

**EVALUASI ATAS PERATURAN DAERAH
KABUPATEN MAGELANG NOMOR 2 TAHUN 2013
TENTANG USAHA PETERNAKAN**



Disusun oleh :

1. Tim Pengkajian & Evaluasi Produk-Produk Hukum Daerah Kabupaten Magelang Tahun 2016
2. Tim Ahli Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Jawa Tengah

**BAGIAN HUKUM SETDA KABUPATEN MAGELANG
KERJASAMA DENGAN
KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA REPUBLIK INDONESIA
KANTOR WILAYAH JAWA TENGAH**

TAHUN 2016

DAFTAR ISI

| | JUDUL | HALAMAN |
|--|--|---------|
| | DAFTAR ISI | 2 |
| | TIM PENGKAJIAN DAN EVALUASI | 3 |
| | KATA PENGANTAR | 4 |
| | PENDAHULUAN | 5 |
| | ISU HUKUM | 10 |
| | FAKTA HUKUM | 11 |
| | DASAR HUKUM | 12 |
| | ANALISA DAN PENDAPAT HUKUM | 13 |
| | REKOMENDASI HUKUM HASIL EVALUASI PERATURAN DAERAH | 25 |
| | | |

**TIM PENGGAJIAN & EVALUASI
PRODUK-PRODUK HUKUM DAERAH
KABUPATEN MAGELANG TAHUN 2016**

IDAM LAKSANA, S.H., M.Hum.

SARIFUDIN, S.H.

RUSWANTO, S.H.

NUR PUDJINING DIAHATI, S.H.

DWI ARYANTO, S.H.

CICIK INDRAYANI, S.H.

DARMAWAN JOKO SUSILO, S.H.

NUROCHMAH HIDAYATI, S.H., M.Eng.

FATACH YASIN, S.H.

Kerjasama :

**BAGIAN HUKUM
SEKRETARIAT DAERAH
KABUPATEN MAGELANG**

**KEMENTERIAN HUKUM DAN
HAK ASASI MANUSIA
KANTOR WILAYAH JAWA
TENGAH**

KATA PENGANTAR

Puji syukur kami panjatkan kehadirat Allah Subhannahu Wata'ala, hanya atas izin Nya sehingga dapat kami susun BUKU HASIL KAJIAN DAN EVALUASI. Sebagaimana diketahui bahwa buku ini merupakan hasil dari kegiatan pengkajian dan evaluasi produk hukum daerah tahun 2016 pada Bagian Hukum Setda Kabupaten Magelang.

Pada kesempatan ini, Tim Penyusun ingin menyampaikan hasil kegiatan pengkajian dan evaluasi produk hukum daerah pada tahun 2016, yaitu EVALUASI ATAS PERATURAN DAERAH KABUPATEN MAGELANG NOMOR 2 TAHUN 2013 TENTANG USAHA PETERNAKAN.

Maksud tujuan disusunnya buku ini adalah untuk mendokumentasikan hasil kegiatan pengkajian dan evaluasi produk hukum daerah, agar dapat dimanfaatkan oleh pihak-pihak yang membutuhkan.

Kami menyadari bahwa hasil kegiatan kajian dan evaluasi kami masih jauh dari kesempurnaan, untuk itu saran dan masukan selalu kami harapkan guna perbaikan dan penyempurnaan.

Demikian yang dapat kami sampaikan, semoga bermanfaat.

Kota Mungkid, Oktober 2016

Kepala Bagian Hukum

EVALUASI ATAS PERATURAN DAERAH KABUPATEN MAGELANG NOMOR 2 TAHUN 2013 TENTANG USAHA PETERNAKAN

A. PENDAHULUAN

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan dalam Pasal 18B ayat (5) bahwa Pemerintah Daerah merupakan daerah otonom yang dapat menjalankan urusan pemerintah dengan seluas-luasnya serta mendapat hak untuk mengatur kewenangan pemerintahan kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana beberapa kali telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan otonomi yang seluas-luasnya kepada setiap daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri daerahnya masing-masing. Hal ini dimaksudkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peranserta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam ketentuan Pasal 344 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah diamanatkan bahwa Pemerintah Daerah wajib menjamin terselenggaranya pelayanan publik berdasarkan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Salah satu bentuk pelayanan publik adalah pelayanan perizinan. Didalam Pasal 350 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 diamanatkan bahwa Kepala Daerah wajib memberikan pelayanan perizinan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Kemudian di dalam ayat (2) disebutkan bahwa dalam memberikan pelayanan perizinan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Daerah membentuk unit pelayanan terpadu satu pintu.

