

**IMPLEMENASI QANUN NOMO 9 TAHUN 2010
TENTANG PENGELOLAAN DAN PENGAWASAN HEWAN TERNAK
(STUDI KABUPATEN GAYO LUES)**

SKRIPSI

Diajukan Untuk Melengkapi Salah Satu Syarat
Untuk Memperoleh Gelar
Sarjana Hukum



OLEH :

Nama	: Fatih Zikri Aulia
NPM	: 2201110078
Program Studi	: Ilmu Hukum
Bagian	: Hukum Tata Negara

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH ACEH
BANDA ACEH
2026**

Telah disetujui

Untuk Diajukan Kepada Panitia Ujian Skripsi
Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Aceh



Banda Aceh, 07 September 2026

Pembimbing

Rusnin, S.H., M.H

**IMPLEMENTASI QANUN NOMOR 9 TAHUN 2010 TENTANG
PENGELOLAAN DAN PENGAWASAN HEWAN TERNAK
(Studi Di Kabupaten Gayo Lues)**

Oleh

Nama Mahasiswa : Fatih Zikri Aulia
No.Mahasiswa : 2201110078
Program Studi : Ilmu Hukum
Bagian : Hukum Tata Negara

Telah Dipertahankan di Depan Sidang Penguji,
Pada Tanggal 28 Agustus 2026
dan Dinyatakan Telah Memenuhi Syarat Untuk Diterima

DEWAN PENGUJI

1. Ketua : Dr. Mainita, S.H., M.H.Kes
2. Sekretaris : Trio Yusandy, S.H., M.Kn
3. Pembimbing/
Penguji I : Rusnin, S.H., M.H
4. Penguji II : Dr. Zulfan, M.H.
5. Penguji III : Nurhafni, S.H., M.H

()

()

()

()

()

Banda Aceh, 07 September 2026
Universitas Muhammadiyah Aceh
Dekan Fakultas Hukum




Dr. Mainita, S.H., M.H.Kes

ABSTRAK

FATIH ZIKRI AULIA
2026

**Implementasi Qanun Kabupaten Gayo Lues Nomor 9 Tahun 2010 Tentang Pengelolaan dan Pengawasan Hewan Ternak (Studi di Kabupaten Gayo Lues).
Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Aceh.
(iv,62), pp., bibl., app.**

Rusnin, S.H., M. H.

Pasal 8 Qanun Kabupaten Gayo Lues Nomor 9 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Pengawasan Hewan Ternak secara tegas melarang setiap pemilik ternak untuk melepasliarkan hewan ternaknya di jalan umum, lingkungan permukiman, fasilitas publik, serta area perkebunan warga guna menjaga ketertiban, kebersihan, dan keselamatan lingkungan. Ketentuan ini menjadi krusial mengingat sektor peternakan di Kabupaten Gayo Lues memiliki peranan strategis dalam menopang perekonomian daerah dan mata pencaharian masyarakat. Namun, meskipun regulasi ini telah disahkan lebih dari satu dekade, penegakan hukum di lapangan belum memberikan dampak nyata secara menyeluruh, sehingga gangguan ketertiban umum dan kerusakan lahan pertanian akibat penelantaran ternak masih terus berulang.

Tujuan penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan sejauh mana mengetahui Implementasi Qanun Kabupaten Gayo Lues Nomor 9 Tahun 2010 Tentang Pengelolaan dan Pengawasan Hewan Ternak, untuk menjelaskan faktor penghambatan Implementasi Qanun Kabupaten Gayo Lues Nomor 9 Tahun 2010 Tentang Pengelolaan dan Pengawasan Hewan Ternak, untuk menjelaskan upaya yang dapat dilakukan untuk meningkatkan Implementasi Qanun Nomor 9 Tahun 2010 Tentang Pengelolaan dan Pengawasan Hewan Ternak di Kabupaten Gayo Lues

Metode penelitian yang digunakan adalah metode hukum yuridis-empiris dengan pendekatan kualitatif. Data diperoleh melalui penelitian lapangan melalui wawancara dengan instansi terkait, aparaturnya kampung, dan masyarakat peternak, serta didukung oleh studi dokumen.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi Qanun Nomor 9 Tahun 2010 belum berjalan optimal karena pengawasan masih bersifat reaktif, sosialisasi minim, dan sanksi belum tegas. Faktor penghambatnya meliputi keterbatasan anggaran operasional APBD, minimnya personel dan sarana Satpol PP, rendahnya kesadaran hukum masyarakat peternak tradisional, serta ketiadaan standar operasi prosedur koordinasi antara kabupaten dan kampung. Upaya peningkatannya memerlukan pengalokasian anggaran prioritas, pengaktifan kembali pos pemeriksaan di perbatasan, penyusunan *Reusam Kampung*, serta penegakan sanksi denda secara tegas dan konsisten.

Saran untuk penelitian ini agar Pemerintah Kabupaten Gayo Lues mengalokasikan anggaran khusus untuk mengaktifkan kembali pos pemeriksaan perbatasan dan menjalankan patroli rutin. Selain itu, pemerintah desa perlu menerbitkan aturan desa (*Reusam Kampung*) serta menerapkan sanksi denda secara tegas agar pemilik ternak beralih dari kebiasaan melepas ternak sembarangan ke sistem pemeliharaan di dalam kandang.

KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Wr. Wb.

Alhamdulillah, Puji Syukur kehadiran Allah SWT yang melimpahkan segala rahmat, hidayah, dan taufiq-nya. Shalawat serta salam sentiasa tercurah kepada Nabi Muhammad SAW. Yang selalu memberikan jalan dan kemudahan kepada Penulis sehingga Penulisan Hukum (Skripsi) yang berjudul **“IMPLEMENTASI QANUN KABUPATEN GAYO LUES NOMOR 9 TAHUN 2010 TENTANG PENGELOLAAN DAN PENGAWASAN HEWAN TERNAK (STUDI DI KABUPATEN GAYO LUES)”**.

Penulis menyadari bahwa keberhasilan dalam menyelesaikan Penulisan Hukum ini tidak bisa terlepas dari bantuan semua pihak yang telah memberikan bantuan baik secara langsung maupun tidak langsung, secara materiil maupun non materiil. Oleh karena itu, Penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih yang sedalam-dalamnya, terutama kepada Bapak / Ibu :

1. Bapak Rusnin, S.H., M.H., pembimbing skripsi yang selalu bijaksana memberikan bimbingan, nasehat serta waktunya selama penelitian dalam penulisan skripsi ini.
2. Dr. Mainita, S.H., M.H.Kes Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Aceh yang telah mengesahkan secara resmi judul penelitian dalam penulisan skripsi ini.
3. Dr. Zulfan, M.H., selaku dosen pembimbing akademik yang selalu memberikan bimbingan, arahan dan waktunya selama perkuliahan yang dijalani oleh penulis.
4. Dosen dan seluruh tenaga kependidikan di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Aceh yang telah membekali ilmu pengetahuan dan bimbingan

serta pelayanan akademik yang baik selama menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Aceh.

Sembah sujud, rasa hormat, dan terima kasih tak terhingga Penulis persembahkan kepada orang tua tercinta, Ayahanda Jemali dan Ibunda Asmawani, atas doa tulus, kasih sayang, serta pengorbanan luar biasa yang menjadi sumber kekuatan utama hingga Penulis berhasil menyelesaikan studi dan meraih gelar Sarjana Hukum ini. Semoga Allah SWT membalas dengan keberkahan dan kebahagiaan dunia akhirat. Terima kasih juga kepada Kakak Riska Amna dan Abang Tri Sentosa atas doa dan motivasinya, serta secara khusus kepada Kakak Riski Irmayani atas perhatian, pengorbanan, dan peran besarnya selama Penulis menempuh masa perkuliahan. Sangat disadari bahwa penulisan ini masih jauh dari kesempurnaan sesuai dengan yang diharapkan baik dari isi maupun tata bahasanya. Oleh karena itu penulis dengan senang hati menerima kritik dan saran yang bersifat membangun dari semua pihak guna lebih menyempurnakan penulisan ini.

Akhir kata, semoga skripsi ini dapat memberikan manfaat bagi semua pihak.

Wassalamualaikum Wr, Wb.

Banda Aceh, 29 Juli 2026
Penulis,

FATIH ZIKRI AULIA
NPM: 2201110078

DAFTAR PUSTAKA

ABSTRAK	i
KATA PENGANTAR.....	ii
DAFTAR ISI.....	v
 BAB I PENDAHULUAN	 1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	6
C. Ruang Lingkup dan Tujuan Penelitian.....	6
D. Metode Penelitian	7
E. Sistematika Penulisan	10
 BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG IMPLEMENTASI QANUN KABUPATEN GAYO LUES NOMOR 9 TAHUN 2010 TENTANG PENGELOLAAN DAN PENGAWASAN HEWAN TERNAK.	 12
A. Tinjauan Umum Tentang Implementasi.....	12
B. Tinjauan Umum Tentang Pemerintah Daerah	16
C. Tinjauan Umum Tentang Pengelolaan dan Pengawasan	20
D. Tinjauan Umum Tentang Hewan Ternak.....	25
 BAB III IMPLEMENTASI QANUN KABUPATEN GAYO LUES NOMOR 9TAHUN2010TENTANGPENGELOLAANDAN PENGAWASAN HEWAN TERNAK.....	 29
A. Implementasi Qanun Kabupaten Gayo Lues Nomor 9 Tahun 2010 Tentang Pengelolaan dan Pengawasan Hewan Ternak.....	29
B. Factor penghambatan Implementasi Qanun Kabupaten Gayo Lues Nomor 9 Tahun 2010 Tentang Pengelolaan dan Pengawasan Hewan Ternak.....	37
C. Upaya yang dapat dilakukan untuk meningkatkan Implementasi Qanun Nomor 9 Tahun 2010 Tentang Pengelolaan dan Pengawasan Hewan Ternak di Kabupaten Gayo Lues	48
 BAB IV PENUTUP	 56
A. Kesimpulan	56
B. Saran.....	57
 DAFTAR PUSTAKA.....	 59

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Permasalahan

Dalam konteks peternakan, peluang agribisnis peternakan terbuka luas dalam penyediaan kebutuhan konsumsi pangan dan ini merupakan salah satu tantangan nyata yang sekaligus peluang bagi pemerintah untuk mengembangkan sektor peternakan. Karena banyaknya masyarakat Indonesia yang bekerja di bidang Peternakan, maka pemerintah sebagai Eksekutif harus ikut campur tangan dalam pengembangan peternakan tersebut dengan cara mengeluarkan kebijakan, aturan, dan Regulasi tentang pengelolaan hewan ternak agar arah potensi peternakan bisa di kelola dengan baik agar kebutuhan pangan dan pertumbuhan ekonomi bisa tercapai sesuai kebutuhan bersama.¹

Pasal 6 Ayat (3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2009 Tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan menjelaskan bahwa “Pemerintah daerah kabupaten/kota yang daerahnya mempunyai persediaan lahan yang memungkinkan dan memprioritaskan budi daya ternak skala kecil diwajibkan menetapkan lahan sebagai kawasan penggembalaan umum.

Aceh merupakan salah satu provinsi yang memiliki otonomi khusus yang mana harus merujuk pada peraturan yang ada di pusat, Aceh untuk saat ini

¹ Meri Pusyadi, *Skripsi*, Analisis Penerapan Qanun Nomor 3 Tahun 2013 Tentang Penertiban Pemeliharaan Hewan Ternak Di Kecamatan Arongan Lambalek Kabupaten Aceh Barat, Mahasiswa Fakultas Hukum Utu Meulaboh, 2015, hlm.1.

memiliki 23 kabupaten/kota, Aceh juga merupakan sebuah provinsi yang kaya akan sumber daya alamnya dan kebanyakan sumber pendapatannya di bidang perkebunan, peternakan dan nelayan, Oleh karena itu daerah Aceh merupakan daerah istimewa yang memiliki peraturan tersendiri dalam penetapan kebijakan daerah, disebutkan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.

Pemerintah Daerah diberikan kesempatan untuk membuat peraturan daerah tersendiri, disamping itu Pemerintah Daerah diharapkan agar mampu menjalankan peraturan di daerahnya sehingga kesejahteraan masyarakat dapat ditingkatkan dengan maksimal.

Adanya pemberian kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, maka diperlukan pengawasan yang efektif dengan tujuan untuk menjamin terselenggaranya penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan menghindari adanya penyimpangan. Pengawasan merupakan suatu kegiatan yang sangat penting agar pekerjaan maupun tugas yang dibebankan kepada aparat pelaksana terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan.²

Optimalnya pengawasan dalam suatu pelaksanaan kebijakan merupakan tanggung jawab negara sebagai *regulator* dalam masyarakat. W. Friedman menjelaskan bahwa negara memiliki 4 fungsi yakni negara sebagai *provider*,

² Nurmayani, *Hukum Administrasi Negara*. Universitas Lampung, Fakultas Hukum Administrasi Negara, Bandar Lampung, 2000, hlm.81.

negara sebagai *regulator* (pengatur), negara sebagai pengambil resiko utama (*entrepreneur*), dan negara sebagai *umpire* (wasit).³ Negara sebagai regulator memiliki kewenangan pada atribusi dan delegasi pembuatan aturan sebagai wujud penerapan perlindungan untuk menjaga ketertiban, keamanan, dan pengawasan dalam masyarakat.⁴ Oleh karena itu, negara melalui instrumen hukumnya memiliki kewajiban untuk mengawasi kehidupan bermasyarakat.

