



## Kebijakan Penertiban Ternak; Tantangan Penerapan Di Kecamatan Palasa

M. Syukur, Rusdin

syukurpacoppori79@gmail.com  
Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Pembangunan-Palu

### Abstract

This research related to the implementation of livestock curbing policy in Parigi Moutong district in Palasa sub-district that have livestock which is roam. This research design was descriptive qualitative design. Technique of data collection by using interview and documentation from informant that chosen by using purposive sampling. The researcher found that the implementation of local regulation about livestock curbing is not doing maximal and consistent. The aspect that cause this policy is not effective, because of lack of socialization of the government of Palasa to the public. Lack of resources that prepared in implementation of this policy, not only equipment resources but also financial resources. The attitude of the authorized official in implementation of this policy seems apathetic, shown by there is no punishment related to the existing rules and standard operational procedures in curbing livestock.

**Key words: Implementation, Policy, Curbing, Rules, Regional Outonomy.**

### Latar Belakang

Pembangunan hukum dan Perundang-undangan telah menciptakan sistem hukum dan produk hukum yang mengayomi dan memberikan landasan hukum bagi kegiatan masyarakat dan pembangunan. Kesadaran hukum yang makin meningkat dan makin lajunya pembangunan menuntut terbentuknya sistem hukum nasional dan produk hukum yang mendukung dan bersumber pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pembangunan hukum selanjutnya masih perlu memperhatikan peningkatan kesadaran hukum, peningkatan pelaksanaan penegakan hukum secara konsisten dan konsekuen, peningkatan aparat hukum

yang berkualitas dan bertanggung jawab, serta penyediaan sarana dan prasarana pendukung yang memadai (Rahardjo, 2000:10).

Konteks penyelenggaraan pelayanan publik, negara adalah aktor utama yang bertanggung jawab penuh dalam upaya pemenuhan hak-hak rakyat, bukan yang lainnya. Demikian pula pada proses reformasi dalam sektor pelayanan publik, negaralah yang harus mengambil peran yang paling dominan. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009, tentang Pelayanan Publik, menjelaskan bahwa pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap

warga negara dan penduduk atas barang, jasa dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Salah satu bentuk pelayanan yang diberikan pemerintah Kabupaten Parigi Moutong adalah pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Parigi Moutong Nomor 25 Tahun 2005, Tentang Penertiban Ternak. Di dalam peraturan daerah tersebut dijelaskan bahwa untuk mewujudkan Kabupaten Parigi Moutong yang bersih, indah dan tertib serta menjaga keselarasan ekosistem lingkungan dan alam sekitarnya, perlu penataan, pemeliharaan dan penertiban pada semua aspek kehidupan masyarakat dengan melakukan penertiban ternak yang dapat mengganggu atau mempengaruhi aktivitas kehidupan masyarakat itu sendiri.

Penjelasan isi Peraturan Daerah di atas, maka sangat diharapkan pemerintah Kabupaten Parigi Moutong harus mampu melaksanakan regulasi tersebut secara efektif dan maksimal, sehingga mampu memberikan asas manfaat, asas keseimbangan, asas kepastian hukum dan asas non diskriminasi. Jika kita melihat lebih dekat terkait dengan implementasi kebijakan penertiban ternak di Kabupaten Parigi Moutong, khususnya di Kecamatan Palasa dalam perspektif *good governance*, tentunya masih menyisahkan berbagai macam persoalan maupun tanda tanya. Oleh karena itu, implementasi kebijakan penertiban ternak ini perlu mendapatkan perhatian khusus oleh Pemerintah Kecamatan Palasa, karena jika tidak ditertibkan mulai dari sekarang akan berdampak pada

perkembangan pembangunan dan selanjutnya akan menimbulkan kesulitan dalam penataan daerah dimasa mendatang.

Knoepfel dkk dalam Wahab (2012:10), mengartikan bahwa kebijakan "*a series of decisions or activities resulting from structured and recurrent interactions between different actors, both public and private, who are involved in various different ways in the emergence, identification and resolution of a problem defined politically as a public one*".(serangkaian keputusan atau tindakan-tindakan sebagai akibat dari interaksi terstruktur dan berulang di antara berbagai aktor, baik publik atau pemerintah maupun privat atau swasta yang terlibat berbagai cara dalam merespons, mengidentifikasi, dan memecahkan suatu masalah yang secara politis didefinisikan sebagai masalah publik). Definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa fokus perhatian kita saat ini mempelajari atau menganalisis kebijakan publik itu lebih pada apa yang nyata dilakukan oleh pemerintah, dan bukan sekedar pada apa yang dipikirkan atau ingin dilakukannya.

