

SKRIPSI

PELAKSANAAN PENGAWASAN TERHADAP PEMERIKSAAN KESEHATAN HEWAN TERNAK DI KOTA MAKASSAR

Disusun dan diajukan oleh:

ANDI ALMAIDAH MEISYAH

B 021 19 1056



PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2024



Optimized using
trial version
www.balesio.com

HALAMAN JUDUL

**PELAKSANAAN PENGAWASAN TERHADAP PEMERIKSAAN
KESEHATAN HEWAN TERNAK DI KOTA MAKASSAR**

OLEH:

ANDI ALMAIDAH MEISYAH

B021191056

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
2024**



Optimized using
trial version
www.balesio.com

PENGESAHAN SKRIPSI

PELAKSANAAN PENGAWASAN TERHADAP PEMERIKSAAN
KESEHATAN HEWAN TERNAK DI KOTA MAKASSA

Disusun dan diajukan oleh:

ANDI ALMAIDAH MEISYAH
B021191056

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk
dalam rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana
Program Studi Hukum Administrasi Negara
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin

Pada Hari Selasa, tanggal 30 Januari 2023

Dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,

Ketua



Dr. Naswar, S.H., M.H.
NIP. 197302131998021001

Sekretaris



Ahsan Yunus, S.H., M.H.
NIP. 198905162019043001

A.n. Dekan

Ketua Program Studi Sarjana Hukum Administrasi Negara



Dr. Hiraah Adhyanti Mirzana, S.H., M.H.
NIP. 19790326 200812 2 002



PERSETUJUAN PEMBIMBING

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa:

Nama : Andi Almaidah Meisyah
Nomor Induk Mahasiswa : B021191056
Program Studi : Hukum Administrasi Negara
Judul : Pelaksanaan Pengawasan Terhadap
Pemeriksaan Kesehatan Hewan Ternak Di
Kota Makassar

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan pada ujian skripsi.

Makassar, Januari 2024

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping



Dr. Naswar S.H., M.H.
NIP. 197302131998021001



Ahsan Yunus S.H., M.H.
NIP. 198905162019043001



Optimized using
trial version
www.balesio.com



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	: ANDI ALMAIDAH MEISYAH
N I M	: B021191056
Program Studi	: Hukum Administrasi Negara
Judul Skripsi	: PELAKSANAAN PENGAWASAN TERHADAP PEMERIKSAAAAN KESEHATAN HEWAN TERNAK DI KOTA MAKASSAR

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

Makassar, Januari 2024



PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Andi Almaidah Meisyah
NIM : B021191056
Program Studi : Hukum Administrasi Negara
Jenjang : S1

Menyatakan dengan ini bahwa Skripsi dengan judul "Pelaksanaan Pemeriksaan Kesehatan Hewan Ternak di Kota Makassar" adalah karya saya sendiri dan tidak melanggar hak cipta lain. Apabila di kemudian hari Skripsi karya 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, Januari 2024

Yang Menyatakan



Andi Almaidah Meisyah

v



ABSTRAK

Andi Almaidah Meisyah (B021191056) dengan judul Pelaksanaan Pengawasan Hewan Ternak Di Kota Makassar Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2003. Di bawah bimbingan Naswar sebagai Pembimbing Utama dan Ahsan Yunus sebagai Pembimbing Pendamping.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui implementasi Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2003 dalam pengawasan hewan ternak di Kota Makassar dan untuk menganalisis hambatan dalam pengawasan hewan ternak di Kota Makassar.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum empiris. Sumber data yang dibutuhkan yakni data primer berupa wawancara serta data sekunder berupa Bahan-bahan hukum. Teknik pengumpulan data yang digunakan antara lain wawancara, observasi, dan studi kepustakaan. Metode analisis menggunakan metode deskriptif-kualitatif.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa (1) Implementasi dari Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2003 telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan mulai dari 4 pengawasan yang wajib dilakukan oleh dinas terkait, kewajiban setiap hewan baik yang berasal dari dalam maupun luar kota untuk di potong di RPH, Kewajiban Pemeriksaan Kesehatan sebelum atau sesudah pemotongan hewan, hingga pengawasan terhadap distribusi daging dalam kota Makassar. (2) Terdapat beberapa hambatan yang terjadi dalam implementasi Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2003, yakni Ketersediaan SDM dalam pengawasan hewan ternak, minimnya sarana dan prasarana RPH, kurangnya lahan sebagai kandang hewan ternak, dan kurangnya kesadaran para peternak.

Kata Kunci: Pengawasan; Peraturan Daerah; Hewan Ternak



ABSTRACT

Andi Almaidah Meisyah (B021191056) entitled Implementation of Livestock Animals Control in Makassar City Based on Makassar City Regional Regulation Number 4 Year 2003. Supervised by Naswar as the Main Supervisor and Ahsan Yunus as the Companion Supervisor.

This study aims to determine the implementation of Regional Regulation Number 4 of 2003 in the supervision of livestock animals in Makassar City and to analyze the obstacles in the supervision of livestock animals in Makassar City.

This study uses empirical legal research methods. The data sources needed are primary data in the form of interviews and secondary data in the form of legal materials. Data collection techniques used include interviews, observation, and literature studies. The analytical method uses a descriptive-qualitative method.

The results of this study indicate that (1) Implementation of the Makassar City Regional Regulation No. 4 of 2003 is in accordance with the laws and regulations, starting from the 4 supervisions that must be carried out by the relevant agencies, the obligation of every animal from both inside and outside the city to be slaughtered at the slaughterhouse, the obligation of health checks before or after slaughtering animals, to supervision of meat distribution in the city of Makassar. (2) There are several obstacles that occur in the implementation of the Makassar City Regional Regulation Number 4 of 2003, namely the availability of human resources in monitoring livestock animals, the lack of RPH facilities and infrastructure, the lack of land for livestock drives, and the lack of awareness of farmers.

Keywords: Surveillance; Government Regulation ; Livestock Animal



KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Alhamdulillah rabbill'alamin, tiada kata dan ucapan yang lebih pantas selain puji syukur dan terima kasih tanpa henti kepada Allah SWT. atas kehendak-Nya telah memberikan begitu banyak limpahan rahmat, nikmat ilmu tak terhingga kepada Penulis sehingga dapat menyelesaikan tugas akhir untuk meraih gelar Sarjana Hukum berupa skripsi dengan judul **“PELAKSANAAN PENGAWASAN TERHADAP PEMERIKSAAN KESEHATAN HEWAN TERNAK DI KOTA MAKASSAR”**. Penulis juga mengucapkan Shalawat dan Salam kepada Nabi Muhammad SAW, sosok manusia penerima wahyu yang berakhlak mulia dan menjadi teladan serta membawa perubahan dalam peradaban sehingga manusia mampu keluar dari kegelapan menuju zaman terang benderang yang penuh pengetahuan seperti saat ini.

Pada kesempatan kali ini, penulis dengan penuh ketulusan dan kerendahan hati hendak menyampaikan ucapan terima kasih sebesar-besarnya kepada orang-orang yang selalu berada disekitar penulis yang senantiasa memberika doa, dukungan serta bantuan dalam proses penyusunan skripsi ini. Terkhusus kepada kedua orang tua tersayang, yakni

la Fanda A. Parowung, S.H. dan Ibunda Andi Sufriyanti Hindi, S.H.

lalu memberikan semangat dan senantiasa memberikan doa.



Ucapan terima kasih sebesar-besarnya juga penulis ucapkan kepada saudari penulis, yakni Andi Dwita Ulya Azizah yang selalu memberikan semangat dan dukungan kepada penulis.

Pada kesempatan ini, penulis juga ingin menyampaikan terima kasih kepada berbagai pihak yang telah membantu dan memberikan dukungan kepada penulis, baik secara langsung maupun tidak langsung sehingga skripsi ini dapat terselesaikan, terima kasih sebesar-besarnya kepada :

1. Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M. Sc, selaku Rektor Universitas Hasanuddin dan para Wakil Rektor beserta jajarannya.
2. Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin dan para Wakil Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin beserta jajarannya.
3. Dr. Naswar, S.H., M.H., dan Ahsan Yunus, S.H., M.H., selaku Pembimbing Utama dan Pembimbing Pendamping atas kebaikannya meluangkan waktu dan memberikan arahan serta masukan-masukan kepada penulis selama penyusunan skripsi.
4. Dr. Andi Syahwiah A. Sapiddin, S.H., M.H., dan Fajlurrahman Jurdi, S.H., M.H., selaku Penilai I dan Penilai II atas segala saran dan masukan serta ilmu yang diberikan kepada penulis selama proses penyusunan skripsi ini.

Seluruh Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang senantiasa memberikan ilmu dan motivasi bermanfaat selama



penulis menempuh Pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

6. Seluruh Pegawai dan Staff Akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin atas segala bantuan dan arahnya dalam berbagai urusan administrasi untuk menyelesaikan proses ujian.
7. Sahabat-sahabat penulis “Budaya” yaitu St Aryuni, Nurul Izzah, dan Faradiba Mahli yang memberikan warna di kehidupan sekolah menengah pertama hingga saat ini, semoga sukses dimanapun berada.
8. Sahabat-sahabat penulis tercinta dan terkasih “Anak Baik-Baik” yaitu Noor Afiqah Djamaluddin, S.H., Zalzal, S.H., dan Andi Dewi Marsita Idris Tana, S.H., yang senantiasa kebersamai kehidupan perkuliahan dan memberikan dukungan untuk menyelesaikan skripsi ini.
9. Sahabat-sahabat penulis “Anak Baik Jodoh Baik” yaitu Yemima Shivra dan Aurel Virginia yang senantiasa memberikan semangat, semoga mendapat jodoh terbaik.
10. Teruntuk teman-teman “TRIP TIPIS-TIPIS” yaitu Kak Reza Revorma, Afiqa, Zalzal, Dewi, Dayat Andi, Dohir, Syahril, Fiqih, Jundi, Agung yang selalu memberikan semangat dan dukungan, mohon di ikut sertakan dalam trip selanjutnya.



