

Implementasi Kebijakan Undang-Undang Peraturan Daerah Nomor 25 Tahun 2005 Tentang Penertiban Hewan Ternak

Moh. Ardiansah¹, Lucyane Djaafar², Meriasusanti Dahlan³, Sastro M Wantu⁴
^{1,2,3,4}Pascasarjana, Universitas Negeri Gorontalo, Indonesia
ardiansahmoh62@gmail.com¹, lucyanedjaafar@ung.ac.id², meriasusantidahlan@gmail.com³,
sastrowantu@ung.ac.id⁴

Abstract

This study aims to determine the extent of the implementation of Regional Regulation Number 25 of 2005 concerning the Control of Livestock in Moutong District, Parigi Moutong Regency. The research employs a qualitative approach. Data collection techniques include observation, interviews, and documentation, with both primary and secondary data sources. The findings reveal that the policy implementation has not been optimal due to a lack of seriousness from the government and enforcement team, as well as limited socialization efforts toward the community. Other inhibiting factors include low public awareness, budget constraints, and limited understanding of the policy among implementers. The conclusion of this study is that greater commitment is needed from the government and enforcement team in enforcing the regulation, along with more effective community outreach. Additionally, adjustments must be made to address obstructing factors such as funding and implementers' comprehension, in order for the policy to be successfully executed in accordance with its original goals.

Keywords:

Implementasi,
Peraturan Daerah,
Hewan Lepas

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui sejauh mana pengimplementasian Peraturan Daerah Nomor 25 Tahun 2005 Tentang Penertiban Hewan Ternak di Kecamatan Moutong, Kabupaten Parigi Moutong. Sedangkan jenis penelitian, yaitu kualitatif. Untuk teknik pengumpulan data meliputi observasi, wawancara, dan dokumentasi. Sedangkan sumber data meliputi data primer dan sekunder. Temuan penelitian mengungkapkan bahwa pelaksanaan kebijakan belum berjalan secara maksimal, disebabkan oleh rendahnya komitmen pemerintah dan tim pelaksana dalam melakukan penertiban, serta terbatasnya upaya sosialisasi kepada publik. Selain itu, sejumlah kendala lain turut memengaruhi, seperti rendahnya kesadaran masyarakat, keterbatasan dana, serta kurangnya pemahaman dari pihak pelaksana terhadap substansi kebijakan yang dijalankan. Penelitian ini menyimpulkan bahwa pemerintah dan tim penertiban perlu menunjukkan komitmen yang lebih tinggi dalam menerapkan peraturan, disertai dengan pelaksanaan sosialisasi yang lebih optimal kepada masyarakat. Di samping itu, diperlukan pula penanganan terhadap berbagai kendala, seperti keterbatasan anggaran dan kurangnya pemahaman dari pelaksana kebijakan, agar pelaksanaan kebijakan dapat berlangsung secara efektif dan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.

Corresponding Author:

Moh. Ardiansah
Pascasarjana
Universitas Negeri Gorontalo
Email: ardiansahmoh62@gmail.com

1. PENDAHULUAN

Indonesia dikenal sebagai negara yang menjunjung supremasi hukum, dengan nilai-nilai Pancasila sebagai dasar utama sistem hukumnya. Menurut pandangan E. Utrecht, hukum dipahami sebagai serangkaian ketentuan yang dibuat untuk menjaga keteraturan dalam kehidupan masyarakat, yang wajib ditaati oleh setiap warga negara. Jika aturan tersebut dilanggar, maka negara berhak mengambil langkah-langkah penegakan (Soeroso, 2017). Dalam menjalankan tugas pemerintahan, pemerintah daerah diberikan kewenangan berdasarkan prinsip otonomi, yaitu hak dan tanggung jawab untuk mengatur serta mengelola urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat lokal sesuai dengan aturan hukum. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah pusat tidak dapat secara langsung menangani semua kegiatan pemerintahan di wilayah daerah, khususnya dalam menjamin mutu layanan publik dan meningkatkan kesejahteraan secara merata. Oleh karena itu, pemberian otonomi kepada daerah menjadi penting agar pemerintahan di tingkat lokal mampu mengelola urusannya sendiri secara mandiri dan lebih efektif dalam melayani warganya.

