

BAB I PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Sejak berakhirnya era berpindah-pindah atau nomaden, manusia mulai menjalankan suatu sistem dimana tidak lagi melakukan pengumpulan makanan dengan cara mencari dan memburu, tetapi dengan menghasilkan dan mengembangkan. Sejak masa tersebut mulailah dikenal kegiatan bercocok tanam dan beternak. Seiring perkembangan zaman, kegiatan beternak tidak lagi semata untuk memenuhi kebutuhan makanan sendiri, tetapi sebagai sumber pekerjaan yang menghasilkan kekayaan. Hal ini tentu karena berkembangnya kegiatan perdagangan yang melibatkan peternakan.

Di Negara Indonesia, Peternakan merupakan lahan pekerjaan yang juga banyak digeluti oleh pengusaha-pengusaha dan masyarakat. Walaupun belum menjadi semaju sektor lain seperti pertanian dan perikanan. Kendati begitu, Angka Pendapatan disektor ini cukup besar, dapat dilihat dari nilai Produk Domestik Bruto (PDB) nasional di sektor peternakan tahun 2017 yakni Rp 213,468 Triliun berdasarkan harga berlaku dari keseluruhan PDB Nasional sebesar Rp 13.588 Triliun, atau sekitar 1,56 % dari PDB Nasional.¹

Salah satu jenis ternak yang paling banyak diminati di Indonesia adalah Ternak Ayam Petelur. Usaha Peternakan Ayam Petelur mempunyai prospek yang baik untuk dikembangkan karena tingginya permintaan telur dan merupakan usaha yang sangat

¹*Statistik Peternakan Dan Kesehatan Hewan*. Jakarta : Ditjen Peternakan Dan Kesehatan Hewan Kementrian Pertanian, 2018.

menguntungkan. Tetapi banyak peternak masih mengabaikan masalah lingkungan, sehingga masyarakat banyak yang mengeluhkan keberadaan usaha peternakan tersebut. Selain menimbulkan dampak pencemaran lingkungan seperti polusi udara (bau), banyaknya lalat yang berkeliaran di kandang dan lingkungan sekitarnya, dan ketakutan masyarakat akan virus Avian Influenza atau Flu Burung (AI). Maka oleh itu, pemerintah dalam kebijakannya mewajibkan setiap usaha peternakan tidak terkecuali ternak ayam petelur harus memiliki izin. Hal ini merupakan bertujuan agar adanya ketertiban sehingga tidak menimbulkan kerugian kepada pihak lain, selain itu izin juga berfungsi sebagai jembatan pemerintah dalam hal pengawasan terhadap usaha ternak dari masyarakat, serta menjadi penghasilan juga bagi negara melalui retribusi.²

Terkait Izin Peternakan Ayam Petelur itu sendiri, siapakah yang berwenang dalam mengeluarkan izinnya. Untuk pertama kali, kita melihat pada Aturan Dasar Negara kita yakni Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terkhusus pada Pasal 18 ayat 2 yang mengatakan :

“Pemerintah Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”

Pasal ini menjadi dasar bagaimana kewenangan Pemerintahan Daerah dalam mengurus urusan daerahnya sendiri atau disebut otonomi daerah. Lantas urusan apa saja yang dimaksud dalam pasal 18 UUD NRI 1945 tersebut.

Selanjutnya, dasar dari UUD 1945 tersebut dijabarkan dalam peraturan perundang-undangan dibawahnya. Undang-undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan

² Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Jakarta : Sinar Grafika, 2011, Hlm 200

Daerah yang menjelaskan lebih rinci pengaturan-pengaturan tentang Pemerintahan Daerah. Pertanyaan tentang apa saja yang menjadi urusan Pemerintah Daerah dapat kita lihat pada Undang-undang ini. Dalam Bab IV yang terdiri dari pasal 9-26 Undang-Undang No 23 Tahun 2014 memberi batasan urusan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah serta perincian urusan-urusan Pemerintahan Daerah. Urusan Pemerintahan Pusat disebut Urusan Pemerintahan Absolut meliputi Urusan Politik Luar Negeri, Pertahanan, Keamanan, Yustisi, Moneter, Fiskal, dan Agama. Sedangkan Urusan Pemerintahan Daerah disebut Urusan Pemerintahan Konkuren, meliputi urusan Pelayanan Dasar, Pelayanan Bukan Dasar, dan Pelayanan Pilihan. Dalam pasal 12 Undang-undang ini menjabarkan urusan Konkuren meliputi Pendidikan, Kesehatan, Pekerjaan Umum, Sosial, Tenaga Kerja, Pertanahan, Lingkungan, Usaha kecil menengah, Perikanan, Pertanian, Perdagangan, dan lain sebagainya. Dapat kita lihat bahwa Undang-Undang ini sudah secara jelas merincikan Kewenangan Pemerintah Daerah. Dari sini kita sudah mulai jelas bahwa Perizinan-Perizinan merupakan kewenangan dari Pemerintahan Daerah, termasuk Izin Usaha.

