

**KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH PROVINSI LAMPUNG
DALAM PERIZINAN PEMASUKAN DAN PENGELUARAN
HEWAN/ PRODUK HEWAN DALAM MENJAMIN
KESEHATAN HEWAN**

Tesis

OLEH

**TRI GUNTORO
NPM 1922011083**



**PROGRAM PASCASARJANA MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2023**

**KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH PROVINSI LAMPUNG
DALAM PERIZINAN PEMASUKAN DAN PENGELUARAN
HEWAN/ PRODUK HEWAN DALAM MENJAMIN
KESEHATAN HEWAN**

Oleh

TRI GUNTORO

Tesis

**Sebagai Salah Satu Syarat untu Mencapai Gelar
MAGISTER HUKUM**

Pada

**Program Studi Magister Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Lampung**



**PROGRAM PASCASARJANA MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2023**

ABSTRACT

POLICIES OF LAMPUNG PROVINCE ON THE IMPORT AND EXPORT LICENCE OF ANIMAL AND ANIMAL PRODUCTS TO GUARANTEE ANIMAL HEALTH

By
Tri Guntoro

Lampung is one of the beef cattle canters in Indonesia. Animal diseases have entered and spread throughout the region due to the high volume of illegally transported animals. This study examines two things: how the policy on permits for the import and export of animals in Lampung Province and whether inspection of animals within these activities has guaranteed animal health. This study was performed using an established legal method with a statutory approach, and the outcomes were analyzed with the RIA (Regulatory Impact Assessment) procedure. The present study demonstrated that the licensing regulation for animal mobility in Lampung province is not optimal at the operational level. The implementation of regional law products to govern animal travel in the area was contrary to the legal rules. Then, the examination of mobile animals in the region has not resulted in the assurance of animal health. This is due to improper implementation of animal inspection processes, resulting in several animal diseases between 2015 and 2023.

Keywords: Policy, Licensing, Animal Traffic, Animal Health, Lampung.

ABSTRAK

KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH PROVINSI LAMPUNG DALAM PERIZINAN PEMASUKAN DAN PENGELUARAN HEWAN/ PRODUK HEWAN DALAM MENJAMIN KESEHATAN HEWAN

Tri Guntoro

Lampung merupakan salah satu provinsi lumbung ternak nasional. Kepadatan lalu lintas hewan yang tidak dilakukan pemeriksaan yang sesuai dengan peraturan yang ada berakibat masuk dan menyebarnya penyakit hewan di provinsi Lampung. Penelitian ini mengkaji 2 hal yakni bagaimana kebijakan dalam perizinan terhadap pemasukan dan pengeluaran hewan di provinsi Lampung dan apakah pemeriksaan atas pemasukan dan pengeluaran hewan di Provinsi Lampung sudah menjamin kesehatan hewan. Penelitian ini menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan peraturan perundang undangan dan hasilnya dianalisis dengan menggunakan metode RIA (Regulatory Impact Assesment). Hasil penelitian menunjukkan bahwa Kebijakan perizinan terhadap lalu lintas di provinsi Lampung belum optimal dalam tataran implementasi. Penerapan produk hukum daerah yang mengatur mengenai lalu lintas hewan di Provinsi Lampung tidak sesuai dengan norma yang berlaku. Pemeriksaan terhadap lalu lintas hewan di Provinsi Lampung belum menjamin kesehatan hewan. Hal ini dikarenakan prosedur pemeriksaan hewan tidak diterapkan dengan baik, terbukti masih banyaknya penyakit hewan yang masuk sejak tahun 2015 hingga 2023.

Kata kunci: Kebijakan, Perizinan, Lalu Lintas Hewan, Kesehatan Hewan,
Lampung

Judul Tesis

: **KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH PROVINSI LAMPUNG DALAM PERIZINAN PEMASUKAN DAN PENGELUARAN HEWAN/PRODUK HEWAN DALAM MENJAMIN KESEHATAN HEWAN**

Nama Mahasiswa

: **Tri Guntoro**

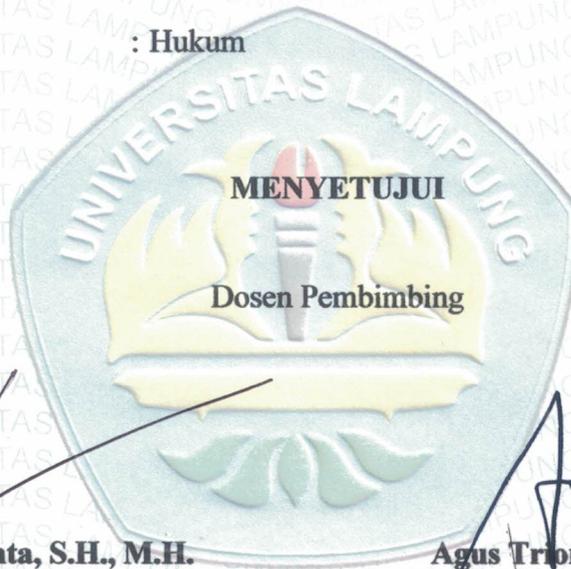
Nomor Pokok Mahasiswa : 1922011083

Program Kekhususan

: **Hukum Kenegaraan**

Fakultas

: **Hukum**



Dr. HS Tisnanta, S.H., M.H.
NIP 19610930 198702 1 001

Agus Triono, S.H., M.H., PhD.
NIP 19841010 200812 1 005

MENGETAHUI

**Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Lampung**



Prof. Dr. Eddy Rifai, S.H., M.H.
NIP 19610912 198603 1 003

MENGESAHKAN

1 Tim Penguji

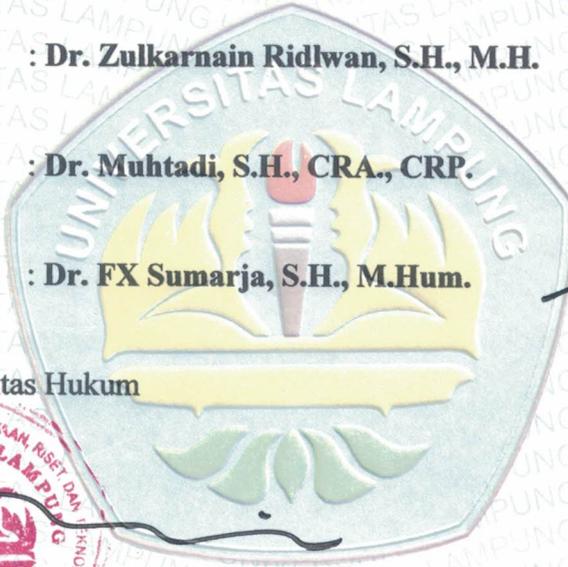
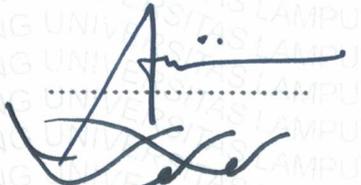
Ketua : Dr. HS Tisnanta, S.H., M.H.

Sekretaris : Agus Triono, S.H., M.H., PhD.

Penguji : Dr. Zulkarnain Ridlwan, S.H., M.H.

Penguji : Dr. Muhtadi, S.H., CRA., CRP.

Penguji : Dr. FX Sumarja, S.H., M.Hum.



2 Dekan Fakultas Hukum



Dr. M. Fajah, S.H., M.S.
NIP 19641218 198803 1 002

3 Direktur Program Pascasarjana



Prof. Dr. Ir. Murhadi, M.Si.
NIP 19640326 198902 1 001

Tanggal Lulus Ujian Tesis : 29 Mei 2023

SURAT PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan dengan sebenarnya bahwa :

Tesis dengan judul : Kebijakan Pemerintah Daerah Provinsi Lampung Dalam Perizinan Pemasukan Dan Pengeluaran Hewan/ Produk Hewan Dalam Menjamin Kesehatan Hewan.

1. Adalah sepenuhnya karya saya sendiri dan tidak melakukan penjiplakan atau pengutipan atas karya penulis lain dengan cara yang tidak sesuai dengan tata etika ilmiah yang berlaku dalam masyarakat akademik atau yang disebut plagiarism;
2. Hak intelektual atas karya ilmiah ini diserahkan sepenuhnya kepada Universitas Lampung.

Demikian pernyataan ini saya buat, apabila di kemudian hari ternyata ditemukan adanya ketidakbenaran, saya bersedia menanggung akibat dan sanksi hukum yang berlaku yang diberikan kepada saya.

Bandar Lampung, Juni 2023

Yang Membuat Pernyataan,



Tri Guntoro
NPM. 1922011083

RIWAYAT HIDUP



Nama lengkap Tri Guntoro, lahir 10 Agustus 1979, merupakan anak ketiga dari Alm M. Jimo dan Almh Siti Astuti. Penulis mengawali Pendidikan di Sekolah Dasar Negeri 2 Rawa Laut dilanjut dengan SMP N5 Gotong Royong dan kemudian SMU N 2 Bandar Lampung. Lulus SMU di tahun 2008 kemudian melanjutkan S1 dan profesi kedokteran hewan di Universitas Gadjah Mada sehingga bergelar Dokter Hewan (drh). Penulis setelah menyelesaikan S1 Kedokteran Hewan melanjutkan pendidikan Magister Sain Veteriner di Universitas Gadjah Mada. Penulis memiliki seorang istri yang selalu menemani setiap harinya dan baru memiliki seorang putri. Tahun 2019, penulis mendaftar Magister Ilmu Hukum di Unila dan setelah menempuh pendidikan beberapa lama maka mampu menyelesaikan studi. Saat ini penulis bekerja di Balai Veteriner Lampung, Kementerian Pertanian.

Motto

“Jadilah Diri Kita Sendiri”

PERSEMBAHAN

Puji syukur kupanjatkan kepada Allah SWT yang telah memberikan kenikmatan dan kemudahan- kemudahan dalam setiap aktifitas kehidupan. Dan Rasulullah SAW yang telah memberikan petunjuk jalan kebenaran dan dengan segala kerendahan hati karya ini kupersembahkan karya ini kepada:

Kedua orang tuaku tercinta:

Ayahku (Alm) M. Jimo dan Ibuku (Alm) Siti Astuti Yang sejak aku kecil senantiasa sabar dengan penuh kasih sayang dalam mendoakan, membimbing, dan menjadi penyemangat dalam menggapai cita citaku.

Istriku tercinta Muryaniningsih

Anakku tercinta Zahra Ramadhaniyya

Yang Selalu memberi semangat, dukungan, motivasi, dan inspirasi yang tulus penuh kasih sayang dalam mendoakan, membimbing, dan menjadi penyemangat dalam menggapai cita citaku

Kepala Balai dan seluruh pegawai di Balai Veteriner Lampung yang senantiasa memberikan support yang optimal dalam melaksanakan studi ini.

Para Dosen yang telah mendidiku

Dan Almamater tercinta

SANWACANA

Assalamualaikum warahmatullahi wabarakatuh

Alhamdulillahirobbilalamin, segala puji dan syukur penulis panjatkan kehadiran Ilahi Rabbi Allah SWT yang karena izinNya sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis dengan judul : ‘Kebijakan Pemerintah Daerah Provinsi Lampung Dalam Perizinan Pemasukan Dan Pengeluaran Hewan/ Produk Hewan Dalam Menjamin Kesehatan Hewan’ sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Lampung.

Penulis menyadari bahwa proses penyusunan sampai selesainya tesis ini, mendapatkan bimbingan dan dukungan dari berbagai pihak. Terutama istri dan anakku yang selalu setia mendampingi dan menjadi penyemangat penulis sehingga dapat menyelesaikan studi di Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Lampung.

Dalam kesempatan ini penulis menyampaikan terima kasih dan penghargaan yang setinggi tingginya kepada:

1. Ibu Prof Dr Ir Lusmeilia Afriani, D.E.A.,I.P M, IPM selaku rektor Universitas Lampung;
2. Bapak Prof Dr . Murhadi, M.Si selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Lampung;
3. Bapak Dr M Fakhri, SH, MS selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Lampung;
4. Bapak Prof Dr Eddy Rifai, SH., MH selaku ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Lampung;
5. Bapak Dr HS Tisnanta, SH, MH selaku pembimbing I yang selalu meluangkan waktu, memberikan saran dan arahan, serta kesabaran dalam membimbing penulis dalam menyelesaikan tesis ini;
6. Bapak Agus Triono, SH., MH., PhD selaku pembimbing 2 yang selalu meluangkan waktu, memberikan saran dan arahan, serta kesabaran dalam membimbing penulis dalam menyelesaikan tesis ini;

7. Bapak Dr. Zulkarnain Ridlwan, S.H., MH selaku penguji 1 yang selalu memberikan saran dan arahan, serta kesabaran dalam membimbing penulis dalam menyelesaikan tesis ini;
8. Bapak Dr. Muhtadi, S.H., CRA., CRP selaku penguji 2 yang selalu memberikan saran dan arahan, serta kesabaran dalam membimbing penulis dalam menyelesaikan tesis ini;
9. Bapak Dr. FX Sumarja, S.H., M. Hum selaku penguji 3 yang selalu memberikan saran dan arahan, serta kesabaran dalam membimbing penulis dalam menyelesaikan tesis ini;
10. Seluruh dosen, staf dan karyawan Program Studi Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Lampung yang telah memberikan ilmu bermanfaat serta memberikan bantuan kepada para penulis selama menempuh studi;
11. Pimpinan dan staf Balai Veteriner Lampung telah memberikan dukungan moril dalam menyelesaikan tesis ini;
12. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu yang telah memberikan dukungan dan motivasinya dalam menyelesaikan tesis ini.

Penulis menyadari meskipun telah berusaha semaksimal mungkin, tesis ini masih jauh dari kata sempurna dan banyak terdapat kekurangan, untuk itu dengan tangan terbuka penulis mengharapkan kritik dan saran yang bersifat membangun serta penulis berharap hasil karya ini dapat memberikan manfaat bagi pembacannya. Akhir kata penulis ucapkan terima kasih semoga Allah SWT memberikan perlindungan dan semoga tali silaturahmi tetap erat dipertemukan kembali dalam keridhoanNya, Aamiin Yaa Robbal Alamin.