Didalam Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, huruf AA Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Pertanian, Sub Urusan Perizinan Usaha Pertanian, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota pada huruf a memiliki kewenangan penerbitan izin usaha pertanian yang kegiatan usahanya dalam Daerah Kabupaten/Kota. Didalam huruf b disebutkan salah satunya adalah penerbitan usaha ternak.

Sebelum diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah Daerah Kabupaten Magelang telah memiliki regulasi yang mengatur mengenai penyelenggaraan Usaha Peternakan yaitu Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 tentang Usaha Peternakan (Lembaran Daerah Kabupaten Magelang Tahun 2013 Nomor 2). Peraturan daerah tersebut disusun dalam rangka pembinaan, pengawasan dan pengendalian usaha peternakan sebagai salah satu kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Magelang dalam sub urusan perizinan usaha pertanian. Selain itu, adanya peraturan daerah tersebut diharapkan dapat meningkatkan investasi, inovasi dan pemberdayaan di bidang usaha peternakan sehingga memiliki daya saing. Dengan adanya peraturan daerah tersebut diharapkan dapat memberikan pedoman bagi aparatur yang bertugas di bidang pelayanan perizinan, pembinaan dan pengawasan usaha peternakan di Kabupaten Magelang dengan tujuan untuk mempermudah dan memberikan kepastian usaha di bidang peternakan.

Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 tentang Usaha Peternakan membedakan persyaratan pemberian perizinan usaha peternakan sebagai berikut:

1. Izin Usaha Peternakan

Izin Usaha Peternakan diberikan oleh Bupati kepada peternak atau Perusahaan Peternakan yang melakukan budidaya ternak dengan jenis dan jumlah ternak dengan skala usaha tertentu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 dan Pasal 8 Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 tentang Usaha Peternakan. Selanjutnya mekanisme persyaratan untuk memperoleh Izin Usaha Peternakan adalah:

- Fotokopi Kartu Tanda Penduduk yang masih berlaku;
- Fotokopi akte pendirian bagi pemohon yang berbentuk badan usaha;

- Fotokopi Nomor Pokok Wajib Pajak;
- Surat keterangan domisili usaha;
- Fotokopi perizinan peruntukan penggunaan tanah;
- Fotokopi sertifikat atau bukti kepemilikan/penguasaan tanah dan/atau bangunan yang sah sebagai lokasi usaha peternakan;
- Fotokopi Izin Mendirikan Bangunan;
- Fotokopi Izin Gangguan;
- Fotokopi Tanda Daftar Perusahaan bagi pemohon yang berbentuk badan usaha;
- Fotokopi Izin Pemakaian Tenaga Kerja Asing bagi pemohon yang menggunakan tenaga kerja asing;
- Fotokopi Izin Lingkungan;
- Surat pernyataan untuk melaksanakan cara budidaya ternak yang baik; dan
- Rencana usaha.

2. Tanda Daftar Usaha Peternakan

Tanda Daftar Usaha Peternakan diberikan oleh Kepala Dinas yang membidangi urusan peternakan kepada setiap peternak yang melakukan budidaya ternak dengan jenis dan jumlah tertentu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 tentang Usaha Peternakan. Permohonan pengajuan Tanda Daftar Usaha Peternakan tersebut dilengkapi persyaratan yaitu:

- Fotokopi Kartu Tanda Penduduk;
- Surat pernyataan untuk melaksanakan cara budidaya ternak yang baik; dan
- Surat pernyataan pengelolaan lingkungan (SPPL).

Namun, pemberian izin usaha peternakan di Kabupaten Magelang sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 tentang Usaha Peternakan masih terdapat syarat perizinan yang memiliki permasalahan dengan aturan terkait, yang akan dijelaskan sebagai berikut:

1. Syarat perizinan peruntukan penggunaan tanah

- Fotokopi perizinan peruntukan penggunaan tanah adalah salah satu syarat untuk memperoleh izin usaha peternakan sebagaimana diatur

dalam Pasal 9 ayat (2) huruf e. Namun dalam Peraturan Bupati Magelang Nomor 10 Tahun 2015 tentang Perizinan Peruntukan Penggunaan Tanah, belum diatur pengusaha peternakan yang dalam melakukan usahanya tidak menggunakan lahan milik sendiri melainkan menyewa lahan milik orang lain.

