

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Penerapan sistem desentralisasi dan dekonsentrasi pada Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) adalah merupakan perwujudan dari *distribution of power* antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Hal ini sebagai konsekuensi atas terjadi penyerahan dan/atau pelimpahan urusan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Adanya desentralisasi atau pelimpahan kewenangan pemerintah pusat di daerah yang diatur berdasarkan prinsip otonomi tersebut, sesungguhnya telah melahirkan pembagian kewenangan dalam melakukan penetapan peraturan penyelenggaraan pemerintah, yang salah satu produk hukumnya adalah peraturan daerah, (selanjutnya disingkat Perda).

Hak pemerintah daerah dalam menetapkan peraturan daerah tersebut sebagaimana telah dirumuskan pada Pasal 18 ayat (6) Undang-undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sebagai berikut: Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.¹

Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab dalam rangka peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat. Pengembangan kehidupan demokrasi,

¹Undang-undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 ayat (6)

keadilan, dan pemerataan serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

“Pemberian kewenangan (*devolution of authority*) kepada unit-unit atau satuan pemerintahan yang lebih rendah dan lebih kecil merupakan sesuatu kebutuhan yang mutlak dan tidak dapat dihindari. Mengingat begitu tinggi tingkat fragmentasi social dalam sebuah Negara, maka ada hal-hal tertentu yang harus diselenggarakan secara local dimana pemerintah daerah akan lebih baik menyelenggarakannya ketimbang dilakukan secara nasional dan sentralistik. Pemerintah nasional dalam hal ini berfungsi menyiapkan pedoman-pedoman umum yang dijadikan parameter bagi penyelenggaraan pemerintahan agar pemerintah daerah tidak menyimpang dari Negara Kesatuan”.²

Menurut Josef Riwu Kaho, bahwa, ada keuntungan yang diperoleh dengan dianutnya sistem desentralisasi, antara lain:

1. Mengurangi bertumpuknya pekerjaan di pusat Pemerintahan;
2. Dalam menghadapi masalah yang amat mendesak yang membutuhkan tindakan yang cepat, daerah tidak perlu menunggu instruksi lagi dai Pemerintah Pusat;
3. Dalam mengurangi birokrasi dalam arti yang buruk karena setiap keputusan dapat segera dilaksanakan;
4. Dalam system desentralisasi, dapat diadakan pembedaan dan pengkhususan yang berguna bagi kepentingan tertentu. Khususnya desentralisasi toritorial, yang lebih mudah menyesuaikan diri kepada kebutuhan/keperluan dan keadaan khusus daerah;
5. Dengan adanya desentralisasi toritorial, daerah otonom dapat merupakan semacam laboratorium dalam hal-hal yang berhubungan dengan pemerintahan yang dapat bermanfaat bagi seluruh Negara. Hal-hal yang ternyata baik diterapkan di seluruh wilayah Negara, sedangkan yang kurang baik dapat dibatasi pada suatu daerah tertentu saja dan oleh karena itu, dapat lebih mudah untuk ditiadakan;
6. Mengurangi kemungkinan kesewenang-wenangan dari Pemerintah Pusat;
7. Dai segi psikologis, desentralisasi dapat lebih memberikan kepuasan bagi daerah-daerah karena sifatnya yang lebih langsung.³

²Syaukani dkk, 2009, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Penerbit. Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm.21

³Josef Riwu Kaho, 2010, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jakarta Rajawali Pers, hlm 14-15.

Salah satu urusan dari sekian banyak urusan pemerintah daerah terutama untuk pemerintah Kabupaten/Kota, yaitu penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat.⁴

Dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah, pemerintah daerah merupakan salah satu unsur penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah. Pemerintah daerah sebagai salah satu unsur penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah, memerlukan kewenangan dalam penyelenggaraan urusannya. Kewenangan pemerintah daerah merupakan hak dan kekuasaan yang dimiliki oleh pemerintah daerah untuk melakukan penyelenggaraan tersebut diperlukan peraturan daerah.

Peraturan daerah (Perda) merupakan pilar utama yang memayungi realisasi otonomi daerah. Sebagaimana halnya undang-undang, perda memiliki karakteristik yang bersifat mengatur, khususnya mengatur relasi antara pemerintah daerah, masyarakat lokal dan stakeholder lokal seperti dunia usaha. Perda bukan hanya mengatur hal-hal yang menyangkut kehidupan politik, sosial dan budaya masyarakat, tapi juga ekonomi daerah. Karena itu, perda menjadi instrumen penting dalam meningkatkan perekonomian dan kesejahteraan daerah pada umumnya.⁵

Hewan ternak seperti sapi, kerbau, anjing, babi, dan kambing dapat dijumpai bebas berkeliaran di daerah Kabupaten Boalemo, khususnya di Desa Pentadu Timur. Persoalan tersebut membuat resah para pengguna jalan trans, khususnya roda dua

⁴Pasal 14 ayat (1) huruf c Undang-undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

⁵R. Siti Zuhro & Eko Prasajo, 2010. *Kisruh Peraturan Daerah: Mengurai Masalah dan Solusinya*, Yogyakarta: Penerbit Ombak, hlm vii

yang sering mengalami kecelakaan bahkan tidak jarang korban mengalami luka parah hingga tewas.