Pengawasan terhadap hewan ternak tidak hanya dilakukan oleh pemerintah pusat, akan tetapi juga dilakukan oleh pemerintah daerah. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, dijelaskan bahwa setiap daerah memiliki otonomi daerah tersendiri. Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem negara Kesatuan Republik Indonesia. Konsekuensi dari adanya otonomi daerah, menjadikan daerah dapat membuat peraturan daerah tersendiri.⁵

Kabupaten Gayo Lues memiliki peraturan daerah yang mengatur Qanun Nomor 9 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Pengawasan Hewan Ternak yang perlu diterapkan secara menyeluruh khususnya di daerah perkotaannya,

³ Suparto Wijoyo, *Jurnal*, Tata Kelola Pertambangan dalam Kerangka Indonesia Incorporated untuk Mewujudkan Negara Kesejahteraan, *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia*, Vol. 4, No. 1, 2017, hlm. 10.

⁴ Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm. 39.

⁵ Andi Almaidah Meisyah, *Skripsi*, Pelaksanaan Pengawasan Terhadap Pemeriksaan Kesehatan Hewan Ternak Di Kota Makassar, Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar, 2024, hlm. 3.

karena dapat dilihat pada desa Desa Sangir, Kecamatan Dabun Gelang, Kabupaten Gayo Lues untuk saat ini masih banyak didapati hewan ternak yang berkeliaran di jalan raya dan merusak perkebunan warga serta ke pedikarangan rumah warga hingga merusak pagar dan tanaman yang ada. Persoalan ini yang seharusnya menjadi tanggung jawab dari pemilik ternak. Pada dasarnya pemilik ternak tidak boleh membiarkan ternaknya berkeliaran tanpa adanya pengawasan yang dapat menimbulkan kerugian bagi orang lain.

Kelalaian pemilik ternak dalam mengawasi ternaknya sehingga menyebabkan kerusakan terhadap orang lain maka dapat digolongkan sebagai suatu perbuatan melawan hukum. Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata menyebutkan “Setiap peristiwa yang telah melanggar hukum serta menyebabkan kerugian terhadap orang lain maka harus mengganti kerugian yang telah dibuat oleh hewan tersebut.”

Pasal 4 Qanun Aceh No. 7 Tahun 2016 tentang Kehutanan Aceh juga menyebutkan, Pemerintah Aceh memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan-urusan pemerintahan pada bidang kehutanan, kecuali hal lain yang merupakan kewenangan pemerintah pusat.⁶ Hewan ternak sering merumput di Kawasan hutan dan lingkungannya, termasuk pelanggaran yang merusak ekosistem, seperti penggembalaan liar. Oleh karena itu pemerintah Kabupaten Gayo Lues sepatutnya memiliki kewenangan juga terhadap

⁶ M. Ilham Al-Qadri, *Jurnal*, Kebutuhan Aturan Pelaksanaan Terhadap Implementasi Qanun Aceh Nomor 7 Tahun 2016 Tentang Kehutanan Aceh, Vol. 4 No. 1, 2020, hlm. 64-71.

ketertiban bagi peternak hewan agar tidak menimbulkan kerugian bagi masyarakat dan kerusakan fasilitas umum. Seperti yang terjadi pada Pajak Terpadu Buntul Tajuk yang berlokasi di Desa Bustanussalam Kecamatan Blangkejeren Kabupaten Gayo Lues masih ada masalah yang perlu dihadapi, seperti banyaknya laporan mengenai hewan ternak yang berada di tempat umum seperti jalan raya dan pasar. Mengingat pasar adalah salah satu tempat penting yang dapat mengganggu pedagang, masyarakat, dan pengendara.

Pengelolaan dan pengawasan hewan ternak mempunyai tujuan yaitu untuk mengatur pola peternakan yang terarah sesuai dengan potensi daerah, menertibkan ternak yang berkeliaran di areal pemukiman perkotaan, jalan-jalan umum, tempat umum, areal pertanian, dan areal perkebunan sehingga dengan penertiban hewan tersebut keamanan lingkungan dan kesehatan lingkungan dapat terjaga.⁷

Pengelolaan dan pengawasan hewan ternak di Kabupaten Gayo Lues masih menjadi persoalan yang belum sepenuhnya terselesaikan. Ternak liar yang berkeliaran dan merusak lahan pertanian serta lemahnya pengawasan menjadi isu utama yang dirasakan masyarakat. Dalam upaya menata persoalan tersebut, Pemerintah Kabupaten Gayo Lues telah menerbitkan Qanun Nomor 9 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Pengawasan Hewan Ternak. Namun,

⁷ Jumratul Aini, *Skripsi*, Implementasi Kebijakan Qanun Nomor 9 tahun 2010 Tentang Pengelolaan Dan Pengawasan Hewan Ternak Dalam Rangka pelaksanaan Kawasan Tertib Hewan Ternak Di Dinas Satuan Polisi Pamong Praja Dan Wilayatul Hisbah Kabupaten Gayo Lues, s Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Medan, 2018 , hlm. 2.

setelah lebih dari satu dekade diberlakukan, Efektivitas Pemerintah terhadap Qanun ini perlu ditinjau kembali untuk melihat sejauh mana implementasinya telah memberikan dampak nyata dalam penataan ternak dan ketertiban masyarakat. Berdasarkan uraian dari latar belakang masalah ini maka menarik untuk diangkat sebuah judul: **“Implementasi Qanun Kabupaten Gayo Lues Nomor 9 Tahun 2010 Tentang Pengelolaan dan Pengawasan Hewan Ternak (Studi di Kabupaten Gayo Lues)”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, adapun yang menjadi masalah dalam penelitian ini yaitu:

1. Bagaimanakah Implementasi Qanun Nomor 9 Tahun 2010 Tentang Pengelolaan dan Pengawasan Hewan Ternak?
2. Apa faktor penghambatan Implementasi Qanun Nomor 9 Tahun 2010 Tentang Pengelolaan dan Pengawasan Hewan Ternak?
3. Bagaimanakah upaya yang dapat dilakukan untuk meningkatkan Implementasi Qanun Nomor 9 Tahun 2010 Tentang Pengelolaan dan Pengawasan Hewan Ternak di Kabupaten Gayo Lues?

C. Ruang Lingkup dan Tujuan Penelitian

1. Ruang Lingkup Penelitian

Sesuai dengan judul yang dipilih “Implementasi Qanun Kabupaten Gayo Lues Nomor 9 Tahun 2010 Tentang Pengelolaan Dan Pengawasan Hewan Ternak”. Penelitian ini termasuk dalam bidang hukum Tata

Negara. Maka, penelitian ini dilakukan di wilayah Hukum Kabupaten Gayo Lues.

2. Tujuan Penelitian

Berdasarkan Ruang Lingkup penelitian di atas maka yang menjadi tujuan penelitian ini adalah :

- a) Untuk menjelaskan Implementasi Qanun Kabupaten Gayo Lues Nomor 9 Tahun 2010 Tentang Pengelolaan dan Pengawasan Hewan Ternak?
- b) Untuk menjelaskan faktor penghambatan Implementasi Qanun Kabupaten Gayo Lues Nomor 9 Tahun 2010 Tentang Pengelolaan dan Pengawasan Hewan Ternak?
- c) Untuk menjelaskan upaya yang dapat dilakukan untuk meningkatkan Implementasi Qanun Nomor 9 Tahun 2010 Tentang Pengelolaan dan Pengawasan Hewan Ternak di Kabupaten Gayo Lues?

D. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian hukum yuridis-empiris (sering disebut penelitian lapangan) adalah jenis penelitian hukum yang berfungsi untuk melihat bagaimana aturan hukum tertulis (*law in books*) diterapkan dan bekerja secara nyata di dalam kehidupan masyarakat (*law in action*).⁸

Dalam jenis penelitian ini, hukum tidak hanya dipahami sebagai

⁸ Amiruddin dan H. Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2012, hlm, 118.

kumpulan pasal-pasal atau teks dalam naskah Qanun semata, melainkan dipandang sebagai gejala sosial yang hidup dan berinteraksi langsung dengan perilaku masyarakat serta tindakan aparat penegak hukum di lapangan.⁹

2. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan cara wawancara kepada responden yang akan dilakukan secara langsung, Pendekatan kualitatif sangat relevan digunakan dalam penelitian yuridis-empiris ini karena peneliti mengkaji secara langsung fakta berlakunya hukum (*law in action*) terkait bagaimana Qanun Kabupaten Gayo Lues Nomor 9 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Pengawasan Hewan Ternak dijalankan oleh instansi pemerintah daerah, serta untuk menggali alasan sosial dan budaya yang melatarbelakangi belum maksimalnya kepatuhan masyarakat peternak di lokasi penelitian.¹⁰

3. Lokasi dan Populasi Penelitian

a) Lokasi Penelitian ini diselenggarakan di Kabupaten Gayo Lues.

b) Populasi Penelitian

1) Responden

Adalah sumber-sumber data yang akan ditanyai mengenai Implementasi Qanun Nomor 9 Tahun 2010 Tentang Pengelolaan dan Pengawasan Hewan Ternak Kabupaten Gayo Lues.

⁹ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm, 42-43.

¹⁰ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta 2006, hlm, 52.

1. Darmansyah Putra, Kepala Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan Kabupaten Gayo Lues,
2. Masyarakat (2 orang)
3. Reje Kampung (3 orang)
4. Satuan Polisi Pamong Praja (1 orang)

2) Informan

Informan adalah orang-orang yang akan diwawancarai langsung untuk memberikan jawaban atas sebuah permasalahan Implementasi Qanun Nomor 9 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Pengawasan Hewan Ternak di Kabupaten Gayo Lues. Dinas Peternakan Kabupaten Gayo Lues (1 orang)

4. Teknik Pengumpulan Data

Data dalam suatu penelitian adalah merupakan bahan yang akan dipergunakan dalam menyelesaikan permasalahan yang telah dirumuskan dalam penelitian. Oleh karena itu, data-data tersebut harus dikumpulkan agar permasalahan dalam penelitian itu dapat dipecahkan. Pada penelitian ini jenis data yang dikumpulkan dibagi menjadi dua jenis data yaitu data yang bersifat primer dan data yang bersifat sekunder dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara

5. Teknik Analisa Data

Analisis data merupakan upaya mencari dan menata secara sistematis hasil observasi, wawancara dan hasil lainnya untuk meningkatkan

pemahaman peneliti tentang kasus yang diteliti dan menyajikannya dalam temuan bagi orang lain. Sedangkan menurut Moleong analisis data adalah proses mengukur urutan data, mengorganisasikannya ke dalam suatu pola, kategori dan uraian dasar. Hal ini mengandung beberapa pengertian bahwa dalam pelaksanaannya analisis data harus dilakukan sejak awal pengumpulan data di lapangan, hal ini perlu dilakukan secara intensif agar data di lapangan terkumpul semuanya. Menurut Ulber Silalahi kegiatan analisis terdiri dari tiga alur kegiatan yang terjadi secara bersamaan, yaitu reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan/verifikasi. Terjadi secara bersamaan berarti reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan/verifikasi sebagai sesuatu yang saling jalin menjalin merupakan proses siklus dan interaksi pada saat sebelum, selama, dan sesudah pengumpulan data dalam bentuk sejajar yang membangun wawasan umum yang disebut “analisis.”¹¹

E. Sistematika Penulisan

Untuk memudahkan penyusunan skripsi ini maka secara sistematika dibagi dalam empat bab sebagai berikut:

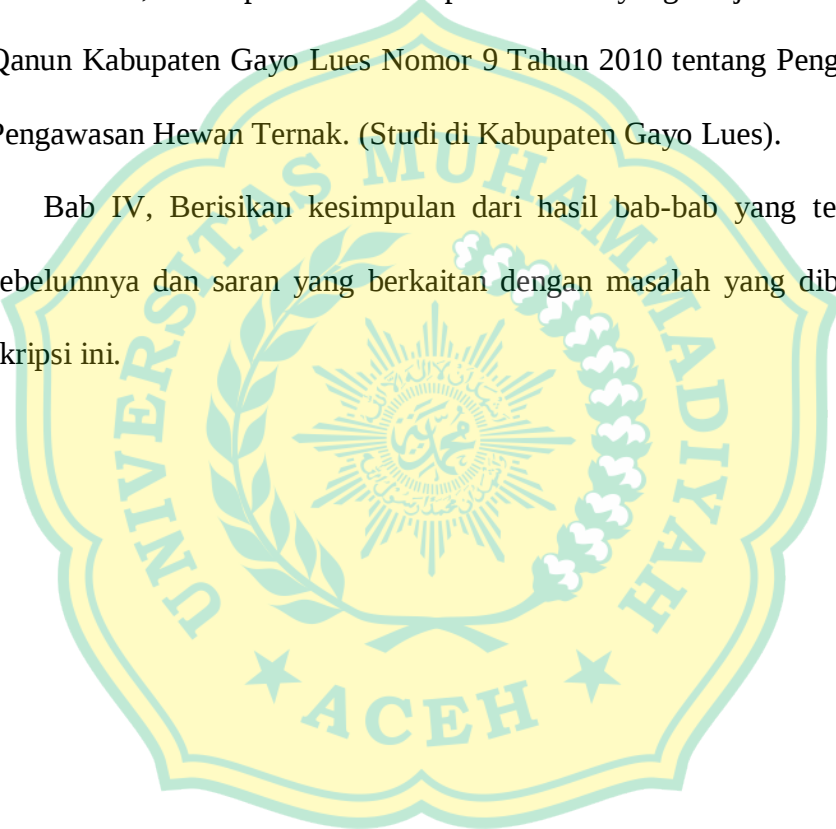
Bab I, Bab pendahuluan yang memuat Latar Belakang Masalah, Ruang Lingkup dan Tujuan Penelitian, Metode Penelitian, serta Sistematika Penulisan.

¹¹ Nurdewi, *Jurnal*, Implementasi Personal Branding Smart Asn Perwujudan Bangsa Melayani Di Provinsi Maluku Utara, *Jurnal Riset Ilmiah*, Vol.1, No.2 Oktober 2022, hlm 297-303.

Bab II, Penelaahan kepustakaan yang memuat Tinjauan Umum tentang Implementasi, Tinjauan Umum tentang Pemerintah Daerah, Tinjauan Umum Tentang Pengelolaan dan Pengawasan, serta Tinjauan Umum tentang Hewan Ternak.

