

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG PERIZINAN DAN PETERNAKAN

A. Tinjauan Umum Perizinan

Dalam negara hukum modern, tugas kewenangan pemerintah tidak hanya sekedar menjaga ketertiban dan keamanan (*rust en orde*), tetapi juga mengupayakan kesejahteraan umum (*bestuurszorg*). Dalam rangka melaksanakan tugas ini kepada pemerintah diberikan wewenang dalam bidang pengaturan, yang dari fungsi pengaturan ini muncul beberapa instrumen yuridis untuk menghadapi peristiwa individual dan konkret yaitu dalam bentuk keputusan. Berkaitan dengan tugas negara, terdapat perbedaan antara tugas dari negara hukum klasik dan tugas negara hukum modern terutama dalam melaksanakan tugasnya, perbedaan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Negara Hukum Klasik

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

2. Negara Hukum Modern

Tugas dan kewenangan pemerintah dalam negara hukum modern tidak hanya sekedar menjaga ketertiban dan keamanan tetapi juga mengupayakan kesejahteraan umum.

Sebagai bentuk atau dari ruang lingkup negara hukum, hukum administrasi negara mempunyai kewajiban untuk menjalankan kesejahteraan umum yang diberi tugas dan wewenang untuk dapat menjalankan tugas menyelenggarakan kesejahteraan rakyat, menyelenggarakan pengajaran bagi semua warga negara, dan sebagainya secara baik. Hukum administrasi negara diartikan juga seperangkat peraturan yang memungkinkan administrasi negara menjalankan fungsinya, yang sekaligus juga melindungi warga terhadap sikap tindak administrasi negara, dan melindungi administrasi negara itu sendiri.¹ Menurut Darda Syahrizal, bahwa hukum administrasi negara adalah hukum mengenai pemerintah atau eksekutif di dalam kedudukannya, tugas-tugasnya, fungsi, dan wewenangnya sebagai administrator negara.²

Berdasarkan definisi tersebut diatas dapat dilihat bahwa dalam hukum administrasi negara terkandung dua aspek, yaitu:

1. Aturan- aturan hukum yang mengatur dengan cara bagaimana alat-alat perlengkapan negara itu melakukan tugasnya.
2. Aturan-aturan hukum yang mengatur hubungan hukum (*rechtbetreking*) antara alat perlengkapan administrasi negara atau pemerintahan dengan para warga negaranya.

Kedudukan Hukum Administrasi Negara yang merupakan salah satu cabang atau bagian dari hukum yang khusus. Ilmu hukum dapat dibagi dalam dua macam yakni hukum privat dan hukum publik. Hukum privat, yaitu hukum yang mengatur hubungan-hubungan antara orang yang satu dengan

¹ Ridwan. HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Rajawali pers, 2006, Hlm 36

² Darda Syahrizal, *hukum Administrasi Negara dan Pengadilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta, pustaka Yustisia, 2012, Hlm 9

orang yang lain, dengan menitik beratkan kepada kepentingan perseorangan, sedangkan hukum publik, yaitu hukum yang mengatur hubungan antara negara dengan alat-alat perlengkapan atau hubungan antara negara dengan perseorangan, yang termasuk hukum publik ini salah satunya adalah hukum administrasi negara.³

Hukum administrasi negara juga mempunyai ruang lingkup yang luas, Ridwan HR, menyebutkan bahwa hukum administrasi negara mencakup hal-hal diantaranya:

- a. Sarana-sarana (*instrumen*) bagi penguasa untuk mengatur, menyeimbangkan, dan mengendalikan berbagai kepentingan masyarakat.
- b. Mengatur cara-cara partisipasi warga masyarakat dalam proses penyusunan dan pengendalian tersebut, termasuk proses penentuan kebijaksanaan.
- c. Perlindungan hukum bagi warga masyarakat.
- d. Menyusun dasar-dasar bagi pelaksanaan pemerintahan yang baik.⁴

Seiring dengan perkembangan tugas-tugas pemerintahan, yang memberikan kewenangan luas kepada administrasi negara termasuk kewenangan dalam bidang legislasi. Namun pemerintah juga ikut melakukan tindakan hukum dalam bidang legislasi, misalnya dalam hal pembuatan

³ *op. cit.*, Ridwan. HR, hlm, 72

⁴ *Ibid.*, hlm 45

undang-undang organik dan pembuatan berbagai peraturan pelaksana lainnya, dan juga bertindak dalam penyelesaian perselisihan.

Hal tersebut menunjukkan bahwa kekuasaan pemerintahan yang menjadi objek kajian hukum administrasi negara ini semakin luas. Oleh karena itu, tidak mudah menentukan ruang lingkup dari hukum administrasi negara. Kesukaran menentukan ruang lingkup hukum administrasi negara ini disebabkan pula oleh beberapa faktor:

1. Hukum administrasi negara berkaitan dengan tindakan pemerintah yang tidak semuanya dapat ditentukan secara tertulis dalam perturan perundang-undangan, seiring dengan perkembangan kemasyarakatan yang memerlukan pelayanan pemerintah dan masing-masing masyarakat di suatu daerah atau negara berbeda tuntutan dan kebutuhan.
2. Pembuatan peraturan-peraturan, keputusan-keputusan, dan instrument yuridis bidang administrasi lainnya tidak hanya terletak pada satu tangan atau lembaga.
3. Hukum administrasi negara berkembang sejalan dengan perkembangan tugas-tugas pemerintahan dan kemasyarakatan, yang menyebabkan pertumbuhan bidang hukum administrasi negara tertentu berjalan secara sektoral.⁵