11. Teman-teman seperjuangan “Intinya Demis” Garda Tipikor Tahun 2022 yaitu Adhdhohir Agustana Putra, Andi Muh Nurhidayat, Muh Fiqih Zulkifli, Andi Alfatyah Erinda Baso, Akbar Sukmawan, Agung Suherman, Andrew Briliano Rengkuan, Achmas Muh Achmad Imamul Mujahidin, dan Roslina atas segala dinamika kepengurusan yang begitu hebat hingga selesai.
12. Keluarga Besar Garda Tipikor Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yaitu Rivai, Rifandi, Risnanda, Hikmah, Syamil, Adiel, Ricko, Suci, Gibe, Cici, Indah, Jims, Dewa, Fathir, Farhan, Muti, Yayat, Maman, Alfiandy, Aco, Desi, Riska, Arsyil, Wahyudi, Eki, Nr, Grafika, Arniza, Nadya, Nusya, Cindy, Rama, Fitra, Japira, Aeni, Andes, Alfina, Jesky, Syabil, Ical, Hasna, Oca, Jumrah, Alul, Ais, Farhan, Amel serta seluruh pihak yang tidak dapat penulis sebut satu per satu. Terima kasih telah berproses bersama di “rumah” termasuk Loyalitas 14.
13. Kakanda senior yaitu Kak Ainun, Kak Ulfah, Kak Arfan, Kak Revo, Kak Asrar, Kak Dhandy, Kak Megumi, Kak Adhel, Kak Indrawan, Kak Inna, Kak Fajar, Kak Zulham, Kak Bagas, Kak Reyka, Kak Marwan, Kak Yusuf, Kak Ocan, Kak Ebby, Kak Halil, Kak Arif, Kak Ica, Kak Ulfa, Kak Cidong, Kak Intan, Kak Fadliansyah dan Om Ainul yang selalu memberikan pengalaman selama menjalankan kepengurusan.



14. Keluarga Besar FORMAHAN Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
15. Kabinet Berkemajuan BEM FH-UH 2020/2021.
16. Keluarga Besar Adagium 2019 semoga kita sukses dan mencapai cita-cita yang telah dinantikan.
17. Keluarga Besar HAN 2019 yang senantiasa kebersamai di awal perkuliahan hingga selesai.
18. Keluarga Besar KKN Gel 108 PS Luwu-Palopo khususnya Muh Farid Ramadhan, Muhammad Ferdiansyah, Indah Wardeni dan Noor Afiqah Djamaluddin.
19. Kawan-kawan Posko 5 yaitu Yasril, Willdy, Kak Wadi, Arvein, Mersi, Yana, Gita, dan Khadijah telah memberikan pengalaman yang sangat luar biasa selama menjalani keseharian KKN.
20. Warga “Akamsi” yaitu Kak Wadi, Willdy dan Yana yang memberikan warna dan bantuan selama KKN.
21. Kawan Seperbimbingan yaitu Kak Sardil, Fandy, Kalam, Erik, Farid, Adel, Fira, Yusri, Oji, dan Kifli yang banyak memberikan kontribusi dalam penyelesaian skripsi.
22. Sahabat-sahabat “Durian” yaitu Farihah, Rica dan Tahir senantiasa memberikan semangat untuk menyelesaikan penelitian ini.



23. Keluarga Besar “ Inspektorat Puri Cabe”, termasuk bapak dan ibu kost kami tercinta yang selalu memberikan dukungan finansial untuk menyelesaikan skripsi.
24. Kawan-kawan “Insy Allah S.H.” yaitu Nubila, Risma, Marjulia, Kezia, Nisa, Ulvi dan Suci yang senantiasa menemani dari awal perkuliahan.
25. Teman-teman terkhusus Nubila Nurul Aulia, Aviliani Vernanda, Jenifer yang senantiasa memberikan semangat dalam menyelesaikan tugas akhir ini.
26. Pemilik Nim D yang senantiasa menemani dan memberikan semangat untuk menyelesaikan tugas akhir ini.

Tiada balasan yang dapat penulis berikan selain ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya atas segala doa, dukungan dan bantuan dari seluruh pihak kepada penulis. Semoga segala kebaikan yang diberikan mendapatkan balasan yang setimpal dari Allah SWT. Aamiin Allahumma Aamiin. Demikianlah yang dapat penulis sampaikan, semoga skripsi ini dapat bermanfaat untuk setiap insan yang membaca.

Wassalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Makassar, Januari 2024



Andi Almaidah Meisyah

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL.....	i
PENGESAHAN SKRIPSI	Error! Bookmark not defined.
PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
ABSTRAK.....	vi
ABSTRACT.....	vii
KATA PENGANTAR	viii
DAFTAR ISI	xiv
PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah.....	8
C. Tujuan Penelitian.....	8
D. Kegunaan Penelitian.....	9
1. Manfaat Teoretis.....	9
2. Manfaat Praktis.....	9
E. Keaslian Penelitian.....	9
TINJAUAN PUSTAKA	13
A. Peraturan Perundang-undangan.....	13
1. Pengertian Peraturan Perundang-undangan.....	13
2. Asas-Asas Peraturan Perundang-undangan.....	15
3. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan	20
Materi Muatan Undang-undang	22
Pemerintah Daerah.....	23
Pengertian Pemerintah Daerah.....	23



2.	Aspek Kewenangan Pemerintah Daerah	26
3.	Otonomi Daerah	29
4.	Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2003	32
C.	Konsep Pengawasan	34
1.	Pengertian Pengawasan.....	34
2.	Fungsi dan Tujuan Pengawasan.....	38
3.	Jenis-Jenis Pengawasan	41
4.	Metode Pengawasan	43
D.	Hak Atas Kesejahteraan Hewan (<i>Animal Welfare</i>)	44
E.	Pemeriksaan Kesehatan Hewan.....	47
METODE PENELITIAN		52
A.	Tipe Penelitian	52
B.	Lokasi Penelitian	53
C.	Populasi dan Sampel	53
D.	Jenis dan Sumber Data.....	54
E.	Teknik Pengumpulan Data.....	56
F.	Analisis Data.....	57
HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS.....		58
A.	Implementasi Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2003 Terhadap Pengawasan Pemeriksaan Kesehatan Hewan Ternak Di Kota Makassar	58
B.	Hambatan Dalam Pengawasan Pemeriksaan Kesehatan Hewan Ternak Di Kota Makassar	71
1.	Ketersediaan SDM dalam Pengawasan Hewan Ternak	73
	Minimnya Sarana dan Prasarana RPH.....	75
	Kurangnya Lahan sebagai Kandang Hewan Ternak.....	76



4. Kurangnya Kesadaran Para Peternak	78
BAB V	85
PENUTUP	85
A. Kesimpulan.....	85
B. Saran	86
DAFTAR PUSTAKA.....	87

DAFTAR GRAFIK

	Halaman
Grafik 1 Jumlah Pemotongan Hewan Ternak Kabupaten/Kota Tahun 2020-2021 (Ekor)	5

DAFTAR GAMBAR

	Halaman
Gambar 1 Faktor yang Menghambat Pengawasan Hewan Ternak.....	73

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 1 Jumlah Peternak di Kota Makassar	78



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pemerintah daerah merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintah pusat yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Pemberian kewenangan pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemerintahannya, dilaksanakan melalui suatu proses yang disebut desentralisasi kepada daerah-daerah otonom atau dikenal dengan otonomi daerah.

Desentralisasi memiliki dua bentuk yaitu politik dan administratif. Desentralisasi politik yaitu wewenang untuk membuat keputusan dan melakukan kontrol tertentu terhadap sumber daya yang diberikan kepada pemerintah lokal dan regional. Desentralisasi administratif adalah suatu delegasi wewenang pelaksanaan yang diberikan kepada pejabat pusat di tingkat lokal. Kewenangannya mulai dari penetapan peraturan sampai keputusan substansial.¹

Adanya pemberian kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, maka diperlukan pengawasan yang efektif dengan tujuan untuk menjamin terselenggaranya penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan



La Ode Bariun, 2015, "Hakikat Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Rangka Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah Yang Berkeadilan", Disertasi Pascasarjana. Universitas Hasanuddin, Makassar, hlm. 136.

menghindari adanya penyimpangan. Pengawasan merupakan suatu kegiatan yang sangat penting agar pekerjaan maupun tugas yang dibebankan kepada aparat pelaksana terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan.²

Berdasarkan definisi di atas, dapat dinyatakan bahwa pengawasan merupakan salah satu cara untuk menjaga legitimasi warga masyarakat terhadap kinerja pemerintahan. Pengawasan tersebut diwujudkan dengan menciptakan suatu sistem pengawasan yang efektif, baik pengawasan intern (*internal control*) maupun pengawasan eksternt (*external control*) serta mendorong adanya pengawasan masyarakat (*social control*). Sasaran pengawasan adalah temuan yang merujuk pada terjadinya penyimpangan atas rencana atau target.³

Pentingnya peternakan dalam menunjang perekonomian dan pemenuhan pangan negara, maka diperlukan pengawasan dalam pelaksanaan peternakan itu sendiri sebagai bentuk penjaminan dan perlindungan bagi masyarakat dalam penyelenggaraan peternakan. Salah satu fokus utama pengawasan dalam pelaksanaan kegiatan peternakan yakni pengawasan terhadap hewan ternak.

² Nurmayani, 2000, *Hukum Administrasi Negara (Buku Ajar)*. Universitas Lampung. Bandar Lampung, hlm.81.



Rizky Nurdiansyah dan Nadirsyah, 2018, "Pengaruh Kapasitas Sumber Daya Pemanfaatan Teknologi Informasi, Pengawasan Keuangan Daerah Dan Ilian Intern Terhadap Keterandalan Dan Ketepatan Waktuan Pelaporan Keuangan 1 Kerja Perangkat Kota Banda Aceh", Jurnal Ilmiah Mahasiswa Ekonomi, Vol. 3, No. 1, hlm. 124.

Secara normatif, Pasal 1 angka 5 UU Peternakan dan Kesehatan Hewan menjelaskan bahwa ternak adalah hewan peliharaan yang produknya diperuntukan sebagai penghasil pangan, bahan baku industri, jasa, dan/atau hasil ikutannya yang terkait dengan pertanian. Melihat potensi hewan ternak sebagai penghasil pangan, bahan baku industri, jasa, dan sebagainya, pastinya membutuhkan pengawasan dalam pelaksanaannya agar dapat terlaksana secara optimal.

