pekarangan.

---

<sup>45</sup>*Ibid.*

- h. Melakukan pembinaan, pengawasan dan pelayanan lainnya di bidang produksi peternakan sesuai urusan Pemerintah Kota.
- i. Melaksanakan *monitoring*, evaluasi dan pelaporan lingkup bidang produksi peternakan.
- j. Menyiapkan bahan perumusan kebijaksanaan di bidang produksi pertanian dan peternakan.
- k. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Dinas sesuai dengan bidang tugasnya.<sup>46</sup>

### 3. Bidang Kesehatan Hewan dan Kesmavet

Bidang Kesehatan Hewan dan Kesmavet dipimpin oleh seorang Kepala Bidang yang mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas dinas di bidang kesehatan hewan dan kesehatan masyarakat *veteriner*, pengawasan peredaran obat hewan dan medis *veteriner*. Sedangkan untuk melaksanakan tugas tersebut Bidang Kesehatan Hewan dan Kesmavet mempunyai fungsi sebagai berikut:

- a. Menyusun rencana, program dan kegiatan kerja di bidang kesehatan hewan dan kesmavet;
- b. Menyusun Petunjuk Teknis Lingkup kesehatan hewan, kesehatan masyarakat *veteriner*, pengawasan peredaran obat hewan dan medis *veteriner*;
- c. Menyiapkan bahan perumusan kebijakan lingkup kesehatan hewan dan kesmavet;
- d. Memberikan bimbingan lingkup pengelolaan kesehatan hewan dan kesmavet;
- e. Melaksanakan pembinaan teknis kesehatan hewan dan kesmavet;
- f. Melaksanakan bimbingan kesehatan hewan dan kesmavet;
- g. Melakukan pengawasan lalu lintas produk ternak dari/ke wilayahkota;
- h. Melakukan bimbingan, pemantauan dan pengawasan pembangunan dan operasional pasar hewan dan unit-unit pelayanan kesehatan hewan;
- i. Melakukan pembinaan, pengawasan dan pelayanan lainnya di bidang kesehatan hewan dan kesmavet sesuai urusan pemerintah kota;
- j. Melaksanakan *monitoring*, evaluasi dan pelaporan lingkup bidang kesehatan hewan dan kesmavet;
- k. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Dinas sesuai dengan bidang tugasnya.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup>*Ibid.*

<sup>47</sup>*Ibid.*

#### 4. Bidang Bina Usaha

Bidang Bina Usaha dipimpin oleh seorang Kepala Bidang Bina Usaha yang mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas dinas lingkup promosi, pemasaran, pasca panen, teknologi pengolahan hasil dan pelayanan usaha. Sedangkan untuk melaksanakan tugas tersebut Bidang Bina Usaha mempunyai fungsi sebagai berikut:

- a. Menyusun rencana, program dan kegiatan kerja di bidang Bina Usaha;
- b. Menyusun petunjuk teknis lingkup promosi, pemasaran, pasca panen, teknologi pengolahan hasil dan pelayan usaha;
- c. Menyiapkan bahan perumusan kebijakan lingkup bina usaha;
- d. Memberikan bimbingan lingkup pengolahan bina usaha;
- e. Melaksanakan bimbingan kepada pengusaha pertanian, peternakan dan perikanan;
- f. Memberikan bimbingan, pembinaan dan pemantauan kegiatan usaha petani, peternak dan nelayan;
- g. Melaksanakan *monitoring*, evaluasi dan pelaporan lingkup bidang bina usaha;
- h. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Dinas sesuai dengan bidang tugasnya.<sup>48</sup>

#### 5. Unit Pelaksana Teknis Dinas Klinik Kesehatan Hewan

Unit Pelaksana Teknis Dinas Klinik Kesehatan Hewan dipimpin oleh Kepala Unit Pelaksana Teknis Dinas yang dalam melaksanakan tugasnya dibawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Dinas. Dalam melaksanakan sebagian tugas dinas di bidang pelayanan kesehatan hewan pada Klinik Hewan untuk pencegahan, pemberantasan dan pengobatan penyakit hewan dengan menggunakan segala fasilitas dan tenaga yang ada di Klinik Hewan.

---

<sup>48</sup>*Ibid.*

## 6. Unit Pelaksana Teknis Dinas Pengembangan Bibit Hortikultura dan Peternakan

Unit Pelaksana Teknis Dinas Pengembangan Bibit Hortikultura dan Peternakan dipimpin oleh seorang Kepala Unit Pelaksana Teknis Dinas dan dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawab kepada Kepala Dinas. Unit Pelaksana Teknis Dinas Pengembangan Bibit Hortikultura dan Peternakan mempunyai tugas perbanyak benih/bibit yang bermutu dan berkualitas, membina teknik penangkaran dan menyampaikan informasi ketersediaan benih/bibit hasil produksi dan pemasaran benih/bibit. Unit Pelaksana Teknis Pengembangan Bibit Hortikultura dan Peternakan menyelenggarakan fungsinya sebagai berikut:

- a. Penyempurnaan dan Penyusunan standar pengembangan dan penerapan benih/bibit hortikultura dan peternakan;
- b. Pelaksanaan dan pengendalian rencana jangka menengah dan tahunan di bidang pengembangan bibit hortikultura dan peternakan sesuai dengan standar yang ditetapkan;
- c. Pelaksanaan studi/latihan, pertemuan penyuluhan pertanian, peternakan, kelompok tani, penangkar benih/bibit hortikultura/ternak dan para petugas serta ahli dalam pertanian dan peternakan;
- d. Pelaksanaan dan koordinasi serta kerjasama dengan pihak-pihak terkait dalam pengembangan dan penerapan teknologi benih/bibit hortikultura dan peternakan;
- e. Melaksanakan perbanyak benih/bibit hortikultura dan peternakan.
- f. Melaksanakan aplikasi teknologi yang ada untuk mencapai target produksi benih/bibit;
- g. Melaksanakan *prossesing* hasil benih/bibit, seleksi benih/bibit bermutu/berkualitas yang memenuhi syarat dalam menjaga kualitas dan kuantitas sesuai dengan standar yang ditetapkan;
- h. Memberikan informasi perbenihan dan pemasaran benih/bibit yang diproduksi;
- i. Melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh Kepala Dinas sesuai dengan bidang tugasnya.<sup>49</sup>

## 7. Kelompok Jabatan Fungsional

---

<sup>49</sup>*Ibid.*

Mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas Dinas sesuai dengan keahlian dan kebutuhan. Kelompok jabatan fungsional terdiri dari sejumlah tenaga fungsional yang diatur dan ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Setiap kelompok Jabatan Fungsional dipimpin oleh Tenaga Fungsional Senior yang ditunjuk dan jumlah tenaga fungsional ditentukan berdasarkan kebutuhan dan beban kerja. Jenis dan jenjang jabatan fungsional diatur berdasarkan undang-undang.