Berkaitan dengan hal di atas bahwa hukum administrasi mempunyai ruang lingkup yang luas yang meliputi berbagai bidang pengaturan. Peraturan-peraturan diantaranya yang mengenai penegakan ketertiban,

⁵ *Ibid.*, hlm 38

keamanan, kesehatan. Dan peraturan yang ditujukan untuk memberikan jaminan sosial bagi rakyat. Upaya pemerintah dalam hal untuk memudahkan penegakan peraturan yang telah dibuat, Pemerintah daerah memperoleh pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat. Pelimpahan wewenang tersebut diantaranya wewenang mengambil setiap tindakan untuk kepentingan rakyat berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Alat-alat administrasi negara dalam melaksanakan tugasnya, dengan sendirinya menimbulkan hubungan-hubungan yang disebut hubungan hukum. Hubungan-hubungan ini dapat dibedakan dalam dua jenis, yakni:

- a. Hubungan hukum antara alat administrasi negara yang satu dengan alat administrasi negara yang lain.
- b. Hubungan hukum antara alat administrasi negara dengan perseorangan (individual), yakni para warga negara atau dengan badan-badan hukum swasta. Dalam suatu negara hukum, hubungan-hubungan hukum tersebut disalurkan dalam kaidah-kaidah tertentu, dan kaidah-kaidah hukum inilah yang merupakan materi dari Hukum Administrasi Negara. Kaidah - kaidah hukum tersebut terdiri dari:
 - 1) Aturan-aturan hukum yang mengatur dengan cara bagaimana alat-alat administrasi negara mengadakan kontak satu sama lain.
 - 2) Aturan-aturan hukum yang mengatur hubungan antara alat administrasi negara (Pemerintah) dengan para warga negaranya.

Dalam ilmu Hukum Administrasi Negara yang penting adalah perbuatan hukum alat administrasi negara dalam hubungannya dengan warga negara, dimana hubungan ini akan menimbulkan hak dan kewajiban bagi Negara. Dalam ilmu hukum terdapat pembagian hukum ke dalam dua macam yaitu Hukum Privat dan Hukum Publik. Penggolongan ke dalam Hukum Privat dan Hukum Publik itu tidak lepas dari isi dan sifat hubungan yang diatur, hubungan mana bersumber dari kepentingan-kepentingan yang hendak dilindungi. Adakalanya kepentingan itu bersifat perorangan (individu/ privat) tetapi ada pula yang bersifat umum (publik). Hubungan hukum itu memerlukan pembatasan yang jelas dan tegas yang melingkupi hak-hak dan kewajiban-kewajiban dari dan terhadap siapa orang itu berhubungan.

Hukum Publik, yaitu hukum yang mengatur tiap-tiap hubungan di antara negara atau alat-alat negara sebagai pendukung kekuasaan penguasa di satu pihak dengan warga negara pada umumnya di lain pihak atau setiap hukum yang mengatur hubungan antara negara dan alat-alat perlengkapannya. Hukum Publik adalah hukum yang mengatur hubungan antara negara atau perlengkapannya dengan perseorangan (warga negara) yang satu dengan warganya atau hukum yang mengatur kepentingan umum, seperti Hukum Pidana, Hukum Tata Negara dan lain sebagainya. Hukum Privat adalah hukum yang mengatur hubungan antara orang yang satu dengan yang lain atau mengatur kepentingan individu, seperti Hukum Perdata, Hukum Dagang dan lain sebagainya. Hukum Administrasi Negara itu merupakan bagian dari Hukum Publik karena berisi pengaturan yang berkaitan dengan masalah-

masalah kepentingan umum. Kepentingan umum yang dimaksud adalah kepentingan nasional (bangsa), masyarakat dan negara.

Secara singkat dapat dikatakan bahwa Hukum Publik adalah hukum yang mengatur hubungan antara negara atau perlengkapannya dengan perseorangan (warga negara) yang satu dengan warganya atau hukum yang mengatur kepentingan umum, seperti Hukum Pidana, Hukum Tata Negara dan lain sebagainya. Hukum Privat adalah hukum yang mengatur hubungan antara orang yang satu dengan yang lain atau mengatur kepentingan individu, seperti Hukum Perdata, Hukum Dagang dan lain sebagainya. Hukum Administrasi Negara itu merupakan bagian dari Hukum Publik karena berisi pengaturan yang berkaitan dengan masalah-masalah kepentingan umum. Kepentingan umum yang dimaksud adalah kepentingan nasional (bangsa), masyarakat dan negara.

Pengertian Hukum Administrasi Negara yang sudah diuraikan pada bagian sebelumnya menunjukkan bahwa Hukum Administrasi Negara berkenaan dengan kekuasaan Pemerintah atau eksekutif. Pengertian eksekutif di sini berbeda dengan yang dimaksud dalam ajaran Trias Politika yaitu menempatkan kekuasaan eksekutif sebagai pelaksana Undang-Undang.

Telah disebutkan bahwa istilah hukum administrasi negara dalam kepustakaan belanda disebutkan pula dengan istilah *bestuursrecht*, dengan unsur utama "*bestuur*". Menurut Philipus M. Hadjon, istilah *bestuur* berkenaan dengan "*sturen*" dan "*sturing*". *Bestuur* dirumuskan sebagai lingkungan kekuasaan legislatif dan kekuasaan yudisial. Dengan rumus itu

kekuasaan pemerintahan merupakan kekuasaan yang aktif. Sifat aktif tersebut dalam konsep hukum administrasi secara intrinsik merupakan unsur utama dari “*sturen*” (*besturen*).