2. Syarat izin mendirikan bangunan

- Fotokopi Izin Mendirikan Bangunan Gedung (IMB) adalah salah satu syarat untuk memperoleh izin usaha peternakan sebagaimana diatur dalam Pasal 9 ayat (2) huruf g. Namun, berdasarkan ketentuan Pasal 2 Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2011 tentang Bangunan Gedung, salah satu fungsi bangunan adalah adalah fungsi usaha. Akan tetapi, Perda Nomor 10 Tahun 2011 tentang Bangunan Gedung belum mengatur secara eksplisit bangunan untuk usaha peternakan.

3. Syarat izin gangguan

- Berdasarkan ketentuan Pasal 3 ayat (2) huruf g Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2012 tentang Izin Gangguan:

Pasal 3

(1) ...

(2) Tempat usaha atau kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang menjadi Objek Izin Gangguan adalah semua jenis usaha/kegiatan yang memenuhi kriteria sebagai berikut:

....

g. Usaha atau kegiatan yang tidak menggunakan mesin dan berdampak sedang; dan

h. ...

Kemudian Berdasarkan ketentuan Lampiran I romawi V Peraturan Bupati Nomor 57 Tahun 2015 tentang Petunjuk Pelaksanaan Perda Nomor 1 Tahun 2012 tentang Izin Gangguan, Jenis **Usaha/Kegiatan yang tidak menggunakan mesin dengan intensitas gangguan sedang (Usaha Peternakan):**

- a. Budidaya unggas dengan populasi ≥ 500 pada satu hamparan;
- b. Budidaya sapi potong dengan populasi ≥ 40 pada satu hamparan;
- c. Budidaya sapi perah dengan populasi ≥ 20 pada satu hamparan;

Maka berdasarkan ketentuan tersebut dan berdasarkan Ketentuan dalam Pasal 7 Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 tentang Usaha Peternakan, usaha peternakan yang wajib memiliki Izin Usaha Peternakan juga wajib memiliki Izin Gangguan. Namun, tidak semua Usaha peternakan yang wajib mendaftarkan Tanda Daftar Usaha Peternakan sebagaimana diatur dalam Pasal 16 Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013, wajib memiliki Izin Gangguan sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat (2) huruf g Perda Nomor 1 Tahun 2012 tentang Izin Gangguan dan berdasarkan ketentuan Lampiran I romawi V Perbup Nomor 57 Tahun 2015 tentang Petunjuk Pelaksanaan Perda Nomor 1 Tahun 2012 tentang Izin Gangguan.

4. Syarat izin lingkungan

- Berdasarkan ketentuan Pasal 26 Perbup Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pedoman dan Tata Cara Pengajuan Dokumen Lingkungan Hidup dan Izin Lingkungan, Pengajuan Izin Lingkungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 ayat (1), harus dilengkapi dengan:
 - a. dokumen Amdal atau UKL-UPL;
 - b. dokumen pendirian usaha dan/atau kegiatan; dan
 - c. profil usaha dan/atau kegiatan.
- Berdasarkan Pasal 19 dan 20 Perbup Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pedoman dan Tata Cara Pengajuan Dokumen Lingkungan Hidup dan Izin Lingkungan, “setiap usaha dan atau kegiatan yang tidak wajib UKL-UPL wajib memiliki SPPL yang disusun pada tahap perencanaan usaha dan atau kegiatan dengan mengisi formulir”.
- Berdasarkan Lampiran IV Huruf B Perbup Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pedoman dan Tata Cara Pengajuan Dokumen Lingkungan Hidup dan Izin Lingkungan, diatur jenis usaha/kegiatan bidang peternakan yang wajib dilengkapi SPPL dilengkapi dengan skala dan satuan usaha.
- Berdasarkan ketentuan Perbup Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pedoman dan Tata Cara Pengajuan Dokumen Lingkungan Hidup dan Izin Lingkungan sebagaimana dijelaskan diatas maka tidak dipersyaratkan Izin Gangguan dalam permohonan SPPL. Namun,

kenyataan dalam pengurusan dokumen lingkungan hidup berupa SPPL dipersyaratkan Izin Gangguan oleh Balai Lingkungan Hidup (BLH).

Berdasarkan hal sebagaimana disebutkan diatas maka terdapat banyak permasalahan antara mekanisme perizinan yang diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 tentang Usaha Peternakan dengan Peraturan Perundang-undangan terkait maupun pada praktek di lapangan. Oleh sebab itu perlu dilakukan pengkajian terhadap Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 tentang Usaha Peternakan.

B. ISU HUKUM

Apakah mekanisme persyaratan perizinan sebagaimana diatur di dalam Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 tentang Usaha Peternakan harmonis dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sederajat tingkatannya, dan yang terkait?