Optimalnya pengawasan dalam suatu pelaksanaan kebijakan merupakan tanggung jawab negara sebagai regulator dalam masyarakat. W. Friedman menjelaskan bahwa negara memiliki 4 fungsi yakni negara sebagai *provider*, negara sebagai *regulator* (pengatur), negara sebagai *entrepreneur*, dan negara sebagai *umpire* (wasit).⁴ Negara sebagai regulator memiliki kewenangan pada atribusi dan delegasi pembuatan aturan sebagai wujud penerapan perlindungan untuk menjaga ketertiban, keamanan, dan pengawasan dalam masyarakat.⁵ Oleh karena itu, negara melalui instrumen hukumnya memiliki kewajiban untuk mengawasi kehidupan bermasyarakat.

Pengawasan terhadap hewan ternak tidak hanya dilakukan oleh pemerintah pusat, akan tetapi juga dilakukan oleh pemerintah daerah. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang



Suparto Wijoyo, 2017, "Tata Kelola Pertambangan dalam Kerangka Indonesia ed untuk Mewujudkan Negara Kesejahteraan", Jurnal Hukum Lingkungan, Vol. 4, No. 1, hlm. 10.

Maria Farida Indrati S, 2007, *Ilmu Perundang-undangan Jenis, Fungsi dan Materi* anisius, Yogyakarta, hlm. 39

Pemerintah Daerah, dijelaskan bahwa setiap daerah memiliki otonomi daerah tersendiri. Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem negara Kesatuan Republik Indonesia. Konsekuensi dari adanya otonomi daerah, menjadikan daerah dapat membuat peraturan daerah tersendiri.

Salah satu peraturan daerah yang mengatur terkait pengawasan pelaksanaan hewan ternak yakni 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. Peraturan daerah ini mengatur segala hal mengenai pelaksanaan pengawasan hewan ternak di Kota Makassar, mulai dari pemeriksaan kesehatan ternak, pemeriksaan daging dan bahan asal hewan, pemakaian rumah potong hewan milik Daerah hingga pengaturan peredaran daging yang dapat dikonsumsi oleh masyarakat.

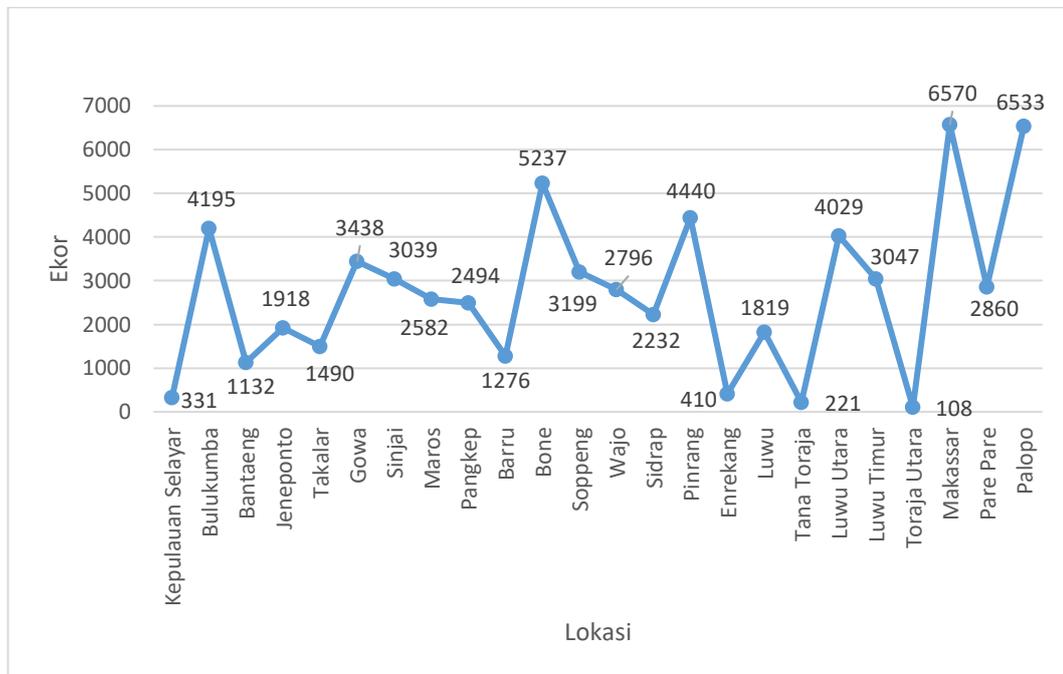
Berdasarkan data dari Badan Pusat Stastika (BPS) Sulawesi Selatan, Kota Makassar merupakan kota/kabupaten dengan pemotongan hewan ternak terbanyak di Provinsi Sulawesi Selatan.

Adapun data tersebut yakni sebagai berikut:⁶



<https://sulsel.bps.go.id/indicator/24/1757/1/jumlah-pemotongan-ternak-menurut-kabupaten-kota.html> diakses langsung melalui Badan Pusat Statistika Selatan pada tanggal 15 Februari 2023.

Grafik 1 Jumlah Pemotongan Hewan Ternak Kabupaten/Kota Tahun 2020-2021 (Ekor)



Sumber: Badan Pusat Statistik (diolah tahun 2023)

Temuan ini menunjukkan bahwa kota Makassar menempati urutan pertama kota dengan intensitas tertinggi dalam pemotongan hewan ternak yakni sekitar 6.570 hewan ternak dalam 2 tahun terakhir. Melihat potensi hewan ternak di kota Makassar, maka diperlukan pengawasan optimal dalam pelaksanaannya, khususnya terkait Kesehatan hewan ternak. Mengingat dalam 1 tahun terakhir, Penyakit Mulut dan Kuku (PMK)⁷ menyerang berbagai daerah di Indonesia tidak terkecuali Provinsi Sulawesi Selatan.



Berdasarkan Surat Edaran Nomor 7 Tahun 2022 Tentang Pengendalian Lulu van Rentan Penyakit Mulut Dan Kuku Dan Produk Hewan Rentan Penyakit Mulut Berbasis Kewilayahan “PMK adalah penyakit yang disebabkan oleh virus RNA asuk keluarga Picornaviridae dan genus Aphthovirus, yang menyerang semua ruku genap atau belah seperti sapi, kerbau, babi, kambing, domba, termasuk

Menurut data Satgas PMK Pusat, terdapat sejumlah 2.228 hewan ternak yang telah terjangkit di Provinsi Sulawesi Selatan dengan tingkat kesembuhan yang relative rendah yakni hanya sekitar 13% yakni 289 kasus.⁸ Untuk di Makassar sendiri terdapat 132 kasus yang menjadikan kota Makassar masuk ke dalam kategori zona merah penyakit PMK.⁹

Berdasarkan data tersebut, dapat dilihat bahwa pengawasan terhadap pemeriksaan kesehatan hewan ternak khususnya Kesehatan hewan ternak merupakan hal yang wajib dan perlu untuk dilakukan. Di samping sebagai implementasi 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 yang mengatur segala hal mengenai pelaksanaan pengawasan hewan ternak di Kota Makassar, juga sebagai bentuk tanggung jawab dan respon antisipatif pemerintah dalam menangani penularan PMK di kota Makassar.

Pada dasarnya, masalah terkait pengawasan hewan ternak di suatu daerah telah diteliti oleh beberapa penelitian terdahulu. Luthfatun Mawwaddah dalam penelitiannya juga membahas terkait pelaksanaan pengawasan terhadap hewan ternak. Pengawasan terhadap hewan ternak pada penelitian ini dilakukan pada tahap penyembelihan saja



konservasi ex-situ di kebun binatang, taman safari, dan lokasi pengumpulan, aan dan penangkaran lainnya”.

<https://bnpb.go.id/berita/pimpin-rapat-koordinasi-di-makassar-kasatgas-minta-lsel-percepat-penuntasan-pmk> diakses langsung melalui website Badan Penanggulangan Bencana pada Tanggal 15 Februari 2023.

'bid.,

dan hanya berfokus kepada 1 jenis hewan ternak saja yakni hewan ternak sapi.¹⁰

Merujuk pada penelitian terdahulu lainnya, yang dilakukan oleh Latifatul Khiyaroh yang juga meneliti pengawasan terhadap hewan ternak dalam hal pengendalian usaha peternakan hewan ternak.¹¹ Pada kesempatan lain, terdapat pula penelitian yang dilakukan oleh Ahmad Firdaus yang mengkaji suatu pelaksanaan peraturan daerah dalam mewujudkan kesejahteraan hewan ternak dalam hal penertiban hewan ternak.¹²

Penelitian ini dimaksudkan untuk mengkaji sebuah pelaksanaan peraturan daerah terkait pengawasan hewan ternak. Pengawasan yang dimaksud tidak hanya berfokus pada 1 instrumen saja, akan tetapi mencakup semua jenis pengawasan terhadap hewan ternak, terdiri atas pemeriksaan kesehatan ternak, pemeriksaan daging dan bahan asal hewan, pemakaian rumah potong hewan milik Daerah hingga pengaturan peredaran daging yang dapat dikonsumsi oleh masyarakat.

Mengingat pada faktanya penyakit terhadap hewan semakin marak terjadi, seperti salah satunya kasus PMK di beberapa daerah.

¹⁰ Luthfatun Mawwaddah, 2018, Pelaksanaan Pengawasan Peyembelian Sapi Berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 4 Tahun 2016 Di Kabupaten Enrekang), Skripsi, Program Sarjana, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar.

¹¹ Latifatul Khiyaroh, 2021, Pengawasan Pengendalian Usaha Peternakan Ayam Perda Kabupaten Blitar Nomor 5 Tahun 2018 Dan Mashlahah Mursalah, Skripsi, Sarjana, Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim,

Ahmad Firdaus, 2019, Implementasi Peraturan Daerah Nomor 08 Tahun 2014 Penertiban Hewan Ternak, Skripsi, Program Sarjana, Fakultas Syariah s Islam Negeri Sulthan Thaha Saifuddin, Jambi.



Oleh karena itu, penelitian ini berfokus pada **“Pelaksanaan Pengawasan Terhadap Pemeriksaan Kesehatan Hewan Ternak Di Kota Makassar”** dengan tujuan untuk mengetahui implementasi Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2003 dalam pengawasan hewan ternak di Kota Makassar sekaligus menganalisis terkait hambatan dalam pengawasan hewan ternak agar menjamin adanya perlindungan dan kepastian terkait pelaksanaan pengawasan hewan ternak di kota Makassar sesuai dengan tujuan pengawasan dalam Hukum Administrasi Negara.

