

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Negara Indonesia adalah Negara hukum sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang – Undang Dasar 1945 yang berbunyi “Negara Indonesia adalah Negara hukum”. Negara Hukum Indonesia adalah Negara hukum yang memiliki kesejahteraan sebagaimana yang dituangkan dalam Pembukaan UUD 1945 alinea IV yang mana tujuan Negara Indonesia berbunyi “Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.

Pasal 18 UUD 1945, menyatakan bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu

mempunyai Pemerintahan Daerah yang diatur undang-undang”. Dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sesuai dengan amanat Pasal 18 UUD Negara RI Tahun 1945, maka Pemerintah dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahannya, mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat melalui peningkatan daya saing daerah dengan mempertimbangkan demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan urusan Pemerintah Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah “Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan Pemerintah oleh daerah. Pelayanan bidang Pemerintahan, kemasyarakatan dan pembangunan adalah suatu hal yang bersifat esensial guna mendorong atau menjunjung dinamika interaksi kehidupan masyarakat baik sebagai sarana untuk memperoleh hak-haknya, maupun sebagai sarana kewajiban masyarakat sebagai warga negara yang baik”.

Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintahan Daerah, terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib, artinya penyelenggaraan Pemerintahan berpedoman pada standar pelayanan minimal, dilaksanakan secara bertahap dan ditetapkan oleh Pemerintah, adapun untuk urusan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota, meliputi urusan Pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan<sup>1</sup>. Kota Padang memiliki potensi untuk memberikan peluang usaha bagi Dokter Hewan yang ingin membuka Praktik Dokter Hewan secara mandiri, karena tingginya minat masyarakat dalam memelihara hewan peliharaan. Serta kebutuhan masyarakat untuk merawat hewan baik dari segi kesehatan maupun peralatan-peralatan yang dibutuhkan dalam memelihara hewan peliharaan.

Pemerintah Daerah Kota Padang memiliki peraturan daerah sendiri yaitu Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Retribusi Perizinan Tertentu Pasal 1 angka 10 menyebutkan bahwa perizinan tertentu adalah kegiatan tertentu Pemerintah Daerah dalam rangka pemberian izin kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan atas kegiatan, pemanfaatan ruang, serta penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana atau fasilitas

---

<sup>1</sup> Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Bandung, Nusa Media, 2006, hlm.35.

tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan. Perizinan adalah bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan dan bersifat pengendalian yang dimiliki oleh Pemerintah terhadap kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat.

Salah satu jenis usaha yang sangat berkembang pada saat ini di Kota Padang adalah perdagangan di bidang pelayanan jasa seperti praktik dokter hewan. Dewasa ini dengan semakin banyaknya masyarakat yang memelihara binatang peliharaan, maka kebutuhan dalam perawatan hewan peliharaan juga semakin meningkat. Salah satu kebutuhan dalam perawatan hewan peliharaan tersebut adalah tentang kesehatan hewan peliharaan. Maka peluang usaha untuk membuka praktik dokter hewan pun dimanfaatkan oleh beberapa orang yang memiliki ilmu pengetahuan di bidang kesehatan seperti dokter hewan. Menurut Pasal 1 angka 29 Undang-Undang No. 41 Tahun 2014, Dokter hewan adalah orang yang memiliki profesi di bidang kedokteran hewan dan kewenangan medik veteriner dalam melaksanakan pelayanan kesehatan hewan. Pelayanan jasa medik veteriner adalah kegiatan pelayanan jasa yang berkaitan dengan kompetensi dokter hewan yang diberikan kepada masyarakat dalam rangka penyelenggaraan praktik kedokteran hewan.

Dalam Peraturan Menteri Pertanian Nomor: 02/Permentan/OT.140/1/2010 Tentang Pedoman Pelayanan Jasa Medik Veteriner, Tempat praktik adalah lokasi usaha pelayanan jasa medik veteriner yang diizinkan oleh Bupati/Walikota, seperti usaha dokter hewan praktik

mandiri, dokter hewan praktik bersama, klinik hewan, rumah sakit hewan, atau pusat kesehatan hewan.