Bab III, Hasil penelitian dan pembahasan yang berjudul Implementasi Qanun Kabupaten Gayo Lues Nomor 9 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Pengawasan Hewan Ternak. (Studi di Kabupaten Gayo Lues).

Bab IV, Berisikan kesimpulan dari hasil bab-bab yang telah dibahas sebelumnya dan saran yang berkaitan dengan masalah yang dibahas dalam skripsi ini.



BAB II

PENELAAHAN KEPUSTAKAAN

A. Tinjauan Umum tentang Implementasi Peraturan Daerah/Qanun

Implementasi Menurut KBBI adalah wujud nyata dari pelaksanaan atau penerapan suatu rencana, teori, kebijakan, maupun gagasan yang telah dirancang sebelumnya untuk mencapai tujuan tertentu.

Secara sederhana, implementasi dapat diartikan sebagai proses pelaksanaan atau penerapan suatu kebijakan dan peraturan hukum ke dalam tindakan nyata di masyarakat.¹² Implementasi hukum merupakan proses perwujudan ide, konsep, dan norma hukum ke dalam kenyataan praktis sehingga hukum tersebut bekerja secara nyata serta memberikan dampak berupa perubahan perilaku dalam masyarakat.¹³

Untuk menilai efektivitas suatu perencanaan dapat dilihat dari implementasinya. Apakah artinya sebuah perencanaan yang sudah matang tanpa diimplementasikan dalam kegiatan nyata. Implementasi mengarah pada tercapainya tujuan kegiatan yang berangkat dari kegiatan yang terencana. Implementasi dilakukan apabila suatu perencanaan telah dipersiapkan dengan baik atau sudah dipandang matang untuk diaplikasikan secara nyata.

¹² Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Penyusunan Model-Model Implementasi Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2012, hlm. 65.

¹³ Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum: Suatu Tinjauan Sosiologis*, Sinar Baru, Bandung, 2010, hlm. 24.

Menurut Donald S. van meter. Van Horn merumuskan implementasi sebagai serangkaian tindakan yang dilakukan oleh individu, pejabat, kelompok lembaga pemerintah, maupun pihak swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan sebelumnya. Pemikiran mereka menekankan bahwa implementasi bukanlah proses mekanis yang otomatis berjalan, melainkan sebuah proses dinamis yang dipengaruhi oleh hubungan antar-organisasi, karakteristik agen pelaksana, serta kondisi sosial, ekonomi, dan politik. Keberhasilan implementasi sangat bergantung pada kejelasan standar sasaran serta kepatuhan para pelaksana di lapangan.¹⁴

Dari perspektif pakar domestik, Budi Winarno menegaskan bahwa implementasi merupakan suatu tindakan kolektif atau aktivitas terorganisir yang wajib dilaksanakan oleh sekelompok individu atau lembaga yang telah ditunjuk resmi. Tindakan ini bertujuan untuk mengeksekusi dan menyelesaikan agenda, target, serta misi yang sudah ditetapkan secara legal formal dalam dokumen perencanaan. Winarno menggarisbawahi bahwa sebuah ide teoretis atau rencana di atas kertas tidak akan memiliki nilai fungsional apa pun tanpa adanya komitmen aksi nyata dari para aktor pelaksana.¹⁵

Berdasarkan pendapat para ahli tersebut, penulis berpendapat bahwa implementasi merupakan proses pelaksanaan suatu kebijakan atau peraturan yang dilakukan oleh pemerintah maupun masyarakat agar tujuan yang telah

¹⁴ Donald S. van Meter dan Carl E. van Horn, *Jurnal*, The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework, *Administration & Society* 6, no. 4 (1975): 447-448,

¹⁵ Budi Winarno, *Kebijakan Publik: Teori, Proses, dan Studi Kasus*, CAPS, Yogyakarta, 2012, hlm, 145-146.

ditetapkan dapat tercapai secara efektif. Dengan demikian, implementasi tidak hanya berkaitan dengan keberadaan suatu aturan hukum, tetapi juga berkaitan dengan bagaimana aturan tersebut diterapkan dalam kehidupan masyarakat.

Dalam Pasal 1 angka 7 dan 8 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Perda atau Qanun adalah instrumen hukum yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD, atau DPRA/DPRK di Aceh) dengan persetujuan bersama Kepala Daerah (Gubernur, Bupati, atau Wali Kota).

Khusus untuk Aceh, Pasal 1 angka 21 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, kata "Qanun" digunakan untuk menegaskan status otonomi khusus yang didasarkan pada nilai-nilai syariat Islam dan adat istiadat setempat. Meskipun namanya berbeda, secara hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, posisi Qanun setara dengan Perda Provinsi atau Perda Kabupaten/Kota.

Landasan Konstitusional: Pasal 18 ayat (6) UUD NKRI 1945 memberikan hak kepada pemerintah daerah untuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Secara historis dalam khazanah peradaban Islam:

1. Istilah ini awalnya digunakan untuk merujuk pada peraturan tata usaha negara atau hukum sekuler yang dibuat oleh penguasa (Sultan/Khalifah) untuk melengkapi hukum syariat, terutama dalam urusan administrasi, pajak, dan pidana umum.

2. Penerapan paling masyhur terjadi pada masa Kekaisaran Ottoman (Turki Usmani), di mana Sultan Suleiman I digelar *Kanuni* (Sang Pembuat Undang-Undang) karena berhasil mengodifikasi hukum kekaisaran yang selaras dengan syariat Islam.¹⁶

Berdasarkan berbagai pemikiran teoretis mengenai konsep implementasi serta rekam jejak yuridis-historis dari Peraturan Daerah dan Qanun di atas, penulis menarik beberapa kesimpulan mendasar yang menjadi titik pijak operasional dalam penelitian ini:

Implementasi sebagai Proses Dinamis: Implementasi bukanlah proses mekanis yang berjalan otomatis setelah regulasi disahkan. Sejalan dengan pemikiran Van Meter, Van Horn, dan Budi Winarno, implementasi merupakan tindakan kolektif dinamis yang melibatkan aparatur pemerintah dan masyarakat. Keberhasilannya tidak hanya ditentukan oleh kejelasan teks hukum, melainkan oleh komitmen aksi nyata, efektivitas komunikasi, dan kecukupan sumber daya. Qanun sebagai Instrumen Otonomi Asimetris: Perda dan Qanun merupakan instrumen strategis otonomi daerah. Khusus Qanun Aceh, kedudukannya memiliki dimensi historis dan konstitusional melalui otonomi asimetris, sehingga materi muatannya mengintegrasikan nilai-nilai syariat Islam dan hukum adat ke dalam sistem hukum positif.

¹⁶ Halil Inalcik, *Buku The Ottoman Empire: The Classical Age 1300-1600*, Phoenix, London, 2000, hlm. 75.

Secara substantif, penulis menyimpulkan bahwa implementasi Perda/Qanun adalah proses penerjemahan nilai-nilai normatif yang terkandung dalam regulasi daerah ke dalam tindakan praktis yang terencana, guna menciptakan perubahan perilaku pada masyarakat serta mewujudkan ketertiban hukum yang efektif.

Dengan demikian, untuk menilai berhasil atau tidaknya implementasi suatu Perda/Qanun, fokus kajian tidak boleh terjebak pada aspek legalitas formal semata. Analisis harus diarahkan pada sejauh mana aturan tersebut hidup, ditaati, dan memberikan dampak nyata (*practical effect*) bagi kemaslahatan serta ketertiban sosial di daerah tempat regulasi tersebut diberlakukan.¹⁷

B. Tinjauan Umum Tentang Pemerintah Daerah

3. Pengertian Pemerintah Daerah dan Pemerintahan Daerah

Secara konseptual, eksistensi pemerintah daerah tidak dapat dipisahkan dari prinsip negara kesatuan yang dianut oleh Indonesia. Dalam sistem hukum nasional, pengertian mengenai pemerintah daerah diatur secara tegas dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan bahwa.

"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

¹⁷Op. Cit, Marida Farida Indrati S, hlm, 42.

dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945."

Secara terminologi, kita harus membedakan secara struktural antara istilah "Pemerintahan Daerah" sebagai fungsi atau prosesnya, dengan "Pemerintah Daerah" sebagai organ atau pelaksananya. Berdasarkan ketentuan undang-undang yang berlaku:

- a. Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Di tingkat provinsi dipimpin oleh Gubernur, sedangkan di tingkat kabupaten/kota dipimpin oleh Bupati atau Wali Kota. Dalam menjalankan fungsinya, Kepala Daerah tidak berdiri sendiri melainkan bermitra dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan.
- b. Pemerintahan Daerah adalah wadah besar atau sistem penyelenggaraannya yang mencakup kemitraan antara Kepala Daerah dan DPRD tersebut.

Secara harfiah istilah pemerintahan atau dalam Bahasa Inggris adalah padanan dari kata government. Jadi, Pemerintahan adalah lembaga atau badan-badan publik yang mempunyai/ melakukan upaya untuk mencapai tujuan negara.¹⁸ Ketika konsep ini ditarik ke tingkat lokal (daerah), maka ia

¹⁸ Zaidan Nawawi, *Manajemen Pemerintahan*, Rajawali Pers, Jakarta, 2013, hlm. 18

menjadi instrumen untuk mendekatkan pelayanan negara kepada masyarakat setempat.

4. Asas-asas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah.

Negara Kesatuan Republik Indonesia menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan memberikan kesempatan dan keleluasan kepada daerah untuk menjalankan otonomi daerah. Hal ini sejalan dengan amanat Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan oleh undang-undang.

Dalam pelaksanaan otonomi, dikenal tiga bentuk asas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yakni:

- b. Asas Desentralisasi secara garis besar, asas desentralisasi adalah pelimpahan kekuasaan dan kewenangan dari pusat kepada daerah dimana kewenangan yang bersifat otonom diberi kewenangan dapat melaksanakan pemerintahannya sendiri tanpa intervensi dari pusat.

Tujuan desentralisasi adalah agar penyelenggaraan pemerintahan di daerah lebih disesuaikan dengan keadaan daerah masing-masing. Dalam rangka desentralisasi dibentuk daerah otonom. Dalam rangka desentralisasi daerah otonom berada diluar hirarki organisasi pemerintahan pusat. Desentralisasi menunjukan pola hubungan

kewenangan antara organisasi, dan bukan pola hubungan intra organisasi.¹⁹

c. Asas Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari aparat pemerintahan pusat atau pejabat di atasnya.²⁰ Jadi, asas dekonsentrasi adalah asas yang menyatakan pelimpahan wewenang dari pemerintahan pusat, kepala wilayah, atau kepala instansi vertikal tingkat yang lebih tinggi kepada pejabat-pejabatnya di daerah.

d. Asas Tugas Pembantuan, Asas tugas pembantuan adalah asas yang menyatakan tugas turut serta dalam pelaksanaan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada pemerintahan daerah dengan kewajiban mempertanggungjawabkannya kepada yang memberi tugas.²¹

4. Tujuan Pelaksanaan Otonomi Daerah

Pemberian otonomi seluas-luasnya kepada pemerintah daerah bukanlah tanpa arah. Secara teoretis, kebijakan desentralisasi memiliki tiga tujuan utama yang saling berkaitan. Pertama, tujuan politik, yaitu untuk memperluas ruang partisipasi demokrasi bagi masyarakat di tingkat lokal. Kedua, tujuan administratif, yaitu untuk memecah kebuntuan birokrasi pusat agar proses pengambilan keputusan terkait kebutuhan publik di daerah bisa berjalan lebih cepat. Ketiga, tujuan ekonomi, yaitu untuk mendorong

¹⁹ Jusuf Luturmas dkk, *Jurnal, Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintahan dalam Kajian Hukum Administrasi Negara, Jurnal Kolaboratif Sains*, Volume 7 No. 7, 2024, hlm, 2303 -2309.

²⁰ Inu Kencana Syafie, *Etika Pemerintahan*, Renika Cipta, Jakarta, 2011, hlm.178.

²¹ Ibid. Inu Kencana Syafie, hlm,175.

pertumbuhan ekonomi daerah yang berbasis pada potensi lokal demi terwujudnya kesejahteraan umum yang merata.²²

5. Konsep Otonomi Khusus / Asimetris

Di dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, selain menerapkan otonomi simetris (standardisasi seragam untuk seluruh daerah), konstitusi juga membuka ruang bagi penerapan otonomi asimetris. Otonomi asimetris adalah pemberian status khusus atau kekhususan kepada daerah tertentu karena alasan sejarah, adat, maupun karakteristik daerah yang sangat spesifik.

Salah satu manifestasi nyata dari otonomi asimetris ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Lewat status kekhususan ini, Pemerintah Daerah di Aceh (DPRA/DPRK dan Gubernur/Bupati/Wali Kota) diberikan kewenangan istimewa yang tidak dimiliki oleh daerah lain di Indonesia, termasuk hak untuk membentuk regulasi daerah khusus yang disebut dengan Qanun, guna menyelenggarakan pemerintahan yang selaras dengan syariat Islam dan adat istiadat lokal.

C. Tinjauan Umum Tentang Pengelolaan dan Pengawasan

Secara sosiologis dan yuridis, keberhasilan sebuah kebijakan daerah sangat ditentukan oleh bagaimana kebijakan tersebut dikelola. Pengelolaan atau

²² H.A.W. Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm, 24-26.

manajemen dalam konteks administrasi publik tidak sekadar bermakna pengelolaan barang atau keuangan, melainkan sebuah proses sistematis yang menggerakkan seluruh sumber daya daerah untuk mencapai tujuan organisasi pemerintahan.²³

Esensi Pengelolaan: Pengelolaan yang baik (*good public management*) menuntut adanya prinsip transparansi, akuntabilitas, dan efisiensi. Tanpa manajemen institusional yang kuat, Peraturan Daerah maupun Qanun hanya akan menjadi dokumen hukum yang pasif tanpa daya laku operasional.