Masyarakat setempat seakan telah terbiasa dengan kondisi seperti ini. Ditambahkan lagi bahwa masyarakat pemilik hewan yang hewannya ditangkap (eksekusi) oleh petugas satuan polisi pamong praja, maka masyarakat pemilik hewan di beri kesempatan selama 3 hari (dihitung dari hari penangkapan) untuk membayar denda sesuai pelanggaran yang di buat sebesar Rp. 50.000 untuk 1 ekor sapi, kerbau, kuda. Rp. 25.000 untuk 1 ekor kambing, domba, rusa dan Rp. 30.000 untuk 1 ekor babi. Apabila selama 3 hari (di hitung dari hari penangkapan) tidak ada tebusan dari pemilik hewan maka hewan ternak akan di lelang.⁶ (*wawancara dengan bapak Yahya Moha selaku bendahara Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Boalemo*).

Tokoh masyarakat Desa Pentadu Timur saat ditemui membenarkan jika sering terjadi kecelakaan hanya karena hewan peliharaan yang dibiarkan berkeliaran oleh pemiliknya, Pada umumnya manusia membutuhkan suatu aturan untuk mengatur kehidupan mereka sehari-hari.

Adapun masyarakat yang tidak terima atau tidak sepakat dengan cara (eksekusi) yang di lakukan oleh satuan polisi pamong praja, karena menurut mereka hewan ternak yang mereka miliki sengaja di lepaskan karna mereka tahu bahwa tidak ada aturan daerah yang mengatur tentang penangkapan hewan lepas sebagaimana yang telah di lakukan oleh satuan polisi pamong praja.

⁶wawancara dengan bapak Yahya Moha selaku bendahara Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Boalemo

Padahal kita ketahui bahwa, Perda No.11 Tahun 2002 itu mengatur tentang larangan melepas hewan ternak di wilayah Kabupaten Boalemo, dan bahkan aturan itu sudah di sosialisasikan oleh pemerintah daerah dalam hal ini pemerintah kabupaten Boalemo sudah mensosialisasikan di tiap-tiap kecamatan maupun desa, dan ada juga edaran-edaran yang sudah di sebarakan oleh pemerintah daerah mengenai larangan melepas hewan/ternak di wilayah Kabupaten Boalemo, dan itu sudah disepakati bersama. Tapi masih saja ada masyarakat yang membiarkan hewan/ternaknya berkeliaran di mana-mana.

Melihat persoalan yang sering terjadi di daerah tersebut maka Pemerintah Kabupaten Boalemo membuat sebuah aturan yaitu Perda No.11 Tahun 2002 yang mengatur tentang larangan melepas hewan/ternak di Kabupaten Boalemo, dan Perda tersebut sudah di sosialisasikan ke masyarakat Kabupaten Boalemo, bahkan ada juga teguran-teguran dari Pemerintah Kabupaten kepada tiap-tiap desa, dan juga usaha-usaha lainnya yang di lakukan oleh pemerintah setempat, tapi pada saat ini masih saja ada masyarakat yang membiarkan hewan peliharaan mereka berkeliaran dimana-mana, salah satu desa yang sering di jumpai yaitu desa Pentadu Timur.

Tujuan utama diberlakukannya Perda No.11 Tahun 2002 tentang larangan melepas hewan/ternak di wilayah Kabupaten Boalemo adalah agar hewan/ternak yang dilepas dari kandangnya atau tidak dikandangkan harus diikat atau ditambatkan dan hewan ternak yang dipelihara tidak dalam model ranch harus dikandangkan oleh pemilik atau pemeliharanya secara baik dan benar.

Beragam usaha pemerintah daerah dari berbagai sektor terus dikembangkan dalam usaha pencapaian tujuan tersebut, diantaranya yaitu sosialisasi tentang Perda No. 11 Tahun 2002, khususnya pasal 2 ayat 1 yaitu setiap pemilik dan atau pemelihara hewan/ternak dilarang untuk melepas hewan/ternaknya secara bebas, sosialisasi ini di lakukan di tingkat desa, salah satunya yaitu di desa pentadu timur.