Jika ditelusuri, semua kebijakan secara normatif bersifat *problem solving* (pemecahan masalah), artinya setiap kebijakan sejatinya dimaksudkan untuk memecahkan atau setidaknya mengurangi kerumitan masalah publik, yakni masalah-masalah korektif yang sempat teridentifikasi dan berhasil masuk dalam agenda pemerintah (*governmental agenda*).

Berkaitan dengan definisi di atas, fenomena masih banyaknya ternak yang berkeliaran di Kecamatan Palasa,

disebabkan masih rendahnya kesadaran masyarakat yang ada dipedesaan atau pemilik ternak untuk mengandangkan ternaknya. Hal ini tentunya menjadi masalah krusial, karena apabila ternak tersebut bebas berkeliaran di jalan umum, tentunya akan menimbulkan gangguan atas ketertiban arus lalu lintas, estetika dan kebersihan daerah, serta mengganggu keselamatan dan kenyamanan para pengguna jalan umum.

Berdasarkan observasi awal yang dilakukan peneliti di Kecamatan Palasa menunjukkan adanya masalah, yaitu masih kurangnya sosialisasi yang dilakukan aparat kecamatan serta kurangnya koordinasi antara aparat kecamatan dan aparat desa untuk memberikan sosialisasi kepada masyarakat pemilik ternak terkait dengan implementasi kebijakan penertiban ternak. Selain itu, belum adanya draf Peraturan Daerah Tentang Penertiban Ternak yang dibagikan kepada aparat desa. Hal lain adalah sanksi berupa denda yang diberikan kepada pemilik ternak yang dengan sengaja melepas ternaknya, belum diterapkan secara maksimal, yang mengakibatkan pemilik ternak tidak mendapatkan efek jera. Selain itu, adanya konflik antar warga selaku pemilik kebun dan pemilik ternak, yang berujung pada penyiksaan ternak dengan cara dilukai dengan menggunakan benda tajam, sehingga mengakibatkan saling lapor antara warga yang berselisih paham.

### **Metode Penelitian**

Penelitian ini menggunakan dasar penelitian kualitatif dan tipe penelitian deskriptif. Lokasi penelitian yang

ditetapkan peneliti yaitu Kecamatan Palasa Kabupaten Parigi Moutong. Jumlah informan dalam penelitian ini 5 orang. Teknik penarikan informan menggunakan *Purposive*. Teknik pengumpulan data terdiri dari observasi, wawancara dan dokumentasi. Model interaktif dalam analisis data menggunakan model Miles dan Huberman (2014:20), yang terdiri dari pengumpulan data, penyajian data, reduksi data, dan penarikan kesimpulan.

### **Pembahasan**

Prinsip Otonomi Daerah yang luas, nyata dan bertanggungjawab yang ditetapkan oleh Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan daerah, pada dasarnya memberi gerak bagi daerah untuk menyelenggarakan dan mengembangkan otonomisasi dan demokratisasi. Untuk dapat mewujudkan pelaksanaan Otonomi Daerah yang luas, nyata dan bertanggungjawab tersebut pemerintah daerah diharapkan mampu mewujudkan wilayahnya menjadi daerah yang bersih, indah dan tertib serta menjaga keselarasan ekosistem lingkungan hidup dan alam sekitarnya. Terkait hal itu, perlu penataan, pemeliharaan dan penertiban disemua aspek kehidupan masyarakat termasuk larangan melepas hewan ternak di wilayah Kecamatan Palasa yang dapat mengganggu atau mempengaruhi aktivitas alam yang sudah rusak melalui upaya-upaya kearah yang lebih bermanfaat, sehingga ternak tersebut perlu diamankan dari gangguan atau pengrusakan ternak yang banyak

berkeliruan dimana-mana dan sering mencelakakan pengguna jalan.

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka sudah saatnya pemerintah Kecamatan Palasa khususnya aparat kecamatan dan aparat desa untuk melaksanakan aturan dan melarang bagi pemilik hewan ternak untuk melepas dan menggembalakan ternak yang bukan pada tempatnya yang dapat menimbulkan dampak negatif terhadap lingkungan sosial, baik pemerintah daerah maupun masyarakat. Olehnya itu, dengan adanya peraturan daerah yang terkait dengan penertiban ternak, maka besar harapan peneliti agar aturan tersebut dapat direalisasikan dan diimplementasikan semaksimal mungkin.

Komunikasi diartikan sebagai proses penyampaian informasi komunikator kepada komunikan. Komunikasi kebijakan berarti merupakan proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan (*policy maker*) kepada pelaksana kebijakan (*policy implementors*). Informasi kebijakan publik perlu disampaikan kepada pelaku kebijakan agar para pelaku kebijakan dapat mengetahui, memahami apa yang menjadi isi, tujuan, arah, kelompok sasaran (*target groups*) kebijakan agar para pelaku kebijakan dapat mempersiapkan dengan benar apa yang harus dipersiapkan dan lakukan untuk melaksanakan kebijakan publik agar apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan dapat dicapai sesuai dengan yang diharapkan.