Pengelolaan berasal dari kata kelola, dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti memimpin, mengendalikan, mengatur, dan mengusahakan agar lebih baik, lebih maju, serta bertanggung jawab atas pekerjaan tertentu. Pengelolaan adalah proses yang membantu merumuskan kebijaksanaan dan tujuan memberikan pengawasan pada semua hal yang terlibat dalam pelaksanaan dan pencapaian tujuan.²⁴

Pengelolaan merupakan istilah yang sering dipakai dalam ilmu manajemen. Secara terminology istilah pengelolaan dari kata “kelola” (*tomanage*) dan biasanya merujuk pada proses mengurus atau menangani sesuatu atau untuk mencapai tujuan tertentu, Kata “pengelolaan” dapat disamakan dengan manajemen, yang berarti pengaturan atau pengurusan. Banyak orang yang mengartikan manajemen sebagai pengaturan pengelolaan dan

²³ Sondang P. Siagian, *Fungsi-Fungsi Manajerial*, Bumi Aksara, Jakarta, 2014, hlm, 39.

²⁴ Peter Salim dan Yenny Salim, *Kamus Bahasa Indonesia Kontempore*, Modern English Press, Jakarta, 2002, hlm, 695.

pengadministrasian. Pengelolaan diartikan sebagai suatu rangkaian pekerjaan atau usaha yang dilakukan oleh sekelompok orang untuk melakukan serangkaian kerja dalam mencapai tujuan tertentu.²⁵

Menurut George R. Terry “Pengelolaan merupakan sebuah proses yang khas, terdiri tindakan-tindakan: pengorganisasian, perencanaan, menggerakkan, dan pengawasan, yang dilakukan untuk menentukan serta mencapai sarana-sarana yang telah ditetapkan melalui pemanfaatan sumber daya manusia serta sumber-sumber lain”.²⁶

Pengawasan dapat di definisikan sebagai proses untuk menjamin bahwa tujuan-tujuan organisasi dan manajemen dapat tercapai. Ini berkenaan dengan cara-cara membuat kegiatan-kegiatan sesuai yang direncanakan. Pengertian ini menunjukkan adanya hubungan yang sangat erat antara perencanaan dan pengawasan.²⁷ pengawasan adalah menentukan apa yang telah dicapai, mengevaluasi dan menerapkan tindakan korektif, jika perlu memastikan hasil yang sesuai dengan rencana.²⁸

Menurut Peraturan Pemerintah No.79 Tahun 2005 Pasal 1 tentang Pedoman Pembinaan Dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah “pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah kegiatan yang

²⁵ Anti HS, *skripsi*, pengelolaan sampah di pasar tradisional minasa maupa kabupaten gowa, Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Makassar, 2017, hlm. 10.

²⁶ Saifuddin, *Pengelolaan Pembelajaran Teoritis dan Praktis*, Budi Utama, Yogyakarta, 2014, hlm. 53.

²⁷ Yohannes Yahya, *Pengantar Manajemen*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2006, hlm. 133.

²⁸ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005. hlm. 242.

ditujukan untuk menjamin agar pemerintahan daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Jenis-jenis Pengelolaan dan Pengawasan

6. Pengawasan umum, Pengawasan umum adalah suatu jenis pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap segala kegiatan pemerintahan daerah dengan baik. Pengawasan umum terhadap pemerintahan daerah dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri dan Gubernur/Bupati/Walikota/madya atau kepala daerah sebagai wakil pemerintah di daerah yang bersangkutan. Wewenang dalam melaksanakan pengawasan umum meliputi:²⁹
 - a. Meminta, menerima dan mengusahakan bahan-bahan atau keterangan-keterangan yang diperlukan dari pejabat-pejabat di lingkungan Departemen Dalam Negeri, baik dipusat maupun di daerah dan pejabat-pejabat Daerah yang bersangkutan dan atau dari pihak lain yang di pandang perlu.
 - b. Melakukan atau menyuruh melakukan penyelidikan dan atau pemeriksaan di tempat-tempat pekerjaan.
 - c. Menerima dan mempelajari pengaduan-pengaduan.
 - d. Memanggil pejabat-pejabat di lingkungan yang diberikan wewenang.
 - e. Menyarankan langkah-langkah yang baik yang bersifat preventif, maupun yang bersifat represif terhadap segala bentuk pelanggaran terhadap pejabat yang berwenang.
7. Pengawasan preventif, Pengawasan preventif mengandung prinsip bahwa peraturan daerah dan keputusan kepala daerah mengenai pokok tertentu baru berlaku sesudah ada pengesahan pejabat yang berwenang, yaitu
 - a. Menteri Dalam Negeri bagi Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah Tingkat I.

²⁹ Irawan Soejito, *pengawasan Terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1983, hlm. 79.

- b. Gubernur Kepala Daerah bagi Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah Tingkat II.

Pada pokoknya peraturan daerah atau keputusan kepala daerah yang untuk berlakunya memerlukan pengesahan adalah:

- a. Menetapkan ketentuan yang mengikat rakyat, ketentuan yang mengandung perintah, larangan, keharusan, untuk berbuat sesuatu atau tidak berbuat sesuatu dan lain-lain yang ditujukan langsung kepada rakyat.
- b. Mengadakan ancaman pidana berupa denda administratif atau kurungan atas pelanggaran ketentuan tertentu yang ditetapkan dalam peraturan daerah.
- c. Memberikan beban kepada rakyat, misalnya pajak atau retribusi daerah.
- d. Menentukan segala sesuatu yang perlu diketahui oleh umum, karena menyangkut kepentingan rakyat.³⁰

Pengawasan Reprensif, Pengawasan reprensif dilakukan terhadap semua peraturan daerah dan keputusan kepala daerah. Pengawasan reprensif berwujud penangguhan atau pembatalan Peraturan Daerah atau keputusan kepala daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya. Penangguhannya atau pembatalan itu dilakukan oleh pejabat yang berwenang.

Berdasarkan deskripsi teoretis dan yuridis mengenai eksistensi pemerintah daerah yang telah dipaparkan di atas, penulis menarik beberapa kesimpulan esensial yang menjadi pijakan konseptual dalam penelitian ini:

Definisi Kesimpulan Penulis: Pemerintahan Daerah adalah wadah otonomi asimetris maupun simetris yang diberikan oleh konstitusi kepada komunitas

³⁰ Ibid, hlm, 110-111.

lokal untuk mengurus rumah tangganya sendiri melalui checks and balances antara Kepala Daerah dan DPRD, yang digerakkan oleh tiga asas utama demi efektivitas pelayanan publik di daerah.

D. Tinjauan Umum Tentang Hewan Ternak

Secara epistemologis, hewan ternak merupakan komponen penting dalam subsektor pertanian yang memiliki kedudukan strategis dalam pemenuhan kebutuhan pangan dan penggerak ekonomi masyarakat, khususnya di wilayah pedesaan. Dalam perspektif hukum positif di Indonesia, definisi mengenai hewan ternak diatur secara rigid Menurut Pasal 1 angka 5 UU No. 41 Tahun 2014 tentang Perubahan atas UU No. 18 Tahun 2009, yang menyatakan bahwa.

"Ternak adalah hewan peliharaan yang produknya diperuntukkan sebagai penghasil pangan, bahan baku industri, jasa, dan/atau hasil ikutannya yang terkait dengan pertanian."

Definisi tersebut menegaskan bahwa sebuah hewan dapat dikategorikan sebagai ternak apabila memiliki unsur kemanfaatan ekonomi bagi manusia yang memeliharanya. Berbeda dengan hewan liar atau hewan kesayangan, eksistensi hewan ternak secara sengaja didomestikasi, dikembangkan, dan dikelola untuk menghasilkan nilai tambah, baik berupa daging, susu, telur, kulit, maupun tenaganya untuk membantu aktivitas pertanian.³¹

Menurut Pasal 1 angka (5) UU No. 41 Tahun 2014 Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 Tentang Peternakan dan Kesehatan

³¹ B. Sarwono, *Beternak Sapi Potong*, Penebar Swadaya, Jakarta, 2008, hlm, 14.

Hewan menjelaskan, Ternak adalah Hewan peliharaan yang produknya diperuntukan sebagai penghasil pangan, bahan baku industri, jasa, dan/atau hasil ikutannya yang terkait dengan pertanian. Dalam Pasal 1 angka (7) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 2014 Tentang Pengendalian dan Penanggulangan Penyakit Hewan menjelaskan, Peternak adalah perorangan warga negara Indonesia atau korporasi yang melakukan usaha peternakan.

Dalam dunia peternakan dan ilmu sains, hewan ternak dikelompokkan ke dalam beberapa klasifikasi berdasarkan karakteristik fisik, sistem pencernaan, dan skala pemanfaatannya. Secara umum, pengklasifikasian tersebut dibagi menjadi tiga kelompok utama.³²

8. Ternak Ruminansia Besar: Meliputi sapi (potong dan perah) serta kerbau. Kelompok ini membutuhkan daya dukung lahan yang luas untuk pemenuhan pakan hijauan.
9. Ternak Ruminansia Kecil: Meliputi kambing dan domba, yang relatif lebih adaptif terhadap berbagai kondisi lingkungan.
10. Ternak Non-Ruminansia (Unggas dan Monogastrik): Meliputi ayam, bebek, dan kuda.

Selain klasifikasi jenis hewan, keberhasilan pengelolaan ternak juga sangat dipengaruhi oleh pola atau sistem pemeliharaan yang diterapkan oleh pemilik

³² Tjeppy D. Soedjana, *Sistem Usahatani Ternak Kombinasi di Indonesia*, Pusat Penelitian dan Pengembangan Peternakan, Bogor, 2007, hlm, 89.

ternak. Pola pemeliharaan ini secara sosiologis sering kali menjadi akar persoalan penataan daerah, yang secara umum terbagi menjadi tiga sistem.³³

Meskipun hewan ternak memberikan kontribusi ekonomi yang signifikan bagi peternak, pola pemeliharaan yang tidak tertib—terutama sistem ekstensif di mana ternak dilepasliarkan di area pemukiman atau jalan raya—sering kali memicu eksternalitas negatif bagi masyarakat luas. Menurut Soekanto, hukum berfungsi untuk menyerasikan hubungan antara ketertiban dengan ketentraman dalam masyarakat.³⁴ Ketika hewan ternak berkeliaran bebas di ruang publik, hak-hak warga negara lainnya atas lingkungan yang bersih dan aman menjadi terganggu.

Secara garis besar, terdapat tiga problematika utama akibat lemahnya manajemen pemeliharaan hewan ternak di tingkat daerah.³⁵

1. Gangguan Keselamatan Lalu Lintas: Hewan ternak (seperti sapi atau kerbau) yang menyeberang jalan raya secara liar sering kali menjadi penyebab utama kecelakaan lalu lintas yang fatal, terutama pada malam hari atau jalur cepat antar-kota.
2. Kerusakan Estetika dan Fasilitas Kota: Kotoran ternak yang berserakan di jalanan, taman kota, dan halaman fasilitas umum merusak keindahan kota, menimbulkan bau tidak sedap, serta menjadi vektor penyakit (*zoonosis*).

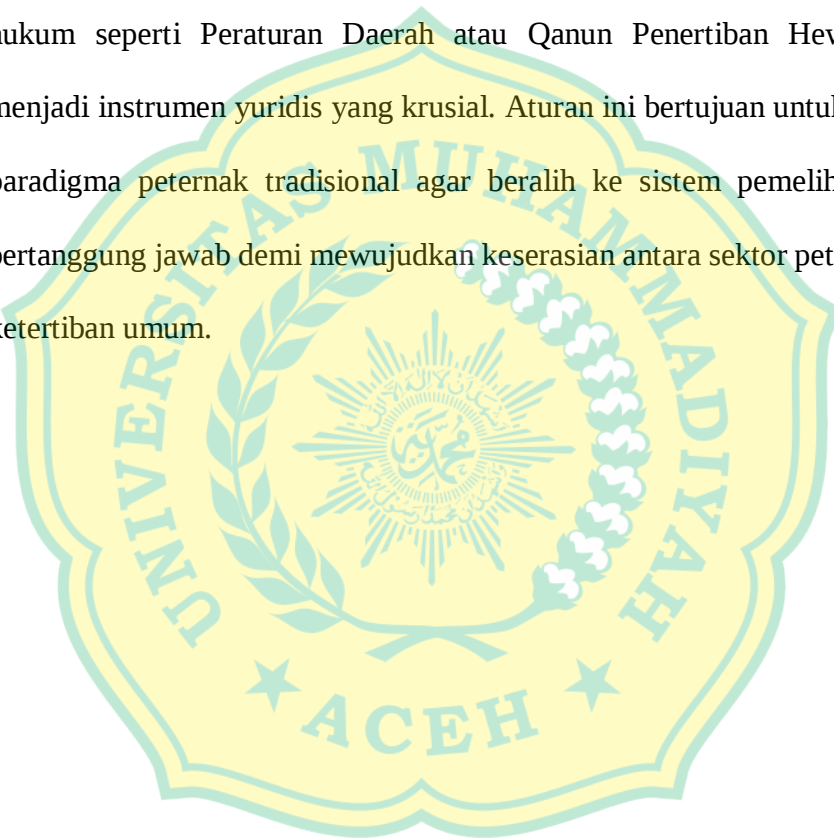
³³ *Loc. Cit.*

³⁴ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2013), hlm, 23.

³⁵ Salim Basalamah, *Dilema Ketertiban Kota dan Eksistensi Peternak Tradisional*, Pustaka Refleksi, Makassar, 2011, hlm, 102-105.

3. Konflik Sosial Horisontal: Kerusakan tanaman pertanian, perkebunan, atau tanaman hias milik warga akibat dimakan oleh ternak yang dilepasliarkan sering kali memicu pertikaian antara pemilik ternak dengan korban pemilik lahan.