Bandar Lampung, Juni 2023

Tri Guntoro

DAFTAR ISI

	HALAMAN
BAB I. PENDAHULUAN	
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah.....	5
1.3 Tujuan Penelitian	5
1.4 Kegunaan Penelitian	5
1.5 Kerangka Pemikiran	5
1.6 Bagan Alur Pikir	18
1.7 Metode Penelitian	21
BAB II. TINJAUAN PUSTAKA	
2.1 Perizinan	23
2.2 Pengawasan	28
2.3 Perizinan sebagai Instrument Perlindungan Hukum	38
2.4 Kesehatan Ternak dalam mendorong Ekonomi Kemasyarakatan.	40
BAB III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
3.1 Kebijakan Perizinan Terhadap Pemasukan dan Pengeluaran Hewan di Provinsi Lampung	42
3.2 Jaminan Kesehatan Hewan Melalui Pemeriksaan Terhadap Pemasukan dan Pengeluaran Hewan di Provinsi Lampung	70
BAB IV. PENUTUP	
4.1 Simpulan.....	78
4.2 Saran	78
DAFTAR PUSTAKA	79
LAMPIRAN.....	82

BAB I

PENDAHULUAN

I.1. Latar Belakang

Bidang Peternakan merupakan salah satu sektor yang strategis pada perekonomian Indonesia. Selain berkontribusi sangat besar sebagai sumber penghasilan bagi masyarakat, sektor peternakan berfungsi sebagai penyedia sumber protein hewani seperti daging, susu, dan telur. Peningkatan kesadaran masyarakat atas pentingnya gizi dan protein hewani, peningkatan pendapatan rumah tangga, serta peningkatan jumlah penduduk berpengaruh nyata terhadap meningkatnya permintaan produk-produk peternakan. Namun demikian selain dampak positif, peternakan juga mempunyai dampak negatif jika tidak dikelola dengan baik yaitu berupa pencemaran lingkungan baik udara, air, dan tanah yang diakibatkan oleh aktivitas peternakan. Indonesia sebagai negara yang memiliki populasi manusia dan ternak yang besar menyadari tentang pentingnya memiliki layanan kesehatan hewan yang kuat dan dapat diandalkan dalam menentukan kebijakan tentang bagaimana melindungi status kesehatan hewan sebagai upaya meningkatkan kesejahteraan petani dan melindungi keselamatan manusia dari infeksi penyakit hewan.¹

Kebutuhan ternak di Indonesia mencapai 700 ribu ton, tetapi pemerintah hanya mampu mengurus 400 ribu ton. Oleh karena itu, Provinsi Lampung diharapkan mampu memberi kontribusi besar dari sisa kebutuhan yang ada, yakni 300 ribu ton.² Gubernur Lampung Lampung Arinal Djunaidi menyatakan memiliki potensi yang besar untuk menjadi lumbung ternak nasional. Provinsi Lampung memiliki 11 feedlotter (perusahaan penggemukan sapi) dengan kapasitas tampung sebanyak 125.000 ekor atau 36 persen dari kapasitas nasional sebanyak 350 ribu ekor. Provinsi Lampung merupakan daerah yang sangat strategis dalam usaha peternakan

¹ Ismatullah Salim, S.Pt., Astri Wibawanti Putri, S.Sos., Titik Triary Wijaksana, S.Pt, "Pentingnya Pelayanan Kesehatan Hewan Nasional Yang Menyeluruh," n.d., <https://ditjenpkh.pertanian.go.id/berita/111-pentingnya-pelayanan-kesehatan-hewan-nasional-yang-menyeluruh>. diakses pada 10 Februari 2023

² Kementerian Pertanian Republik Indonesia,, "Mentan Syahrul Yakin Provinsi Lampung Jadi Lumbung Ternak Nasional," n.d., <https://www.pertanian.go.id/home/?show=news&act=view&id=4420>. Diakses 11 Februari

sapi khususnya penggemukan. Hal tersebut karena ketersediaan pakan yang cukup dan dekat dengan pasar, yaitu Jabodetabek dan wilayah Sumatera lainnya³.

Provinsi Lampung merupakan provinsi yang berada di paling selatan dari Pulau Sumatera. Lokasi geografis ini memberikan keuntungan dan kerugian dengan kondisi seperti ini. Keuntungannya adalah memudahkan jalur transportasi dari pulau Jawa dan juga ketika ada importasi, sedangkan kerugiannya adalah adanya pemasukan penyakit hewan seiring dengan pemasukan hewan dari luar Sumatera atau importasi. Kejadian penyakit Jembrana atau Rama Dewa pada sapi Bali di Provinsi Lampung pernah terjadi di tahun 1970. Setelah tahun tersebut hingga tahun 2015 tidak pernah ada kejadian penyakit Jembrana, sejak tahun 2015 menurut pengujian yang dilakukan oleh Balai Veteriner Lampung sebagai laboratorium kesehatan hewan ditemukan kasus positif.⁴

Penyakit Mulut dan Kuku (PMK) pada bulan Mei 2022 menghebohkan dunia peternakan di Indonesia. Penyakit ini muncul kembali 30 tahun Indonesia dinyatakan bebas dari PMK. Penyakit ini menyerang hewan berkuku belah seperti sapi, kerbau, domba, kambing, dan babi. Tingkat kematian (mortalitas) memang tidak tinggi, tapi penularan sangat cepat. Contohnya, jika ada satu saja hewan sakit PMK dalam satu kandang kelompok, maka hampir pasti seluruh hewan di sekitarnya akan kena. Dalam hal ini, upaya pencegahan utama adalah pembatasan lalu lintas hewan dari satu daerah ke daerah yang lain dan tindakan karantina.⁵

Setiap orang yang melakukan pemasukan dan atau pengeluaran hewan wajib memenuhi persyaratan teknis kesehatan hewan, sebagaimana yang tertulis dalam Undang-Undang No 18 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan Pasal 42 ayat 5.⁶ Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2014 tentang Pengendalian dan Penanggulangan Penyakit Hewan, pengawasan lalu lintas hewan dan wilayah karantina hewan menjadi salah satu upaya dalam pencegahan penyakit hewan.⁷

³ Agus Wira Sukarta, "Lampung Miliki 11 Perusahaan Penggemukan Sapi," *Antara*, n.d., <https://lampung.antaranews.com/beritalampung-miliki-11-perusahaan-penggemukan-sapi.diakses>

⁴ Anonimus, "Hasil Pengujian Dan Penyidikan Penyakit Hewan Regional 3," n.d.

⁵ Pertapa, "Pengawasan Lalu Lintas Hewan Dari Dan Ke Kulon Progo," n.d.

⁶ Republik Indonesia, "Undang Undang No 18 tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan"

⁷ Republik Indonesia, "PERATURAN PEMERINTAH NO 47 TAHUN 2014 TENTANG PENGENDALIAN DAN PENANGGULANGAN PENYAKIT HEWAN," n.d.

Pengawasan ini menjadi kewenangan karantina dan otoritas veteriner kabupaten/kota dan provinsi. Kewenangan Karantina meliputi pengawasan pemasukan dan pengeluaran dari dan ke wilayah NKRI, antar pulau NKRI, antar wilayah dalam NKRI melalui darat, laut, dan udara. Sedangkan kewenangan otoritas veteriner meliputi Kabupaten/kota dan provinsi pemasukan dan pengeluaran hewan antar wilayah Indonesia yang berada di luar wilayah kerja karantina.⁸ Berkaitan dengan tindakan karantina terhadap transit Media Pembawa dan Alat Angkut, dalam UU No 21 Tahun 2019 Pasal 67 ayat 1 tentang Karantina hanya diperbolehkan apabila dilakukan melalui tempat pemasukan dan tempat pengeluaran yang ditetapkan.

Pada Tahun 2022 setelah ditetapkannya Provinsi Riau sebagai Daerah Wabah melalui Surat Keputusan Menteri Pertanian Nomor 242/KPTS/PK.320/M/3/2022 tanggal 02 Maret 2022 tentang Penetapan Daerah Wabah Penyakit Kulit Berbenjol (Lumpy Skin Disease/LSD) di Provinsi Riau, Pemerintah Provinsi Lampung telah mengeluarkan Surat Edaran Pelarangan Pengiriman ternak terkait Penetapan Wabah LSD di Provinsi Riau ke Kabupaten-Kota se-Provinsi Lampung sebagaimana surat nomor: 524/427/V.23/D1/2022 tanggal 07 Maret 2022, Pelarangan ini mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2014 tentang Pengendalian dan Penanggulangan Penyakit Hewan dan Surat Keputusan Menteri Pertanian RI.⁹ Bulan Januari 2022 sudah ada beberapa kabupaten di Sumatera Selatan yang telah dinyatakan positif LSD oleh Balai Veteriner Lampung (Bvet). Sebulan setelahnya sudah tersebar ke 2 kabupaten di Provinsi Lampung (hasil pengujian Bvet). Masuk dan menyebarkan penyakit hewan ke Provinsi Lampung membuktikan adanya kelemahan dalam upaya untuk mencegah masuknya penyakit hewan dari luar daerah masuk ke Lampung.

Jika dilihat dari Undang Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dalam upaya penjaminan kesehatan hewan dan kesehatan masyarakat veteriner bahwa penutupan dan pembukaan daerah dari wabah penyakit serta pengawasan

⁸ Pertapa, "Pengawasan Lalu Lintas Hewan Dari Dan Ke Kulon Progo." Diakses 15 Februari 2023

⁹ (Dinas Kominfo Provinsi Lampung) Dinas Kominfo Provinsi Lampung, "Pemprov Lampung Gerak Cepat Antisipasi Dan Cegah Penyakit LSD Pada Hewan Ternak," n.d., <https://diskominfo.lampungprov.go.id/detail-post/pemprov-lampung-gerak-cepat-antisipasi-dan-cegah-penyakit-lsd-pada-hewan-ternak>. Diakses 15 Februari 2023

pemasukan dan pengeluaran hewan lintas daerah adalah wewenang Provinsi dan Kabupaten dalam lampiran aturan ini juga daerah berhak menentukan persyaratan teknis untuk mencegah dalam pemasukan dan penyebaran penyakit hewan.¹⁰ Tuntutan akan kualitas kebijakan pemerintah yang semakin baik, yang dapat memaksimalkan manfaat untuk sebagian besar masyarakat, telah menyadarkan pemerintah akan perlunya mereka meningkatkan kemampuan aparat mereka dalam perumusan dan perencanaan kebijakan. Kebijakan publik merupakan sebuah proses yang terus menerus, karena itu yang paling penting adalah siklus kebijakan. Siklus kebijakan meliputi formulasi, implementasi dan evaluasi kebijakan. Untuk mencegah masuk dan menyebarnya penyakit hewan ke provinsi Lampung dibutuhkan adanya kebijakan perizinan yang menjamin akan peluang masuknya penyakit hewan.

Secara umum perizinan itu sendiri merupakan perbuatan yang pada mula-mulanya dilarang akan tetapi hal itu diperkenankan setelah memenuhi persyaratan yang sudah ditentukan. Bagi pemerintah sendiri perizinan mempunyai tujuan untuk melaksanakan peraturan untuk sedapat mungkin menjadikan sebagai peraturan yang sesuai dengan kenyataan nanti dilapangan, dan terhadap masyarakat pada dasarnya perizinan merupakan bentuk dari suatu kepastian hukum yang jelas terhadap sesuatu yang sebelumnya merupakan hal yang pada mulanya dilarang dan akhirnya diperkenankan.

Provinsi Lampung telah memiliki Peraturan Gubernur Lampung (Pergub) No 40 Tahun 2020 tentang Pemasukan dan Pengeluaran Hewan/ Produk Hewan.¹¹ Peraturan ini sebagai perwujudan dari implementasi kebijakan yang dikeluarkan oleh Provinsi Lampung dalam mencegah masuk dan menyebarkan penyakit hewan. Berdasarkan data-data tentang kejadian penyakit hewan maka aturan yang ada belum memberikan jaminan terhadap masuk dan menyebarnya penyakit hewan di Provinsi Lampung. Agar suatu kebijakan yang diterapkan tepat sasaran dan efisien

¹⁰ Republik Indonesia, "UNDANG UNDANG NO 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAH DAERAH," n.d.

¹¹ Pemerintah Provinsi Lampung, "Peraturan Gubernur Lampung No. 40 Tahun 2020 Tentang Izin Pemasukan Dan Pengeluaran Hewan," n.d.

maka sebuah regulasi harus disusun secara cermat. Dalam tulisan ini adalah menilai atau mengkaji dari Peraturan Gubernur Lampung No. 40 Tahun 2020 tentang Izin Pemasukan dan Pengeluaran Hewan dalam upaya pencegahan terjadinya wabah penyakit hewan di Provinsi Lampung serta implementasinya.

I.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan hal-hal tersebut, maka beberapa permasalahan yang akan di bahas dalam penelitian ini, yaitu:

1. Bagaimana kebijakan dalam perizinan terhadap pemasukan dan pengeluaran hewan di provinsi Lampung ?
2. Apakah pemeriksaan atas pemasukan dan pengeluaran hewan di Provinsi Lampung sudah menjamin kesehatan hewan ?

I.3. Tujuan Penelitian

Secara umum tujuan yang ingin dicapai adalah mangkaji penerapan Peraturan Gubernur Lampung Nomer 40 Tahun 2020 serta aturan terkait tentang Pemasukan dan Pengeluaran Hewan.

I.4. Kegunaan Penelitian

1. Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pencegahan terhadap masuk dan menyebarnya penyakit hewan;
2. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran dalam pengawasan dari Pergub 40 Tahun 2020 tentang pemasukan dan pengeluaran hewan;

I.5. Kerangka Pemikiran

I.5.1. Kerangka Teori;

I.5.1.1 Teori Kebijakan Publik

Kebijakan seringkali penggunaannya saling dipertukarkan dengan istilah tujuan (goals), program, keputusan, Undang-Undang. ketentuan-ketentuan, usulan-usulan dan rancangan-rancangan besar.¹² Kebijakan pada intinya adalah sebagai pedoman untuk bertindak. Pedoman ini boleh jadi amat

¹² Abdul Wahab, S., "Analisis Kebijaksanaan Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara," *PT. Bumi Aksara. Jakarta*, 1997.hal 20-21

sederhana atau kompleks, bersifat umum maupun khusus. Sejalan dengan makna kebijakan yang dikemukakan oleh United Nation tersebut di atas memberikan pengertian kebijakan, yaitu serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam satu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Bahwa kebijakan itu adalah serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seseorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan masalah tertentu. Berdasarkan pengertian tentang kebijakan yang telah diuraikan di atas maka dapat disimpulkan bahwasanya kebijakan dapat dilakukan secara umum, namun pada kenyataannya lebih sering dan secara luas dipergunakan dalam tindakan-tindakan atau perilaku pemerintah serta perilaku Negara pada umumnya yang lebih dikenal dengan sebutan kebijakan Negara atau kebijakan publik (*publik policy*).

Sedangkan pengertian kebijakan publik atau Negara itu sendiri juga didefinisikan berbeda oleh para ahli, seperti yang dikemukakan oleh Dye bahwa kebijakan Negara sebagai “*is whatever government choose to do or not to do*” (apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan). Lebih lanjut Dye, mengatakan bahwa bila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu harus ada tujuannya dan bersikap objektif serta meliputi semua tindakan pemerintah.¹³ Berdasarkan pengertian tentang kebijakan dan kebijakan publik yang telah diuraikan di atas, Islamy mengemukakan beberapa elemen penting tentang kebijakan Negara (*public policy*), yaitu: Bahwa kebijakan Negara itu dalam bentuk perdananya berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah. Kebijakan Negara itu tidak cukup hanya dinyatakan tetapi dilaksanakan dalam bentuk yang nyata.