Ketentuan dalam Pasal 18 ayat 5 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia memberikan dasar hukum yang kuat bagi pelaksanaan pemerintahan daerah, termasuk pemberian kewenangan kepada daerah untuk menyusun peraturan daerah maupun aturan lainnya sebagai bagian dari pelaksanaan otonomi dan tugas pembantuan. Peraturan daerah berfungsi sebagai penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan di tingkat atas, serta sebagai sarana untuk mengimplementasikan otonomi daerah. Salah satu tujuan utama dibentuknya peraturan kota adalah menciptakan kondisi sosial yang tertib, yang menjadi harapan bersama dalam kehidupan bermasyarakat. Namun demikian, pencapaian tujuan ini memerlukan usaha dan tidak dapat diraih secara instan. Oleh karena itu, kolaborasi antara pemerintah terutama Pemerintah Daerah Parigi Moutong bersama perangkat di tingkat Kecamatan Moutong dan masyarakat sekitar sangat diperlukan dengan pendekatan yang sistematis dan terencana. Dalam waktu yang relatif singkat, kondisi sosial dan ekonomi masyarakat Kecamatan Moutong telah mengalami kemajuan dan perubahan yang cukup signifikan. Namun, jika dinamika sosial tersebut tidak ditangani secara tepat, maka akan berisiko menimbulkan gangguan terhadap ketenteraman dan keamanan masyarakat. Hal ini dapat memicu ketidakpuasan serta menurunnya kepercayaan masyarakat terhadap kinerja pemerintah daerah. Perencanaan pembangunan, khususnya dalam konteks perencanaan wilayah kota, memerlukan pendekatan yang terstruktur dan sistematis, walaupun bukan merupakan hal yang mudah. Sebagian besar masyarakat Indonesia, termasuk warga Moutong, masih bergantung pada sektor pertanian, perikanan, dan peternakan sebagai mata pencaharian utama. Akan tetapi, dalam praktiknya, masalah dalam pengelolaan peternakan kerap kali muncul, yang berpotensi mengganggu stabilitas sosial ketika sistem peternakan tidak sejalan dengan peraturan yang ditetapkan pemerintah.

Penyelesaian persoalan ini menjadi fokus penting bagi pemerintah daerah. Dalam hal ini, penulis memberikan ilustrasi yang relevan dengan isu penelitian yang diangkat, yakni mengenai regulasi daerah tentang ketertiban umum. Melalui sistem otonomi daerah, pemerintah pusat memberikan pelimpahan wewenang secara menyeluruh kepada pemerintah daerah untuk mengatur wilayahnya sendiri, sehingga mendorong lahirnya berbagai peraturan daerah guna menjawab permasalahan lokal. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, daerah diberikan keleluasaan dalam menetapkan peraturan yang menyesuaikan dengan kondisi serta kebutuhan masyarakatnya, karena mereka memiliki status sebagai daerah otonom. Melihat situasi sekarang, masih banyak hewan ternak yang dibiarkan berkeliaran bebas baik siang maupun malam, sementara pemiliknya tidak diberi batasan ataupun sanksi. Hal ini disebabkan oleh rendahnya kesadaran pemilik dalam mengendalikan hewan peliharaan mereka secara disiplin dan tepat. Keberadaan hewan-hewan liar ini menimbulkan gangguan terhadap ketertiban umum, rasa aman warga, dan juga merusak nilai estetika lingkungan. Oleh sebab itu, sudah seharusnya pemerintah daerah menetapkan peraturan khusus mengenai penertiban hewan ternak di wilayah Kabupaten Parigi Moutong, terutama di Kecamatan Moutong, guna menciptakan kondisi kota yang tertib, aman, dan indah tanpa gangguan dari hewan lepas tersebut.