Oleh karena itu, intervensi pemerintah daerah melalui pembentukan aturan hukum seperti Peraturan Daerah atau Qanun Penertiban Hewan Ternak menjadi instrumen yuridis yang krusial. Aturan ini bertujuan untuk mengubah paradigma peternak tradisional agar beralih ke sistem pemeliharaan yang bertanggung jawab demi mewujudkan keserasian antara sektor peternakan dan ketertiban umum.



BAB III
IMPLEMENTASI QANUN KABUPATEN GAYO LUES NOMOR 9
TAHUN 2010 TENTANG PENGELOLAAN DAN PENGAWASAN HEWAN
TERNAK.

A. Implementasi Qanun Kabupaten Gayo Lues Nomor 9 Tahun 2010 Tentang Pengelolaan dan Pengawasan Hewan Ternak

Implementasi merupakan suatu proses pelaksanaan kebijakan atau peraturan perundang-undangan yang bertujuan untuk mewujudkan tujuan yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Dalam konteks penelitian ini, implementasi Qanun Kabupaten Gayo Lues Nomor 9 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Pengawasan Hewan Ternak tidak hanya diukur dari keberadaan aturan hukum, tetapi juga dari bagaimana ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam Qanun tersebut dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Gayo Lues melalui instansi terkait serta dipatuhi oleh masyarakat sebagai pemilik hewan ternak.

Qanun Kabupaten Gayo Lues Nomor 9 Tahun 2010 mengatur berbagai ketentuan mengenai pengelolaan dan pengawasan hewan ternak. Dalam Qanun tersebut dijelaskan bahwa pemerintah daerah melalui instansi teknis memiliki kewajiban untuk melakukan pembinaan, pengawasan, pengendalian, serta upaya pencegahan terhadap berbagai permasalahan yang berkaitan dengan peternakan. Selain itu, Qanun juga mengatur kewajiban masyarakat sebagai pemilik ternak agar memelihara hewan ternaknya dengan baik sehingga tidak mengganggu ketertiban umum, keselamatan masyarakat, maupun lingkungan sekitar.

Berdasarkan ketentuan Qanun Kabupaten Gayo Lues Nomor 9 Tahun 2010, pemerintah daerah dibebani kewajiban untuk melakukan pengelolaan dan pengawasan agar kegiatan peternakan berjalan tertib, sehat, dan tidak mengganggu keamanan serta kenyamanan umum. Untuk menganalisis pelaksanaan Qanun ini secara komprehensif, penulis membagi pembahasan implementasi ke dalam 4 (empat) aspek utama sebagai berikut:

1. Pelaksanaan Sosialisasi dan Pembinaan kepada Masyarakat

Sebuah kebijakan daerah hanya dapat dipatuhi secara efektif apabila substansinya terdiseminasi secara merata kepada seluruh sasaran kebijakan. Qanun Kabupaten Gayo Lues Nomor 9 Tahun 2010 mengamanatkan pemerintah daerah melalui instansi teknis untuk melakukan pembinaan dan penyuluhan secara berkala kepada para peternak mengenai pentingnya pengandangan hewan ternak dan dampak negatif dari pembiaran ternak liar.

Berdasarkan hasil penelitian melalui wawancara dengan Kepala Bidang Peternakan dan Kesehatan Hewan Dinas Pertanian Kabupaten Gayo Lues, diketahui bahwa pihak dinas telah menginisiasi tahapan awal implementasi kebijakan. Upaya yang dilakukan meliputi imbauan rutin, sosialisasi ke tingkat kecamatan, pengawasan lalu lintas ternak, serta pemeriksaan kesehatan hewan yang masuk ke wilayah Kabupaten Gayo Lues. Pihak dinas menjelaskan bahwa imbauan terus dilakukan hingga ke kecamatan agar pemilik ternak mengandangan hewannya serta mencegah penularan penyakit. Namun, apabila dianalisis lebih mendalam, pelaksanaan sosialisasi tersebut masih menghadapi

kendala mendasar terkait jangkauan dan intensitasnya karena cenderung bersifat top-down dan berpusat di tingkat kabupaten atau kecamatan semata.

Kondisi tersebut terkonfirmasi melalui hasil wawancara dengan pihak aparaturnya kampung. Penghulu Kampung Bukit menjelaskan bahwa sosialisasi dari dinas kabupaten sangat terbatas dan umumnya hanya diadakan satu atau dua kali di kantor camat dengan mengundang perwakilan tertentu. Pihak dinas jarang turun langsung ke kampung untuk mengumpulkan para peternak dan menjelaskan pasal demi pasal, sehingga aparaturnya desa hanya menyampaikan imbauan secara lisan saat musyawarah desa. Senada dengan hal tersebut, Penghulu Kampung Bacang menggarisbawahi ketiadaan dokumen atau media sosialisasi resmi seperti naskah Qanun maupun spanduk imbauan dari dinas. Hal ini membuat perangkat kampung merasa segan dan tidak memiliki pegangan hukum tertulis yang kuat saat menegur warga yang melepasliarkan ternaknya.

Keterbatasan sosialisasi di tingkat tapak ini berimplikasi langsung pada tingkat pengetahuan dan kesadaran hukum masyarakat peternak. Salah seorang peternak di Kampung Bukit mengaku tidak mengetahui adanya Qanun Nomor 9 Tahun 2010 dan tetap menerapkan sistem pemeliharaan ekstensif (melepas ternak pada siang hari dan mengandangkannya pada malam hari) karena menganggap tradisi turun-temurun tersebut wajar dan belum pernah mendapat sanksi. Di sisi lain, minimnya penegakan aturan ini dirasakan dampaknya oleh masyarakat petani yang kerap mengalami kerugian akibat tanaman jagung atau

cabai mereka dirusak oleh ternak liar, yang mana sering kali memicu konflik horizontal antarwarga.

Dari temuan lapangan di atas, penulis menganalisis bahwa terjadi sumbatan komunikasi (communication breakdown) antara Pemerintah Kabupaten Gayo Lues dan Pemerintah Kampung. Bila dikorelasikan dengan teori implementasi kebijakan, kondisi ini menunjukkan tidak terpenuhinya indikator clarity (kejelasan) dan consistency (konsistensi) dalam penyampaian pesan kebijakan. Informasi hukum terhenti di tingkat elite birokrasi dan tidak terdiseminasi secara transformatif ke lapisan bawah, yang pada akhirnya menjadi akar penyebab dari maraknya pelanggaran penelantaran ternak di Kabupaten Gayo Lues.

2. Pelaksanaan Pengawasan dan Patroli di Lapangan

Dalam kerangka Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Publik, fungsi pengawasan merupakan aspek vital yang bertindak sebagai mesin penegak aturan. Pengawasan bertujuan untuk memprediksi, mencegah, serta menindak setiap tindakan yang menyimpang dari ketentuan hukum yang telah ditetapkan.³⁶ Dalam konteks penertiban hewan ternak, Qanun Kabupaten Gayo Lues Nomor 9 Tahun 2010 secara tegas mengamankan wewenang pengawasan dan penindakan kepada instansi teknis (Dinas Pertanian dan Kesehatan Hewan) yang bersinergi dengan Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) sebagai garda terdepan penegak Perda/Qanun di daerah.

³⁶ Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparatur Pemerintah dan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hlm, 36-38.

Berdasarkan ketentuan Qanun tersebut, lingkup pengawasan meliputi kegiatan pemantauan rutin, patroli lalu lintas ternak, penertiban terhadap ternak yang dilepasliarkan di tempat umum, fasilitas publik, dan jalur lalu lintas utama, hingga pengawasan pintu perbatasan wilayah. Namun, fakta empiris di lapangan menunjukkan bahwa pelaksanaan fungsi pengawasan ini masih diwarnai oleh berbagai keterbatasan operasional.

Untuk melihat bagaimana pengawasan ini dijalankan dari sudut pandang penegak hukum, penulis melakukan wawancara dengan Bapak Rabudin, selaku petugas/personel Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Kabupaten Gayo Lues. Beliau memberikan gambaran rinci mengenai skema patroli dan kendala teknis yang dihadapi di lapangan:

“Kami dari Satpol PP sebenarnya telah berulang kali melakukan patroli dan operasi penertiban ternak liar, khususnya di seputaran pusat Kota Blangkejeren, kompleks perkantoran pemerintah, dan jalan-jalan protokol. Kalau ada sapi atau kerbau yang berkeliaran di jalan raya, langsung kami halau atau kami tangkap untuk diamankan. Namun, jujur saja patroli ini belum bisa kami lakukan setiap hari secara rutin. Personel kami terbatas dan harus membagi fokus dengan tugas-tugas penertiban ketertiban umum lainnya. Akhirnya, penertiban ternak ini seringnya kami lakukan berdasarkan laporan atau pengaduan dari masyarakat yang resah, atau saat ada instruksi penertiban menjelang acara-acara besar pemerintah daerah.”³⁷

³⁷ Rabudin, Anggota Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Gayo Lues, *Wawancara Wawancara tentang*

Pernyataan dari pihak Satpol PP di atas mempertegas bahwa pola pengawasan yang berlangsung saat ini masih bersifat reaktif dan insidental, bukan bersifat preventif dan berkelanjutan. Penindakan baru bergerak masif apabila telah terjadi gesekan sosial di tengah masyarakat atau ketika terdapat momentum agenda penataan kota menjelang kegiatan formal daerah.

Keterbatasan jangkauan patroli Satpol PP yang cenderung berpusat di kawasan perkotaan ini dirasakan dampaknya oleh wilayah-wilayah kampung di sekitarnya. Hal ini terkonfirmasi dari hasil wawancara dengan Penghulu Panglima Linting, yang memberikan pandangan mengenai efektivitas patroli lapangan di wilayahnya:

“Petugas Satpol PP dan Dinas memang pernah datang melakukan patroli penertiban, tapi biasanya hanya melintas di jalan raya utama kabupaten saja. Sementara kawasan dalam pemukiman dan lorong-lorong kampung Panglima Linting jarang sekali tersentuh patroli. Padahal peternak ini sering melepas ternaknya di malam hari atau subuh saat petugas tidak ada. Akhirnya, kalau ternak-ternak itu masuk ke pekarangan rumah warga atau merusak tanaman di dalam kampung, kami dari perangkat kampung dan warga setempat yang harus mengusir atau mengamankannya sendiri tanpa bantuan petugas kabupaten.”³⁸

Keterangan dari Penghulu Panglima Linting tersebut mengungkap adanya kesenjangan spasial dalam pelaksanaan pengawasan. Pengawasan oleh aparat

Pengawasan dan Penertiban Hewan Ternak di Kabupaten Gayo Lues, Blangkejeren, 25 Agustus 2025, Pukul 14.20 WIB.

³⁸ Muhammad Alim, Penghulu Panglima Linting, *Wawancara tentang Pengawasan dan Penertiban Hewan Ternak di Kabupaten Gayo Lues*, Kampung Bacang, 27 Agustus 2025, Pukul 14.00 WIB.

kabupaten terfokus pada wilayah inti kota Blangkejeren demi menjaga estetika kebersihan kota, namun mengabaikan wilayah-wilayah pemukiman dan perkebunan warga di tingkat kampung yang sebenarnya menjadi titik krusial konflik ternak liar.

Dari hasil analisis terpadu antara regulasi, keterangan personel Satpol PP (Bpk. Rabudin), serta Penghulu Panglima Linting, penulis menyimpulkan bahwasanya fakta pengawasan di lapangan belum mencerminkan idealita yang dikehendaki oleh Qanun Kabupaten Gayo Lues Nomor 9 Tahun 2010.

Kegagalan mewujudkan pengawasan yang terstruktur dan konsisten ini disebabkan oleh dua masalah utama:

- a. Pendekatan Reaktif: Pengawasan hanya bersifat penindakan sementara setelah timbul permasalahan, sehingga tidak menimbulkan efek jera yang panjang bagi para pemilik ternak.
- b. Ketiadaan Pembagian Kerja Terpadu: Belum adanya pos pengawasan tetap atau penugasan khusus yang mengintegrasikan personel kabupaten dengan aparat kampung, sehingga pengawasan di tingkat lorong desa mengalami kekosongan.

Ketidakseriusan dalam patroli lapangan ini pada akhirnya memberi ruang bagi para peternak untuk kembali mengulangi kebiasaan melepasliarkan ternaknya, karena mereka mengetahui bahwa risiko tertangkap oleh petugas sangatlah rendah.

3. Penyediaan Sarana dan Prasarana Penunjang

Implementasi kebijakan yang efektif membutuhkan ketersediaan sarana dan prasarana operasional yang layak. Dalam penegakan Qanun Pengelolaan Hewan Ternak, ketersediaan Kandang Penampungan Sementara bagi ternak hasil sitaan razia serta ketersediaan Pos *Check Point* pengawasan kesehatan ternak di perbatasan wilayah menjadi sarana fisik yang wajib disediakan oleh pemerintah daerah.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pemerintah Kabupaten Gayo Lues telah berupaya menyediakan fasilitas kandang penampungan sementara untuk menampung hewan ternak (sapi, kerbau, maupun kambing) yang terjaring razia oleh petugas Satpol PP sebelum diambil kembali oleh pemiliknya.

Namun, pengoperasian sarana penunjang ini belum optimal. Sebagaimana ditemukan dalam hasil wawancara di lapangan, keberadaan Pos Pemeriksaan (pos *Check Point*) di wilayah perbatasan tidak dapat berfungsi secara berkelanjutan. Ketidakberfungsian sarana vital ini melemahkan sistem pencegahan awal terhadap potensi penyebaran penyakit ternak dari luar daerah.

4. Penerapan Sanksi dan Penindakan Hukum

Sanksi merupakan instrumen pendorong kepatuhan dalam sebuah peraturan daerah. Qanun Kabupaten Gayo Lues Nomor 9 Tahun 2010 mengatur tingkatan sanksi mulai dari sanksi administratif (teguran lisan dan tertulis), pembebanan denda/biaya Administratif pemeliharaan atas penangkapan ternak, hingga ganti rugi atas kerusakan tanaman milik masyarakat.