B. Rumusan Masalah

Rumusan masalah yang diangkat pada penelitian ini yakni sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2003 dalam pengawasan pemeriksaan kesehatan hewan ternak di Kota Makassar?
2. Apa hambatan dalam pengawasan pemeriksaan kesehatan hewan ternak di Kota Makassar?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian yang ingin dicapai dalam penelitian ini yakni sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui implementasi Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2003 dalam pengawasan hewan ternak di Kota Makassar.



2. Untuk menganalisis hambatan dalam pengawasan hewan ternak di Kota Makassar.

D. Kegunaan Penelitian

1. Manfaat Teoretis

Manfaat penelitian ini secara teoretis diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran bagi pengembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan ilmu pengetahuan hukum khususnya terkait pengawasan dalam Hukum Administrasi Negara, dan dapat pula dijadikan referensi bagi para akademisi yang berminat terhadap masalah dalam pengawasan terhadap hewan ternak.

2. Manfaat Praktis

Manfaat penelitian ini secara praktis diharapkan dapat memberikan kontribusi yang berorientasi pada penyelesaian masalah pada tataran sosial yang membatasi berbagai masalah serta memberikan masukan yang lebih mendalam bagi masyarakat dan mahasiswa serta praktisi hukum, sehingga dapat mengetahui bagaimana melakukan pengawasan hewan ternak yang baik dan benar sesuai dengan aturan perundang-undangan yang berlaku.

E. Keaslian Penelitian



Setiap penelitian harus memuat substansi yang bersifat keaslian dan lebih menekankan pada isu hukum yang berorientasi pada preskriptif hukum yang baru. Untuk mencapai hal tersebut, maka

setiap penulisan atau penelitian sudah semestinya mengandung orisinalitas penulisan guna menanggulangi terjadinya plagiasi. Sehingga dianggap perlu untuk menampilkan beberapa penelitian yang memiliki kemiripan namun secara substansial memiliki perbedaan. Pada penelitian ini, setidaknya memuat topik penelitian yang memiliki kemiripan dengan tulisan oleh beberapa penulis sebelumnya, namun secara substansial memiliki perbedaan dengan tulisan tersebut.

Adapun beberapa penelitian yang memiliki kemiripan dengan topik penelitian ini, antara lain:

1. Penelitian Skripsi yang ditulis oleh Luthfatun Mawwaddah, Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Tahun 2018, dengan judul “Pelaksanaan Pengawasan Peyembelihan Sapi Berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 4 Tahun 2016 Di Kabupaten Enrekang)”. Persamaan penelitian tersebut dengan penelitian penulis yakni sama-sama mengkaji pelaksanaan pengawasan terhadap hewan ternak. Perbedaan penelitian penulis dengan penelitian di atas, penelitian yang dilakukan oleh Luthfatun Mawwaddah hanya berfokus kepada 1 hewan ternak saja yakni hewan ternak sapi, sedangkan penelitian penulis berfokus kepada semua hewan ternak yang diawasi di kota Makassar. Tidak hanya itu, penelitian sebelumnya ini hanya berfokus kepada pengawasan pada tahap penyembelihan saja, sedangkan penulis berfokus kepada



pelaksanaan pengawasan hewan ternak di Kota Makassar, mulai dari pemeriksaan kesehatan ternak, pemeriksaan daging dan bahan asal hewan, pemakaian rumah potong hewan milik Daerah hingga pengaturan peredaran daging yang dapat dikonsumsi oleh masyarakat.

2. Penelitian Skripsi yang ditulis oleh Ahmad Firdaus, Mahasiswa Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Sulthan Thaha Saifuddin, Tahun 2019, dengan judul “Implementasi Peraturan Daerah Nomor 08 Tahun 2014 Tentang Penertiban Hewan Ternak)”. Persamaan penelitian tersebut dengan penelitian penulis yakni sama-sama mengkaji implementasi suatu peraturan dalam mewujudkan kesejahteraan hewan ternak. Perbedaan penelitian penulis dengan penelitian di atas, penelitian di atas berfokus kepada penertiban hewan ternak, sedangkan penelitian penulis tidak hanya berfokus kepada penertiban hewan ternak saja, akan tetapi juga berfokus kepada pengawasan, pemeriksaan, hingga peredaran hewan ternak.
3. Penelitian Skripsi yang ditulis oleh Latifatul Khiyaroh, Mahasiswa Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim, Tahun 2021, dengan judul “Pengawasan Pengendalian Usaha Peternakan Ayam Tinjauan Perda Kabupaten Blitar Nomor 5 Tahun 2018 Dan Mashlahah Mursalah)”. Persamaan penelitian tersebut dengan penelitian penulis yakni sama-sama mengkaji pengawasan



terhadap hewan ternak. Perbedaan penelitian penulis dengan penelitian di atas, penelitian di atas berfokus kepada pengawasan dalam hal pengendalian usaha peternakan hewan ternak, sedangkan penelitian penulis berfokus kepada pemeriksaan kesehatan ternak, pemeriksaan daging dan bahan asal hewan, pemakaian rumah potong hewan milik Daerah hingga pengaturan peredaran daging hewan ternak.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Peraturan Perundang-undangan

1. Pengertian Peraturan Perundang-undangan

Definisi mengenai peraturan perundang-undangan dapat dilihat dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang selanjutnya disebut (UU P3). Dijelaskan bahwa Peraturan Perundang-undangan yaitu peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.

Menurut Maria Farida, peraturan perundang-undangan adalah terjemahan dari istilah Belanda *wettelijke regaling*.¹³ Kata *wet* umumnya diterjemahkan dengan "undang-undang". Sehubungan dengan kata dasar "undang-undang", maka terjemahan *wettelijke regeling* adalah peraturan perundang-undangan.¹⁴



Syihabudin, 2003, "Kajian terhadap Jenis dan Tata Urutan Peraturan perundang-undangan Indonesia", *Jurnal Hukum*, Vol. 10 No. 23, hlm. 50. Lihat juga dalam Farida Indrati Soeprato, 1998, *Ilmu Perundang-Undang, Dasar dan Aplikasinya*, Kanisius, Yogyakarta, hlm. 53.
Ibid.,

Menurut Bagir Manan pengertian peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:¹⁵

- a. Setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum.
- b. Merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, dan status atau suatu tatanan.
- c. Merupakan peraturan yang mempunyai ciri umum-abstrak atau abstrak-umum, artinya tidak mengatur atau tidak ditujukan pada objek, peristiwa atau gejala konkret tertentu.
- d. Dengan mengambil pemahaman dalam kepustakaan Belanda, peraturan perundang-undangan lazim disebut dengan *wet in materiële zin* atau sering juga disebut dengan *algemeen verbindende voorschrift*.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa peraturan perundang-undangan adalah suatu peraturan yang bersifat umum-abstrak, tertulis, mengikat umum, dibentuk oleh lembaga atau pejabat yang berwenang dan bersifat mengatur.



Maria Farida Indrati S, *Op.Cit.*, hlm. 10-11.

2. Asas-Asas Peraturan Perundang-undangan

Asas dapat berarti dasar, landasan, fundamen, prinsip, dan jiwa atau cita-cita.¹⁶ Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan dasar pijak bagi pembentukan peraturan perundang-undangan, asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sangat diperlukan, agar peraturan yang dibuat sesuai dengan arah dan tujuan negara dengan berpedoman pada kebijakan pembangunan hukum dan tidak objek menjadi bagi terjadinya uji materi.¹⁷

Menurut Maria Farida Indrati bahwa asas-asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan suatu pedoman atau suatu rambu-rambu dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik.¹⁸ Oleh karena itu, dalam membentuk suatu peraturan perundang-undangan, asas menjadi suatu pedoman yang harus diperhatikan.

Dalam menyusun peraturan perundang-undangan yang baik menurut I.C. Van Der Vlies dan A. Hamid S. Attamimi dibagi menjadi 2 (dua) klasifikasi, yaitu asas-asas yang formal dan asas-asas yang material.¹⁹ Asas-asas yang formal meliputi: asas

¹⁶ Fajlurrahman Jurdi, 2018, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 25.

Naskah Akademik Perubahan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Peraturan Perundang-undangan, Badan Pembinaan Hukum Nasional, hlm.

Maria Farida Indrati S, *Op.Cit.*, hlm. 252.

Putera Astomo, 2018, *Ilmu Perundang-undangan: Teori dan Praktik di*, Rajawali Pers, Depok, hlm. 95-96.



tujuan yang jelas atau *beginsel van duidelijke doelstelling*; asas organ/lembaga yang tepat atau *beginsel van het juiste orgaan*; asas perlunya pengaturan atau *het noodzakelijkheids beginsel*; asas dapatnya dilaksanakan atau *het beginsel van uitvoerbaarheid*; asas konsensus atau *het beginsel van consensus*. Sedangkan asas-asas materiil antara lain meliputi: asas tentang terminologi dan sistematika yang benar atau *het beginsel van duidelijke terminologi en duidelijke systematiek*; asas tentang dapat dikenali atau *het beginsel van de kenbaarheid*; asas perlakuan yang sama dalam hukum atau *het rechtsgelijkheidsbeginsel*; asas kepastian hukum atau *het rechtszekerheids beginsel*; asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual atau *het beginsel van de individuele rechtbedeling*.²⁰

Perwujudan dari berbagai asas di atas, sejatinya telah diadopsi dalam hukum positif Indonesia dewasa ini. Dalam UU P3 dijelaskan bahwa asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik meliputi:²¹

- a. Asas kejelasan tujuan, asas ini mengartikan bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;



Maria Farida Indrati S, *Op.Cit.*, hlm. 254.
Penjelasan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan.