Hasil pengamatan peneliti selama tahun 2020 hingga 2024 menunjukkan bahwa di wilayah Kecamatan Moutong masih banyak ditemukan hewan ternak yang dilepas liarkan bebas di halaman rumah penduduk, fasilitas umum, perkantoran, hingga jalan raya. Kondisi ini terjadi karena kurang optimalnya penindakan dari lembaga atau petugas yang berwenang dalam melakukan penertiban terhadap hewan-hewan tersebut, bahkan cenderung terjadi pembiaran. Hewan ternak yang tidak dikandangkan itu sering kali memasuki pekarangan warga, merusak tanaman atau kebun, dan menyebabkan kecelakaan lalu lintas ketika berada di jalan umum. Fokus dari penelitian ini adalah pada aspek ketertiban peternakan, yang disinyalir terjadi akibat rendahnya pemahaman peternak terhadap pentingnya ketertiban. Keadaan ini juga memperburuk penyebaran penyakit dari hewan ternak. Dalam pelaksanaannya, Peraturan Daerah mengenai pengelolaan ternak lepas masih menghadapi hambatan, khususnya pada penerapan Pasal 19 yang menetapkan sejumlah kewajiban bagi peternak. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk menguraikan bagaimana Pasal 19 dalam Peraturan Daerah tentang penertiban hewan ternak dijalankan di lapangan, serta mengidentifikasi kondisi riil yang terjadi menggunakan konsep-konsep kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Dengan begitu, penulis dapat

memperoleh data dan informasi yang relevan selama pelaksanaan program berlangsung. Penelitian ini berjudul Implementasi Pasal 19 Peraturan Daerah Nomor 25 Tahun 2005 tentang Penertiban Ternak di Kabupaten Moutong (Studi Kasus di Kabupaten Moutong).

2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini memakai metode kualitatif sebagai dasar untuk mengkaji persoalan sosial atau kemanusiaan, sekaligus menelusuri serta memahami makna yang terkandung dalam perilaku baik individu maupun kelompok. Menurut pendapat Creswell yang dikutip dalam (Sugiyono, 2020), pendekatan kualitatif bertujuan untuk menggali karakteristik dan aspek penting dari suatu fenomena, termasuk kejadian, peristiwa, atau gejala sosial yang dinilai signifikan dan dapat dijadikan dasar pengembangan teori. Penelitian yang dilakukan di Kecamatan Moutong ini mengandalkan data primer yang diperoleh langsung dari narasumber, yang terdiri dari warga masyarakat serta perwakilan pemerintahan. Adapun teknik pengumpulan data utama dalam studi ini meliputi wawancara, observasi langsung, dan dokumentasi lapangan.

Untuk memperoleh pemahaman yang menyeluruh terhadap permasalahan yang diteliti, peneliti melakukan observasi langsung terhadap lingkungan penelitian, termasuk memperhatikan dinamika sosial, interaksi antar individu, serta perilaku yang muncul dalam konteks sesuai tujuan studi. Selain itu, wawancara dijadikan sebagai metode untuk membangun komunikasi langsung antara peneliti dan narasumber. Proses wawancara ini melibatkan berbagai pihak yang berkaitan dengan topik, seperti pemuka masyarakat, pejabat pemerintah, maupun individu yang memiliki pengalaman langsung atau pengetahuan relevan terhadap isu yang dikaji. Data hasil wawancara ini berperan penting dalam mendukung deskripsi temuan penelitian. Sementara itu, teknik dokumentasi digunakan untuk mengumpulkan serta menelaah bahan tertulis yang berkaitan dengan objek penelitian, seperti dokumen resmi, arsip kebijakan, laporan kegiatan, atau catatan sejarah yang memberikan gambaran kontekstual terhadap fenomena. Dengan memadukan ketiga pendekatan ini—observasi, wawancara, dan dokumentasi peneliti dapat memperoleh data primer yang lebih kaya guna mendukung proses analisis dan penarikan kesimpulan yang mendalam.