¹³ Dye, Thomas R, “Understanding Public Policy” (Eleventh Edition, New Jersey: Pearson Prentice Hall., 2005).hal 23

Kebijakan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu perlu dilandasi dengan maksud dan tujuan tertentu. Kebijakan Negara harus ditujukan untuk kepentingan masyarakat.¹⁴

Kebijakan publik merupakan sebuah proses yang terus menerus, karena itu yang paling penting adalah siklus kebijakan. Siklus kebijakan meliputi formulasi, implementasi dan evaluasi kebijakan.¹⁵ Kebijakan yang telah diformulasikan atau dirumuskan bermaksud untuk mencapai tujuan tertentu. Dalam konteks ini dapat dimengerti, bahwa kebijakan tidak akan sukses, jika dalam pelaksanaannya tidak ada kaitannya dengan tujuan yang telah ditetapkan. Seringkali ada anggapan setelah kebijakan disahkan oleh pihak yang berwenang dengan sendirinya kebijakan itu akan dilaksanakan, dan hasil-hasilnya akan mendekati seperti yang diharapkan oleh pembuat kebijakan tersebut.

Masalah kebijakan adalah nilai, kebutuhan dan kesempatan yang belum terpenuhi, tetapi yang dapat diidentifikasi dan dicapai melakukan tindakan publik. Informasi mengenai sifat masalah dan potensi pemecahannya, seperti yang telah dijelaskan pada bab sebelumnya, dihasilkan melalui penerapan prosedur analisa kebijakan perumusan masalah. Perumusan masalah, sebagai salah satu tahap dalam proses penelitian di mana analisis meraba-raba untuk mencari definisi yang mungkin mengenai situasi problematis, tak disangkal merupakan aspek yang paling rumit tetapi paling sedikit difahami dalam analisa kebijakan. Proses perumusan masalah kebijakan tidak mengikuti aturan-aturan yang definitif, karena masalah kebijakan itu sendiri sedemikian kompleks. Karena itu, masalah kebijakan merupakan tahap paling kritis dalam analisa kebijakan, karena analisis lebih sering memecahkan masalah yang salah dari pada menemukan pemecahan yang salah atas masalah yang benar. Kesalahan

¹⁴ Islamy, M.Irfan, "Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan- an Negara" (Jakarta: Bumi Aksara., 2002). Hal 12

¹⁵ Wayne Parson, "Public Policy: An Introduction to The Theory and Practice of Policy Analysis," *Edward Elgar, UK.*, 1997.hal 24

fatal dalam analisa kebijakan adalah memecahkan rumusan masalah yang salah karena analisis dituntut untuk memecahkannya secara benar.¹⁶

Tahapan perumusan kebijakan merupakan tahap kritis dari sebuah proses kebijakan. Hal ini terkait dengan proses pemilihan alternatif kebijakan oleh pembuat kebijakan yang biasanya mempertimbangkan pengaruh langsung yang dapat dihasilkan dari pilihan alternatif utama tersebut. Proses ini biasanya akan mengekspresikan dan mengalokasikan kekuatan dan tarik-menarik di antara berbagai kepentingan sosial, politik, dan ekonomi. Tahap perumusan kebijakan melibatkan aktifitas identifikasi dan atau merajut seperangkat alternatif kebijakan untuk mengatasi sebuah permasalahan serta mempersempit seperangkat solusi tersebut sebagai persiapan dalam penentuan kebijakan akhir.¹⁷

Dengan mengutip pendapat dari Cochran dan Malone (1999), menurut Sidney perumusan kebijakan mencoba menjawab sejumlah pertanyaan, yaitu: apa rencana untuk menyelesaikan masalah? Apa yang menjadi tujuan dan prioritas? Pilihan apa yang tersedia untuk mencapai tujuan tersebut? Apa saja keuntungan dan kerugian dari setiap pilihan? Eksternalitas apa, baik positif maupun negatif yang terkait dengan setiap alternatif?¹⁸ Perumusan seperangkat alternatif akan melibatkan proses identifikasi terhadap berbagai pendekatan untuk menyelesaikan masalah; serta kemudian mengidentifikasi dan mendesain seperangkat perangkat kebijakan spesifik yang dapat mewakili setiap pendekatan.¹⁹ Tahap perumusan juga melibatkan proses penyusunan *draft* peraturan untuk setiap alternatif yang isinya mendeskripsikan mengenai sanksi, hibah, larangan, hak, serta mengartikulasikan kepada siapa atau kepada apa ketentuan tersebut akan berlaku dan memiliki dampak, dan lain-lain. Pernyataan itu juga didukung oleh pernyataan Jann dan Wegrich serta Anderson. Menurut Jann dan Wegrich, di dalam tahap perumusan kebijakan, permasalahan

¹⁶ Dunn William N, "Pengantar Analisis Kebijakan Publik .Yogyakarta: Hanindita Graha Widya.," n.d.

¹⁷ Sidney, "Perumusan Kebijakan Publik" (Amidjaya. Jakarta: BNSP, 2007). Hal 32 - 33

¹⁸ Sidney.

¹⁹ Sidney.

kebijakan, usulan proposal, dan tuntutan masyarakat ditransformasikan ke dalam sejumlah program pemerintah.

Perumusan kebijakan dan juga adopsi kebijakan akan meliputi definisi sasaran, yaitu apa yang akan dicapai melalui kebijakan serta pertimbangan-pertimbangan terhadap sejumlah alternatif yang berbeda. Perumusan kebijakan melibatkan proses pengembangan usulan akan tindakan yang terkait dan dapat diterima (biasa disebut dengan alternatif, proposal, atau pilihan) untuk menangani permasalahan publik. Perumusan kebijakan menurut Anderson tidak selamanya akan berakhir dengan dikeluarkannya sebagai sebuah produk peraturan perundang-undangan.²⁰ Namun, pada umumnya sebuah proposal kebijakan biasanya ditujukan untuk membawa perubahan mendasar terhadap kebijakan yang ada saat ini. Terkait permasalahan itu, terdapat sejumlah kriteria yang membantu dalam menentukan pemilihan terhadap alternatif kebijakan untuk dijadikan sebuah kebijakan, misalnya: kelayakannya, penerimaan secara politis, biaya, manfaat, dan lain sebagainya.²¹ Selain itu, akademisi juga memiliki peran penting sebagai penasehat kebijakan atau pemikir (*think tanks*). Perumus kebijakan perlu mempertimbangkan sejumlah hal yang dapat meningkatkan peluang berhasilnya proposal kebijakan yang dirumuskannya. Sejumlah hal tersebut adalah, model-model perumusan kebijakan, model system politik, model rasional komprehensif, model inkrementalis dan model penyelidikan campuran²².

Mengatasi sebuah permasalahan serta mempersempit seperangkat solusi tersebut sebagai persiapan dalam penentuan kebijakan akhir.²³ Menurut Sidney perumusan kebijakan mencoba menjawab sejumlah pertanyaan, yaitu: apa rencana untuk menyelesaikan masalah? Apa yang menjadi tujuan dan prioritas? Pilihan apa yang tersedia untuk mencapai tujuan tersebut? Apa saja keuntungan dan kerugian dari setiap pilihan? Eksternalitas apa,

²⁰ Anderson, James E., "Public Policy Making" (Boston: Houghton Mifflin, 1979). Hal 3-5

²¹ Sidney, "Perumusan Kebijakan Publik." (Amidjaya. Jakarta: BNSP, 2007). Hal 11-14

²² Anderson, James E., "Public Policy Making." Hal 27 - 29

²³ Sidney, "Perumusan Kebijakan Publik." (Amidjaya. Jakarta: BNSP, 2007). Hal 11-25

baik positif maupun negatif yang terkait dengan setiap alternatif? Perumusan seperangkat alternatif akan melibatkan proses identifikasi terhadap berbagai pendekatan untuk menyelesaikan masalah; serta kemudian mengidentifikasi dan mendesain seperangkat perangkat kebijakan spesifik yang dapat mewakili setiap pendekatan. Tahap perumusan juga melibatkan proses penyusunan *draft* peraturan untuk setiap alternatif yang isinya mendeskripsikan mengenai sanksi, hibah, larangan, hak, serta mengartikulasikan kepada siapa atau kepada apa ketentuan tersebut akan berlaku dan memiliki dampak, dan lain-lain. Pernyataan itu juga didukung oleh pernyataan Jann dan Wegrich serta Anderson. Menurut Jann dan Wegrich, di dalam tahap perumusan kebijakan, permasalahan kebijakan, usulan proposal, dan tuntutan masyarakat ditransformasikan ke dalam sejumlah program pemerintah.²⁴ Perumusan kebijakan dan juga adopsi kebijakan akan meliputi definisi sasaran, yaitu apa yang akan dicapai melalui kebijakan serta pertimbangan-pertimbangan terhadap sejumlah alternatif yang berbeda.

Perumusan kebijakan melibatkan proses pengembangan usulan akan tindakan yang terkait dan dapat diterima (biasa disebut dengan alternatif, proposal, atau pilihan) untuk menangani permasalahan publik. Perumusan kebijakan menurut Anderson tidak selamanya akan berakhir dengan dikeluarkannya sebagai sebuah produk peraturan perundang-undangan²⁵. Namun, pada umumnya sebuah proposal kebijakan biasanya ditujukan untuk membawa perubahan mendasar terhadap kebijakan yang ada saat ini. Terkait permasalahan itu, terdapat sejumlah kriteria yang membantu dalam menentukan pemilihan terhadap alternatif kebijakan untuk dijadikan sebuah kebijakan, misalnya: kelayakannya, penerimaan secara politis, biaya, manfaat, dan lain sebagainya²⁶. Selain itu, akademis juga memiliki peran penting sebagai penasehat kebijakan atau pemikir (*think tanks*). Pengetahuan dari para penasehat ini seringkali berpengaruh dalam proses perumusan

²⁴ Kai Wegrich Werner Jann, "4 Theories of the Policy Cycle," *Handbook of Public Policy Analysis* (Pp.43-62) Chapter: 4 Publisher: CRC Press, 2006. page 12-16;

²⁵ Anderson, James E., "Public Policy Making." Page 15-17

²⁶ Sidney, "Perumusan Kebijakan Publik." (Amidjaya. Jakarta: BNSP, 2007). Hal 21-23

kebijakan²⁷. Perumus kebijakan perlu mempertimbangkan sejumlah hal yang dapat meningkatkan peluang berhasilnya proposal kebijakan yang dirumuskannya. Sejumlah hal tersebut adalah, model-model perumusan kebijakan, model sistem-politik, model rasional komprehensif, model inkrementalis dan model penyelidikan campuran²⁸. Kebijakan Negara itu tidak cukup hanya dinyatakan tetapi dilaksanakan dalam bentuk yang nyata. Kebijakan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu perlu dilandasi dengan maksud dan tujuan tertentu. Kebijakan Negara harus ditujukan untuk kepentingan masyarakat²⁹.

Kebijakan publik merupakan sebuah proses yang terus menerus, karena itu yang paling penting adalah siklus kebijakan. Siklus kebijakan meliputi formulasi, implementasi dan evaluasi kebijakan³⁰. Kebijakan yang telah diformulasikan atau dirumuskan bermaksud untuk mencapai tujuan tertentu. Dalam konteks ini dapat dimengerti, bawa kebijakan tidak akan sukses, jika dalam pelaksanaannya tidak ada kaitannya dengan tujuan yang telah ditetapkan. Seringkali ada anggapan setelah kebijakan disahkan oleh pihak yang berwenang dengan sendirinya kebijakan itu akan dilaksanakan, dan hasil-hasilnya pun akan mendekati seperti yang diharapkan oleh pembuat kebijakan tersebut.

1.5.1.2 Teori Perlindungan Hukum

Dengan hadirnya hukum dalam kehidupan bermasyarakat, berguna untuk mengintegrasikan dan mengkoordinasikan kepentingan-kepentingan yang biasa bertentangan antara satu sama lain. Maka dari itu, hukum harus bisa mengintegrasikannya sehinggabenturan-benturan kepentingan itu dapat ditekan seminimal mungkin. Pengertian terminologi hukum dalam Bahasa Indonesia menurut KBBI adalah peraturan atau adat yang secara resmi dianggap mengikat, yang dikukuhkan oleh penguasa ataupun pemerintah, undang-undang, peraturan, dan sebagainya untuk mengatur pergaulan hidup masyarakat, patokan atau kaidah

²⁷ Werner Jann, "4 Theories of the Policy Cycle." Page 23-25

²⁸ Anderson, James E., "Public Policy Making." Hal 15-17

²⁹ Islamy, M.Irfan, "Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan- an Negara." Hal 21-26

³⁰ Parson, "Public Policy: An Introduction to The Theory and Practice of Policy Analysis."

tentang peristiwa alam tertentu, keputusan atau pertimbangan yang ditetapkan oleh hakim dalam pengadilan, atau vonis.

Dengan kata lain perlindungan hukum sebagai suatu gambaran dari fungsi hukum, yaitu konsep dimana hukum dapat memberikan suatu keadilan, ketertiban, kepastian, kemanfaatan dan kedamaian. Adapun pendapat yang dikutip dari beberapa ahli mengenai perlindungan hukum sebagai berikut :

Perlindungan hukum adalah adanya upaya melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan suatu Hak Asasi Manusia kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam rangka kepentingannya tersebut. Dengan hadirnya hukum dalam kehidupan bermasyarakat, berguna untuk mengintegrasikan dan mengkoordinasikan kepentingan-kepentingan yang biasa bertentangan antara satu sama lain. Maka dari itu, hukum harus bisa mengintegrasikannya sehinggabenturan-benturan kepentingan itu dapat ditekan seminimal mungkin. Pengertian terminologi hukum dalam Bahasa Indonesia menurut KBBI adalah peraturan atau adat yang secara resmi dianggap mengikat, yang dikukuhkan oleh penguasa ataupun pemerintah, undang-undang, peraturan, dan sebagainya untuk mengatur pergaulan hidup masyarakat, patokan atau kaidah tentang peristiwa alam tertentu, keputusan atau pertimbangan yang ditetapkan oleh hakim dalam pengadilan, atau vonis³¹.