Agar bisa mengoperasionalkan kegiatan usahanya, setiap pelaku usaha harus memiliki izin kegiatan usaha biasanya dalam bentuk Surat Keputusan atau biasanya disebut SK yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha yang berwenang. Izin sebagai instrumen yuridis yang digunakan Pemerintah untuk mempengaruhi warga untuk mengikuti cara yang dianjurkan guna mencapai tujuan yang konkrit. Pengurusan izin terdesentralisasi kepada Peraturan Daerah, sehingga hambatan dan persoalan pun akan dirasakan oleh masing-masing Pemerintah Daerah. Tanpa adanya izin tempat usaha, kegiatan usaha dalam bentuk apapun di bidang perdagangan dianggap sebagai kegiatan yang ilegal. Adanya izin usaha dimaksudkan untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan atas kegiatan usaha khususnya praktik dokter hewan yang dikelola oleh pelaku usaha baik perorangan maupun yang berbadan hukum. Yang berwenang untuk mengeluarkan Izin Praktik Dokter Hewan di Kota Padang adalah Badan Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (BPMPTSP) Kota Padang berdasarkan rekomendasi dari Dinas Pertanian, Peternakan, Perkebunan dan Kehutanan Kota Padang. Dan yang menjadi subyek dalam Praktik tersebut adalah Dokter hewan itu sendiri, sedangkan yang menjadi obyek dalam praktik adalah pengguna jasa yaitu masyarakat yang memiliki hewan peliharaan. Persyaratan dalam pendirian usaha Praktik Dokter Hewan di Kota Padang sendiri berdasarkan Peraturan

Menteri Pertanian Nomor: 02/Permentan/OT.140/1/2010 Tentang Pedoman Pelayanan Jasa Medik Veteriner.

Setiap praktik yang sudah memiliki izin perlu dilakukannya pengawasan, karena pengawasan merupakan salah satu fungsi manajemen untuk menjamin agar pelaksanaan kerja berjalan sesuai dengan standar yang telah ditetapkan terhadap pelayanan maupun produk yang tersedia di tempat praktik dokter hewan, seperti obat-obatan, makanan hingga sarana dan prasarana lainnya. Salah satu persyaratan untuk mendirikan praktik dokter hewan berdasarkan Peraturan Menteri Pertanian Nomor: 02/Permentan/OT.140/1/2010 Tentang Pedoman Pelayanan Jasa Medik Veteriner yaitu memiliki tempat praktik dan fasilitas pelayanan medik veteriner yang memenuhi syarat.

Di Kota Padang ditemukan adanya praktik dokter hewan yang tidak memiliki fasilitas sesuai dengan syarat-syarat yang telah ditentukan, seperti tidak adanya papan nama, lemari obat untuk menyimpan obat-obatan, sistem penanganan limbah dan sistem keamanan untuk menjamin kesehatan manusia, hewan dan lingkungan. Hal ini tidak sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan dalam persyaratan pendirian tempat praktik dokter hewan. Sedangkan izin praktik diberikan agar dokter hewan dapat menjalankan praktiknya sesuai dengan ketentuan-ketentuan tersebut. Hal ini menjadi salah satu bukti bahwa kurangnya pengawasan yang dilakukan oleh pemberi izin kepada praktik dokter hewan. Dengan memperhatikan hal diatas, maka

penulis tertarik untuk meneliti dan ingin mengetahui bagaimanakah pelaksanaan pengawasan terhadap izin praktik dokter hewan di Kota Padang dan apa saja kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan pengawasan terhadap izin praktik dokter hewan di Kota Padang. Oleh sebab itu Penulis mencoba untuk mengkaji permasalahan “**Pengawasan Terhadap Izin Praktik Dokter Hewan di Kota Padang**”.

#### **A. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas maka dapat dirumuskan masalah yang meliputi :

1. Bagaimanakah Pelaksanaan Pengawasan terhadap Izin Praktik Dokter Hewan di Kota Padang?
2. Apa kendala dalam pengawasan terhadap Izin Praktik Dokter Hewan di Kota Padang?