Atas dasar bidang-bidang yang dibentuk oleh Dinas Pertanian dan Perikanan Kota Medan tersebut untuk melakukan pengawasan terhadap larangan usaha hewan ternak di Kota Medan pihak instrument pemerintahan berkewajiban menjalankan pengawasan larangan usaha hewan ternak yang dimaksud sesuai dengan aturan perundang-undangan yang ada baik itu dalam bentuk undang-undang, peraturan daerah maupun peraturan walikota (Medan). Bidang-bidang yang dibentuk tersebut sudah sesuai dengan penerapan prinsip sistem pengawasan penyelenggaraan pemerintahan, karena Kota Medan tentunya juga termasuk dalam suatu wilayah yang di dalamnya berlaku otonomi daerah/kewenangan mengatur daerahnya tersendiri.

Sebagai upaya mencapai tujuan otonomi daerah yang berhasil guna dan berdaya guna, diperlukan suatu sistem pengawasan yang bersifat *built up* maupun yang bersifat dapat mendorong kreativitas dan motivasi daerah itu sendiri menjalankan urusan pemerintahan sendiri. Pada dasarnya bentuk pengawasan itu berbagai macam tergantung dari obyek pengawasan yang akan diawasi. Terdapat pengawasan umum yaitu suatu jenis pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah

terhadap segala kegiatan pemerintahan daerah dengan baik. Pengawasan umum terhadap pemerintahan daerah dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri dan gubernur/bupati/walikota atau kepada daerah sebagai wakil pemerintah di daerah yang bersangkutan.<sup>50</sup> Maka tentunya pihak Dinas Pertanian dan Perikanan Kota Medan mempunyai peran pengawasan yang khusus yaitu untuk mengawasi berjalannya aturan terkait pelarangan usaha hewan berkaki empat di Kota Medan, karena apabila usaha hewan ternak berkaki empat di Kota Medan itu tetap berlangsung maka dapat dikatakan hal itu sudah menyimpang tidak sesuai dengan aturan yang telah ditetapkan.

Melakukan pengawasan secara efektif terhadap perilaku yang tidak sesuai atau menyimpang dari nilai-nilai sosial. Kegiatan-kegiatan kesejahteraan sosial untuk mencapai tujuan semacam itu meliputi: mengintensifkan fungsi-fungsi pemeliharaan berupa kompensasi, sosialisasi, peningkatan kemampuan menjangkau fasilitas-fasilitas yang ada bagi golongan masyarakat yang memperlihatkan penyimpangan (ketidaktaatan atas aturan), baik itu dari kelompok atau pun masyarakat tertentu. Hal ini dimaksudkan agar dapat ditingkatkan pengawasan diri sendiri (*self-control*) dengan jalan menghilangkan sebab-sebab masalah yang sesungguhnya. Di samping itu, dapat pula dipergunakan saluran-saluran dan batasan-batasan hukum guna meningkatkan pengawasan eksternal (*external control*).<sup>51</sup>

Hal yang dimaksud di atas terkait pengawasan diri sendiri ialah pengawasan yang berasal dari masyarakat itu sendiri (masyarakat Kota Medan),

---

<sup>50</sup> Siswanto Sunarno, *Op.Cit.*, halaman 109-110.

<sup>51</sup> Adi Fahrudin. 2014. *Pengantar Kesejahteraan Sosial*. Bandung: PT. Refika Aditama, halaman 11.

sehingga masyarakat itu paham dengan sendirinya bahwasannya aturan tentang larangan usaha hewan ternak berkaki empat sudah ada dan patutnya harus ditaati. Sedangkan pengawasan eksternal yang dimaksud ialah pengawasan yang berasal dari Dinas Pertanian dan Perikanan Kota Medan, dengan begitu masyarakat yang belum sadar akan pentingnya menerapkan aturan larangan usaha hewan ternak di Kota Medan dapat terus diawasi, dibina dan diberikan pengarahan oleh pihak dinas terkait. Kedua bentuk pengawasan tersebut harus saling berkesinambungan, sehingga penerapan larangan usaha hewan ternak berkaki empat di Kota Medan dapat efektif, hal itu sesuai dengan kaidah dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik.

Pemahaman penyelenggaraan pemerintahan yang efektif adalah ketika suatu pemerintah dapat dengan cepat dan tepat mencapai sasaran yang hendak dicapai. Apabila yang dijadikan sasaran dan tujuan diselenggarakannya pemerintahan adalah untuk peningkatan kesejahteraan rakyat, maka indikator peningkatan kesejahteraan rakyat itu apa saja, dari setiap indikator berapa persen yang telah tercapai dan berapa persen yang belum tercapai, sehingga jelas tolak ukur keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan secara kualitatif maupun kuantitatif.<sup>52</sup>

“Pihak Dinas Pertanian dan Perikanan Kota Medan dalam menyelenggarakan tugasnya terkait pengawasan terhadap larangan usaha hewan ternak berkaki empat, secara tersirat itu termasuk dalam tupoksi serta visi misi dari Dinas Pertanian dan Perikanan Kota Medan. Tugas pokok dan fungsi Dinas Pertanian dan Perikanan Kota Medan pada umumnya ialah Merumuskan dan melaksanakan kebijakan teknis di

---

<sup>52</sup> Tumar Sumihardjo. 2008. *Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Melalui Pengembangan, Daya Saing Berbasis Potensi Daerah*. Bandung: Fokusmedia, halaman 71.



bidang pertanian, peternakan, perikanan dan kelautan; melaksanakan pemberian bimbingan, pembinaan, penyuluhan di bidang pertanian, peternakan, perikanan dan kelautan; membina unit pelaksana teknis dinas di bidang pertanian, peternakan, perikanan dan kelautan; mengikuti perkembangan dan mempersiapkan rencana pembangunan kota untuk penyempurnaan perencanaan lebih lanjut; melaksanakan seluruh kewenangan yang ada sesuai dengan bidang tugasnya dan melakukan tugas-tugas lain yang diberikan oleh kepala dinas”.

“Tugas pokok dan fungsi tersebut dimaksud agar tercapai visi dari Dinas Pertanian dan Perikanan Kota Medan yaitu menjadikan produk pertanian, peternakan, perikanan dan kelautan yang aman, sehat, utuh, halal (asuh), berdaya saing, dan berkelanjutan. Selanjutnya misi yang dimaksud ialah meningkatkan pembinaan dan pengawasan terhadap ketersediaan bahan pangan asal tani/ternak/ikan/laut yang asuh (aman, sehat, utuh dan halal); meningkatkan pengelolaan potensi sumberdaya pertanian, peternakan, perikanan dan kelautan yang berwawasan lingkungan dan meningkatkan sumber daya manusia aparatur dan masyarakat di bidang pertanian, peternakan, perikanan dan kelautan yang berorientasi agribisnis”.<sup>53</sup>

Pengawasan yang dilakukan pihak dinas dalam hal pelarangan usaha hewan ternak berkaki empat di Kota Medan menjadi salah perwujudan untuk mencapai pengaplikasian dari tugas pokok dan fungsi, visi dan misi dari Dinas Pertanian dan Perikanan Kota Medan. Maka pengawasan yang dimaksud menjadi perhatian lebih dari pihak dinas, karena masih ada saja masyarakat yang belum sadar atas pelarangan khusus untuk Kota Medan tersebut.

Pengawasan adalah salah fungsi fundamental manajemen yang pada hakekatnya merupakan tindakan membandingkan antara *Das Sollen (standard)* dengan *Das Sein* (situasi kenyataan yang diperoleh). Melakukan kegiatan

---

<sup>53</sup> Hasil wawancara dengan Ikhsar Risyad Marbun, *Loc. Cit.*

membandingkan kerap kali akan melahirkan adanya penyimpangan-penyimpangan. Penyimpangan tersebut disebut gap.<sup>54</sup>

Menurut Winardi, Gap adalah *A problem is a deviation from a standard (or from certain objective to be reached)*. Karena itu, fungsi *controlling* bukan saja mencakup tindakan mengawasi dan mengkonfrontir fakta adanya penyimpangan tetapi melakukan koreksi (perbaikan) terhadap deviasi-deviasi yang terjadi.<sup>55</sup>

Robbins and Coulter mengatakan *“control the process of monitoring activities to ensure that they are being accomplished as planned and of correcting any significant deviation”*. Sebagaimana diungkapkan Atmosudirdjo “pangkal dari semua pengawasan adalah rencana”. Hal senada juga dikemukakan Ruky mengatakan bahwa “perencanaan yang baik akan memungkinkan kita melakukan pengawasan untuk mengukur kemajuan yang diperoleh dalam usaha mencapai tujuan dan sasaran yang diinginkan sehingga tindakan perbaikan dapat diambil bila kemajuan tersebut dianggap tidak memuaskan”.<sup>56</sup>

Proses pengawasan merupakan hal penting dalam menjalankan kegiatan organisasi, oleh karena itu setiap pimpinan harus dapat menjalankan fungsi pengawasan sebagai salah satu fungsi manajemen. Fungsi pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan organisasi terhadap setiap pegawai yang berada dalam organisasi adalah wujud dari pelaksanaan fungsi administrasi dari pimpinan organisasi terhadap para bawahan, serta mewujudkan peningkatan efektifitas, efisiensi, rasionalitas, dan ketertiban dalam pencapaian tujuan dan pelaksanaan

---

<sup>54</sup> Monang. 2009. Pengaruh Dimensi-Dimensi Pengawasan Terhadap Perilaku Aparatur Dalam Pelayanan Perijinan Pada Dinas Perindustrian Dan Perdagangan Kota Medan.(Jurnal).. Ilmian Unikom Vol. 7. Nomor 1, halaman 64.

<sup>55</sup> *Ibid.*

<sup>56</sup> *Ibid.*

tugas organisasi. Pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan organisasi akan memberikan implikasi terhadap pelaksanaan rencana akan baik jika pengawasan dilakukan secara baik, dan tujuan baru dapat diketahui tercapai dengan baik atau tidak setelah proses pengawasan dilakukan. Dengan demikian peranan pengawasan sangat menentukan baik buruknya pelaksanaan suatu rencana.

Fungsi pengawasan pemerintah daerah sangatlah penting yang memberikan kesempatan kepada pemerintah daerah dalam hal ini gubernur, bupati/walikota untuk lebih aktif dan kreatif menyikapi berbagai kendala terhadap pelaksanaan peraturan daerah.

Berdasarkan Pasal 3 ayat (2) Peraturan Walikota Medan Nomor 26 Tahun 2013 tentang Larangan Usaha hewan ternak berkaki empat, yang melaksanakan penegakan hukum atas peraturan walikota tersebut dalam bentuk pengawasan adalah Dinas Pertanian dan Perikanan Kota Medan. Berkaitan dengan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan walikota, maka permasalahan yang dilihat dalam studi ini adalah pada pelaksanaan Peraturan Walikota Medan Nomor.26Tahun 2013 tentang Larangan Usaha Ternak Hewan Berkaki Empat.

Kewenangan pengawasan peraturan Walikota Nomor 26 Tahun 2013 tentang Larangan Usaha Ternak Hewan Berkaki Empat sebagaimana diamankan dalam Pasal 3 ayat (2) yang menyatakan “pengawasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilaksanakan oleh Instansi yang mempunyai tugas pokok dan fungsi dalam penegakan peraturan perundang-undangan daerah”.

Peraturan Walikota Nomor 26 Tahun 2013 tentang Larangan Usaha Ternak Hewan Berkaki Empat adalah sebagai pelaksana dari Peraturan Daerah

Nomor 13 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Medan Tahun 2011-2031. Oleh karena itu yang melaksanakan pengawasan peraturan walikota tersebut adalah perangkat daerah yang membidangi peternakan di Kota Medan yaitu Dinas Pertanian dan Peternakan Kota Medan.

Fungsi pengawasan Dinas Pertanian dan Perikanan Kota Medan dalam bidang pengawasan merupakan tindak lanjut dari fungsi-fungsi yang diberikan melalui Peraturan Walikota Medan Nomor 26 Tahun 2013. Pelaksanaan pengawasan oleh Dinas Pertanian dan Perikanan Kota Medan secara teoritik menggunakan langkah-langkah sebagai berikut:<sup>57</sup>

#### 1. Penetapan/Penentuan Standar Operasional

Dinas Pertanian dan Perikanan Kota Medan dalam melakukan pengawasan adalah sesuai dengan aturan *normative* sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah;
- c. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang;
- d. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan
- e. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009 tentang Kesehatan;
- f. Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 1983 tentang Kesehatan Masyarakat Veteriner;
- g. Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 1991 tentang Pembentukan Wilayah Kecamatan Berastagi Dan Mardinding di Wilayah Kabupaten

---

<sup>57</sup> Hasil wawancara dengan Ikhsar Risyad Marbun, *Loc. Cit.*

Daerah Tingkat II Karo, Kecamatan Pematang Bandar, Huta Bayu Raja, Ujung Padang di Wilayah Kabupaten Daerah Tingkat II Simalungun, Kecamatan Perbuluan di Wilayah Kabupaten Daerah Tingkat II Dairi dan Kecamatan Medan Petisah, Medan Tembung, Medan Helvetia, Medan Polonia, Medan Maimun, Medan Selayang, Medan Amplas, dan Medan Area di Wilayah Kotamedya tingkat II Medan;

- h. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah;
- i. Peraturan Walikota Medan Nomor 26 Tahun 2013 tentang Larangan Usaha Hewan Ternak Berkaki Empat; dan
- j. Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 13 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Medan Tahun 2011-2031.<sup>58</sup>

Penetapan standar operasional dama pengawasan larangan usaha hewan ternak berkaki empat di Kota Medan berdasarkan laporan dan aduan dari masyarakat. Laporan dan aduan dari masyarakat tersebut menjadi menjadi dasar bagi Dinas Pertanian dan Perikanan Kota Medan dalam menetapkan upaya penegakan hukum yang akan dilaksanakan untuk menertibkan usaha hewan ternak berkaki empat tersebut. Dalam upaya penegakan hukum yang dilakukan oleh Dinas Pertanian dan Perikanan Kota Medan berbentuk surat teguran, tindakan paksa dan pemindahan lokasi dan hewan ternak berkaki empat tersebut.

---

<sup>58</sup> Monang, *Loc.Cit.*

## 2. Penertiban Usaha Hewan Ternak Berkaki Empat

Langkah selanjutnya dalam pengawasan dilakukan dengan inspeksi ke lokasi usaha ternak hewan berkaki empat atas pengaduan atau laporan dari masyarakat. Berdasarkan keterangan Kepala Dinas Pertanian dan Perikanan Kota Medan, jumlah hewan ternak berkaki empat di Kota Medan pada tahun 2015 yang telah ditertibkan adalah sebanyak 23 ribu ekor. Sebagian besar usaha ternak ini terletak di daerah Perumahan Nasional Mandala, Medan Petisah, jalan Pendidikan Kelurahan Binjai dan Tegal Sari II dan Pasar Merah Timur, Kecamatan Medan Area, dan di jalan Gelas gg Mangkok.<sup>59</sup>

Dinas Pertanian dan Perikanan Kota Medan melakukan kordinasi dengan Satuan Polisis Pamong Paraja (Satpol PP) Kota Medan dan Dinas Kesehatan Kota Medan. Satuan Polisi Pamong Praja dan Dinas Pertanian dan Perikanan bertugas untuk melakukan penyitaan dan pemindahan usaha hewan ternak berkaki empat .

## 3. Tindak Lanjut (Sanksi)

Berdasarkan temuan yang diperoleh oleh Dinas Pertanian dan Perikanan Kota Medan dalam inspeksi yang dilakukannya, pengusursan terhadap 23 ribu ekor hewan ternak berkaki empat diberikan kompensasi kepada masyarakat yang mempunyai usaha ternak hewan berkaki empat sebesar Rp. 35.000.- Atau dengan pilihan melakukan pemindahan lokasi usaha ternak di luar wilayah kota Medan.<sup>60</sup>

Sejatinya fungsi pengawasan Dinas Pertanian dan Perikanan Kota Medan secara keseluruhan bertujuan untuk menegakkan larangan usaha ternak

---

<sup>59</sup>*Ibid.*

<sup>60</sup>*Ibid.*

hewanberaki empat di kota Medan bagi masyarakat kota Medanmelalui peraturan walikota Medan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah demi terwujudnya tata pemerintahan yang baik.<sup>61</sup>

Pasal 4 Peraturan Walikota Medan omor 26 Tahun 2013 tentang Larangan Usaha hewan ternak berkaki empat di Kota Medan menjelaskan penerapan sanksi administrative terhadap pelanggaran larangan usaha ternak hewan berkaki empat.

Dalam Pasal 4 tersebut di jelaskan:

- 1) Setiap orang atau badan yang melakukan usaha peternakan hewan berkaki empat yang melanggar ketentuan sebagaimana di maksud dalam Pasal 2 ayat (3), dikenakan sanksi administrasi;
- 2) Sanksi administrasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa:
  - a. Teguran/Peringatan secara lisan;
  - b. Teguran tertulis; dan
  - c. Paksaan untuk meniadakan usaha peternakan hewan berkaki empat.

Penertipan usaha ternak hewan berkaki empat yang dilakukan oleh Dinas Pertanian dan Perikanan Kota Medan, pada tahun 2015 yaitu dengan menerima laporan atau menemukan usaha ternak hewan berkaki empat melalui inpeksi terencana dan mendadak akan dilakukan teguran secara lisan kepada pemilik usaha ternak hewan berkaki empat tersebut untuk memindahkan lokasi usaha ternak tersebut.

Penerbitan suran peringatan kepada pemilik usaha ternak hewan tersebut secara bertahap akan dilakukan sampai tiga kali apabila peringatan secara lisan tersebut tidak dipatuhi oleh pemilik usaha ternak hewan berkaki empat tersebut. Dan apabila surat peringatan tidak juga dipatuhi oleh pemilik usaha hewan ternak

---

<sup>61</sup>*Ibid.*

tersebut maka akan dilakukan penggusuran usaha hewan ternak berkaki empat tersebut.

Hakikatnya hukum administrasi negara memungkinkan pelaku administrasi negara untuk menjalankan fungsinya dan melindungi warga terhadap sikap administrasi negara, serta melindungi administrasi negara itu sendiri. Peran pemerintah yang dilakukan oleh perlengkapan negara atau administrasi negara harus diberi landasan hukum yang mengatur dan melandasi administrasi negara dalam melaksanakan fungsinya. Hukum yang memberikan landasan tersebut dinamakan hukum administrasi negara.

Sanksi dalam hukum administrasi yaitu “alat kekuasaan yang bersifat hukum publik yang dapat digunakan oleh pemerintah sebagai reaksi atas ketidakpatuhan terhadap kewajiban yang terdapat dalam norma Hukum Administrasi Negara.” Berdasarkan definisi ini tampak ada empat unsur sanksi dalam hukum administrasi Negara, yaitu alat kekuasaan (*machtmiddelen*), bersifat hukum publik (*publiekrechtelijke*), digunakan oleh pemerintah (*overheid*), sebagai reaksi atas ketidakpatuhan (*reactive op niet-naleving*).<sup>62</sup>

Jenis Sanksi Administrasi dapat dilihat dari segi sasarannya yaitu:

- a. Sanksi *reparatoir*, artinya sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas pelanggaran norma, yang ditujukan untuk mengembalikan pada kondisi semula sebelum terjadinya pelanggaran, misalnya *bestuursdwang*, *dwangsom*;

---

<sup>62</sup> Ridwan HR. 2006. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: PT. RajaGrafindo, halaman 315.