C. FAKTA HUKUM

- a. bahwa Kabupaten Magelang telah menetapkan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 tentang Usaha Peternakan;
- b. bahwa Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 tentang Usaha Peternakan ditetapkan berdasarkan kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Magelang sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan;
- c. bahwa dalam praktik empiris, pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 tentang Usaha Peternakan mengalami kendala terkait dengan mekanisme persyaratan perizinan usaha peternakan;

D. DASAR HUKUM

- 1) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung;
- 2) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan;
- 3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup;
- 4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- 5) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- 6) Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2005 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung;
- 7) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan.
- 8) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2013 tentang Pemberdayaan Peternak;
- 9) Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2013 tentang Budi Daya Hewan Peliharaan;
- 10) Peraturan Presiden Nomor 97 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu;

- 11) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 27 Tahun 2009 tentang Pedoman Penetapan Izin Gangguan di Daerah;

E. ANALISA DAN PENDAPAT HUKUM

Menurut Sinamo¹, perizinan sebagai salah satu instrumen dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang menjadi bagian integral dari penyelenggaraan pemerintahan, maka pemerintah daerah bisa lebih leluasa untuk menggunakannya sesuai dengan rambu peraturan perundangan yang berlaku dengan tetap menjunjung tinggi asas-asas umum pemerintahan yang layak. Peranan perizinan sebagai salah satu bentuk ketetapan sangat menentukan dan itu merupakan tindakan hukum sepihak atau bersegi satu dan administrasi negara. Kewenangan seperti ini adalah dalam kerangka pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, termasuk dalam hal ini perizinan mengenai usaha peternakan sebagaimana telah diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 tentang Usaha Peternakan.

Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Magelang dalam hal penerbitan perizinan usaha peternakan diperoleh dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan ditegaskan lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan. Dalam ketentuan Pasal 29 ayat (2) dan (3) Undang-

¹ Nomenzen Sinamo, 2010. *Hukum Administrasi Negara: Suatu Kajian Kritis Tentang Birokrasi Negara*, Jala Permata Aksara, Cetakan Pertama, Edisi revisi, Jakarta, hlm. 84-85.

Undang Nomor 18 Tahun 2009 dinyatakan bahwa pemerintah daerah kabupaten/kota berwenang memberikan Tanda Daftar Usaha Peternakan dan Izin Usaha Peternakan.

Pasal 29

- (1) ...
- (2) Peternak yang melakukan budi daya ternak dengan jenis dan jumlah ternak di bawah skala usaha tertentu diberikan tanda daftar usaha peternakan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota.
- (3) Perusahaan peternakan yang melakukan budi daya ternak dengan jenis dan jumlah ternak di atas skala usaha tertentu wajib memiliki izin usaha peternakan dari pemerintah daerah kabupaten/kota.
- (4) Peternak, perusahaan peternakan, dan pihak tertentu yang mengusahakan ternak dengan skala tertentu wajib mengikuti tata cara budi daya ternak yang baik dengan tidak mengganggu ketertiban umum sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Menteri.

Berdasarkan latar belakang dan fakta hukum sebagaimana telah dijelaskan di atas, dapat dikemukakan analisa dan pendapat hukum terkait permasalahan perizinan usaha peternakan yang diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Magelang Nomor 2 Tahun 2013 tentang Usaha Peternakan sebagai berikut:

1. Syarat perizinan peruntukan penggunaan tanah

Fotokopi perizinan peruntukan penggunaan tanah adalah salah satu syarat untuk memperoleh izin usaha peternakan sebagaimana diatur dalam Pasal 9 ayat (2) huruf e. Namun dalam Peraturan Bupati Magelang Nomor 10 Tahun 2015 tentang Perizinan Peruntukan Penggunaan Tanah, belum diatur pengusaha peternakan yang dalam melakukan usahanya tidak menggunakan lahan milik sendiri melainkan menyewa lahan milik orang lain.

Hak atas tanah sebagai suatu hubungan hukum didefinisikan sebagai “hak atas permukaan bumi yang memberi wewenang kepada pemegangnya untuk menggunakan tanah yang bersangkutan, beserta tubuh bumi dan air serta ruang udara di atasnya, sekedar diperlukan

untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu, dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan lain yang lebih tinggi". Hal tersebut mengandung arti bahwa hak atas tanah itu disamping memberikan wewenang juga membebaskan kewajiban kepada pemegang haknya. Hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 4 ayat (1) jo Pasal 16 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh perorangan maupun badan hukum yang meliputi:

- a. Hak milik
- b. Hak guna usaha
- c. Hak guna bangunan
- d. Hak pakai
- e. Hak sewa
- f. Hak membuka tanah
- g. Hak memungut hasil hutan
- h. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.