Lebih lanjut, Kebijakan tentang Perizinan Usaha Ternak tertuang dalam Undang-undang nomor 18 tahun 2009 tentang peternakan dan kesehatan hewan pasal 29 angka 2 dan 3 yang berbunyi ;

“(2) Peternak yang melakukan budi daya ternak dengan jenis dan jumlah ternak di bawah skala usaha tertentu diberikan tanda daftar usaha peternakan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

(3) Perusahaan peternakan yang melakukan budi daya ternak dengan jenis dan jumlah ternak di atas skala usaha tertentu wajib memiliki izin usaha peternakan dari Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.”

Dari uraian dasar hukum diatas sudah jelas kepastian hukum tentang kewenangan dalam perizinan dalam kegiatan peternakan, termasuk Peternakan Ayam Petelur.

Ketentuan izin usaha peternakan juga terdapat dalam Peraturan Pemerintah nomor 16 tahun 1977. Dalam pasal 4 berbunyi :

“Setiap perusahaan peternakan wajib memiliki Izin Usaha Peternakan.”

Kemudian pada pasal 5 :

“Izin Usaha Peternakan dapat diberikan kepada

- a. Badan Hukum Indonesia;
- b. Perorangan Warganegara Indonesia.”

PP ini menjelaskan bahwa setiap perusahaan peternakan wajib memiliki izin usaha peternakan, dan pasal 5 kemudian mengatakan bahwa izin usaha peternakan dapat diberikan kepada perorangan dan badan hukum.

Diawal tadi peneliti telah menjelaskan bahwa kegiatan Peternakan Ayam Petelur rentan akan pencemaran yang disebabkan olehnya dan berimbas pada masalah kesehatan disekitaran wilayah Peternakan Ayam Petelur tersebut. Maka oleh itu karena Pemerintah dalam Peraturan Menteri Pertanian Nomor 31 tahun 2014 tentang Pedoman Budidaya Ayam Pedaging dan Petelur yang baik telah memberi batasan-batasan dan pedoman bagaimana mendirikan peternakan yang baik agar masalah kebersihan dan kesehatan yang disebabkan areal Peternakan Ayam Petelur itu tidak terjadi.

Dalam Permentan No.31 tahun 2014 ini, Pemerintah telah mengatur pedoman pendirian Peternakan Ayam Petelur yang baik. Pada halaman BAB II halaman 6 Lampiran Peraturan disebutkan sebagai berikut :

“Penataan letak bangunan kandang dan bangunan lainnya di dalam lokasi budi daya ayam pedaging dan petelur sebagai berikut:

- 1) dikelilingi bangunan pagar setinggi 2 (dua) meter dengan pintu masuk tunggal (*one way system*) untuk kendaraan dan orang yang selalu tertutup, dan dilengkapi dengan alat desinfeksi;
- 2) bangunan kantor dan mess karyawan/pengelola budi daya terpisah dari kandang dan dibatasi dengan pagar rapat;
- 3) jarak terdekat antara kandang dengan bangunan lain bukan kandang minimal 25 (dua puluh lima) meter.”

Setiap orang yang hendak membangun tempat dan usaha Peternakan Ayam Petelur harus memperhatikan pedoman-pedoman tata kelola yang ditetapkan negara seperti; jarak kandang ayam dengan pemukiman dan bangunan lain, selain itu areal peternakan ayam petelur harus memiliki tembok pembatas minimal 2 meter. Hal ini dikarenakan unggas memiliki bau, virus, dan bakteri yang bisa menyebabkan berbagai penyakit kepada manusia.

Kendati sudah ada pengaturan yang jelas terkait pendirian peternakan ayam petelur, nyatanya masih ada areal Peternakan Ayam Petelur yang tidak sesuai pedoman pendirian dan pengelolaan tersebut. Seperti di Sumatera Barat, tepatnya di Kecamatan Mungka Kabupaten Lima Puluh Kota. Di Sumatera Barat sendiri, Populasi Ayam Ras Petelur menduduki peringkat kelima terbanyak di Indonesia yaitu 8.436.629 ekor³. Kabupaten Lima Puluh kota adalah salah satu wilayah yang memiliki populasi ayam ras petelur tertinggi di Sumatra Barat. Populasi Ayam Ras Petelur di Kabupaten Lima Puluh Kota pada tahun 2016 adalah 5.062. 375 ekor⁴. Terlepas dari data yang menggambarkan tingginya produktifitas hasil usaha Peternakan Ayam Peterlur Di daerah tersebut, Banyak lokasi Peternakan Ayam Petelur di Kabupaten Lima Puluh Kota yang berada di areal pemukiman dan diantaranya terdapat areal peternakan yang tidak sesuai