Dengan kata lain perlindungan hukum sebagai suatu gambaran dari fungsi hukum, yaitu konsep dimana hukum dapat memberikan suatu keadilan, ketertiban, kepastian, kemanfaatan dan kedamaian. Adapun pendapat yang dikutip dari beberapa ahli mengenai perlindungan hukum sebagai berikut :

1. Menurut Satjito Rahardjo perlindungan hukum adalah adanya upaya melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan suatu Hak Asasi Manusia kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam rangka kepentingannya tersebut.
2. Menurut Setiono perlindungan hukum adalah tindakan atau upaya untuk melindungi masyarakat dari perbuatan sewenang-wenang oleh penguasa yang tidak sesuai dengan aturan hukum, untuk mewujudkan ketertiban dan

³¹ Tim penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, "Kamus Besar Bahasa Indonesia" (, Edisi kedua, cet. 1,(Jakarta: Balai Pustaka, 1991) Hal 595, n.d.).

ketentraman sehingga memungkinkan manusia untuk menikmati martabatnya sebagai manusia.

3. Menurut Muchsin perlindungan hukum adalah kegiatan untuk melindungi individu dengan menyasikan hubungan nilai-nilai ataukaidah - kaidah yang menjelma dalam sikap dan tindakan dalam menciptakan adanya ketertiban dalam pergaulan hidup antara sesama manusia.
4. Menurut Philipus M. Hadjon Selalu berkaitan dengan kekuasaan. Ada dua kekuasaan pemerintah dan kekuasaan ekonomi. Dalam hubungan dengan kekuasaan pemerintah, permasalahan perlindungan hukum bagi rakyat (yang diperintah), terhadap pemerintah (yang memerintah). Dalam hubungan dengan kekuasaan ekonomi, permasalahan perlindungan hukum adalah perlindungan bagi si lemah (ekonomi) terhadap si kuat (ekonomi), misalnya perlindungan bagi pekerja terhadap pengusaha ³².

Indonesia sebagai negara hukum berdasarkan pancasila haruslah memberikan perlindungan hukum terhadap warga masyarakatnya karena itu perlindungan hukum tersebut akan melahirkan pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia dalam wujudnya sebagai makhluk individu dan makhluk sosial dalam wadah negara kesatuan yang menjunjung tinggi semangat kekeluargaan demi mencapai kesejahteraan bersama. Keseluruhan peraturan yang tertulis dan tidak tertulis yang biasanya bersifat memaksa untuk kelakuan manusia dalam masyarakat negara serta antara negara yang berorientasi pada dua asas, yaitu keadilan dan daya guna, demi tata dan damai dalam masyarakat ³³ . Dalam kamus besar Bahasa Indonesia Perlindungan berasal dari kata lindung yang memiliki arti mengayomi, mencegah, mempertahankan, danmembentengi. Sedangkan Perlindungan berarti konservasi, pemeliharaan, penjagaan, asilun, dan bunker. Secara umum, perlindungan berarti mengayomi sesuatu dari hal-hal yang berbahaya, sesuatu itu bisa saja berupa kepentingan maupun benda atau barang. Selain itu perlindungan juga mengandung makna pengayoman yang diberikan oleh seseorang terhadap orang yang lebih lemah. Dengan demikian, perlindungan hukum dapat diartikan

³² Asri Wijayanti, "Hukum Ketenagakerjaan Pasca Reformasi" (Jakarta. Sinar Grafika,2009, hlm 10, n.d.).

³³ Syamsul Arifin, "Pengantar Hukum Indonesia" (Medan:Medan area University Press,2012,Hal 5-6., n.d.).

Perlindungan oleh hukum atau perlindungan dengan menggunakan pranata dan sarana hukum.

Namun dalam hukum Pengertian perlindungan hukum adalah Segala daya upaya yang dilakukan secara sadar oleh setiap orang maupun lembaga pemerintah, swasta yang bertujuan mengusahakan pengamanan, penguasaan dan pemenuhan kesejahteraan hidup sesuai dengan hak - hak asasi yang ada sebagaimana di atur dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia³⁴.

I.5.1.3 Bentuk & Sarana Perlindungan Hukum

Menurut R. La Porta dalam *Jurnal of Financial Economics*, bentuk perlindungan hukum yang diberikan oleh suatu negara memiliki dua sifat, yaitu bersifat pencegahan (*prohibited*) dan bersifat hukuman (*sanction*). Bentuk perlindungan hukum yang paling nyata adalah adanya institusi-institusi penegak hukum seperti pengadilan, kejaksaan, kepolisian, dan lembaga-lembaga penyelesaian sengketa diluar pengadilan (non-litigasi) lainnya.

Perlindungan yang di maksud dengan bersifat pencegahan (*prohibited*) yaitu membuat peraturan, Sedangkan Perlindungan yang di maksud bersifat hukuman (*sanction*) yaitu menegakkan peraturan.

Adapun tujuan serta cara pelaksanaannya antara lain sebagai berikut :

1. Membuat peraturan ;
2. Memberikan hak dan kewajiban;
3. Menjamin hak-hak pra subyek hukum.

Menegakkan peraturan Melalui :

1. Hukum administrasi negara yang berfungsi untuk mencegah terjadinya pelanggaran hak-hak dengan perizinan dan pengawasan.
2. Hukum pidana yang berfungsi untuk menanggulangi setiap pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan, dengan cara mengenakan sanksi hukum berupa sanksi pidana dan hukuman.
3. Hukum perdata yang berfungsi untuk memulihkan hak dengan membayar kompensasi atau ganti kerugian³⁵.

³⁴ Tesishukum.com, "Pengertian-Perlindungan-Hukum" (di akses pada Februari 2023, n.d.).

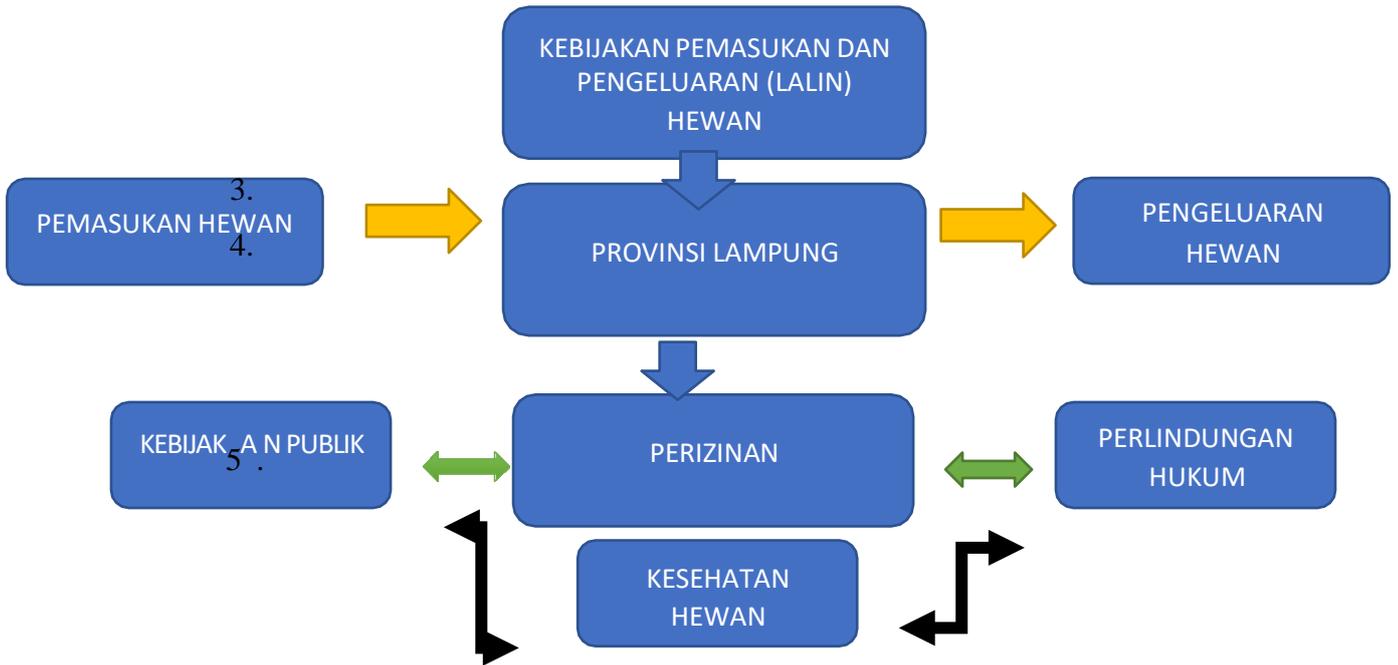
³⁵ Wahyu Sasongko, "Ketentuan-Ketentuan Pokok Hukum Perlindungan Konsumen," *Bandar Lampung: Universitas Lampung, 2007, Hal. 31, 2007.*

Pada perlindungan hukum di butuhkan suatu wadah atau tempat dalam pelaksanaannya yang sering di sebut dengan sarana perlindungan hukum. Sarana perlindungan hukum di bagi menjadi dua macam yaitu sebagai berikut:

1. Sarana Perlindungan Hukum Preventif, Pada perlindungan hukum preventif ini, subyek hukum diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Tujuannya adalah mencegah terjadinya sengketa. Perlindungan hukum preventif sangat besar artinya bagi tindak pemerintahan yang didasarkan pada kebebasanbertindak karena dengan adanya perlindungan hukum yang preventif pemerintah terdorong untuk bersifat hati-hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada diskresi. Di indonesia belum adapengaturan khusus mengenai perlindungan hukum preventif.
2. Sarana Perlindungan Hukum Represif, Perlindungan hukum yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Penanganan perlindungan hukum oleh Pengadilan Umum dan PeradilanAdministrasi di Indonesia termasuk kategori perlindungan hukum ini. Prinsip perlindungan hukum terhadap tindakan pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia karena menurut sejarah dari barat, lahirnya konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia diarahkan kepada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban masyarakat dan pemerintah. Prinsip kedua yang mendasari perlindungan hukum terhadap tindak pemerintahan adalah prinsip negara hukum. Dikaitkan dengan pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia mendapat tempat utama dan dapat dikaitkan dengan tujuan dari negara hukum³⁶.

³⁶ <http://suduthukum.com/2015>, "Perlindungan-Hukum" (html. di akses Februari 2023, n.d.).

I.6. Bagan Alur Pikir Penelitian



I.5.2 Kerangka Konseptual

I.5.2.1 Perizinan

Perizinan merupakan instrument kebijakan pemerintah untuk melakukan pengendalian atas eksternalitas negative yang mungkin ditimbulkan oleh aktivitas sosial maupun ekonomi. Hukum perizinan merupakan hukum publik yang pelaksanaannya dilakukan oleh pemerintah baik pemerintah pusat maupun di daerah sebagai aparatur penyelenggaraan negara mengingat hukum perizinan ini berkaitan dengan pemerintah maka mekanisme media dapat dikatakan bahwa hukum perizinan termasuk disiplin ilmu Hukum Administrasi Negara atau hukum Tata pemerintahan seperti yang kita ketahui pemerintah adalah sebagai pembinaan dan pengendalian dari masyarakat dan salah satu fungsi pemerintah di bidang pembinaan dan pengendalian izin adalah pemberian izin kepada masyarakat dan organisasi tertentu yang merupakan mekanisme pengendalian administratif yang harus dilakukan didalam praktek pemerintahan.

I.5.2.2 Pengawasan

Kata “Pengawasan” berasal dari kata “awas” berarti “penjagaan”. Istilah pengawasan dikenal dalam ilmu manajemen dengan ilmu administrasi, yaitu

sebagai salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan. Pengawasan dalam administrasi negara dimaksudkan untuk mengetahui apakah tujuan negara itu tercapai atau tidak. Pengawasan merupakan salah satu fungsi manajemen yang sangat krusial, sehingga berbagai ahli manajemen dalam memberikan pendapatnya tentang fungsi manajemen senantiasa menempatkan unsur pengawasan sebagai fungsi yang penting.

Pembangunan nasional adalah usaha peningkatan kualitas manusia dan masyarakat Indonesia yang dilakukan secara berkesinambungan, berlandaskan kapabilitas nasional, dengan memanfaatkan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi serta memperhatikan perkembangan global. Dalam implementasinya mengacu pada kepribadian bangsa dan nilai luhur yang universal untuk mewujudkan kehidupan bangsa yang berdaulat, mandiri, berkeadilan, sejahtera, maju serta kukuh kekuatan moral dan etikanya.

Kesemuanya pengawasan tersebut dilakukan untuk mengawasi jalannya pemerintahan dan pembangunan di mana obyeknya adalah pemerintah sebagai penyelenggara pemerintahan. Tujuan pengawasan sebagaimana disebutkan di dalam Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1983³⁷ adalah mendukung kelancaran dan ketepatan pelaksanaan pembangunan. Sedangkan sasaran dari pengawasan adalah:

1. Agar pelaksanaan tugas umum pemerintahan dilakukan secara tertib berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta berdasarkan sendi-sendi kewajaran penyelenggaraan pemerintahan agar tercapai daya guna dan hasil guna, serta tepat guna yang sebaik-baiknya.
2. Agar pelaksanaan pembangunan dilakukan sesuai dengan plan dan program Pemerintah serta peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga tercapai sasaran yang ditetapkan.
3. Agar hasil-hasil pembangunan dapat dinilai seberapa jauh untuk memberi umpan balik (*feedback*) berupa pendapat, kesimpulan, dan saran terhadap kebijaksanaan, perencanaan, pembinaan, serta pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan.

³⁷ Republik Indonesia, "Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 1983 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan," n.d.

4. Agar sejauh mungkin mencegah terjadinya pemborosan, kebocoran, dan deviasi dalam penggunaan wewenang, tenaga, uang dan perlengkapan milik negara, sehingga dapat terbina aparatur yang tertib, bersih, berhasil guna dan berdayaguna.

Ketentuan-ketentuan atau pengaturan-pengaturan yang merupakan produk penyelenggara administrasi negara adalah berupa ketetapan atau keputusan. Oleh karena itu, dapat dimaklumi, bahwa dalam proses perjalanan penyelenggaraan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan acap terdapat berbagai sampingan dalam bentuk menyembulnya bermacam benturan kepentingan dalam masyarakat. Untuk menghindari adanya benturan kepentingan antara masyarakat dan pemerintah, maka pemerintah dalam melaksanakan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan perlu diawasi, baik pengawasan terhadap jalannya pembangunan maupun pengawasan terhadap ketentuan-ketentuan atau pengaturan-pengaturan yang dikeluarkan oleh pemerintah sebagai penyelenggara administrasi negara.

Kesehatan hewan adalah segala urusan yang berkaitan dengan perlindungan sumber daya hewan, kesehatan masyarakat, dan lingkungan serta penjaminan keamanan produk hewan, kesejahteraan hewan, dan peningkatan akses pasar untuk mendukung kedaulatan, kemandirian, dan ketahanan pangan asal hewan³⁸. Kesehatan bisa dikaitkan sebuah kondisi atau pencapaian yang sangat di idamkan oleh makhluk hidup, khususnya pribadi manusia. Karena kondisi fisik seseorang dengan individu yang lainnya tidak selalu sama, kesehatan setiap orang juga akan berbeda, hewan sebagai makhluk hidup juga memerlukan suatu kondisi yang sehat. Tidak menutup kemungkinan hewan juga bisa terkena penyakit layaknya yang terjadi pada manusia.³⁹

Salah satu komponen yang diharapkan adalah Kesehatan merupakan hal yang cukup penting untuk keberlangsungan kehidupan makhluk hidup berakal maupun

³⁸ Republik Indonesia, "Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014, Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009, Dalam Undang-Undang Peternakan Dan Kesehatan Hewan 2014," n.d. ,pasal 1 ayat 2.