Dalam penegakannya, pihak penegak Qanun menerapkan pendekatan bertahap. Peternak yang ternaknya tertangkap pertama kali umumnya diberikan teguran lisan dan diminta membuat surat pernyataan untuk tidak mengulangi perbuatannya. Apabila terjadi pelanggaran berulang, pemilik ternak diwajibkan membayar denda administrasi pembebasan ternak sesuai dengan ketentuan yang diatur.

Meskipun mekanisme sanksi telah dirumuskan secara eksplisit dalam Qanun, penerapannya di lapangan masih diwarnai oleh pendekatan kekeluargaan dan kompromi sosial. Hal ini menyebabkan efek jera yang diharapkan dari pemberian sanksi belum terwujud secara maksimal.

B. Factor Penghambatan Implementasi Qanun Kabupaten Gayo Lues Nomor 9 Tahun 2010 Tentang Pengelolaan dan Pengawasan Hewan Ternak.

Implementasi suatu peraturan daerah pada dasarnya bertujuan agar ketentuan yang telah ditetapkan dapat dilaksanakan sesuai dengan tujuan pembentukannya. Namun, dalam pelaksanaannya sering ditemukan berbagai faktor yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu aturan. Hal tersebut juga terjadi dalam pelaksanaan Qanun Kabupaten Gayo Lues Nomor 9 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Pengawasan Hewan Ternak.

Qanun Kabupaten Gayo Lues Nomor 9 Tahun 2010 mengatur mengenai kewajiban pemerintah daerah serta masyarakat dalam melakukan pengelolaan dan pengawasan terhadap hewan ternak. Pemerintah daerah melalui instansi terkait memiliki kewajiban untuk melakukan pembinaan, pengawasan, serta pengembangan bidang peternakan, sedangkan masyarakat sebagai pemilik

ternak memiliki kewajiban untuk memelihara ternaknya dengan baik agar tidak mengganggu ketertiban umum dan lingkungan masyarakat.

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis melalui wawancara dengan pihak terkait, ditemukan bahwa implementasi Qanun Kabupaten Gayo Lues Nomor 9 Tahun 2010 belum sepenuhnya berjalan secara maksimal. Hal ini disebabkan oleh beberapa faktor yang menjadi hambatan dalam pelaksanaan pengelolaan dan pengawasan hewan ternak di Kabupaten Gayo Lues. Salah satu faktor penghambat dalam implementasi Qanun tersebut adalah :

1. **keterbatasan anggaran dalam pelaksanaan pengawasan dan pembinaan terhadap masyarakat.**

Anggaran merupakan salah satu faktor penting dalam mendukung pelaksanaan suatu kebijakan, karena tanpa dukungan anggaran yang memadai maka kegiatan pengawasan, sosialisasi, serta pelaksanaan program yang berkaitan dengan pengelolaan ternak akan mengalami kendala.

Menurut Sekretaris Kepala Bidang (Kabid) dari Dinas Pertanian Bidang Peternakan dan Kesehatan Hewan Kabupaten Gayo Lues Masalah utama yang menjadi penghalang implementasi Qanun di Gayo Lues, kurangnya anggaran dari APBD Kabupaten, menyebabkan proses operasional terbatas.³⁹

Sekretaris Kepala Bidang menjelaskan bahwa “Kurangnya anggaran menyebabkan tidak berjalanya penertipan POS *Cek POIN* di Perbatasan karena

³⁹ Darmansyah Putra, Kepala Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan, *Wawancara tentang Pengawasan dan Penertiban Hewan Ternak di Kabupaten Gayo Lues*, 20 Agustus 2025, Pukul 12.34 WIB

pertugas tidak dapat digaji, POS *Cek POIN* merupakan jalur keluar masuknya hewan ternak dari luar daerah ke Gayo Lues, yang seharusnya setiap hewan ternak masuk ada pengecekan kesehatan ternak, jumlah, dan agar tidak ada penyebaran penyakit pada hewan ternak.”⁴⁰

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa pelaksanaan kewajiban pemerintah daerah dalam melakukan pengawasan sebagaimana diatur dalam Qanun Kabupaten Gayo Lues Nomor 9 Tahun 2010 belum dapat dilaksanakan secara maksimal. Keterbatasan anggaran menjadi salah satu faktor yang menghambat tercapainya tujuan Qanun, yaitu mewujudkan pengelolaan dan pengawasan hewan ternak yang tertib, aman, dan sehat.

Pernyataan yang disampaikan oleh pihak Dinas Pertanian tersebut juga diperkuat oleh hasil wawancara dengan Penghulu Kampung Bukit, Menurut beliau “pengawasan terhadap hewan ternak di wilayah kampung masih belum dilakukan secara optimal sehingga masih sering ditemukan ternak yang berkeliaran di jalan maupun memasuki lahan pertanian masyarakat.”⁴¹

Berdasarkan hasil wawancara dengan pihak Dinas Pertanian dan Penghulu Kampung Bukit, dapat dianalisis bahwa keterbatasan anggaran yang dialami oleh pemerintah daerah berdampak terhadap belum optimalnya pelaksanaan pengawasan di tingkat kampung. Kondisi tersebut mengakibatkan kegiatan pengawasan tidak dapat dilakukan secara rutin sehingga masih ditemukan hewan

⁴⁰ Darmansyah Putra, Kepala Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan, *Wawancara tentang Pengawasan dan Penertiban Hewan Ternak di Kabupaten Gayo Lues*, 20 Agustus 2025, Pukul 12.42 WIB

⁴¹ Ridwan Husin, Penghulu Desa Bukit, *Wawancara tentang Pengawasan dan Penertiban Hewan Ternak di Kabupaten Gayo Lues*, 26 Agustus 2025, Pukul 14.13 WIB

ternak yang berkeliaran di jalan umum maupun memasuki lahan pertanian masyarakat. Dengan demikian, keterbatasan anggaran tidak hanya menjadi kendala administratif, tetapi juga berdampak langsung terhadap efektivitas implementasi Qanun Kabupaten Gayo Lues Nomor 9 Tahun 2010.

Sumber daya finansial dan fasilitas fisik merupakan pilar utama yang menggerakkan roda operasional penegakan hukum daerah. Tanpa alokasi anggaran yang pasti dan berkelanjutan di dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Kabupaten (APBD), fungsi pelayanan, pengawasan, dan penindakan hukum oleh instansi teknis akan melumpuh.

Dalam kerangka implementasi Qanun Nomor 9 Tahun 2010, ketersediaan anggaran berdampak langsung pada dua fungsi vital:

- a. Kelumpuhan Pos Pemeriksaan (*Check Point*) Perbatasan: Pos *Check Point* berfungsi sebagai filter awal pencegahan penyebaran penyakit hewan menular serta pendataan jumlah ternak yang keluar-masuk wilayah Kabupaten Gayo Lues. Namun, akibat keterbatasan anggaran, operasional pos ini terhenti total. Sebagaimana ditegaskan oleh Bapak Darmansyah Putra selaku Kepala Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan Kabupaten Gayo Lues: “Masalah utama yang menjadi penghalang implementasi Qanun di Gayo Lues adalah kurangnya anggaran dari APBD Kabupaten, menyebabkan proses operasional terbatas, Kurangnya anggaran menyebabkan tidak berjalannya penertiban POS *Check Point* di perbatasan karena petugas tidak dapat digaji. POS *Check Point* merupakan jalur keluar

masuknya hewan ternak dari luar daerah ke Gayo Lues, yang seharusnya setiap hewan ternak masuk ada pengecekan kesehatan ternak, jumlah, dan agar tidak ada penyebaran penyakit pada hewan ternak.”⁴²

b. Keterbatasan Sarana Operasional Penangkapan dan Pakan Sitaan:

Penertiban hewan ternak besar (seperti kerbau dan sapi) membutuhkan armada kendaraan pengangkut, tali penjerat khusus, serta biaya operasional pakan harian selama ternak ditahan di Kandang Penampungan Sementara. Ketiadaan dana operasional pakan ternak sitaan membuat petugas Satpol PP sering kali ragu untuk mengandangkan ternak tangkapan dalam jangka waktu lama, karena dikhawatirkan hewan ternak tersebut akan sakit atau mati yang justru memicu gugatan dari pemilik ternak.

Analisis terhadap kendala finansial ini menunjukkan adanya ketidakseimbangan antara beban tugas yang diamanatkan oleh Qanun dengan alokasi anggaran yang disediakan oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah. Pemerintah daerah menetapkan regulasi yang menuntut pengawasan ketat, namun tidak diikuti dengan komitmen penganggaran yang memadai. Akibatnya, kewajiban pengawasan yang diamanatkan undang-undang dan Qanun menjadi tidak berdaya secara operasional.

2. Keterbatasan Kuantitas Personel dan Keterampilan Teknis Aparat Penegak Hukum

⁴² Darmansyah Putra, Kepala Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan Kabupaten Gayo Lues, Wawancara tentang Pengawasan dan Penertiban Hewan Ternak di Kabupaten Gayo Lues, 20 Agustus 2025, Pukul 12.34 WIB.

Faktor hambatan berikutnya terletak pada kapasitas sumber daya manusia (SDM) pelaksana penegakan regulasi. Penertiban hewan ternak memiliki karakteristik yang berbeda dibanding penertiban pedagang kaki lima atau bangunan liar, karena melibatkan penanganan fisik terhadap hewan potong besar yang memiliki potensi bahaya keselamatan.

Berdasarkan temuan di lapangan, Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Kabupaten Gayo Lues yang menjadi ujung tombak penindakan mengalami keterbatasan jumlah personel yang tajam dibanding luas wilayah pengawasan yang mencakup 11 kecamatan. Selain itu, petugas penegak hukum di daerah belum dibekali dengan pelatihan teknis penanganan hewan yang aman.

Sebagaimana disampaikan oleh Bapak Rabudin, Personel Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Gayo Lues dalam wawancara di lapangan:

“Personel Satpol PP yang siaga untuk patroli penertiban sangat terbatas, sementara tugas kami di lapangan tidak hanya mengurus ternak liar, tapi juga penertiban pasar, dan pengamanan kegiatan daerah. Selain itu, menangkap kerbau atau sapi liar yang lepas di jalan raya itu tidak mudah dan berisiko tinggi. Kami tidak punya alat pembius atau sarana penangkap khusus ternak, jadi kalau ternak melawan atau mengamuk, anggota kita di lapangan juga keselamatannya terancam.”⁴³

⁴³ Rabudin, Personel Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Gayo Lues, *Wawancara tentang Pengawasan dan Penertiban Hewan Ternak di Kabupaten Gayo Lues*, 20 Agustus 2025, Pukul 16.35 WIB.

Kondisi tersebut membuktikan bahwa efektivitas penegakan hukum terhambat oleh keterbatasan kapasitas institusional. Ketiadaan unit khusus penertiban ternak yang terlatih dan memiliki perlengkapan memadai menyebabkan kegiatan patroli penertiban di jalan raya dilakukan secara ragu-ragu dan tidak berkesinambungan.

3. Faktor Kesadaran Masyarakat di Kabupaten Gayo Lues

Dalam perspektif sosiologi hukum, efektivitas hukum sangat ditentukan oleh budaya hukum masyarakat, yaitu nilai, sikap, dan kebiasaan yang dihayati oleh warga negara terkait aturan hukum yang berlaku.⁴⁴ Di Kabupaten Gayo Lues, hambatan paling mendasar dari belum optimalnya implementasi Qanun ini berada pada tingkatan budaya peternak tradisional yang belum mengalami transformasi menjadi peternak modern.

Kesadaran masyarakat merupakan salah satu unsur penting dalam keberhasilan implementasi suatu peraturan. Apabila masyarakat belum memahami tujuan dan isi dari suatu peraturan, maka pelaksanaannya akan sulit berjalan secara optimal.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Bidang Peternakan dan Kesehatan Hewan Dinas Pertanian Kabupaten Gayo Lues, diketahui bahwa tingkat kesadaran masyarakat terhadap larangan membiarkan hewan ternak berkeliaran di tempat umum masih tergolong rendah. Menurut beliau, kondisi

⁴⁴ Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*, Russell Sage Foundation, New York, 1975, hlm, 15.

tersebut disebabkan oleh masih kurangnya pengetahuan masyarakat mengenai ketentuan yang diatur dalam Qanun Kabupaten Gayo Lues Nomor 9 Tahun 2010. Beliau menyatakan “masih kurangnya pengetahuan masyarakat dan lembaga resam/ adat istiadat pengelola ternak”⁴⁵

Pendapat yang sama juga disampaikan oleh Penghulu Kampung Bacang, yang menjelaskan bahwa meskipun pemerintah kampung telah memberikan imbauan kepada masyarakat, “masih terdapat pemilik ternak yang kurang memperhatikan aturan mengenai pengelolaan dan pengawasan hewan ternak, terkadang selepas panen masih ada lembu maupun kambing warga yang lepas dari kandang dan masuk kedalam perkebunan warga di kampung.”

Dan Berdasarkan hasil wawancara dengan Penghulu Kampung Bukit, masih terdapat masyarakat yang membiarkan hewan ternaknya berkeliaran setelah masa panen sehingga memasuki pekarangan rumah maupun lahan perkebunan milik warga. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa masih rendahnya kepatuhan sebagian masyarakat terhadap ketentuan yang diatur dalam Qanun Kabupaten Gayo Lues Nomor 9 Tahun 2010. Hasil wawancara tersebut juga sesuai dengan hasil observasi yang dilakukan oleh penulis selama penelitian. Penulis menemukan bahwa masih terdapat hewan ternak yang berkeliaran di lingkungan permukiman dan memasuki pekarangan warga sehingga masyarakat harus

⁴⁵ Darmansyah Putra, Kepala Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan, *Wawancara tentang Pengawasan dan Penertiban Hewan Ternak di Kabupaten Gayo Lues*, 20 Agustus 2025, Pukul 12.49 WIB

mengusir ternak tersebut untuk mencegah kerusakan tanaman maupun gangguan terhadap aktivitas sehari-hari.

