

SKRIPSI

**TINJAUAN YURIDIS PELAKSANAAN PENERTIBAN TERHADAP
USAHA PETERNAKAN BABI DI WILAYAH BEBAS TERNAK DALAM
KOTA MAKASSAR**

Disusun dan diajukan oleh

NITA EVINIYAH

B121 16 008



PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2023

HALAMAN JUDUL

**TINJAUAN YURIDIS PELAKSANAAN PENERTIBAN TERHADAP USAHA
PETERNAKAN BABI DI WILAYAH BEBAS TERNAK DALAM KOTA
MAKASSAR**

OLEH:

NITA EVINIYAH

B121 16 008

SKRIPSI

Sebagai Tugas Akhir dalam Rangka Penyelesaian Studi Sarjana pada
Program Studi Hukum Administrasi Negara

PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2023

LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI

**TINJAUAN YURIDIS PELAKSANAAN PENERTIBAN TERHADAP USAHA
PETERNAKAN BABI DI WILAYAH BEBAS TERNAK DALAM
KOTA MAKASSAR**

Disusun dan diajukan oleh

NITA EVINIYAH

B121 16 008

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian Skripsi yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana Program Studi Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin pada hari Selasa, 09 Mei 2023 dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,

Pembimbing Utama



Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P.
NIP. 19731231 199903 1 003

Pembimbing Pendamping



Ariani Arifin, S.H., M.H.
NIP. 19830605 200604 2 003

Ketua Program Studi Hukum/ Administrasi Negara



Dr. Hiran Adhyanti Mirzana, S.H., M.H.
NIP. 19790326.200812 2 002

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Diterangkan bahwa Skripsi mahasiswa:

Nama : Nita Eviniyah

Nomor Induk Mahasiswa : B12116008

Peminatan : Hukum Administrasi Negara

Judul : Tinjauan Yuridis Pelaksanaan Penertiban
Terhadap Usaha Peternakan Babi di
Wilayah Bebas Ternak dalam Kota
Makassar.

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan pada ujian*Skripsi.

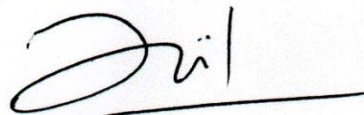
Makassar, 2022

Pembimbing I



Prof. Dr. Hamzah Halim, SH., MH.
19731231 199903 1 003

Pembimbing II



Ariani'Arifin, SH., MH.
19830605 200604 2 003



KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN,
RISET, DAN TEKNOLOGI
UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS HUKUM

Jln. Perintis Kemerdekaan KM.10 Kota Makassar 90245, Propinsi Sulawesi Selatan
Telp : (0411) 587219,546686, Website: <https://lawfaculty.unhas.ac.id>

PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama	: NITA EVINIYAH
N I M	: B12116008
Program Studi	: Hukum Administrasi Negara
Judul Skripsi	: TINJAUAN YURIDIS PELAKSANAAN PENERTIBAN TERHADAP USAHA PETERNAKAN BABI DI WILAYAH BEBAS TERNAK DALAM KOTA MAKASSAR

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, Mei 2023



Prof. Dr. Hamzah Halim ,SH.,M.H.,M.A.P.
NIP. 19731231 199903 1 003

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Nita Eviniyah

NIM : B12116008

Program Studi : Hukum Administrasi Negara

Jenjang : Strata Satu (S1)

Menyatakan dengan ini bahwa Skripsi dengan judul **“TINJAUAN YURIDIS PELAKSANAAN PENERTIBAN TERHADAP USAHA PETERNAKAN BABI DI WILAYAH BEBAS TERNAK DALAM KOTA MAKASSAR”** adalah karya saya sendiri dan tidak melanggar hak cipta pihak lain. Apabila dikemudian hari skripsi saya ini terbukti bahwa sebagian atau keseluruhannya adalah hasil karya orang lain yang saya pergunakan dengan cara melanggar hak cipta pihak lain maka saya bersedia menerima sanksi.

Makassar, 09 Mei 2023

Yang Menyatakan



Nita Eviniyah

ABSTRAK

NITA EVINIYAH, B12116008, *Tinjauan Yuridis Pelaksanaan Penertiban Terhadap Usaha Peternakan Babi Di Wilayah Bebas Ternak Dalam Kota Makassar* Di bawah bimbingan Prof. Dr. Hamzah Halim, SH., MH., M.A.P. sebagai Pembimbing Utama dan Ariana Arifin, SH., MH. sebagai Pembimbing Pendamping..

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan penertiban terhadap usaha peternakan babi di wilayah bebas ternak dalam Kota Makassar. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum empiris dengan teknik pengumpulan data yaitu, studi lapangan dan studi kepustakaan. Data penelitian dilengkapi dengan data primer yakni dari hasil wawancara di lapangan serta data sekunder yakni kutipan dan referensi-referensi dari peraturan perundang-undangan, buku, serta hasil penelitian lain dengan metode analisis kualitatif deskriptif.

Penelitian ini dilakukan di Satuan Polisi Pamong Praja Kota Makassar, Dinas Perikanan dan Pertanian Kota Makassar pada Sub Bidang Peternakan Kota Makassar, Dinas Lingkungan Hidup Kota Makassar, Kecamatan Panakkukang dan Kelurahan Panaikang sebagai sampel dalam penelitian ini.

Adapun hasil penelitian ini, yaitu (1) Pelaksanaan penertiban terhadap usaha peternakan babi belum terlaksana secara optimal dalam penegakan hukum terhadap Peraturan Walikota Makassar Nomor 92 Tahun 2015 tentang Wilayah Bebas Ternak di Kota Makassar belum diimplementasikan secara menyeluruh mengingat bahwa masih adanya usaha peternakan babi di Kelurahan Panaikang sehingga program kebersihan dan penghijauan Kota Makassar untuk mewujudkan keamanan, kesehatan, ketertiban umum dan ketentraman masyarakat belum terlaksana dengan baik. (2) Dalam upaya pelaksanaan penertiban penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat atas pemeliharaan hewan ternak diperlukan penegakan hukum dan perlindungan masyarakat untuk mewujudkan masyarakat yang tertib, aman serta memiliki kepedulian sosial yang bermartabat dan juga diperlukannya upaya peningkatan kinerja, koordinasi dan sinergi bersama antara beberapa instansi pemerintah dalam melaksanakan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat atas pemeliharaan hewan ternak di wilayah bebas ternak.

Kata Kunci: Penertiban, Usaha Peternakan Babi, Wilayah Bebas Ternak.

ABSTRACT

NITA EVINIYAH, B12116008, Juridical Review of the Implementation of Control of Pig Farming Businesses in Livestock Free Areas in Makassar City Under the guidance of Prof. Dr. Hamzah Halim, SH., MH., M.A.P. as Principal Supervisor and Ariana Arifin, SH., MH. as Co-Supervisor.

This study aims to determine the implementation of control over pig farming businesses in livestock-free areas in Makassar City. This research uses empirical legal research methods with data collection techniques, namely, field studies and literature studies. The research data is complemented by primary data, namely from the results of interviews in the field and secondary data, namely quotations and references from laws and regulations, books, and other research results with descriptive qualitative analysis methods.

This research was conducted at the Makassar City Civil Service Police Unit, the Makassar City Fisheries and Agriculture Service at the Makassar City Livestock Subdivision, the Makassar City Environmental Service, Panakkukang District and Panaikang Village as samples in this study.

The results of this study, namely (1) The implementation of curbing the pig farming business has not been carried out optimally in law enforcement against Makassar Mayor Regulation Number 92 of 2015 concerning Livestock Free Areas in Makassar City has not been implemented thoroughly considering that there are still pig farming businesses in Panaikang Village so that the cleanliness and greening program of Makassar City to realize security, health, public order and public peace has not been implemented properly. (2) In an effort to implement the control of the implementation of public order and public tranquility over the maintenance of livestock, law enforcement and community protection are needed to create an orderly, safe and dignified society and it is also necessary to improve performance, coordination and synergy together between several government agencies in implementing public order and public tranquility over the maintenance of livestock in livestock-free areas.

Keywords: Control, Pig Farming Business, Livestock Free Area.

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim,

Puji syukur penulis panjatkan atas kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan karunia-Nya yang maha pemurah lagi maha penyayang, guyuran ilmu dan manfaat-Nya, serta segala pertolongan dan pengawasan-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan Skripsi yang berjudul “Tinjauan Yuridis Pelaksanaan Penertiban Terhadap Usaha Peternakan Babi Di Wilayah Bebas Ternak Dalam Kota Makassar”. yang merupakan syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Program Studi Hukum Administrasi Negara di Universitas Hasanuddin sebagai cerminan sejauh mana penulis dapat mengaplikasikan ilmu yang didapatkan dari bangku kuliah serta naungan organisasi.

Penyelesaian skripsi ini tidak terlepas dari berbagai keterbatasan penulis, namun berkat bantuan dan dorongan dari berbagai pihak, akhirnya dapat diselesaikan dengan baik meskipun tidak pada waktu yang secepatnya. Olehnya itu, Secara khusus dengan rasa hormat dan pengharaan yang setinggi-tingginya di ucapkan Terima Kasih kepada Ayahanda penulis, cinta terbesar dalam hidup saya Bapak Muhammad Yasro, Ibunda saya Muasiro, dan Nenek saya Nadlimah serta saudara-saudara saya Mba Meli Saturiski, S. Tr. Kes., Kak Haerul Hadi, S. Farm. dan Adik Messi Al Rasid.

Skripsi ini dapat penulis selesaikan berkat bimbingan, saran, dan bantuan dari berbagai pihak. Dengan kerendahan hati yang tulus-ikhlas, penulis mengucapkan terima kasih kepada:

1. **Bapak Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc.** selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta jajarannya.
2. **Bapak Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P.** selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin beserta jajarannya.
3. **Ibu Dr. Hijrah Adhyanti Mirzana, S.H., M.H.** selaku Ketua Program Studi Hukum Administrasi Negara fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
4. **Bapak Prof. Dr. Andi Muhammad Sofyan, S.H., M.H.** selaku Penasehat Akademik Penulis.
5. **Bapak Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P.** selaku Pembimbing Utama **dan Ibu Ariani Arifin, S.H., M.H.** selaku Pembimbing Pendamping yang telah meluangkan waktu dan tenaganya untuk memberikan bimbingan, masukan, arahan, serta dorongan kepada penulis dengan penuh kesabaran dalam penyelesaian Skripsi ini.
6. **Bapak Prof. Dr, Marthen Arie, S.H., M.H. dan Bapak Ahsan Yunus, S.H., M.H.** selaku Dewan Penguji yang telah memberikan saran dan masukan guna menjadikan Skripsi ini menjadi lebih baik.
7. Segenap Guru Besar dan Bapak Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, yang telah memberikan ilmunya dengan

ikhlas kepada penulis selama menjalani proses perkuliahan hingga akhir penyelesaian masa studi di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

8. **Bapak Dr. Romi Librayanto, SH., MH.** Selaku Pembina Lembaga Debat Hukum dan Konstitusi Universitas Hasanuddin yang saya hormati.
9. Segenap Staf Akademik dan Pegawai Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah banyak membantu dan penulis repotkan dalam hal pelayanan urusan administrasi dan bantuan lainnya selama kuliah hingga penyelesaian skripsi ini khususnya Ibu Tri, Pak Rony, Pak Safar dan Kak Yusran.
10. Bapak dan Ibu di kantor Satuan Polisi Pamong Praja Kota Makassar, Dinas Lingkungan Hidup Kota Makassar, Dinas Perikanan dan Pertanian Kota Makassar pada Sub Bidang Peternakan Kota Makassar, Kecamatan Panakukang, dan Kelurahan Panaikang yang telah meluangkan waktunya menjadi narasumber dan mengizinkan penulis untuk memperoleh data dalam penelitian ini.
11. Keluarga besar Lembaga Debat Hukum dan Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang saya hormati dan saya banggakan.
12. Keluarga besar Forum Mahasiswa Hukum Administrasi Negara Universitas Hasanuddin yang penulis banggakan dan saya hormati.

13. Keluarga besar GARDA TIPIKOR Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang penulis banggakan serta hormati.
14. Terima kasih kepada Tim Debat Airlangga Law Competition Universitas Airlangga yang telah memberikan pengalaman berkompetisi bagi penulis.
15. Terima kasih kepada Tim Delegasi *Constitutional Drafting Competition Padjajaran Law Fair* Lembaga Debat Hukum dan Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah memberikan pengetahuan baru dan pengalaman berkompetisi bagi penulis.
16. Terima kasih kepada Tim Debat Lembaga Debat Hukum dan Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin pada pergelaran Lomba Debat SAINTEK Universitas Islam Negeri Alauddin Makassar yang telah bekerjasama dan berjuang dalam kompetisi ini bersama penulis.
17. Terima kasih Kepada Tim Debat Formahan 1 dan 2 pada pergelaran Lomba Debat Universitas Muslim Indonesia yang sudah bersama-sama penulis untuk berjuang dan mempelajari hal baru serta pengalaman berkompetisi ini.
18. Terima Kasih kepada Keluarga Besar Kakek Almarhum Marto Sahid dan para saudara sepupu penulis Fitriani Efendi, Mariyatul Qibtiyyah, Athiul Muthmainnah, Zainal Arifin, Agus Toha, Muhammad Putra Anugerah dan Ahmad Sholihin yang tidak hentinya memberikan

dukungan doa dan motivasi sehingga penulis dapat menyelesaikan Skripsi Ini.

19. Terima kasih kepada SQUAD TELETUBBIES saudariku terkasih Haeruni Handayani, S.H., Putri Adinda Negara, S.H., Nur Fadhilah, S.H., Salwa Yulianti, S.H., yang selalu menguatkan serta membantu penulis dalam masa awal perkuliahan hingga saat pengerjaan skripsi ini sehingga penulis tetap semangat menyelesaikan skripsi ini.
20. Terima kasih kepada sahabat ramsis ku Astari, S.H., Nur Azmi, S.H., Triani Wedyastuti Lino, S.H., Lulu Anugrawati, S.H., Ratih Purnama sari, S.H., Hamriani Putri, S.H., Thania Novita Damayanti H., S.H., Isra Nurpadilah, Nurul Novianti,
21. Teman-teman Diktum 2016, Formahan, serta teman-teman seperjuangan Prodi HAN 2016 yang selalu memberikan bantuan dan semangat semasa perkuliahan.
22. Teman-teman KKN TEMATIK PEMKOT Gel. 102 Kecamatan Bontoala (eka, aisyah, chan, kevin, novita, yanni, mute dan jefri juga ibunda **Eka Merdekawati, SH., MH.** selaku supervisor kami yang telah membimbing kami dengan penuh kasih sayang. Terima kasih atas kebersamaannya, ilmu-ilmu barunya, serta kenangan yang akan penulis ingat.
23. Teman-teman Magang 2019 di BKPSDM Kota Makassar serta Bapak Ibu Pegawai BKPSDM Kota Makassar khususnya Kabag Pengadaan

yang telah membimbing selama penulis melaksanakan kegiatan magang.

24. Teman-teman di Ikatan Keluarga Bidikmisi Unhas khususnya *committe* IKAB Goes to Takalar.
25. Sahabat-sahabat penulis sejak bangku sekolah, Siti Raihanah, Sartika Hernianti, Titi Nilasari, Adinda Purnamasari, St. Hardianti, dan Wahyunita, terima kasih telah membuat pelajaran akuntansi lebih mengasikkan. Mari terus bertemu untuk waktu yang lama.
26. Patner meneliti penulis, Haeruni Handayani, SH. Terima kasih atas dukungan moril dan materiil, motivasi tiada henti, kesabaran, serta kepercayaannya bahwa penulis dapat menyelesaikan Skripsi ini.
27. Dan semua pihak yang tidak sempat penulis sebutkan satu-persatu. Semoga semuanya mendapatkan sebaik-baiknya balasan dari Tuhan Yang Maha Esa. Aamiin.

Makassar, 09 Mei 2023

Nita Eviniyah

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL.....	i
LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI.....	iv
PERNYATAAN KEASLIAN.....	v
ABSTRAK.....	vi
ABSTRACT	vii
KATA PENGANTAR	viii
DAFTAR ISI	xiv
DAFTAR TABEL	xvi
ARTI LAMBANG DAN SINGKATAN	xvii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah.....	15
C. Tujuan Penelitian	15
D. Kegunaan Penelitian.....	16
E. Keaslian Penelitian	17
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	19
A. Teori Kewenangan	19
1. Pengertian Kewenangan	19
2. Sumber Kewenangan	22
3. Sifat Kewenangan.....	24
4. Batasan Kewenangan.....	25
B. Tinjauan Tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat atas Pemeliharaan Hewan Ternak	27
1. Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat.....	27
2. Usaha Peternakan Babi	33
3. Wilayah Bebas Ternak.....	46

C.	Penegakan Hukum dalam Hukum Administrasi Negara.....	53
1.	Teori Penegakan Hukum	53
2.	Teori Ketaatan Hukum.....	61
3.	Teori Pengawasan	65
4.	Sanksi Administratif	77
D.	Peraturan Walikota Makassar Nomor 92 Tahun 2015 tentang Wilayah Bebas Ternak di Kota Makassar	88
1.	Produk Hukum Daerah	88
2.	Kedudukan Peraturan Walikota dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan	91
3.	Materi Muatan Peraturan Walikota Makassar Nomor 92 Tahun 2015 tentang Penetapan Wilayah Bebas Ternak Di Kota Makassar	93
BAB III METODE PENELITIAN.....		99
A.	Lokasi Penelitian.....	99
B.	Populasi dan Sampel	100
C.	Jenis dan Sumber Data.....	101
D.	Teknik Pengumpulan Data	103
E.	Analisis Data	104
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS.....		106
A.	Pelaksanaan Penertiban Terhadap Usaha Peternakan Babi Di Wilayah Bebas Ternak	106
B.	Upaya-Upaya yang Dilakukan dalam Pelaksanaan Penertiban Terhadap Usaha Peternakan Babi Di Wilayah Bebas Ternak...	125
BAB V PENUTUP		147
A.	Kesimpulan.....	147
B.	Saran.....	148
DAFTAR PUSTAKA.....		150

DAFTAR TABEL

Tabel 4.1 Wilayah Bebas Ternak yang Dikecualikan Di Wilayah Kota Makassar	113
Tabel 4.2 Daftar Usaha Peternakan Di Kota Makassar	113
Table 4.3 Hasil Penertiban Usaha Peternakan Babi (Ketertiban dan Ketentraman Masyarakat atas Pemeliharaan Hewan Ternak) Tahun 2018-2020 oleh Satuan Polisi Pamong Praja Kota Makassar	114
Tabel 4.4 Persentase Responden Mengetahui Peraturan Walikota Makassar Nomor 92 Tahun 2015 tentang Wilayah Bebas Ternak Di Kota Makassar Sebelum Pelaksanaan Penertiban	118
Tabel 4.5 Persentase Responden Mengetahui Peraturan Walikota Makassar Nomor 92 Tahun 2015 tentang Wilayah Bebas Ternak Di Kota Makassar Setelah Pelaksanaan Penertiban	119
Tabel 4.6 Presentase Data Karakteristik Peternak Babi	120

ARTI LAMBANG DAN SINGKATAN

LAMBANG/ SINGKATAN	ARTI
UUD	Undang-Undang Dasar Negara
UU	Undang-Undang
PERDA	Peraturan Daerah
PERWALI	Peraturan Walikota
SK	Surat Keputusan
RDRT	Rencana Detail Tata Ruang
SATPOL PP	Satuan Polisi Pamong Praja
DLH	Dinas Lingkungan Hidup
RPH	Rumah Potong Hewan
SOP	Standar Operasional Produksi
PDL	Pakaian Dinas Lapangan

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Upaya negara untuk menciptakan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat melalui instrumen hukum, selaras dengan tujuan didirikannya Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana yang tertuang di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau selanjutnya disingkat dengan (UUD 1945).

Berdasarkan Alinea ke 4 (empat) Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menggariskan secara tegas tujuan negara Indonesia, yaitu:

1. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia,
2. Memajukan kesejahteraan umum,
3. Untuk mencerdaskan kehidupan bangsa,
4. Ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.¹

Lebih lanjut, dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga menegaskan bahwa salah satu kewajiban pemerintah adalah memelihara ketertiban umum yang

¹ Dilihat pada Alinea Ke 4 Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

merupakan kebutuhan mutlak bagi masyarakat dalam rangka menyelenggarakan kehidupan sehari-hari. Hal ini sejalan dengan hak bagi warga negara untuk mendapatkan rasa nyaman, aman dan tentram.

Secara garis besar ada dua tujuan dari sebuah negara modern saat ini, yaitu:

1. Sebagai penjaga malam, yaitu negara harus menciptakan keamanan dan ketentraman dalam kehidupan bermasyarakat, hal ini merupakan faktor penunjang dalam pelaksanaan kehidupan masyarakat dalam sebuah negara; dan
2. Mewujudkan kesejahteraan rakyatnya, yang diwujudkan dan dilaksanakan secara bersama-sama sehingga tercipta sebuah negara yang penuh dengan kedamaian dan kesejahteraan.²

Sebagai salah satu fungsi dan tugas negara Indonesia adalah untuk menjamin ketertiban, maka ketertiban sangat penting ditegakkan dalam kehidupan masyarakat Indonesia. Ketertiban umum adalah suatu ukuran dalam lingkungan kehidupan yang terwujud oleh adanya perilaku manusia baik pribadi maupun sebagai anggota masyarakat yang mematuhi kaidah hukum, norma agama, sosial, dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

² Arfa'I, "Pembukaan UUD 1945 sebagai Norma Hukum dalam Etika Politik Guna mencapai Tujuan Negara", Jurnal Ilmu Hukum Jambi University Institutional Repository (UNJA-IR), Volume 6, Nomor 2 Oktober 2015, hlm. 91.

Ketertiban umum dalam kehidupan bermasyarakat merupakan manifestasi dari hak asasi manusia yang telah dijamin dalam Pasal 28 J Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengatur ketentuan bahwa:

Pasal 28 J ayat (1):

“Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara”.

Pasal 28 J ayat (2):

“Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.”³

Berdasarkan penjabaran pasal diatas, bahwa dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara setiap orang wajib tunduk

³ Dapat Dilihat dalam Amandemen Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 28 J ayat (1) dan (2).

kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam di masyarakat.

Pembangunan di bidang ketertiban dan ketentraman masyarakat menghadapi berbagai tantangan terutama dalam hal menghadapi ancaman dan perubahan tuntutan dan dinamika masyarakat yang begitu cepat seiring dengan perubahan sosial dalam negeri yang membawa implikasi dalam segala lini kehidupan.⁴ Dalam ketentuan Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengatur bahwa “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”.⁵ Selanjutnya, dalam ketentuan Pasal 18 ayat (6) juga diatur bahwa “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”,⁶ ketentuan ini menjadi dasar kewenangan pemerintahan daerah dalam mengatur urusan daerah melalui instrumen hukum peraturan daerah.

⁴ Windy Valentine Ghansa, Michael Mantiri, dan Josef Kairupan, “Peran Pemerintah dalam Meminimalisir Gangguan Keamanan dan Ketertiban Masyarakat Di Kelurahan Lewet Kecamatan Amurang Kabupaten Minahasa Selatan”, Jurnal Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Samratulangi, Volume 1, Nomor 1 Tahun 2018, hlm. 2.

⁵ Dapat Dilihat pada Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁶ Dapat Dilihat pada Pasal 18 ayat (16) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pelaksanaan pemerintahan daerah di Indonesia dalam berbagai urusan diatur lebih lanjut dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, selain mengatur tentang hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota, juga mengatur tentang pembagian tugas antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah baik provinsi, maupun kabupaten/kota.

Kemudian, Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, mengatur ketentuan bahwa urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar, meliputi:

- a. Pendidikan;
- b. Kesehatan;
- c. Pekerjaan umum dan penataan ruang;
- d. Perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
- e. Ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat;
- f. Sosial.⁷

Berdasarkan ketentuan tersebut, terlihat bahwa urusan ketenteraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat merupakan urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, artinya pemerintah daerah wajib untuk menyelenggarakan urusan tersebut di daerah secara terencana dan terpadu. Dalam rangka mengantisipasi

⁷ Dapat Dilihat pada Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

perkembangan dan dinamika kegiatan masyarakat yang seirama dengan tuntutan era globalisasi dan otonomi daerah, maka kondisi keamanan dan ketertiban umum daerah yang kondusif merupakan suatu kebutuhan mendasar bagi seluruh lapisan masyarakat demi tercapainya penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan nasional bagi setiap warga masyarakat dalam mewujudkan ketentraman dan ketertiban umum khususnya dalam bidang pemeliharaan hewan ternak, maka dalam menyelenggarakan ketentraman dan ketertiban umum harus didukung pula oleh pemerintah dengan membuat kebijakan yang mengatur semua aspek kehidupan di masyarakat.

Dalam rangka menciptakan ketertiban umum demi mewujudkan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat merupakan salah satu bentuk upaya mencapai tujuan negara Indonesia, oleh karena itu pemerintah daerah sebagai bagian dari penyelenggaraan urusan pemerintahan perlu membuat instrumen hukum untuk menciptakan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat di wilayahnya. Pemerintah daerah sebagai bagian dari pemerintah yang berkewajiban menciptakan ketertiban umum dalam rangka menegakkan kehidupan aman dan tentram yang merupakan hak asasi dari setiap orang, salah satu bentuk pelaksanaan kewajiban tersebut adalah melalui peraturan daerah dan peraturan kepala daerah yang muatan materinya mengatur mengenai ketertiban umum dan ketentraman masyarakat. Dengan demikian, kewenangan pemerintah daerah dalam mengelola dan mengurus

berbagai kebijakan daerahnya, begitu pula dalam penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat di Kota Makassar.

Kota Makassar sebagai salah satu kota metropolitan di Indonesia yang juga merupakan ibu kota Provinsi Sulawesi Selatan adalah kota terbesar keempat di Indonesia dan terbesar di Kawasan Timur Indonesia. Berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik Kota Makassar memiliki jumlah penduduk sebanyak 1.423.877 jiwa pada tahun 2020 dengan jumlah penduduk di Kecamatan Panakkukang sebanyak 139.590 ribu jiwa pada tahun 2020 merupakan kecamatan nomor urut kelima yang memiliki jumlah penduduk terbanyak di Kota Makassar, penduduk Kota Makassar mengalami pertumbuhan sebesar 0,60 persen dengan kepadatan penduduk di Kota Makassar tahun 2020 adalah 228,231 jiwa/km².⁸

Dalam ketentuan Pasal 42 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2013 tentang Pemberdayaan Ternak mengatur bahwa “Pemerintah kabupaten/kota menetapkan suatu lokasi sebagai kawasan usaha peternakan”.⁹ Pemerintah Kota Makassar menerbitkan Keputusan Walikota Makassar Nomor: 524/790/Kep/XI/2010 tentang Penetapan Wilayah Bebas Ternak Dalam Kota Makassar yang menetapkan seluruh wilayah di Kota Makassar sebagai wilayah bebas ternak (ternak kecil dan ternak besar) kecuali kawasan pada lokasi-lokasi Kecamatan dan Kelurahan sebagai berikut :

⁸ <https://makassarkota.bps.go.id/indicator/12/35/1/jumlah-penduduk.html>

⁹ Dapat Dilihat pada Pasal 42 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2013 tentang Pemberdayaan Ternak.

- a. Kecamatan Tallo, Kelurahan Lakkang RW I dan RW II;
- b. Kecamatan Manggala, Kelurahan Manggala RW IX dan Kelurahan Tamangapa RWI, RWIV, RW V, dan RW VI;
- c. Kecamatan Tamalate, Kelurahan Barombong RW VI, RW VII, RW VII, RW VII dan RW IX, Kelurahan Tanjung Merdeka;
- d. Kecamatan Biringkanaya, Kelurahan Paccerakkang RW I dan RW III, Kelurahan Sudiang Raya RW II, RW V, dan RW VI.

Sub sektor peternakan mempunyai peranan penting dalam menunjang kebutuhan masyarakat sebagai sumber bahan makanan dalam bentuk protein hewani. Usaha peternakan babi sebagai salah satu usaha yang menghasilkan produk sebagai sumber kebutuhan protein hewani maupun sebagai sumber pendapatan keluarga yang mempunyai arti ekonomi yang sangat penting.¹⁰

Berdasarkan Keputusan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 43/Kpts/PD.010/1/2015 tentang Penetapan Kawasan Sapi Potong, Kerbau, Kambing, Sapi Perah, Domba dan Babi Nasional, bahwa “ Di wilayah Provinsi Sulawesi Selatan hanya Kabupaten Bulukumba, Kabupaten Gowa, Kabupaten Maros, Kabupaten Barru, Kabupaten Bone, dan Kabupaten Bantaeng untuk kawasan peternakan sapi potong”,¹¹ dan

¹⁰ Rivo E. Kojo (et.al.), “Efisiensi Penggunaan Input Pakan dan Keuntungan pada Usaha Ternak Babi Di Kecamatan Tareran Kabupaten Minahasa Selatan”, Jurnal Zootek, Fakultas Peternakan, Universitas Sam Ratulangi, Manado, Volume 34, Nomor 1 Januari 2014, hlm. 63.

¹¹ Keputusan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor: 43/Kpts/PD.010/1/2015 tentang Penetapan Kawasan Sapi Potong, Kerbau, Kambing, Sapi Perah, Domba dan Babi Nasional.

tidak menetapkan bahwa daerah Kota Makassar sebagai wilayah yang diperuntukkan bagi usaha peternakan.

Untuk mewujudkan Kota Makassar yang bersih, indah dan tertib serta menjaga keselarasan ekosistem lingkungan hidup dan alam sekitarnya, perlu penataan, pemeliharaan dan penertiban pada semua aspek kehidupan masyarakat dengan melakukan penertiban ternak yang dapat mengganggu atau mempengaruhi aktivitas kehidupan masyarakat itu sendiri. Dalam rangka mewujudkan tata kehidupan Kota Makassar yang tertib itu diperlukan adanya pengaturan di bidang ketertiban umum dalam pemeliharaan hewan ternak yang mampu melindungi warga, sarana dan prasarana pemerintah daerah beserta kelengkapannya.¹²

Berdasarkan hal tersebut Pemerintah Kota Makassar menerbitkan Peraturan Walikota Makassar Nomor 92 Tahun 2015 Tentang Wilayah Bebas ternak di Kota Makassar sebagai salah satu upaya untuk menjaga ketertiban umum atas pemeliharaan hewan ternak. Peraturan ini hadir sebagai pedoman yang bertujuan dalam rangka mengurus tata tertib dalam masyarakat dan ditaati oleh masyarakat.¹³ Hewan ternak yang dipelihara dalam wilayah Kota Makassar menjadi salah satu penyebab yang menghambat pelaksanaan program kebersihan dan penghijauan

¹² Abdul Haris, S. Pt., Wawancara Penelitian, Dinas Perikanan dan Kelautan Kota Makassar, Makassar, 17 Desember 2021.

¹³ Hj. A. Herliyani, S.TP, M.M, Wawancara Pra Penelitian, Dinas Perikanan dan Kelautan Kota Makassar, Makassar, 10 Agustus 2021.

kota sekaligus mengganggu keamanan, keselamatan, ketertiban dan kelancaran lalu lintas kota.¹⁴

Aturan terkait Larangan atas pemeliharaan hewan ternak sudah diatur dalam Pasal 5 Peraturan Walikota Makassar Nomor 92 Tahun 2015 Tentang Wilayah Bebas Ternak di Kota Makassar, "Pemilik ternak dilarang:

- a. Memelihara, menggembalakan dan menjual hewan ternak pada wilayah bebas ternak;
- b. Memelihara, menggembalakan hewan ternak pada pekarangan rumah, taman, lapangan olahraga, dan tempat-tempat lain yang dapat menimbulkan kerusakan;
- c. Melepas hewan ternak sehingga berkeliaran di dalam kota, jalanan, dan atau tempat lainnya yang dapat mengganggu keselamatan atau kelancaran pemakai jalan dan ketertiban umum".

Aturan terkait pemeliharaan hewan (pengembala dan penjualan) ternak di wilayah bebas ternak memberikan arah, landasan dan kepastian hukum kepada semua pihak yang terlibat dalam pemeliharaan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat di Kota Makassar.

Bahwa dengan adanya larangan tersebut masyarakat yang melanggar maka akan dikenakan sanksi administrasi berdasarkan Pasal 6 Peraturan

¹⁴ Konsideran Menimbang Peraturan Walikota Makassar Nomor 92 Tahun 2015 tentang Wilayah Bebas Ternak Di Kota Makassar.

Walikota Makassar Nomor 92 Tahun 2015 Tentang Wilayah Bebas Ternak di Kota Makassar, yaitu:

1. Setiap orang, Badan Usaha atau Badan Hukum yang melakukan penebusan ternak yang ditertibkan sebagaimana dimaksud dalam pasal 4 akan dikenakan sanksi administrasi berupa denda, dengan ketentuan sebagai berikut:
 - a. Untuk Ternak Besar seperti (Kerbau, Sapi, Kuda dan Sejenisnya) sebesar Rp. 1.000.000,- (satu juta rupiah) per ekor; dan
 - b. Untuk Ternak Kecil seperti (Kambing, Domba, Babi, dan sejenisnya) sebesar Rp. 500.00,- (lima ratus ribu rupiah) per ekor.
2. Sanksi Administratif berupa denda sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tidak menggugurkan ganti rugi akibat kerusakan yang ditimbulkan sebagaimana dimaksud dalam pasal 5 huruf b; dan
3. Denda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disetor ke Kas Daerah.

Pasal 1 ayat (8) Peraturan Walikota Makassar Nomor 92 Tahun 2015 tentang Wilayah Bebas Ternak di Kota Makassar memberikan definisi bahwa yang dimaksud dengan wilayah bebas ternak adalah wilayah yang tidak diperbolehkan memelihara hewan ternak.¹⁵ Dibentuknya aturan tersebut diharapkan mampu menghadirkan situasi daerah Kota Makassar yang bersih, tertib dan tertata. Jadi dapat diketahui, bahwa yang dimaksud

¹⁵ Dapat Dilihat Pada Peraturan Walikota Nomor 92 Tahun 2015 tentang Wilayah Bebas Ternak di Kota Makassar Pasal 1 ayat (8).

dengan wilayah bebas ternak adalah wilayah yang tidak diperbolehkan adanya kegiatan memelihara, menggembalakan dan menjual hewan ternak pada wilayah yang ditetapkan sebagai wilayah bebas ternak.

Berdasarkan data yang diperoleh dari Dinas Perikanan dan Kelautan Kota Makassar pada Bagian Bidang Peternakan dan Kesehatan Hewan, wilayah di Kota Makassar yang tercatat melakukan aktivitas pemeliharaan dan penjualan, Meliputi:

- a. Kecamatan Bontoala;
- b. Kecamatan Tamalate;
- c. Kecamatan Rappocini;
- d. Kecamatan Panakkukang;
- e. Kecamatan Biringkanaya.¹⁶

Penelitian mengenai penertiban usaha peternakan sudah pernah dilakukan sebelumnya oleh Sariwana Program Studi Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin dengan judul *“Pelaksanaan Pengawasan dan Penertiban Hewan Ternak Berdasarkan Perda Kota Palopo Nomor 7 Tahun 2006 tentang Peternakan dan Penertibannya”*. Penelitian ini membahas mengenai pengawasan dan penertiban terhadap hewan ternak berkaki empat yang berkeliaran dan mengganggu ketertiban umum namun tidak membahas lebih dalam

¹⁶ Hj. A. Herliyani, S.TP, M.M, Wawancara Pra Penelitian, Dinas Perikanan dan Kelautan Kota Makassar, Makassar, 10 Agustus 2021.

mengenai jenis usaha peternakan babi di wilayah bebas ternak yang masyarakatnya mayoritas beragama islam.

Penelitian yang dilakukan oleh Ni Putu Ayalita Program Kekhususan Pertanian dan Lingkungan Hidup, Fakultas Hukum, Universitas Atma Jaya Yogyakarta dengan judul "*Penegakan Hukum Terhadap Kegiatan Usaha Peternakan Babi Yang Tidak Memiliki Ijin di Kabupaten Sleman*". Penelitian ini membahas mengenai Penegakan hukum terhadap Izin Usaha Peternakan (IUP) Kabupaten Sleman yang memperbolehkan adanya aktivitas peternakan di wilayah tersebut. Penelitian mengkaji pembaharuan dari penelitian sebelumnya mengenai pelaksanaan penertiban dan berfokus pada usaha ternak babi di wilayah bebas ternak dalam kota yang bukan merupakan wilayah yang diizinkan untuk melakukan aktivitas usaha jual beli, pengembangbiakan, dan pemeliharaan hewan ternak jenis babi di wilayah Kota Makassar.

Babi sebagai salah satu ternak yang mempunyai peran dan prospek yang baik untuk dikembangkan di wilayah Indonesia terutama di wilayah pemukiman non muslim dan disesuaikan dengan Rencana Umum Tata Ruang dan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) daerah.¹⁷ Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (27) Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Makassar Tahun 2015-2034, mengatur pengertian bahwa wilayah kota adalah wilayah yang mempunyai kegiatan utama

¹⁷ *Pedoman Pelaksanaan Pengembangan Budidaya Babi Tahun 2016*, Direktorat Perbibitan dan Produksi Ternak, Direktorat Jenderal Peternakan dan Kesehatan Hewan Kementerian Pertanian, Jakarta, hlm. 2.

bukan pertanian dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat perumahan perkotaan, pemusatan dan distribusi pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi.¹⁸

Namun melihat fakta di lapangan bahwa masih adanya masyarakat yang tidak mentaati aturan terkait pelarangan pemeliharaan hewan ternak, hal ini terlihat karena adanya temuan usaha peternakan babi yang berlokasi di dekat pemukiman penduduk di Jl. Hadji Kalla Kelurahan Panaikang, Kecamatan Panakkukang yang merupakan wilayah yang ditetapkan sebagai bebas ternak.¹⁹ Sebelumnya, pada tahun 2016 juga ditemukan usaha peternakan babi di Kelurahan Katimbang, Kecamatan Biringkanaya, yang juga merupakan wilayah bebas ternak di Kota Makassar.²⁰ Aktivitas usaha peternakan ini menjadi masalah dalam hal kebersihan lingkungan, arus lalu lintas, serta penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat. Sehingga, belum dapat terlaksananya program kebersihan dan penghijauan Kota Makassar dengan baik.²¹

Berdasarkan fenomena tersebut, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “Tinjauan Yuridis Pelaksanaan Penertiban

¹⁸ Dapat Dilihat pada Pasal 1 ayat (27) Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Makassar Tahun 2015-2034.

¹⁹ <https://www.simpulrakyat.co.id/2020/02/resahkan-warga-satpol-pp-tertibkan-peternakan-babi-di-makassar.html> Diakses pada Tanggal 23/09/2021 Pukul 14:13

²⁰ <https://makassar.tribunnews.com/2016/03/24/ternyata-ada-12-peternak-babi-di-kampung-katimbang-biringkanaya> Diakses pada Tanggal 22/09/2021 Pukul 10:52

²¹ Veronika, Wawancara Penelitian, Dinas Lingkungan Hidup Kota Makassar, Makassar 18 Desember 2021.

Terhadap Usaha Peternakan Babi Di Wilayah Bebas Ternak Dalam Kota Makassar”.

B. Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang masalah diatas, dan untuk memberikan batasan dalam penelitian ini maka rumusan masalah yang akan dibahas sebagai berikut:

1. Bagaimanakah pelaksanaan penertiban terhadap usaha peternakan babi di wilayah bebas ternak dalam Kota Makassar?
2. Upaya-upaya apa saja yang dilakukan dalam pelaksanaan penertiban usaha peternakan babi di wilayah bebas ternak dalam Kota Makassar?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah yang diatas, maka tujuan penelitian yang ingin dicapai adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan penertiban terhadap usaha peternakan babi di wilayah bebas ternak dalam Kota Makassar.

2. Untuk mengetahui upaya-upaya apa saja yang dilakukan dalam pelaksanaan penertiban usaha peternakan babi di wilayah bebas ternak dalam Kota Makassar.

D. Kegunaan Penelitian

Dengan adanya penelitian ini penulis berharap memiliki kegunaan bagi bidang ilmu yakni, sebagai berikut:

1. Secara Teoritis
 - a. Kegunaan dari hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberi sumbangsih pemikiran bagi kalangan masyarakat dan sebagai wujud pengembangan ilmu pengetahuan dalam khususnya dalam bidang ilmu hukum administrasi negara. Baik untuk mahasiswa, tenaga pengajar, praktisi hukum, seta jajaran penegak hukum agar karya ilmiah yang berjudul *“Tinjauan Yuridis Pelaksanaan Penertiban Usaha Peternakan Babi di Wilayah Bebas Ternak dalam Kota Makassar”* dapat bermanfaat dan dipergunakan dengan baik.
 - b. Memberikan referensi tambahan terkait dengan akibat hukum terhadap kehadiran peternakan di wilayah bebas dan bagi siapa pun yang ingin melakukan penelitian lanjutan pada bidang yang sama.
2. Secara Praktis

- a. Sebagai bahan masukan dan gagasan pemikiran kepada pemerintah daerah setempat dalam pelaksanaan penertiban terhadap usaha peternakan di wilayah bebas ternak di Kota Makassar.
- b. Sebagai media bagi penulis untuk mengembangkan penalaran dan menyumbangkan gagasan pemikiran dan juga sebagai salah satu persyaratan untuk menyelesaikan pendidikan strata satu pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin

E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan penelusuran pustaka yang telah dilakukan, penelitian yang membahas mengenai *“Tinjauan Yuridis Pelaksanaan Penertiban Terhadap Usaha Peternakan Babi di Wilayah Bebas Ternak dalam Kota Makassar”* belum pernah dilakukan. Namun dari penelusuran tersebut terdapat beberapa penelitian yang berkaitan dengan penertiban ternak, antara lain:

1. Penelitian yang dilakukan oleh Sariwana (B12114003), Mahasiswa Strata Satu (S1) Program Studi Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin Makassar dengan judul *“Pelaksanaan Pengawasan dan Penertiban Hewan Ternak Berdasarkan Perda Kota Palopo Nomor 7 Tahun 2006 tentang Peternakan dan Penertibannya”*. Penelitian ini membahas mengenai pengawasan dan penertiban terhadap hewan ternak

yang berkeliaran dan mengganggu ketertiban umum masyarakat yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja Kota Palopo.

2. Penelitian yang dilakukan oleh Ni Putu Ayalita (130511415), Mahasiswa Strata Satu (S1) Program Studi Ilmu Hukum, Program Kekhususan Pertanahan dan Lingkungan Hidup, Fakultas Hukum, Universitas Atma Jaya Yogyakarta dengan judul "*Penegakan Hukum Terhadap Kegiatan Usaha Peternakan Babi Yang Tidak Memiliki Ijin di Kabupaten Sleman*". Penelitian ini membahas mengenai Penegakan hukum terhadap Izin Usaha Peternakan (IUP) Kabupaten Sleman yang memperbolehkan adanya aktivitas peternakan di wilayah tersebut.
3. Penelitian yang dilakukan oleh Marini Frida Sari (07011181419007), Mahasiswa Strata Satu (S1) Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Sriwijaya, dengan judul "*Evaluasi Pelaksanaan Kebijakan Penertiban Pemeliharaan Hewan Ternak Berkaki Empat di Kecamatan Lawang Kidul Kabupaten Muara Enim*". Penelitian ini membahas mengenai pelaksanaan kebijakan penertiban pemeliharaan hewan ternak berkaki empat di Kecamatan Lawang Kidul Kabupaten Muara Enim.

Sehingga dari penelusuran tersebut, belum ada suatu penelitian meneliti mengenai "*Tinjauan Yuridis Pelaksanaan Penertiban Terhadap Usaha Peternakan Babi di Wilayah Bebas Ternak dalam Kota Makassar*".

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Teori Kewenangan

1. Pengertian Kewenangan

Kewenangan merupakan kata dasar dari kata “wewenang” yang berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Sementara itu, wewenang menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) berarti:

- a. Hak dan kekuasaan untuk bertindak;
- b. Kewenangan;
- c. Kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain;
- d. Hak fungsi yang boleh tidak dilaksanakan.²²

Kewenangan dan wewenang memiliki kesamaan pengertian yaitu hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan/atau melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain atau badan-badan lain.²³ Menurut bagir manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan, kekuasaan hanya menggambarkan hak dan kewajiban, sedangkan wewenang dalam kaitannya dengan

²² Andi Muh. Dwihar Setia Putra, 2020. “*Pembinaan dan Pengawasan Gubernur Terhadap Pembentukan Produk Hukum Daerah di Sulawesi Selatan*”, Skripsi, Sarjana Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin, Makassar, hlm. 11.

²³ Muh. Hasul, 2015. *Kekuasaan Gubernur di Daerah (Eksistensi Gubernur sebagai Wakil Pemerintahan di Daerah dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Efektif*, Rangkang dan Republik Institut, Yogyakarta, hlm. 56.

otonomi daerah adalah hak atau kekuasaan yang dimiliki oleh daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri.

Dalam literatur pembelajaran hukum administrasi negara dijelaskan bahwa wewenang sering kali disepadankan dengan istilah kekuasaan. Padahal istilah kekuasaan tidaklah identik dengan istilah wewenang.²⁴ Kata “wewenang” berasal dari kata “*authority*” dalam bahasa Inggris dan “*gezag*” dalam bahasa Belanda, sedangkan istilah kekuasaan berasal dari kata “*power*” dalam bahasa Inggris dan “*macht*” dalam bahasa Belanda kedua istilah tersebut jelas memiliki perbedaan dari segi makna dan pengertian, sehingga dalam penempatan penggunaan istilah ini perlu dilakukan secara hati-hati dan teliti.

Menurut F.A.M Stroink dan J.G. Steenbeek menyebutkan bahwa konsep inti dari hukum tata negara dan hukum administrasi negara bahwa keberadaan wewenang pemerintahan memiliki kedudukan yang sangat penting.²⁵ Bagir Manan dalam buku tulisan Ni'matul Huda mempertegas istilah dan terminologi apa yang dimaksud dengan wewenang pemerintahan. Menurutnya, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan, karena kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk

²⁴ Aminuddin Ilmar, 2014. *Hukum Tata Pemerintahan*, Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 101

²⁵ Ridwan HR., 2007. *Hukum Administrasi Negara*, Pt. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 99.

berbuat atau tidak berbuat sedangkan wewenang dalam hukum bahasa hukum dapat sekaligus berarti hak dan kewajiban.²⁶

Hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelf regelen*) dan mengelola sendiri (*zelf besturen*), sedangkan kewajiban mengandung pengertian kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya hal ini erat kaitannya dengan proses penyelenggaraan pemerintahan yang dengan demikian substansi dari sebuah wewenang pemerintahan adalah kemampuan untuk melakukan tindakan atau perbuatan hukum pemerintahan.

H.D. Stout dalam buku Ni'matul Huda memberikan definisi dari wewenang yang merupakan suatu pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik.²⁷

Wewenang pemerintah berasal dari peraturan perundang-undangan yang berlaku.²⁸ Organ pemerintahan tidak dapat menganggap ia memiliki sendiri wewenang pemerintahan, kewenangan hanya diberikan oleh undang-undang. Pembentuk undang-undang tidak hanya memberikan

²⁶ Ni'matul Huda, 2013. *Hukum Tata Negara Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, hlm. 37.

²⁷ *Ibid*, hlm. 130.

²⁸ Ridwan HR., 2011. *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, hlm. 103.

wewenang pemerintahan kepada organ pemerintahan, akan tetapi juga kepada pengawal atau badan khusus untuk itu.

Kewenangan berasal dari kata “wewenang” yang diartikan sebagai hal berwenang, kekuasaan, dan hak yang dimiliki untuk melakukan sesuatu. Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, yaitu kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (pembuat undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif administratif. Kewenangan biasanya terdiri dari beberapa wewenang yang merupakan kekuasaan terhadap golongan orang tertentu atau suatu bidang pemerintahan.²⁹

Dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia istilah “kewenangan” atau “wewenang” dapat ditemukan, baik dalam konsep hukum publik maupun hukum privat. Secara umum istilah wewenang dalam konsep hukum sering disamakan dengan istilah *bevoegheid* yang berarti wewenang atau kekuasaan.

2. Sumber Kewenangan

Pilar utama dari konsepsi negara hukum yaitu asas legalitas maka berdasarkan prinsip tersebut bersifat bahwa wewenang pemerintah berasal dari peraturan perundang-undangan yang berarti sumber wewenang bagi pemerintah berasal dari perundang-undangan.

²⁹ Prajudi Atmosudirdjo, 1994. *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 78.

Kewenangan secara teoritis bersumber dari peraturan perundang-undangan diperoleh melalui tiga cara, yaitu:

1. Atribusi, yaitu pemberian wewenang pemerintah oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan.
2. Delegasi, yaitu pelimpahan wewenang pemerintah dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya.
3. Mandat, yaitu terjadi apabila organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.³⁰

H. D. van Wijk/Willem Konijnenbelt mendefinisikan atribusi sebagai suatu pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan. Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya, dan pengertian dari mandat adalah ketika suatu organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.

Dengan demikian, Penulis berkesimpulan bahwa setiap tindakan hukum yang dilakukan pemerintah dalam menjalankan fungsi pelayanan maupun fungsi pengaturan harus berdasarkan pada kewenangan yang diberikan dari peraturan perundang-undangan yang berlaku.

³⁰ Ridwan HR, 2014, *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 101.

3. Sifat Kewenangan

Dalam aktualisasinya secara keseluruhan pelaksanaan wewenang dilaksanakan oleh pemerintah. Tanpa adanya wewenang pemerintahan tentu pemerintah tidak akan dapat melakukan suatu tindakan atau perbuatan pemerintahan, dengan kata lain bahwa pemerintah tidak akan mungkin melakukan suatu tindakan berupa pengambilan keputusan atau kebijakan tanpa dilandasi atau disertai dengan wewenang pemerintahan.

Safri Nugraha mengemukakan bahwa sifat wewenang pemerintahan meliputi tiga aspek yaitu:

1. Selalu terikat pada masa tertentu;
2. Selalu tunduk pada batas yang ditentukan; dan
3. Pelaksanaan wewenang pemerintahan terikat pada hukum tertulis dan tidak tertulis (asas-asas umum pemerintahan yang baik).

Lebih lanjut dikemukakan bahwa sifat wewenang yang selalu terikat pada suatu masa tertentu ditentukan secara jelas dan tegas melalui peraturan perundang-undangan, lama berlakunya wewenang tersebut juga disebutkan dalam peraturan yang menjadi dasarnya.

Selain itu, sifat wewenang yang terkait dengan batas wilayah wewenang pemerintahan selalu tunduk pada batas yang telah ditentukan berkaitan erat dengan wilayah kewenangan dan batas cakupan dari materi kewenangannya. Batas wilayah kewenangan terkait erat dengan ruang

lingkup kompetensi absolut dari wewenang pemerintahan tersebut.³¹ Dalam kepustakaan hukum administrasi membagi sifat wewenang pemerintah yaitu terdapat wewenang pemerintahan yang bersifat terikat, fakultatif (pilihan) dan bebas.

Menurut Indroharto, kewenangan yang apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan seperti apa kewenangan tersebut dapat digunakan disebut dengan kewenangan bersifat terikat. Kewenangan yang apabila dalam hal badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan tidak wajib menerapkan kewenangannya (masih ada pilihan) disebut dengan kewenangan fakultatif. Kewenangan tersebut hanya dapat dilakukan dalam hal-hal tertentu atau keadaan tertentu sebagaimana ditentukan oleh peraturan dasarnya. Sedangkan kewenangan yang apabila peraturan dasarnya memberikan kebebasan kepada badan atau pejabat tata usaha negara untuk menentukan sendiri isi dari keputusan yang akan dikeluarkannya disebut dengan kewenangan bebas.³²

4. Batasan Kewenangan

Meskipun pemerintah diberikan kewenangan bebas, namun dalam suatu negara hukum (*rechtstaat*) tidak terdapat kebebasan yang seluas-luasnya atau kebebasan tanpa batas. Sifat dan isi wewenang, termasuk

³¹ Aminuddin Ilmar, Op.cit, hlm 122-123.

³² Indroharto, Op.cit, hlm. 99-100.

pelaksanaan wewenang tunduk pada batas-batas yuridis. Di samping itu, dalam negara hukum juga dianut prinsip bahwa setiap penggunaan wewenang pemerintahan harus disertai dengan pertanggungjawaban hukum.

Pemaknaan nomenklatur kebebasan harus dipahami secara mendalam oleh pejabat pemerintahan yang berwenang mengambil tindakan diskresi karena kebebasan dalam konteks diskresi bukanlah kebebasan yang dilakukan secara serta merta, melainkan lebih kepada kebebasan yang terstruktur dan berdasar pada peraturan perundang-undangan.

Menurut Prajudi Atmosudirdjo, kewenangan adalah kekuasaan luar biasa yang dimiliki oleh administrasi negara sehingga tidak dapat dilawan secara biasa. Oleh karena itu, perlu dilakukan suatu pembatasan wewenang pemerintahan demi menghindari adanya penyalahgunaan wewenang dan perbuatan sewenang-wenang dari pemerintah.

Untuk itu, pemerintah sebagai organ penting dalam menyelesaikan segala macam permasalahan melalui kekuatan diskresi, wajib untuk mengetahui batasan kebebasan yang dimilikinya dan sejauh apa ia harus bertindak. Berdasarkan Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, badan dan/atau pejabat pemerintahan dibatasi oleh:

- a. Masa atau tenggang waktu wewenang;

- b. Wilayah atau daerah berlakunya wewenang;
- c. Cakupan bidang atau materi wewenang.

B. Tinjauan Tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat atas Pemeliharaan Hewan Ternak

1. Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat

a. Pengertian Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat

Dalam kamus istilah hukum yang dimaksud dengan “tertib” dalam Bahasa Belanda yaitu *reshsorde* yang merupakan keadaan masyarakat dimana kehidupannya berjalan sesuai dengan yang di kehendaki dan berdasar pada hukum.³³ Tertib yang berarti kata ketertiban teratur sedangkan ketertiban yaitu peraturan yang berada dalam masyarakat dimana keadaan teratur dengan baik.³⁴

Berdasarkan pendapat dari Kollwijn istilah ketertiban umum memiliki variasi pengertian, antara lain:

- a) Ketertiban umum dalam hukum perikatan merupakan batasan dari asas kebebasan berkontrak;
- b) Sebagai unsur pokok dalam ketertiban, kesejahteraan, dan keamanan:
- c) Sebagai pasangan dari kesusilaan yang baik;

³³ Jonaedi Efendi (et.al), 2016, *Kamus Istilah Hukum*, Kencana, Jakarta, hlm. 188.

³⁴ S. Gautama, 2009, *Pengantar Hukum Perdata Internasional*, Raja Grafindo, Jakarta, hlm. 30.

- d) Sebagai sinonim dari ketertiban hukum; dan
- e) Sebagai pengertian dalam hukum acara pidana untuk menjalankan peradilan yang adil, dan terakhir kewajiban hakim untuk mempergunakan pasal-pasal dari perundang-undangan tertentu.³⁵

Menurut Mochtar Kusumaatmadja, tujuan pokok dari segala hukum yang menjadi syarat mendasar bagi adanya suatu masyarakat yang teratur. Ketertiban umum memiliki dua penafsiran berdasarkan praktiknya, yaitu:

1. Penafsiran secara sempit, ketertiban umum dalam arti sempit yaitu hanya terbatas pada ketentuan hukum positifnya saja, artinya ketertiban umum hanya terbatas pada pelanggaran terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Penafsiran secara luas, ketertiban umum dalam arti luas yaitu tidak terbatas pada lingkup dan makna ketertiban umum pada ketentuan hukum positif saja akan tetapi juga meliputi segala aspek nilai-nilai dan prinsip-prinsip hukum yang tumbuh dan berkembang terhadap kesadaran dari masyarakat.³⁶

Menurut W.J.S. Poerwadarminta, ketentraman dan ketertiban berasal dari kata “tentram” dan “tertib”. Tentram berarti aman atau tidak rusuh, tidak dalam kekacauan misalnya di daerah yang aman. Sedangkan tertib adalah aturan, peraturan yang baik, misalnya tertib hukum yaitu berkaitan

³⁵Muhammad Ilham Effendy, “Peran Satuan Polisi Pamong Praja dalam Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat Di Kabupaten Berau”, eJournal Ilmu Pemerintahan, Universitas Mulawarman, Volume 8, Nomor 1 Tahun 2020 Samarinda, hlm. 293.

³⁶ [detail/ulaskan/lt4e3e380e0157a/apa-definisi-ketertiban-umum-/](https://www.detik.com/ulaskan/lt4e3e380e0157a/apa-definisi-ketertiban-umum-/) Diakses pada tanggal 2 Februari 2020 Pukul 15.17 WITA.

dengan hukum. Ketertiban artinya aturan, peraturan, kesopanan, perilaku yang baik dalam pergaulan, keadaan, serta teratur dengan baik.³⁷ Menurut Ernaya Suradinata, yang dimaksud dengan keamanan dan ketertiban adalah suatu keadaan agar pemerintah dan rakyat dapat melakukan kegiatan secara aman, tertib, dan teratur. Ketertiban dapat terganggu oleh beberapa sebab dan keadaan diantaranya oleh pelanggaran hukum yang berlaku.³⁸

Kemudian, berdasarkan pada ketentuan Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa yang dimaksud dengan ketertiban dan ketentraman masyarakat pada ketentuan ini termasuk penyelenggaraan perlindungan masyarakat.³⁹ Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2018 tentang Satuan Polisi Pamong Praja, ketertiban umum dan ketentraman masyarakat adalah suatu keadaan dinamis yang memungkinkan pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat dapat melakukan kegiatannya dengan tentram, tertib dan teratur. Definisi dalam ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2018 menggambarkan bahwa kondisi ketertiban umum dan ketentraman masyarakat tidak lahir dari kondisi masyarakat dalam pemerintahan otoriter.

³⁷ W.J.S. Poerwadarminta, 1995, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Gramedia Pustaka, Jakarta, hlm. 256

³⁸ Ermaya Suradinata, 2005, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Ramadhan, Bandung, hlm. 66.

³⁹ Dapat Dilihat pada Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Berdasarkan beberapa definisi diatas maka penulis menarik kesimpulan bahwa ketertiban umum merupakan suatu kondisi di masyarakat yang berjalan sesuai koridor aturan hukum yang membuat kehidupan dalam masyarakat bersifat teratur, aman, tentram dan tertib. Ketertiban umum dan ketentraman masyarakat saling berkaitan erat dimana dengan adanya rasa aman maka masyarakat akan merasa tenang. Sehingga, hadirilah masyarakat yang tertib hukum dengan menaati segala peraturan hukum yang berlaku mencegah gangguan ketertiban dan ketentraman sehingga tercipta pula kondisi lingkungan yang tentram dan tertib.

Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat meliputi:

- a. Deteksi dan Cegah Dini;
- b. Pembinaan dan Penyuluhan;
- c. Patroli;
- d. Pengamanan;
- e. Penertiban;
- f. Penanganan unjuk rasa dan kerusuhan massal.⁴⁰

Kegiatan penertiban dilakukan dengan dua cara yaitu, sebagai berikut:

⁴⁰ Dapat Dilihat pada Pasal 11 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2018 Tentang Satuan Polisi Pamong Praja.

1. Mekanisme penegakan hukum yang diselenggarakan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam suatu daerah dilakukan melalui penertiban secara langsung;
2. Penjatuhan sanksi dilakukan sebagai bentuk penertiban tidak secara langsung.

Lampiran Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2011 tentang Standar Operasional Prosedur Satuan Polisi Pamong Praja, Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat, yaitu:

1. Ruang lingkup penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat terdiri dari pembinaan dan operasi penertiban umum dan ketentraman masyarakat yang menjadi kewenangan Satuan Polisi Pamong Praja, antara lain:
 - a. Tertib tata ruang;
 - b. Tertib jalan;
 - c. Tertib angkutan jalan dan angkutan sungai;
 - d. Tertib jalur hijau, taman dan tempat umum;
 - e. Tertib sungai, saluran, kolam, dan pinggir pantai;
 - f. Tertib lingkungan;
 - g. Tertib tempat usaha dan usaha tertentu;
 - h. Tertib bangunan;
 - i. Tertib sosial;
 - j. Tertib kesehatan;
 - k. Tertib tempat hiburan dan keramaian;

- l. Tertib peran serta masyarakat;
 - m. Ketentuan lain sepanjang telah ditetapkan dalam peraturan daerah masing-masing.
2. Perlengkapan dan Peralatan
- a. Surat perintah tugas;
 - b. Kartu tanda anggota resmi;
 - c. Kelengkapan pakaian yang digunakan pakaian dinas lapangan (PDL);
 - d. Kendaraan Operasional terdiri dari kendaraan roda empat atau lebih dan roda dua sesuai standar Satuan Polisi Pamong Praja;
 - e. Kendaraan operasional terdiri dari kendaraan roda empat atau lebih dan roda dua sesuai standar Satuan polisi Pamong Praja;
 - f. Bagi daerah yang memiliki wilayah perairan dapat menggunakan kendaraan bermotor atau tidak bermotor diatas air sesuai kebutuhannya;
 - g. Perlengkapan pertolongan pertama pada kecelakaan (P3K);
 - h. Alat pelindung diri seperti topi lapangan/helm/tameng
 - i. Alat-alat perlengkapan lain yang mendukung kelancaran pembinaan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat.
3. Teknis Persiapan Operasional Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat
- a. Memberikan teguran pertama kepada orang/badan hukum yang melanggar ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;

- b. Memberikan teguran kedua kepada orang/badan hukum yang melanggar ketertiban umum dan ketentraman masyarakat apabila dalam waktu 3 (tiga) hari setelah teguran pertama dilakukan belum diindahkan;
- c. Memberikan teguran ketiga kepada orang/badan hukum yang melanggar ketentraman dan ketertiban umum apabila dalam waktu tiga hari setelah teguran ketiga dilakukan belum diindahkan;
- d. Memberikan surat peringatan pertama dalam waktu 7 (tujuh) hari agar orang/badan hukum tersebut menertibkan sendiri apabila dalam waktu tiga hari setelah teguran ketiga dilakukan belum diindahkan;
- e. Memberikan surat peringatan kedua dalam waktu 3 (tiga) hari agar orang/badan hukum tersebut untuk menertibkan sendiri;
- f. Memberikan surat peringatan kedua dalam waktu 1 (satu) hari agar orang/badan hukum tersebut untuk menertibkan sendiri;
- g. Apabila setelah surat peringatan ketiga tidak diindahkan maka dapat dilakukan tindakan penertiban secara paksa.

2. Usaha Peternakan Babi

Usaha ternak merupakan lingkup umum dari usaha tani (*farm*), usaha tani merupakan segala upaya yang dilakukan dalam bidang pertanian untuk meningkatkan kesejahteraan dan memperbaiki taraf hidup dengan menggunakan tenaga kerja, modal, sumber daya alam dan

keterampilan yang dimiliki.⁴¹ Usaha ternak merupakan seluruh rangkaian aktivitas yang dilakukan oleh manusia yang tujuannya untuk mengembangkan komoditi tersebut, kegiatan ini mengarah kepada usaha peternakan meliputi seluruh bagian dari proses produksi yang dahulu dikenal dengan istilah usaha tani.⁴²

a) Pengertian Hewan Ternak

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), arti kata hewan adalah binatang. Hewan memiliki arti dalam kelas nomina atau kata benda sehingga hewan dapat menyatakan nama dari seseorang, tempat, atau semua benda dan segala yang dibendakan. Dalam Pasal 1 ayat (9) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2013 tentang Pemberdayaan Peternak mendefinisikan pengertian hewan adalah binatang atau satwa yang seluruh atau sebagian dari siklus hidupnya berada di darat, air, dan/atau udara baik yang dipelihara maupun yang di habitatnya.⁴³

Menurut Ketentuan yang termuat dalam Pasal 1 huruf h Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2003 tentang Ketentuan Perizinan Usaha Di Bidang Peternakan dan Pengenaan Retribusi atas Pemeriksaan Kesehatan Daging Ternak dalam Wilayah Kota Makassar mendefinisikan

⁴¹ Amruddin (et.al), 2021. *Ilmu Ternak dan Koperasi, Cetakan ke-1*, Yayasan Kita Menulis, Medan, hlm. 1.

⁴² *Ibid*, hlm. 11.

⁴³ Dapat Dilihat pada Pasal 1 angka (9) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2013 tentang Pemberdayaan Peternak.

pengertian bahwa hewan adalah semua binatang yang hidup di darat baik yang dipelihara maupun yang hidup secara liar termasuk unggas.

Ternak Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), arti kata ternak adalah binatang yang dipiara (lembu, kuda, kambing dan sebagainya) untuk dibiakkan dengan tujuan produksi. Ternak memiliki tiga arti yaitu:

1. Ternak adalah sebuah homonim karena arti-artinya memiliki ejaan dan pelafalan yang sama tetapi maknanya berbeda.
2. Ternak termasuk dalam ragam bahasa arkais.

Ternak adalah hewan peliharaan yang produknya diperuntukan sebagai penghasil pangan, bahan baku industri, jasa dan/atau hasil ikutannya yang terkait dengan pertanian.⁴⁴ Pasal 1 angka (5) Undang-Undang No. 41 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 18 Tahun 2009 Tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan, selanjutnya ditulis dengan Perubahan Undang-Undang Peternakan, mendefinisikan bahwa ternak adalah hewan peliharaan yang produknya diperuntukan sebagai penghasil pangan, bahan baku industri, jasa dan/atau hasil ikutannya yang terkait dengan pertanian.⁴⁵

Selanjutnya, ketentuan dalam Pasal 1 poin (J) Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2003 Tentang Ketentuan Perizinan Usaha

⁴⁴ *Pedoman Pelaksanaan Pengembangan Budidaya Babi Tahun 2016*, Direktorat Perbibitan dan Produksi Ternak, Direktorat Jenderal Peternakan dan Kesehatan Hewan Kementerian Pertanian, Jakarta, hlm. 3.

⁴⁵ Dapat Dilihat pada Pasal 1 angka (5) Undang-undang No. 41 Tahun 2014 Tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan.

Dibidang Peternakan Dan Pengenaan Retribusi Atas Pemeriksaan Kesehatan Hewan Serta Daging Dalam Wilayah Kota Makassar mendefinisikan pengertian ternak sebagai hewan piara yang kehidupannya yaitu mengenai tempat, perkembangan dan manfaatnya diatur dan diawasi oleh manusia serta dipelihara khusus sebagai penghasil bahan-bahan dan jasa yang berguna bagi kepentingan manusia.⁴⁶ Ternak yang merupakan hewan dengan sengaja dipelihara sebagai sumber pangan, sumber bahan baku industri, atau sebagai pembantu pekerjaan manusia.

Kemudian, dalam ketentuan Pasal 1 angka (4) Peraturan Walikota Makassar tentang Wilayah Bebas Ternak di Kota Makassar mendefinisikan pengertian bahwa hewan ternak adalah hewan peliharaan yang produknya diperuntukkan sebagai penghasil pangan, bahan baku industri, jasa dan atau hasil ikutannya yang terkait dengan pertanian.⁴⁷

b) Pengertian Peternakan

Segala urusan yang berkaitan dengan sumber daya fisik, benih dan/atau bakalan, pakan, alat dan mesin peternakan, budidaya ternak,

⁴⁶ Dapat Dilihat pada Pasal 1 Poin (J) Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2003 Tentang Ketentuan Perizinan Usaha Dibidang Peternakan Dan Pengenaan Retribusi Atas Pemeriksaan Kesehatan Hewan Serta Daging Dalam Wilayah Kota Makassar.

⁴⁷ Dapat Dilihat pada Pasal 1 angka (4) Peraturan Walikota Makassar tentang Wilayah Bebas Ternak di Kota Makassar.

panen, pascapanen, pengolahan, pemasaran, dan pengusahanya.⁴⁸ Peternakan adalah kegiatan mengembangbiakan dan pemeliharaan hewan ternak untuk mendapatkan manfaat dan hasil dari kegiatan tersebut.⁴⁹

Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 Tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan, selanjutnya ditulis dengan Perubahan Undang-Undang Peternakan, mendefinisikan bahwa "Peternakan adalah segala urusan yang berkaitan dengan sumber daya fisik, benih, bibit, bakalan, ternak ruminansia indukan, pakan, alat dan mesin peternakan, budi daya ternak, panen, pascapanen, pengolahan, pemasaran, perusahaan, pembiayaan serta sarana dan prasarana. Usaha-usaha untuk memelihara atau pemeliharaan ternak disebut sebagai peternakan".⁵⁰

Untuk menindaklanjuti ketentuan dalam Pasal 76 angka (5) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan, pemerintah perlu menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2013 tentang Pemberdayaan Peternak. Pasal 1 angka (3) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2013 tentang Pemberdayaan

⁴⁸ *Pedoman Pelaksanaan Pengembangan Budidaya Babi Tahun 2016*, Direktorat Perbibitan dan Produksi Ternak, Direktorat Jenderal Peternakan dan Kesehatan Hewan Kementerian Pertanian, Jakarta, hlm. 4.

⁴⁹ *Ibid*, hlm. 2.

⁵⁰ Dapat Dilihat pada Pasal 1 angka (1) Undang-undang Nomor 41 Tahun 2014 Tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan.

Peternak mengatur bahwa “Usaha peternakan adalah kegiatan usaha budidaya ternak untuk menghasilkan bahan pangan, bahan baku industri, dan kepentingan masyarakat lainnya di suatu tempat tertentu secara terus menerus”.

Pengertian peternakan tidak terbatas pada pemeliharaan saja, memelihara dan peternakan perbedaannya terletak pada tujuan yang ditetapkan. Tujuan peternakan adalah mencari keuntungan dengan penerapan prinsip-prinsip manajemen pada faktor-faktor produksi yang telah dikombinasikan secara optimal. Peternakan merupakan bidang usaha yang digeluti oleh hampir sebagian besar masyarakat di Indonesia, mulai dari masyarakat pedesaan hingga masyarakat perkotaan.⁵¹

Usaha peternakan juga merupakan salah satu dari lima subsektor pertanian.⁵² Peternakan di Indonesia secara garis besar dapat dikelompokkan dalam tiga golongan, yaitu:

- a. Golongan pertama adalah peternak yang mengelola usaha ternak dalam skala besar disebut dengan peternak besar,
- b. Golongan kedua yaitu peternak yang mengelola usaha ternak sedang atau disebut peternak maju, dan

⁵¹ Suci Yeniar Nainggolan, 2013, “Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Sektor Pertanian, Peternakan, Pariwisata Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Kota Binjai”, Tugas Akhir, Ahli Madya, Fakultas Matematika dan Ilmu Pengetahuan Alam Universitas Sumatera Utara, Medan, hlm. 1.

⁵² Andrinof. D, 2006, *Analisis Pola Kemitraan Peternakan Ayam Pedaging pada Peternak Plasma*, PT. Satwa Mirama Raya di Kabupaten, Malang, hlm.15.

- c. Golongan ketiga adalah peternak yang mengelola peternakan dengan skala kecil atau disebut peternakan rakyat.

Berdasarkan ukurannya, macam-macam hewan ternak dapat dibagi menjadi beberapa golongan yaitu:

- a. Sapi, kuda, kerbau, unta dan sebagainya merupakan peternakan hewan besar. Jenis peternakan ini sering kali dimanfaatkan dagingnya, kotorannya, kulitnya dan apa saja yang bisa digunakan untuk kebutuhan manusia.
- b. Peternakan Hewan Kecil, Hampir sama dengan peternakan hewan besar, bila jenis ini contohnya seperti babi, kambing, kelinci. Untuk alasannya sendiri bisa diambil dagingnya, susunya dan kotorannya sebagai lahan pupuk pertanian.
- c. Hewan yang memiliki bulu seperti, ayam, bebek, angsa dan sebagainya merupakan peternakan unggas. Yang diambil dari peternakan unggas biasanya adalah telur, daging, dan bulunya.⁵³

Mitigasi komponen limbah yang bersifat negatif menjadi dasar dalam usaha ternak, komponen limbah yang bersumber akibat aktivitas usaha peternakan yakni cemaran gas metan (CH₄), emisi gas karbon yang dapat mengganggu stabilitas udara dan kualitas lapisan ozon. Pada umumnya, kesalahan dalam mendesain bentuk usaha peternakan baik untuk ternak besar maupun untuk ternak kecil akan terlihat pada aspek lingkungan di sekitar pemeliharaan hewan ternak tersebut, pencemaran

⁵³ Sri Rachma Aprilita Bugiwati, 2015, *Pengantar Ilmu Peternakan, Domba, Kambing, Babi*, Pendidikan Deepublish, Jakarta, hlm. 75.

yang ditimbulkan berlangsung secara cepat dan juga dengan perlahan-lahan.⁵⁴

c) Pengertian Peternak

Peternak adalah perorangan warga negara Indonesia atau korporasi yang melakukan usaha peternakan. Menurut M. Samad Sosroadmijoyo dalam bukunya peternakan umum memberikan pengertian beternak dalam dua arti, yakni:

1. Dalam arti luas yaitu kegiatan memelihara, merawat, mengatur kehidupan, perkawinan, kelahiran, penjagaan kesehatan serta penggunaan hasil dari ternak yang diusahakan (Animal Husbandry).
2. Dalam arti khusus yaitu kegiatan yang lebih menitik beratkan pada usaha mengatur perkembangbiakan ternak dengan mengatur perkawinannya dan memilih bibit ternak yang baik serta menjaganya dari kemandulan dan terhadap ternak yang sedang bunting.

d) Pengertian Budidaya Babi

Babi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti binatang yang menyusui yang bermoncong panjang, berkulit tebal dan berbulu kasar.⁵⁵

Budidaya babi adalah kegiatan pemeliharaan babi yang dilakukan oleh

⁵⁴ Amruddin (et.al), Op. cit, hlm. 13.

⁵⁵ <https://kbbi.web.id/babi> Diakses pada Tanggal 19/Januari/2022 Pukul 09:34

masyarakat maupun peternak yang dilakukan secara berkelompok dan menerapkan manajemen budidaya babi yang baik (GFP).⁵⁶

Usaha Peternakan Babi merupakan salah satu usaha yang menghasilkan produksi sebagai sumber kebutuhan protein hewani maupun sebagai sumber pendapatan keluarga yang mempunyai arti ekonomi yang sangat penting.

e) Lingkup Usaha Ternak

Berdasarkan lingkup usaha ternak maka usaha peternakan di Indonesia digolongkan ke dalam tiga bentuk, yaitu:

1. Usaha yang bersifat tradisional, yang diwakili oleh petani-petani dengan lahan yang sempit yang mempunyai 1-2 ekor ternak, baik ternak ruminansia besar, kecil bahkan ayam kampung. Tipe usaha ini tidak begitu pesat karena pengembangannya dipengaruhi oleh daya dukung wilayah dan terbatasnya modal dan pemakaian teknologi. Tipe usaha ini hanya merupakan usaha sambilan, yang berkembang ke arah usaha semi intensif.
2. Usaha backyard, usaha yang diwakili oleh peternak-peternak ayam ras dan peternak-peternak sapi perah. Usaha ini bertujuan bukan hanya untuk memenuhi kebutuhan keluarga tetapi juga untuk di pasarkan.

⁵⁶ *Pedoman Pelaksanaan Pengembangan Budidaya Babi Tahun 2016*, Direktorat Perbibitan dan Produksi Ternak, Direktorat Jenderal Peternakan dan Kesehatan Hewan Kementerian Pertanian, Jakarta, hlm. 4.

3. Usaha komersial, usaha yang menerapkan prinsip-prinsip ekonomi dengan tujuan untuk mendapatkan profit maksimal. Dalam usaha ini profit adalah motivasinya yang diproyeksikan dapat bermacam-macam seperti, usaha pembibitan, usaha makanan ternak, usaha penggemukan/feedlot, dan usaha ranch dan lain-lainnya.

f) Klasifikasi Usaha Ternak

Usaha ternak dikelola secara terarah ataupun diintegrasikan dengan sektor-sektor lain. Banyak ragam kegiatan yang ditimbulkan dalam proses produksi usaha ternak, maka klasifikasi usaha ternak dapat dikategorikan sebagai berikut:

1. Berdasarkan bentuk pengelolaan usaha, usaha ternak berdasarkan bentuk pengelolaannya terdiri atas tiga jenis yaitu usaha ternak perseorangan, usaha ternak kolektif dan usaha ternak kooperatif.
2. corak atau profil kecenderungan usaha, usaha ternak berdasarkan corak (profilnya) dikelompokkan kedalam dua bentuk, yaitu usaha ternak subsisten dan usaha ternak komersial.
3. Sistem atau pola dalam usaha, dan tipe objek dalam pengelolaan usaha ternak, jenis usaha ternak berdasarkan polanya terdiri atas usaha ternak khusus, usaha ternak tidak khusus, dan usaha ternak campuran. Sedangkan, usaha ternak berdasarkan tipe peruntukan atau fungsinya dibagi kedalam lima kelompok usaha

ternak, yaitu usaha ternak potong, usaha ternak perah, usaha ternak petelur, usaha ternak pekerja dan usaha ternak hiburan dan koleksi.⁵⁷

Berdasarkan Surat Keputusan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor. 362/Kpts/TN.120/5/1990, bahwa usaha ternak yang dikelola oleh masyarakat saat ini dikategorikan kedalam:

- a. Perusahaan peternakan, merupakan suatu usaha yang dijalankan secara teratur dan terus-menerus pada suatu tempat dalam jangka waktu tertentu. Perusahaan peternakan bertujuan komersial yang meliputi kegiatan menghasilkan ternak, telur, susu serta usaha mengemukan suatu jenis ternak termasuk mengumpulkan, mengedarkan dan memasarkannya, yang jumlahnya lebih banyak dibandingkan dengan usaha peternakan rakyat.
- b. Peternakan rakyat, merupakan suatu usaha peternakan yang diselenggarakan sebagai usaha sampingan yang jumlah maksimum kegiatannya untuk tiap jenis ternak yang telah ditetapkan.⁵⁸

Babi merupakan hewan yang paling gampang untuk dipelihara dan bisa memberikan keuntungan yang besar bila dijalankan dengan serius dan profesional. Beternak babi merupakan salah satu peluang yang menjanjikan, keuntungannya besar dan dapat dijalankan dengan modal

⁵⁷ Amruddin (et.al), Op.cit, hlm. 15-20.

⁵⁸ Amruddin (et.al), Op.cit, hlm. 14-15.

yang pas-pasan dan pemeliharaannya terbilang cukup mudah.⁵⁹

Kota Makassar sudah membuat aturan terkait pelarangan aktivitas peternakan dalam kota yang termuat dalam Pasal 4 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2003 tentang Ketentuan Perizinan Usaha Dibidang Peternakan dan Pengenaan Retribusi atas Pemeriksaan Kesehatan Hewan Serta Daging dalam Wilayah Kota Makassar mengatur bahwa “Hewan ternak dalam daerah wajib untuk ditempatkan di dalam kandang kecuali jenis unggas”. Selanjutnya larangan pemeliharaan hewan ternak juga diatur bahwa “Selain unggas dilarang menampung, menyimpan, memelihara ternak di kelurahan yang dinyatakan sebagai wilayah bebas ternak oleh Walikota”.⁶⁰

Berdasarkan hal tersebut Pemerintah Kota Makassar lalu menerbitkan Peraturan Walikota Makassar Nomor 92 Tahun 2015 Tentang Wilayah Bebas ternak di Kota Makassar sebagai salah satu upaya untuk menjaga ketertiban umum atas pemeliharaan hewan ternak. Peraturan ini hadir sebagai pedoman yang bertujuan untuk mengurus tata tertib dalam masyarakat dan mengawasi pelaksanaan aturan tersebut untuk ditaati oleh masyarakat. Hewan Ternak yang dipelihara dalam wilayah Kota Makassar menjadi salah satu penyebab yang menghambat pelaksanaan program kebersihan dan penghijauan kota sekaligus mengganggu keamanan, keselamatan, ketertiban dan

⁵⁹ <https://ntt.litbang.pertanian.go.id/index.php/berita-news/846-cara-menilih-ternak-babi-yang-baik> Diakses pada Tanggal 15/01/2022 Pukul 11:52

⁶⁰ Dapat Dilihat pada Pasal 4 ayat (2) Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2003 tentang Ketentuan Perizinan Usaha Dibidang Peternakan dan Pengenaan Retribusi atas Pemeriksaan Kesehatan Hewan Serta Daging dalam Wilayah Kota Makassar.

kelancaran lalu lintas kota.

Aktivitas peternakan dalam Kota Makassar mengatur bahwa pemilik ternak dilarang:

- a. Memelihara, menggembalakan dan menjual hewan ternak pada wilayah bebas ternak;
- b. Memelihara, menggembalakan hewan ternak pada pekarangan rumah, taman, lapangan olahraga, dan tempat-tempat lain yang dapat menimbulkan kerusakan;
- c. Melepas hewan ternak sehingga berkeliaran di dalam kota, jalanan, dan atau tempat lainnya yang dapat mengganggu keselamatan atau kelancaran pemakai jalan dan ketertiban umum.⁶¹

Bahwa dengan adanya larangan tersebut masyarakat yang melanggar maka akan dikenakan sanksi yaitu:

1. Setiap orang, Badan Usaha atau Badan Hukum yang melakukan penebusan ternak yang ditertibkan sebagaimana dimaksud dalam pasal 4 akan dikenakan sanksi administrasi berupa denda, dengan ketentuan sebagai berikut:
 - a. Untuk Ternak Besar seperti (Kerbau, Sapi, Kuda dan Sejenisnya) sebesar Rp. 1.000.000,- (satu juta rupiah) per ekor; dan

⁶¹ Dapat Dilihat pada Pasal 5 Peraturan Walikota Makassar Nomor 92 Tahun 2015 tentang Wilayah Bebas Ternak di Kota Makassar.

- b. Untuk Ternak Kecil seperti (Kambing, Domba, Babi, dan sejenisnya sebesar Rp. 500.000,- (lima ratus ribu rupiah) per ekor.
2. Sanksi Administratif berupa denda sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tidak menggugurkan ganti rugi akibat kerusakan yang ditimbulkan sebagaimana dimaksud dalam pasal 5 huruf b; dan
3. Denda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disetor ke Kas Daerah.⁶²

3. Wilayah Bebas Ternak

Menurut Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, pengertian wilayah adalah “ruang” yang merupakan kesatuan geografis beserta segenap unsur terkait yang batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek administrasi dan atau aspek fungsional. Berdasarkan pengertian undang-undang tersebut, ada dua aspek yang harus diperhatikan dalam konsep wilayah, yaitu: pertama, di dalam wilayah ada unsur-unsur yang saling terkait yaitu ruang yang berfungsi lindung yang harus selalu dijaga keberadaannya dan ruang yang berfungsi budidaya sebagai tempat manusia melakukan kegiatannya untuk kelangsungan hidupnya, yang pada dasarnya keduanya tidak dapat hidup dan berkembang serta *survive* (keberlanjutan) sendiri-sendiri. Kedua, adanya pengertian deliniasi fungsi berdasarkan koordinat geografis (batasan berdasarkan titik-titik koordinat) yang deliniasinya bisa

⁶² Dapat Dilihat pada Pasal 6 Peraturan Walikota Makassar Nomor 92 Tahun 2015 Tentang Wilayah Bebas Ternak di Kota Makassar.

wilayah administrasi (pemerintahan) atau wilayah fungsi tertentu lainnya. Wilayah administratif adalah lingkungan kerja dari perangkat pemerintah yang menyelenggarakan pelaksanaan tugas pemerintahan umum di daerahnya.⁶³

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1 ayat (26) Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Makassar Tahun 2015-2034, memberikan definisi bahwa wilayah adalah ruang yang merupakan kesatuan geografis beserta segenap unsur terkait yang batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek administrasi dan/atau aspek fungsional. Selanjutnya, dalam Pasal 1 ayat (27) dimuat pengertian bahwa yang dimaksud dengan wilayah kota adalah wilayah yang mempunyai kegiatan utama bukan pertanian dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat perumahan perkotaan, pemusatan dan distribusi pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi.

Berdasarkan ketentuan yang terkandung pada Bab VII (tujuh) kawasan usaha Peternakan Pasal 39 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2013 tentang Pemberdayaan Ternak mengatur bahwa:

1. Dalam pemberdayaan peternak diperlukan adanya kawasan usaha peternakan untuk menjamin kepastian kawasan usaha peternakan untuk menjamin kepastian usaha budidaya ternak;

⁶³ Sahya Anggara, 2018, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Ke-1, Pustaka Setia, Bandung, hlm. 101-102.

2. Kawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi persyaratan paling sedikit:
 - a. Bebas dari patogen yang berbahaya bagi ternak dan manusia yang mengkonsumsi produk hewan;
 - b. Tersedia sumber daya air dan pakan yang memadai;
 - c. Tersedia prasarana berupa jalan, jembatan, pasar hewan, dan/atau embung;
 - d. Sesuai dengan peraturan perundang-undangan dibidang tata ruang di bidang perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan;
3. Kawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) merupakan bagian dari kawasan agropolitan.⁶⁴

Pasal 40 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2013 tentang Pemberdayaan Ternak mengatur bahwa “Prasarana berupa jalan, jembatan, pasar hewan, dan/atau embung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 39 ayat (2) huruf C wajib disediakan oleh pemerintah kabupaten/kota.

Pasal 41 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2013 tentang Pemberdayaan Ternak mengatur bahwa “Kawasan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 39 dapat digunakan untuk:

- a. Lahan penggembalaan umum;

⁶⁴ Dapat Dilihat pada Pasal 39 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2013 tentang Pemberdayaan Ternak.

- b. Kegiatan usaha budidaya ternak;
- c. Penghasil tumbuhan pakan;
- d. Tempat perkawinan alami, seleksi, kastrasi, dan pelayanan inseminasi buatan;
- e. Tempat pelayanan kesehatan hewan; dan/atau
- f. Tempat atau objek penelitian dan pengembangan teknologi peternakan dan kesehatan hewan.

Dalam ketentuan Pasal 42 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2013 tentang Pemberdayaan Ternak mengatur bahwa:

1. Pemerintah kabupaten/kota menetapkan suatu lokasi sebagai kawasan usaha peternakan
2. Dalam hal belum terdapat kawasan usaha peternakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), untuk pengembangan usaha budidaya ternak ruminansia skala kecil, pemerintah kabupaten/kota wajib menetapkan lahan penggembalaan umum.
3. Pengelolaan lahan penggembalaan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh menteri.

Berdasarkan Keputusan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 43/Kpts/PD.010/1/2015 tentang Penetapan Kawasan Sapi Potong, Kerbau, Kambing, Sapi Perah, Domba dan Babi Nasional, bahwa “Di wilayah Provinsi Sulawesi Selatan hanya Kabupaten Bulukumba, Kabupaten Gowa, Kabupaten Maros, Kabupaten Barru, Kabupaten Bone,

dan Kabupaten Bantaeng untuk kawasan peternakan sapi potong”,⁶⁵ dan tidak menetapkan bahwa daerah Kota Makassar sebagai wilayah yang diperuntukkan bagi usaha peternakan.

Pasal 1 ayat (8) Peraturan Walikota Makassar Nomor 92 Tahun 2015 tentang Wilayah Bebas Ternak di Kota Makassar memberikan definisi bahwa yang dimaksud dengan wilayah bebas ternak adalah wilayah yang tidak diperbolehkan memelihara hewan ternak.⁶⁶ Jadi, dapat ditarik kesimpulan dari beberapa definisi diatas bahwa yang dimaksud dengan wilayah bebas ternak adalah wilayah yang tidak diperbolehkan adanya kegiatan memelihara, menggembalakan dan menjual hewan ternak pada wilayah yang ditetapkan sebagai wilayah bebas ternak.

Pengaturan terkait pemeliharaan ternak di Kota Makassar, sebagai berikut:

1. Setiap orang, badan usaha atau badan hukum dapat melakukan kegiatan pemeliharaan ternak;
2. Setiap orang, badan usaha atau badan hukum yang melakukan kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diwajibkan memelihara ternak dengan baik serta mengamankan dalam kandang atau diikat sehingga tidak lepas/berkeliaran dan tidak mengganggu ketertiban umum;

⁶⁵ Dapat Dilihat dalam Keputusan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor: 43/Kpts/PD.010/1/2015 tentang Penetapan Kawasan Sapi Potong, Kerbau, Kambing, Sapi Perah, Domba dan Babi Nasional

⁶⁶ Dapat Dilihat pada Peraturan Walikota Nomor 92 Tahun 2015 tentang Wilayah Bebas Ternak di Kota Makassar Pasal 1 ayat (8).

3. Lokasi pemeliharaan sebagaimana dimaksud pasal ayat (2) harus jauh dari:
- a. Pemukiman penduduk;
 - b. Rumah ibadah;
 - c. Tempat pendidikan;
 - d. Pasar-pasar;
 - e. Terminal;
 - f. Kantor; dan
 - g. Tempat-tempat keramaian lainnya.⁶⁷

Pemerintah Kota Makassar menegaskan bahwa pelarangan usaha peternakan di pemukiman padat penduduk Perumahan Rindini *Green Life* di Kelurahan Panaikang Kecamatan Panakkukang yang merupakan daerah yang ditetapkan sebagai wilayah bebas ternak dalam kota.⁶⁸ Sehingga terbitlah surat rekomendasi dari Dinas Lingkungan Hidup Kota Makassar Nomor : 660.2/1130/DLH/II/2019 Tanggal 25 Februari 2019 adanya usaha peternakan Babi di sekitar Perumahan Rindini *Green Life* II Kelurahan Panaikang Kecamatan Panakkukang telah melanggar Keputusan Walikota Makassar Nomor : 524/790/Kep/XI/2010 tentang Penetapan Wilayah Bebas Ternak Dalam Kota Makassar menetapkan seluruh wilayah di Kota Makassar sebagai wilayah bebas ternak (ternak

⁶⁷ Dapat Dilihat pada Pasal 2 Peraturan Walikota Makassar Nomor 92 Tahun 2015 tentang Wilayah Bebas Ternak di Kota Makassar.

⁶⁸<https://news.detik.com/berita/d-4898245/limbah-kotoran-ganggu-warga-ribuan-ternak-babi-di-makassar-ditertibkan>

kecil dan ternak besar) kecuali kawasan pada lokasi-lokasi Kecamatan dan Kelurahan sebagai berikut :

- a. Kecamatan Tallo, Kelurahan Lakkang RW I dan RW II;
- b. Kecamatan Manggala, Kelurahan Manggala RW IX dan Kelurahan Tamangapa RWI, RWIV, RW V, dan RW VI:
- c. Kecamatan Tamalate, Kelurahan Barombong RW VI, RW VII, RW VII, RW VII dan RW IX, Kelurahan Tanjung Merdeka;
- d. Kecamatan Biringkanaya, Kelurahan Paccerakkang RW I dan RW III, Kelurahan Sudiang Raya RW II, RW V, dan RW VI.

Berdasarkan data dari Dinas Perikanan dan Kelautan Kota Makassar pada Bagian Subbidang Peternakan wilayah di Kota Makassar yang pernah melakukan aktivitas pemeliharaan dan penjualan antara lain:

- a. Kecamatan Bontoala;
- b. Kecamatan Tamalate;
- c. Kecamatan Rappocini;
- d. Kecamatan Panakukang;
- e. Kecamatan Biringkanaya.

Keputusan Walikota Makassar Tentang Wilayah Bebas Ternak Kota Makassar Nomor: 524/790/Kep/Xi/2010 menugaskan Camat dan Lurah dengan koordinasi unsur SKPD terkait dan TNI/POLRI setempat untuk membantu melaksanakan pembinaan, pengendalian, dan pengawasan. Hewan yang dipelihara di luar wilayah bebas ternak wajib memiliki kartu

hewan/ternak sebagai identitas kepemilikan ternak yang dikeluarkan oleh Lurah setempat.

Aktivitas peternakan babi tersebut telah melanggar ketentuan yang diatur dalam Keputusan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor: 423/Kpts/OT.210/7.2001 tentang Pedoman Budidaya Ternak Babi Yang Baik. Usaha peternakan babi di kawasan pemukiman padat penduduk yang masuk dalam wilayah bebas ternak kota Makassar yaitu di Kelurahan Panaikang.⁶⁹

C. Penegakan Hukum dalam Hukum Administrasi Negara

1. Teori Penegakan Hukum

Hukum sebagai sarana yang didalamnya termuat nilai-nilai atau konsep-konsep tentang keadilan, kebenaran, kemanfaatan sosial, dan sebagainya. Hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia. Agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan. Pelaksanaan hukum dapat berlangsung secara normal, damai, tetapi dapat juga terjadi pelanggaran hukum. Dalam hal ini hukum yang dilanggar perlu ditegakkan. Melalui penegakan hukum maka hukum menjadi sebuah kenyataan. Penegakan hukum merupakan tindakan untuk menyelenggarakan ide-ide keadilan, kepastian, dan kemanfaatan hukum yang sudah menjadi suatu tindakan pasti dimana

⁶⁹ Dapat Dilihat dalam Keputusan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor: 423/Kpts/OT.210/7.2001 tentang Pedoman Budidaya Ternak Babi Yang Baik.

tindakan pasti yang dimaksud adalah suatu tindakan dalam penerapan hukum terhadap kejadian.⁷⁰ Menurut Satjipto Rahardjo, penegakan hukum pada hakikatnya merupakan penegakan ide-ide atau konsep-konsep yang abstrak. Penegakan hukum tersebut menjadi kenyataan.⁷¹

Soerjono Soekanto menyatakan bahwa penegakan hukum sebagai kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan dalam kaidah-kaidah atau pandangan-pandangan nilai yang mantap dan mengejawantahkan dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan (*social engineering*), memelihara dan mempertahankan (*social control*), kedamaian pergaulan hidup.⁷² Penegakan hukum secara konkret adalah berlakunya hukum positif dalam praktik sebagaimana seharusnya patut ditaati.

Ada tiga hal yang perlu untuk diperhatikan dalam kegiatan penegakan hukum yaitu, antara lain:

1. Pertama, adalah kepastian hukum dimana hukum harus ditegakkan sesuai dengan peristiwa konkret yang terjadi dalam masyarakat sehingga tidak ada terjadi penyimpangan, maka akan terciptanya ketertiban;

⁷⁰Satjipto Rahardjo, 2002, *Sosiologi Hukum: Perkembangan Metode dan Pilihan Masalah*, Sinar Grafika, Yogyakarta, hlm. 190.

⁷¹Satjipto Rahardjo, 2010, *Masalah Penegakan Hukum (Suatu Tinjauan Sosiologis)*, Sinar Baru, Bandung, hlm. 15.

⁷²Soerjono Soekanto, 2014, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 7.

2. Kedua, adalah kemanfaatan dimana dalam menegakkan hukum perlu memperhatikan kegunaannya bagi masyarakat karena hukum dibuat demi kepentingan masyarakat setempat dan tidak menimbulkan kerugian kepada masyarakat;
3. Ketiga, adalah keadilan berdasar pada dua asas, yaitu pertama, asas kesamarataan yang dimana setiap orang mendapatkan haknya atau bagian yang sama, kedua adalah harus berdasar pada kebutuhan.⁷³

Hakikat penting dari penegakan hukum adalah untuk mewujudkan nilai-nilai atau kaidah-kaidah yang memuat keadilan dan kebenaran, makna penegakan hukum bukan hanya menjadi tugas dari para penegak hukum yang sudah dikenal secara konvensional tetapi juga menjadi tugas setiap orang. Penegakan hukum sebagai suatu proses yang melibatkan banyak hal. Oleh karena itu, keberhasilan penegakan hukum akan dipengaruhi oleh hal-hal tersebut. Soerjono Soekanto menyebutkan ada lima faktor yang mempengaruhi hukum, yaitu:

1. Faktor hukumnya sendiri; yakni gangguan yang berasal dari undang-undang;
2. Faktor penegak hukum, yaitu pihak-pihak yang membentuk maupun yang menerapkan hukum;
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;

⁷³ Sudikno Mertokusumo, 2005, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, hlm.1.

4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan;
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia dalam pergaulan hidup.

a. Berdasarkan Faktor Hukum

Undang-Undang dalam arti materiil adalah peraturan tertulis yang berlaku umum dan dibuat oleh penguasa pusat maupun daerah yang sah. Berlakunya undang-undang tersebut terdapat beberapa asas dan tujuan agar undang-undang tersebut memiliki dampak yang positif, yaitu antara lain:

1. Undang-Undang tidak berlaku surut, artinya undang-undang hanya boleh diterapkan terhadap peristiwa yang disebut dalam Undang-Undang tersebut. Serta terjadi setelah undang-undang itu dinyatakan berlaku;
2. Undang-Undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi pula;
3. Undang-Undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum, apabila pembuatnya sama yang berarti terhadap peristiwa khusus wajib diperlakukan undang-undang yang menyebutkan peristiwa itu, walaupun bagi peristiwa khusus tersebut dapat pula diperlakukan undang-undang yang menyebutkan peristiwa yang lebih luas atau lebih umum, yang juga dapat menyangkut peristiwa khusus tersebut.

4. Undang-Undang yang berlaku belakangan, setelah membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu, yang artinya undang-undang lain yang lebih dahulu berlaku dimana diatur mengenai suatu hal tertentu, tidak berlaku dimana diatur mengenai suatu hal tertentu dan tidak berlaku apabila telah terbit undang-undang baru yang berlaku belakangan yang mengatur pula hal tersebut, akan tetapi makna atau tujuannya berlainan atau berlawanan dengan Undang-Undang terdahulu;
- a. Undang-Undang tidak dapat diganggu gugat;
 - b. Undang-Undang merupakan sarana untuk mencapai kesejahteraan spiritual dan materiil bagi masyarakat maupun pribadi, melalui pelestarian ataupun pembaharuan.⁷⁴

b. Berdasarkan Faktor Penegak Hukum

Istilah penegak hukum luas sekali jika dikaji dalam aspek ruang lingkup, hal ini dikarenakan mereka secara langsung dan tidak secara langsung berkecimpung di bidang penegakan hukum. Namun, penegak hukum yang akan dibahas disini hanya dibatasi pada kalangan yang khusus berkecimpung dalam bidang penegakan hukum yang tidak hanya mencakup *law enforcement* juga pada *peace maintenance*.⁷⁵

c. Berdasarkan Faktor Sarana atau Fasilitas

Sarana dan fasilitas menjadi pendukung bagi penegak hukum yang

⁷⁴ *Ibid*, hlm. 12.

⁷⁵ *Ibid*, hlm. 19.

mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, dan keuangan yang cukup.⁷⁶

d. Berdasarkan Faktor Masyarakat

Faktor masyarakat berkenaan dengan lingkungan dimana hukum tersebut berlaku dan diterapkan. Faktor masyarakat adalah kesadaran masyarakat akan hukum yang ada.⁷⁷

Setiap masyarakat sebaiknya memiliki kompetensi hukum, yang tidak mungkin ada kompetensi hukum jika masyarakat tersebut:

- a. Pertama, tidak mengetahui atau pun menyadari apabila hak-hak mereka dilanggar atau terganggu;
- b. Kedua, tidak mengetahui akan adanya upaya-upaya hukum untuk melindungi kepentingan-kepentingannya;
- c. Ketiga, tidak berdaya untuk memanfaatkan upaya-upaya hukum karena faktor-faktor keuangan, psikis, sosial atau politik;
- d. Keempat, tidak mempunyai pengalaman menjadi anggota organisasi yang memperjuangkan kepentingan-kepentingannya;
- e. Kelima, mempunyai pengalaman-pengalaman yang kurang baik di dalam proses interaksi dengan berbagai unsur kelangan hukum formal.⁷⁸

e. Berdasarkan Faktor Kebudayaan

Andreas eppink mengemukakan bahwa kebudayaan mencakup keseluruhan pengertian nilai-nilai sosial, norma sosial, ilmu

⁷⁶ *Ibid*, hlm. 45.

⁷⁷ *Ibid*, hlm. 57.

⁷⁸ *Ibid*, hlm. 57.

pengetahuan, keseluruhan struktur-struktur sosial, religius, dan segala pernyataan intelektual dan statistik yang merupakan ciri khas masyarakat.⁷⁹ Pada dasarnya kebudayaan hukum mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai yang merupakan konsepsi-konsepsi yang anstrak mengenai apa yang dianggap baik dan apa yang dianggap buruk.⁸⁰

Kelima faktor tersebut diatas saling berkaitan dengan eratnya, karena merupakan esensi dari penegakan hukum yang juga merupakan tolok ukur daripada efektivitas penegakan hukum. Hukum dapat berfungsi dengan baik diperlukan keserasian dalam hubungan antara empat faktor, yaitu:⁸¹

- a. Pertama, hukum atau peraturan itu sendiri. Kemungkinan adalah bahwa terjadi ketidakcocokan dalam peraturan perundang-undangan mengenai bidang kehidupan tertentu. Kemungkinan lainnya adalah ketidakcocokan antara peraturan perundang-undangan dengan hukum tidak tertulis atau hukum kebiasaan. Kadangkala ada ketidakserasian antara hukum tercatat dengan hukum kebiasaan, dan seterusnya.
- b. Kedua, mentalitas petugas yang menegakkan hukum penegak hukum antara lain mencakup hakim, polisi, jaksa, pembela, petugas pemasyarakatan, dan seterusnya. Apabila peraturan perundang-

⁷⁹ Beni Ahmad Saebani, 2012, *Antropologi Hukum*, CV. Pustaka Setia, Bandung, hlm. 100.

⁸⁰ Soerjono Soekanto, Op.cit, hlm. 59.

⁸¹ Soerjono Soekanto, Op.cit, hlm. 15.

undangan sudah baik, akan tetapi mental penegak hukum kurang baik, maka akan terjadi gangguan pada sistem penegakan hukum.

- c. Ketiga, fasilitas yang diharapkan untuk mendukung pelaksanaan hukum kalau peraturan perundang-undangan sudah baik dan juga mentalitas penegaknya baik, akan tetapi fasilitas kurang memadai (dalam ukuran tertentu), maka penegakan hukum tidak akan berjalan dengan semestinya.
- d. Keempat, kesadaran hukum kepatuhan hukum dan perilaku warga masyarakat.

Faktor-faktor tersebut harus saling berkaitan karena merupakan inti dari sistem penegakan hukum dan apabila keempat faktor tersebut ditelaah dengan teliti, maka akan dapat terungkap hal yang berpengaruh terhadap sistem penegakan hukum.

Menurut pendapat dari Satjipto Rahardjo, agar hukum dapat berjalan atau berperan dengan baik dalam kehidupan dimasyarakat, maka beberapa hal harus dapat diperhatikan antara lain, yaitu:

1. Untuk mengenal problem atau masalah yang dihadapi sebaik-baiknya. Termasuk didalamnya mengenali dengan seksama masyarakat yang hendak menjadi sasaran dari penggarapan tersebut;
2. Memahami nilai-nilai yang ada dalam masyarakat. Hal ini penting dalam hal *social engineering* hendaknya diterapkan pada masyarakat dengan sektor-sektor kehidupan yang majemuk;

3. Membuat hipotesa-hipotesa dan memilih mana yang paling layak untuk bisa dilaksanakan;
4. Mengikuti jalannya penerapan hukum dan mengukur efek-efeknya.

Menurut Pendapat dari P. Nicolai dan kawan-kawan, sarana dari penegakan hukum administrasi negara terdiri atas pengawasan dan penerapan kewenangan sanksi pemerintahan. Pengawasan organ pemerintahan dapat melaksanakan ketaatan pada atau berdasarkan undang-undang yang ditetapkan secara tertulis dan pengawasan terhadap keputusan yang meletakkan kewajiban kepada individu, dan penerapan kewenangan sanksi pemerintahan.

Philipus M. Hadjon, menyebutkan bahwa instrumen penegakan hukum administrasi negara meliputi pengawasan dan penegakan sanksi. Pengawasan sebagai langkah preventif untuk memaksakan kepatuhan, sedangkan penerapan sanksi merupakan langkah represif untuk memaksakan kepatuhan.⁸²

2. Teori Ketaatan Hukum

Kesadaran hukum masyarakat berperan sangat penting dalam proses penegakan hukum dikarenakan masih banyaknya pelanggaran dan ketidaktaatan masyarakat terhadap hukum yang menunjukkan masih lemahnya kesadaran hukum masyarakat. Kesadaran adalah sikap atau perilaku mengetahui, mengerti, taat dan patuh pada adat istiadat dan

⁸²Philipus M. Hadjon, 1996, *Penegakan Hukum Indonesia dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Tulisan dalam Buku, *Butir-Butir Gagasan tentang Penyelenggaraan Hukum dan Pemerintahan yang Layak*, Citra Aditya Abadi, Bandung, hlm. 337.

kebiasaan yang hidup di dalam masyarakat dan hukum tertulis. Seorjono Soekanto berpendapat bahwa kesadaran hukum adalah kesadaran atas nilai-nilai yang terdapat di dalam diri manusia tentang hukum yang ada atau tentang hukum yang ada atau hukum yang diharapkan ada. Penetrasinya adalah nilai-nilai yang tentang fungsi-fungsi hukum dan bukan suatu penilaian terhadap kejadian-kejadian yang konkrit dalam masyarakat yang bersangkutan.

Kesadaran hukum sebagai korelasi yang erat dengan ketaatan hukum walupun pada esensinya tidak serupa. Hal ini disebabkan karena masalah kesadaran hukum berada dalam diri masing-masing kualitas manusia, kepatuhan tersebut bukan berarti seseorang sadar hukum

Loebby Loeqman mengemukakan beberapa pendapat beberapa teori untuk melihat kualitas seseorang yang taat hukum, yaitu:

1. Teori Sanksi, yaitu orang akan taat hukum karena takut sanksi, ancaman, sehingga untuk menghindari ancaman atau sanksi tersebut orang akan taat hukum.
2. Teori Manfaat, yaitu orang akan taat hukum karena mengetahui dan merasakan manfaat hukum tersebut.
3. Teori Tujuan, yaitu orang akan taat hukum bilamana mengandung tujuan yang dikehendaki oleh seseorang.
4. Teori Kesadaran, yaitu keyakinan akan hukum akan hukum itu sendiri bahwa adanya hukum tersebut mengandung manfaat,

menciptakan ketertiban dimasyarakat dan adanya rasa keadilan karena kepatuhan hukum ayang timbul dari rasa kesadaran individu.⁸³

Ketaatan hukum tidaklah lepas dari kesadaran hukum, dan kesadaran hukum yang baik adalah ketaatan hukum, dan ketidak sadaran hukum yang baik adalah ketidak taatan. Pernyataan ketaatan hukum harus disandingkan sebagai sebab dan akibat dari kesadaran dan ketaatan hukum. Sebagai hubungan yang tidak dapat dipisahkan antara kesadaran hukum dan ketaataan hukum maka beberapa literatur yang di ungkap oleh beberapa pakar mengenai ketaatan hukum bersumber pada kesadaran hukum, hal tersebut tercermin dua macam kesadaran, yaitu:

- a. *Legal consciouness as within the law*, kesadaran hukum sebagai ketaatan hukum, berada dalam hukum, sesuai dengan aturan hukum yang disadari atau dipahami;
- b. *Legal consciouness as against the law*, kesadaran hukum dalam wujud menentang hukum atau melanggar hukum.

Hukum berbeda dengan ilmu yang lain dalam kehidupan manusia, hukum berbeda dengan seni, ilmu dan profesionalis lainnya, struktur hukum pada dasarnya berbasis kepada kewajiban dan tidak di atas komitmen. Kewajiban moral untuk mentaati dan peranan peraturan membentuk karakteristik masyarakat. Di dalam kenyataannya ketaatan terhadap

⁸³ Muhammad Arif dan Ida Mursida, *Meningkatkan Kesadaran Hukum Mayarakat dalm Rangka Penegakan Hukum*, Jurnal Hukum dan Politik, Vol. 8, No. 2 Juli-Desember 2017, hal. 109.

hukum tidaklah sama dengan ketaatan sosial lainnya, ketaatan hukum merupakan kewajiban yang harus dilaksanakan dan apabila tidak dilaksanakan akan timbul sanksi, tidaklah demikian dengan ketaatan sosial, ketaatan sosial manakala tidak dilaksanakan atau dilakukan maka sanksi-sanksi sosial yang berlaku pada masyarakat inilah yang menjadi penghakim. Tidaklah berlebihan bila ketaatan didalam hukum cenderung dipaksakan.

Ketaatan sendiri dapat dibedakan dalam tiga jenis, mengutip H. C Kelman (1966) dan L. Pospisil (1971) dalam buku Achmad Ali, SH *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence) Termasuk Interpretasi Undang-undang (legisprudence)*:

- a. Ketaatan yang bersifat *compliance*, yaitu jika seseorang menaati suatu aturan, hanya karena takut terkena sanksi. Kelemahan ketaatan jenis ini, karena membutuhkan pengawasan yang terus-menerus.
- b. Ketaatan yang bersifat *identification*, yaitu jika seseorang menaati suatu aturan, hanya karena takut hubungan baiknya dengan pihak lain menjadi rusak.
- c. Ketaatan yang bersifat *internalization*, yaitu jika seseorang menaati suatu aturan, benar-benar karena merasa bahwa aturan itu sesuai dengan nilai-nilai intristik yang dianutnya.⁸⁴

⁸⁴ Kamaruddin, "Membangun Kesadaran dan Ketaatan Hukum Masyarakat Perspektif Law Enforcement", Jurnal Al- 'Adl, Vol. 9, No. 2, Juli 2016, hal. 150.

Menurut Cristoper Berry Gray (*The Philosophy of Law An Encyclopedia-1999*), tiga pandangan mengapa seorang mentaati hukum:

1. Pandangan bahwa merupakan “kewajiban moral” bagi setiap warga negara untuk melakukan yang terbaik yaitu senantiasa mentaati hukum, kecuali dalam hal hukum memang menjadi tidak menjamin kepastian atau inkonsistensi, kadang-kadang keadaan ini muncul dalam pemerintahan rezim yang dzalim atau juga disebut dengan Pandangan Ekstrem,
2. Kewajiban utama bagi setiap orang (*Prima facie*) adalah kewajiban mentaati hukum disebut juga Pandangan Tengah,
3. Pandangan Ekstrem kedua yang berlawanan dengan pandangan pertama, adalah bahwa kita hanya mempunyai kewajiban moral untuk hukum, jika hukum itu benar, dan kita tidak terikat untuk mentaati hukum.⁸⁵

3. Teori Pengawasan

a. Pengertian Pengawasan

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia yang disingkat dengan KBBI istilah pengawasan berasal dari kata “awas” yang artinya memperhatikan baik-baik, dalam arti melihat sesuatu dengan cermat dan seksama, tidak ada lagi kegiatan kecuali memberi laporan berdasarkan kenyataan yang

⁸⁵ *Ibid*, hal. 152.

sebenarnya dari apa yang diawasi.⁸⁶ Sedangkan, pengawasan dalam literatur Inggris berasal dari kata *control* yang berarti *to run , to manage* yang berarti mengatur.⁸⁷

Pengawasan merupakan bidang kajian yang sifatnya multidisipliner, baik dalam perspektif ilmu administrasi, ilmu hukum, ilmu politik, ilmu ekonomi, maupun kategori ilmu sosial lainnya. Meskipun secara mendalam kajian mengenai pengawasan lebih banyak dikaji dalam ranah ilmu manajemen.⁸⁸ Asal mulanya pengawasan diterapkan pada suatu organisasi bisnis yang berasal dari bahasa Prancis yang berarti *to check* atau memeriksa. Pengawasan didefinisikan secara beragam dan memiliki istilah yang berbeda-beda diantaranya yaitu *control, power, authority dan influence*. Sementara, Arnold S. Tannenbaum secara luas memberikan batasan terhadap pengertian pengawasan yakni, sebagai suatu proses dimana orang atau kelompok orang atau organisasi menetapkan, atau dengan kata lain dengan sengaja mempengaruhi bagaimana orang atau kelompok atau organisasi lain akan bertindak.⁸⁹

Dalam suatu negara hukum, pengawasan terhadap tindakan pemerintah dimaksudkan agar pemerintah dalam menjalankan aktivitasnya sesuai dengan norma-norma hukum, sebagai suatu upaya

⁸⁶ Sujanto, 1986, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 2.

⁸⁷ Oleg Dimov dan Plamen Iliev, "Controlling A Modern System of Management and Control", *Series: Economics and Organization, Financial Control Departement, University of National and World Economy*, Volume 7, Nomor 2 Tahun 2010, Bulgaria, hlm. 253.

⁸⁸ Jazim Hamidi (et.al), 2011, *Dekonstruksi Pengawasan Pemerintahan Daerah (The Turning Point Of Local Autonomy)*, UB Press, Malang, hlm. 9.

⁸⁹ A'an Efendi (et.al), 2017. *Hukum Administrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 258.

preventif, dan juga dimaksudkan untuk mengembalikan pada situasi semula sebelum terjadinya pelanggaran norma-norma hukum, sebagai upaya represif. Pengawasan dalam segi hukum dan segi kebijakan terhadap tindakan pemerintah adalah dalam rangka memberikan perlindungan bagi rakyat, yang terdiri atas upaya administratif dan peradilan 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.⁹⁰

Dalam kajian hukum administrasi negara, pengawasan dimaknai sebagai proses kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan, atau diperintahkan. Selanjutnya, hasil pengawasan ini harus dapat menunjukkan sampai dimana terdapat kecocokan dan ketidakcocokan, serta menemukan penyebab ketidakcocokan yang muncul. Dalam konteks membangun manajemen pemerintahan publik yang bercirikan *good governance* (tata kelola pemerintahan yang baik), pengawasan merupakan aspek penting untuk menjaga fungsi pemerintahan berjalan sebagaimana mestinya. Dalam konteks ini, pengawasan menjadi sama pentingnya dengan penerapan *good governance* itu sendiri.⁹¹

⁹⁰ *Ibid*, hlm. 300.

⁹¹ Sadjijono, 2008, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, hlm. 19.

Selanjutnya menurut pendapat dari E. McKenna melihat pengawasan adalah meminimalkan perilaku menyimpang dan meningkatkan persesuaian dengan rencana yang telah ditetapkan dengan jelas.⁹² Pengawasan sebagai sebuah proses untuk memastikan bahwa segala aktivitas yang terlaksana dengan sesuai dengan apa yang direncanakan (*the process of ensuring that actual activities conform the planned activities*).⁹³

Penyelenggara negara sebagai keseluruhan lembaga dan pejabat negara serta pemerintahan negara yang meliputi aparatur kenegaraan dan pemerintahan, adalah abdi negara dan abdi masyarakat, bertugas dan bertanggung jawab atas penyelenggaraan negara dan pembangunan serta senantiasa mengabdikan dan setia kepada kepentingan nasional, nilai-nilai dan cita-cita perjuangan bangsa dan negara berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Tanggung Jawab penyelenggaraan negara dan pembangunan hanya dapat berhasil dengan baik dan mencapai tujuannya bilamana seluruh aspek manajemen dalam organisasinya berfungsi sebagaimana mestinya, dan unsur pendukung (unit kerja) melaksanakan tugasnya masing-masing dengan tertib sesuai dengan ketentuan dan/atau rencana kerja yang telah ditetapkan.

Lembaga Administrasi Negara atau yang dikenal dengan LAN, mendefinisikan pengawasan sebagai proses suatu kegiatan seseorang

⁹² A'an Efendi (et.al), Op.cit, hlm. 261.

⁹³ Yosa, "Pengawasan Sebagai Sarana Penegak Hukum Administrasi Negara", Jurnal Depdagri, hlm. 19.

memimpin untuk menjamin agar pelaksanaan kegiatan organisasi sesuai dengan rencana, kebijaksanaan dan ketentuan yang telah ditetapkan.⁹⁴ Pengawasan diartikan pula dengan adanya koreksi terhadap *Das Sein* dan *Das Sollen*, dimana *Das Sollen* (rencana) harus sesuai dengan *Das Sein* (kenyataan).⁹⁵

Dari beberapa definisi pengawasan yang diuraikan diatas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa pengawasan adalah suatu proses kegiatan yang dilaksanakan untuk menilai hasil dari suatu pelaksanaan kegiatan tersebut apakah telah sesuai dengan yang direncanakan ataukah tidak sesuai dengan yang direncanakan.

b. Maksud dan Tujuan Pengawasan

Leonard White berpendapat bahwa maksud dari kegiatan pengawasan adalah yakni dalam rangka menjamin kekuasaan yang digunakan untuk tujuan yang telah diperintahkan dan memperoleh dukungan serta persetujuan dari rakyat, dan dalam rangka melindungi hak yang telah diatur atau dilindungi oleh undang-undang dari tindakan penyalahgunaan hak asasi manusia.⁹⁶

Tujuan dari pengawasan menurut Viktor M. Situmorang dan Juhir yaitu:

1. Agar terciptanya aparatur pemerintahan yang bersih dan berwibawa yang didukung oleh suatu sistem manajemen

⁹⁴ Angger Sigit Pramukti dan Meylani Cahyaningsih, 2018, *Pengawasan Hukum terhadap Aparatur Negara*, Media Pressindo, Yogyakarta, hlm. 13.

⁹⁵ Hernimawati, 2018, *Model Implementasi Kebijakan Penataan Reklame*, CV. Jakad Publishing, Surabaya, hlm. 70.

⁹⁶ Angger Sigit Pramukti dan Meylani Cahyaningsih, Op.cit., hlm. 17-18.

pemerintah yang berdaya guna dan berhasil guna serta ditunjang oleh partisipasi masyarakat yang konstruksi dan terkendali dalam wujud pengawasan masyarakat yang objektif, sehat dan bertanggungjawab; dan

2. Agar terselenggaranya tertib administrasi di lingkungan aparatur pemerintah, tumbuhnya disiplin kerja yang sehat;
3. Agar adanya keleluasaan dalam melaksanakan tugas, fungsi/kegiatan tumbuhnya budaya maka dalam diri masing-masing aparat, rasa bersalah dan rasa berdosa yang lebih mendalam untuk berbuat hal-hal yang tercela terhadap masyarakat dan ajaran agama.⁹⁷

Pengawasan menyediakan jaminan dalam mencapai tujuan pemerintah yaitu;

- a. Efektivitas dan efisiensi pelaksanaan program-program pemerintah termasuk penggunaan sumber daya publik;
- b. Laporan keuangan yang terpercaya yang meliputi laporan-laporan penggunaan anggaran pemerintah, laporan keuangan, dan laporan penggunaan keuangan untuk kepentingan internal dan eksternal; dan,
- c. Mewujudkan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁹⁸

Sedangkan, tujuan dari pengawasan menurut Terry dan Leslie, yaitu:

⁹⁷ Angger Sigit Pramukti dan Meylani Chahyaningsih, Op.cit, hlm. 18-19.

⁹⁸ A'an Efendi dan Freddy Poernomo, Op.cit, hlm. 266.

1. Sebagai pengukuran kepatuhan terhadap kebijakan, rencana, prosedur, peraturan dan hukum yang berlaku;
2. Menjaga sumber daya yang dimiliki organisasi;
3. Sebagai pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan oleh organisasi;
4. Dipercayainya informasi dan keterpaduan informasi yang ada di dalam organisasi; dan
5. Kinerja yang sedang berlangsung dan kemudian membandingkan kinerja aktual dengan standar serta menetapkan tingkat penyimpangan yang kemudian mencari solusi yang tepat.⁹⁹

c. Fungsi Pengawasan

Menurut pendapat dari Sule dan Saefullah, fungsi pengawasan pada dasarnya merupakan proses yang dilakukan untuk memastikan agar apa yang telah direncanakan berjalan sebagaimana mestinya.¹⁰⁰ Fungsi dari pengawasan baik secara administratif maupun secara yuridis muncul dan memegang peranan yang penting dalam mengendalikan dan menertibkan pelaksanaan tugas dan wewenang penyelenggara negara agar tetap dalam koridor hukum. Salah satu fungsi dari pengawasan yakni untuk mengidentifikasi berbagai faktor penghambat sebuah kegiatan dan juga mengambil tindakan koreksi yang dibutuhkan agar tujuan organisasi dapat tetap tercapai.

⁹⁹ Hernimawati, *Op.cit*, hlm. 78.

¹⁰⁰ Hernimawati, *Op.cit*, hlm. 79.

International Organization of Supreme Audit Institutions,

menyebutkan fungsi dari pengawasan sebagai berikut;

- a. Untuk menaati peraturan perundang-undangan dan perintah/petunjuk yang ditetapkan manajemen;
- b. Untuk meningkatkan ketertiban, penghematan, efisiensi dan efektivitas kegiatan dan keberhasilan pencapaian rencana yang telah ditetapkan;
- c. Untuk melindungi sumber daya yang ada dari tindakan kecurangan, pemborosan, penyalahgunaan dan salah kelola;
- d. Untuk memberikan produk dan jasa yang berkualitas dan sesuai dengan misi organisasi;
- e. Untuk mengembangkan dan mempertahankan informasi keuangan dan manajemen yang terpercaya dan keterbukaan data melalui laporan yang tepat waktu.¹⁰¹

Fungsi dari pengawasan yakni sebagai berikut:

- a. Untuk meningkatkan tanggung jawab dari pegawai yang diberikan tugas dan wewenang dalam melakukan atau melaksanakan suatu pekerjaan;
- b. Untuk menuntun pegawai agar menjalankan pekerjaan sesuai dengan prosedur yang telah diatur atau ditetapkan;

¹⁰¹ A'an Efendi dan Freddy Poernomo, Op.cit, hlm. 267.

- c. Untuk menghindari terjadinya kerugian yang tidak diharapkan dengan cara tidak dibiarkannya terjadi kelalaian, kelemahan dan penyimpangan;
- d. Untuk memulihkan kesalahan dan penyelewengan yang terjadi sehingga dalam melakukan pekerjaan tidak mendapatkan hambatan dan pemborosan-pemborosan.¹⁰²

d. Jenis-Jenis Pengawasan

Jenis-jenis pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan dapat dirincikan sebagai berikut:

- a. Ditinjau dari segi kedudukan subjek badan/organ yang melaksanakan pengawasan:
 - 1. Pengawasan fungsional adalah pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan kepada bawahan yang didasarkan pada jenjang jabatan.
 - 2. Pengawasan internal adalah pengawasan yang dilakukan oleh suatu badan atau organ yang secara kelembagaan atau struktur termasuk dalam lingkungan pemerintah itu sendiri.
 - 3. Pengawasan eksternal adalah pengawasan yang dilakukan oleh lembaga yang secara kelembagaan berada di luar struktur dari lembaga atau badan yang diperiksa.¹⁰³
- b. Ditinjau dari waktu dilaksanakannya pengawasan:
 - 1. Pengawasan preventif, yaitu pengawasan yang dilakukan pada

¹⁰² Hermawati, Op.cit, hlm. 80.

¹⁰³ Muhammad djafar saidi dalam Perkuliahan Hukum Pengawasan pada Hari Kamis, Tanggal 13 september 2018.

tahap persiapan dan perencanaan suatu kegiatan terhadap sebuah lembaga pelayanan publik. Pengawasan ini bertujuan pada aspek pencegahan dan perbaikan, termasuk pula pengusulan perbaikan atau pembentukan regulasi baru untuk perbaikan standar kualitas terhadap layanan publik.

2. Pengawasan represif, yakni pengawasan terhadap proses-proses aktivitas sebuah lembaga layanan publik. Pengawasan ini bertujuan menghentikan pelanggaran dan mengembalikan pada keadaan semula, baik disertai atau tanpa sanksi.¹⁰⁴

c. Pengawasan dari segi hukum terhadap perbuatan pemerintah, merupakan pengawasan dari segi *rechtmatigheid*, jadi bukan hanya dari *wetmatigheid* nya saja. Pengawasan dari segi hukum merupakan penilaian tentang sah atau tidak sahnya suatu perbuatan pemerintah yang menimbulkan akibat hukum.¹⁰⁵

d. Pengawasan aktif dan pasif

1. Pengawasan dekat atau aktif dilakukan sebagai bentuk pengawasan yang dilaksanakan ditempat kegiatan yang bersangkutan.

¹⁰⁴ Abdurrahim Odeyani, Marthen Arie, dan Muhammad Djafar Saidi, “*Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Daerah Terhadap Implementasi Peraturan Daerah Di Kabupaten Halmahera*”, Jurnal Odeyani, Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin, hlm. 6-7.

¹⁰⁵ Wahdah Zainal Imam, “*Konsepsi Tanggung Gugat Pemerintah Daerah Industri Penerbangan*”, Jurnal Amanna Gappa, Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin, Vol. 28 No. 1 Maret 2020, hlm. 7.

2. Pengawasan jauh atau pasif yang melakukan pengawasan melalui penelitian dan pengujian terhadap surat-surat pertanggungjawaban yang juga disertai dengan bukti-bukti penerima dan pengeluaran.

Jenis dan isi pengawasan dilakukan semata-mata berdasarkan ketentuan peraturan yang ada, sehingga pengawasan tidak berlaku atau tidak diterapkan hal yang tidak ditentukan atau berdasarkan Undang-Undang. Mencermati pengertian pengawasan tersebut maka dapat terdapat beberapa unsur yang terkandung di dalamnya, yaitu:

1. Adanya aturan hukum sebagai landasan pengawasan;
2. Adanya aparat pengawas;
3. Adanya tindakan pengamatan; dan
4. Adanya objek yang diawasi.
 - a. Ditinjau dari segi kedudukan objek pelaksanaan pengawasan:
 1. Pengawasan secara langsung, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh pengawas atau pimpinan dalam suatu organisasi terhadap bawahannya secara langsung dalam melaksanakan pekerjaan ditempat yang sedang berlangsung pekerjaan disebut (ditempat) sistem ini disebut sebagai bagian dari sebuah kontrol.
 2. Pengawasan tidak secara langsung, yakni pengawasan tanpa

mendatangi objek yang diawasi.¹⁰⁶

Dalam sebuah negara yang berlandaskan atas hukum, pengawasan terhadap tindakan pemerintah dimaksudkan agar pemerintah dalam menjalankan aktivitasnya sesuai dengan norma-norma hukum, sebagai upaya preventif, dan juga dimaksudkan untuk mengembalikan pada situasi sebelum terjadinya pelanggaran norma-norma hukum, sebagai upaya represif. Selain itu, yang menjadi bagian penting adalah pengawasan ini diupayakan dalam rangka memberikan perlindungan hukum bagi rakyat.

Pemerintah daerah melakukan pengawasan terhadap ternak yang dipelihara maupun yang akan dipotong dan daging yang akan dikonsumsi kepada masyarakat.¹⁰⁷ Pemerintah Kota Makassar melakukan pengawasan dan pelaksanaan penertiban terhadap pemeliharaan hewan ternak dalam upaya menegakkan peraturan daerah agar tercipta penataan dan ketertiban umum dalam pemeliharaan hewan ternak sesuai dengan wilayah yang ditetapkan sebagai wilayah bebas ternak.

Dalam rangka pelaksanaan peraturan daerah tersebut, diatur ketentuan mengenai pengawasan yang dituangkan dalam Keputusan

¹⁰⁶ Haeruni Handayani, 2020, *“Tinjauan Yuridis Pelaksanaan Tugas dan Fungsi Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Terhadap Pengawasan Aset Pemerintah Kota Makassar yang Belum Memiliki Sertifikat Hak Milik”*, Skripsi, Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin, Makassar.

¹⁰⁷ Dapat dilihat pada Pasal 3 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2003 Tentang Ketentuan Perizinan Usaha Dibidang Peternakan dan Pengenaan Retribusi atas Pemeriksaan Kesehatan Hewan Serta Daging dalam Wilayah Kota Makassar

Walikota Makassar tentang Wilayah Bebas Ternak Kota Makassar Nomor: 524/790/Kep/Xi/2010 yang menugaskan Camat dan Lurah dengan koordinasi unsur SKPD terkait dan TNI/POLRI setempat untuk membantu melaksanakan pembinaan, pengendalian, dan pengawasan.

4. Sanksi Administratif

a. Pengertian Sanksi

Penegakan hukum selain dilakukan oleh polisi, jaksa, dan hakim, dilakukan juga oleh pejabat pemerintahan. Instrumen yang digunakan adalah pengawasan dan sanksi administrasi. Sarana penegakan hukum selain dari pengawasan adalah penerapan sanksi. Pengawasan sebagai sarana preventif untuk mencegah terjadinya pelanggaran, sementara sanksi menjadi instrumen represif untuk menghukum pelanggar atau menghentikan pelanggaran dan memulihkan akibat dari pelanggaran tersebut.¹⁰⁸

Sanksi menjadi bagian penting dalam setiap peraturan perundang-undangan. Menurut *Black's Law Dictionary*, sanksi adalah *a penalty or coercive measure that result from failure to comply with a law, rule, or order (a sanction for discovery abuse)*, atau sebuah hukuman atau tindakan memaksa yang dihasilkan dari kegagalan untuk mematuhi undang-undang.¹⁰⁹

¹⁰⁸ A'an Efendi dan Freddy Poernomo, Op.cit, hlm. 303.

¹⁰⁹ Hendra Rusliysndi, 2016. "*Penerapan Sanksi terhadap Pelanggaran Penyalur Tenaga Kerja Indonesia (Studi Putusan Nomor: 813/Pid.B/2011 PN. Dps)*", Skripsi, Sarjana Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Udayana, Denpasar, hlm. 25.

Sanksi hukum dalam arti sempit adalah sanksi atau hukuman yang dijatuhkan J.B.J.M. ten Berge menyebutkan bahwa sanksi merupakan bagian inti dari penegakan hukum administrasi negara. Sanksi pada umumnya terletak pada bagian akhir dari setiap peraturan, *in cauda venenum* yang secara bahasa berarti di ujung terdapat racun, yang berarti di ujung kaidah hukum terdapat sanksi. Sanksi diperlukan dalam menjamin penegakan hukum administrasi negara. Salah satu instrumen untuk memaksakan tingkah laku para warga adalah dengan sanksi. Oleh karena itu, sanksi sering merupakan bagian yang melekat pada norma hukum tertentu.

Sanksi di dalam hukum administrasi negara memiliki pengertian bahwa 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 dari definisi tersebut dapat diuraikan unsur-unsur dari sanksi dalam hukum administrasi negara, antara lain:

1. Sebagai alat kekuasaan;
2. Bersifat hukum publik;
3. Dapat digunakan oleh pemerintah;
4. Sebagai bentuk reaksi atas ketidakpatuhan.

b. Pengertian Sanksi Administrasi

Menurut W. Konijnenbelt, sanksi administrasi merupakan sarana kekuasaan hukum publik yang dapat diterapkan oleh badan/pejabat tata

usaha negara sebagai reaksi terhadap mereka yang tidak menaati norma-norma hukum tata usaha negara.¹¹⁰ Sanksi administrasi sebagai sarana kekuasaan bersifat hukum publik yang dapat diterapkan oleh penguasa sebagai sebuah reaksi terhadap mereka yang tidak menaati norma-norma dalam hukum administrasi negara.

Berpegang pada beberapa definisi yang telah dijabarkan diatas, sanksi administrasi memiliki karakteristik yakni, sebagai berikut:

1. Sarana atau instrumen kekuasaan hukum publik yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan;
2. Penjatuhan dan pelaksanaannya oleh badan/pejabat pemerintahan tanpa intervensi penuntut umum atau hakim;
3. Dikenakan kepada pelanggar norma-norma hukum administrasi.

Menurut Carolyn Abbot, penerapan instrumen sanksi administrasi negara memiliki dua keuntungan yaitu;

1. Dalam proses penetapan dan pelaksanaan sanksi administrasi tidak membutuhkan waktu yang panjang, dan oleh karena itu memerlukan sumber daya yang lebih sedikit dibandingkan penegakan hukum pidana;
2. Sanksi administrasi tidak dibebankan melalui proses peradilan, tetapi oleh pejabat khusus yang lebih mengenal kerangka peraturan perundang-undangan, proses teknologi dan

¹¹⁰ A'an Efendi dan Freddy Poernomo, Op.cit, hlm. 303.

pendekatan ilmiah yang relevan dengan pengaturan operasional oleh entitas-entitas dan keadaan personal pelanggar.¹¹¹

Dalam praktik hukum administrasi negara, penggunaan sanksi administrasi merupakan penerapan kewenangan pemerintahan, dimana kewenangan ini berasal dari aturan hukum administrasi negara yang tertulis dan tidak tertulis. Selain pemerintah diberikan kewenangan untuk menetapkan norma-norma hukum administrasi negara tertentu, diiringi pula dengan memberikan kewenangan untuk menegakkan norma-norma itu melalui penerapan sanksi bagi yang melanggar norma-norma hukum administrasi negara.

c. Sifat Sanksi Administasi

Ditinjau dari segi sifatnya, sanksi administrasi dibedakan menjadi sanksi restorasi atau memperbaiki (*restoration sanction/reparation sanction*) dan sanksi yang menghukum (*Punitive Sanction*). Sanksi restorasi adalah sanksi yang tujuannya memulihkan pada keadaan yang sah menurut hukum seperti keadaan semula sebelum terjadinya pelanggaran.¹¹² Selanjutnya, van Vaught menyatakan bahwa sanksi yang bersifat memperbaiki (*repairing nature*) tujuannya adalah memperbaiki apa

¹¹¹ Carolyn Abbot, 2009. *Enforcing Pollution Control Regulation: Strengthening Sanctions and Improving Deterrence*, Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, hlm. 218.

¹¹² Karianne Albers, 2005. *The Fundamental Duty to Enforce Judicial Law Making or A General Rechtsstaat Principle, Judicial Law Making and administrative law*. Antwerpen-Oxford: Intersentia, hlm. 237.

saja yang telah dilakukan atau tidak dilakukan dalam pelanggaran hukum.¹¹³

Sanksi Restorasi atau yang sifatnya memperbaiki meliputi sanksi paksaan pemerintahan (*coercive administration action/administrative force/bestuursdwang*), dan pembebanan uang paksa (*the imposton burden on pain of a penalty/ coercive penalty payments/periodic penalty payments/last onder dwangsom*). Sedangkan, sanksi restorasi (*punitive sanction*), tujuan utamanya adalah memberi hukuman (*to inflict suffering*). *Punitive sanction* dimaksudkan untuk menghukum pelanggar dibandingkan memulihkan pada keadaan yang semula sebelum terjadinya pelanggaran. Sanksi yang sifatnya menghukum yaitu denda administrasi (*administrative fine/bestuurlijke*).

Ditinjau dari segi sasarannya hukum administrasi negara dikenal dua jenis sanksi yaitu, sanksi reparatoir dan sanksi punitif. Sanksi reparatoir adalah sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas pelanggaran norma, yang ditujukan untuk mengembalikan pada kondisi semula atau menempatkan pada situasi yang sesuai dengan hukum dengan kata lain mengembalikan pada keadaan semula. Sanksi punitif adalah sanksi yang semata-mata ditujukan untuk memberikan hukuman pada seseorang.

Ditinjau dari segi tujuan diterapkan sanksi J.B.J.M. ten Berge menyebutkan sanksi lain yaitu sanksi regresif. Sanksi regresif merupakan

¹¹³ A'an Efendi dan Freddy Poernomo, Op.cit, hlm. 304.

sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas ketidakpatuhan terhadap ketentuan-ketentuan yang terdapat pada keputusan yang diterbitkan. Sanksi regresif hanya diterapkan pada pelanggaran ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam keputusan, sanksi ini ditujukan pada keadaan hukum semula, sebelum diterbitkannya sebuah keputusan. Seiring dengan luasnya ruang lingkup dan keragaman bidang urusan pemerintahan yang masing-masing bidang diatur dengan peraturan tersendiri, macam dan jenis sanksi dalam rangka penegakan peraturan itu menjadi beragam. Pada umumnya macam-macam dan jenis itu dicantumkan dan ditentukan secara dalam peraturan perundang-undangan bidang administrasi tertentu. Secara umum dikenal beberapa macam sanksi dalam hukum administrasi, yaitu:

1. Paksaan pemerintah (*bestuursdwang*);
2. Penarikan kembali keputusan yang menguntungkan (izin, subsidi, pembayaran dan sebagainya);
3. Pengenaan uang paksa oleh pemerintah (*dwangsom*); dan
4. Pengenaan denda administratif (*administratieve boete*).

Berikut penjelasan tentang macam-macam sanksi dalam hukum administrasi negara:

a. Paksaan pemerintahan (*Bestuursdwang*)

Sanksi paksaan pemerintahan atau biasa disebut dengan *bestuursdwang* yang dapat diartikan sebagai tindakan nyata yang

dilakukan oleh pemerintah melalui wewenang yang dimilikinya dalam rangka menegakkan hukum administrasi negara materil terhadap pelanggaran peraturan perundang-undangan atau kewajiban tertentu yang dilakukan oleh warga negara. Paksaan pemerintahan merupakan kewenangan untuk memperbaiki keadaan yang melanggar hukum.¹¹⁴

Pelaksanaan paksaan pemerintah adalah wewenang yang diberikan oleh undang-undang kepada pemerintah, dan bukan merupakan sebuah kewajiban. Kewenangan pemerintah untuk menggunakan paksaan pemerintah merupakan kewenangan yang sifatnya bebas (*vrije bevoegdheid*) dalam arti kebebasan untuk mempertimbangkan menurut inisiatifnya sendiri apakah menggunakan paksaan pemerintah atau tidak atau bahkan menerapkan sanksi lainnya. Kebebasan pemerintah untuk menggunakan paksaan pemerintahan dibatasi oleh asas-asas umum pemerintahan yang baik (*algemeen beginselen van behoorlijk bestuur*).¹¹⁵

b. Penarikan kembali keputusan yang menguntungkan (izin, subsidi, pembayaran dan sebagainya)

¹¹⁴ A'an Efendi dan Freddy Poernomo, Op.cit, hlm. 306.

¹¹⁵ Philipus M. Hadjon, 2008. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hlm. 251.

Keputusan ini memberikan hak-hak atau kemungkinan untuk memperoleh sesuatu melalui keputusan atau bilamana keputusan itu memberikan keringanan beban yang ada. Keputusan menguntungkan berlawanan dengan keputusan yang memberi beban yaitu keputusan yang meletakkan kewajiban yang sebelumnya tidak ada atau penolakan terhadap permohonan untuk memperoleh keringanan.¹¹⁶ Adanya penarikan kembali suatu keputusan pemerintahan yang menguntungkan dilakukan dengan mengeluarkan suatu keputusan atau ketetapan baru yang isinya menarik kembali dan/atau menyatakan bahwa keputusan atau ketetapan yang la Sanksi ini termasuk ke dalam sanksi berlaku ke belakang (*regressive sanctions*) yang dengan kata lain hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang timbul setelah terbitnya keputusan tersebut menjadi tidak ada sebagaimana sebelum terbitnya keputusan itu, dan sanksi ini dilakukan sebagai reaksi terhadap tindakan yang bertentangan dengan hukum (*onrechtmatig gedrag*).¹¹⁷

Menurut pendapat Ateng Syafrudin menyebutkan bahwa ada empat kemungkinan mengapa suatu keputusan itu dapat ditarik kembali yaitu, antara lain:

¹¹⁶ Ridwan HR, 2014, *Hukum Administrasi Negara, Ed. Revisi-11*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm 307.

¹¹⁷ *Ibid*, hlm. 311.

- a) Asas kepastian hukum tidak menghalangi penarikan kembali atau perubahan suatu keputusan bila sesudah sekian waktu dipaksa oleh perubahan keadaan atau pendapat;
- b) Penarikan kembali atau perubahan juga mungkin bila keputusan yang menguntungkan berdasarkan pada kekeliruan asal saja kekeliruan tersebut dapat diketahui oleh yang bersangkutan;
- c) Penarikan kembali atau perubahan dimungkinkan, bila yang berkepentingan dengan memberikan keterangan yang tidak benar atau tidak lengkap, telah ikut menyebabkan terjadinya keputusan yang keliru;
- d) Penarikan kembali atau perubahan dimungkinkan, bila syarat-syarat atau ketentuan-ketentuan yang dikaitkan pada suatu keputusan yang menguntungkan tidak stabil.¹¹⁸

c. Pengenaan Uang Paksa (*Dwangsom*)

Uang paksa merupakan sanksi administrasi yang bertujuan untuk pemulihan, hal ini ditafsirkan bahwa tujuan uang paksa adalah untuk mengakhiri tindakan pelanggaran tertentu dan untuk mengembalikan pada keadaan yang sah berdasarkan hukum.¹¹⁹ Pengenaan uang paksa (*dwangsom*) di dalam konsep hukum

¹¹⁸ *Ibid*, hlm. 313.

¹¹⁹ A'an Efendi dan Freddy Poernomo, *Op.cit*, hlm. 307.

administrasi negara dapat saja dikenakan kepada seseorang atau warga masyarakat yang tidak mematuhi atau telah melakukan pelanggaran ketentuan yang telah dipersyaratkan atau diperjanjikan oleh pemerintah. Selain hal tersebut, sebagai alternatif dari tindakan atau perbuatan nyata yang dilakukan oleh pemerintah dimana tidak hanya diartikan sebagai sanksi subsidi area namun juga sebagai sanksi yang bersifat reparatoir atau memulihkan kembali ke keadaan semula sebelum terjadinya pelanggaran norma pemerintah tersebut.¹²⁰

d. Pengenaan Denda Administratif (*Administratieve Boete*)

Denda administrasi adalah denda yang dijatuhkan oleh badan/pejabat pemerintahan yang berwenang tanpa intervensi dari penuntut umum atau hakim.¹²¹ Dalam *Algemene Bepalingen van Administratief Recht* yang diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia dapat disimpulkan bahwa denda administrasi hanya dapat diterapkan atas dasar kekuatan wewenang yang diatur dalam undang-undang dalam arti formal.¹²²

Pemahaman terhadap berbagai sanksi dalam hukum administrasi negara dalam kajian hukum administrasi negara, karena bukan saja menyangkut tentang efektivitas dari penegakan hukum,

¹²⁰ Aminuddin Ilmar, *Op.cit*, hlm. 351.

¹²¹ A'an Efendi dan Freddy Poernomo, *Op.cit*, hlm. 308.

¹²² Ridwan HR, *Op.cit*, hlm. 318.

namun juga melihat bagaimana pemerintah menggunakan kewenangannya dalam menerapkan sanksi, dan prosedur penerapan sanksi, tetapi juga untuk mengukur apakah norma-norma dalam hukum administrasi negara telah sesuai dibuat dan relevan untuk diterapkan.

Dengan adanya larangan tersebut masyarakat yang melanggar maka akan dikenakan sanksi administrasi berupa denda hal ini mengacu pada ketentuan, yaitu:

1. Setiap orang, Badan Usaha atau Badan Hukum yang melakukan penebusan ternak yang ditertibkan sebagaimana dimaksud dalam pasal 4 akan dikenakan sanksi administrasi berupa denda, dengan ketentuan sebagai berikut:
 - a. Untuk Ternak Besar seperti (Kerbau, Sapi, Kuda dan Sejenisnya sebesar Rp. 1.000.000,- (satu juta rupiah) per ekor; dan
 - b. Untuk Ternak Kecil seperti (Kambing, Domba, Babi, dan sejenisnya sebesar Rp. 500.000,- (lima ratus ribu rupiah) per ekor.
2. Sanksi Administratif berupa denda sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tidak menggugurkan ganti rugi akibat kerusakan yang ditimbulkan sebagaimana dimaksud dalam pasal 5 huruf b; dan

3. Denda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disetor ke Kas Daerah.¹²³

D. Peraturan Walikota Makassar Nomor 92 Tahun 2015 tentang Wilayah Bebas Ternak di Kota Makassar

1. Produk Hukum Daerah

Produk hukum daerah merupakan instrumen dalam penegakan aturan di daerah yang terdiri atas beberapa peraturan daerah, seperti Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Daerah dan juga Peraturan Desa. Produk hukum daerah merupakan peraturan yang bersifat regulasi maupun teknis prosedural untuk menjalankan peraturan perundang-undangan di atasnya. Produk hukum daerah diakui sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan sebagaimana dimuat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.¹²⁴ Dalam proses pembentukan produk hukum daerah dilaksanakan melalui mekanisme dan prosedur tersendiri. Produk hukum dibentuk atas dasar inisiatif dari unsur legislatif dan eksekutif sebagai pemegang kekuasaan di daerah.¹²⁵

Peraturan Daerah atau disingkat dengan istilah Perda merupakan

¹²³ Dapat Dilihat pada Pasal 6 Peraturan Walikota Makassar Nomor 92 Tahun 2015 tentang Wilayah Bebas Ternak di Kota Makassar.

¹²⁴ Muh. Hasrul, "Eksistensi Satuan Polisi Pamong Praja sebagai Penegak Hukum Peraturan Daerah", *Jurnal Hukum Amanna Gappa*, Vol. 25 No. 2 2017, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, hlm. 63.

¹²⁵ *Ibid*, hlm. 64.

peraturan yang dibuat oleh kepala daerah provinsi maupun Kabupaten/Kota bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi maupun Kabupaten/Kota, dalam ranah pelaksanaan penyelenggaraan otonomi daerah yang menjadi legalitas perjalanan eksekusi pemerintah daerah.¹²⁶ Peraturan daerah merupakan salah satu instrumen regulatif yang bersifat vital untuk menjalankan visi, misi, dan program yang sudah ditetapkan oleh kepala daerah, yang dengan demikian peraturan daerah pada dasarnya merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program seorang kepala daerah dalam menjalankan roda pemerintahannya, yang dalam hierarki peraturan perundang-undangan peraturan daerah merupakan salah satu produk legislasi yang diakui eksistensinya secara konstitusional.¹²⁷

Peraturan daerah merupakan wujud nyata dari pelaksanaan otonomi yang dimiliki pemerintah daerah dan pada dasarnya peraturan daerah merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dengan melihat ciri khas dari masing-masing daerah. Peraturan perundang-undangan ditingkat daerah merupakan bagian tak terpisahkan dari kesatuan sistem perundang-undangan secara nasional, peraturan perundang-undangan tingkat daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya atau

¹²⁶Maria Farida Indrati S, 2007. *Ilmu Perundang-Undangan*, Cetakan. Ke-7, Kanisius, Yogyakarta, hlm. 202.

¹²⁷Femmy Silaswaty Faried (et.al), 2019. *Evaluasi Implementasi Kebijakan Publik Terhadap Peraturan Daerah Bermasalah*, Universitas Islam Batik Surakarta, Surakarta, hlm. 17.

kepentingan umum.¹²⁸

Berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, mengatur bahwa “Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”.¹²⁹ Dalam ketentuan Pasal 1 ayat (26) yang dimaksud dengan “Peraturan kepala daerah yang selanjutnya disebut Perkada adalah peraturan gubernur dan peraturan bupati/walikota”, berdasarkan ketentuan tersebut, dapat dilihat bahwa kewenangan yang diberikan oleh undang-undang kepada unsur penyelenggara pemerintah di daerah cukup luas untuk mengatur daerah secara regulasi. Peraturan kepala daerah dibentuk oleh kepala daerah untuk melaksanakan perintah dalam peraturan daerah.¹³⁰

Selanjutnya, peraturan kepala daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh kepala daerah. Kepala daerah yang dimaksud adalah gubernur, bupati, dan walikota. Peraturan walikota termasuk dalam peraturan kepala daerah. Peraturan kepala daerah berbeda dengan peraturan daerah karena dalam pembentukannya tidak melibatkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Perbedaan lainnya adalah peraturan daerah kota diundangkan dalam lembaran daerah, sedangkan

¹²⁸Bagir Manan, 1995. *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan Tingkat Daerah*, LPPM Universitas Bandung, Bandung, hlm. 8.

¹²⁹Dapat Dilihat pada Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹³⁰Muh. Hasrul, 2017. *Eksistensi Satuan Polisi Pamong Praja sebagai Penegak Hukum Peraturan Daerah*, Jurnal Hukum Amanna Gappa, Vol. 25 No. 2, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, hlm. 64.

Peraturan Walikota diundangkan dalam berita daerah.¹³¹

2. Kedudukan Peraturan Walikota dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

Penyelenggaraan daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban dan tanggung jawabnya serta atas kuasa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat menetapkan kebijakan daerah yang dirumuskan antara lain melalui peraturan daerah, peraturan kepala daerah, dan ketentuan daerah lainnya. Kebijakan daerah dimaksud tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum serta menghambat investasi.

Peraturan kepala daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 6 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 terdiri dari dua jenis, yaitu: peraturan gubernur dan peraturan bupati/walikota. Masing-masing peraturan kepala daerah tersebut disusun oleh penyelenggara pemerintah daerah ditingkat provinsi/kabupaten/kota. Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi erat kaitannya dengan hierarki peraturan perundang-undangan.

Hierarki peraturan perundang-undangan mengatur mengenai ketentuan:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

¹³¹ Dapat Dilihat pada Pasal 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

- 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- 3) Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- 4) Peraturan Pemerintah;
- 5) Peraturan Presiden;
- 6) Peraturan Daerah Provinsi; dan
- 7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.¹³²

Maka kekuatan hukum suatu peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud diatas. Hierarki peraturan perundang-undangan tersebut sejalan dengan teori hukum yang dicetuskan oleh Hans Kelsen yaitu "*stufenbau theory*" yang menyatakan bahwa sistem hukum merupakan sistem anak tangga dengan kaidah berjenjang dimana norma hukum yang paling rendah harus berpegangan pada norma hukum yang lebih tinggi, dan kaidah hukum yang tertinggi (seperti konstitusi) harus berpegangan pada norma hukum yang paling mendasar (*grundnorm*). Menurut Hans Kelsen, norma hukum yang paling mendasar (*grundnorm*) bentuknya tidak konkrit (abstrak) yaitu hukum yang paling dasar dan abstrak contohnya Pancasila.

Berdasarkan ketentuan Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, mengatur bahwa "Jenis Peraturan Perundang-Undangan selain

¹³² Dapat Dilihat pada Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup Peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksaan Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, Badan, Lembaga, atau Komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau setingkatnya”.

Melihat ketentuan yang tercantum dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan”. Sehingga, peraturan perundang-undangan termasuk peraturan walikota sebagaimana dimaksud dalam ketentuan tersebut, telah diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang Undangan yang lebih Tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

3. Materi Muatan Peraturan Walikota Makassar Nomor 92 Tahun 2015 tentang Penetapan Wilayah Bebas Ternak Di Kota Makassar

Peraturan Walikota Makassar Nomor 92 Tahun 2015 tentang

Penetapan Wilayah Bebas Ternak di Kota Makassar, tujuan dari dibentuknya peraturan ini adalah untuk menjaga ketertiban dan ketentraman masyarakat di Kota Makassar, peraturan ini dibuat untuk melaksanakan ketentuan Pasal 42 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2013 tentang Pemberdayaan Peternak yang mengamanatkan pemerintah kabupaten/kota menetapkan suatu lokasi sebagai kawasan usaha peternakan. Hal ini dikarenakan Hewan ternak yang berkeliaran dalam wilayah Kota Makassar adalah sebagai salah satu penyebab yang menghambat program kebersihan dan penghijauan kota sekaligus mengganggu keamanan, keselamatan, ketertiban dan kelancaran lalu lintas kota maka diperlukan penetapan wilayah bebas ternak di Kota Makassar.¹³³

Selanjutnya, berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (8) Peraturan Walikota Makassar Nomor 92 Tahun 2015 tentang Wilayah Bebas Ternak di Kota Makassar mengatur bahwa “wilayah bebas ternak adalah wilayah yang tidak diperbolehkan memelihara hewan ternak”. Wilayah bebas ternak memiliki pengertian yang lebih rinci bukan hanya sebatas memelihara namun juga bermakna bahwa tidak diperbolehkan adanya tempat penjualan serta kegiatan pengembalaan hewan ternak besar dan kecil baik di dalam kandang maupun yang dilepaskan di wilayah yang

¹³³ Konsideran Menimbang Peraturan Walikota Makassar Nomor 92 Tahun 2015 tentang Penetapan Wilayah Bebas Ternak di Kota Makassar.

ditetapkan sebagai daerah yang bebas dari ternak.¹³⁴

Lebih lanjut, Peraturan Walikota Makassar tersebut juga mengatur ketentuan, bahwa:

Pasal 1 ayat (11):

“Mendefinisikan pengertian dari penertiban yaitu “Upaya yang dilakukan agar tercipta keamanan dan kenyamanan dari gangguan hewan ternak berkeliaran”.

Pasal 2 ayat (1):

“Setiap orang, badan usaha atau badan hukum dapat melakukan kegiatan pemeliharaan ternak”.

Pasal 2 ayat (2):

“Setiap orang, badan usaha atau badan hukum yang melakukan kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diwajibkan memelihara ternak dengan baik serta mengamankannya dalam kandang atau diikat sehingga tidak lepas/berkeliaran dan tidak mengganggu ketertiban umum.

Lokasi pemeliharaan hewan ternak di Kota Makassar bahwa “Lokasi pemeliharaan sebagaimana yang dimaksud pada ayat (2) harus jauh dari:

- a. Pemukiman penduduk;
- b. Rumah Ibadah;

¹³⁴ Wawancara Bersama Bapak Abdul Rahim Kepala Seksi Operasi Lapangan Satuan Polisi Pamong Praja Kota Makassar

- c. Tempat Pendidikan;
- d. Pasar-pasar;
- e. Kantor;
- f. Terminal;
- g. Tempat-tempat keramaian lainnya.¹³⁵

Hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 42 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2013 tentang Pemberdayaan Ternak mengatur bahwa:

1. Pemerintah kabupaten/kota menetapkan suatu lokasi sebagai kawasan usaha peternakan
2. Dalam hal belum terdapat kawasan usaha peternakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), untuk pengembangan usaha budidaya ternak ruminansia skala kecil, pemerintah kabupaten/kota wajib menetapkan lahan penggembalaan umum.
3. Pengelolaan lahan penggembalaan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh menteri.

Ketentuan lebih lanjut juga diatur dalam Keputusan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor: 423/Kpts/OT.210/7.2001 tentang Pedoman Budidaya Ternak Babi Yang Baik, mengatur bahwa lokasi usaha peternakan babi harus memenuhi ketentuan-ketentuan sebagai berikut:

1. Letak dan ketinggian lokasi terhadap wilayah sekitarnya

¹³⁵ Dapat Dilihat pada Pasal 2 ayat

disesuaikan dengan lingkungan, sehingga kotoran dan limbah tidak mencemari lingkungan;

2. Tidak bertentangan dengan Rencana Umum Tata ruang (RUTR) dan Rencana Detail Tata Ruang Daerah (RTDRD) yang bersangkutan.

Pemilik ternak dilarang:

- a. Memelihara, menggembalakan, dan menjual hewan ternak pada wilayah bebas ternak;
- b. Memelihara, menggembalakan hewan ternak pada pekarangan rumah, taman, lapangan olahraga, dan tempat-tempat lain yang dapat menimbulkan kerusakan;
- c. Melepas hewan ternak sehingga berkeliaran di dalam kota, jalanan dan atau tempat lainnya yang dapat mengganggu keselamatan/kelancaran pemakai jalan dan ketertiban umum.¹³⁶

Bahwa dengan adanya larangan tersebut masyarakat yang melanggar maka akan dikenakan sanksi administrasi, yaitu:

1. Setiap orang, Badan Usaha atau Badan Hukum yang melakukan penebusan ternak yang ditertibkan sebagaimana dimaksud dalam pasal 4 akan dikenakan sanksi administrasi berupa denda, dengan ketentuan sebagai berikut:

¹³⁶ Dapat Dilihat pada Pasal 5 Peraturan Walikota Makassar Nomor 92 Tahun 2015 tentang Wilayah Bebas Ternak di Kota Makassar.

- a. Untuk Ternak Besar seperti (Kerbau, Sapi, Kuda dan Sejenisnya sebesar Rp. 1.000.000-(satu juta rupiah) per ekor; dan
 - b. Untuk Ternak Kecil seperti (Kambing, Domba, Babi, dan sejenisnya sebesar Rp. 500.000-(lima ratus ribu rupiah) per ekor.
2. Sanksi Administratif berupa denda sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tidak menggugurkan ganti rugi akibat kerusakan yang ditimbulkan sebagaimana dimaksud dalam pasal 5 huruf b; dan
 3. Denda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disetor ke Kas Daerah.¹³⁷

¹³⁷ Dapat Dilihat pada Pasal 6 Peraturan Walikota Makassar Nomor 92 Tahun 2015 Tentang Wilayah Bebas Ternak di Kota Makassar.