3. PEMBAHASAN

Implementasi Kebijakan Undang-Undang Dan Peraturan Daerah Pasal 19 Nomor 25 Tahun 2005

Pelaksanaan sebuah kebijakan merupakan tahapan yang kompleks dan sering kali tidak lepas dari dinamika politik serta intervensi berbagai kepentingan. Implementasi dapat diartikan sebagai upaya konkret yang dilakukan oleh individu, aparat pemerintah, maupun pihak swasta dalam rangka merealisasikan sasaran dari kebijakan publik yang telah ditetapkan. Tiga unsur utama dalam proses ini meliputi tujuan kebijakan, tindakan nyata untuk mencapainya, dan hasil yang diperoleh. Keberhasilan implementasi dapat dinilai dari proses pelaksanaan hingga pencapaian hasil akhir yang sesuai dengan rencana. Dalam pandangan Edward III, implementasi berada pada fase antara perumusan dan dampak kebijakan, yang mencakup output dan outcome. Ia juga menyoroti empat elemen penting yang sangat memengaruhi keberhasilan implementasi, yaitu struktur organisasi pelaksana, sikap dan komitmen para pelaksana, efektivitas komunikasi, serta ketersediaan sumber daya. Keempat faktor ini saling berkaitan dan memiliki pengaruh langsung maupun tidak langsung terhadap proses pelaksanaan kebijakan. (Wahyuni, 2022).

Berdasarkan teori yang telah dijelaskan sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa keberhasilan atau kegagalan dalam pelaksanaan suatu kebijakan sangat dipengaruhi oleh empat aspek utama, yaitu cara komunikasi dilakukan, ketersediaan sumber daya, sikap dan komitmen dari pelaksana kebijakan dalam birokrasi, serta struktur dari organisasi birokrasi itu sendiri. Keempat dimensi tersebut memiliki peran yang sangat penting dalam memastikan proses implementasi berjalan sesuai dengan harapan. Dalam mengkaji pelaksanaan Pasal 19 dari Peraturan Daerah Kabupaten Parigi Moutong Nomor 25 Tahun 2005 yang mengatur penertiban hewan ternak, peneliti menjadikan teori Edward III sebagai kerangka dasar untuk menilai sejauh mana kebijakan tersebut dijalankan di lapangan.

1. Komunikasi

Komunikasi merupakan suatu proses di mana ide atau gagasan dapat dipahami oleh pihak lain melalui penggunaan simbol, tanda, atau perilaku yang telah disepakati bersama. Dalam konteks implementasi kebijakan publik, komunikasi memiliki peranan krusial karena jika dilakukan secara tidak efektif, hal ini dapat menghambat keberhasilan kebijakan tersebut. Tiga unsur penting dalam komunikasi kebijakan meliputi penyampaian pesan, konsistensi informasi, serta kejelasan isi pesan yang disampaikan (Izzah & Sugandha, 2021). Pelaksanaan kebijakan publik yang optimal memerlukan pemahaman yang kuat dari para pelaksana mengenai tanggung jawab mereka. Di sisi lain, sasaran kebijakan juga harus diberikan informasi yang cukup

dan tepat mengenai maksud serta arah dari kebijakan yang dijalankan. Apabila komunikasi kepada kelompok sasaran tidak dilakukan dengan jelas, maka penolakan terhadap kebijakan sangat mungkin terjadi (Afandi & Warijo, 2015).

Pelatihan dalam keterampilan komunikasi ditujukan untuk membekali para pelaksana kegiatan dengan kemampuan menjalin kesepahaman dan kompromi yang saling menguntungkan. Konsensus yang tercapai dari proses komunikasi tersebut diyakini dapat meningkatkan efektivitas kinerja individu dalam melaksanakan tugas-tugas mereka (Ramdhani & Ramdhani, 2017). Namun, kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa Pemerintah Kecamatan Moutong dan pihak Satpol PP di tingkat kecamatan belum melaksanakan perda tentang penertiban hewan ternak secara optimal. Hal ini tampak dari temuan dalam dimensi komunikasi, di mana Pemerintah Kecamatan Kwandang tidak pernah menyelenggarakan kegiatan sosialisasi, imbauan, atau pengumuman resmi kepada masyarakat. Akibat dari tidak adanya kejelasan dan konsistensi informasi yang disampaikan, peraturan daerah yang disahkan sejak tahun 2005 ini belum terlaksana sebagaimana mestinya.