Dari rangkaian data wawancara di atas, dapat disintesis bahwa timbul kesenjangan yang lebar antara hukum tertulis (*law in books*) dengan hukum yang hidup di masyarakat (*law in action*). Masyarakat peternak menganggap bahwa pekarangan perkebunan warga dan jalan umum dapat dimanfaatkan secara bebas sebagai tempat penggembalaan tradisional. Kurangnya edukasi hukum yang masif menyebabkan norma sanksi dalam Qanun tidak ditakuti, melainkan dianggap sekadar ancaman di atas kertas tanpa adanya konsekuensi sosial bagi pelanggar.

4. Lemahnya Koordinasi dan Ketidakjelasan Pembagian Wewenang di Tingkat Kampung

Hambatan keempat, terletak pada dimensi struktur birokrasi dan tata hubungan antar-lembaga. Penertiban hewan ternak di wilayah kabupaten yang luas membutuhkan skema koordinasi yang berjenjang mulai dari tingkat Kabupaten (Dinas dan Satpol PP), tingkat Kecamatan (Camat), hingga tingkat Desa/Kampung (Penghulu dan *Urang Tue/Petue*).

Namun, fakta di lapangan menunjukkan belum terbentuknya *Standard Operating Procedure* (SOP) yang mengatur tata cara pelaporan, penangkapan, hingga penyelesaian sengketa ternak di tingkat kampung. Terjadi pola lempar tanggung jawab antar-instansi:

- a. Pemerintah Kabupaten menganggap bahwa penertiban di dalam lorong pemukiman warga merupakan wewenang aparatur kampung setempat melalui penerapan hukum adat/*Reusam Kampung*.
- b. Sebaliknya, Pemerintah Kampung menganggap mereka tidak memiliki kewenangan formal dan anggaran untuk menahan ternak warga, sehingga menantikan tindakan tegas dari Satpol PP Kabupaten.

Sebagaimana disampaikan oleh Penghulu Panglima Linting saat menggambarkan kekosongan penindakan di tingkat desa:

“Petugas Satpol PP dan Dinas memang pernah datang melakukan patroli penertiban, tapi biasanya hanya melintas di jalan raya utama kabupaten saja. Sementara kawasan dalam pemukiman dan lorong-lorong kampung jarang sekali tersentuh patroli, Kami di tingkat kampung terbatas wewenangnya, kalau kami tangkap sendiri ternak warga tanpa didampingi Satpol PP, sering memicu bentrok fisik dan pertengkaran antar-tetangga di kampung.”⁴⁶

Ketiadaan sinergi struktural ini mengakibatkan penegakan Qanun mengalami kekosongan di tingkat tapak. Konflik sosial akibat tanaman perkebunan yang dirusak ternak liar akhirnya diselesaikan secara individual dan kekeluargaan dengan ganti rugi ala kadarnya, tanpa ada tindakan sanksi administratif yang memberikan efek jera bagi pemilik ternak.

⁴⁶ Muhammad Alim, Penghulu Panglima Linting, *Wawancara tentang Pengawasan dan Penertiban Hewan Ternak di Kabupaten Gayo Lues*, 27 Agustus 2025, Pukul 14.15 WIB.

Tabel Sintesis Faktor Penghambat Implementasi Qanun No. 9 Tahun 2010

Untuk memberikan gambaran yang komprehensif mengenai peta hambatan dalam implementasi Qanun ini, berikut adalah tabel resume hasil evaluasi lapangan, Sumber data dari Responden :

No	Dimensi Hambatan	Indikator Permasalahan di Lapangan	Dampak Terhadap Efektivitas Regulasi	Sumber Data / Informasi
1	Sumber Daya Finansial	Ketiadaan dana operasional pengawasan dan gaji petugas perbatasan.	Pos <i>Check Point</i> perbatasan tutup total; pemeriksaan kesehatan ternak terhenti.	Disbun/Dinas Pertanian (Darmansyah Putra)
2	Sarana Prasarana	Ketiadaan sarana penangkap khusus dan anggaran pakan ternak sitaan.	Petugas enggan menahan ternak hasil razia dalam jangka panjang.	Satpol PP Gayo Lues (Rabudin)
3	Kapasitas Personel	Jumlah personel Satpol PP minim dan belum terlatih dalam penanganan ternak besar.	Patroli penertiban berjalan pasif, terfokus di pusat kota Blangkejeren saja.	Satpol PP Gayo Lues (Rabudin)
4	Budaya Hukum	Kuatnya tradisi peternak melepasliarkan ternak secara gratis pada masa pascapanen.	Pelanggaran pembiaran ternak liar terjadi berulang di pemukiman dan perkebunan.	Penghulu Kampung Bukit & Bacang
5	Struktur Birokrasi	Belum ada SOP integrasi antara penegakan Qanun Kabupaten dengan Reusam Desa.	Terjadi kelumpuhan penindakan hukum di lingkungan pemukiman kampung.	Penghulu Panglima Linting

Berdasarkan seluruh uraian mengenai faktor-faktor penghambat di atas, dapat disimpulkan bahwa belum optimalnya implementasi Qanun Kabupaten Gayo Lues Nomor 9 Tahun 2010 merupakan buah dari permasalahan yang kompleks dan saling terikat. Hambatan tersebut tidak hanya berasal dari keterbatasan internal birokrasi pemerintah daerah seperti minimnya alokasi anggaran APBD yang berujung pada penutupan Pos *Check Point* perbatasan serta terbatasnya kuantitas dan perlengkapan personel Satpol PP tetapi juga

dipicu oleh faktor eksternal sosiologis, yaitu masih kuatnya budaya peternak tradisional dan rendahnya tingkat kesadaran hukum masyarakat.

Kondisi ini mencerminkan adanya jurang pemisah yang cukup lebar antara harapan normatif yang tertuang dalam lembaran Qanun (*law in books*) dengan kenyataan penegakan hukum di tengah kehidupan masyarakat (*law in action*).⁴⁷ Lemahnya koordinasi antara instansi pemerintah kabupaten dengan pemerintah kampung semakin memperparah kekosongan pengawasan di tingkat lorong pemukiman dan perkebunan warga.

Oleh karena itu, hambatan-hambatan struktural, operasional, dan kultural ini tidak boleh dibiarkan berlarut-larut karena berpotensi mematikan wibawa hukum daerah. Diperlukan formulasi langkah-langkah pembenahan yang terencana, sistematis, dan solutif dari seluruh pemangku kepentingan demi meningkatkan efektivitas implementasi Qanun di masa mendatang.

C. Upaya yang dapat dilakukan untuk meningkatkan Implementasi Qanun Nomor 9 Tahun 2010 Tentang Pengelolaan dan Pengawasan Hewan Ternak di Kabupaten Gayo Lues.

Berdasarkan hasil evaluasi mendalam terhadap fakta pelaksanaan di lapangan (pada Poin A) serta berbagai faktor penghambat yang ditemukan (pada Poin B) seperti keterbatasan alokasi anggaran, minimnya sarana operasional, keterbatasan personel penegak hukum, hingga rendahnya kesadaran hukum masyarakat peternak maka diperlukan formulasi langkah-langkah pembenahan yang terencana dan strategis.

⁴⁷ Roscoe Pound, "Law in Books and Law in Action", *American Law Review*, Vol. 44, 1910, hlm, 12-15.

Upaya pembenahan ini mutlak dilakukan agar Qanun Kabupaten Gayo Lues Nomor 9 Tahun 2010 tidak sekadar menjadi dokumen hukum yang pasif di lemari arsip, melainkan dapat bekerja secara efektif (*law in action*) di tengah kehidupan masyarakat.

Untuk mewujudkan pengelolaan dan pengawasan hewan ternak yang tertib, sehat, dan berkeadilan, terdapat beberapa upaya konkret yang dapat ditempuh oleh Pemerintah Kabupaten Gayo Lues, instansi teknis, aparaturnya penegak hukum, serta pemerintah kampung, antara lain:

1. Optimalisasi Pengalokasian Anggaran dan Pengaktifan Kembali Pos Pemeriksaan Perbatasan (*Check Point*)

Keuangan merupakan daya penggerak utama bagi berjalannya fungsi-fungsi administrasi pemerintahan. Keterbatasan anggaran yang selama ini menjadi akar penyebab belum maksimalnya patroli dan berhentinya operasional Pos Pemeriksaan (*check point*) di wilayah perbatasan harus segera diatasi melalui perencanaan anggaran yang berorientasi pada kebutuhan lapangan.⁴⁸

Adapun skema pembenahan dari aspek penganggaran meliputi:

- a. Pengusulan Anggaran Prioritas pada APBD: Dinas Pertanian dan Kesehatan Hewan bersama Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) perlu mengajukan usulan anggaran operasional khusus penertiban ternak secara terpadu kepada Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) dan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Gayo Lues. Pengalokasian anggaran ini

⁴⁸ *Op. Cit.*, Soerjono Soekanto, hlm, 88.

difokuskan untuk honorarium petugas lapangan, pemeliharaan armada kendaraan operasional, serta penyediaan pakan harian bagi ternak hasil sitaan di Kandang Penampungan Sementara .

- b. Pengaktifan Kembali Pos Pemeriksaan Perbatasan: Pemerintah Kabupaten Gayo Lues harus memprioritaskan pengaktifan kembali Pos Pemeriksaan (*check point*) di pintu-pintu masuk perbatasan wilayah. Pos ini berfungsi sebagai garda terdepan untuk memeriksa dokumen asal-usul ternak, menghitung jumlah ternak, serta memeriksa kondisi kesehatan hewan dari ancaman penyakit menular. Apabila anggaran terbatas, pengawasan dapat dilakukan dengan skema piket bergilir antarpetugas instansi teknis.
 - c. Penerapan Pola Kemitraan Keuangan: Pemerintah daerah dapat menjajaki kerja sama dengan asosiasi pedagang ternak atau memanfaatkan penerimaan retribusi jasa umum sektor peternakan secara efisien di mana sebagian pendapatan dari sektor peternakan dikembalikan untuk membiayai kegiatan pengawasan dan penertiban ternak di lapangan.
2. Intensifikasi Sosialisasi Hukum Berbasis Kampung dan Integrasi Hukum Adat (*Reusam*)

Menghadapi hambatan budaya peternak tradisional yang terbiasa melepasliarkan ternaknya secara bebas, pendekatannya tidak boleh hanya mengandalkan tindakan represif (hukuman). Diperlukan upaya edukasi hukum yang komunikatif dan edukatif guna mengubah pola pikir (*mindset*) masyarakat

peternak dari sistem tradisional menjadi sistem pemeliharaan terkandang (*intensif*).⁴⁹

Strategi intensifikasi sosialisasi dan pendekatan budaya ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

- a. Penyuluhan Berkelanjutan ke Kampung-Kampung: Dinas Pertanian dan Satpol PP harus mengubah pola sosialisasi dari yang semula berpusat di kantor kecamatan menjadi sosialisasi partisipatif yang turun langsung ke kampung-kampung. Penyuluhan difokuskan pada kelompok-kelompok tani dan peternak dengan menjelaskan pasal-pasal penting dalam Qanun, besaran denda, serta bahaya pembiaran ternak bagi keselamatan umum.
- b. Pembuatan Media Informasi Hukum yang Mudah Dipahami: Pemerintah daerah wajib menyediakan dan menyebarkan media sosialisasi fisik seperti brosur ringkas, spanduk imbauan, dan papan peringatan yang dipasang di titik-titik strategis, seperti persimpangan jalan, lingkungan pasar, dan area perkebunan warga.
- c. Pembentukan Aturan Desa (*Reusam Kampung*): Karakteristik masyarakat Gayo Lues sangat menghormati tatanan adat istiadat setempat. Oleh karena itu, Pemerintah Kabupaten Gayo Lues perlu mendorong setiap pemerintah kampung untuk menyusun dan mengesahkan aturan desa atau *Reusam Kampung* tentang penertiban hewan ternak. *Reusam Kampung* ini bertindak sebagai aturan pelaksana lokal dari Qanun Nomor 9 Tahun 2010.

⁴⁹ Op. Cit, Saifuddin, 2013, hlm, 60-62.

d. Pemanfaatan Tokoh Adat dan Agama: Pemerintah kampung dapat melibatkan tokoh adat (*Urang Tue*), tokoh agama (*Teungku*), dan penghulu untuk memberikan edukasi moral. Dalam perspektif ajaran Islam dan adat Gayo, membiarkan hewan ternak merusak tanaman milik orang lain merupakan perbuatan zalim yang merugikan sesama. Penyampaian pesan hukum melalui mimbar keagamaan dan kerapatan adat akan lebih didengar dan dipatuhi oleh masyarakat lokal.

3. Penegakan Sanksi yang Konsisten, Gradual, dan Berkeadilan

Keberadaan sanksi dalam suatu peraturan daerah bertujuan untuk menimbulkan efek jera serta menegakkan kewibawaan aturan hukum. Hambatan penegakan hukum selama ini terjadi karena aparat sering kali bersikap ragu-ragu dan menerapkan kompromi berlebihan saat berhadapan dengan pemilik ternak yang melanggar.

Untuk meningkatkan efektivitas penerapannya, mekanisme penegakan sanksi harus dijalankan secara tegas, adil, dan transparan melalui tahapan sebagai berikut:

a. Penerapan Sanksi Berjenjang: Aparat penegak Qanun harus menerapkan sanksi secara konsisten sesuai prosedur yang diatur. Pelanggaran pertama diberikan peringatan lisan dan pendataan. Pelanggaran kedua diberikan teguran tertulis berupa surat pernyataan dari pemilik ternak. Apabila pemilik ternak tetap membiarkan ternaknya berkeliaran untuk ketiga

kalinya, maka tindakan penangkapan ternak dan pembebanan denda administrasi wajib diterapkan tanpa tebang pilih.