- b. Sanksi punitif, artinya sanksi yang ditujukan untuk memberikan hukuman pada seseorang, misalnya adalah berupa denda administratif;
- c. Sanksi regresif, adalah sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas ketidakpatuhan terhadap ketentuan yang terdapat pada ketetapan yang diterbitkan.<sup>63</sup>

Perbedaan antara sanksi administrasi dan sanksi pidana dapat dilihat dari tujuan pengenaan sanksi itu sendiri. Sanksi administrasi ditujukan kepada perbuatan pelanggarannya, sedangkan sanksi pidana ditujukan kepada si pelanggar dengan memberi hukuman berupa nestapa. Sanksi administrasi dimaksudkan agar perbuatan pelanggaran itu dihentikan. Sifat sanksi adalah reparatoir artinya memulihkan pada keadaan semula. Di samping itu perbedaan antara sanksi pidana dan sanksi administrasi ialah tindakan penegakan hukumnya. Sanksi administrasi diterapkan oleh pejabat tata usaha negara tanpa harus melalui prosedur peradilan, sedangkan sanksi pidana hanya dapat dijatuhkan oleh hakim pidana melalui proses pengadilan.<sup>64</sup>

Penerapan sanksi yang dilakukan oleh Dinas Pertanian dan Perikanan Kota Medan adalah sanksi *reparatoir*, artinya sanksi yang diterapkan dengan menyita hewan ternak berkaki empat tersebut dan memindahkan lokasi ternak. Dinas Pertanian dan Perikanan Pemerintah kota Medan merupakan dinas yang bergerak dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan teknis di bidang pertanian, peternakan, perikanan dan kelautan, melaksanakan pemberian bimbingan, pembinaan, penyuluhan di bidang pertanian, peternakan, perikanan

---

<sup>63</sup> *Ibid.*, halaman 319.

<sup>64</sup> Philipus M. Hadjon, dkk. 2008. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Cet. ke-X, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, halaman 247.

dan kelautan, membina unit pelaksana teknis dinas di bidang pertanian, peternakan, perikanan dan kelautan, mengikuti perkembangan dan mempersiapkan rencana pembangunan kota untuk penyempurnaan perencanaan lebih lanjut. Melaksanakan seluruh kewenangan yang ada sesuai dengan bidang tugasnya dan melakukan tugas-tugas lain yang diberikan oleh kepala dinas. Maka dari itu pelaksanaan pengawasan atas aturan larangan usaha hewan ternak berkaki empat, menjadi salah satu prioritas utama dari kinerja Dinas Pertanian dan Perikanan Kota Medan seperti yang telah dijabarkan bahwa pengawasan itu bisa dalam bentuk penetapan standar kerja, penertiban usaha hewan ternak berkaki empat, sosialisasi/pembinaan secara berkesinambungan maupun dengan cara tindakan lanjut pemberian sanksi secara administrative namun bersifat memaksa.<sup>65</sup>

### **C. Hambatan Dinas Pertanian dan Perikanan Dalam Melakukan Pengawasan Terhadap Larangan Usaha Hewan Ternak Berkaki Empat Di Kota Medan**

Hambatan-hambatan Dinas Pertanian dan Perikanan dalam pengawasan larangan usaha hewan ternak berkaki empat terdiri dari hambatan internal dan hambatan eksternal. Pada hakikatnya hukum atau peraturan dapat berfungsi secara efektif senantiasadikembalikan pada penegakan atau dilaksanakan hukum dengan memperhatikan faktor-faktor penegakan hukum, yaitu:

1. Kaidah hukum;
2. Petugas penyelenggara pemerintahan;
3. Sarana atau fasilitas;

---

<sup>65</sup> Hasil wawancara dengan Ikhsar Risyad Marbun, *Loc. Cit.*

#### 4. Kesadaran hukum warga masyarakat.<sup>66</sup>

Atas dasar uraian faktor tersebut dapat juga dipandang ataupun dikaji hambatan yang dapat ditimbulkan dari penerapan suatu aturan di suatu daerah seperti halnya Kota Medan. Dari keempat faktor-faktor di atas dapat diukur tentang hambatan yang terjadi atas penerapan Peraturan Walikota Medan Nomor 26 Tahun 2013 tentang Larangan Usaha Ternak Hewan Berkaki Empat yang diterapkan dalam lingkungan masyarakat Kota Medan.

Atas rangka pencapaian pelaksanaan tujuan-tujuan pengawasan, terdapat berbagai hambatan yang dihadapi oleh Dinas Pertanian dan Perikanan Kota Medan serta instansi terkait lainnya, hambatan-hambatan tersebut tidak lepas dari upaya perbaikan yang dilakukan guna tercapainya tujuan yang diinginkan. Hambatan merupakan hal yang biasa dalam pengawasan karena didalam setiap proses pelaksanaan ataupun pencapaian tujuan pengawasan tersebut pastilah terdapat hambatan-hambatan yang menyebabkan terhambatnya fungsi dari pelaksanaan pengawasan itu sendiri. Dengan kajian tersebut dan penelitian yang telah dilakukan oleh pihak Dinas Pertanian dan Perikanan Kota Medan, maka ditemukan beberapa hambatan dalam larangan usaha hewan ternak berkaki empat di Kota Medan, berikut penjabarannya:

##### 1. Kaidah Hukum

Faktor pertama mengenai kaidah hukum atau peraturan mengenai usaha ternak, peraturan yang dimaksud adalah Peraturan Walikota Medan Nomor 26 Tahun 2013 tentang Larangan Usaha Ternak Hewan Berkaki Empat. Peraturan ini

---

<sup>66</sup>Zainudin Ali. 2009. *Sosiologi Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika, halaman 62.

dibuat dimaksudkan sebagai acuan untuk para personil dari Dinas Pertanian dan Perikanan Kota Medan bagian usaha peternakan, bagi peternak, usaha ternak dan penanggung jawab atau ketua yang bertanggung jawab atas usaha peternakan di Kota Medan.

Kaidah hukum ini dimaksud pula dengan aturan-aturan yang telah dibentuk di Kota Medan untuk melarang terjadinya usaha hewan ternak berkaki empat di seluruh wilayah Kota Medan. Akan tetapi, kaidah hukum tersebut dianggap belum cukup untuk mengakomodir kepentingan masyarakat sekitar, karena sesungguhnya aturan hukum yang dibuat di suatu daerah haruslah sesuai dengan kebutuhan dari masyarakat itu sendiri.