Menurut Soedikno Mertokusumo, wewenang yang dipunyai oleh pemegang hak atas tanah terhadap tanahnya dibagi menjadi 2 (dua), yaitu:

- a. Wewenang umum

Wewenang yang bersifat umum yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya, termasuk juga tubuh bumi dan air dan ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi (vide Pasal 4 ayat (2) UU No. 2 Tahun 1960)

- b. Wewenang khusus

Wewenang yang bersifat khusus yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya sesuai dengan macam hak atas tanahnya, misalnya wewenang pada tanah hak milik adalah dapat untuk kepentingan pertanian dan atau mendirikan bangunan, wewenang pada tanah hak guna bangunan adalah menggunakan tanah hanya untuk mendirikan dan mempunyai bangunan diatas tanah yang bukan miliknya, wewenang pada tanah hak guna usaha adalah hanya menggunakan tanah untuk kepentingan perusahaan dibidang pertanian, perikanan, peternakan, atau perkebunan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 6 Peraturan Bupati Nomor 10 Tahun 2015 tentang Perizinan Peruntukan Penggunaan Tanah, disebutkan bahwa Perizinan Peruntukan Penggunaan Tanah adalah perizinan yang diberikan kepada orang pribadi atau badan atas penggunaan tanah dalam rangka kegiatan pembangunan fisik dan atau untuk keperluan lain yang berdampak pada struktur ekonomi, sosial budaya, dan lingkungan sesuai dengan rencana tata ruang.

Jenis Perizinan Peruntukan Penggunaan Tanah sebagaimana dimaksud di atas meliputi:

- a. Izin Lokasi, adalah izin peruntukan penggunaan tanah untuk memperoleh tanah yang diperlukan dalam rangka penanaman modal atau kegiatan usaha lainnya yang berlaku pula sebagai izin pemindahan hak dan untuk menggunakan tanah tersebut guna keperluan usaha.
- b. Izin Perubahan Penggunaan Tanah (IPPT), adalah izin untuk mengubah fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian atau sebaliknya.
- c. Izin Penggunaan Pemanfaatan Tanah (IPMT), adalah izin untuk kegiatan usaha yang tidak mengubah fungsi tanah semula.

Izin-izin tersebut di atas diberikan kepada pemegang hak atas tanah yang meliputi hak milik, hak guna-usaha, hak guna-bangunan, hak pakai, **hak sewa**, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan,

hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut yang akan ditetapkan dengan undang-undang.

Dalam ketentuan Pasal 12 Peraturan Bupati Nomor 10 Tahun 2015 disebutkan:

Pasal 12

Pemegang Izin Lokasi diizinkan untuk membebaskan tanah dalam areal Izin Lokasi dari hak dan kepentingan pihak lain berdasarkan kesepakatan dengan pemegang hak atau pihak yang mempunyai kepentingan tersebut dengan cara jual beli, pemberian ganti kerugian, konsolidasi tanah atau *cara lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan*.

Cara lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 12 tersebut mengacu kepada peralihan hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, yang salah satunya merupakan hak sewa. *Oleh karena itu, **Pengusaha peternakan yang menyewa lahan milik orang lain*** tetap diberikan hak atas tanah sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 dan berwenang menggunakan tanah tersebut untuk melaksanakan usaha peternakan (vide Pasal 13 ayat (2) Peraturan Bupati Nomor 10 Tahun 2015).

2. Syarat izin mendirikan bangunan

Fotokopi Izin Mendirikan Bangunan Gedung (IMB) adalah salah satu syarat untuk memperoleh izin usaha peternakan sebagaimana diatur dalam Pasal 9 ayat (2) huruf g. Namun, berdasarkan ketentuan Pasal 2 Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2011 tentang Bangunan Gedung, salah satu fungsi bangunan adalah adalah fungsi usaha. Akan tetapi, Perda Nomor 10 Tahun 2011 tentang Bangunan Gedung belum mengatur secara eksplisit bangunan untuk usaha peternakan.

Dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan gedung dan Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2005 tentang

Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung juga tidak menyebutkan secara tegas bangunan untuk usaha peternakan. Dalam ketentuan Pasal 5 ayat (4) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 beserta penjelasannya, disebutkan lingkup bangunan gedung fungsi usaha adalah:

- a. Perkantoran, termasuk kantor yang disewakan.
- b. Perdagangan, seperti warung, toko, pasar, dan mal.
- c. Perindustrian, seperti pabrik, laboratorium, dan perbengkelan.
- d. Perhotelan, seperti wisma, losmen, motel, dan hotel.
- e. Wisata dan rekreasi, seperti gedung pertemuan, olah raga, anjungan, bioskop, dan gedung pertunjukan.
- f. Terminal, seperti terminal angkutan darat, stasiun kereta api, bandara, dan pelabuhan laut.
- g. Penyimpanan, seperti gudang, tempat pendinginan, dan gedung parkir.