2. Sumber Daya

Agar kebijakan publik dapat berjalan sebagaimana mestinya, ketersediaan sumber daya menjadi faktor kunci. Tanpa dukungan yang mencakup tenaga kerja, sarana, serta bahan yang diperlukan, pelaksanaan kebijakan akan menghadapi kendala serius. Meski suatu kebijakan sudah dirancang dengan cermat, tanpa alat pendukung yang mencukupi, implementasinya tidak akan memberikan dampak yang signifikan. Akibatnya, kebijakan tersebut hanya akan menjadi teks normatif yang tidak menyentuh substansi masalah sosial dan tidak meningkatkan kualitas pelayanan publik. Oleh karena itu, tersedianya personel yang terlatih, dukungan finansial, infrastruktur yang memadai, serta kewenangan pelaksana sangat menentukan keberhasilan kebijakan di lapangan (Afandi & Warijo, 2015).

Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi peraturan daerah mengenai pengendalian hewan ternak di Kabupaten Moutong masih belum berjalan secara maksimal. Hal ini disebabkan oleh belum adanya alokasi dana dari Pemerintah Kabupaten Parigi Moutong yang diterima oleh pihak kecamatan maupun Satpol PP, sebagaimana disampaikan oleh informan dari kedua lembaga tersebut. Selain itu, tim pelaksana khusus yang seharusnya terdiri dari unsur Satpol PP, TNI/Polri, dan aparat desa pun belum dibentuk, yang menghambat proses pelaksanaan kebijakan tersebut. Kendala lain yang juga menjadi hambatan adalah ketiadaan sarana dan prasarana pendukung seperti kendaraan operasional, alat penangkap hewan, lokasi penampungan ternak yang tertangkap, serta anggaran pemeliharaan hewan-hewan tersebut. Oleh karena itu, diperlukan perhatian dan tindak lanjut yang serius dari Pemerintah Kabupaten Parigi Moutong agar kebijakan pengendalian ternak dapat direalisasikan secara efektif.

3. Disposisi atau Sikap Birokrasi

Sebagaimana dijelaskan oleh (Majid, 2023), disposisi merujuk pada sikap mental dan kualitas yang dimiliki oleh individu yang melaksanakan kebijakan, seperti dedikasi, kemampuan untuk mengendalikan emosi, kejujuran, kecerdasan intelektual, serta pandangan yang terbuka dan demokratis. Apabila pelaksana menunjukkan disposisi yang selaras dengan arah kebijakan, maka pelaksanaan cenderung akan berjalan secara efektif. Namun, bila sikap atau perspektif mereka berseberangan dengan maksud kebijakan yang dimaksud, maka penerapannya bisa menjadi tidak efisien dan bahkan gagal. Karena itu, keberhasilan implementasi sangat dipengaruhi oleh sejauh mana kemampuan dan sikap pelaksana selaras dengan kebijakan yang berlaku. Dalam konteks ini, penting untuk merekrut individu yang berkualitas dan memiliki komitmen terhadap pelaksanaan kebijakan tersebut (Ramdhani & Ramdhani, 2017).

Berdasarkan hasil pengamatan peneliti, tampak bahwa sikap para pelaksana kebijakan, yakni Pemerintah Daerah Parigi Moutong, Pemerintah Kabupaten Moutong, serta Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP), terhadap penerapan Pasal 19 dalam Peraturan Daerah Kabupaten Parigi Moutong Nomor 25 Tahun 2005 tentang Pengendalian Ternak di Kecamatan Moutong belum menunjukkan hasil yang memadai. Meskipun peraturan tersebut telah diberlakukan sejak lama, hingga kini belum terlihat tindakan nyata dari pihak terkait untuk mengimplementasikannya. Tidak terdapat upaya penyuluhan kepada masyarakat, belum dibentuknya tim pelaksana, serta ketiadaan dukungan anggaran dan sarana prasarana, juga tidak diberlakukannya sanksi bagi pelanggar. Hal ini mencerminkan lemahnya komitmen dari pihak pelaksana dalam menjalankan kebijakan penertiban hewan ternak sebagaimana yang telah ditetapkan dalam peraturan daerah tersebut.

4. Kewenangan/Struktur Birokrasi

(Afandi & Warijo, 2015) menyatakan bahwa otoritas adalah bentuk kekuasaan yang sah dimiliki oleh para pelaksana untuk menjalankan kebijakan hasil dari keputusan politik. Kewenangan ini berkaitan erat dengan posisi atau tingkatan jabatan dalam struktur kelembagaan birokrasi, baik pada tingkat individu maupun institusi yang bertugas melaksanakan kebijakan tersebut. Birokrasi pada umumnya ditandai oleh adanya pembagian tugas yang terstruktur dan alur kerja yang terfragmentasi, yang biasa disebut sebagai Standar Operasional

Prosedur (SOP). SOP berfungsi sebagai kumpulan instruksi atau pedoman yang menjadi acuan dalam pelaksanaan tugas harian, sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan secara resmi. Menurut (Agustino, 2016), fragmentasi merupakan suatu bentuk usaha dalam membagi pelaksanaan tugas pegawai ke dalam beberapa bagian, agar masing-masing individu dapat bekerja sesuai fungsi dan tanggung jawabnya. Berdasarkan temuan peneliti mengenai implementasi Peraturan Daerah terkait penertiban hewan ternak yang berkeliaran, aspek struktur birokrasi masih belum berjalan sebagaimana mestinya. Hal ini terlihat dari belum adanya pembentukan tim khusus yang bertugas dalam pelaksanaan perda tersebut, serta belum tersusunnya Standard Operating Procedure (SOP) sebagai pedoman pelaksanaan teknis. Kondisi ini menunjukkan bahwa Pemerintah belum menyiapkan sistem yang memadai dalam menerapkan Peraturan Daerah Kabupaten Parigi Moutong Nomor 25 Tahun 2005 tentang Penertiban Hewan Ternak di Kecamatan Moutong.