“Terhadap aturan yang telah ada ketika pihak Dinas Pertanian dan Perikanan Kota Medan ingin melakukan pengawasan terhadap larangan usaha hewan ternak berkaki empat, masyarakat yang bersangkutan merasa tidak diakomodir kepentingannya atas adanya aturan daerah itu, sehingga beberapa kelompok masyarakat merasa aturan itu tidak perlu dipatuhi, ditambah lagi sanksi bagi masyarakat yang melanggar aturan tersebut masih terlalu rendah. Dengan begitu bagi masyarakat yang memang telah mengetahui aturan hukum itu tidak terlalu khawatir untuk melanggarnya. Sehingga pula dengan kata lain pola pembangunan hukum di pikiran masyarakat masih kurang”.<sup>67</sup>

Pembangunan hukum itu dapat diadakan di sela-sela pembangunan fisik dan mental, dengan terlebih dahulu menentukan tujuan hukum dan perkembangannya, mengadakan suatu analisa deskriptif dan prediktif, dan mengumpulkan data-data tentang hukum yang masih dianggap melekat dalam diri anggota-anggota masyarakat. Menentukan tujuan hukum dan perkembangannya maka tidaklah sulit, sebaliknya yang dianggap sulit adalah menetapkan apakah anggota-anggota masyarakat itu dapat menerima atau mengakui tujuan hukum

---

<sup>67</sup> Hasil wawancara dengan Ikhsar Risyad Marbun, *Loc. Cit.*

tersebut.<sup>68</sup> Maka sebab itu kaidah hukum yang ditetapkan dalam suatu daerah harus dipahami pula oleh masyarakatnya, karena apabila tidak akan menjadi hambatan bagi pihak yang akan menerapkannya. Seperti halnya pihak Dinas Pertanian dan Perikanan yang akan melakukan pengawasan terkait larangan usaha hewan ternak berkaki empat.

## 2. Petugas Penyelenggara Pemerintahan (Sumber Daya Manusia)

“Dinas Pertanian dan Perikanan Kota Medan merupakan petugas penyelenggara pemerintahan yang menangani salah satunya tentang larangan usaha peternakan hewan berkaki empat di Kota Medan agar Peraturan Walikota Medan Nomor 26 Tahun 2013 tentang Larangan Usaha Ternak Hewan Berkaki Empat dapat ditegakkan. Dinas Pertanian dan Perikanan mengirimkan personil-personil langsung terjun ke lapangan, menurut struktur organisasi yang ada di Dinas Pertanian dan Perikanan Kota Medan dalam menangani larangan usaha ternak hewan berkaki empat, Dinas Pertanian dan Perikanan Kota Medan memiliki personil yang mengurus khusus tentang larangan usaha peternakan hewan berkaki empat, untuk memberi wawasan, sosialisasi dan pengawasan terhadap larangan usaha ternak hewan berkaki empat di daerah Kota Medan”.<sup>69</sup>

Pemberian sosialisasi dalam rangka pengawasan larangan usaha hewan berkaki empat di Kota Medan tersebut tidak dibarengi dengan petugas penyelenggara pemerintahan/sumber daya manusia (dalam hal ini Dinas Pertanian dan Perikanan) yang memadai. Dalam artinya sumber daya manusia yang dimiliki oleh Dinas Pertanian dan Perikanan belum dapat dikatakan cukup berkompeten baik dari segi kualitas maupun kuantitasnya.

Kendala ataupun hambatan Sumber Daya Manusia (SDM) yang tidak memadai, seperti kurangnya personil atau jumlah orang yang mengawasi tempat usaha ternak tersebut. Selanjutnya kurangnya pengalaman yang dimiliki aparat

---

<sup>68</sup>Soerjono Soekanto II. 2011. *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, halaman 143-144.

<sup>69</sup>Hasil wawancara dengan Ikhsar Risyad Marbun, *Loc. Cit.*

Satuan Polisi Pamong Praja dalam melakukan pengawasan tempat usaha ternak hewan berkaki empat, bagi yang berpengalaman tentunya sudah mengetahui cara untuk mengatasi penanganan tempat usaha ternak hewan berkaki empat dan bagi aparat yang belum berpengalaman tentunya menjadi pengalaman bagi mereka untuk menjadi pengawas, karena sejauh ini pengawasan yang dilakukan hanya pada waktu tertentu saja tidak secara kontinu sehingga pengawasan yang dilakukan sejauh ini belum maksimal.

### 3. Sarana dan Fasilitas

Melaksanakan pengawasan larangan usaha ternak hewan berkaki empat perlu adanya suatu hal yang mendukung untuk melakukan kegiatan tersebut agar dalam melaksanakan pengawasan larangan usaha hewan ternak berkaki empat dapat berjalan dengan maksimal fasilitas yang terdapat di Dinas Pertanian dan Perikanan Kota Medan. Terdapat fasilitas-fasilitas dalam melakukan pengawasan larangan usaha hewan ternak berkaki empat ke lokasi usaha peternakan yang umumnya berada jauh dari perkotaan, terdapat beberapa sepeda motor dan juga mobil sebagai fasilitas dalam menjalankan kegiatannya di Kota Medan. Akan tetapi sarana dan fasilitas tersebut di rasa belum cukup untuk mengakomodir keperluan Dinas Pertanian dan Perikanan Kota Medan untuk mencakup seluruh wilayah Kota Medan dalam mengawasi tiap masyarakat agar tidak membuka usaha hewan ternak berkaki empat. Hambatan di bidang sarana dan fasilitas ini dianggap sangat penting untuk segera dibenahi, baik terkait kualitasnya maupun penambahan fasilitas bagi petugas.

#### 4. Sistim Pengawasan

Berdasarkan hasil observasi dapat disimpulkan bahwa sistim pengawasan yang dilakukan oleh Dinas Pertanian dan Perikanan belum optimal. Lemahnya sistim pengawasan terhadap larangan usaha hewan ternak berkaki empat dengan cara pengawasan waktu berkala dan tidak teratur menyebabkan pengawasan tidak intensif dan juga tidak teratur karena disebabkan beberapa kendala sehingga pelanggaran-pelanggaran larangan usaha ternak hewan berkaki empat di Kota Medan kembali terjadi.