Komunikasi kebijakan itu sendiri, memiliki beberapa macam dimensi, antara lain dimensi transformasi

(*transmission*), kejelasan (*clarity*), dan konsistensi (*consistency*). Dimensi transmisi menghendaki agar kebijakan publik disampaikan tidak hanya kepada pelaksana (*implementors*) kebijakan, tetapi juga disampaikan kepada kelompok sasaran kebijakan dan pihak lain yang berkepentingan, baik langsung maupun tidak langsung terhadap kebijakan publik tadi. Oleh karena itu, dimensi komunikasi mencakup transformasi kebijakan, kejelasan, dan konsistensi. Dimensi transformasi menghendaki agar kebijakan publik dapat ditransformasikan kepada para pelaksana, kelompok sasaran, dan pihak lain yang terkait dengan kebijakan. Dimensi kejelasan (*clarity*) menghendaki agar kebijakan yang ditransmisikan kepada para pelaksana, target grup, dan pihak lain yang berkepentingan langsung maupun tidak langsung terhadap kebijakan dapat diterima dengan jelas sehingga di antara mereka mengetahui apa yang menjadi maksud, tujuan, dan sasaran serta substansi dari kebijakan publik tersebut. Jika tidak jelas, mereka tidak akan tahu apa yang seharusnya dipersiapkan dan dilaksanakan agar tujuan kebijakan dapat dicapai secara efektif dan efisien.

Adapun komunikasi yang dimaksud di sini adalah menunjuk bahwa setiap kebijakan akan dapat dilaksanakan dengan baik jika terjadi komunikasi yang efektif antara pelaksana program dengan kelompok sasaran (masyarakat pemilik ternak), yaitu adanya sosialisasi yang dilakukan pelaksana kebijakan kepada kelompok sasaran.

Sosialisasi Peraturan Daerah Kabupaten Parigi Moutong Nomor 25 tahun 2005, tentang Penertiban Ternak sudah pernah dilakukan walaupun sosialisasi tersebut, sifatnya tidak rutin setiap tahunnya. Sosialisasi tersebut dilakukan pada tahun 2006 dan tahun 2017, dengan melibatkan aparat Kecamatan, satuan polisi pamong praja, pihak kepolisian sektor Tomini, aparat desa serta melibatkan masyarakat pemilik ternak. Tapi karena situasi dan kondisi sehingga sosialisasi yang dilakukan waktu itu tidak berjalan secara maksimal, karena tidak semua kepala desa dan perangkat desa yang ada di Kecamatan Palasa turut hadir dalam sosialisasi tersebut.

Edward III dalam Tangkilisan (2003:12) mengatakan, agar implementasi program menjadi efektif, maka mereka yang tanggung jawabnya adalah untuk mengimplementasikan sebuah keputusan mesti tahu apa yang seharusnya mereka kerjakan. Komando untuk mengimplementasikan kebijakan mesti ditransmisikan kepada personalia yang tepat, dan kebijakan ini mesti jelas, akurat, dan konsisten.

Hasil wawancara yang dilakukan peneliti dengan salah seorang pemilik ternak, mengatakan bahwa sosialisasi yang dilaksanakan pemerintah Kecamatan Palasa masih sangat minim, yang menyebabkan ketidaktahuan masyarakat tentang kebijakan penertiban ternak. Oleh karena itu, pemilik ternak berharap agar pemerintah lebih peka terhadap situasi dan kondisi yang terjadi di wilayah Kecamatan palasa, khususnya dalam melakukan penanganan ternak

secara menyeluruh, baik itu ternak sapi maupun kambing.

Sosialisasi yang selama ini diharapkan masyarakat sangat jarang dilakukan, bahkan beberapa tahun belakangan ini sudah tidak pernah ada sosialisasi, sehingga masih banyak masyarakat yang belum memahami kebijakan tersebut. Peneliti juga melihat bahwa aparat Kecamatan Palasa dan aparat desa masih jarang untuk melakukan sosialisasi melalui papan pengumuman, berupa informasi terkait dengan kebijakan penertiban ternak.

Minimnya sosialisasi yang dilakukan aparat terkait, dalam hal ini aparat Kecamatan Palasa menyebabkan target dan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya tidak tercapai. Padahal melalui komunikasi, berbagai masalah dan kendala dalam mengimplementasikan kebijakan penertiban ternak dapat diidentifikasi, dan kemudian dirumuskan solusi yang pas dan tepat.

