

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia dari konsep yang terkandung pada ketentuan Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah amandemen ke-4, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.<sup>1</sup> Ketentuan ini dapat diartikan adanya struktur pembagian wilayah yang wilayah tersebut mempunyai pemerintahan tersendiri namun tetap dalam hirarki atau jenjang dari pemerintah pusat.<sup>2</sup>

Melalui ketentuan umum Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI Tahun 1945.<sup>3</sup> Dalam UUD NRI Pasal 18 ayat (2) pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, dan ayat (6) pemerintahan daerah

---

<sup>1</sup> Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 Amandemen ke-4

<sup>2</sup> Erik Muhamad Fauzan, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Cetakan Ke-1 ; Malang : Setara Press, 2017 ), h.135

<sup>3</sup> Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.<sup>4</sup> Dengan melaksanakan otonomi tersebut, sehingga pemerintah daerah dapat membentuk peraturan daerah yang bisa menampung aspirasi masyarakat sesuai dengan keadaan-keadaan masyarakat daerah, demi tercapai kesejahteraan bagi masyarakat.

Secara etimologi otonomi daerah berasal dari kata “otonom” dan “daerah” , merujuk dalam bahasa Yunani sendiri, kata otonom berasal dari kata *autos* yang berarti sendiri dan kata *nomos* yang berarti aturan atau Undang-undang, Jadi otonomi daerah adalah kewenangan untuk mengatur sendiri atau kewenangan untuk membuat aturan guna mengurus rumah tangga sendiri.<sup>5</sup>

Diamandemennya UUD NRI Tahun 1945 Pasal 18, dan Undang-Undang No 9 Tahun 2015 juncto (jo) Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dapat menjadi titik pijakan penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan asas otonomi dan tugas tugas pembantuan. Dalam rangka pelaksanaan asas otonomi dan tugas pembantuan maka Kepala Daerah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai penyelenggara pemerintahan daerah dapat menetapkan Peraturan Daerah (PERDA), untuk dapat mengurus kepentingan dan kebutuhan masyarakat setempat. Peraturan daerah merupakan salah satu ciri daerah yang mempunyai hak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonom).<sup>6</sup> Fungsi peraturan daerah yaitu pertama menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan kedua menampung

---

<sup>4</sup> Pasal 18 ayat (2) dan ayat (6) UUD NRI Tahun 1945 Amandemen Ke-4

<sup>5</sup>Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah Kajian Teori, Hukum dan Aplikasinya*, (Cetakan Ke-1 ; Jakarta Timur : Sinar Grafika, 2018 ), h.12

<sup>6</sup> Sirajuddin, Fatkhurohman, dan Zulkarnain, *Legislative Drafting*, ( Cetakan Ke-3 ; Jawa Timur : Sastra Press, 2016), h.158

kondisi khusus daerah serta ketiga instrument penjabaran peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>7</sup>

Kabupaten Konawe Selatan telah membentuk Peraturan Daerah (PERDA) No 3 Tahun 2016 tentang Penertiban Hewan Ternak dalam wilayah Kabupaten Konawe Selatan, yang berlaku pada tanggal 28 Januari 2016. Perda ini merupakan suatu bentuk implementasi dari UUD NRI 1945 Pasal 18 yang memberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasar asas otonomi dan tugas pembantuan. Perda Konsel No 3 Tahun 2016 tentang Penertiban Hewan Ternak dalam wilayah Kabupaten Konawe Selatan, muncul karena kepentingan daerah dan kebutuhan masyarakat Kabupaten Konawe Selatan (Konsel), karena keadaan hewan ternak merupakan salah satu potensi ekonomi bagi masyarakat khususnya masyarakat Konsel yang bekerja sebagai petani, sehingga jumlah populasi hewan ternak sangat banyak khususnya sapi dan kambing. Namun dengan perkembangan pembangunan kabupaten Konsel yang ingin melakukan penataan daerah yang bersih, teratur, dan tertib, maka membutuhkan aturan yang ketat terhadap hewan ternak yang berkeliaran di daerah Konsel, sehingga hewan ternak yang berkeliaran bisa ditertibkan dan teratur. Selama kondisi hewan ternak yang berkeliaran bebas di wilayah Konsel sangat mengganggu kenyamanan masyarakat, sebab hewan tersebut bebas masuk di wilayah pekarangan rumah warga, perkantoran, jalan raya, area perkebunan, kawasan hutan lindung, ruang terbuka hijau, taman-taman, tempat olah raga, dan tempat-tempat umum lainnya. Hal demikian menimbulkan berbagai permasalahan

---

<sup>7</sup> Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, (Cetakan Ke-1 ; Jakarta Timur : Sinar Grafka, 2018), h. 104

dalam masyarakat, sebab di daerah Konsel belum mempunyai aturan tentang cara penertiban hewan ternak yang berkeliaran di daerah Konsel, sehingga masyarakat banyak melakukan tindakan-tindakan sendiri untuk mengamankan hewan ternak yang berkeliran, dan banyak menimbulkan permasalahan dalam masyarakat.

Hewan ternak yang berkeliaran tanpa pengawasan yang teratur oleh peternak akan berpotensi berbahaya pada ternak itu sendiri, sebab hewan ternak yang berkeliaran akan bebas mencari makanan, tidak menuntut kemungkinan hewan ternak akan makan sampah-sampah plastik, karet, kertas dan lain sebagainya, yang tidak sehat untuk ternak. Sampah-sampah tersebut mengandung berbagai virus, bakteri, dan logam berat, yang bila dimakan oleh ternak akan menyebabkan terakumulasi dalam tubuh ternak baik dalam usus, darah, dan daging ternak, dan jika ternak yang seperti ini dikonsumsi oleh manusia, akan berbahaya dan bisa menimbulkan berbagai penyakit.

Permasalahan yang timbul dalam masyarakat disebabkan hewan ternak yang berkeliaran, terjadi saat hewan tersebut berada ditempat-tempat umum khususnya di jalan raya, yang dapat menghambat pengguna jalan dan banyak yang mengalami kecelakaan akibat menabrak hewan ternak yang tiba-tiba melintas di jalan, juga keberadaan ruang terbuka hijau dan taman-taman yang ada di Konsel menjadi rusak akibat ternak yang berkeliaran, padahal ruang terbuka hijau secara rinci mempunyai multi fungsi antara lain, sebagai penghasil oksigen, bahan baku pangan, sandang, papan, bahan baku industri, atau disebut sebagai fungsi

ekologi.<sup>8</sup> Dengan adanya regulasi yang jelas terhadap penertiban hewan ternak yang berkeliaran maka akan dapat menyelesaikan permasalahan yang timbul dalam masyarakat Konsel.

Perda Konsel No 3 Tahun 2016 tentang Penertiban Hewan Ternak dalam wilayah Kabupaten Konawe Selatan, dalam Pasal 5 ayat (1) pemilik hewan ternak diwajibkan memelihara ternak dengan baik serta mengamankannya dalam kandang atau diikat sehingga tidak lepas atau berkeliaran, Pasal 6 dalam wilayah Kabupaten Konawe Selatan, pemilik ternak dilarang : (a) melepas/mengembala ternak pada lokasi penghijauan, reboisasi dan pembibitan. (b) melepas/mengembala ternak pada pekarangan rumah, pertamanan, lokasi pariwisata, lapangan olah raga dan tempat-tempat umum lainnya yang menimbulkan kerusakan. (c) melepas ternak sehingga berkeliaran didalam kota, jalan-jalan, dan/atau tempat-tempat lainnya yang dapat mengganggu keselamatan/kelancaran pemakai jalan.<sup>9</sup> Jika ketentuan ini dilanggar oleh para peternak maka hewan ternaknya akan diamankan oleh petugas penertiban hewan ternak Konsel sesuai dengan Perda ini. Selain itu juga peternak hewan yang melanggar Perda No 3 Tahun 2016 tentang Penertiban Hewan Ternak dalam wilayah Kabupaten Konawe Selatan, akan mendapatkan sanksi seperti dalam Pasal 15 ayat (1), pemilik hewan ternak yang melanggar Pasal 5, 6, dan Pasal 7 Peraturan Daerah ini, disamping dikenai uang tebusan juga dapat dipidana

---

<sup>8</sup> Hasni, *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah dalam Konteks UUPA-UUPR-UUPPLH*, (Cetakan Ke-4 ; Jakarta : PT RajaGrafindo Persada, 2016) , h.154

<sup>9</sup> Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 6 huruf (a), (b), dan (c), Perda Konsel No 3 Tahun 2016 tentang Penertiban Hewan Ternak dalam wilayah Kabupaten Konawe Selatan

dengan pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan kurungan atau denda Rp. 2.500.000 (dua juta lima ratus ribu rupiah).<sup>10</sup>

Perda Konsel No 3 Tahun 2016 tentang Penertiban Hewan Ternak dalam wilayah Kabupaten Konawe Selatan, telah berisi ketentuan-ketentuan tentang kewajiban bagi pemilik hewan ternak agar menjaga ternaknya dengan baik, supaya tidak berkeliaran dan larangan bagi pemilik hewan ternak untuk tidak melepas ternaknya ditempat-tempat umum yang dapat menimbulkan kerusakan. Perda ini juga berisi ketentuan penertiban hewan ternak yang berkeliaran, di tempat-tempat umum dalam daerah Konsel, akan di tertibkan oleh tim penertiban hewan ternak yang disebutkan dalam Perda ini, namun kenyataan yang ada di lapangan tidak sesuai dengan ketentuan Perda tersebut.

Hewan ternak banyak berkeliaran di Kabupaten Konawe Selatan, termasuk dalam Kecamatan Palangga Selatan. Kecamatan Palangga selatan terdiri dari sembilan Desa, dan satu Kelurahan yaitu, Desa Lakara, Ulu Lakara, Waturapa, Lalowua, Koeono, Watumbhoti, Parasi, Mondoe, dan Desa Wawowonua, serta Kelurahan Amondo. Jenis ternak yang dipelihara di Kecamatan Palangga Selatan dibedakan menjadi ternak besar dan ternak kecil, Jumlah ternak besar seperti sapi berjumlah 2.986 ekor,<sup>11</sup> sedangkan ternak kecil seperti kambing berjumlah 692 ekor.

Hewan ternak di Kecamatan Palangga Selatan banyak yang berkeliaran di tempat-tempat umum, yang dilarang dalam ketentuan Perda ini, seperti di jalan

---

<sup>10</sup> Pasal 15 ayat (1) Perda Konsel No 3 Tahun 2016 tentang Penertiban Hewan Ternak dalam wilayah Kabupaten Konawe Selatan

<sup>11</sup> Badan Pusat Statistik Kabupaten Konsel, *Kecamatan Palangga Selatan Dalam Angka 2018*, (Kendari : Metro Graphia, 2018), h. 128

raya, ruang terbuka hijau, lapangan olah raga, pertamanan, pekarangan rumah, dan tempat umum lainnya, yang ada di Desa Ulu Lakara, Lakara, Lalowua, Koeono, Watumbhoti, Parasi, Mondoe, dan Desa Wawowonua, serta Kelurahan Amondo, yang tidak ditertibkan.

Masyarakat dalam Kecamatan Palangga selatan, masih melakukan tindakan-tindakan sendiri dalam menertibkan hewan ternak yang berkaliaran, yang tidak sesuai dengan Perda ini yang berakibat banyak menimbulkan kerugian dalam masyarakat, khususnya masyarakat peternak. Pada tahun 2018 ada beberapa ternak yang mati karena racun, seperti sapi milik bapak Suardi, Muftar, Idris, dan Jumain, masing-masing satu ekor yang berada di Desa Lalouwa, serta dalam Kelurahan Amondo, sapi milik bapak Nacong satu ekor sapi. Berdasarkan permasalahan tersebut, calon peneliti akan melakukan penelitian dengan judul **“Implementasi Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2016 tentang Penertiban Hewan Ternak dalam wilayah Kabupaten Konawe Selatan ( Studi Kasus di Kecamatan Palangga Selatan) ”**

## **B. Fokus Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas penelitian ini memfokuskan pada masalah implementasi dari Perda Kabupaten Konawe Selatan No 3 Tahun 2016 tentang Penertiban Hewan Ternak dalam wilayah Kabupaten Konawe Selatan di Palangga Selatan dan apa kendala-kendala dalam proses pelaksanaan perda tersebut, serta bagaimana solusi pelaksanaan Perda tersebut.

### C. Rumusan Masalah

Adapun rumusan masalah dari penelitian adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Konawe Selatan No 3 Tahun 2016 tentang Penertiban Hewan Ternak dalam wilayah Kabupaten Konawe Selatan di Kecamatan Palangga Selatan?
2. Apa saja kendala-kendala dalam proses implementasi Perda No 3 Tahun 2016 tentang Penertiban Hewan Ternak dalam wilayah Kabupaten Konawe Selatan di Kecamatan Palangga Selatan?
3. Bagaimana solusi pelaksanaan Perda Kabupaten Konawe Selatan No 3 Tahun 2016 tentang Penertiban Hewan Ternak dalam wilayah Kabupaten Konawe Selatan di Kecamatan Palangga Selatan?

### D. Tujuan dan Manfaat Penelitian

#### a. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Konawe Selatan No 3 Tahun 2016 tentang Penertiban Hewan Ternak dalam wilayah Kabupaten Konawe Selatan di Kecamatan Palangga Selatan.
2. Untuk mengetahui kendala-kendala dalam proses implementasi Perda No 3 Tahun 2016 tentang Penertiban Hewan Ternak dalam wilayah Kabupaten Konawe Selatan di Kecamatan Palangga Selatan.



3. Untuk mengetahui solusi pelaksanaan Perda No 3 Tahun 2016 tentang Penertiban Hewan Ternak dalam wilayah Kabupaten Konawe Selatan di Kecamatan Palangga Selatan.