#### 5. Koordinasi Dalam Pengawasan

“Permasalahan koordinasi yang sangat dirasakan pada bagian internal yaitu lemahnya koordinasi antar Dinas Kesehatan Kota Medan, Dinas Pertanian dan Perikanan dan Satpol PP kota Kota Medan, sehingga banyak dari mereka tidak tau apa sebenarnya tugas yang harus dilakukan. Kurangnya koordinasi antara atasan dan bawahan, dan lemahnya manajemen dalam mengatur rencana pengawasan terhadap larangan usaha ternak hewan berkaki empat, sehingga tidak ada waktu yang tetap dalam pengawasan tersebut. Seharusnya Satuan Polisi Pamong Praja mempunyai jadwal pengawasan yang teratur dan berkala, sehingga larangan usaha ternak hewan berkaki empat bisa terkontrol dan mencegah terjadinya pelanggaran terhadap hal-hal normatif, sehingga tujuan dari pengawasan bisa tercapai”.<sup>70</sup>

Suatu hambatan dapat muncul bagi setiap instansi yang ingin menerapkan ketentuan yang telah diatur oleh sebuah peraturan perundang-undangan diakibatkan karena berbagai hal, baik itu berasal dari instansinya sendiri, aturan yang menjadi dasar untuk bertindak, maupun masyarakat yang akan ditindak (diawasi). Hal itu dapat muncul karena di dalam masyarakat Kota Medan khususnya terdapat perkembangan dan perubahan-perubahan yang timbul,

---

<sup>70</sup>*Ibid.*

terutama dari segi pola pikir dan kepentingan. Perubahan-perubahan pada masyarakat-masyarakat di dunia dewasa ini, merupakan gejala yang normal, yang pengaruhnya menjalar dengan cepat ke bagian-bagian lain dari dunia.<sup>71</sup> Termasuk perubahan pada masyarakat Kota Medan, maka pola penerapan suatu aturan hukum seperti melarang masyarakat untuk tidak membuka usaha hewan ternak berkaki empat masih mendapat hambatan di berbagai sisi.

“Hambatan Dinas Pertanian dan Perikanan dalam melakukan pengawasan terhadap larangan usaha hewan ternak berkaki empat di Kota Medan tentunya terus dibenahi oleh setiap pihak terkait termasuk atas bantuan masyarakat diharapkan hambatan tersebut dapat diminimalisir. Dalam rapat yang dipimpin Asisten Pemerintahan terungkap niat untuk terus melakukan penertiban terhadap ternak hewan kaki empat walau banyak mengalami tantangan dan hambatan”.<sup>72</sup>

Diakui oleh pihak Dinas Pertanian dan Perikanan bahwa penertiban hewan kaki empat ini masih banyak hambatan dan kendala. Namun penertiban tetap harus jalan terus karena pihak dinas harus menegakkan peraturan, termasuk Peraturan Walikota Nomor 13 Tahun 2010 yang telah diubah dengan Peraturan Walikota Nomor 26 Tahun 2013. Pihak dinas berharap pelaksanaan penertiban ternak harus matang, dengan mengutamakan pendekatan persuasif dan menghindari benturan dengan masyarakat di lapangan. Sertatelah meminta para camat dan Lurah menyosialisasikan Perwal dan Perda itu kepada warga di Medan, terutama yang telah lama menggantungkan matapencahariannya dari beternak hewan kaki empat tersebut.

---

<sup>71</sup> Soerjono Soekanto II, *Op. Cit.*, halaman 99.

<sup>72</sup> Hasil wawancara dengan Ikhsar Risyad Marbun, *Loc. Cit.*



Kepala Dinas Peternakan dan Kelautan Kota Medan menyebutkan sejak penertiban tahun 2010, populasi ternak hewan kaki empat mengalami penurunan hingga 50% dan di beberapa wilayah Kota Medan malah sudah bersih dari hewan kaki empat. Sementara yang sudah menerima bantuan transportasi pemindahan ternak di Medan Tuntungan mencapai 55 %, Medan Johor 95 %, dan Medan Denai mencapai 65 %, Pihak Dinas Pertanian dan Perikanan ingin petugas Satpol PP bertindak tegas terhadap para peternak, baik yang sudah menerima biaya transportasi maupun belum. Apabila ternak sudah diangkut ke dalam truk, maka tidak akan dikembalikan ke peternak, melainkan dijadikan barang bukti dan disita menjadi milik negara. Selain daripada itu hambatan yang dihadapi oleh pihak dinas berupa kurangnya dana yang dapat diperuntukkan untuk melakukan pengawasan larangan usaha hewan ternak berkaki empat di seluruh wilayah Kota Medan. Walaupun demikian pihak dinas tetap akan menertibkan peternak, baik yang sudah menerima bantuan transportasi pemindahan ternak maupun yang belum. Kemudian, ternak yang diangkut pada penertiban tidak akan dikembalikan dan disita untuk negara.<sup>73</sup>

---

<sup>73</sup>*Ibid.*

## **BAB IV**

### **KESIMPULAN DAN SARAN**

#### **A. Kesimpulan**

1. Aturan hukum dalam larangan usaha ternak hewan berkaki empat di Kota Medan diatur dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2004 tentang Perizinan Usaha Pertanian dan Peternakan serta Peraturan Walikota Nomor 26 Tahun 2013 tentang Larangan Usaha Ternak Hewan Berkaki Empat di Kota Medan. Beberapa peraturan perundang-undangan tersebut saling terkait dalam hal larangan untuk melakukan kegiatan usaha hewan ternak berkaki empat di seluruh wilayah Kota Medan.
2. Pengawasan Dinas Pertanian dan Perikanan terhadap larangan usaha hewan ternak berkaki empat di Kota Medan adalah dengan pengawasan secara inspeksi dan menerima pengaduan dari masyarakat terhadap usaha hewan ternak berkaki empat di Kota Medan. Kemudian Dinas Pertanian dan Perikanan akan melakukan teguran lisan kepada pemilik usaha ternak hewan berkaki empat tersebut. Apabila tidak dipatahkan maka akan diberikan surat peringatan secara bertahap. Dan apabila masih tidak dipatuhi maka tindakan paksa dengan memindahkan usaha ternak tersebut keluar wilayah kota Medan menjadi pilihan terakhir dalam menertibkan usaha ternak hewan berkaki empat di Kota Medan. Secara garis besar

pengawasan itu bisa dikatakan dalam bentuk penetapan standart operasional, penertiban dan tindak lanjut ataupun sanksi.