Van Meter dan Van Horn dalam Subarsono (2011:100), bahwa implementasi kebijakan perlu dukungan sumber daya manusia (*human resources*) maupun dukungan sumber daya non-manusia (*non-human resources*). Selain sumber daya manusia, sumber daya lain juga patut untuk diperhitungkan dalam melaksanakan kebijakan penertiban ternak, seperti sumber daya finansial dan sumber daya waktu, karena ketika sumber daya manusia yang kompeten dan kapabel telah tersedia, namun tidak didukung dengan sumber daya finansial dan sarana dan prasarana dalam melaksanakan kebijakan, maka akan menjadi persoalan yang pelik

untuk meralisasikan apa yang hendak menjadi tujuan kebijakan penertiban ternak.

Berdasarkan hasil penelitian yang didapatkan, bahwa pada dasarnya kemampuan sumber daya manusia yang dimiliki Kantor Camat Palasa untuk melakukan sosialisasi dan memberikan pemahaman kepada masyarakat sudah siap, karena biasanya pendekatan yang dilakukan adalah menggunakan pendekatan kekeluargaan, hanya saja memang belum rutin untuk melakukan sosialisasi penertiban ternak, karena untuk melakukan sosialisasi membutuhkan waktu, dana dan sumber daya peralatan.

Edward III dalam Widodo (2010:98) mengemukakan bahwa faktor sumber daya ini juga mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan. Lebih lanjut Edward III menegaskan bahwa, bagaimanapun jelas dan konsistennya ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan, serta bagaimanapun akuratnya penyampaian ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan tersebut, jika para pelaksana kebijakan yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber daya untuk melakukan pekerjaan secara efektif, maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan efektif.

Efektivitas pelaksanaan kebijakan sangat tergantung kepada sumber daya manusia (aparatur) yang bertanggung jawab melaksanakan sosialisasi (Alamsyah, M. Nur., 2009). Sekalipun aturan main pelaksanaan kebijakan jelas dan kebijakan telah ditransformasikan dengan tepat, namun manakala sumber daya

manusia terbatas baik dari jumlah maupun kualitas (keahlian) pelaksanaan kebijakan tidak akan berjalan efektif. Sekalipun demikian, agar diperoleh efektivitas pelaksanaan kebijakan tidak hanya mengandalkan banyaknya sumber daya manusia, tetapi harus memiliki keterampilan yang diperlukan dalam melaksanakan tupoksi yang menjadi tanggung jawabnya.

Keberhasilan sebuah program tidak hanya diukur dari kualitas aparat/pegawai, tetapi jumlah personil juga sangat menentukan keberhasilan sebuah program, sehingga diharapkan keduanya saling melengkapi, agar tujuan dari kebijakan penertiban ternak dapat terlaksana dengan maksimal. Sumber daya manusia tidak kalah pentingnya dengan sumber daya lainnya. Sumber daya manusia ini harus tersedia dalam rangka untuk memperlancar administrasi implementasi suatu kebijakan. Sumber daya ini terdiri atas manusia, dana atau insentif lain yang dapat memperlancar pelaksanaan suatu kebijakan. Kurangnya atau terbatasnya sumber daya manusia yang handal dalam mengimplementasikan kebijakan adalah merupakan sumbangan besar terhadap gagalnya implementasi kebijakan.

Sumber daya yang memengaruhi efektivitas pelaksanaan kebijakan penertiban ternak, selain sumber daya manusia adalah dana (anggaran) dan peralatan yang diperlukan untuk membiayai operasionalisasi pelaksanaan kebijakan. Terbatasnya anggaran yang tersedia menyebabkan kualitas pelayanan pada publik yang harus diberikan kepada masyarakat

juga terbatas. Kondisi tersebut juga menyebabkan para pelaku kebijakan tidak dapat melaksanakan tugas dan fungsinya secara optimal dan mereka tidak mendapatkan *incentive* sesuai dengan yang diharapkan sehingga menyebabkan gagalnya pelaksanaan kebijakan. Terbatasnya insentif tersebut tidak akan mampu mengubah sikap dan perilaku (disposisi) para pelaku kebijakan. Oleh karena itu, agar para pelaku kebijakan memiliki disposisi (sikap dan perilaku) tinggi dalam melaksanakan kebijakan diperlukan insentif yang cukup.