Dari hasil observasi yang dilakukan peneliti, bahwa di tahun 2011 Satuan Polisi Pamong Praja (SATPOL PP) telah berhasil mengeksekusi pemilik hewan yang melanggar Perda No. 11 Tahun 2002, khususnya pasal 2 ayat 1, yakni untuk Kambing sebanyak 74 ekor, dan Sapi 65 ekor. Ditahun 2012 Sapi sebanyak 23 ekor dan Kambing 46. Sementara untuk tahun 2012 hewan yang berhasil dieksekusi sebanyak 110 ekor Kambing dan 25 ekor Sapi, pada tahun selanjutnya tahun 2013 yaitu 103 ekor Kambing dan 44 ekor Sapi, dan pada tahun 2014 kemarin setidaknya ada 117 ekor Kambing dan 10 ekor Sapi.⁷

Pemerintah juga sudah memberikan edaran ke tiap-tiap desa yang ada di Kabupaten Boalemo tentang larangan melepas hewan/ternak di wilayah Kabupaten Boalemo. Namun demikian, seringkali terjadi bahwa usaha dan niat baik dari pemerintah belum sesuai dengan apa yang di harapkan oleh pemerintah. Masih saja ada masyarakat yang belum mentaati aturan yang sudah dibuat oleh pemerintah, salah

⁷ Data sekunder pada kantor satpol pp dst, tahun 2015

satunya yaitu di desa Pentadu Timur, padahal kita tahu bahwa pasal 2 ayat 1 peraturan daerah no.11 tahun 2002 sudah sangat jelas.⁸

Data yang diperoleh dari kantor satpol pp yang ada di kecamatan tilamuta masih terdapat banyak pelanggaran pasal 2 ayat 1 peraturan daerah no. 11 tahun 2002 sehingga peraturan daerah yang sudah dibuat itu tidak berjalan sesuai dengan apa yang di harapkan oleh pemerintah setempat, yaitu pemerintah daerah kabupaten boalemo. Pada periode tahun 2011-2014 terdapat banyak masalah kasus pelanggaran pasal 2 ayat 1 peraturan daerah No. 11 tahun 2002, yaitu masih sebagian besar masyarakat di desa, khususnya di desa pentadu timur masih membiarkan banyak hewan/ternaknya berkeliaran bebas di desa tersebut, kebanyakan juga yang masih mengikat hewan ternaknya di areal jalan raya. Dan ada juga ada rekomendasi dari pihak Satpol PP yang dinyatakan bahwa masyarakat pemilik hewan/ternak diberi kesempatan selama 3 hari (di hitung mulai dari hari penangkapan) apabila tidak ada tebusan maka hewan/ternak akan dilelangkan, tapi sebagian masyarakat tidak peduli dengan hal itu.

Hal tersebut mendorong calon peneliti merasa tertarik untuk melakukan suatu penelitian ilmiah terhadap problem tersebut dengan formulasi judul **“Efektivitas Pasal 2 Ayat 1 PERDA No.11 Tahun 2002 Mengenai Larangan Melepas Hewan/Ternak di Desa Pentadu Timur Kabupaten Boalemo”**.

⁸wawancara dengan bapak Anto salah satu masyarakat desa Pentadu Timur Kabupaten Boalemo

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana Penerapan Pasal 2 Ayat 1 Perda No.11 Tahun 2002 tentang larangan melepas hewan/ternak di Desa Pentadu Timur Kabupaten Boalemo?
2. Faktor-faktor apakah yang menyebabkan terjadinya pelanggaran Pasal 2 Ayat 1 Perda No.11 Tahun 2002 Tentang Larangan Melepas Hewan/Ternak di Desa Pentadu Timur Kabupaten Boalemo?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas maka yang menjadi tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui penerapan Pasal 2 ayat 1 Perda No.11 Tahun 2002 Tentang Larangan Melepas Hewan/Ternak di Desa Pentadu Timur Kabupaten Boalemo.
2. Untuk mengetahui Faktor-faktor yang menyebabkan pelanggaran Pasal 2 Ayat 1 Perda No.11 Tahun 2002 Tentang Larangan Melepas Hewan/Ternak di Desa Pentadu Timur Kabupaten Boalemo.

1.4 Manfaat Penelitian

Pada penelitian hukum ini, ada beberapa manfaat yang dapat kita peroleh, yaitu manfaat teoritis dan manfaat praktis.

1. Manfaat Teoritis:

- a) Peneliti

Hasil penelitian ini dapat menambah wawasan tentang Peraturan Daerah, dan khususnya bagi Ilmu Hukum sebagai referensi yang

berkaitan dengan Peraturan Daerah tentang larangan melepas hewan/ternak.

b) Peneliti Selanjutnya

Hasil penelitian ini dapat dimanfaatkan sebagai referensi oleh penelitian selanjutnya apabila memiliki topik yang sama, ataupun hampir sama.

2. Manfaat Praktis

a) Masyarakat

Adapun manfaat praktis dari penelitian ini dapat memberikan informasi kepada masyarakat tentang ketentuan-ketentuan yang berlaku sehingga masyarakat dapat memiliki pengetahuan tentang Peraturan Daerah yang mengatur tentang larangan melepas hewan/ternak.

b) Pemerintah Daerah

Dapat memberikan informasi kepada pemerintah, khususnya pemerintah Kabupaten Boalemo demi memperbaiki citra pemerintah daerah yang kini telah tercoreng oleh pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab.