

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Konteks Penelitian**

Penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dilaksanakan dengan asas otonomi daerah yang artinya ialah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat, sesuai peraturan perundang-undangan. Hal ini mengandung makna bahwa urusan pemerintahan pusat yang menjadi kewenangan pusat tidak mungkin dapat dilakukan dengan sebaik-baiknya oleh pemerintah pusat guna kepentingan pelayanan umum pemerintahan dan kesejahteraan rakyat di semua daerah. Oleh sebab itu, hal-hal mengenai urusan pemerintahan yang dapat dilaksanakan oleh daerah itu sendiri, sangat tepat diberikan kebijakan otonomi sehingga setiap daerah akan lebih mampu dan mandiri untuk memberikan pelayanan dan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat di daerah

Sistem pemerintahan daerah yang telah diakui di Indonesia telah memberikan kewenangan kepada daerah untuk membentuk peraturan daerah dan peraturan lainnya untuk menyelenggarakan otonomi dan tugas pembantuan di daerah sebagaimana telah di amanatkan melalui pasal 18 ayat 5 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Peraturan daerah ditetapkan tidak saja dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, tetapi juga dalam rangka penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan

yang lebih tinggi. Suatu peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan dan ketertiban umum.

Jika ditinjau dari pertumbuhan sosial ekonomi masyarakat disuatu wilayah/daerah telah mengalami kemajuan dan perubahan yang pesat. Hal ini dapat dilihat dari pembangunan dan kepadatan penduduk yang terus meningkat serta akses sosial ekonomi juga turut menjadi salah satu pendorong peningkatan daerah pedesaan.

Seiring dengan perubahan struktur ekonomi dengan percepatan pertumbuhan ekonomi yang terjadi selama beberapa tahun terakhir, ditandai dengan jumlah penduduk pedesaan selama beberapa dekade terakhir terus mengalami peningkatan yang diakibatkan oleh angka kelahiran dan tingkat penduduk transmigrasi.

Akan tetapi semakin meningkatnya jumlah penduduk pedesaan menjadikan lahan hijau semakin sulit diperoleh, sehingga banyak ditemukan hewan ternak yang dibiarkan berkeliaran di tempat umum yang pada dasarnya bukan diperuntukkan untuk kawasan hewan ternak. Karena sudah sulit mendapatkan lahan hijau sebagai salah satu sumber makanan hewan ternak seperti Sapi dan kambing, sementara penduduk/pemilik ternak sendiri mengalami kesulitan jika setiap harinya harus menyediakan pakan ternak untuk hewan peliharaannya. Untuk itulah timbul beberapa permasalahan yang sampai saat ini

sulit di atasi, yakni mewujudkan desa yang bersih, sehat dan rapi sehingga menciptakan ketentraman dan keamanan bagi masyarakat.

Berdasarkan data BPS Kabupaten Buol Tahun 2020 bahwa jumlah Populasi Ternak di Kabupaten Buol yang terdiri dari 11 Kecamatan yakni Kecamatan Lakea, Biau, Karamat, Momunu, Tiloan, Bokat, Bukal, Bunobogu, Gadung, Paleleh, dan Paleleh Barat. Memiliki 2 jenis ternak yakni Sapi dan kambing dengan jumlah mulai dari 582 ekor sampai dengan 5.333 ekor. Adapun jumlah populasi ternak di tiga Kecamatan yakni Kecamatan Biau, Bukal, dan Kecamatan Gadung berada pada tingkat tertinggi ke lima dari 11 Kecamatan di Kabupaten Buol. Hal ini dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel 1

Populasi Ternak Menurut Kecamatan dan Jenis Ternak di Kabupaten Buol (ekor)

Tahun 2020

No	Kecamatan	Sapi Perah	Sapi Potong	Kuda	Kambing	Domba	Babi
	1	2	3	4	5	6	7
1.	Lakea	-	2 432	-	2 414	-	-
2.	Biau	-	582	-	1 814	-	8
3.	Karamat	-	1 193	-	2 290	-	-
4.	Momunu	-	4 187	-	2 568	-	129
5.	Tiloan	-	3 171	-	1 989	-	361

6.	Bokat	-	3 929	-	2 162	-	188
7.	Bukal	-	5 333	-	3 587	-	862
8.	Bunobogu	-	3 886	-	1 410	-	-
9.	Gadung	-	2 295	-	1 099	-	-
	1	2	3	4	5	6	7
10.	Paleleh	-	2 093	-	1 144	-	240
11.	Paleleh Barat	-	1 416	-	677	-	-
	<b>Buol</b>		30 517	-	21 154	-	1 788

Sumber: Kabupaten Buol dalam Angka. 2020

Berdasarkan tabel di atas dapat dilihat bahwa tingginya populasi ternak di setiap Kecamatan tentu berimplikasi pada potensi wilayah dari sisi keberadaan jumlah hewan maupun dari sisi ketersediaan bahan pakan. Potensi jenis hewan maupun kapasitas masing-masing wilayah kecamatan sangatlah dipengaruhi oleh kondisi fisik wilayah setempat, serta mampu memberikan tatanan Kota atau daerah yang lebih bersih dan rapi.

Untuk mewujudkan tatanan kota/desa yang tentram dan tertib serta memberikan perlindungan kepada masyarakat, maka perlu dilakukan penataan, pemeliharaan dan penertiban hewan ternak yang dapat mengganggu atau mempengaruhi aktivitas kehidupan masyarakat. Berdasarkan Peraturan Daerah No 8

Tahun 2017 tentang Penertiban hewan ternak sebagai salah satu upaya dalam rangka menjaga keamanan dan ketertiban umum atas pemeliharaan hewan ternak dengan mengadakan penertiban, sebab hewan ternak dapat menimbulkan dampak negatif bagi lingkungan, keamanan, ketertiban, maupun keselamatan lalu lintas jalan raya.

Kabupaten Buol memiliki 11 (sebelas) Kecamatan yakni Kecamatan Lakea, Biau, Karamat, Momunu, Tiloan, Bokat, Bukal, Bunobogu, Gadung, Paleleh, dan Kecamatan Paleleh Barat. Jumlah keseluruhan Kecamatan yang berada di Kabupten Buol pada tataran pelaksanaan penertiban hewan ternak masih belum optimal. Banyaknya populasi hewan ternak yang berkeliaran di tempat umum perlu dilakukan penertiban sebagaimana tertuang dalam peraturan daerah. Pelaksanaan kebijakan Perda tentang penertiban hewan ternak merupakan kebijakan lintas sektor, sehingga banyak instansi yang terlibat diantaranya adalah penegak hukum dalam hal ini adalah Satpol PP, DLH, TNI/Polri, Kecamatan, Kelurahan, dan Desa.

Berdasarkan Observasi awal yang dilakukan peneliti di Kabupten Buol dengan mengambil tiga skop kecamatan yakni: 1). Kecamatan Bokat yaitu Desa 2). Kecamatan Bunobogu, dan, 3). Kecamatan Gadung. Keseluruhan Kecamatan yang ada di Kabupaten Buol berjumlah 11 Kecamatan. Dan pada pelaksanaannya Peraturan Daeran No 8 Tahun 2017 kurang terimplementasi dengan baik di

Kabupaten, tingkat Kecamatan maupun ditingkat Desa, hal ini dapat dilihat dari berbagai permasalahan yang ditemukan yakni:

*Pertama*, Kurangnya kesadaran masyarakat dan partisipasi masyarakat terkait dengan aspek kebersihan dan kerapian tatanan desa, menjadikan masyarakat apatis dalam mengurus binatang ternaknya seperti Sapi dan Kambing yang merupakan hewan yang banyak berkeliaran di tempat umum dan menimbulkan keresahan. Hal ini dapat dibuktikan dengan masih banyak ditemukan binatang ternak yang berkeliaran di tempat umum, baik di lapangan, pekarangan rumah, jalan dan tempat umum lainnya yang pada dasarnya bukan tempat yang diperuntukkan bagi hewan ternak.

Hewan ternak yang terkena razia merupakan salah satu wujud kelalaian dan kurangnya kesadaran masyarakat terkait dengan penertiban hewan ternak dalam rangka mewujudkan daerah pedesaan yang bersih dan rapi. Selain itu partisipasi masyarakat dalam hal bekerjasama dengan pemerintah daerah untuk bersama-sama menertibkan kebijakan sebagaimana tertuang dalam Perda No 8 Tahun 2017 dimana masyarakat harus berpartisipasi dalam mendukung upaya penertiban ternak dalam bentuk:

- a) Memberikan laporan kepada tim penertiban ternak mengenai adanya ternak yang berkeliaran ditempat yang dilarang (umum)

- b) Bekerjasama dengan Pemerintah Daerah dalam penyediaan pakan ternak dan atau dalam penyediaan tempat pengandangan umum dan penggembalaan umum.

Berdasarkan Perda No 8 tahun 2017 terkait dengan partisipasi masyarakat untuk mewujudkan desa yang bersih masih jauh dari harapan, karena tidak adanya partisipasi masyarakat untuk melaporkan kepada penertib ternak mengenai adanya ternak yang berkeliaran.

*Kedua*, kurangnya sosialisasi, sosialisasi merupakan salah satu langkah awal yang dilakukan sebagai proses implementasi kebijakan, sosialisasi terkait dengan penertiban hewan ternak yang di atur pada Perda No 8 Tahun 2017 telah dilaksanakan baik ditingkat Kabupaten, Kecamatan maupun ditingkat Desa, bentuk sosialisasi yang dilakukan adalah hanya melalui media pengeras suara sehingga tujuan dan sasaran dari pelaksanaan kebijakan ini kurang tersampaikan kepada masyarakat, karena masyarakat dengan berbagai aktivitas yang berbeda-beda kurang memperhatikan dan mendengarkan himbauan yang pada dasarnya kurang didengar oleh masyarakat. Sehingga tidak heran jika penertiban hewan ternak yang dilakukan kurang efektif.

*Ketiga*, pelaksanaan kebijakan penertiban hewan ternak di lapangan yang dilakukan oleh penegak Perda khususnya bagi penerapan sanksi yang diberikan bagi pemilik ternak hanya sampai pada tahap pemberian sanksi dan tidak sampai pada penyidikan. Selain itu, minimnya anggaran serta tingkat pendidikan yang

kurang mendukung terhadap keberhasilan kebijakan penertiban hewan ternak di Kabupaten Buol menjadikan implementasi kebijakan ini kurang optimal

*Keempat*, Kurangnya monitoring dan evaluasi yang dilakukan oleh beberapa instansi terkait dengan penertiban hewan ternak menjadi salah satu faktor kebijakan ini kurang terimplementasi di masyarakat, hal ini dapat dibuktikan dengan hewan ternak seperti sapi dan kambing masih banyak berkeliaran di tempat umum, dan pelaksanaan penertiban yang dilakukan oleh Linmas dan penegak hukum seperti TNI Polri hampir tidak dilaksanakan.

Kompleksnya masalah yang terjadi terkait dengan kebijakan Peraturan Daerah tentang Penertiban hewan ternak kurang terimplementasi dengan baik di masyarakat pedesaan. Untuk itulah perlu dilakukan langkah strategis sesuai dengan konteks masalah yang dihadapi di lapangan. Yakni dengan menggunakan rujukan Peraturan Daerah No 8 Tahun 2017 terdiri dari: a. Perencanaan, b. Pelaksanaan, dan c. Monitoring dan evaluasi. Adapun faktor penentu keberhasilan kebijakan penertiban hewan ternak di Kabupaten Buol menggunakan model implementasi kebijakan menurut Van Hon dan Van Meter antara lain: a). Standar dan sasaran kebijakan, b). Sumber Daya. c). Komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas, d). Karakteristik agen pelaksana, e). Sikap para pelaksana, f). Konsisi sosial ekonomi. Berdasarkan konteks penelitian di atas, maka peneliti tertarik mengambil judul **“Implementasi Peraturan Daerah Tentang Penertiban Hewan Ternak di Kabupaten Buol”**.

## **B. Fokus dan Sub Fokus Penelitian**

Berdasarkan konteks penelitian, maka yang menjadi fokus dan sub fokus penelitian adalah sebagai berikut:

1. Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Tentang Penertiban Hewan Ternak di Kabupaten Buol, dengan sub fokus penelitian:
  - a. Bagaimana perencanaan implementasi kebijakan peraturan daerah tentang penertiban hewan ternak di Kabupaten Buol
  - b. Bagaimana pelaksanaan implementasi kebijakan peraturan daerah tentang penertiban hewan ternak di Kabupaten Buol
  - c. Bagaimana monitoring dan evaluasi implementasi kebijakan peraturan daerah tentang penertiban hewan ternak di Kabupaten Buol
2. Faktor penentu implementasi kebijakan peraturan daerah tentang penertiban hewan ternak di Kabupaten Buol. Dengan sub fokus penelitian:
  - a. Bagaimana faktor Standar dan sasaran kebijakan dalam menunjang keberhasilan implementasi kebijakan peraturan daerah tentang penertiban hewan ternak di Kabupaten Buol
  - b. Bagaimana faktor Sumber daya dalam menunjang keberhasilan implementasi kebijakan peraturan daerah tentang penertiban hewan ternak di Kabupaten Buol

- c. Bagaimana faktor Komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas dalam menunjang keberhasilan implementasi kebijakan peraturan daerah tentang penertiban hewan ternak di Kabupaten Buol
- d. Bagaimana karakteristik organisasi agen pelaksana dalam menunjang keberhasilan implementasi kebijakan peraturan daerah tentang penertiban hewan ternak di Kabupaten Buol
- e. Bagaimana faktor Sikap para pelaksana dalam menunjang keberhasilan implementasi kebijakan peraturan daerah tentang penertiban hewan ternak di Kabupaten Buol
- f. Bagaimana faktor Konsisi sosial ekonomi dalam menunjang keberhasilan implementasi kebijakan peraturan daerah tentang penertiban hewan ternak di Kabupaten Buol

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan fokus dan sub fokus di atas, maka yang menjadi tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui implementasi kebijakan peraturan daerah tentang penertiban hewan ternak di Kab. Buol, dikaji dari: a). Perencanaan, b). Pelaksanaan, c). Monitoring dan evaluasi

2. Untuk mengetahui Faktor penentu implementasi kebijakan peraturan daerah tentang penertiban hewan ternak di Kab. Buol. dikaji dari: a). Standar dan sasaran kebijakan, b). Sumber daya, c). Komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas, d). karakteristik organisasi agen pelaksana, e). Sikap para pelaksana, f). Konsisi sosial ekonomi

#### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis
  - a. Dapat menjadi kajian teoritis terkait dengan implementasi kebijakan peraturan daerah tentang penertiban hewan ternak dalam rangka mewujudkan tatanan desa yang lebih bersih dan aman di Kab. Buol
  - b. Dapat menjadi langkah strategi dalam mengendalikan jumlah hewan ternak yang berkeliaran di tempat umum di Kab. Buol
  - c. Dapat memperluas wawasan dan pengetahuan dalam bidang kajian implementasi kebijakan publik terkait dengan kebijakan penertiban hewan ternak.
  - d. Sebagai sumber bacaan yang dapat dijadikan bahan acuan bagi peneliti selanjutnya.
2. Manfaat Praktik

- a. Sebagai masukan bagi pemerintah terkait dengan implementasi kebijakan peraturan daerah tentang penertiban hewan ternak agar menjadi lebih efektif dan efisien.

Untuk mengontrol dan mengawasi jumlah hewan ternak yang ditertibkan untuk mewujudkan desa yang lebih bersih rapi dan aman.