Ruang lingkup dari hukum administrasi negara bertalian erat dengan tugas dan wewenang lembaga negara (disebut juga administrasi negara), baik dari tingkat pusat maupun daerah, dimana terdapat keterkaitan dari kekuasaan antar lembaga Negara (administrasi negara) yang satu dengan yang lainnya. begitu pula antara lembaga negara dengan warga masyarakat (warga negara) serta jaminan perlindungan hukum kepada keduanya, yakni kepada warga masyarakat dan administrasi negara itu sendiri.

Kekuasaan pemerintahan yang menjadi objek kajian Hukum Administrasi Negara amat luas. Hal ini dikarenakan bahwa selain melakukan tindakan hukum dalam bidang legislasi seperti pembuatan Undang-Undang dan peraturan pelaksanaan tetapi juga melakukan aktifitas di luar perundangan, peradilan dan juga melakukan tindakan hukum di luar bidang legislasi, oleh karena itu tidak mudah untuk menentukan ruang lingkup Hukum Administrasi Negara Kesukaran untuk menentukan ruang lingkup Hukum Administrasi Negara.

Pemerintah daerah disini adalah penyelenggaran pemerintah daerah dan DPRD, Menurut asas desentralisasi dan penyelenggara pemerintah adalah Gubernur, Bupati atau Walikota dan perangkat daerah. Pemerintah dalam menyelenggarakan urusan pemerintah memiliki hubungan dengan pemerintah

dan dengan pemerintahan daerah lainnya. Menyelenggarakan wewenang untuk mengurus dan menjalankan rumah tangganya sendiri.

Pemerintah daerah dan DPRD terus berupaya membuat peraturan-peraturan daerahnya. Peraturan daerah yang dibuat guna untuk menertibkan secara teratur dalam pelayanan kepada masyarakat. Dalam pembentukan dan pemberlakuan hukum atau peraturan perundang-undangan harus berdasarkan pada asas-asas hukum agar sesuai dengan cita hukum dan kebutuhan bersama.⁶

Peraturan daerah atau wewenang pemerintah daerah dalam membuat peraturan-peraturan menjadi salah satu pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri, termasuk dalam hal mengeluarkan izin. Tindakan pemerintah dalam hal pemberian izin adalah salah satu wewenang yang didasarkan pada undang-undang.

a. Definisi Perizinan

Salah satu prinsip negara hukum adalah *wetmatigheid van bestuur* atau pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, setiap tindakan hukum pemerintah baik dalam menjalankan fungsi pengaturan maupun fungsi pelayanan harus didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pelaksanaan dan penegakan hukum positif memerlukan wewenang, karena wewenang dapat melahirkan suatu instrumen yuridis. Namun yang perlu

⁶ Jazim Hamidi, *Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2008

diperhatikan oleh pemerintah adalah izin yang diterbitkan harus berdasarkan wewenang yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kewenangan pemerintah dalam menerbitkan izin bersifat kewenangan bebas, artinya pemerintah diberi kewenangan memberi pertimbangan atas dasar inisiatif sendiri. Pertimbangan tersebut didasarkan oleh:

1. Kondisi-kondisi dari pemohon yang dimungkinkan untuk dikeluarkan suatu izin.
2. Cara pertimbangan kondisi-kondisi yang ada.
3. Konsekuensi yuridis yang mungkin timbul dari akibat penolakan atau pemberi izin dikaitkan dengan pembatasan perundang-undangan.
4. Prosedur yang harus dilakukan pada saat dan sesudah keputusan diberikan baik penerimaan maupun penolakan pemberian izin.

Izin merupakan salah satu alat yang dipergunakan oleh pemerintah dalam hukum administrasi negara. Pemerintah menggunakan izin sebagai salah satu sarana untuk mengendalikan tingkah laku warga negara, izin tersebut ialah suatu persetujuan atau suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan peraturan perundang-undangan. Izin juga dapat diartikan sebagai dispensasi atau pelepasan/pembebasan dari suatu larangan.⁷

⁷Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, Hlm 15

Izin merupakan instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi yang oleh pemerintah izin itu digunakan sebagai sarana yuridis untuk mengendalikan tingkah laku warga negara. Selain penting bagi pemerintah, izin juga sangat penting bagi warga negara agar mendapat pengesahan dari pemerintah dan mempunyai kekuatan hukum.⁸

Sistem perizinan secara langsung dapat mempengaruhi berbagai aspek, yaitu terhadap fisik lingkungan, penataan kawasan usaha, pembinaan usaha, dan ekonomi. Fisik lingkungan lambat laun akan menjadi rusak jika sistem perizinannya tidak teratur, penataan kawasan usaha juga tidak teratur apabila sistem perizinannya tidak efektif, pembinaan usaha yang berujung pada persaingan usaha akan carut marut ketika sistem perizinannya tidak efektif.

Upaya apapun yang dilakukan dalam kegiatan pembangunan tersebut tidak terlepas dari tujuan pembangunan nasional yaitu pembangunan untuk mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur yang merata materil dan spiritual berdasarkan Pancasila di dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta tidak terlepas dari arah pembangunan jangka panjang yaitu pembangunan yang dilaksanakan dalam rangka pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangan seluruh masyarakat Indonesia.