³⁹ Wery Indrawan, "Keragaman Memelihara Kesehatan Hewan Ternak," *Jurnal Online Mahasiswa*, no. vol. 2, (h 2014).hal 23-26

tidak berakal, namun kesehatan sering dihiraukan. Manusia merupakan makhluk hidup yang memiliki akal paling baik dibanding makhluk hidup lainnya. Kesehatan yang baik tidak selamanya dapat dialami makhluk hidup, namun pada kehidupan nyata manusia sering melupakan bahwa kesehatan penting untuk pertahankan. Kecenderungan manusia menyadari kesehatan itu penting umumnya saat gangguan kesehatan mulai menyerang. Pentingnya kesehatan makhluk hidup tidak hanya dialami oleh manusia. Hewan merupakan salah satu makhluk hidup yang membutuhkan kesehatan. Keterkaitan antara kesehatan manusia dan hewan yang cukup erat, Menyebabkan perlunya perhatian khusus manusia dan hewan hidup dalam satu lingkungan.

Undang-Undang No.41 Tahun 2014 atas perubahan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan di jelaskan bahwa negara bertanggung jawab untuk melindungi segenap bangsa indonesia melalui penyelenggaraan peternakan dan kesehatan hewan dengan mengamankan dan menjamin pemanfaatan dan pelestarian hewan untuk mewujudkan kedaulatan, kemandirian, serta ketahanan pangan dalam rangka menciptakan kesejahteraan dan kemakmuran seluruh rakyat Indonesia sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁴⁰ Undang-Undang No. 41 Tahun 2014 tentang peternakan dan kesehatan hewan Pasal 1 menjelaskan bahwa peternakan adalah segala urusan yang berkaitan dengan Sumber Daya Fisik, Benih, Bibit, Bakalan, Ternak Ruminansia indukan, Pakan, Alat Dan Mesin Peternakan, Budi Daya Ternak, Panen, Pascapanen, Pengelolaan, Pemasaran, Pengusaha, Pembiayaan, serta Sarana dan Prasarana.

I.7. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif.⁴¹ Penelitian hukum normatif adalah penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka, dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (statute approach). Dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (statute approach). Pendekatan

⁴⁰ Republik Indonesia, “Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014, Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009, Dalam Undang-Undang Peternakan Dan Kesehatan Hewan 2014.”

⁴¹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat, 1 ed. (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), 13..

perundang-undangan (statute approach) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang berkaitan dengan isu hukum yang sedang ditangani. Pada penelitian hukum normatif bahan pustaka sebagai data dasar yang dalam ilmu penelitian digolongkan sebagai data sekunder.⁴² Dua permasalahan yang telah dirumuskan setelah dilakukan pembahasan kemudian diuji menggunakan metode Regulatory Impact Assesment (RIA) dalam menelaah regulasi daerah dalam hal ini Peraturan Gubernur Lampung Lampung Nomer 40 Tahun 2020 merupakan penelitian yang mengungkapkan dan mengevaluasi beberapa variable penentu dalam menelaah regulasi daerah yang berkualitas.

⁴² Soekanto dan Mamudji, Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat, hal 24.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Perizinan

Pengertian Izin, Jenis dan Bentuk Perizinan

Perizinan merupakan instrument kebijakan pemerintah untuk melakukan pengendalian atas eksternalitas negative yang mungkin ditimbulkan oleh aktivitas sosial maupun ekonomi. Pada dasarnya pengertian izin mencakup suatu pengertian yang sangat kompleks yaitu berupa hal yang membolehkan seseorang atau badan hukum melakukan sesuatu hal yang menurut peraturan perundang-undangan harus memiliki izin. Terlebih dahulu, maka akan dapat diketahui dasar hukum dari izinnyatersebut.

Menurut sjahran Basah, mengatakan bahwa “izin” adalah perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal konkrit berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan⁴³. Pada umumnya pasal undang-undang yang bersangkutan berbunyi : “dilarang tanpa izin memasuki area/lokasi ini”. Selanjutnya larangan tersebut di ikuti dengan rincian daripada syarat-syarat, kriteria dan sebagainya yang perlu dipenuhi oleh pemohon untuk memperoleh dispensasi dari larangan tersebut, disertai dengan penetapan prosedur atau petunjuk pelaksanaan kepada pejabat-pejabat administrasi negara yang bersangkutan. Menurut Utrecht sebagaimana dikutip oleh H.R Ridwan “bilamana pembuat peraturan tidak diumumnya melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga memperkenankannya asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkret, maka perbuatan administrasi negara yang memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin (*verguning*)”. Kata perizinan kita dengar dan sepintas lalu, kata perizinan mengandung arti yang sederhana yaitu pemberian izin terhadap sesuatu yang berkaitan dengan aktivitas atau kegiatan, namun bila kita telusuri lebih jauh mengenai pengertian dari perizinan itu tidaklah semudah yang kita sebutkan tadi. Lalu apa sebenarnya perizinan tersebut. Perizinan adalah salah satu bentuk pelaksanaan fungsi peraturan dan bersifat pengendalian yang dimiliki

⁴³ Ridwan HR, “Hukum Administrasi Negara,” n.d.hal 207

oleh pemerintah terhadap kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat. Perizinan maksudnya dapat berbentuk pendaftaran, rekomendasi sertifikat, penentuan kuota dan izin untuk melaksanakan sesuatu usaha yang biasanya dimiliki atau diperoleh suatu organisasi perusahaan atau seseorang sebelum yang bersangkutan dapat melakukan suatu kegiatan atau tindakan yang dilakukan. Setelah kita memahami arti daripada perizinan maka timbul suatu pertanyaan apa yang dimaksud dengan hukum perizinan? Hukum perizinan yaitu ketentuan yang berkaitan dengan pemberian izin atau bentuk lain yang berkaitan dengan itu yang dikeluarkan oleh pemerintah sehingga dengan pemberian izin tersebut melahirkan hak bagi pemegang izin baik terhadap seseorang, badan hukum, organisasi, LSM, dan sebagainya untuk beraktivitas.

Hukum perizinan merupakan hukum publik yang pelaksanaannya dilakukan oleh pemerintah baik pemerintah pusat maupun di daerah sebagai aparatur penyelenggaraan negara mengingat hukum perizinan ini berkaitan dengan pemerintah maka mekanisme media dapat dikatakan bahwa hukum perizinan termasuk disiplin ilmu Hukum Administrasi Negara atau hukum Tata pemerintahan seperti yang kita ketahui pemerintah adalah sebagai pembinaan dan pengendalian dari masyarakat dan salah satu fungsi pemerintah di bidang pembinaan dan pengendalian izin adalah pemberian izin kepada masyarakat dan organisasi tertentu yang merupakan mekanisme pengendalian administratif yang harus dilakukan di dalam praktek pemerintahan. Menurut H.R Ridwan, bahwa izin tersebut dibaginya kedalam tiga bahagian bentuk perizinan (*vergunning*), yaitu :

Lisensi merupakan izin yang sebenarnya (*deiegenlyke*). Dasar pemikiran mengadakan penetapan yang merupakan lisensi ini adalah bahwa hal-hal yang diliputi oleh lisensi dibawah pengawasan pemerintah, untuk mengadakan penertiban.

Dispensasi adalah suatu pengecualian dari ketentuan hukum dalam hal mana pembuat undang-undang sebenarnya dalam prinsipnya tidak berniat mengadakan pengecualian.

Adapun bentuk izin adalah :

Bentuk izin secara tertulis ialah suatu bentuk perizinan yang diberikan oleh pemerintah oleh suatu instansi yang berwenang sesuai izin yang dimintakan, serta

penuangan pemberian izin diberikan dalam bentuk tertulis dan ditandatangani oleh pihak yang berwenang di instansi tersebut.

Bentuk izin secara lisan dapat ditemukan dalam hal pengeluaran pendapat dimuka umum. Bentuk izin dengan lisan pada dasarnya hanya dilakukan oleh suatu organisasi untuk melakukan aktivitasnya serta melaporkan aktivitasnya tersebut kepada instansi yang berwenang. Bentuk izin dengan lisan ini hanya berfungsi sebagai suatu bentuk pelaporan semata. Izin adalah tindakan atau perbuatan pemerintah yang bersegi satu untuk diterapkan pada peristiwa konkret menurut prosedur dan persyaratan tertentu/khusus. Dari persyaratan tersebut dapat diperoleh unsur-unsur perizinan yaitu ⁴⁴:

1. Instrument yuridis
2. Peraturan perundang-undangan
3. Organ pemerintah
4. Peristiwa konkret
5. Prosedur dan persyaratan

Untuk memperjelas unsur-unsur perizinan tersebut diatas, maka akan diuraikan sebagai berikut :

1. Instrument yuridis

Berkaitan dengan tugas negara, terdapat perbedaan antara tugas dari negara hukum klasik dan tugas negara hukum modern (terutama dalam melaksanakan tugasnya), perbedaan adalah sebagai berikut :

1.1. Negara hukum klasik

Tugas dan wewenang pemerintah untuk menjaga ketertiban dan keamanan merupakan tugas negara hukum klasik.

1.2. Negara hukum modern

Tugas dan wewenang pemerintah tidak hanya sekedar menjaga ketertiban dan keamanan tetapi juga mengupayakan kesejahteraan umum.

Dalam rangka melaksanakan tugas tersebut, pemerintah diberi wewenang dalam bidang pengaturan dengan instrumen yuridis untuk menghadapi peristiwa konkret. Instrument tersebut adalah dalam bentuk ketetapan (*beschikking*). *Beschikking* adalah instrument hukum utama dalam penyelenggaraan pemerintah. Salah satu

⁴⁴ Ridwan HR, "Hukum Administrasi Negara." UII Press, Cet ke 2, Yogyakarta, 2003, hlm 150.

bentuk ketetapan adalah izin. Sesuai dengan jenis-jenis *beschikking*, izin termasuk ketetapan konstitutif yang merupakan ketetapan yang menimbulkan hak baru untuk adreesat dalam izin tersebut. Izin disebut pula sebagai suatu ketetapan yang memperkenankan sesuatu yang sebelumnya tidak dibolehkan.

2. Peraturan perundang-undangan

Sebagai negara hukum, salah satu prinsipnya adalah pemerintahan yang berdasarkan peraturan perundang-undangan. Artinya setiap tindakan hukum pemerintah dalam menjalankan fungsi pengaturan dan fungsi pelayanan didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Pelaksanaan dan penegakan hukum positif perlu adanya wewenang, karena dengan wewenang dapat melahirkan suatu instrument yuridis yaitu ketetapan. Namun yang harus diperhatikan oleh pemerintah adalah izin yang diterbitkan harus berdasarkan wewenang yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Penerima kewenangan tersebut ialah pemerintah/organ pemerintah dari presiden (pemerintah negara tertinggi/pusat), sampai dengan lurah (pemerintahan negara paling dasar). Kewenangan pemerintah dalam menerbitkan izin bersifat bebas, artinya pemerintah diberi kewenangan memberikan pertimbangan tersebut didasarkan inisiatif sendiri. Pertimbangan tersebut didasarkan oleh Kondisi-kondisi dari pemohon yang dimungkinkan untuk dikeluarkan suatu izin. Konsekuensi yuridis yang mungkin timbul akibat dari penolakan atau pemberi izin dikaitkan dengan pembatasan perundang-undangan. Prosedur yang harus dilakukan pada saat dan sesudah keputusan diberikan baik penerimaan maupun penolakan pemberian izin.

3. Organ pemerintah

Organ Pemerintah adalah pihak yang memiliki kewenangan untuk mengeluarkan *beschikkin*, termasuk yang berbentuk sebagai izin. Dalam hal ini, organ pemerintah yang dimaksud adalah organ yang menjalankan urusan, yaitu ditingkat pusat (presiden sebagai administratur pusat) sampai pemerintah yang paling dasar (lurah sebagai administratur dasar). Akibat dari banyaknya organ pemerintah yang memiliki wewenang untuk menerbitkan izin, seringkali menghambat aktivitas dari pemohon izin. Hal tersebut dapat terjadi karena keputusan yang dibuat oleh organ pemerintah tersebut memakan waktu yang panjang, yang dapat saja merugikan

pemohon izin. Oleh karena itu dalam pelaksanaannya diperlukan deregulasi dan debirokratisasi dengan batasan-batasan tertentu.

Batasan-batasan tersebut adalah⁴⁵ :

1. Deregulasi dan debirokratisasi tersebut tidak menghilangkan esensidari sistem perizinan tersebut.
2. Deregulasi hanya diterapkan pada hal-hal yang bersifat teknis administratif dan finansial. Deregulasi dan debirokratisasi tidak menghilangkan ha-hal yang bersifat prinsip dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar perizinan.
3. Deregulasi dan debirokratisasi harus memperhatikan asas umum pemerintahan yang layak.

4. Peristiwa konkret

Sesuai dengan bentuk dan sifat dari *beschikking*, maka izin sebagai salah satu jenis dari *beschikking* memiliki sifat yang konkret, individual, final. Berdasarkan sifat dan bentuk izin, yang dimaksud dengan konkret atau peristiwa konkret adalah peristiwa yang terjadi pada waktu tertentu, orang tertentu dan fakta hukum tertentu. Dalam pelaksanaannya, peristiwa konkret yang dimohonkan izinnya adalah beragam (sesuai dengan perkembangan masyarakat). Selain itu dalam satu peristiwa konkret dapat diterbitkan atau diperlukan beberapa izin, berdasarkan proses dan prosedurnya tergantung dari kewenangan pemberi izin.