³Badan Pusat Statistik Republik Indonesia, 2016

⁴Badan Pusat Statistik Kabupaten Limapuluh Kota, 2016

dengan Pedoman dalam Permentan No 31 Tahun 2014 tersebut. Seperti di Kecamatan Mungka yang merupakan tempat tinggal peneliti sendiri.

Namunapa yang terjadi di Kecamatan Mungka ini belum tentu melanggar apa yang dicegah dengan adanya Permentan No 31 Tahun 2014. Hal tersebut bisa jadi tidak menjadi pelanggaran sepanjang sudah ada peraturan-peraturan yang membolehkan hal-hal tersebut, tentunya dengan syarat-syarat tertentu. Misalnya dalam aturan Pasal 2 ayat (1) Permendagri No. 27 Tahun 2009 tentang Pedoman Penetapan Izin Gangguan di Daerah, yang selanjutnya Izin Gangguan diatur di dalam Peraturan Daerah.

Perizinan memiliki keterkaitan dengan pemanfaatan ruang yang dimaksudkan bahwa kegiatan perizinan tidak terkecuali perizinan peternakan ayam petelur memiliki kesesuaian dengan aturan pemanfaatan ruang. Pemanfaatan ruang dalam ketentuannya dirumuskan dalam suatu Rencana Tata Ruang Wilayah atau disingkat RTRW. Rencana Tata Ruang Wilayah merupakan kewenangan dari daerah otonom yang ditetapkan dalam suatu Peraturan Daerah. Kabupaten Lima Puluh Kota memiliki aturan tentang tata ruang yang tertuang dalam Perda Kabupaten Lima Puluh Kota Nomor 7 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Lima Puluh Kota. Pada Pasal 26 ayat (10) huruf d Perda ini menyatakan kawasan peruntukan peternakan untuk Kecamatan Mungka Merupakan Kawasan Sentra Peternakan Ayam Petelur. Dengan adanya ketentuan ini, maka sudah dapat dipastikan Kecamatan Mungka adalah areal kegiatan-kegiatan peternakan ayam petelur. Artinya Perizinan dalam hal pemanfaatan ruang untuk peternakan di Kecamatan Mungka dapat dilakukan bahkan memang diperuntukkan untuk itu, hal ini dijelaskan lagi dalam dalam

Pasal 63 ayat (2) Perda ini bahwa arahan perizinan pemanfaatan ruang dapat diberikan untuk kegiatan di wilayah yang sesuai dengan rencana pola ruang dan merujuk pada arahan indikasi peraturan zonasi. Kemudian Perda ini juga menyatakan dalam pasal 32 bahwa peruntukan pemukiman Kabupaten Lima Puluh kota yang terdiri dari pemukiman perkotaan dan pemukiman pedesaan, Kecamatan Mungka merupakan kawasan pemukiman pedesaan yang tumbuh secara swadaya.

Dalam pelaksanaannya, kegiatan perizinan peternakan ayam petelur di seluruh wilayah Kabupaten Lima Puluh Kota berpedoman pada aturan-aturan daerah yang ada. Di Kabupaten Lima Puluh Kota, telah ada pengaturannya dalam Peraturan Bupati Lima puluh Kota Nomor 65 tahun 2015 tentang Standar operasional prosedur pelayanan perizinan pada badan penanaman modal dan pelayanan perizinan terpadu Kabupaten Lima Puluh Kota.

Muncul kembali pertanyaan apakah ketentuan Permentan nomor 31 tahun 2014 tentang Pedoman pendirian Peternakan Ayam yang sebelumnya diatur dalam Keputusan Menteri Pertanian No.425 tahun 2001 tidak dilanggar dengan adanya peternakan ayam petelur di pemukiman penduduk di Kecamatan Mungka. Hal ini bisa saja tidak melanggar sepanjang adanya aturan ataupun ketentuan yang menjadi dispensasi. Maka dari itu perlu kita teliti bagaimana perizinan dari usaha peternakan di daerah tersebut, Karena pada dasarnya perizinan merupakan tindakan dilarang, terkecuali diperkenankan, dengan tujuan agar ketentuan perkenannya dapat diberi batasan-batasan tertentu.⁵