Faktor perizinan juga ikut memainkan peranan penting dalam mewujudkan tujuan pembangunan. Faktor ini harus mampu memberikan

⁸ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Perizinan*, Yuridiko, Surabaya, 1993, Hlm. 12

motivasi yang dapat mendorong dan menarik minat para pengusaha untuk meningkatkan kesadaran akan perlunya suatu izin dalam mendirikan tempat usaha. Hal ini diperlukan agar terciptanya keteraturan dan keseimbangan dalam melakukan suatu usaha.⁹

Melalui izin, pemerintah terlibat dalam kegiatan mengarahkan warga melalui instrumen yuridis berupa izin, melakukan pengendalian terhadap kegiatan masyarakat yang bertujuan untuk mencapai berbagai tujuan tertentu.¹⁰ Kegiatan usaha hanya dapat berhasil menunjang pembangunan yang berkelanjutan apabila administrasi pemerintahan berfungsi secara efektif dan terpadu. Salah satu sarana yuridis administrasi untuk mencegah dan menanggulangi pencemaran lingkungan adalah sistem perizinannya.¹¹ Kemudian dapat diartikan bahwa aspek perizinan ikut serta memainkan peranan yang penting dalam mewujudkan tujuan pembangunan. Sehingga aspek perizinan harus mampu memberikan motivasi yang dapat mendorong dan menarik minat masyarakat akan perlunya suatu izin.

⁹ Siti Sundari Sangkuti, *Hukum Lingkungan Dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, Airlangga Univ. Press. Cetakan Pertama, 1996, hlm 26

¹⁰ Helmi, *Hukum Perizinan Lingkungan Hidup*, Sinar Grafika 2012, hlm 83

¹¹ Siti Sundari Sangkuti, *Op.Cit* hlm 126

b. Unsur-unsur Perizinan

Berdasarkan uraian diatas dapat disimpulkan bahwa izin adalah perbuatan pemerintah satu berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk diterapkan pada peristiwa konkret menurut prosedur dan persyaratan tertentu. dari pengertian ini ada beberapa unsur dalam perizinan yaitu:

1. Instrumen yuridis

Dalam negara hukum modren, tugas kewenangan pemerintah tidak hanya sekedar menjaga ketertiban keamanan (*rust on orde*), tetapi juga megupayakan kesejahteraan umum (*bestuurszorg*) dalam rangka melaksanakan tugas ini kepada pemerintah diberikan wewenang dalam bidang pengaturan, yang dari fungsi pengaturan ini muncul beberapa instrumen yuridis untuk menghadapi peristiwa individual dan konkret yaitu dalam bentuk keputusan.

2. Peraturan perundang-undangan

Salah satu prinsip negara hukum adalah *wetmatigheid van bestur* atau pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, setiap tindakan hukum pemerintah baik dalam menjalankan fungsi pengaturan maupun fungsi pelayanan harus didasarkan wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kewenangan pemerintah dalam menerbitkan izin bersifat kewenangan

bebas, artinya pemerintah diberi kewenangan memberi pertimbangan atas dasar inisiatif sendiri.

3. Organ pemerintah

Organ pemerintah adalah organ yang menjalankan urusan pemerintah baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah. Menurut Sjachran Basah, dari penelusuran berbagai ketentuan penyelenggaraan pemerintah dapat diketahui, bahwa mulai dari administrasi negara tertinggi (Presiden) sampai dengan administrasi negara terendah (lurah) berwenang memberikan izin. Ini berarti terdapat aneka ragam administrasi negara (termasuk instansinya) pemberi izin, yang didasarkan pada jabatan yang dijabatnya baik ditingkat pusat maupun daerah. Banyaknya organ pemerintah yang memiliki wewenang untuk menerbitkan izin, seringkali menghambat aktivitas dari pemohon izin. Hal tersebut terjadi karena keputusan yang dibuat oleh organ pemerintah tersebut memakan waktu yang panjang, yang dapat merugikan pemohon izin. Oleh karena itu dalam pelaksanaannya diperlukan deregulasi dan debirokratisasi dengan batasan-batasan tertentu. Batasan-batasan tersebut adalah:

- a. Deregulasi dan debirokratisasi tersebut tidak menghilangkan esensi dari sistem perizinan tersebut.
- b. Deregulasi hanya diterapkan pada hal-hal yang bersifat teknis, administratif dan finansial.

- c. Deregulasi dan debirokratisasi tidak menghilangkan prinsip dalam peraturan undang-undang yang menjadi dasar perizinan.
- d. Deregulasi dan debirokratisasi harus memperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang layak.¹²

4. Peristiwa konkret

Disebutkan bahwa izin merupakan instrumen yuridis yang berbentuk keputusan, yang digunakan oleh pemerintah dalam menghadapi peristiwa konkret dan individual. Peristiwa konkret artinya peristiwa yang terjadi pada waktu tertentu, orang tertentu, tempat tertentu, dan fakta hukum tertentu. Peristiwa konkret yang dimohonkan izinnya sangat beragam dan dalam peristiwa konkret dapat diterbitkan atau diperlukan beberapa izin, berdasarkan proses dan prosedurnya tergantung dari pemberi wewenang izin, macam izin dan struktur organisasi, organ pemerintah yang berwenang menerbitkan izin. Berkaitan dengan wewenang organ pemerintah dengan peristiwa konkret, kewenangan tersebut diberikan untuk tujuan yang konkret yang didasarkan pada aspek yuridis perizinan yang meliputi:

- a. Larangan untuk melakukan aktivitas tanpa izin. Larangan dirumuskan dalam norma larangan bukan norma pemerintah, maka pelanggaran atas larangan itu dikaitkan dengan sanksi administrasi, pidana dan perdata.