#### **A. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian adalah:

1. Untuk mengetahui bagaimana Pelaksanaan Pengawasan terhadap Izin Praktik Dokter Hewan di Kota Padang.
2. Untuk mengetahui apa saja kendala dalam pengawasan terhadap Izin Praktik Dokter Hewan di Kota Padang.

## **B. Manfaat Penelitian**

Dari penelitian ini penulis mengharapkan ada manfaat yang dapat diambil yaitu:

### **1. Secara Teoritis**

- a. Mempelajari dan memahami ilmu pengetahuan mengenai hukum perizinan sehingga dapat memahami permasalahan dalam pemberian izin praktik dokter hewan yang ideal menurut hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- b. Melatih kemampuan penulis untuk melakukan penelitian ilmiah sekaligus menuangkan hasilnya dalam bentuk tulisan.
- c. Agar dapat menerapkan ilmu yang secara teoritis diperoleh di perkuliahan dan menghubungkannya dengan kenyataan yang ada dalam masyarakat.

### **2. Secara Praktis**

Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pembaca tentang pengawasan izin usaha praktik dokter hewan khususnya bagi Pemerintah dan masyarakat. Serta penulis mengharapkan agar dapat memberikan sumbangan pemikiran mengenai Pengawasan Terhadap Izin Praktik Dokter Hewan di Kota Padang.



## C. Metode Penelitian

Guna memperoleh data yang kongkrit sebagai bahan dalam penelitian skripsi ini, maka metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

### 1. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis sosiologis yaitu melalui peraturan-peraturan yang berkaitan dan membandingkan dengan kenyataan riil di lapangan (*das sein* dan *das solen*) khususnya berkenaan dengan Pengawasan Terhadap Izin Praktik Dokter Hewan di Kota Padang.

Pada tingkat perkembangan peradaban ilmu (hukum) seperti sekarang ini, mulai berkembang dengan pesatnya suatu cabang (disiplin) hukum yang secara sistematis dan intensif melakukan kajian terhadap aspek-aspek sosial (dari) hukum, yang kemudian lebih dikenal dengan *studi hukum dan masyarakat*. Di satu sisi, perkembangan yang demikian lebih terlatarbelakangi oleh suatu kebutuhan di mana hukum lebih dipandang dapat menjalankan fungsi-fungsinya sebagai “perekayasa sosial”, yang dengan demikian ia membutuhkan kehadiran ilmu-ilmu dasarnya seperti antropologi, psikologi, dan khususnya sosiologi<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2001, hlm. 75.

## 2. Sifat Penelitian

Metode penelitian yang digunakan adalah deskriptif kualitatif, yaitu memberikan gambaran umum tentang fakta-fakta yang terjadi pada objek penelitian, tidak menggunakan angka-angka, tetapi menggunakan kalimat-kalimat yang menggunakan pandangan para pakar, peraturan perundang-undangan, termasuk data yang di peroleh pada objek penelitian yang memberikan gambaran secara detil mengenai permasalahan sehingga memperlihatkan sifat penelitian yang deskriptif.

## 3. Jenis dan Sumber Data

### A. Jenis Data

Data yang dikumpulkan meliputi :

#### 1. Data Primer

Data primer merupakan data yang diperoleh langsung melalui wawancara dengan Kepala Seksi Kesehatan Hewan Dinas Pertanian, Peternakan, Perkebunan dan Kehutanan Kota Padang, Pegawai Dinas Peternakan Kota Padang serta dengan pihak Praktik Dokter Hewan dan masyarakat sekitar terkait Pengawasan Terhadap Izin Praktik Dokter Hewan di Kota Padang.