- b. Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, asas ini mengartikan bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang, Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang;
- c. Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, asas ini mengartikan bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang Undangan;
- d. Asas dapat dilaksanakan, asas ini mengartikan bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis;
- e. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, asas ini mengartikan bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;



- f. Asas kejelasan rumusan, asas ini mengartikan bahwa setiap Peraturan Perundang-Undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya;
- g. Asas keterbukaan, asas ini mengartikan bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang Undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Oleh sebab itu, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Selain beberapa asas di atas, dikenal pula asas-asas utama lainnya dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, antara lain:²²

a. *Asas Lex Superior Derogat Legi Inferiori*

Merupakan asas fundamental dalam sistem pembentukan dan pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya merumuskan bahwa suatu ketentuan perundang-



Irwansyah, 2020, *Penelitian Hukum*, Mirra Buana Media, Yogyakarta, hlm. 111.

undangan yang lebih rendah derajatnya tidak boleh bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya.

b. *Asas Lex Posterior Derogat Legi Priori*

Merupakan asas yang juga fundamental dalam sistem pembentukan dan pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya merumuskan bahwa suatu ketentuan perundang-undangan yang baru akan diberlakukan dibandingkan peraturan perundang-undangan yang lama, dalam hal mengatur substansi yang sama, tapi belum dibatalkan berlakunya oleh pembuat undang-undang.

c. *Asas Lex Specialis Derogat Legi Generalis*

Merupakan asas fundamental dalam sistem pembentukan dan pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya merumuskan bahwa suatu ketentuan perundang-undangan yang materinya bersifat khusus akan diberlakukan lebih dulu dibandingkan perundang-undangan yang lebih umum.

d. *Asas Non-Retroaktif*

Asas hukum ini pada intinya menjelaskan bahwa peraturan perundang-undangan yang berlaku, tidak boleh berlaku surut atau berlaku ke belakang. Jadi pada hakikatnya setiap ketentuan berlaku untuk waktu kedepan setelah ketentuan itu



dibuat dan dinyatakan berlaku, kecuali ada peraturan perundang-undangan yang menyatakan sebaliknya.

3. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan

Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia tercantum dalam Pasal 7 ayat (1) UU P3, yang terdiri atas:

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

Selain jenis Peraturan Perundang-undangan sebagaimana di atas, peraturan perundang-undangan juga mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa 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 yang setingkat.²³

Di samping peraturan perundang-undangan dijelaskan dengan hierarki struktural (vertikal), peraturan perundang-undangan juga dapat dipahami dalam hierarki fungsional.²⁴ Seperti contoh, Peraturan Menteri tidak tercantum dalam hierarki sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) UU P3, dalam hierarki tersebut setelah Peraturan Presiden kemudian Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Dengan tidak dicantumkannya Peraturan Menteri diantara Peraturan Presiden dan Peraturan Daerah tidak berarti Peraturan Daerah dapat mengeliminasi Peraturan Menteri. Secara hierarki fungsional Peraturan Menteri tetap berada di atas Peraturan Daerah karena Peraturan Menteri merupakan Peraturan Perundang-undangan di tingkat pusat yang berlaku secara nasional.²⁵



²³ Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan-undangan.

Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-
an, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum Dan Hak Asasi
Manusia, tahun 2017.

Ibid.,

4. Materi Muatan Undang-undang

Istilah materi muatan untuk pertama kali dipergunakan oleh A. Hamid S. Attamimi, sebagai terjemahan dari atau padanan istilah “*het onderwerp*”.²⁶ Materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi:²⁷

- a. Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
- c. Pengesahan perjanjian internasional tertentu;
- d. Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau
- e. Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Salah satu poin dalam materi muatan dalam undang-undang yakni sebagai tindak lanjut putusan Mahkamah Konstitusi. Putusan Mahkamah Konstitusi menjadi penting mengingat sifatnya yang final dan mengikat (*Final and binding*), serta berlaku kepada para pihak yang menjadi *adressat*, seluruh lembaga negara, penyelenggara negara dan seluruh warga negara yang terkait dengan putusan tersebut harus mematuhi dan melaksanakan putusannya (*Asas erga omnes*).²⁸



²⁶ Achmad Ruslan, 2013, *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan g-undangan di Indonesia*, Rangkap Education, Yogyakarta, hlm. 51.

Pasal 10 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-undangan.

Fadzlan Budi Sulistyio Nugroho, 2019, “Sifat Keberlakuan Asas Erga Omnes Dan tasi Putusan Mahkamah Konstitusi”, *Gorontalo Law Review*, Volume 2 No. 2,

B. Pemerintah Daerah

1. Pengertian Pemerintah Daerah

Pemerintah atau Government dalam bahasa Indonesia berarti pengarah dan administrasi yang berwenang atas kegiatan orang-orang dalam sebuah negara, negara bagian, atau kota dan sebagainya. Bisa juga berarti lembaga atau badan yang menyelenggarakan pemerintahan negara, negara bagian, atau kota, dan sebagainya. Menurut W.S Sayre, pemerintah dalam definisi terbaiknya adalah sebagai organisasi dari negara yang memperlihatkan dan menjalankan kekuasaannya. Selanjutnya menurut David Apter, pemerintah adalah satuan anggota yang paling umum yang memiliki tanggung jawab tertentu untuk mempertahankan sistem yang mencakupnya dan monopoli praktis yang menyangkut kekuasaan paksaannya.²⁹

Berdasarkan Pasal 18 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota. Daerah provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintah daerah yang diatur dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kemudian pada Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor



Inu Kencana Syafii, 2010, *Pengantar ilmu pemerintahan*, Refika Aditama, Im. 11.

23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemerintah daerah yang merupakan sub-sistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan nasional memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga ini mengandung tiga hal utama di dalamnya, yaitu: pertama, Pemberian tugas dan wewenang untuk menyelesaikan suatu kewenangan yang sudah diserahkan kepada Pemerintah Daerah; kedua, Pemberian kepercayaan dan wewenang untuk memikirkan, mengambil inisiatif dan menetapkan sendiri cara-cara penyelesaian tugas tersebut; dan ketiga, dalam upaya memikirkan, mengambil inisiatif dan mengambil keputusan tersebut mengikutsertakan masyarakat baik secara langsung maupun DPRD.

Pemerintah Daerah adalah Kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah yang memimpin pelaksanaan



urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.³⁰ Kemudian lebih lanjut didalam bagian penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dijelaskan bahwa Penyelenggaraan pemerintahan daerah berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan di pusat yang terdiri atas lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah. DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Dengan demikian maka DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan Perda, anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Perda dan kebijakan Daerah. Dalam mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tersebut, DPRD dan kepala daerah dibantu oleh Perangkat Daerah.

Pemberian kewenangan pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemerintahannya, dilaksanakan melalui suatu proses yang disebut desentralisasi kepada daerah-daerah otonom atau dikenal dengan otonomi daerah. Desentralisasi memiliki dua



Pasal 1 angka 3 Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan

bentuk yaitu politik dan administratif. Desentralisasi politik yaitu wewenang untuk membuat keputusan dan melakukan kontrol tertentu terhadap sumber daya yang diberikan kepada pemerintah lokal dan regional. Desentralisasi administratif adalah suatu delegasi wewenang pelaksanaan yang diberikan kepada pejabat pusat di tingkat lokal. Kewenangannya mulai dari penetapan peraturan sampai keputusan substansial.³¹

2. Aspek Kewenangan Pemerintah Daerah

Kewenangan adalah merupakan hak menggunakan wewenang yang dimiliki seorang pejabat atau institusi menurut ketentuan yang berlaku, dengan demikian kewenangan juga menyangkut kompetensi tindakan hukum yang dapat dilakukan menurut kaedah-kaedah formal, jadi kewenangan merupakan kekuasaan formal yang dimiliki oleh pejabat atau institusi. Kewenangan memiliki kedudukan yang penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Begitu pentingnya kedudukan kewenangan ini, sehingga F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menyebut sebagai konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi negara.³²



La Ode Bariun, 2015, "Hakikat Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Rangka Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah Yang Berkeadilan", Disertasi. Pascasarjana. Universitas Hasanuddin. Makassar, Hlm. 136.

Ridwan HR, 2013, *Hukum Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo Persada. Hlm 99.

F.A.M Stroink dan J.G Steenbeek mengemukakan pandangan sebagai berikut : “Bahwa hanya ada 2 (dua) cara untuk memperoleh wewenang, yaitu atribusi dan delegasi. Atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada (oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain, jadi delegasi secara logis selalu didahului oleh atribusi). Mengenai mandat, tidak dibicarakan mengenai penyerahan wewenang atau pelimpahan wewenang. Dalam hal mandat tidak terjadi perubahan wewenang apapun (dalam arti yuridis formal), yang ada hanyalah hubungan internal.³³

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yang menjadi kewenangan dari Pemerintah Daerah tingkat provinsi adalah sebagai berikut:³⁴

- 1) Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas daerah Kabupaten/kota.
- 2) Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas daerah Kabupaten/kota.
- 3) Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah Kabupaten/kota.



Ibid., hlm. 74-75.

Pasal 13 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

- 4) Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah provinsi.

Wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen yaitu pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum. Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum, komponen dasar hukum ialah bahwa wewenang itu harus ditunjuk dasar hukumnya, dan komponen konformitas hukum mengandung adanya standard wewenang yaitu standard hukum (semua jenis wewenang) serta standard khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

Pemberian kewenangan pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemerintahannya, dilaksanakan melalui suatu proses yang disebut desentralisasi kepada daerah-daerah otonom atau dikenal dengan otonomi daerah. Desentralisasi memiliki dua bentuk yaitu politik dan administratif. Desentralisasi politik yaitu wewenang untuk membuat keputusan dan melakukan kontrol tertentu terhadap sumber daya yang diberikan kepada pemerintah lokal dan regional. Desentralisasi administratif adalah suatu delegasi wewenang pelaksanaan yang diberikan kepada pejabat pusat di tingkat lokal. Kewenangannya mulai dari penetapan peraturan sampai keputusan substansial.³⁵



La Ode Bariun, *Loc. Cit.*

3. Otonomi Daerah

Istilah otonomi berasal dari bahasa Yunani, “*autonomos/autonomia*”, yang berarti “peraturan sendiri (*self-ruling*). Merujuk pada dua perkataan tersebut, maka secara sederhana otonomi dapat diartikan sebagai peraturan yang dibuat oleh satu entitas (pemerintahan sendiri).³⁶ Menurut Hoggart, ia menyatakan otonomi harus dipahami sebagai sebuah interaksi antara pemerintah yang berada di bawahnya. Dalam konteks tersebut, otonomi harus dipahami sebagai *lindependence of localities* yang kedap dari adanya campur tangan pemerintah di aras atas. Senalar dengan uraian Hoggart, Samoff menyatakan pula otonomi sebagai *transferred power and authority over decision making to local units are the core of autonomy*. Berbagai argumen tersebut tidak disanggah oleh Rosenbloom yang menjelaskan otonomi sebagai wujud penyerahan suatu kuasa kepada pemerintah yang lebih rendah tingkatannya untuk mengatur wilayah secara bebas tanpa ada campur tangan dari pemerintah pusat.³⁷