Namun dalam Penjelasan Pasal 4 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2005 disebutkan bahwa “kegiatan usaha termasuk juga bangunan gedung untuk penangkaran/budidaya”. Pengertian budi daya dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, adalah “usaha yang bermanfaat dan memberi hasil”. Dalam wikipedia bahasa Indonesia, ensiklopedia bebas², budi daya dapat dikategorikan dalam budi daya pertanian yang merupakan kegiatan terencana pemeliharaan sumber daya hayati yang dilakukan pada suatu areal lahan untuk diambil manfaat/hasil panennya, dan budi daya hewan yang melibatkan usaha pembesaran bakalan (hewan muda) atau bibit/benih (termasuk benur dan nener pada budi daya perikanan) pada suatu lahan tertentu selama beberapa waktu untuk kemudian dijual, disembelih untuk dimanfaatkan daging serta bagian tubuh lainnya, diambil telurnya, atau diperah susunya (pada peternakan susu). Proses pengolahan produk budi daya ini biasanya bukan bagian dari budi daya sendiri tetapi masih dianggap sebagai mata rantai usaha tani ternak yang dikategorikan ke dalam peternakan dan budi daya perikanan.

² https://id.wikipedia.org/wiki/Budi_daya, diunduh tanggal 11 April 2016.

Berdasarkan ketentuan Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan disebutkan bahwa “budi daya merupakan usaha untuk menghasilkan hewan peliharaan dan produk hewan”. Selanjutnya, budi daya hewan menurut Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2013 tentang Budi Daya Hewan Peliharaan adalah “usaha yang dilakukan di suatu tempat tertentu pada suatu kawasan budi daya secara berkesinambungan untuk hewan peliharaan dan produk hewan”. Lebih lanjut, salah satu jenis hewan peliharaan yang dapat dibudidayakan berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2013 adalah ternak. Ternak menurut ketentuan Pasal 1 angka 3 Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2013 adalah hewan peliharaan yang produknya diperuntukkan sebagai penghasil pangan, bahan baku industri, jasa, dan/atau hasil ikutannya yang terkait dengan pertanian. Sehingga dapat dikatakan jika mengacu pada Penjelasan Pasal 4 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2005, bangunan gedung untuk usaha penangkaran/budi daya adalah termasuk juga budi daya hewan ternak sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2013.

3. Syarat izin gangguan

- Berdasarkan ketentuan Pasal 3 ayat (2) huruf g Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2012 tentang Izin Gangguan:

Pasal 3

(2) ...

(3) Tempat usaha atau kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang menjadi Objek Izin Gangguan adalah semua jenis usaha/kegiatan yang memenuhi kriteria sebagai berikut:

....

i. Usaha atau kegiatan yang tidak menggunakan mesin dan berdampak sedang; dan

j. ...

Kemudian Berdasarkan ketentuan Lampiran I romawi V Peraturan Bupati Nomor 57 Tahun 2015 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2012 tentang Izin Gangguan, Jenis **Usaha/Kegiatan yang tidak menggunakan mesin dengan intensitas gangguan sedang (Usaha Peternakan):**

- a. Budidaya unggas dengan populasi ≥ 500 pada satu hamparan;
- b. Budidaya sapi potong dengan populasi ≥ 40 pada satu hamparan;
- c. Budidaya sapi perah dengan populasi ≥ 20 pada satu hamparan;

Maka berdasarkan ketentuan tersebut dan berdasarkan Ketentuan dalam Pasal 7 Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 tentang Usaha Peternakan, usaha peternakan yang wajib memiliki Izin Usaha Peternakan juga wajib memiliki Izin Gangguan. Namun, tidak semua Usaha peternakan yang wajib mendaftarkan Tanda Daftar Usaha Peternakan sebagaimana diatur dalam Pasal 16 Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013, wajib memiliki Izin Gangguan sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat (2) huruf g Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2012 tentang Izin Gangguan dan berdasarkan ketentuan Lampiran I romawi V Peraturan Bupati Nomor 57 Tahun 2015 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2012 tentang Izin Gangguan. Sedangkan dalam Pasal 17 ayat (2) Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 tidak dipersyaratkan Izin Gangguan sebagai kelengkapan syarat pengajuan permohonan Tanda Daftar Usaha Peternakan (TDUP) untuk jenis dan jumlah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 16 ayat (2) Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013, sehingga akan terjadi dishamonis dalam praktik pemberian TDUP.