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan bahwa anggaran khusus yang dipersiapkan untuk pelaksanaan kebijakan penertiban ternak ditingkat kecamatan memang belum memiliki anggaran khusus. Tetapi aparat kecamatan tetap melaksanakan tugas yang diberikan oleh pemerintah daerah untuk melakukan pendataan, dengan cara meminta data-data dari Kepala Desa yang ada di Kecamatan Palasa tentang berapa jumlah peternak dan jumlah ternak yang ada di Kecamatan Palasa. Dengan demikian informasi tersebut nantinya akan dijadikan pertimbangan agar dapat diambil langkah-langkah yang cukup strategis untuk kepentingan bersama. Tidak adanya anggaran khusus yang dipersiapkan untuk melakukan sosialisasi, sehingga membuat kebijakan ini tidak berjalan sesuai dengan yang seharusnya. Berdasarkan data yang peneliti peroleh dari kantor camat, bahwa jumlah ternak yang ada di Kecamatan Palasa adalah didominasi oleh sapi berjumlah 1081 ekor dan ternak kambing 957 ekor. Ternak tersebut tersebar di 11 desa di

palasa meliputi Desa Pebounang, Bobalo, Dongkalan, Eeya, Ulatan, Beau, Ogoansam, Bambasiang, Palasa Tangki, Palasa, Palasa Lambori (BPS, 2019).

secara keseluruhan jumlah ternak yang ada di Kecamatan Palasa cukup banyak, olehnya itu dibutuhkan kesadaran masyarakat untuk tetap mau menjaga ternaknya agar tidak bebas berkeliaran di jalan umum, karena dapat mengganggu pengguna jalan. Dengan demikian diharapkan pemerintah dalam hal ini harus serius untuk melakukan sosialisasi penertiban ternak.

Dalam kondisi yang telah dikemukakan di atas, bahwa terbatasnya sumber daya keuangan (anggaran), akan memengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Di samping program tidak dapat dilaksanakan dengan optimal, terbatasnya anggaran menyebabkan disposisi para pelaku kebijakan rendah, bahkan akan terjadi *goal displacement* yang dilakukan oleh pelaku kebijakan terhadap pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan yang telah ditetapkan.

Sumber daya peralatan merupakan sarana yang digunakan untuk operasionalisasi pelaksanaan suatu kebijakan yang meliputi gedung, tanah, dan sarana yang semuanya akan memudahkan dalam memberikan pelayanan dalam implementasi kebijakan. Pertanyaan yang muncul kemudian adalah bagaimana pengaruh terbatasnya fasilitas dan peralatan dalam pelaksanaan kebijakan. Terbatasnya fasilitas dan peralatan yang diperlukan dalam pelaksanaan sebuah kebijakan, akan menyebabkan gagalnya pelaksanaan kebijakan.

Mengapa demikian, karena dengan terbatasnya fasilitas, pasti akan sulit untuk mendapatkan informasi yang akurat, tepat, andal, dan dapat dipercaya akan sangat merugikan pelaksanaan akuntabilitas. Terbatasnya fasilitas yang tersedia, kurang menunjang efisiensi dan tidak mendorong motivasi para pelaku dalam melaksanakan kebijakan.

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan bahwa ketersediaan sumber daya peralatan untuk melaksanakan sebuah kebijakan memang sangat diperlukan untuk mempermudah pekerjaan. Salah satu peralatan yang sangat dibutuhkan adalah ketersediaan kendaraan operasional untuk melakukan pemuatan ternak yang ditangkap dan ini menjadi masalah tersendiri bagi pemerintah Kecamatan Palasa. Selain itu tidak tersedianya kandang yang dipersiapkan oleh pemerintah kecamatan, karena kandang tersebut digunakan untuk menampung ternak yang akan ditangkap. Olehnya itu dibutuhkan perpaduan sumber-sumber yang diperlukan, dalam artian bahwa disatu pihak harus dijamin tidak terdapat hambatan pada semua sumber-sumber yang diperlukan, dan dilain pihak pada setiap tahapan proses implementasi perpaduan di antara sumber-sumber tersebut harus benar-benar tersedia.

Tanggung jawab utama untuk mengimplementasikan kebijakan adalah pelaksana kebijakan, dan umumnya harus dibekali dengan sejumlah sarana dan prasarana. Sehingga hambatan yang akan terjadi dapat diantisipasi sebelumnya, dan tindakan yang cepat dan tepat dapat

segera dilakukan. Oleh karena itu tanpa dukungan sumber daya peralatan yang memadai mustahil pelaksanaan kebijakan akan tercapai sesuai dengan keinginan organisasi. Dengan demikian, setiap kebijakan akan berhasil apabila segala sumber daya yang dibutuhkan dapat terealisasi, namun dalam hal ini menurut peneliti kebijakan penertiban ternak yang ada di Kecamatan Palasa tidak berjalan secara efektif karena tidak adanya upaya dan usaha yang sungguh-sungguh dari semua kalangan baik dari pihak pemerintah maupun dari pihak masyarakat. Padahal untuk berhasilnya suatu kebijakan sangat dibutuhkan kerjasama disemua kalangan, baik itu masyarakat yang tidak memiliki ternak maupun masyarakat selaku pemilik ternak.