Dalam literatur Belanda otonomi berarti pemerintahan sendiri (*zelfregering*) yang oleh Van Vollenhoven dibagi atas *zelfwetgeving* (membuat undang-undang sendiri), *zelfuitvoering* (melaksanakan



Leo Agustino, 2014, *Politik Lokal dan Otonomi Daerah*, Alfabeta Bandung, hlm 13.
Ibid.,

sendiri), *zelfrechtspraak* (mengadili sendiri) dan *zelfpolitie* (menindaki sendiri).³⁸ Oleh karena itu, Sarundajang menjelaskan hakikat otonomi daerah adalah:³⁹

- 1) Hak mengurus rumah tangga sendiri bagi suatu daerah otonom. Hak tersebut bersumber dari wewenang pangkal dan urusan-urusan pemerintah (pusat) yang diserahkan kepada daerah. Istilah sendiri dalam hak mengatur dan mengurus rumah tangga merupakan inti keotonomian suatu daerah: penetapan kebijaksanaan sendiri, pelaksanaan sendiri, maka hak itu dikembalikan kepada pihak yang memberi, dan berubah kembali menjadi urusan pemerintah (pusat);
- 2) Dalam kebebasan menjalankan hak mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri, daerah tidak dapat menjalankan hak dan wewenang otonominya itu di luar batas-batas wilayah daerahnya;
- 3) Daerah tidak boleh mencampuri hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain sesuai dengan wewenang pangkal dan urusan yang diserahkan kepadanya;
- 4) Otonomi tidak membawahi otonomi daerah lain, hak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri tidak merupakan subordinasi hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah



Sarundajang, Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah cetakan ke 3, Pustaka apan, Jakarta, 2012, hlm. 33.
Ibid., hlm. 35.

lain. Dengan demikian suatu daerah otonom adalah daerah yang *self government, self sufficiency, self authority, dan self regulation to its law and affairs* dari daerah lainnya baik secara vertikal maupun horizontal karena daerah otonom memiliki *actual independence*.

Konsep otonomi daerah sejatinya merupakan amanat yang diberikan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 yang secara umum termaktub dalam Pasal 18 ayat (2) menyebutkan, “pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Selanjutnya pada ayat (5) tertulis “pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat. Dan ayat (6) juga menyatakan, pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Otonomi daerah di Indonesia dapat dilihat dalam dua perspektif. Pertama, otonomi sebagai *Administrative Decentralization* yaitu konsep yang melihat otonomi sebagai *the transfer of authority from central to local government*. Otonomi daerah dipahami sebagai pelimpahan wewenang ketimbang



penyerahan kekuasaan. Tujuannya adalah sebagai penciptaan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan. Kedua, otonomi sebagai *Political Decentralization*, melihat otonomi tidak sekedar sebagai pelimpahan wewenang melainkan penyerahan kekuasaan *the devolution of power from central to local government*.

4. Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2003⁴⁰

Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2003 merupakan peraturan daerah yang dibuat oleh pemerintah daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada tanggal 4 November 2003. Peraturan ini dibuat dengan dasar untuk memberikan perlindungan kepada masyarakat terhadap daging yang layak dikonsumsi, baik dari aspek kesehatan maupun agama maka perlu melaksanakan pembinaan, pengawasan dan pengendalian terhadap usaha dan pemotongan serta peredaran daging ternak dalam Wilayah Kota Makassar. Tidak hanya itu, 2 peraturan sebelumnya yakni Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Ujung Pandang Nomor 3 Tahun 1983 tentang Retribusi Pemakaian Rumah Potong Hewan dan Pemeriksaan Hewan/Daging dalam Kotamadya Daerah Tingkat II Ujung Pandang dan Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II



Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2003 Tentang Ketentuan Usaha Dibidang Peternakan Dan Pengenaan Retribusi Atas Pemeriksaan Hewan Serta Daging Dalam Wilayah Kota Makassar

Ujung Pandang Nomor 6 Tahun 1995 tentang Usaha Pemotongan Unggas dan Peredaran Daging Unggas dalam Kotamadya Daerah Tingkat II Ujung Pandang, dianggap tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman sehingga diperlukan pembaharuan aturan agar dapat mengakomodir kepentingan masyarakat.

Peraturan daerah ini mengatur berbagai ketentuan mengenai hewan ternak, mulai dari pelayanan dan pengawasan, kewajiban dan larangan, retribusi, hingga pada ketentuan pidana jikalau melanggar peraturan ini. Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2003 terdiri dari 18 BAB dan 29 Pasal. Salah satu bab yang paling krusial dan menjadi tujuan utama dari peraturan daerah ini yakni Bab 2 Pelayanan dan Pengawasan yang terdiri dari Pasal 2 dan Pasal 3. Adapun ketentuan tersebut yakni sebagai berikut:

BAB II PELAYANAN DAN PENGAWASAN

Pasal 2

Pemerintah Daerah memberikan Pengawasan, Pengendalian, Pembinaan dan Pelayanan Jasa dalam hal:

1. Pemeriksaan kesehatan ternak;
2. Pemeriksaan daging dan bahan asal hewan;
3. Pemakaian rumah potong hewan milik Daerah;
4. Pengaturan peredaran daging yang dapat dikonsumsi oleh masyarakat.

Pasal 3

- 1) Pemerintah Daerah melakukan pengawasan terhadap ternak yang dipelihara maupun yang akan dipotong, dan daging yang akan dikonsumsi kepada masyarakat;
- 2) Pemerintah Daerah melakukan pengawasan berupa pemeriksaan secara berkala terhadap hewan yang memiliki



potensi penularan penyakit hewan, baik hewan yang dipelihara maupun dijual oleh masyarakat.

Dari pasal di atas, dapat dilihat bahwa terdapat 4 hal yang perlu dilakukan oleh pemerintah daerah dalam menjamin dan melindungi Kesehatan hewan ternak yang akan dikonsumsi oleh masyarakat. Mulai dari pemeriksaan hewan ternak, pemeriksaan daging dan bahan asal hewan, pemaknaan rumah potong hewan, hingga peredaran daging di masyarakat.

Selain itu, hal lain yang juga diatur dalam peraturan daerah ini adalah retribusi. Retribusi merupakan Pungutan Daerah sebagai pembayaran atas pelayanan pemeriksaan kesehatan hewan dan daging yang dimiliki atau dijual oleh masyarakat dan Pemaknaan Rumah Potong Hewan milik Pemerintah Daerah. Retribusi ini ditetapkan dengan SKRD yang merupakan surat ketetapan retribusi yang menentukan besarnya jumlah retribusi yang terutang.

C. Konsep Pengawasan

1. Pengertian Pengawasan

Hukum Adminitrasi Negara yang selanjutnya disebut HAN adalah regulasi terkait lingkup pelaksanaan pemerintahan demi mewujudkan cita- cita pemerintahan. Max boli sabon memberikan pengertian yang lebih spesifik, HAN merupakan rangkaian-rangkaian yang mengikat organ-organ negara pada waktu organ-



organ melaksanakan fungsinya.⁴¹ HAN mendudukan kumpulan regulasi yang mendukung penyelenggaraan Pemerintahan melaksanakan kebijakan dan melindungi masyarakat dari pelaksanaan administrasi negara.⁴² HAN dijalankan demi memberikan perlindungan dan kepastian dalam penyelenggaraan Negara.⁴³ Oleh karena itu, untuk menjamin adanya perlindungan dan kepastian, maka dilaksanakan pengawasan di dalamnya.

Secara umum ditinjau dari segi Hukum Administrasi Negara, pengawasan menurut pendapat Prajudi Atmosudirdjo dalam bukunya Hukum Administrasi Negara, diartikan sebagai proses kegiatan-kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan atau diperintahkan. Adapun menurut Sujanto dalam bukunya Beberapa pengertian di bidang pengawasan yakni menyatakan pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas sesuai dengan yang semestinya atau tidak.⁴⁴

⁴¹ Romi Librayanto, 2022, Ilmu Negara Telaah Kepingan Sistematis G. Jellinek, Edisi Revisi, Mirra Buana Media, Yogyakarta. hlm. 25.

Ibid

Ridwan HR, Hukum Administrasi Indonesia. 2011 cet. 7, Jakarta. RajaGrafindo
hlm.2.

Kezia M dkk, Pengawasan Pembentukan Peraturan Daerah Oleh Pemerintah
urut Uu Nomor 9 Tahun 2015, Lex Administratum, Vol. VIII/No. 3/Jul-Sep /2020,
36.



Pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan di capai. Melalui pengawasan diharapkan dapat membantu melaksanakan kebijakan yang telah di tetapkan untuk mencapai tujuan telah direncanakan secara efektif dan efisien. Bahkan, melalui pengawasan tercipta suatu aktivitas yang berkaitan erat dengan penentuan atau evaluasi mengenai sejauh mana pelaksanaan kerja sudah dilakukan. Pengawasan juga dapat mendeteksi sejauh mana kebijakan pimpinan dijalankan dan sampai sejauh mana penyimpangan terjadi dalam pelaksanaan kerja tersebut.⁴⁵

Pengawasan merupakan salah satu fungsi dasar manajemen. Pengawasan merupakan aspek penting untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), yakni untuk memastikan dapat berjalan atau tidaknya fungsi pemerintahan sebagaimana seharusnya. Dikaitkan dengan akuntabilitas publik, pengawasan merupakan cara menjaga legitimasi rakyat terhadap kinerja pemerintahan. Caranya dengan membentuk sistem pengawasan yang efektif, yakni berupa pengawasan intern (*internal control*) dan pengawasan ekstern (*external control*). Selain itu,



Ibid

pengawasan masyarakat perlu didorong agar *good governance* tersebut dapat terwujud.⁴⁶

Pengawasan adalah suatu penilaian yang merupakan suatu proses pengukuran dan verifikasi dari serangkaian proses yang telah diselenggarakan secara berkelanjutan. Menurut Sujamto pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan semestinya atau tidak. Kemudian menurut Mc.Ferland pengawasan ialah suatu proses dimana pimpinan ingin mengetahui apakah hasil pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan oleh bawahannya sesuai dengan rencana, perintah, tujuan atau kebijaksanaan yang telah ditentukan.⁴⁷

Pengawasan merupakan sarana untuk menghubungkan target dengan realisasi setiap program/kegiatan/proyek yang harus dilaksanakan oleh pemerintah. Dengan kata lain, fungsi pengawasan harus dilakukan terhadap perencanaan dan pelaksanaannya. Kegiatan pengawasan sebagai fungsi manajemen bermaksud untuk mengetahui tingkat keberhasilan dan kegagalan yang terjadi setelah perencanaan dibuat dan



Ahmad Fikri Hadin, 2013, *Eksistensi Badan Pengawasan Keuangan dan unan di Era Otonomi Daerah*, Yogyakarta, Genta Press, hlm. 21-22.