#### **b. Manfaat penelitian**

1. Manfaat teoritis

Penelitian ini diharapkan menemukan temuan baru dalam bidang hukum (Pemerintahan Daerah), khususnya dalam pelaksanaan Peraturan Daerah yang telah dibuat oleh Kepala Daerah bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), agar dapat dilaksanakan dan berdampak dalam kehidupan masyarakat.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini menggambarkan tentang implementasi dari Peraturan Daerah No 3 Tahun 2016 tentang Penertiban Hewan Ternak dalam wilayah Kabupaten Konawe Selatan dan kendala-kendala dalam melaksanakan Peraturan Daerah tersebut, sehingga diharapkan dapat memberikan suatu kontribusi dalam bidang hukum khususnya dalam pelaksanaan peraturan daerah ini, sehingga berguna untuk daerah dan masyarakat Palangga Selatan secara khusus.

#### **E. Definisi Oprasional**

Untuk menghindari kekeliruan penafsiran variabel-variabel dalam penelitian ini, maka yang menjadi definisi oprasional adalah sebagai berikut :

1. Implementasi adalah serangkaian tindakan yang dilakukan oleh berbagai aktor pelaksana kebijakan dengan sarana-sarana pendukung dan aturan-

aturan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah di tetapkan.<sup>12</sup> Implementasi dalam penelitian ini adalah Implementasi Peraturan Daerah No 3 Tahun 2016 tentang Penertiban Hewan Ternak dalam wilayah Kabupaten Konawe Selatan, dengan tujuan untuk menertibkan hewan ternak yang berkeliaran di Kabupaten Konawe Selatan.

2. Penertiban hewan ternak adalah penertiban atas ternak yang dipelihara dan atau diusahakan oleh orang peribadi, kelompok masyarakat, dan atau badan dalam wilayah Kabupaten Konawe Selatan.<sup>13</sup> Yang diliarkan atau tanpa pengawasan dari pemilik ternak di tempat yang dilarang dalam Perda ini. Penertiban ternak dalam penelitian ini adalah penertiban terhadap hewan ternak yang melanggar ketentuan Perda No 3 tahun 2016 tentang Penertiban Hewan Ternak dalam wilayah Kabupaten Konawe Selatan atau dilepas oleh pemlik di tempat-tempat umum yang dapat menimbulkan kerusakan dan merugikan orang lain.
3. Peraturan daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah (Gubernur Atau Bupati/Walikota).<sup>14</sup> Peraturan daerah dalam penenilian ini adalah Peraturan Daerah No 3 Tahun 2016 tentang Penertiban Hewan Ternak dalam wilayah Kabupaten Konawe Selatan,

---

<sup>12</sup> Mustain Ahmad. Implementasi Manajemen Supervisi Sekolah dalam Peningkatan Mutu Pembelajaran Pendidikan Agama Islam SMP 2 Bae Kudus Tahun 2016. <http://eprints.satiinkudus.ac.ad> (23 Oktober 2018)

<sup>13</sup> Pasal 2 ayat (1) Perda Konsel No 3 Tahun 2016 tentang Penertiban Hewan Ternak dalam wilayah Kabupaten Konawe Selatan

<sup>14</sup>Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah Kajian Teori, Hukum, dan Aplikasinya*, (Cetakan Ke-1 ; Jakarta Timur : Sinar Grafika, 2018), h.112

yang dibuat oleh DPRD dan Bupati Kabupaten Konawe Selatan, yang ditetapkan pada tanggal 27 Januari 2016 dan diundangkan pada tanggal 28 Januari 2016 serta berlaku diseluruh wilayah Kabupaten Konawe Selatan sejak tanggal 28 Januari 2016.

4. Hewan ternak adalah hewan yang dibudidayakan untuk dimanfaatkan manusia dengan campur tangan manusia dan penerapan ilmu teknologi pada kelangsungan hidupnya.<sup>15</sup> Hewan ternak dalam penelitian ini adalah hewan berkaki empat yang dipelihara masyarakat di wilayah Kabupaten Konawe Selatan yang mana perkembangannya diawasi oleh manusia seperti, sapi, kerbau, kambing, domba, dan sejenisnya.

Melalui penelitian ini, calon peneliti akan melakukan penelusuran perihal bagaimana implementasi peraturan daerah Kabupaten Konawe Selatan yaitu Perda No 3 Tahun 2016 tentang Penertiban Hewan Ternak dalam wilayah Kabupaten Konawe Selatan, di Palangga Selatan yang telah berlaku di seluruh wilayah Kabupaten Konawe Selatan pada tanggal 28 Januari 2016.

---

<sup>15</sup> Sihombing, *Peran Lingkungan Dalam Peternakan*, Modul ke-1, 2014