Pandangan Edward III dalam Widodo (2010:104) tentang implementasi dilihat dari disposisi bahwa hal ini memiliki berpengaruh tinggi pada tingkat keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Disposisi diartikan sebagai kecenderungan, keinginan atau kesepakatan para pelaksana (*implementors*) untuk melaksanakan kebijakan. Oleh karena itu, keberhasilan sebuah implementasi kebijakan bukan hanya ditentukan oleh sejauhmana para pelaku kebijakan (*implementors*) mengetahui apa yang harus dilakukan dan mampu melakukannya, tetapi juga ditentukan oleh kemauan para pelaku kebijakan tadi memiliki disposisi yang kuat terhadap kebijakan yang sedang diimplementasikan. Disposisi ini merupakan kemauan, keinginan, dan kecenderungan para pelaku kebijakan untuk melaksanakan kebijakan secara



demokratis, jujur, adil dan transparan sehingga apa yang menjadi tujuan kebijakan dapat diwujudkan sesuai dengan kepentingan kelompok sasaran, khususnya pelaksanaan kebijakan penertiban ternak yang ada di Kecamatan Palasa.

Program penertiban ini sesungguhnya pernah disosialisasikan ini, meskipun belum sesuai dengan keinginan dan kepentingan masyarakat, dengan kata lain bahwa Peraturan Daerah Nomor 25 Tahun 2005, tentang Penertiban Ternak sudah mulai lumpuh, hanya diawalnya saja perda ini disosialisasikan itupun hanya 2 kali. Dan selanjutnya perda ini mandul, tanpa ada tindakan nyata dari pemerintah Kabupaten dan pemerintah Kecamatan Palasa. Salah satu buktinya adalah masih banyak ternak (sapi) yang berkeliaran diperkampungan warga. Bahkan informasi yang peneliti peroleh dari salah satu masyarakat bahwa akibat tidak adanya ketegasan penerapan peraturan daerah tentang penertiban ternak, salah seorang pengendara motor menabrak ternak yang berkeliaran di jalan Desa Palasa Tangki yang menyebabkan orang tersebut tidak sadarkan diri. Di tahun 2016 di Desa Dongkalan, sebuah mobil kecelakaan akibat tabrak sapi, ternyata pengendara tersebut adalah aparat kepolisian, akibat dari kecelakaan tersebut korban mencari pemilik sapi tersebut tetapi tidak ada yang mengakuinya, akhirnya pengendara itu menembak sapi tersebut dengan alasannya mengganggu arus lalu lintas. Dengan demikian, arah disposisi para pelaksana (*implementors*) terhadap standar dan tujuan kebijakan juga

merupakan hal yang *crucial*. Implementor mungkin bisa jadi gagal dalam melaksanakan kebijakan, disebabkan karena mereka menolak atau tidak mengerti apa yang menjadi tujuan suatu kebijakan.

Ketidakpatuhan masyarakat terhadap peraturan daerah ini karena sikap yang diperlihatkan pemerintah tidak lagi serius untuk melaksanakan kebijakan ini. Padahal masyarakat akan patuh pada aturan ini jika pemerintah mau merangkul masyarakat dan melakukan pendekatan yang lebih komprehensif, sembari memberikan pemahaman terhadap bahaya yang ditimbulkan apabila ternak masyarakat dibiarkan bebas berkeliaran di tempat umum.

Sementara hal-hal yang berkaitan dengan ketegasan atas pemberian sanksi kepada masyarakat atau pemilik ternak yang melakukan tindakan yang tidak sesuai dengan peraturan daerah ini, atau melakukan pelanggaran-pelanggaran karena dengan sengaja membiarkan ternaknya bebas berkeliaran yang dapat mengakibatkan pengguna jalan menjadi terganggu, salah seorang informan, mengatakan bahwa salah satu hal yang membuat masyarakat merasa peraturan daerah ini tidak begitu penting, dikarenakan tidak adanya sanksi yang tegas dari pemerintah, sehingga masyarakat selaku pemilik ternak menganggap hal ini biasa-biasa saja dan sanksi berupa denda yang diberikan juga terkesan masih setengah-setengah, bahkan belum ada masyarakat yang didenda hanya karena melepaskan ternaknya disembarang tempat. Adapun alasan belum adanya keberanian untuk memberikan sanksi kepada pemilik ternak, karena karakter masyarakat

yang agak sedikit tempramen ketika ternaknya akan ditangkap.

Penjelasan Peraturan Daerah Nomor 25 Tahun 2005, Tentang Penertiban Ternak, dijelaskan bahwa setiap orang yang melanggar ketentuan dalam peraturan daerah ini, akan diancam dengan pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak Rp. 5.000.000,- (Lima Juta Rupiah). Berangkat dari penjelasan peraturan daerah tersebut, peneliti mendapatkan informasi dari berbagai sumber masyarakat bahwa sejauh ini belum ada denda yang diberikan kepada masyarakat yang melakukan pelanggaran.