Suriansyah Murhaini, 2014, *Manajemen Pegawai Pemerintahan Daerah, Pelajar*, Yogyakarta, hlm. 4.

dilaksanakan. Keberhasilan perlu dipertahankan dan jika mungkin perlu ditingkatkan dalam perwujudan manajemen/administrasi berikutnya dilingkungan suatu organisasi atau unit kerja tertentu.

Sebaliknya, setiap kegagalan harus diperbaiki dengan menghindari penyebabnya, baik dalam menyusun perencanaan, maupun pelaksanaannya. Untuk itulah fungsi pengawasan perlu dilaksanakan sedini mungkin agar diperoleh umpan balik untuk melaksanakan perbaikan bila terdapat kekeliruan atau penyimpangan sebelum menjadi lebih buruk dan sulit diperbaiki.

2. Fungsi dan Tujuan Pengawasan

Arifin P. Soeria Atmadja menyatakan bahwa fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan APBN bukan merupakan suatu tahapan sendiri dari siklus APBN. Pengawasan terhadap pelaksanaan APBN mengikuti semua tahap dari siklus APBN. Pengawasan menghendaki bahwa pelaksanaan APBN dilakukan sesuai dengan rencana, aturan permainan, dan tujuan permainan, dan tujuan yang telah ditetapkan.⁴⁸

Peningkatan fungsi pengawasan melekat di lingkungan aparat pemerintah bertolak dari motivasi untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan, dengan cara sedini mungkin mencegah



Beni Kurnia Ilahi dan Haikal, Penguatan Kebijakan Pengawasan Terhadap APBN dalam Keadaan Darurat Guna Mencegah Terjadinya Kerugian Impusium Nasional Keuangan Negara Tahun 2020. Hlm 751-765.

terjadinya kekurangan dan kesalahan dalam merencanakan dan melaksanakan tugas-tugas di lingkungan organisasi kerja masing-masing. Pengawasan adalah segenap kegiatan untuk meyakinkan dan menjamin bahwa pekerjaan-pekerjaan dilakukan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Dari pandangan tersebut bahwa fungsi diadakannya pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan, meliputi:⁴⁹

- 1) Agar terciptanya pemerintahan yang lebih bersih dan berwibawa yang didukung oleh suatu sistem pemerintah yang berdaya guna, berhasil guna serta ditunjang oleh partisipasi masyarakat yang konstruktif dan terkendali dalam wujud pengawasan masyarakat (*control sosial*) yang objektif, sehat dan bertanggung Jawab.
- 2) Agar terselenggaranya tertib administrasi di lingkungan aparatur pemerintah, tumbuhnya disiplin kerja yang sehat, agar adanya kelugasan dalam melaksanakan tugas, fungsi, dan kegiatan, tumbuhnya budaya malu dalam diri masing-masing aparat, rasa bersalah, rasa berdosa yang lebih mendalam untuk berbuat hal-hal yang tercela terhadap masyarakat dan ajaran agama. Dalam konteks membangun manajemen pemerintahan publik yang bercirikan *good governance* (tata



Tanto Lailam, 2012, Pengantar Hukum Administrasi Negara, Prident Media, a, hlm. 173.

pemerintahan yang baik), pengawasan merupakan aspek penting untuk menjaga fungsi pemerintahan berjalan sebagaimana mestinya.

Sedangkan menurut Bagir Manan memandang “kontrol” sebagai sebuah fungsi sekaligus hak, sehingga lazim disebut dengan fungsi kontrol atau hak kontrol. Kontrol mengandung dimensi pengawasan dan pengendalian. Pengawasan bertalian dengan arahan (*directive*).⁵⁰ Selanjutnya Bohari dalam bukunya Pengawasan Keuangan Negara mengungkapkan lebih lanjut bahwa pada umumnya pengawasan bertujuan antara lain:⁵¹

- 1) Menjaga agar rencana itu dalam realisasinya tetap terarah pada tujuan yang telah ditentukan;
- 2) Menjaga agar pelaksanaannya itu tetap sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan (peraturan yang berlaku)
- 3) Menjaga agar tugas itu dijalankan berdaya guna (termasuk pengurusan, pemeliharaan) sesuai dengan tujuan;
- 4) Melakukan usaha-usaha untuk mengatasi hambatan, mengendalikan penyimpangan-penyimpangan, serta akibat-akibatnya.



Bagir Manan, 2011, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Fakultas I, Yogyakarta, , hlm.20.
Priyo Budiharto, Endang Larasati, Sri Suwitri, Analisis Kebijakan Pengawasan di Badan Pengawas Provinsi Jawa Tengah, *Dialogue Jurnal Ilmu Administrasi* akan Publik Hlm. 42-61.

3. Jenis-Jenis Pengawasan

Berdasarkan subjek yang melakukan pengawasan, dalam administrasi Negara Indonesia dikembangkan 4 (empat) macam, yaitu:

- 1) Pengawasan melekat yang merupakan pengawasan yang dilakukan seseorang pimpinan terhadap bawahan dalam suatu kerja yang dipimpinnya.
- 2) Pengawasan fungsional yang merupakan pengawasan yang dilakukan oleh aparat yang tugas pokoknya melakukan pengawasan.
- 3) Pengawasan legislatif yang merupakan pengawasan yang dilakukan lembaga perwakilan rakyat baik di daerah dan pusat.
- 4) Pengawasan masyarakat yang merupakan pengawasan dilakukan oleh masyarakat.



Berdasarkan sifatnya pengawasan dapat dibedakan ke dalam:⁵²

1) Pengawasan Preventif, yang dilakukan sebelum suatu tindakan dalam pelaksanaan kegiatan dilakukan apabila dalam pengawasan preventif diketahui bahwa suatu tindakan yang akan dilakukan ternyata tidak sesuai atau menyimpang dari ketentuan-ketentuan, maka tindakan tersebut tidak boleh dilakukan. Pengawasan preventif ini pada umumnya tidak dilakukan oleh unit-unit pengawasan yang telah ditetapkan. Pengawasan preventif telah sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang bertujuan:

1. Mencegah terjadinya tindakan-tindakan yang menyimpang dari dasar yang telah ditentukan;
2. Memberikan pedoman bagi terlaksananya pelaksanaan kegiatan secara efektif dan efisien;
3. Menentukan sasaran atau tujuan yang akan di capai;
4. Menentukan kewenangan atau tanggung jawab berbagai instansi sehubungan dengan tugas yang harus dilaksanakan.

⁵² Elektison Somi, "Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia", Disertasi Ilmu Hukum, Program Pascasarjana Doktor m, (Bandung: Universitas Padjadjaran, 2006), hlm. 91-95. Yang dikutip melalui dkk, Pengawasan Pembentukan Peraturan Daerah Oleh Pemerintah Pusat Ju Nomor 9 Tahun 2015, Lex Administratum, Vol. VIII/No. 3/Jul-Sep /2020, hlm



2) Pengawasan represif, mengatakan bahwa tidak seluruh kegiatan dalam pelaksanaan anggaran diatur dengan ketentuan-ketentuan dan selayaknya dalam pelaksanaan anggaran mungkin saja terjadi penyimpangan-penyimpangan dari ketentuan yang telah ditetapkan. Berkenaan dengan itu masih diperlukan pengawasan represif, yaitu pengawasan yang dilakukan dengan membandingkan apa yang telah terjadi dan apa yang seharusnya terjadi. Dengan pengawasan represif dimaksudkan untuk memenuhi apakah kegiatan dan pembiayaan yang telah dilakukan telah mengikuti kebijaksanaan dan ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan. Tindakan pengawasan represif itu dapat berupa atau diwujudkan dalam bentuk pemeriksaan setempat, verifikasi, monitoring dan sebagainya.

4. Metode Pengawasan

Menurut Siagian, pengawasan sejatinya dapat dibagi ke dalam 2 metode, yakni metode pengawasan langsung dan pengawasan tidak langsung:⁵³

1) Pengawasan langsung (*direct control*) ialah apabila pimpinan organisasi mengadakan sendiri pengawasan terhadap kegiatan yang sedang dijalankan. Pengawasan langsung ini dapat



Sondang P. Siagian, 2011, Manajemen Sumber Daya Manusia, Bumi Aksara, Im. 115.

berbentuk : (a) inspeksi langsung, (b) *on the spot observation*, (c) *on the spot report*, yang sekaligus berarti pengambilan keputusan *on the spot* pula jika diperlukan. Akan tetapi karena banyaknya dan kompleksnya tugas-tugas seorang pimpinan terutama dalam organisasi yang besar seorang pimpinan tidak mungkin dapat selalu menjalankan pengawasan langsung itu. Karena itu sering pula ia harus melakukan pengawasan yang bersifat tidak langsung.

- 2) Pengawasan tidak langsung (*indirect control*) ialah pengawasan jarak jauh. Pengawasan ini dilakukan melalui laporan yang disampaikan oleh para bawahan. Laporan itu berbentuk : (a) tertulis, (b) lisan. Kelemahan daripada pengawasan tidak langsung itu ialah bahwa sering para bawahan hanya melaporkan hal-hal yang positif saja. Dengan perkataan lain, para bawahan itu mempunyai kecenderungan hanya melaporkan hal-hal yang diduga akan menyenangkan pimpinan.

D. Hak Atas Kesejahteraan Hewan (*Animal Welfare*)

Salah satu isu penting yang menjadi perhatian di banyak negara adalah ketentuan tentang *animal welfare* atau kesejahteraan hewan.