- b. Kepastian Penyitaan dan Penahanan Ternak: Ternak liar yang terjaring razia harus diangkut ke Kandang Penampungan Sementara. Pemilik ternak baru diperbolehkan mengambil kembali ternaknya setelah melunasi denda administrasi penangkapan serta mengganti biaya pakan harian selama ternak ditahan. Penerapan biaya penampungan harian ini secara empiris sangat efektif mendorong pemilik ternak agar segera membuat kandang mandiri.
 - c. Penyelesaian Ganti Rugi Kerusakan Tanaman: Apabila ternak liar terbukti merusak lahan pertanian atau perkebunan warga, proses ganti rugi diselesaikan secara adil melalui mediasi di tingkat kampung yang difasilitasi oleh Penghulu dan aparat keamanan desa. Hal ini penting untuk mencegah timbulnya main hakim sendiri dari warga korban yang tanaman perkebunannya dirusak.
4. Penguatan Koordinasi Lintas Sektor dan Penyusunan *Prosedur Operasional Standar (SOP)*

Hambatan berupa kelumpuhan penindakan akibat adanya aksi saling lempar tanggung jawab antara pemerintah kabupaten dan pemerintah kampung harus diakhiri melalui penyusunan tata kerja dan koordinasi yang jelas.

Upaya penguatan koordinasi inter-organisasional ini dapat ditempuh melalui:

- a. Penyusunan Prosedur Operasional Standar (*Standard Operating Procedure/ SOP*): Pemerintah Kabupaten Gayo Lues perlu menerbitkan instruksi atau Peraturan Bupati yang mengatur petunjuk teknis pelaksanaan Qanun Nomor 9 Tahun 2010. *SOP* ini secara rinci membagi alur kerja: tugas pengawasan harian berada di tingkat kampung, sementara bantuan penertiban skala besar serta proses eksekusi denda berada di tangan Satpol PP kabupaten.
- b. Penyediaan Kanal Pelaporan Masyarakat: Pemerintah daerah perlu menyediakan saluran komunikasi atau jalur pelaporan cepat yang dapat diakses oleh para Penghulu Kampung dan masyarakat umum apabila ditemukan kawanan ternak liar yang mengganggu ketertiban umum. Adanya sistem pelaporan yang responsif akan meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap kinerja aparat penegak hukum daerah.

Rangkaian upaya yang telah dipaparkan di atas menunjukkan bahwa peningkatan efektivitas implementasi Qanun Kabupaten Gayo Lues Nomor 9 Tahun 2010 memerlukan pendekatan yang bersifat menyeluruh. Pembenahan tidak boleh hanya berfokus pada penguatan tindakan hukum di lapangan, melainkan harus diimbangi dengan kepastian dukungan anggaran, peningkatan kapasitas kelembagaan, serta edukasi sosial yang menyentuh akar budaya masyarakat peternak.

Melalui sinergi yang kuat antara Pemerintah Kabupaten Gayo Lues, aparat penegak hukum, pemerintah kampung, serta dukungan tokoh adat dan agama, hambatan-hambatan yang selama ini menghentikan pelaksanaan Qanun

dapat teratasi secara bertahap. Dengan demikian, tujuan utama dari pembentukan Qanun Nomor 9 Tahun 2010 yaitu menciptakan tata kelola peternakan yang maju, teratur, aman, serta menjamin keselamatan dan kenyamanan hidup seluruh warga masyarakat Kabupaten Gayo Lues dapat terwujud secara nyata.



BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah diuraikan pada Bab III mengenai implementasi Qanun Kabupaten Gayo Lues Nomor 9 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Pengawasan Hewan Ternak, maka penulis dapat menarik beberapa kesimpulan utama sebagai berikut:

1. Implementasi Qanun Kabupaten Gayo Lues Nomor 9 Tahun 2010 Belum Berjalan Secara Optimal

Pelaksanaan Qanun ini oleh Pemerintah Kabupaten Gayo Lues bersama instansi terkait masih berada pada taraf formalitas administrasi. Kegiatan pengawasan dan patroli di lapangan bersifat reaktif dan insidental (hanya bergerak saat ada aduan atau acara daerah), sosialisasi belum menjangkau masyarakat peternak di tingkat kampung secara merata, serta penegakan sanksi belum dilaksanakan secara tegas sehingga belum menimbulkan efek jera.

2. Faktor Penghambat Implementasi Qanun Nomor 9 Tahun 2010.

Belum Belum maksimalnya pelaksanaan Qanun ini disebabkan oleh kombinasi faktor internal birokrasi dan eksternal sosiologis masyarakat, yaitu:

- a. Keterbatasan Anggaran: Minimnya alokasi dana operasional APBD yang menyebabkan terhentinya operasional Pos Pemeriksaan Perbatasan (*check point*) dan terbatasnya kegiatan patroli rutin.
- b. Keterbatasan Personel dan Sarana: Minimnya kuantitas personel Satpol PP

serta belum dibekali keterampilan teknis penanganan hewan besar

- c. Rendahnya Kesadaran Hukum: Kuatnya tradisi peternak lokal yang masih terbiasa melepasliarkan ternak secara bebas (sistem ekstensif) pascapanen.
- d. Lemahnya Koordinasi: Ketiadaan *Standard Operating Procedure* (SOP) antara pemerintah kabupaten dan kampung yang memicu aksi saling lempar tanggung jawab penindakan.

3. Upaya Peningkatan Implementasi Qanun Nomor 9 Tahun 2010

Langkah-langkah strategis yang perlu ditempuh meliputi: pengusulan anggaran prioritas operasional pengawasan dan pengaktifan kembali Pos Pemeriksaan Perbatasan (*check point*), pelaksanaan sosialisasi partisipatif langsung ke kampung-kampung, penyusunan Aturan Desa (*Reusam Kampung*) sebagai aturan pelaksana lokal, serta penegakan sanksi denda administrasi secara tegas dan konsisten.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas, penulis merumuskan beberapa saran yang diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan dalam meningkatkan implementasi pengelolaan dan pengawasan hewan ternak di Kabupaten Gayo Lues:

1. **Optimalisasi Pengawasan dan Sosialisasi Berkelanjutan** : Diharapkan Pemerintah Kabupaten Gayo Lues melalui Dinas Pertanian dan Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) segera mengubah pola pengawasan dari yang semula bersifat reaktif dan insidental menjadi patroli rutin yang terjadwal. Selain itu, sosialisasi hukum harus ditingkatkan dari sekadar formalitas administrasi

menjadi penyuluhan partisipatif yang turun langsung ke kampung-kampung agar substansi Qanun dipahami oleh seluruh lapisan masyarakat peternak.

2. **Jaminan Biaya Operasional, Pelatihan Petugas, dan Petunjuk Kerja yang**

Jelas : Diharapkan Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) bersama DPRK Gayo Lues memberikan komitmen penganggaran yang pasti dalam APBD untuk mengaktifkan kembali Pos Pemeriksaan Perbatasan (*check point*) dan operasional penertiban. Selain itu, perlu diselenggarakan pelatihan teknis penanganan hewan bagi personel Satpol PP serta diterbitkannya Prosedur Operasional Standar (SOP) lintas sektor yang mengatur pembagian wewenang yang jelas antara pemerintah kabupaten dan pemerintah kampung.

3. **Pembuatan Aturan Desa dan Penerapan Denda Administratif yang Tegas**

: Diharapkan Pemerintah Kampung (Penghulu, *Petue*, dan Tokoh Adat) segera menyusun dan mengesahkan Aturan Desa (*Reusam Kampung*) sebagai aturan pelaksana lokal dari Qanun Nomor 9 Tahun 2010. Langkah ini harus diimbangi dengan penegakan sanksi denda Administratif administrasi secara konsisten dan tanpa tebang pilih oleh aparat, guna mendorong perubahan budaya masyarakat peternak dari sistem lepas-liar tradisional (*ekstensif*) menuju sistem pemeliharaan terkandang (*intensif*).

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Zainal H. Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2012.
- Sunggono Bambang, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007.
- Winarno Budi, *Kebijakan Publik: Teori, Proses, dan Studi Kasus*, CAPS, Yogyakarta, 2012.
- Narbuko Cholid dan Abu Achmadi, *Metodologi Penelitian*, Bumi Aksara, Jakarta, 2001.
- C. George Edwards III, *Implementing Public Policy*, Congressional Quarterly Press, Washington DC, 1980.
- Widjaja H.A.W., *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005.
- Inalcik Halil, *The Ottoman Empire: The Classical Age 1300-1600*, Phoenix, London, 2000.
- Soejito Irawan, *pengawasan Terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1983.
- Syafie Kencana, *Etika Pemerintahan*, Renika Cipta, Jakarta.
- M. Friedman Lawrence, *The Legal System: A Social Science Perspective*, Russell Sage Foundation, New York, 1975.
- Indrati Farida Maria S, *Ilmu Perundang-undangan Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007.
- Indra Mexsasai, *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*, Refika Aditama, Bandung, 2011.
- Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparatur Pemerintah dan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997.
- Mulyasa. *Kurikulum Berbasis Kompetensi Konsep, Karakteristik, Implementasi, dan Inovasi*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2005.
- Huda Ni'matul, *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.
- Nurmayani, *Hukum Administrasi Negara (Buku Ajar)*. Universitas Lampung, Fakultas Hukum Administrasi Negara, Bandar

Lampung, 2000.

Saifuddin, *Pengelolaan Pembelajaran Teoritis dan Praktis*, Budi Utama, Yogyakarta, 2014.

Basalamah Salim, *Dilema Ketertiban Kota dan Eksistensi Peternak Tradisional*, Pustaka Refleksi, Makassar, 2011.

Salim Yenny dan Salim, *Kamus Bahasa Indonesia Kontempore*, Modern English Press, Jakarta, 2002.

Sarwono, *Beternak Sapi Potong*, Penebar Swadaya, Jakarta, 2008.

Soekanto Soerjono, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013.

Soekanto Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, 2006.

Soerjono Sukanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, 1986.

P. Siagian Sondang, *Fungsi-Fungsi Manajerial*, Bumi Aksara, Jakarta, 2014.

Nurdin Syarifuddin, *Guru Profesional dan Implementasi Kurikulum*, Ciputat Press, Jakarta, 2005.

D. Soedjana Tjeppy, *Sistem Usahatani Ternak Kombinasi di Indonesia*, Pusat Penelitian dan Pengembangan Peternakan, Bogor, 2007.

Yahya Yohannes, *Pengantar Manajemen*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2006.

Nawawi Zaidan, *Manajemen Pemerintahan*, Rajawali Pers, Jakarta, 2013.

B. Skripsi

Almaidah Andi Meisyah, *Skripsi, Pelaksanaan Pengawasan Terhadap Pemeriksaan Kesehatan Hewan Ternak Di Kota Makassar*, Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar, 2024.

Haerul, *Implementasi Kebijakan Tentang Ketentuan Pemeliharaan Hewan Ternak Kabupaten Maros*, Universitas Hasanuddin, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Pemerintahan, Makassar, 2014.

HS, *skripsi, pengelolaan sampah di pasar tradisional minasa maupa kabupaten gowa*, Mahasiswa Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Makassar, 2017.

Aini Jumratul, *Skripsi, Implementasi Kebijakan Qanun Nomor 9 tahun*

2010 Tentang Pengelolaan Dan Pengawasan Hewan Ternak Dalam Rangka pelaksanaan Kawasan Tertib Hewan Ternak Di Dinas Satuan Polisi Pamong Praja Dan Wilayatul Hisbah Kabupaten Gayo Lues, Mahasiswa Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Medan, 2018.

Pusyadi Meri, *Skripsi*, Analisis Penerapan Qanun Nomor 3 Tahun 2013 Tentang Penertiban Pemeliharaan Hewan Ternak Di Kecamatan Arongan Lambalek Kabupaten Aceh Barat, Mahasiswa Fakultas Hukum Utu Meulaboh, 2015.

C. Jurnal

S. Van Meter Donald dan E. Van Horn Carl, "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework", *Administration & Society*, 1975.

Luturmas dkk Jusuf, *Jurnal*, Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintahan dalam Kajian Hukum Administrasi Negara, *Jurnal Kolaboratif Sains*, Volume 7 No. 7, Juli 2024.

Pound Lihat Roscoe, "Law in Books and Law in Action", *American Law Review*, Vol. 44, 1910.

Al-Qadri M. Ilham, *Jurnal*, Kebutuhan Aturan Pelaksanaan Terhadap Implementasi Qanun Aceh Nomor 7 Tahun 2016 Tentang Kehutanan Aceh, *Jurnal Ilmiah Mahasiswa*, Vol. 4 (1) Februari 2020.

Sar dkk Meita Sekar, *Jurnal*, Pengaruh Akuntabilitas, Pengetahuan, dan Pengalaman Pegawai Negeri Sipil Beserta Kelompok Masyarakat (Pokmas) Terhadap Kualitas Pengelola Dana Kelurahan Di Lingkungan Kecamatan Langkapura, *Jurnal Ekonomi*, Volume 21 Nomor 3, Oktober, 2019.

Nurdewi, *Jurnal*, Implementasi Personal Branding Smart Asn Perwujudan Bangsa Melayani Di Provinsi Maluku Utara, *Jurnal Riset Ilmiah*, Vol.1, No.2 Oktober 2022.

Wijoyo Suparto, *Jurnal*, Tata Kelola Pertambangan dalam Kerangka Indonesia Incorporated untuk Mewujudkan Negara Kesejahteraan, *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia*, Vol. 4, No. 1, 2017.

D. Peraturan Perundang-Undangan:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata).

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan.

Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2014 tentang Pengendalian dan Penanggulangan Penyakit Hewan.

Qanun Aceh Nomor 7 Tahun 2016 tentang Kehutanan Aceh.

Qanun Kabupaten Gayo Lues Nomor 9 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Pengawasan Hewan Ternak.