#### 2. Data Sekunder

Data sekunder didapatkan melalui penelitian pustaka terhadap sumber data sekunder berupa :

a. Bahan hukum primer

Bahan Hukum Primer yaitu semua ketentuan yang ada berkaitan dengan pokok pembahasan, bentuk undang-undang dan peraturan-peraturan yang ada antara lain :

1. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945
2. Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
3. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan
4. Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 1983 tentang Kesehatan Masyarakat Veteriner
5. Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 1992 tentang Obat Hewan
6. Peraturan Menteri Pertanian Nomor :02/Permentan/OT.140/1/2010 Tentang Pedoman Pelayanan Jasa Medik Veteriner
7. Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Retribusi Perizinan Tertentu

b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang keterangannya mengenai peraturan perundang-perundangan, berbentuk buku-buku ditulis sarjana, literatur-literatur, hasil

penelitian yang telah dipublikasikan, jurnal-jurnal hukum dan lain-lain.

- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberi petunjuk atau penjelasan terhadap bahan primer dan sekunder agar memperoleh informasi yang berkaitan erat dengan yang akan diteliti.

## **B. Sumber Data**

Sumber data dalam penelitian ini ada dua, yaitu :

1. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Data yang penulis gunakan dalam penelitian ini bersumber dari buku-buku yang terdapat di Perpustakaan, antara lain :

- a. Perpustakaan Fakultas Hukum
- b. Perpustakaan Pusat Universitas Andalas

2. Penelitian Lapangan (*Field Research*)

Selain dari buku-buku yang terdapat di perpustakaan, data-data yang digunakan dalam penelitian juga bersumber dari lapangan berupa wawancara.

## **4. Metode Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data ini dilakukan dengan cara :

- a. Wawancara (*interview*) dapat dipandang sebagai metode pengumpulan data dengan jalan tanya jawab terhadap kedua belah pihak, yang dikerjakan dengan sistematis dan berlandaskan kepada tujuan

penelitian. Wawancara dilakukan dengan jalan komunikasi yakni melalui kontak atau hubungan pribadi antara pengumpul data (pewawancara) dengan sumber data (responden) baik dilakukan secara langsung maupun tidak langsung. Wawancara yang dilakukan pada penelitian ini adalah semi terstruktur (*semi structured interview*) dengan menggunakan pedoman wawancara (*interview's guidance*) untuk menggali sebanyak-banyaknya informasi yang diperoleh dari para responden. Dalam penelitian ini wawancara dilakukan dengan Pegawai Dinas Pertanian, Peternakan, Perkebunan dan Kehutanan Kota Padang, serta dengan pihak Praktik Dokter Hewan dan masyarakat sekitar.

b. Studi dokumen

Studi dokumen merupakan suatu alat pengumpulan data yang dilakukan melalui data tertulis dengan mempergunakan “*content analysis*”. Menurut Ole R. Holsti sebagaimana dikutip oleh Soerjono Soekanto, “*content analysis*” sebuah teknik penelitian untuk membuat inferensi-inferensi dengan mengidentifikasi secara sistematis dan obyektif karakteristik khusus kedalam sebuah teknik.

Dalam hal ini, penulis berusaha mendeskripsikan isi yang terdapat dalam suatu peraturan, mengidentifikasinya, dan mengkompilasi data-data terkait dengan Pengawasan Terhadap Izin Praktik Dokter Hewan di Kota Padang.

## 5. Metode Pengolahan dan Analisis Data

### a. Pengolahan Data

Setelah data diperoleh, maka penulis akan memilih dan memperbaiki susunan data untuk selanjutnya dilakukan pengeditan data agar diperoleh data sehingga siap pakai untuk dianalisis.

### b. Teknik Analisis Data

Analisa data dilakukan dengan menggunakan teknik analisis data. Setelah data yang diperoleh tersebut diolah maka selanjutnya penulis menganalisis data tersebut secara kualitatif. Analisis data secara kualitatif yaitu tidak menggunakan angka-angka (tidak menggunakan rumus-rumus matematika), tetapi menggunakan kalimat-kalimat yang merupakan pandangan para pakar, peraturan perundang-undangan, termasuk data yang penulis peroleh di lapangan yang memberikan gambaran secara detail mengenai permasalahan sehingga memperlihatkan sifat penelitian yang deskriptif.