5. Prosedur dan persyaratan

Untuk mengajukan izin, pihak pemohon izin harus menempuh prosedur tertentu yang ditentukan organ pemerintah yang berkaitan dengan memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu yang ditentukan secara sepihak oleh organ pemerintah yang memiliki kewenangan memberi izin. Berkaitan dengan syarat-syarat memperoleh izin, izin memiliki sifat konstitutif dan kondisional, maksudnya adalah :

1. Konstitutif adalah terdapat perbuatan atau tingkah laku tertentu (perbuatan konkret) yang harus terlebih dahulu dipenuhi.
2. Kondisional adalah penilaian dari suatu peristiwa yang akan diterbitkan izin. Meskipun prosedur dan syarat permohonan izin dilakukan sepihak oleh

⁴⁵ Hendri Raharjo, *Hukum Perizinan*, Cet.1, h.8 (Yogyakarta : Pustaka Yustisia, 2009).hlm 34

pemerintah, dalam hal ini pemerintah harus menentukannya berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Pemberian izin oleh penguasa atau pemerintah terhadap pemohon izin berarti memberikan serta memperkenankan pemohon tersebut dalam melakukan tindakan tertentu. Secara umum perizinan itu sendiri merupakan perbuatan yang pada mulanya dilarang akan tetapi hal itu diperkenankan setelah memenuhi persyaratan yang sudah ditentukan. Bagi pemerintah sendiri perizinan mempunyai tujuan untuk melaksanakan peraturan untuk sedapat mungkin menjadikan sebagai peraturan yang sesuai dengan kenyataan nanti dilapangan, dan terhadap masyarakat pada dasarnya perizinan merupakan bentuk dari suatu kepastian hukum yang jelas terhadap sesuatu yang sebelumnya merupakan hal yang pada mulanya dilarang dan akhirnya diperkenankan.

Sedangkan mengenai tujuan perizinan tersebut dapat ditinjau melalui 2 sisi yaitu :

1. Dilihat dari sisi pemerintah sebagai pemberi izin, perizinan tersebut mempunyai tujuan sebagai berikut :
 - 1.1. Untuk dapat melaksanakan peraturan, apakah ketentuan yang ada didalam peraturan perundang-undangan tersebut telah sesuai dengan kenyataannya dilapangan.
 - 1.2. Perizinan yang diberikan oleh pemerintah secara tidak langsung telah menjadi sumber pendapatan terhadap daerah.
2. Dilihat dari sisi pemohon yang dalam hal ini yaitu masyarakat pada umumnya. Perizinan yang diberikan pada masyarakat bertujuan untuk,
 - 2.1. Untuk adanya kepastian hukum mengenai perizinan tersebut;
 - 2.2. Untuk dapat terhindar dari hal-hak yang nantinya akan menimbulkan masalah dikemudian hari;
 - 2.3. Perizinan juga merupakan suatu fasilitas bagi masyarakat.

Sebagai suatu instrumen yuridis pemerintah, izin yang dianggap ujung tombak instrumen hukum berfungsi:

2.2. Pengawasan

Kata “Pengawasan” berasal dari kata “awas” berarti “penjagaan”. Istilah pengawasan dikenal dalam ilmu manajemen dengan ilmu administrasi, yaitu sebagai salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan. Pengawasan dalam

administrasi negara dimaksudkan untuk mengetahui apakah tujuan negara itu tercapai atau tidak. Leonad D. White menyebutkan bahwa maksud pengawasan itu adalah:

1. Untuk menjamin bahwa kekuasaan itu digunakan untuk tujuan yang diperintah dan mendapat dukungan serta persetujuan dari rakyat.
2. Untuk memproteksi hak-hak asasi manusia (*human rights, mensenrechten, droit de l'home*) yang telah dijamin undang-undang dari pada tindakan penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*).

Jika membahas tentang pengawasan maka tidak terlepas dari apa yang diawasi dan siapa yang menjadi pengawas dari objek pengawasan tersebut. Objek pengawasan ini banyak macamnya, tergantung dari program atau kegiatan yang dilaksanakan. Secara garis besar objek pengawasan dapat dikelompokkan menjadi 4, yakni: a) Kuantitas dan kualitas program, yakni barang atau jasa yang dihasilkan oleh kegiatan atau program tersebut. b) Biaya program, dengan menggunakan 3 macam standar, yakni modal yang dipakai, pendapatan yang diperoleh, dan harga program. c) Pelaksanaan program, yaitu pengawasan terhadap waktu pelaksanaan, tempat pelaksanaan, dan proses pelaksanaan, apakah sesuai dengan yang telah ditetapkan dalam perencanaan. d) Hal-ihwal yang bersifat khusus, yaitu pengawasan yang ditujukan kepada hal-hal khusus yang ditetapkan oleh pimpinan atau manajer.

Pengawasan adalah sebagai suatu usaha sistematis oleh manajemen untuk membandingkan kinerja standar, rencana, atau tujuan yang telah ditentukan terlebih dahulu untuk menentukan apakah kinerja sejalan dengan standar tersebut dan untuk mengambil tindakan penyembuhan yang diperlukan guna melihat bahwa sumber daya manusia digunakan dengan seefektif dan seefisien mungkin di dalam mencapai tujuan.

Pengawasan merupakan salah satu fungsi manajemen yang sangat krusial, sehingga berbagai ahli manajemen dalam memberikan pendapatnya tentang fungsi manajemen senantiasa menempatkan unsur pengawasan sebagai fungsi yang penting. Kasus-kasus yang terjadi dalam jamak organisasi adalah tidak diselesaikannya suatu penugasan, tidak ditepatinya masa dalam penyelesaian suatu anggaran yang berlebihan dan kegiatan-kegiatan lain yang menyimpang dari rencana. Begitu signifikannya pengawasan dalam suatu organisasi sehingga

keberhasilan atawa kinerja suatu organisasi menjadi ukuran sampai dimana pelaksanaan pengawasan terhadap organisasi tersebut. Bahkan dalam praktek manajemen modern pengawasan tidak dapat lagi dipisahkan dengan fungsi-fungsi manajemen lainnya. Pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai. Melalui pengawasan diharapkan dapat membantu melaksanakan beleid yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien. Bahkan, melalui pengawasan tercipta suatu aktivitas dengan penentuan atau evaluasi mengenai sejauh mana pelaksanaan kerja sudah dilaksanakan. Pengawasan juga dapat mendeteksi sejauh mana kebijakan dijalankan dan sampai sejauh mana penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan kerja tersebut⁴⁶.

2.1.1 Unsur-Unsur Pengawasan

Adapun untuk tindakan pengawasan tersebut, maka setidaknya-tidaknya diperlukan unsur-unsur sebagai berikut:

1. Adanya kewenangan yang jelas, yang dimiliki oleh aparat pengawas.
2. Adanya suatu rencana yang mantap sebagai alat penguji terhadap pelaksanaan suatu tugas yang akan diawasi.
3. Tindakan pengawasan dapat dilakukan terhadap suatu proses kegiatan yang sedang berjalan maupun terhadap hasil yang dicapai dari kegiatan tersebut.
4. Tindakan pengawasan berakhir dengan disusunnya evaluasi akhir terhadap kegiatan yang dilaksanakan serta pencocokan hasil yang dicapai dengan rencana sebagai tolok ukurnya.
5. Untuk selanjutnya tindakan pengawasan akan diteruskan dengan tindak lanjut baik secara administratif maupun secara yuridis.

2.1.2 Fungsi-Fungsi Pengawasan

Adapun untuk fungsi-fungsi pengawasan antara lain⁴⁷:

1. Mengevaluasi keberhasilan dan pencapaian serta target sesuai dengan indikator yang ditetapkan.

⁴⁶ Maringan Masry Simbolon, *Dasar-Dasar Administrasi Dan Manajemen* (Jakarta: Ghalia, 2004).Hlm 23

⁴⁷ Ernie Tisnawati, *Pengantar Manajemen* (Prenada Media Jakarta., 2005).Hlm 42

2. Mengambil langkah klarifikasi dan koreksi atas penyimpangan yang mungkin ditemukan.
3. Melakukan berbagai alternatif solusi atas berbagai masalah yang terkait dengan pencapaian perusahaan.

Sedangkan menurut Maringan Simbolon fungsi-fungsi pengawasan adalah⁴⁸:

1. Mempertebal rasa tanggung jawab terhadap pejabat yang diberi tugas dan wewenang dalam menjalankan pekerjaan;
2. Mendidik para pejabat supaya mereka menjalankan pekerjaan sesuai dengan prosedur yang sudah ditentukan;
3. Untuk mencegah terjadinya penyimpangan, penyelewengan, kelalaian dan kelemahan supaya tidak terjadi kerugian yang tidak diinginkan;
4. Untuk memperbaiki kesalahan dan penyelewengan, agar pelaksanaan pekerjaan tidak mengalami hambatan dan pemborosan-pemborosan.

2.1.3. Macam-Macam Pengawasan

Tentang hal bentuk-bentuk pengawasan itu sendiri ada 4 macam, yakni:

1. Pengawasan Intern dan Ekstern

Pengawasan intern adalah pengawasan yang dilakukan oleh orang atau badan yang ada di dalam lingkungan unit organisasi yang bersangkutan.” Pengawasan dalam bentuk ini dapat dilakukan dengan cara pengawasan atasan langsung atau pengawasan melekat (*built in control*) maupun pengawasan yang dilakukan secara rutin oleh inspektorat jenderal pada setiap kementerian dan inspektorat wilayah untuk setiap daerah yang ada di Indonesia, dengan menempatkannya di bawah pengawasan Kementerian Dalam Negeri.

2. Pengawasan Preventif dan Represif

Pengawasan preventif lebih dimaksudkan sebagai, “pengawasan yang dilakukan terhadap suatu kegiatan sebelum kegiatan itu dilaksanakan, sehingga dapat mencegah terjadinya penyimpangan.” Lazimnya, pengawasan ini dilakukan pemerintah dengan maksud untuk menghindari adanya penyimpangan pelaksanaan keuangan negara yang akan membebankan dan merugikan negara lebih besar. Di samping itu, pengawasan ini juga dimaksudkan agar sistem pelaksanaan anggaran dapat berjalan sebagaimana yang dikehendaki.

⁴⁸ Simbolon, *Dasar-Dasar Administrasi Dan Manajemen*.Hlm 34

Pengawasan preventif akan lebih berfaedah dan bermakna jika dilakukan oleh atasan langsung, sehingga penyimpangan yang kemungkinan dilakukan akan terdeteksi lebih awal.

Di sisi lain, pengawasan represif adalah “pengawasan yang dilakukan terhadap suatu kegiatan setelah kegiatan itu dilakukan.” Pengawasan model ini lazimnya dilakukan pada akhir tahun anggaran, di mana anggaran yang telah ditentukan kemudian disampaikan laporannya. Setelah itu, dilakukan pemeriksaan dan pengawasannya untuk mengetahui kemungkinan terjadinya penyimpangan.

3. Pengawasan Aktif dan Pasif

Pengawasan dekat (aktif) dilakukan sebagai bentuk “pengawasan yang dilaksanakan di tempat kegiatan yang bersangkutan.” Hal ini berbeda dengan pengawasan jauh (pasif) yang melakukan pengawasan melalui “penelitian dan pengujian terhadap surat-surat pertanggung jawaban yang disertai dengan bukti-bukti penerimaan dan pengeluaran.”

4. Pengawasan kebenaran formil menurut hak (*rechtmaticheid*) dan pemeriksaan kebenaran materiil mengenai maksud tujuan pengeluaran (*doelmatigheid*).

Pengawasan berdasarkan pemeriksaan kebenaran formil menurut hak (*rechtmaticheid*) adalah “pemeriksaan terhadap pengeluaran apakah telah sesuai dengan regulasi, tidak kedaluwarsa, dan hak itu terbukti kebenarannya.”

Sementara itu, pemeriksaan kebenaran materiil mengenai maksud tujuan pengeluaran (*doelmatigheid*) adalah “pemeriksaan terhadap pengeluaran apakah telah memenuhi prinsip ekonomi, yaitu pengeluaran tersebut diperlukan dan beban biaya yang serendah mungkin.”

Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan negara, pengawasan ditujukan untuk menghindari terjadinya “korupsi, penyelewengan, dan pemborosan anggaran negara yang tertuju pada aparatur atau pegawai negeri.” Dengan dijalankannya pengawasan tersebut diharapkan pengelolaan dan pertanggungjawaban anggaran dan kebijakan negara dapat berjalan sebagaimana direncanakan. Mengenai macam-macam pengawasan yang dikenal di Indonesia adalah :

1. Pengawasan fungsional, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh aparatur pemerintah yang tugas pokoknya melakukan pengawasan, seperti BPK, BPKP, Itjen dan Itwilprop atau Itwilkab;

2. Pengawasan legislatif, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh Lembaga Perwakilan Rakyat baik di Pusat maupun di Daerah;
3. Pengawasan melekat, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh setiap pimpinan terhadap bawahan dan satuan kerja yang dipimpinnya;
4. Pengawasan masyarakat, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat, seperti yang dilakukan oleh media massa, Lembaga Swadaya Masyarakat, dan sebagainya.

2.1.3 Pemerintah Sebagai Obyek Pengawasan

Tujuan pembangunan nasional sebagaimana ditandaskan di dalam Pembukaan (*preamble*) Undang-Undang Dasar 1945 diejawantahkan melalui pelaksanaan penyelenggaraan negara yang berkedaulatan rakyat jua demokratis dengan mengutamakan persatuan dan kesatuan bangsa, berdasarkan Pancasila serta Undang-Undang Dasar 1945. Penyelenggaraan negara diimplementasikan via pembangunan nasional dalam segala aspek kehidupan bangsa oleh penyelenggara negara dan penyelenggara pemerintahan, yaitu lembaga-lembaga tinggi negara bersama-sama segenap rakyat Indonesia di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pembangunan nasional adalah usaha peningkatan kualitas manusia dan masyarakat Indonesia yang dilakukan secara berkesinambungan, berlandaskan kapabilitas nasional, dengan memanfaatkan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi serta memperhatikan perkembangan global. Dalam implementasinya mengacu pada kepribadian bangsa dan nilai luhur yang universal untuk mewujudkan kehidupan bangsa yang berdaulat, mandiri, berkeadilan, sejahtera, maju serta kukuh kekuatan moral dan etikanya.

Dalam ikhtiar mencapai tujuan sebagaimana dimaksud di atas, pemerintah sebagai penyelenggara pemerintahan dan pembangunan tidak terlepas dari pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat. Pengawasan tersebut, dan sebagainya. Sehubungan dengan ihwal tersebut, di Indonesia terdapat berbagai pengawasan, baik yang dilakukan oleh intern Pemerintah maupun oleh lembaga-lembaga lain. Kesemuanya pengawasan tersebut dilakukan untuk mengawasi jalannya pemerintahan dan pembangunan di mana obyeknya adalah pemerintah sebagai

penyelenggara pemerintahan. Tujuan pengawasan sebagaimana disebutkan di dalam Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1983⁴⁹ adalah mendukung kelancaran dan ketepatan pelaksanaan pembangunan. Sedangkan sasaran dari pengawasan adalah:

1. Agar pelaksanaan tugas umum pemerintahan dilakukan secara tertib berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta berdasarkan sendi-sendi kewajaran penyelenggaraan pemerintahan agar tercapai daya guna dan hasil guna, serta tepat guna yang sebaik-baiknya.
2. Agar pelaksanaan pembangunan dilakukan sesuai dengan plan dan program Pemerintah serta peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga tercapai sasaran yang ditetapkan.
3. Agar hasil-hasil pembangunan dapat dinilai seberapa jauh untuk memberi umpan balik (*feedback*) berupa pendapat, kesimpulan, dan saran terhadap kebijaksanaan, perencanaan, pembinaan, serta pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan.
4. Agar sejauh mungkin mencegah terjadinya pemborosan, kebocoran, dan deviasi dalam penggunaan wewenang, tenaga, uang dan perlengkapan milik negara, sehingga dapat terbina aparatur yang tertib, bersih, berhasil guna dan berdayaguna.