⁵ Philipus M.Hadjon, *Pengantar Hukum Perizinan*, Surabaya : Yuridika, 1993, hlm 2

Berdasarkan hal yang diatas, ada beberapa hal yang menarik untuk di teliti dan di pelajari lebih lanjut yaitu bagaimana Prosedur Perizinan Peternakan Ayam Petelur di wilayah pemukiman, mulai dari awal sampai peternakan itu beroperasi. Lantas apakah ada pelanggaran yang dilakukan pemberi izin atau peternak di wilayah tujuan penelitian jika dikaitkan dengan Peraturan Menteri Pertanian Nomor 31 tahun 2014. Oleh karena itu, Proposal penelitian untuk skripsi ini diberi judul

**PELAKSANAAN PERIZINAN USAHA PETERNAKAN AYAM PETELUR
PADA WILAYAH PERMUKIMANPENDUDUK DI KECAMATAN
MUNGKA KABUPATEN LIMA PULUH KOTA.**

B. RUMUSAN MASALAH

Dari uraian yang dikemukakan dalam latar belakang masalah di atas, maka dapat dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana Pelaksanaa Perizinan Usaha Peternakan Ayam Petelur di wilayah Pemukiman penduduk Kecamatan Mungka ?
2. Apa saja Kendala-kendala dalam Perizinan Peternakan Ayam Petelur di Kecamatan Mungka dan bagaimana solusinya ?

C. TUJUAN PENELITIAN

Tujuan penelitian adalah verikatif (penelitian dilaksanakan untuk menguji kebenaran dari hukum positif). Data penelitian yang diperoleh digunakan untuk membuktikan adanya keraguan terhadap aturan hukum dengan fakta sosial. Diantaranya tujuan penulis adalah:

1. Untuk mengetahui Pelaksanaan Perizinan Usaha Peternakan Ayam Petelur di wilayah pemukiman Kecamatan Mungka
2. Untuk mengetahui Kendala-kendala dalam Perizinan Peternakan Ayam Petelur di Kecamatan Mungka dan solusinya

D. MANFAAT PENELITIAN

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian dapat memberikan kegunaan untuk mengembangkan ilmu hukum khususnya hukum administrasi negara.

Dapat dijadikan sebagai pedoman dalam penelitian yang lain yang sesuai dengan bidang penelitian yang penulis teliti.

Manfaat Praktis

Diharapkan dapat digunakan sebagai informasi bagi masyarakat atau praktisi hukum dan instansi terkait tentang Izin Usaha Peternakan Ayam dan pengawasannya di wilayah padat penduduk.

Dengan dibuatnya penulisan ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Lima Puluh Kota berdasarkan apa yang terjadi di daerah tersebut, dan bagaimana upaya untuk kedepannya.

E. METODE PENELITIAN

Guna memperoleh data yang konkret, maka penelitian ini menggunakan langkah-langkah sebagai berikut :

1. Metode Pendekatan

Penulisan ini menggunakan pendekatan Empiris atau yuridis sosiologis.

Penelitian Empiris adalah sebuah metode penelitian hukum yang berupaya untuk melihat hukum dalam artian yang nyata atau dapat dikatakan melihat dan meneliti bagaimana bekerjanya hukum di masyarakat yang kemudian menggunakan pendekatan penelitian kualitatif⁶. Dalam hal ini meneliti pelaksanaan dan penerapan hukum dalam perizinan usaha Peternakan Ayam Petelur di Kecamatan Mungka Kabupaten Lima Puluh Kota.

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif-analisis, yaitu memaparkan dengan jelas tentang hasil penelitian yang peneliti dapatkan di lapangan⁷

3. Jenis dan Sumber Data

Sumber data diperlukan guna memperoleh data yang objektif, dalam artian sumber data adalah semua informasi baik yang merupakan benda nyata, sesuatu yang abstrak, peristiwa/gejala secara kualitatif, maka sumber data yang digunakan dalam penelitian adalah⁸ :

a. Data Primer

Data Primer yaitu data yang diperoleh langsung dari narasumber dilokasi penelitian yang di peroleh dari pengusaha ternak ayam dan pemberi izin itu sendiri.

b. Data Sekunder

Data Sekunder yaitu data yang diperoleh melalui studi kepustakaan yaitu menelaah literatur, artikel, liputan, makalah serta peraturan perundang-

⁶Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung : PT. Remaja Rosdakarya, 2006, hlm 26.

⁷Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta : Rajawali Pers, 1996, hlm 42.

⁸Sukandar Rumidi, *Metodologi Penelitian Petunjuk Praktis Untuk Penelitian Pemula*, Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, 2006, hlm 44.

undangan yang ada kaitannya dengan perizinan usaha ternak ayam petelur yang terdiri atas :

1. Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum Primer adalah dokumen peraturan yang mengikat dan ditetapkan oleh pihak yang berwenang.⁹ Bahan hukum primer yang dikumpulkan adalah sebagai berikut :

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Undang-Undang nomor 18 tahun 2009 tentang peternakan dan kesehatan hewan
- 3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
- 4) Peraturan Pemerintah nomor 16 tahun 1977
- 5) Permendagri No. 27 Tahun 2009 tentang Pedoman Penetapan Izin Gangguan di Daerah
- 6) Peraturan Menteri Pertanian nomor 31 tahun 2014 tentang pedoman budidaya ayam pedaging dan petelur yang baik.
- 7) Keputusan Menteri Pertanian Nomor: 404/Kpts/OT.210/6/2002 Tentang Pedoman Perizinandan Pendaftaran Usaha Peternakan
- 8) Peraturan Daerah Kabupaten Lima Puluh Kota Nomor 7 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Lima Puluh Kota

⁹Soedikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta : Liberty, 1988, hlm 19

9) Peraturan Bupati Lima puluh Kota Nomor 65 tahun 2015 tentang Standar operasional prosedur pelayanan perizinan pada badan penanaman modal dan pelayanan perizinan terpadu kabupaten lima puluh kota.

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan Hukum sekunder merupakan bahan-bahan yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer atau keterangan-keterangan mengenai Peraturan Perundang-Undangan, berbentuk buku-buku yang ditulis para ahlinya, literatur-literatur, hasil penelitian yang telah dipublikasikan, jurnal-jurnal hukum dan lain-lain.

4. Teknik Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data dilakukan dengan dua cara yaitu :

a. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Yaitu penulis melakukan pengumpulan data dengan cara membaca sejumlah literatur yang relevan dengan tinjauan Hukum Administrasi Negara terkait prosedur perizinan usaha Peternakan Ayam Petelur di daerah padat penduduk, serta upaya pengawasan dari pemerintah daerah.

b. Penelitian di Lapangan (*Field Research*)

1) Observasi (*Observation*)

Yaitu penulis mendatangi lokasi penelitian kemudian melakukan pengamatan secara langsung dan seksama terhadap obyek penelitian guna mengetahui pengurusan izin dan pengawasan oleh pemerintah terkait

usaha Peternakan Ayam Petelur di pemukiman penduduk di Kecamatan Mungka.

2) Wawancara (*Interview*)

Yaitu penulis melakukan Tanya jawab (*interview*) sejumlah narasumber yang berkompeten dari Pemerintah terkait, pemilik usaha Peternakan Ayam Petelur, masyarakat yang tinggal di dekat peternakan, dan kepala desa.

3) Dokumentasi (*Documentation*)

Yaitu penulis melakukan pengumpulan data-data dilokasi penelitian yang berhubungan dengan Peternakan Ayam Petelur di wilayah pemukiman di Kecamatan Mungka.

5. Populasi dan Sampel

Teknik pemilihan sampel dalam penelitian ini dilakukan dengan cara *Purposive Sampling* yaitu dengan penunjukan langsung oleh peneliti untuk dijadikan sebagai sampel penelitian.

Populasi penelitian ini adalah seluruh Instansi pemerintah berwenang dalam mengeluarkan izin-izin terkait usaha ternak ayam petelur diantaranya :

- 1) Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan Kabupaten Lima Puluh Kota
- 2) Dinas Penanaman Modal dan PTSP Kabupaten Lima Puluh Kota.

Selanjutnya peneliti memilih 2 orang pemilik Peternakan Ayam Petelur, 1 orang kepala jorong, dan 3 orang masyarakat sekitar.

Hal ini dirasa cukup untuk mendapatkan data terkait fakta-fakta yang terjadi dilapangan.

6. Teknik Analisis Data Pengolahan dan Analisis Data

a. Pengolahan Data

1. Editing yaitu data yang diperoleh penulis akan diedit terlebih dahulu guna mengetahui apakah data-data yang diperoleh tersebut sudah cukup baik. Hal ini dilakukan dengan cara menyusun kembali, peneliti dan mengoreksi atau melakukan pemeriksaan terhadap hasil penelitian yang peneliti lakukan agar dapat tersusun secara sistematis dan didapatkan suatu kesimpulan.
2. Analisis Data Metode yang digunakan dalam menganalisis data penelitian bersifat kualitatif, yaitu berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku dan menurut pendapat para ahli. Selanjutnya disusun dalam bentuk uraian kalimat secara sistematis.