Disamping itu, keberadaan Izin Gangguan sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2012 ditetapkan sebagai delegasi

dari Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 27 Tahun 2009 tentang Pedoman Penetapan Izin Gangguan di Daerah.

Pasal 2

- (1) Izin Gangguan diatur dalam peraturan daerah.
- (2) Materi yang diatur dalam peraturan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit memuat:
 - a. Kriteria gangguan;
 - b. Persyaratan izin;
 - c. Kewenangan pemberian izin;
 - d. Penyelenggaraan perizinan;
 - e. Retribusi izin;
 - f. Peran masyarakat;
 - g. Pembinaan dan pengawasan; dan
 - h. Jenis dan dasar pengenaan sanksi.

Selanjutnya pengenaan Izin Gangguan pada usaha peternakan juga ditegaskan dalam Pasal 29 ayat (4) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan sebagai berikut:

Pasal 29

- (1) ...
- (2) **Peternak** yang melakukan budi daya ternak dengan jenis dan jumlah ternak **di bawah** skala usaha tertentu diberikan tanda daftar usaha peternakan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota.
- (3) **Perusahaan peternakan** yang melakukan budi daya ternak dengan jenis dan jumlah **di atas** skala usaha tertentu wajib memiliki izin usaha peternakan dari pemerintah daerah kabupaten/kota.
- (4) **Peternak, perusahaan peternakan,** dan pihak tertentu yang mengusahakan ternak dengan skala tertentu **wajib** mengikuti tata cara budi daya ternak yang baik dengan **tidak mengganggu ketertiban umum sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Menteri.**

(5) ...

Penjelasan Pasal 29 ayat (4):

“yang dimaksud dengan “tidak mengganggu ketertiban umum” adalah kegiatan budi daya ternak dilakukan dengan memperhatikan kaidah agama dan/atau kepercayaan serta sistem nilai yang dianut oleh masyarakat setempat, seperti **harus memenuhi ketentuan Undang-Undang Gangguan (*Hinder Ordonantie*)**”.

Oleh karena itu, penerapan Izin Gangguan dalam sebagai salah satu syarat kelengkapan permohonan izin usaha peternakan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

4. Syarat izin lingkungan

- Berdasarkan ketentuan Pasal 26 Peraturan Bupati Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pedoman dan Tata Cara Pengajuan Dokumen Lingkungan Hidup dan Izin Lingkungan, Pengajuan Izin Lingkungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 ayat (1), harus dilengkapi dengan:
 - a. dokumen Amdal atau UKL-UPL;
 - b. dokumen pendirian usaha dan/atau kegiatan; dan
 - c. profil usaha dan/atau kegiatan.
- Berdasarkan Pasal 19 dan 20 Peraturan Bupati Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pedoman dan Tata Cara Pengajuan Dokumen Lingkungan Hidup dan Izin Lingkungan, “setiap usaha dan atau kegiatan yang tidak wajib UKL-UPL wajib memiliki SPPL yang disusun pada tahap perencanaan usaha dan atau kegiatan dengan mengisi formulir”.
- Berdasarkan Lampiran IV Huruf B Peraturan Bupati Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pedoman dan Tata Cara Pengajuan Dokumen Lingkungan Hidup dan Izin Lingkungan, diatur jenis usaha/kegiatan bidang peternakan yang wajib dilengkapi SPPL dilengkapi dengan skala dan satuan usaha.

Berdasarkan ketentuan Peraturan Bupati Nomor 27 Tahun 2014 sebagaimana dijelaskan diatas maka tidak dipersyaratkan Izin Gangguan dalam permohonan SPPL.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan tidak mengatur secara tegas prasyarat pemberian SPPL. Dalam ketentuan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 hanya mengatur tentang pemberian izin lingkungan bagi usaha dan/atau kegiatan yang wajib memiliki Amdal atau UKL-UPL yang diperoleh melalui tahapan kegiatan yang meliputi:

- a. Penyusunan Amdal dan UKL-UPL;
- b. Penilaian Amdal dan pemeriksaan UKL-UPL; dan
- c. Permohonan dan penerbitan Izin Lingkungan.

Dalam Keputusan Menteri Pertanian Nomor 404/kpts/OT.210/6/2002 terhadap usaha peternakan rakyat tidak dipersyaratkan SPPL sebagai prasyarat pemberian Tanda Daftar Usaha Peternakan. Dalam butir II angka 1 huruf a Keputusan Menteri Pertanian Nomor 404/kpts/OT.210/6/2002 disebutkan bahwa selain Persetujuan Prinsip yang dipersyaratkan dalam pemberian Izin Usaha Peternakan juga terkait dengan perizinan lain antara lain Izin Lokasi/HGU/sesuai dengan ketentuan yang berlaku, Izin Mendirikan Bangunan (IMB), Izin Tempat Usaha/HO, Izin Tenaga Kerja Asing, Izin Pemasangan Instalasi serta peralatan yang diperlukan, serta membuat Upaya Kelestarian Lingkungan dan Upaya Pemantauan Lingkungan (UKL/UPL) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Namun dalam pengurusan Tanda Daftar Usaha Peternakan tidak disebutkan secara tegas persyaratan yang perlu dilengkapi. Hal tersebut dapat dilihat ketentuan butir V mengenai Pendaftaran Peternakan Rakyat. Dalam Butir V huruf b, c, dan d dinyatakan bahwa Peternakan Rakyat tidak diwajibkan memiliki Izin Usaha Peternakan namun pemerintah daerah berwenang mengeluarkan Tanda Daftar Usaha Peternakan Rakyat yang memiliki kedudukan sederajat dengan Izin

Usaha Peternakan. Menurut Sinamo³, perizinan sebagai salah satu instrumen dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang menjadi bagian integral dari penyelenggaraan pemerintahan, maka pemerintah daerah bisa lebih leluasa untuk menggunakannya sesuai dengan rambu peraturan perundangan yang berlaku dengan tetap menjunjung tinggi asas-asas umum pemerintahan yang layak. Peranan perizinan sebagai salah satu bentuk ketetapan sangat menentukan dan itu merupakan tindakan hukum sepihak atau bersegi satu dan administrasi negara. Kewenangan seperti ini adalah dalam kerangka pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, termasuk dalam hal ini perizinan mengenai usaha peternakan sebagaimana telah diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 tentang Usaha Peternakan.

5. Kewenangan pemberian izin

Dalam Peraturan Daerah Nomer 2 Tahun 2013 tentang Usaha Peternakan, kewenangan pemberian izin diberikan kepada Bupati, akan tetapi pemberian izin Tanda Daftar Usaha Peternakan merupakan kewenangan Kepala Dinas. Hal ini tentunya akan memberikan kewenangan yang tumpang tindih dengan peraturan yang lainnya. Keberadaan Peraturan Presiden Nomor 97 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PPTSP) dapat menjadi salah satu solusi dalam pemberian izin usaha peternakan. Dimana pemberian izin termasuk di dalamnya perizinan usaha peternakan merupakan kewenangan dari Bupati dan pelaksanaannya diberikan kepada Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PPTSP).

³ Nomensen Sinamo, 2010. *Hukum Administrasi Negara: Suatu Kajian Kritis Tentang Birokrasi Negara*, Jala Permata Aksara, Cetakan Pertama, Edisi revisi, Jakarta, hlm. 84-85.

F. REKOMENDASI HUKUM HASIL EVALUASI PERATURAN DAERAH

Kebijakan pemerintah menetapkan arah pengelolaan pemerintahan menuju tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dan reformasi birokrasi, merupakan pilihan yang rasional (*rational choice*). Salah satu agenda besar menuju *good governance* dan reformasi birokrasi adalah evaluasi peraturan daerah dengan peraturan hierarkhi di atasnya.

Berdasarkan uraian analisis dan pendapat hukum diatas, dapat disampaikan rekomendasi hukum hasil evaluasi atas Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 tentang Usaha Peternakan sebagai berikut:

1. Terkait dengan Izin Gangguan sebagai salah satu syarat kelengkapan permohonan Izin Usaha Peternakan seyogyanya juga diterapkan dalam hal pemberian TDUP. Hal tersebut sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan dan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2012 tentang Izin Gangguan.
2. Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 tentang Usaha Peternakan perlu dilakukan penyesuaian terkait dengan mekanisme dan syarat kelengkapan pemberian Izin Usaha Peternakan dan TDUP.

Demikian hasil evaluasi atas Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 tentang Usaha Peternakan yang dapat kami sampaikan. Alternatif rekomendasi yang kami sampaikan semoga bermanfaat dan kami kembalikan lagi kepada penyusun Peraturan Daerah sebagai bahan pertimbangan untuk pengambilan Keputusan. Atas perhatian dan kerjasama Saudara, kami ucapkan terima kasih.

Hormat Kami,

ttd

Tim Evaluasi