3. Hambatan Dinas Pertanian dan Perikanan dalam melakukan pengawasan terhadap larangan usaha hewan ternak berkaki empat di Kota Medan terdiri dari yaitu kendala yang disebabkan oleh kurangnya personil atau petugas Dinas Perikanan dan Keluatan Kota Medan dalam melakukan pengawasan larangan usaha hewan ternak berkaki empat, kemudian metode pengawasan yang dilakukan oleh Dinas Pertanian dan Peternakan Kota Medan tidak memadai yaitu menunggu adanya pengaduan dan laporan dari masyarakat. Serta kurangnya kesadaran hukum akan kepatuhan masyarakat terhadap larangan usaha hewan ternak berkaki empat. Pada pokoknya hambatan tersebut dapat dikatakan berasal dari kurangnya kaidah hukum yang berlaku, petugas/sumber daya manusia, sarana/fasilitas, sistem pengawasan dan kurangnya koordinasi dalam pengawasan.

## **B. Saran**

1. Seharusnya aturan hukum dalam larangan usaha ternak hewan berkaki empat di Kota Medan dalam bentuk Peraturan Walikota Nomor 26 Tahun 2013 tentang Larangan Usaha Hewan Ternak Berkaki Empat menyebutkan secara jelas instansi yang berwenangan melakukan pengawasan, agar tidak terjadi kesalahan kordinasi antar instansi Pemerintah Kota Medan dan lebih dikerucutkan hal yang mengakibatkan sanksi kepada para pelaku

usaha hewan ternak berkaki empat, diimbangi dengan sanksi yang lebih berat.

2. Sebaiknya pengawasan Dinas Pertanian dan Perikanan terhadap larangan usaha hewan ternak berkaki empat di Kota Medan dilakukan secara berkala dan berlanjut di daerah-daerah yang potensial dilakukan usaha ternak hewan berkaki empat di seluruh wilayah Kota Medan dan diberikan standart pengawasan yang lebih jelas untuk hal itu.
3. Alangkah baiknya hambatan Dinas Pertanian dan Perikanan dalam melakukan pengawasan terhadap larangan usaha hewan ternak berkaki empat di Kota Medan dapat diminimalisir salah satunya dengan cara Satuan Polisi Pamong Praja dan Dinas Kesehatan dapat melakukan kordinasi dengan baik berdasarkan konsep *good governance* dalam mengawasi larangan usaha ternak hewan berkaki empat, serta anggaran dana yang mengakibatkan hambatan itu dapat dikeluarkan lebih untuk pengawasan yang lebih maksimal.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Adi Fahrudin. 2014. *Pengantar Kesejahteraan Sosial*. Bandung: PT. Refika Aditama.
- Ida Hanifah, dkk. 2015. *Pedoman Penulisan Skripsi*. Medan: Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
- Nomensen Sinamo. 2012. *Hukum Tata Negara Suatu Kajian Kritis Tentang Kelembagaan Negara*. Jakarta: Permata Aksara.
- Philipus M. Hadjon, dkk. 2008. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Cet. ke-X. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Prajudi Atmosudirdjo. 2008. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Ridwan HR. 2006. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: PT. RajaGrafindo.
- Sudarsono. 2007. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Syamsuddin, dkk. 2007. *Manajemen Pengawasan (Edisi Keempat)*. Jakarta: Pusat Pendidikan dan Pelatihan Pengawasan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan.
- Solly. 2008. *Hukum Tata Negara*. Bandung: Mandar Maju.
- Soerjono Soekanto II. 2011. *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.
- Soerjono Soekamto I. 2014. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.
- Siswanto Sunarno. 2016. *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Tumar Sumihardjo. 2008. *Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Melalui Pengembangan, Daya Saing Berbasis Potensi Daerah*. Bandung: Fokusmedia.
- Tampil Ashari. 2011. *Metodologi Penelitian Hukum: Penulisan Skripsi*. Medan: Multi Grafik Medan.

Tutik Triwulan Tutik dan Ismu Gunadi Widodo. 2014. *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia Edisi Pertama*. Jakarta: Prenada Group.

Utang Rosidi. 2008. *Hukum Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.

Victor. 2010. *Dasar-Dasar Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Bina Aksara.

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

## **B. Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

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

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009 tentang Kesehatan.

Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 13 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Medan Tahun 2011-2031.

Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2004 tentang Perizinan Usaha Pertanian dan Peternakan.

## **C. Sumber Lain**

Admin, “Metode Penelitian Hukum Empiris dan Normatif”, <http://www.idtesis.com>, diakses Selasa, 12 Juni 2017.

Nova Andri, “Dampak Bentuk Pemerintahan Desentralisasi”, <http://novaandriantnas.wordpress.com>, diakses Selasa, 20 November 2017.

Abdul Azis. “Pengawasan Pembangunan Pemerintah Desa”, <http://103.28.23.163/wp-content/uploads/2015/06/>, diakses Minggu, 10 Desember 2017.



MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI  
**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**  
**FAKULTAS HUKUM**

Jalan Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474  
 Website : <http://www.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id  
 Bankir : Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut.

**KARTU BIMBINGAN**  
**SKRIPSI MAHASISWA**

Nama Mahasiswa : MUHAMMAD TEGUH AKBAR  
 NPM : 1306200201  
 Prodi/Bagian : ILMU HUKUM/HUKUM ADMINISTRASI NEGARA  
 Judul Skripsi : PENGAWASAN DINAS PERTANIAN DAN PERIKANAN  
 TERHADAP LARANGAN USAHA HEWAN TERNAK BERKAKI  
 EMPAT (Studi di dinas pertanian dan perikanan kota medan)  
 Pembimbing I : HARISMAN,S.H., MH  
 Pembimbing II : LAILATUS SURURIYAH,S.H., M.A

TANGGAL	MATERI BIMBINGAN	KONS. LANJUTAN	PARAF
19-4-2018	Skripsi Diterima		[Signature]
26-4-2018	- Bab II, III & IV & pembahasannya serta dan rumusan masalah		[Signature]
	- Sistematika penulisan secara umum		[Signature]
28-6-2018	- Supremasi kental Bab II & III - Supremasi sistematika penulisan		[Signature]
9-7-2018	Ace & Lanjutkan ke Pembimbing I.		[Signature]
11-7-2018	pembahasan Bab I dan II		[Signature]
14-7-2018	pembahasan Bab I dan II		[Signature]
25-7-2018	pembahasan Bab I dan II		[Signature]
5-8-2018	pembahasan Bab I dan II		[Signature]
17-8-2018	Ace dan di ajukan pada ujian Magister dan diempulkan skripsi		[Signature]

Diketahui Dekan

[Signature]  
 (Ida Hanifah, S.H., M.H)

Pembimbing I

[Signature]  
 (Harisman, S.H., M.H)

Pembimbing II

[Signature]  
 (Lailatus Sururiyah, S.H., M.A)