¹² C.S.T. Kancil, *Kitab Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta, Pradnya Paramita, 2003, hlm 15

b. Wewenang untuk pemberi izin.¹³

5. Prosedur dan persyaratan

Pada umumnya permohonan izin harus menempuh prosedur tertentu yang ditentukan oleh pemerintah, selaku pemberi izin. Di samping harus menempuh prosedur tertentu, pemohon izin juga harus memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu yang ditentukan secara sepihak oleh pemerintah atau pemberi izin. Izin sebagai salah satu jenis dari *beschikking* memiliki bentuk dan sifat yaitu:

- a. Konstitutif, terdapat perbuatan atau tingkah laku tertentu (perbuatan konkrit) yang harus dipenuhi, yang jika tidak dipenuhi dapat dikenakan sanksi.
- b. Kondisional, penilaian dari suatu peristiwa yang akan diterbitkan izin dapat terlihat dan dinilai setelah perbuatan atau tingkah laku yang disyaratkan terjadi.

¹³ Rachmani Puspita Dewi, *Hukum Perizinan*, Bandung, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, 2005, hlm. 25.

c. Fungsi dan Tujuan Perizinan

Ketentuan tentang perizinan mempunyai fungsi yaitu sebagai fungsi penertiban dan fungsi pengatur. Sebagai fungsi penertib, dimaksudkan agar izin atau setiap izin atau tempat-tempat usaha, bangunan dan bentuk kegiatan masyarakat lainnya tidak bertentangan satu sama lain, sehingga ketertiban dalam setiap kehidupan masyarakat dapat terwujud. Sebagai fungsi mengatur dimaksudkan agar perizinan yang ada dapat dilaksanakan sesuai dengan peruntukannya, sehingga terdapat penyalahgunaan izin yang telah diberikan, dengan kata lain, fungsi pengaturan ini dapat disebut juga sebagai fungsi yang dimiliki oleh pemerintah.¹⁴

Adapun mengenai tujuan perizinan, hal ini tergantung pada kenyataan konkret yang dihadapi. Keragaman peristiwa konkret menyebabkan keragaman pula dari tujuan izin ini. Meskipun demikian, secara umum dapatlah disebutkan sebagai berikut:

- 1) Keinginan melindungi obyek-obyek tertentu (izin memebongkar, pada monumen-monumen).
- 2) Hendak membagi benda-benda yang sedikit (izin penghuni di daerah pada penduduk).

¹⁴ Adrian Sutedi, *Hukum perizinan dalam sektor pelayanan publik*, Penerbit Sinar Grafika, 2015, Hlm. 193.

- 3) Pengarahan, dengan menyeleksi orang-orang dan aktivitas-aktivitas (izin berdasarkan “*drank en horecawet*”), dimana harus memenuhi syarat tertentu).
- 4) Hendak membagi benda-benda yang sedikit (izin penghuni di daerah pada penduduk).
- 5) Pengarahan, dengan menyeleksi orang-orang dan aktivitas-aktivitas (izin berdasarkan “(*drank en horecawet*)”), dimana harus memenuhi syarat tertentu.

d. Bentuk dan isi izin

bentuk dan sifatnya, yang merupakan bagian dari ketetapan izin selalu dibuat dalam bentuk tertulis, sebagai ketetapan tertulis secara umum izin memuat hal-hal sebagai berikut:

1) Organ yang berwenang

Dalam izin dinyatakan siapa yang memberikannya, biasanya dari kepala surat dan penandatanganan izin akan nyata organ mana yang memberikan izin, pada umumnya pembuat aturan akan menunjuk organ berwenang dalam sistem perizinan, organ yang paling berbekal mengenai materi dan tugas bersangkutan, dan hampir selalu yang terkait adalah organ pemerintahan.

2) Yang dialamatkan

Izin ditujukan pada pihak yang berkepentingan. Biasanya izin lahir setelah yang berkepentingan mengajukan permohonan untuk itu. Karena itu, keputusan yang memuat izin akan dialamatkan pula kepada pihak yang memohon izin, ini biasanya dialami orang atau badan hukum. Dalam hal-hal tertentu, keputusan tentang izin juga penting bagi pihak yang berkepentingan. Artinya pihak pemerintah selaku pemberi izin harus pula mempertimbangkan kepentingan pihak ketiga mungkin memiliki keterkaitan dengan penggunaan izin tersebut.

3) Diktum

Keputusan yang memuat izin, demi alasan kepastian hukum, harus memuat uraian sejelas mungkin untuk apa izin itu diberikan. Bagian keputusan ini, dimana akibat-akibat hukum yang ditimbulkan oleh keputusan, dinamakan diktum, yang merupakan inti dari keputusan. Setidak-tidaknya diktum ini terdiri atas keputusan pasti, yang memuat hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang dituju oleh keputusan tersebut.

4) Ketentuan, Pembatasan, dan Syarat

Sebagaimana kebanyakan keputusan, didalamnya yang mengandung ketentuan, pembatasan, dan syarat-syarat (*voorschriften, beperkingen, envoorwaarden*), demikian pula dengan keputusan yang berisi izin ini. Ketentuan-ketentuan ialah kewajiban-kewajiban yang dapat dikaitkan pada putusan yang menguntungkan. Ketentuan-ketentuan pada izin

banyak terdapat dalam praktek hukum administrasi. Misalnya dalam undang gangguan ditunjuk ketentuan-ketentuan seperti :

- a) Ketentuan-ketentuan tujuan (dengan maksud mewujudkan tujuan-tujuan tertentu, seperti mencegah pengotoran tanah);
- b) Ketentuan-ketntuan sarana (kewajiban menggunakan sarana tertentu).
- c) Ketentuan-ketentuan instruksi (kewajiban bagi pemegang izin untuk memberi inruksi-instruksitertulis kepada personil dalam lembaga);
- d) Ketentuan-ketentuan ukur dan pendaftaran (pengukuran untuk menilai kadar bahaya atau gangguan).

e. Mekanisme perizinan

Mekanisme perizinan penggunaan spektrum frekuensi tidak hanya mengatur tentang alokasi frekuensi yang dapat dipergunakan, tetapi juga meliputi kualitas dan klasifikasi teknis dari alat-alat telekomunikasi yang digunakan sehingga untuk melakukan permohonan izin penggunaan spektrum frekuensi atau izin mendirikan suatu stasiun telekomunikasi pemohon wajib menyertakan spesifikasi teknik sesuai standar yang ditetapkan oleh Pemerintah. Pemerintah pada saat ini memiliki wewenang dalam mekanisme perizinan adalah kementerian. Pemerintah berniat melangkah lebih jauh dengan melembagakan regulator yang kuat dilengkapi dengan staf yang sangat kompeten serta diberi kewenangan luas dalam mengatur dan

mengawasi proses perizinan di Indonesia serta mempertahankan momentum liberasi. Proses perizinan telah ditata oleh Pemerintah tentang bagaimana proses perizinan dan penyelenggaraannya bagi masyarakat. Proses perizinan tiap dinas mempunyai mekanisme tahapan yang berbeda. Beberapa tahapan proses perizinan adalah terdiri dari permohonan baru, perluasan dan mutasi, yang melalui tahapan sebagai berikut:

- 1) Pada tahapan administrasi pemohon mengajukan permohonan pada loket pemeriksaan administrasi yang kemudian memeriksa kelengkapannya, jika belum lengkap akan dikembalikan kepada pemohon untuk dilengkapi. Pemohon akan diberikan surat tanda terima berkas.
- 2) Setelah berkas selesai selanjutnya tahap analisis teknis. Pada tahap ini dilakukan verifikasi data teknis sesuai dengan berkas. Jika dinyatakan cukup, maka analisis teknis dilakukan yang bila dinyatakan tidak memenuhi persyaratan lalu akan diberikan surat penolakan atau bila dinyatakan dapat diterima sampai selanjutnya berkas diserahkan kepada instansi terkait.
- 3) Direktorat Frekuensi kemudian mengeluarkan surat perintah pembayaran untuk Biaya Hak Penggunaan (BHP) frekuensi dan pemohon kemudian membayar memenuhi administrasi.
- 4) Setelah dalam proses perizinan yaitu tentang masalah administrasi pembayaran selesai, maka akan dicetak surat izin penyelenggaraan

sebagai tanda penerbitan izin. Prinsipnya bahwa mengenai penyelenggaraan dan proses perizinan secara umum diharapkan memperoleh kejelasan dengan tampilnya struktur proses perizinan dalam bidang apapun tentang alur yang sebenarnya, namun dalam *flow chart* tidak diberikan informasi tentang waktu yang dibutuhkan untuk menyelesaikan setiap proses atau bagian proses perizinan tersebut. Hal ini merupakan salah satu kelemahan yang mendasar dalam birokrasi dinegara ini yaitu tidak adanya kepastian waktu dan kejelasan dalam proses pemberian atau menerbitkan izin.

Banyak dijumpai dalam membangun tempat-tempat usaha, seperti kegiatan mendirikan, memperbaharui, mengganti seluruh atau sebagian dan memperluas bangunan tempat usaha tanpa mengurus izin tempat usaha, dengan alasan yang bermacam-macam. Seperti yang dinyatakan Siti Sundari Sangkuti, bahwa prosedur perizinan di Indonesia dewasa ini masih beraneka ragam, rumit dan sukar ditelusuri, sehingga sering merupakan hambatan bagi kegiatan dunia usaha.¹⁵

Kegiatan usaha hanya dapat berhasil menunjang pembangunan yang berkelanjutan apabila administrasi pemerintahan berfungsi secara efektif dan terpadu. Salah satu sarana yuridis administrasi untuk mencegah dan menanggulangi pencemaran lingkungan adalah sistem perizinannya.¹⁶ Jadi

¹⁵. Siti Sundari Sangkuti, *Hukum Lingkungan Dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, Airlangga Univ. Press. Cetakan Pertama, 1996. hlm.26

¹⁶ *Ibid*, Hlm 126

dapat dipastikan bahwa aspek perizinan ikut serta memainkan peranan yang penting dalam mewujudkan tujuan pembangunan. Sehingga aspek perizinan harus mampu memberikan motivasi yang dapat mendorong dan menarik minat masyarakat akan perlunya suatu izin.

Adanya izin terutama dalam hal pembangunan tempat usaha, dapat menciptakan suatu keteraturan yang pada akhirnya bertujuan untuk mengendalikan dan mengatur fisik lingkungan, penataan kawasan usaha, pembinaan usaha yang berpengaruh terhadap anggaran pendapatan daerah. Secara umum izin merupakan suatu penetapan tertulis dari pemerintah yang bersifat sepihak dan berada dalam lapangan hukum publik yang diberikan berdasarkan wewenang pemerintah.

B. Tinjauan Umum tentang usaha Peternakan

Usaha Peternakan merupakan salah satu dari lima subsektor pertanian. Peternakan adalah kegiatan memelihara hewan ternak untuk dibudidayakan dan mendapatkan keuntungan dari kegiatan tersebut.¹⁷ Subsektor peternakan terbagi menjadi ternak besar, yaitu sapi (perah/ potong), kerbau, dan kuda, dan ternak kecil yang terdiri dari kambing, domba, dan babi serta ternak unggas (ayam, itik, dan burung puyuh). Kegiatan usaha yang menarik dikaji di subsektor usaha peternakan adalah usaha agribisnis ayam ras pedaging. Ayam pedaging disebut juga ayam broiler merupakan salah satu komoditi peternakan

¹⁷ Andrinof.D,*Analisis Pola Kemitraan Peternakan Ayam Pedaging pada Peternak Plasma PT. Satwa Mirama Raya di Kabupaten Malang*,2006, hlm.15.

yang cukup menjanjikan karena produksinya yang cukup cepat untuk kebutuhan pasar dibandingkan dengan produk ternak lainnya selain itu keunggulan ayam ras pedaging antara lain pertumbuhannya yang sangat cepat dengan bobot badan yang tinggi dalam waktu yang relatif pendek, konversi pakan kecil, siap dipotong pada usia muda serta menghasilkan kualitas daging berserat lunak.

Usaha peternakan ayam broiler atau sering juga disebut ayam ras pedaging adalah istilah untuk menyebut strain ayam hasil budidaya teknologi yang memiliki karakteristik ekonomis dengan ciri khas pertumbuhan cepat sebagai penghasil daging. Ciri khas ayam broiler adalah: a) rasanya enak dan khas, b) pengolahannya mudah tetapi mudah hancur dalam proses perebusan yang lama. Daging ayam merupakan sumber protein yang berkualitas bila dilihat dari kandungan gizi. Mempunyai pertumbuhan yang cepat, kualitas daging yang baik dan lembut (empuk dan gurih) serta berat badan akhir antara 1.5-2 kg. Adapun jenis yang banyak dikembangkan saat ini merupakan hasil persilangan dominan dari pejantan ras *White Cornish* (asal Inggris) dengan betina *Plymouth Rock* (asal Amerika). Cikal bakal (*parent stock*) ayam pedaging ini merupakan tipe berat yang dikembangkan dari dua ras tersebut untuk menghasilkan anak ayam umur sehari (DOC) dengan kemampuan mengubah makanan menjadi daging dengan hemat.

Perkembangan yang pesat dari ayam ras pedaging ini juga merupakan upaya penanganan untuk mengimbangi kebutuhan masyarakat terhadap daging ayam. Dalam upaya pemenuhan protein hewani dan peningkatan pendapatan

peternak, maka pemerintah dan peternak telah berupaya mendayagunakan sebagian besar sumber komoditi ternak yang dikembangkan, diantaranya adalah ayam pedaging (broiler). Sebagaimana diketahui ayam broiler merupakan ternak penghasil daging yang relatif lebih cepat dibandingkan dengan ternak potong lainnya. Hal inilah yang mendorong sehingga banyak peternak yang mengusahakan peternakan ayam broiler ini.

Perkembangan tersebut didukung oleh semakin kuatnya industri hilir seperti perusahaan pembibitan (*Breeding Farm*), perusahaan pakan ternak (*FeedMill*), perusahaan obat hewan dan peralatan peternakan.¹⁸ Konsumsi daging ayam broiler Indonesia adalah 545.1 ribu ton per tahun. Konsumsi daging ayam broiler sebesar 4,5 kilogram per kapita pertahun. Konsumsi per kapita tersebut terus didorong oleh Pemerintah untuk meningkatkan asupan gizi masyarakat mengingat kandungan gizi ayam broiler yang baik dan juga mudah diakses masyarakat karena harga yang relatif murah dibanding harga daging jenis lain. Dengan jumlah konsumsi per kapita tersebut, individu memperoleh asupan gizi harian sebesar 19,73 kalori, 1,19 protein dan 1,63 lemak. Jumlah ini termasuk kecil dibanding dengan konsumsi perkapita negara lain.¹⁹ Kabupaten Musi Rawas, khususnya Kecamatan Terawas merupakan salah satu wilayah yang mengembangkan peternakan ayam pedaging atau ayam broiler. Jumlah populasi ternak ayam ras pedaging yang ada di

¹⁸ Hardjosworo, P. S. dan Rukmiasih, M. S. *Meningkatkan Produksi Daging. Penebar Swadaya. Yogyakarta.* 2000, hlm.10.

¹⁹ Badan Pusat Statistik, 2015, *Profil Pangan dan Pertanian*. diakses pada tanggal 14 November 2016

Kecamatan Terawas Kabupaten Musi Rawas berdasarkan data dari Dinas Peternakan Kabupaten Musi Rawas tahun 2015 yaitu berjumlah 857.540 ekor.

Berkaitan dengan hal diatas di kabupaten Musi Rawas diketahui bahwa usaha peternakan yang memelihara ayam broiler di Kecamatan Terawas bekerjasama dengan beberapa perusahaan dengan pola kemitraan. Peternak yang dimaksud juga bukan peternak yang mandiri melainkan peternak yang melakukan kerjasama dengan pedagang pengumpul (bakul) atau kemitraan perseorangan. Bentuk kerjasama peternak dengan kemitraan perseorangan (bakul) ini merupakan pola yang telah dilakukan peternak lokal sebelum konsep kemitraan perusahaan diperkenalkan oleh perusahaan-perusahaan mitra kira-kira dimulai tahun 2000, sedangkan keberadaan perusahaan-perusahaan kemitraan menurut masyarakat setempat diperkirakan pada awal tahun 2003.