Dalam relevansinya dengan pemerintah sebagai obyek pengawasan ditinjau dari hukum administrasi negara (*administrative law, bestuursrecht, verwaltung recht*), lantaran pemerintah di dalam melaksanakan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan berwenang mengeluarkan berbagai macam ketentuan atau pengaturan dalam berbagai segi kehidupan masyarakat.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945, pelaksanaan penyelenggaraan negara dilakukan oleh lembaga-lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Atas kausa itu, di dalam pelaksanaan penyelenggaraan negara, hati nurani rakyat menghendaki adanya penyelenggara negara yang mampu menjalankan fungsi dan tugasnya secara sungguh-sungguh serta penuh tanggung jawab agar reformasi pembangunan dapat berdaya guna juga berhasil guna. Dengan demikian, para penyelenggara

⁴⁹ Republik Indonesia, "Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 1983 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan," n.d.

negara dalam menjalankan fungsi dan tugasnya tersebut, penyelenggara harus jujur, adil, terbuka dan terpercaya serta mampu membebaskan diri dari praktek korupsi, kolusi juga nepotisme.

Ketentuan-ketentuan atau pengaturan-pengaturan yang merupakan produk penyelenggara administrasi negara adalah berupa ketetapan atau keputusan. Oleh karena itu, dapat dimaklumi, bahwa dalam proses perjalanan penyelenggaraan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan acap terdapat berbagai penyimpangan dalam bentuk menyembulnya bermacam benturan kepentingan dalam masyarakat. Untuk menghindari adanya benturan kepentingan antara masyarakat dan pemerintah, maka pemerintah dalam melaksanakan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan perlu diawasi, baik pengawasan terhadap jalannya pembangunan maupun pengawasan terhadap ketentuan-ketentuan atau pengaturan-pengaturan yang dikeluarkan oleh pemerintah sebagai penyelenggara administrasi negara.

Kesehatan hewan adalah segala urusan yang berkaitan dengan perlindungan sumber daya hewan, kesehatan masyarakat, dan lingkungan serta penjaminan keamanan produk hewan, kesejahteraan hewan, dan peningkatan akses pasar untuk mendukung kedaulatan, kemandirian, dan ketahanan pangan asal hewan⁵⁰. Kesehatan bisa dikaitkan sebuah kondisi atau pencapaian yang sangat di idamkan oleh makhluk hidup, khususnya pribadi manusia. Karena kondisi fisik seseorang dengan individu yang lainnya tidak selalu sama, kesehatan setiap orang juga akan berbeda, hewan sebagai makhluk hidup juga memerlukan suatu kondisi yang sehat. Tidak menutup kemungkinan hewan juga bisa terkena penyakit layaknya yang terjadi pada manusia.⁵¹

Salah satu komponen yang diharapkan adalah Kesehatan merupakan hal yang cukup penting untuk keberlangsungan kehidupan makhluk hidup berakal maupun tidak berakal, namun kesehatan sering dihiraukan. Manusia merupakan makhluk

⁵⁰ Republik Indonesia, "Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014, Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009, Dalam Undang-Undang Peternakan Dan Kesehatan Hewan 2014," n.d. ,pasal 1 ayat 2.

⁵¹ Wery Indrawan, "Keragaman Memelihara Kesehatan Hewan Ternak," *Jurnal Online Mahasiswa*, no. vol. 2, (h 2014).Hlm 21

hidup yang memiliki akal paling baik dibanding makhluk hidup lainnya. Kesehatan yang baik tidak selamanya dapat dialami makhluk hidup, namun pada kehidupan nyata manusia sering melupakan bahwa kesehatan penting untuk pertahankan. Kecenderungan manusia menyadari kesehatan itu penting umumnya saat gangguan kesehatan mulai menyerang. Pentingnya kesehatan makhluk hidup tidak hanya dialami oleh manusia. Hewan merupakan salah satu makhluk hidup yang membutuhkan kesehatan. Keterkaitan antara kesehatan manusia dan hewan yang cukup erat, Menyebabkan perlunya perhatian khusus manusia dan hewan hidup dalam satu lingkungan.

Undang-Undang No.41 Tahun 2014 atas perubahan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan di jelaskan bahwa negara bertanggung jawab untuk melindungi segenap bangsa indonesia melalui penyelenggaraan peternakan dan kesehatan hewan dengan mengamankan dan menjamin pemanfaatan dan pelestarian hewan untuk mewujudkan kedaulatan, kemandirian, serta ketahanan pangan dalam rangka menciptakan kesejahteraan dan kemakmuran seluruh rakyat Indonesia sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁵² Undang-Undang No. 41 Tahun 2014 tentang peternakan dan kesehatan hewan Pasal 1 menjelaskan bahwa peternakan adalah segala urusan yang berkaitan dengan Sumber Daya Fisik, Benih, Bibit, Bakalan, Ternak Ruminansia indukan, Pakan, Alat Dan Mesin Peternakan, Budi Daya Ternak, Panen, Pascapanen, Pengelolaan, Pemasaran, Pengusaha, Pembiayaan, serta Sarana dan Prasarana.

Kesehatan masyarakat veteriner adalah segala urusan yang berhubungan dengan hewan dan produk hewan yang secara langsung dan tidak langsung memengaruhi kesehatan manusia. Masalah ini yang sering dihiraukan masyarakat akan bahaya kesehatan yang dapat ditimbulkan oleh kesehatan hewan yang dapat mempengaruhi kesehatan manusia, sedangkan pada saat ini banyak bermunculan berbagai gangguan kesehatan hewan yang mempengaruhi kesehatan manusia, maupun gangguan kesehatan hewan yang dipengaruhi oleh manusia, sehingga penting untuk menjaga

⁵² Republik Indonesia, “Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014, Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009, Dalam Undang-Undang Peternakan Dan Kesehatan Hewan 2014.”

kesehatan hewan yang dapat dilakukan sendiri atau menggunakan bantuan jasa medik kesehatan hewan. Kesehatan hewan merupakan hal yang penting untuk diketahui terutama pada masyarakat umum yang secara spesifik belum memahami secara jelas tentang peraturan yang sudah dikeluarkan pemerintah. Kesehatan hewan adalah segala urusan yang berkaitan dengan perawatan hewan, pengobatan hewan, pelayanan kesehatan hewan, pengendalian dan penanggulangan penyakit hewan, penolakan penyakit, medik reproduksi, medik konservasi, obat hewan dan peralatan kesehatan hewan, serta keamanan pakan.

Selain itu, pangan asal hewan juga berpotensi bahaya karena merupakan salah satu media pembawa bibit penyakit *zoonosis* dan penyakit lainnya. Penyakit *zoonosis* merupakan penyakit yang ditularkan hewan kepada manusia bisa melalui sentuhan langsung dan tidak langsung, jenis-jenis *zoonosis* yang terdapat pada hewan yaitu :

Tuberculosis seperti sapi, kambing, hewan liar penularan melalui susu dan daging, Brucellosis seperti sapi, penularannya melalui susu, Salmonellosis seperti sapi, unggas, peliharaan, kuda penularannya melalui susu dan daging⁵³.

Walaupun telah ada aturan mengenai jaminan keamanan produk hewan termasuk di dalamnya daging sapi, ternyata daging sapi potong yang dijual bebas di pasaran tidak sepenuhnya layak untuk dikonsumsi. Karena masih ada kecurangan-kecurangan yang terjadi pada peredarannya. Terlaksananya peraturan perlu adanya pengawasan dan pengendalian terhadap kesehatan hewan. Kesehatan hewan bukan hanya melakukan tindakan, tetapi penanggulangan terhadap hewan ternak yang terserang penyakit yang berbahaya bagi kesehatan hewan lainnya. Untuk mencapai tujuan tersebut pemerintah pusat maupun daerah perlu mengambil kebijakan diantaranya adalah optimalisasi fungsi peternakan, perlu mengambil kebijakan bidang peternakan, dan optimalisasi sistem industri peternakan.

Undang-Undang No 41 Tahun 2014 mengenai peternakan dan kesehatan yang dikeluarkan oleh pemerintah untuk membantu para aparat atau Dinas Peternakan dalam hal ini memiliki wewenang dalam menertibkan segala peraturan yang awalnya tidak memiliki kekuatan hukum membuat Dinas Peternakan sulit dalam melaksanakan tugasnya, akibat para peternak belum memahami aturan yang telah

⁵³ Indrawa Tri Budhi Mardianti, "Zoonosis Yang Ditularkan Melalui Pangan," *Balai Penelitian Veteriner Bogor Wartazoa*, n.d.

dikeluarkan oleh pemerintah, maka dari itu Dinas peternakan melaksanakan aturan yang telah ada. Adanya peraturan bisa merealisasi peternakan lebih baik dan memberikan jaminan kesehatan hewan ternak sesuai dengan undang-undang.

2.3. Perizinan sebagai instrument perlindungan hukum

Di dalam kamus istilah hukum, berizin (*vergunning*) dijelaskan sebagai perkenaan/izin dari pemerintah yang disyaratkan untuk perbuatan yang pada umumnya memerlukan pengawasan khusus, tetapi yang pada umumnya tidaklah dianggap sebagai hal-hal yang sama sekali tidak dikehendaki. Ateng Syafrudin mengatakan bahwa izin bertujuan menghilangkan halangan, hal yang dilarang jadi boleh. Sementara itu menurut Sjahran Basah, izin adalah perbuatan hukum administrasi negara yang mengaplikasikan peraturan dalam hal konkreto berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan⁵⁴. Selanjutnya Bagir Manan mengatakan bahwa izin dalam arti luas berarti suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk memperbolehkan melakukan tindakan atau perbuatan tertentu yang secara umum dilanggar. N.M Spelt dan J.B.J.M ten Berge pengertian izin dalam arti luas dan arti sempit, yaitu sebagai berikut⁵⁵: Izin dalam arti luas adalah suatu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi. Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengendalikan tingkah laku warga. Sedangkan izin dalam arti sempit adalah pengikatan-pengikatan pada suatu peraturan izin pada umumnya didasarkan pada keinginan pembuat undang-undang untuk mencapai suatu tatanan tertentu atau menghalangi keadaan-keadaan yang buruk. Tujuannya ialah mengatur tindakan-tindakan yang oleh pembuat undang-undang tidak seluruhnya dianggap tercela, namun dimana ia menginginkan dapat melakukan pengawasan sekedarnya.

Dari pengertian ini ada beberapa unsur dalam perizinan, yaitu: *pertama*, instrument yuridis; *kedua*, peraturan perundang-undangan; *ketiga*; organ pemerintah; keempat, peristiwa konkret; *kelima*, prosedur dan persyaratan. Adapun tujuan perizinan, hal

⁵⁴ Ridwan HR, "Hukum Administrasi Negara." UII Press, Cetakan Kedua, Yogyakarta, 2003, Hlm 152

⁵⁵ Ridwan HR. *Ibid*, hlm.153

ini tergantung pada kenyataan konkret yang dihadapi. Meskipun demikian, secara umum dapatlah disebutkan sebagai berikut:⁵⁶

1. Keinginan mengarahkan (mengendalikan) aktivitas-aktivitas tertentu.
2. Mencegah bahaya bagi lingkungan.
3. Keinginan melindungi objek-objek tertentu.
4. Hendak membagi benda-benda yang sedikit.
5. Pengarahan, dengan menyeleksi orang-orang dan aktivitas, dimana pengurus harus memenuhi syarat tertentu.

2.3.1. Penegakan Hukum Perizinan

Dalam suatu negara hukum, pengawasan terhadap tindakan pemerintahan dimaksudkan agar pemerintah dalam menjalankan aktivitasnya sesuai dengan norma-norma hukum, sebagai suatu upaya preventif, dan juga dimaksudkan untuk mengembalikan pada situasi sebelum terjadinya pelanggaran norma-norma hukum, sebagai upaya represif. Di samping itu, yang terpenting adalah bahwa pengawasan ini diupayakan dalam rangka memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat. Sarana penegakan hukum itu di samping pengawasan adalah sanksi. Sanksi merupakan bagian penting dalam setiap peraturan perundang-undangan. Sanksi biasanya diletakkan pada bagian akhir setiap peraturan yang dalam bahasa latin dapat disebut *in cauda venenum*, artinya di ujung suatu kaidah hukum terdapat sanksi. Arti sanksi adalah reaksi tentang tingkah laku, dibolehkan atau tidak dibolehkan atau reaksi terhadap pelanggaran norma, menjaga keseimbangannya dalam kehidupan masyarakat⁵⁷. Dalam Hukum Administrasi Negara dikenal beberapa macam sanksi, yaitu⁵⁸:

1. Bestururdwang;
2. Penarikan kembali keputusan (ketetapan) yang menguntungkan;
3. Pengenaan denda administratif ;
4. Pengenaan uang paksa oleh pemerintah (*dwangsom*).

⁵⁶ Ridwan HR. Hukum Administrasi Negara. Jakarta Raja Grafindo Persada, 2006. Hlm 46-47

⁵⁷ A.W Widjaja, *Etika Administrasi Negara*, Cetakan Kedua, Jakarta, 1999, (hlm 21: Bumi Aksara, n.d.). Hlm 23

⁵⁸ Philipus M. Hadjon, et.all, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1993).Hlm 6-8

Dwangsom dapat diraikan sebagai tindakan-tindakan yang nyata dari penguasa guna mengakhiri suatu keadaan yang dilarang oleh suatu kaidah hukum administrasi atau (bila masih) melakukan apa yang seharusnya ditinggalkan oleh para warga karena bertentangan dengan undang-undang.

Pengenaan denda administratif dimaksudkan untuk menambah hukuman yang pasti, terutama denda administrasi yang terdapat dalam hukum pajak. Pembuat undang-undang dapat memberikan wewenang kepada organ pemerintah untuk menjatuhkan hukuman yang berupa denda terhadap seseorang yang telah melakukan pelanggaran peraturan perundang-undangan⁵⁹

Kegunaan sanksi adalah sebagai berikut⁶⁰ :

1. Penguatan perbuatan secara norma
2. Alat pemaksa bertindak sesuai dengan norma
3. Untuk menghukum perbuatan/tindakan dianggap tidak sesuai dengan norma
4. Merupakan ancaman hukuman terhadap pelanggaran norma.