Salah satu bentuk komitmen yang seharusnya rutin dilaksanakan pihak-pihak yang terkait adalah melakukan pengawasan dan penertiban ternak yang dilakukan setiap hari, tetapi hal tersebut, menurut peneliti masih jauh dari ekspektasi yang diharapkan. Padahal dalam penjelasan Peraturan Daerah Kabupaten Parigi Moutong Nomor 25 Tahun 2005, Tentang Penertiban Ternak, disebutkan bahwa pemilik ternak wajib menanggung biaya penggantian atas kerugian yang dialami oleh pemerintah, badan hukum swasta, atau perorangan sebagai akibat yang ditimbulkan dari ternak yang berkeliaran di jalan umum atau diberbagai ruang publik, namun faktanya adalah belum ada pemilik ternak yang pernah melakukan pergantian atas kerugian yang dialami oleh korban akibat dari ternak yang berkeliaran.

Adapun Ternak yang ditangkap oleh petugas dapat diambil oleh pemiliknya setelah membayar uang tebusan yang besarnya ditentukan menurut jenis

ternak sebagai berikut: Ternak besar Rp. 20.000,-/ekor, Ternak kecil Rp. 10.000,-/ekor. Biaya penangkapan: Ternak besar Rp. 50.000,-/ekor, Ternak kecil Rp. 25.000,-/ekor. Biaya pemeliharaan: Ternak besar Rp. 7.500,-/ekor/hari, Ternak kecil Rp. 5.000,-/ekor/hari dan biaya administrasi Rp. 7.500,-/ekor/hari. Uang tebusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a disetor kepada bendaharawan penerima kecamatan untuk selanjutnya disetor ke Kas Daerah.

Berdasarkan apa yang dikemukakan di atas, apabila dikaitkan dengan pendapat Edward III bahwa disposisi ini akan muncul di antara para pelaku kebijakan, manakala akan menguntungkan tidak hanya organisasinya, tetapi juga dirinya. Mereka akan tahu bahwa kebijakan akan menguntungkan organisasi dan dirinya, manakala mereka cukup pengetahuan (*cognitive*) dan mereka sangat mendalami dan memahaminya (*comprehension and understanding*). Pengetahuan, pendalaman, dan pemahaman kebijakan ini akan menimbulkan sikap menerima (*acceptance*), acuh tak acuh (*neutrality*), dan menolak terhadap kebijakan. Sikap itulah yang akan memunculkan disposisi pada diri pelaku kebijakan.

Meskipun sumber-sumber untuk mengimplementasikan suatu kebijakan cukup dan para pelaksana (*implementors*) mengetahui apa dan bagaimana cara melakukannya, serta mereka mempunyai keinginan untuk melakukannya. Menurut Edward III dalam Widodo (2010:106), bahwa implementasi kebijakan bisa jadi masih

belum efektif karena adanya ketidakefisien struktur birokrasi (*deficiencies in bureaucratic structure*). Struktur birokrasi ini mencakup aspek-aspek seperti struktur organisasi, pembagian kewenangan, hubungan antara unit-unit organisasi yang ada dalam organisasi yang bersangkutan, dan hubungan organisasi dengan organisasi luar dan sebagainya. Oleh karena itu, struktur birokrasi mencakup dimensi fragmentasi (*fragmentation*) dan standar prosedur operasional yang akan memudahkan dan menyeragamkan tindakan dan para pelaksana kebijakan dalam melaksanakan apa yang menjadi bidang tugasnya.

Sesuai dengan hasil penelitian yang didapatkan terkait dengan struktur organisasi di Kantor Camat Palasa bahwa setiap seksi telah diberikan tanggung jawab untuk melaksanakan tugas dan fungsinya masing-masing, sehingga diharapkan tidak ada lagi tumpang tindih terhadap pekerjaan yang telah menjadi tanggung jawabnya masing-masing. Seperti halnya pelaksanaan penertiban ternak, telah menjadi tugas pokok dari seksi trantib, tapi sejauh ini penertiban tersebut tidak terealisasi dengan baik, bahkan standar operasional prosedur dalam melakukan penertiban ternak tidak nampak terpasang di kantor Camat Palasa

suatu organisasi, agar alur kebijakan penertiban ternak tersebut dapat dipahami masyarakat, maka harus didukung dengan tersedianya standar operasional prosedur agar masyarakat paham bahwa dalam pelaksanaan kebijakan ini, ada acuan yang dijadikan patron untuk bertindak. Dan apabila

pihak-pihak yang berwenang melakukan pelanggaran, masyarakat selaku pemilik ternak dapat mengajukan keberatan kepada petugas apabila ternak hasil tangkapan mengalami luka atau mengalami gangguan kesehatan.