Sejak masuknya kemitraan berangsur-angsur peternak beralih untuk bermitra dengan perusahaan-perusahaan tersebut sehingga peternak yang menggunakan kerjasama dengan kemitraan perseorangan ini semakin berkurang. Untuk bermitra dengan perusahaan minimal untuk pemeliharaan 1.500 ekor tanpa jaminan uang namun kadang dengan jaminan berupa surat sertifikat tanah, kendaraan bermotor ataupun surat berharga lainnya bila peternak baru bekerjasama dengan perusahaan mitra. Adapun hal lainnya dimana pada pola tersebut kerjasama yang berlaku tanpa kontrak perjanjian tertulis dan penentuan harga sapronak maupun ayam hidup yang sebagaimana sebaliknya disediakan oleh perusahaan-perusahaan kemitraan.

Kemitraan adalah kerjasama usaha kecil termasuk koperasi dengan usaha menengah atau usaha besar disertai pedoman dan pengembangan oleh usaha menengah atau usaha besar dengan memperhatikan prinsip saling memerlukan, saling memperkuat dan saling menguntungkan. Maksud dan tujuan kemitraan adalah untuk meningkatkan pemberdayaan usaha kecil dibidang manajemen, produk, pemasaran, permodalan dan teknis, disamping agar bisa mandiri demi kelangsungan usahanya, sehingga bisa melepaskan diri dari sifat ketergantungan.²⁰ Selanjutnya dinyatakan bahwa, untuk mengembangkan dan melaksanakan kemitraan bisa dengan salah satu atau lebih pola-pola kemitraan yang ada. Sekurang-kurangnya ada tujuh pola kemitraan, salah satunya adalah pola inti plasma, dimana dalam pola ini usaha menengah atau usaha besar bertindak sebagai inti dan usaha kecil sebagai plasma. Usaha menengah atau usaha besar bertindak sebagai inti membina dan mengembangkan usaha kecil yang menjadi plasma dalam hal:

1. Penyediaan dan penyiapan lahan.
2. Penyediaan sarana produksi
3. Memberikan teknis manajemen usaha dan produksi.
4. Pemberian bantuan lainnya yang diperlukan bagi peningkatan efisiensi dan produktivitas usaha.

Perkembangan usaha peternakan ayam broiler tersebut didukung oleh makin kuatnya industri hulu, seperti perusahaan pembibitan (*breeding farm*), perusahaan pakan ternak (*feed mill*), perusahaan obat hewan, dan peralatan

²⁰ Mutidjo, B.A. *Usaha Peternakan Ayam Broiler*. Penerbit Kanisius, Yogyakarta.1994, hlm. 25.

peternakan. Lebih lanjut dikatakan bahwa kemitraan dapat juga diartikan sebagai suatu sikap menjalankan bisnis yang diberi ciri dengan hubungan jangka panjang, suatu kerjasama tingkat tinggi, saling percaya dan saling memberi keuntungan. Selanjutnya menyatakan bahwa ada beberapa manfaat usaha kemitraan yaitu:

1. Membangun hubungan jangka panjang.
2. Memperbaiki kinerja bisnis jangka panjang.
3. Perencanaan produksi terfokus.
4. Kesadaran kerjasama meningkat. Membuka peluang usaha.

Berkaitan dengan hal tersebut diatas, sebagai upaya untuk mendorong pertumbuhan dan pengembangan usaha peternakan, pemerintah telah mengambil langkah-langkah melalui pemetaan dibidang penyederhanaan perizinan dan pendaftaran usaha peternakan, antara lain dengan ditetapkannya Surat Keputusan Menteri Pertanian Nomor 362/Kpts/TN.120/5/1990 tentang Ketentuan dan Tata Cara Pelaksanaan Pemberian Izin dan Pendaftaran Usaha Peternakan. Dalam ketentuan tersebut telah ditetapkan pula mengenai kewenangan pemberian izin usaha peternakan berdasarkan skala usaha yang telah ditetapkan, namun dalam perkembangannya dan seiring dengan telah ditetapkannya Undang-undang Nomor 32 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom, maka kewenangan pemberian izin usaha peternakan yang telah ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 merupakan kewenangan

Kabupaten/Kota. Pergeseran kewenangan dari Pemerintah kepada Daerah tersebut upaya pelaksanaan desentralisasi dalam hal ini dibidang perizinan perlu diikuti dengan penyempurnaan berbagai perangkat peraturan perundang-undangan. ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 tentang peternakan dan kesehatan hewan.

Perusahaan di bidang Peternakan adalah suatu usaha yang dijalankan secara teratur dan terus menerus pada suatu tempat dan dalam jangka waktu tertentu untuk tujuan komersial yang meliputi perusahaan pemotongan, pabrik pakan dan perusahaan perdagangan sarana produksi peternakan. Usaha Peternakan adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh perorangan atau badan hukum yang melaksanakan kegiatan menghasilkan ternak (ternak bibit/potong), telur, susu serta usaha menggemukkan suatu ternak termasuk mengumpulkan, mengedarkan dan memasarkannya. Izin usaha peternakan adalah izin tertulis yang diberikan oleh Bupati/ Walikota atau pejabat yang ditunjuk olehnya untuk memberikan hak untuk melakukan usaha peternakan.