2.4. Kesehatan Ternak dalam mendorong Ekonomi Masyarakat

Pangan merupakan kebutuhan dasar yang paling utama dalam pemenuhan hak asasi setiap individu. Ketahanan pangan melalui penyediaan pangan hewani sesuai dengan meningkatnya kesadaran terhadap pentingnya gizi, dan meningkatnya daya beli masyarakat. Jumlah anggota rumah tangga akan mempengaruhi keputusan dalam mengkonsumsi pangan asal hewani. Semakin banyak anggota keluarga akan semakin meningkat kebutuhan pangan. Kondisi ini dapat diukur pada berbagai tingkat penghasilan, baik secara kelompok maupun individu, komunitas, wilayah, dan juga nasional⁶¹. Permintaan masyarakat terhadap produk peternakan sangat besar, terutama pangan hewani asal daging sapi. Dengan demikian, pengembangan usaha ternak sapi potong memiliki potensi untuk ditingkatkan jumlah pemeliharaannya⁶². Usaha ternak sapi potong sebagai bagian dari reorientasi pembangunan peternakan, dan sebagai paradigma baru yang perlu diperkuat

⁵⁹ Ridwan HR, "Hukum Administrasi Negara." Jakarta Raja Grafindo Persada, 2006. Hlm 46

⁶⁰ A.W Widjaja, *Etika Administrasi Negara*, Cetakan kedua, Jakarta, 1999, Hlm 21

⁶¹ Syahyuti, Sunarsih, Wahyuni S, Sejati WK, Aziz M, *Kedaulatan Pangan Sebagai Basis Untuk Mewujudkan Ketahanan Pangan Nasional*, Forum Penelitian Agro Ekonomi, n.d.

⁶² Diwanto K, S, Rusdiana dan B, Wibowo, *Pengembangan Agribisnis Sapi Potong Dalam Suatu Sistem Usahatani Kelapa Terpadu*. (Wartazoa 20(1):29-40., n.d.).

perekonomiannya. Oleh karena itu, perludirancang strategi dan kebijakan yang komprehensif, sistematis dan terintegrasi dengan unit usaha lain yang terkait, baik secara vertikal maupun horizontal. Pengembangan peternakan yang terintegrasi merupakan salah satu pilar untuk perkembangan ekonomi yang sangat diharapkan oleh peternak. Limbah hasil perkebunan dapat dioptimalkan sebagai pakan ternak yang spesifik lokasi, sehingga dapat memenuhi kebutuhan pakan secara terintegrasi. Oleh karena itu, perlu dirumuskan model pengembangan dan kelembagaan melalui usaha ternak sapi potong yang terintegrasi dan menguntungkan.

Permintaan pangan hewani asal daging sapi untuk konsumsi rata-rata secara nasional belum dapat diimbangi secara nyata, karena produksi dan permintaan daging lebih tinggi. Pemerintah berusaha membuat kebijakan yang bertujuan mengembangkan usaha sapi potong menuju swasembada pangan hewani asal daging sapi. Untuk mencapai pemenuhan kebutuhan pangan asal daging sapi, diperlukan kerjasama berbagai pihak. Komitmen Pemerintah untuk mengejar kebutuhan pangan hewani asal daging sapi serta meningkatkan pendapatan peternak. Usaha pembibitan dan penggemukan sapi potong secara intensif dan efisien, layak secara ekonomi sehingga meningkatkan keuntungan bagi peternak, agar usaha ternak sapi potong pembibitan dan penggemukan di peternak dapat berjalan dengan baik pada pola intensif dan semi intensif, diperlukan kontribusi lembaga pemerintah.

Populasi ternak yang belum mencukupi untuk memenuhi kebutuhan protein hewani dari masyarakat Lampung, sehingga ternak yang sehat dan layak untuk dipotong. Konsumsi protein hewani berasal dari hewan yang sehat sehingga ada jaminan kualitas dari produk asal hewan.

BAB IV

PENUTUP

Simpulan

1. Kebijakan perizinan terhadap lalu lintas di provinsi Lampung belum optimal dalam tataran implementasi. Penerapan produk hukum daerah yakni Peraturan Gubernur Lampung Nomor 40 Tahun 2020 serta aturan-aturan lainnya diantaranya surat edaran yang telah dikeluarkan oleh Provinsi Lampung dalam mengatur lalu lintas hewan di Provinsi Lampung tidak sesuai dengan norma yang berlaku.
2. Sebagai implemementasi dari Peraturan Daerah No 30 Tahun 2014 sudah ditemukan penyakit hewan yang masuk ke wilayah Provinsi Lampung dan setelah ada turunan peraturannya yakni dalam Peraturan Gubernur No 40 Tahun 2020 masih dan bahkan semakin banyak penyakit hewan yang masuk dan semakin mudah menyebar keseluruh daerah hingga tahun 2023. Hal ini dikarenakan prosedur pemeriksaan hewan tidak diterapkan dengan baik.

Saran

1. Penerapan Peraturan Gubernur Lampung Nomor 40 Tahun 2020 dan aturan yang mengikutinnya dapat lebih ditingkatkan kembali dengan selalu melakukan evaluasi terhadap pengawasan yang dilakukan;
2. Pemeriksaan kesehatan hewan di pintu-pintu masuk dan keluar Provinsi Lampung perlu dilakukan sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah yang diturunkan dalam Peraturan Gubernur Lampung Nomor 40 Tahun 2020 dan jika memungkinkan memperkuat dengan adanya sanksi yang selalu di evaluasi sehingga memberikan dampak sosial bagi pelaku yang melakukan pelanggaran.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan dan Undang undang

- Republik Indonesia. "Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 1983 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan," n.d.
- . "Peraturan Menteri Pertanian No 17 Tahun 2023." Kementerian Pertanian, Tahun 2023.
- . "PERATURAN PEMERINTAH NO 47 TAHUN 2014 TENTANG PENGENDALIAN DAN PENANGGULANGAN PENYAKIT HEWAN," n.d.
- . "UNDANG UNDANG NO 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAH DAERAH," n.d.
- . "Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014, Tentang Perubahan Atas — Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009, Dalam Undang-Undang Peternakan Dan Kesehatan Hewan 2014," n.d.
- . Peraturan Daerah No 30 Tahun 2014 tentang peternakan di Provinsi Lampung
- . Peraturan Gubernur No 40 Tahun 2014 Tentang Kesehatan Hewan di Zahira

Buku

- Abdul Wahab, S. "Analisis Kebijakan Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan Negara." *PT. Bumi Aksara. Jakarta, 1997.*
- Asri Wijayanti. "Hukum Ketenagakerjaan Pasca Reformasi." Jakarta. Sinar Grafika, 2009, hlm 10, n.d.
- A.W Widjaja. *Etika Administrasi Negara*,. Cetakan Kedua, Jakarta, 1999,. hlm 21: Bumi Aksara, n.d.
- Buzan, B., Wæver, O., & De Wilde, J. "Security: A New Framework for Analysis." *Lynne Rienner Publishers, 1998.*
- Ernie Tisnawati. *Pengantar Manajemen*. Prenada Media Jakarta.,
- Islamy, M.Irfan. "Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan- an Negara." Jakarta: Bumi Aksara., 2002.
- M. Hadjon, et.all. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1993, 1993.
- Parson, Wayne. "Public Policy: An Introduction to The Theory and Practice of Policy Analysis." *Edward Elgar, UK., 1997.*
- Ridwan HR. "Hukum Administrasi Negara." (*Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2006*), h.207, n.d.
- Sidney. "Perumusan Kebijakan Publik." Amidjaya. Jakarta: BNSP, 2007.
- Simbolon, Maringan Masry. *Dasar-Dasar Administrasi Dan Manajemen*. Jakarta: Ghalia, 2004.
- Syamsul Arifin. "Pengantar Hukum Indonesia." Medan: Medan area University Press, 2012, Hal 5-6., n.d.
- Werner Jann, Kai Wegrich. "4 Theories of the Policy Cycle." *Handbook of*

Public Policy Analysis (Pp.43-62)Chapter: 4Publisher: CRC Press, 2006.
William N, Dunn. “Pengantar Analisis Kebijakan Publik . Yogyakarta:
Hanindita Graha Widya,,” n.d.

Jurnal

- Alexandersen, S., Quan, M., Murphy, C., Knight, J. and Zhang, Z. “Studies of Quantitative Parameters of Virus Excretion and Transmission in Pigs and Cattle Experimentally Infected with Foot-and-Mouth” . *J Comp Pathol* (2003): 129: 268-82.
- Anderson, James E. “Public Policy Making.” Boston: Houghton Mifflin, 1979.
- Budi, S. R., Hanifah, S., Daulay, R. S. D., & Suganda, A. “Surveilans Penyakit Mulut Dan Kuku Pusat Veteriner Farma (Pusvetma) Tahun 2018,” n.d.
- Caasi, D. R. J., Arif, M., Payton, M., Melcher, U., Winder, L., & Ochoa-Corona, F. M. “A Multi-Target, Non-Infectious and Clonable Artificial Positive Control for Routine PCR-Based Assays.” *Journal of Microbiological Methods*, 2013, 229–34.
- Dye, Thomas R. “Understanding Public Policy.” Eleventh Edition, New Jersey: Pearson Prentice Hall., 2005.
- Grubman, M. J., & Baxt, B. “Foot-and-Mouth Disease.” *Clinical Microbiology Reviews*, 2004, 465–93.
- Harada, Y. U., Lekcharoensuk, P., Furuta, T., & Taniguchi, T. “Inactivation of Foot-and-Mouth Disease Virus by Commercially Available Disinfectants and Cleaners.” *Biocontrol Science* 20 (2015): 205–8.
- Hendri Raharjo. *Hukum Perizinan*. Cet.1, h.8. Yogyakarta : Pustaka Yustisia, 2009. <http://suduthukum.com/2015>. “Perlindungan-Hukum.” html. di akses Februari 2023, n.d.
- Jamal, S. M., & Belsham, G. J. “Foot-and-Mouth Disease: Past, Present and Future.” *Veterinary Research*, 2013, 1–14.
- Mutoyib. “Pencegahan Dan Pengendalian Penyakit Mulut Dan Kuku Di Provinsi Lampung Guna Mendukung Keamanan Nasional.” *Universtitas Pertahanan*, 2023.
- Naipospos, Tri Satya. “Naskah Akadenik Rancangan Akademik Undang Undang Kesehatan Hewan.” PB PDHI, November 2019.
- Syahyuti, Sunarsih, Wahyuni S, Sejati WK, Aziz M. *Kedaulatan Pangan Sebagai Basis Untuk Mewujudkan Ketahanan Pangan Nasional, Forum Penelitian Agro Ekonomi*, n.d.
- Tesishukum.com. “Pengertian-Perlindungan-Hukum.” di akses pada Februari 2023, n.d.
- Tim penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan pengembangan Bahasa. “Kamus Besar Bahasa Indonesia.” , Edisi kedua, cet. 1,(Jakarta: Balai Pustaka, 1991) Hal 595, n.d.
- Tri Budhi Mardianti, Indrawa. “Zoonosis Yang Ditularkan Melalui Pangan.” *Balai Penelitian Veteriner Bogor Wartazoa*, n.d.
- Triakoso, N. “Aspek Klinik Dan Penularan Pada Pengendalian Penyakit Ternak,” 2009.
- Wahyu Sasongko. “Ketentuan-Ketentuan Pokok Hukum Perlindungan Konsumen.” *Bandar Lampung:Universitas*

Lampung, 2007, Hal. 31, 2007.

Wery Indrawan. "Keragaman Memelihara Kesehatan Hewan Ternak." *Jurnal Online Mahasiswa*, no. vol. 2, (h 2014).

Majalah dan Internet

Agus Wira Sukarta, Antara. "Lampung Miliki 11 Perusahaan Penggemukan Sapi." *Antara*, n.d. <https://lampung.antaranews.com/berita/284039/lampung-miliki-11-perusahaan-penggemukan-sapi>.

Anonimus. "Hasil Pengujian Dan Penyidikan Penyakit Hewan Regional 3," n.d.

———. "Impor Dari Australia Turun, Ada Kekhawatiran Sapi Potong Asal Australia Nantinya Bisa Tertular PMK." 2022, n.d. <https://www.tempo.co/abc/7795/impor-dari-australia-turun-ada-kekhawatiran-sapi-potong-asal-australia-nantinya-bisa-tertular-pmk>.

Dinas Kominfotik Provinsi Lampung, (Dinas Kominfotik Provinsi Lampung). "Pemprov Lampung Gerak Cepat Antisipasi Dan Cegah Penyakit LSD Pada Hewan Ternak," n.d. <https://diskominfotik.lampungprov.go.id/detail-post/pemprov-lampung-gerak-cepat-antisipasi-dan-cegah-penyakit-lsd-pada-hewan-ternak>.

Direktorat Kesehatan Hewan. "Kesiagaan Darurat Veteriner Indonesia Seri Penyakit Mulut Dan Kuku (PMK)." Direktorat Kesehatan Hewan, 2022. <https://repository.pertanian.go.id/handle/123456789/15777>.

Diwyanto K, S, Rusdiana dan B, Wibowo. *Pengembangan Agribisnis Sapi Potong Dalam Suatu Sistem Usahatani Kelapa Terpadu*. *Wartazoa* 20(1):29-40., n.d.

Ismatullah Salim, S.Pt., Astri Wibawanti Putri, S.Sos., Titik Triary Wijaksana, S.Pt. "Pentingnya Pelayanan Kesehatan Hewan Nasional Yang Menyeluruh," n.d. <https://ditjenpkh.pertanian.go.id/berita/111-pentingnya-pelayanan-kesehatan-hewan-nasional-yang-menyeluruh>.

KEMENTERIAN PERTANIAN REPUBLIK INDONESIA, KEMENTERIAN PERTANIAN REPUBLIK INDONESIA. "Mentan Syahrul Yakin Provinsi Lampung Jadi Lumbung Ternak Nasional," n.d. <https://www.pertanian.go.id/home/?show=news&act=view&id=4420>.

Pemerintah Provinsi Lampung. "Peraturan Gubernur Lampung No. 40 Tahun 2020 Tentang Izin Pemasukan Dan Pengeluaran Hewan," n.d.

Pertapa. "Pengawasan Lalu Lintas Hewan Dari Dan Ke Kulon Progo," n.d. Philipus Rochadi Tawaf. "Analisis Dampak Penyakit Mulut & Kuku (PMK)." *Agropustaka.Id*, *Pemikiran.*, 2022. <https://www.agropustaka.id/pemikiran/analisis-dampak-penyakit-mulut-kuku-pmk/>.

Rushton J, and Knight-Jones T.J.D. "The Impact of Foot-Mouth-Disease." *Rev. Sci. Tech. Off. Int. Epiz*, 2013, 1-27.

Yasir, "Perumusan Kebijakan dan Peraturan Daerah Dengan Mekanisme Konsultasi Publik. *Fiat Justitia* 2012 Hlm