Pada dasarnya standar operasional prosedur (SOP) merupakan dimensi dari struktur birokrasi. Kejelasan substansi kebijakan dan standar operasional prosedur melaksanakan kebijakan menjadikan disposisi para pelaku kebijakan penertiban ternak akan semakin jelas. Semakin jelas substansi dan SOP pelaksanaan kebijakan, semakin mudah para pelaku kebijakan bersikap menerima, tidak mau tahu, atau menolak kehadiran kebijakan penertiban ternak, sehingga mendorong munculnya disposisi seseorang untuk melaksanakan kebijakan. Sesuai dengan pengamatan peneliti, bahwa standar operasional prosedur tidak nampak di kantor Camat Palasa, bahkan di ruangan seksi trantib yang memiliki tugas dan fungsi untuk melakukan penertiban ternak juga sama sekali tidak ada.

Tidak adanya standar operasional prosedur yang terpasang di kantor Camat, membuat masyarakat tidak mengetahui hal-hal apa saja yang harus dipatuhi pemilik ternak. Padahal standar operasional prosedur merupakan satu instruksi yang tertulis untuk dijadikan pedoman dalam menyelesaikan tugas rutin secara efektif dan efisien, guna menghindari terjadinya variasi atau penyimpangan dalam proses penyelesaian kegiatan oleh setiap aparatur yang melaksanakan program penertiban ternak.

## Kesimpulan

Penerapan Peraturan Daerah Kabupaten Parigi Moutong Nomor 25 Tahun 2005, Tentang Penertiban Ternak sudah tidak berjalan maksimal dan efektif. Peraturan daerah tersebut sudah lumpuh dan hanya menjadi dokumen yang terkesan sudah tidak berguna lagi. Beberapa aspek yang membuat peraturan daerah ini sudah tidak berjalan secara maksimal. *pertama*; aparat kecamatan sudah tidak pernah lagi melakukan sosialisasi kepada masyarakat, khususnya kepada pemilik ternak. *Kedua*; minimnya sumber daya yang disiapkan, baik itu sumber daya peralatan maupun sumber daya finansial untuk melakukan sosialisasi kepada masyarakat. *Ketiga*; sikap pejabat yang berwenang dalam melaksanakan kebijakan ini terkesan apatis, karena kebijakan ini tidak lagi dilaksanakan berdasarkan regulasi yang ada. Serta tidak tegasnya sanksi yang diberikan kepada masyarakat yang melakukan pelanggaran. *Keempat*; tidak adanya standar operasional prosedur dalam pelaksanaan kebijakan penertiban ternak, sehingga pihak-pihak yang berkepentingan tidak memiliki pegangan.

## Daftar Pustaka

- (1) Alamsyah, M. Nur., 2009. Birokrasi Lokal Dalam Tantangan Akselerasi Pembangunan Sulawesi Tengah, Jurnal Akademika, Vol. 1, No. 02 Oktober 2009.
- (2) BPS, 2019. Data Kecamatan palasa dalam angka,
- (3) Indiahono Dwiyanto. 2009. Kebijakan Publik: Berbasis Dinamyc Policy Analysis. Yogyakarta. Gava Media.
- (4) Miles B. Mathew dan Huberman A. Michael. 2014. Analisis Data Kualitatif. Buku Sumber Tentang Metode-Metode Baru. Jakarta. UI Press
- (5) Nugroho Riant. 2008. Public policy: Teori Kebijakan-Analisis Kebijakan-Proses Kebijakan, Perumusan, Implementasi, Evaluasi, Revisi Risk Management Dalam Kebijakan Publik, Kebijakan Sebagai The Fifth Estate- Metode Penelitian Kebijakan. Jakarta. Elex Media Komputindo.
- (6) Peraturan Daerah Kabupaten Parigi Moutong Nomor 25 Tahun 2005, Tentang Penertiban Ternak.
- (7) Rahardjo Satjipto. 2000. Masalah Penegakan Hukum. Bandung. Sinar Baru
- (8) Subarsono AG. 2011. Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori dan Aplikasi. Yogyakarta. Pustaka Pelajar.
- (9) Tangkilisan S. Nogi Hessel. 2003. Implementasi Kebijakan Publik, Transformasi Pikiran George Edward III. Lukman Offset & Yayasan Pembangunan Administrasi Publik Indonesia. Yogyakarta.
- (10) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 tahun 2014, Tentang Pemerintahan daerah

- (11) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009, Tentang Pelayanan Publik.
- (12) Wahab Abdul Solichin. 2012. Analisis Kebijakan: Dari Formulasi Ke Penyusunan Model-Model Implementasi Kebijakan Publik. Jakarta. Bumi Aksara.
- (13) Widodo Joko. 2010. Analisis Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik. Malang. Bayumedia Publishing.