Sebagai kasus yang terjadi menunjukkan bahwa manusia telah abai tanpa menyebabkan penderitaan bagi hewan adalah aktivitas aduan (domba, anjing, ayam), sarana transportasi hewan yang tidak

standar, pembuangan hewan yang sudah tidak lucu lagi/tua, penjeratan hewan, kesehatan kuda delman/andong yang tidak diperhatikan pemiliknya, pembantaian orang utan dan satwa liar lainnya saat pembukaan lahan hutan untuk perkebunan, dan perdagangan untuk konsumsi yang dilakukan dengan penyiksaan hewan.

Indonesia sendiri telah mengakomodir adanya perlindungan dan penjaminan akan *Animal Welfare* atau Kesejahteraan Hewan. Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia No. 41 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Republik Indonesia No. 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan, dan Undang-Undang Republik Indonesia No. 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan adalah segala urusan yang berhubungan dengan keadaan fisik dan mental hewan menurut ukuran perilaku alami hewan yang perlu diterapkan dan ditegakkan untuk melindungi hewan dari perlakuan setiap orang yang tidak layak terhadap hewan yang dimanfaatkan manusia.⁵⁴ Selain itu, Pasal 66 ayat 1 Undang-Undang ini mengklasifikasikan kegiatan kesejahteraan hewan yang mencakup penangkapan dan penanganan hewan, penempatan dan penahanan, perawatan, pengangkutan, pemotongan dan pembunuhan, serta perlakuan dan perlindungan yang adil terhadap hewan.



Pasal angka 42 Undang-Undang Republik Indonesia No. 41 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Republik Indonesia No. 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan

Peraturan Pemerintah Nomor 95 Tahun 2012 tentang Kesehatan Masyarakat Veteriner dan Kesejahteraan Hewan kemudian menyatakan lima prinsip kebebasan kesejahteraan hewan:

- 1) Bebas dari lapar dan haus
- 2) Bebas dari rasa sakit, luka, dan penyakit
- 3) Bebas dari ketidaknyamanan, siksaan, dan kekejaman
- 4) Bebas dari rasa takut dan depresi
- 5) Bebas untuk mengekspresikan perilaku alami

Kebebasan tersebut berlaku untuk penangkapan dan penanganan, penempatan dan penahanan, pengangkutan, penggunaan dan pemanfaatan, pengobatan dan perlindungan, penyembelihan dan pembunuhan, serta praktek pengobatan komparatif dengan menggunakan hewan. Dari beberapa peraturan di atas dapat kita lihat bahwa hewan memiliki hak untuk dilindungi dari penyakit yang dapat mengganggu hewan tersebut maupun manusia itu sendiri. Perawatan, pengamanan, dan perlindungan hewan harus dilakukan untuk membebaskan mereka dari penyakit.⁵⁵

Tri Satya Putri Naipospos mengatakan bahwa kesehatan manusia berkaitan dengan kesehatan hewan dan produksi ternak. Sekitar 75% dari penyakit baru yang menginfeksi manusia dalam 10 tahun terakhir



Myrna Asnawati Safitri dan Firman, 2021, "Kesejahteraan Hewan dan Covid-19: Terabaikan Masalah Hukum", Hasanuddin Law Review, Vol. 7, No. 1, hlm. 5.

disebabkan oleh patogen yang berasal dari hewan. Perbaikan kesejahteraan hewan dapat meningkatkan kesejahteraan pemilik ternak dan lainnya yang bekerja di sepanjang rantai pangan dan menciptakan lapangan kerja. Hewan berkontribusi bagi ketahanan pangan dan mata pencarian masyarakat dalam bentuk pangan, pendapatan, dan aset bagi manusia. Hewan juga berkontribusi terhadap produksi tanaman; dan hewan menyediakan suatu jaminan sosial bagi pemiliknya.⁵⁶ Secara umum, isu perlindungan hukum dan kesejahteraan hewan (*animal welfare*) berkenaan dengan peranan binatang/hewan.⁵⁷

- 1) sebagai komoditas,
- 2) sebagai sahabat manusia,
- 3) sebagai pembantu yang dapat meringankan pekerjaan manusia,
- 4) binatang sebagai penjaga ekosistem kehidupan, dan lain sebagainya.

E. Pemeriksaan Kesehatan Hewan

1) Pengertian Pemeriksaan Kesehatan Hewan

Daging yang beredar di masyarakat hendaknya daging yang sehat dan berkualitas baik. Untuk pengadaan daging yang sehat dan berkualitas, diperlukan serangkaian pemeriksaan dan



Rahmat Hidayat dan T. N. Syamsah 2015, "Analisis Penerapan Dan Penguatan Animal Welfare Pada Bisnis Sapi Di Indonesia", Jurnal Living Law, vol. 7, no. 2, 142.

Ibid hlm. 146.

pengawasan, mulai dari penyediaan ternak potong yang sehat melalui pemeriksaan kesehatan hewan sebelum disembelih (pemeriksaan *ante-mortem*), tukang potong yang memiliki syarat kesehatan dan memiliki pengetahuan tentang prinsip-prinsip dasar pemotongan ternak, keterampilan melakukan proses pemotongan ternak, dan pemeriksaan setelah hewan dipotong (pemeriksaan *post-mortem*).

Pemeriksaan kesehatan ante-mortem adalah pemeriksaan kesehatan hewan dan unggas potong sebelum disembelih. Maksud pemeriksaan *ante-mortem* adalah agar ternak yang akan disembelih hanyalah ternak sehat, normal dan memenuhi syarat, sebaliknya, ternak yang sakit sebaiknya tidak dipotong. Tujuan pemeriksaan *ante-mortem* agar daging dan jeroan yang akan dikonsumsi masyarakat adalah daging yang benar-benar sehat dan berkualitas. Khusus untuk pemotongan ternak sapi, selain kondisinya harus sehat dan normal, juga harus memenuhi syarat tertentu. Dipenuhinya syarat disini dimaksudkan agar

Menurut Direktorat Kesehatan masyarakat veteriner tujuan dari pemeriksaan *ante-mortem* adalah : 1. Mencegah pemotongan hewan yang secara nyata menunjukkan gejala klinis penyakit hewan menular dan zoonosis atau tanda-tanda yang menyimpang, 2. Mendapatkan informasi sebanyak-banyaknya untuk keperluan pemeriksaan post-mortem dan



penelurusan penyakit di daerah asal ternak, 3. Mencegah kontaminasi dari hewan atau bagian-bagian hewan yang menderita penyakit kepada petugas, peralatan RPH, dan lingkungan, 4. Menentukan status hewan dapat dipotong, ditunda atau tidak boleh dipotong, 5. Mencegah pemotongan ternak betina bertanduk produktif.

2) Prosedur Pemeriksaan Kesehatan Hewan

Adapun prosedur pemeriksaan kesehatan *ante-mortem* adalah sebagai berikut : Pemeriksaan kesehatan *ante-mortem* dilakukan maksimal 24 jam sebelum ternak dipotong, jika melebihi waktu tersebut, maka dilakukan pemeriksaan *ante-mortem* ulang. Hewan harus diistirahatkan minimal 12 jam sebelum dipotong. Ada kalanya sapi mengalami kelelahan atau stres setelah menempuh perjalanan dari peternak atau pasar hewan menuju RPH. Untuk memulihkan kadar glikogen ternak dan juga menghilangkan ternak dari stres agar daging yang diperolehnya nanti berkualitas, maka ternak wajib diistirahatkan. Pemeriksaan dilakukan dengan mengamati gejala klinis dan patognomonik. a. Pengamatan (inspeksi) dengan cermat dan seksama terhadap sikap dan kondisi (status gizi, sistem pernafasan, sistem pencernaan dan lain-lain), hewan potong saat berdiri atau bergerak yang dilihat dari segala arah, Amati ternak tersebut dalam keadaan bergerak. Ternak dibangunkan



dan diperhatikan waktu bergerak. Ternak lumpuh atau patah kaki, bergerak kaku dll, dipindahkan ke kandang khusus untuk mendapat pemeriksaan yang lebih teliti. b. Pengamatan dengan cermat dan seksama terhadap lubang-lubang kumlah (mulut), telinga, hidung, anus), serta kelenjar getah bening (limfoglandula superficialis) pada ternak, apakah ada pembengkakan atau tidak. Demikian pula catat kalau ada kotoran pada mata, keluar cairan pada mata, (lacrimasi) dan keluar leleran pada hidung. c. Pengamatan kemungkinan adanya sapi bunting dengan eksplorasi rektal.

Cara Pemeriksaan Ternak Sapi Cara Pemeriksaan Ternak Sapi pada posisi hewan sebaiknya berdiri kemudian diperiksa tanda-tanda penyakit (*patognomonis*), sikap dan tingkah laku hewan, serta kebersihan hewan. Pemeriksaan dilakukan tanpa menimbulkan stress, Penggunaan alat tidak menyakiti hewan . Adapun ciri ternak sapi sehat seperi Kepala tegak dan sigap, Mata yang bening, hidung yang basah dan tidak mengeluarkan air liur berlebihan, tidak menampakkan masalah dalam bergerak, bernafas normal dan tidak bersuara, berinteraksi dan beraktifitas dengan lingkungannya, tidak bersuara atau berteriak, menggiling gigi, kejang melengkungkan punggung.



Konklusi akhir dari pemeriksaan kesehatan ante-mortem dapat dibedakan menjadi tiga.

1. Kelompok pertama adalah ternak yang dapat dipotong regular, yaitu kelompok ternak yang sehat, normal, dan memenuhi syarat (tidak melanggar peraturan pemotongan)

2. Kelompok kedua yaitu ternak yang ditolak untuk dipotong, yaitu kelompok ternak yang menderita penyakit, abnormal, dan melanggar peraturan pemotongan. Contoh ternak untuk kelompok ini adalah ternak sakit, ternak cacat, ternak betina produktif, bibit, ternak bunting, dan pedet yang umurnya terlalu muda.

3. Kelompok ketiga adalah kelompok ternak yang menderita kelainan lokal seperti patah kaki/fraktur, luka, memar, abses, neoplasma/tumor, dan kondisi ternak tersebut meragukan. Ternak kelompok ketiga ini dipisahkan dari pemotongan regular selesai dilakukan. Pertimbangan kondisi antemortem dikaitkan dengan penemuan post-mortem untuk memberikan kesimpulan akhir terhadap disposisi daging dan organ-organ tubuhnya.