Berdasarkan data yang diperoleh di Kecamatan Moutong, pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 25 Tahun 2005 mengenai Penertiban Hewan Ternak belum terlaksana secara maksimal, terutama jika dilihat dari sisi struktur birokrasi. Hal ini tampak dari belum adanya pembentukan tim pelaksana yang secara khusus bertugas untuk menjalankan peraturan tersebut, serta belum tersedianya Standar Operasional Prosedur (SOP) sebagai panduan teknis dalam pelaksanaannya. Mengacu pada teori birokrasi Weberian, suatu birokrasi yang ideal ditandai dengan pembagian kerja yang terstruktur, sistem hierarki yang jelas, serta keberadaan aturan tertulis yang tersusun secara rapi dan sistematis (Max Weber, 1947). Ketiadaan Standar Operasional Prosedur (SOP) mencerminkan lemahnya tingkat formalisasi dalam organisasi, yang mana menurut (Mintzberg, 1979), Formalisasi adalah komponen penting yang mendukung terciptanya struktur organisasi yang efisien. Mengacu pada teori implementasi kebijakan oleh Edwards III (1980), struktur birokrasi menjadi salah satu elemen utama yang memengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan, di samping aspek sumber daya, komunikasi, dan sikap para pelaksana. Tanpa adanya struktur yang terorganisir dengan baik, proses koordinasi dan pelaksanaan kebijakan cenderung mengalami ketidakjelasan dan kekacauan arah. Hal ini sejalan dengan pemikiran Grindle (1980) yang menyatakan bahwa keberhasilan pelaksanaan kebijakan sangat dipengaruhi oleh isi kebijakan serta lingkungan atau konteks pelaksanaannya, termasuk dukungan dari struktur kelembagaan. (Donalds Van Meter, 1975) menekankan bahwa adanya standar serta tujuan yang jelas sangat diperlukan untuk menjadi tolok ukur dalam menilai keberhasilan suatu implementasi kebijakan. Akan tetapi, di Kecamatan Moutong, hal ini belum tampak diterapkan secara nyata ataupun belum tersedia secara eksplisit. Dalam pandangan (Blau, P.M., & Scott, 1962) mengenai teori organisasi, ketidakjelasan dalam struktur organisasi dapat menimbulkan ketidakpastian peran serta tumpang tindih dalam kewenangan, dan hal ini tampaknya juga terlihat dalam kasus yang sedang terjadi. Di sisi lain, teori adaptasi organisasi dari (Lawrence, P.R. and Lorsch, 1967) menyatakan bahwa struktur organisasi harus disesuaikan dengan tuntutan lingkungan; dalam konteks ini, Pemerintah Daerah Parigi Moutong belum melakukan penyesuaian struktur pelaksanaannya terhadap kebutuhan riil di lapangan. (Max Weber, 1947), melalui teorinya tentang sistem sosial, menekankan bahwa sub sistem eksekutif (pelaksana) seharusnya berjalan selaras dengan sub sistem normatif (aturan hukum). Namun, dalam kasus ini, keselarasan tersebut tidak tercapai karena belum adanya perangkat pendukung di tingkat pelaksana. Selanjutnya, menurut perspektif (Michael Lipsky, 1980) mengenai birokrasi tingkat bawah (street-level bureaucracy), pelaksana di lapangan memerlukan pedoman yang jelas serta dukungan sumber daya agar mampu melaksanakan tugas secara konsisten sesuatu yang masih belum tersedia dalam konteks ini. Menurut pendekatan sistem dalam teori kebijakan publik yang dikemukakan oleh (Easton, 1965), setiap masukan dari masyarakat seharusnya ditindaklanjuti dengan keluaran kebijakan yang dijalankan melalui struktur yang efektif, bukan hanya sebatas aturan yang bersifat administratif di atas kertas. Dengan demikian, kelemahan struktur birokrasi di Kecamatan Moutong menjadi kendala utama dalam implementasi kebijakan penertiban hewan ternak yang sistematis dan dapat diukur.

Faktor Penghambat dalam Implementasi Kebijakan Pasal 19 Peraturan Daerah Parigi Moutong Nomor 25 Tahun 2005

Permasalahan yang kerap terjadi dalam birokrasi menjadi salah satu bentuk hambatan dalam penerapan suatu kebijakan. Proses implementasi kebijakan sering kali terganggu oleh sejumlah isu, seperti kurangnya informasi, minimnya dukungan, substansi kebijakan, serta kemungkinan terjadinya fragmentasi dalam distribusi kebijakan. Berdasarkan hasil pengamatan penulis, ada empat faktor yang menjadi penghambat pelaksanaan Peraturan Daerah Parigi Moutong Nomor 25 Tahun 2005 tentang Pengendalian Peternakan di Kecamatan Moutong.

1. Isi Kebijakan

Komponen umum dalam sebuah kebijakan mencakup pernyataan kebijakan yang menjelaskan inti dari aturan atau kebijakan utama, bagian pendahuluan yang memberikan konteks, ruang lingkup, serta alasan kebijakan, judul singkat yang mencerminkan isi utama, dan prosedur yang menjelaskan cara pelaksanaan atau kepatuhan terhadap kebijakan tersebut. Namun, dalam kasus ini, isi kebijakan dinilai tidak spesifik,

membingungkan, dan sarat ambiguitas. Menurut Tangkilisan (2003), ketidakjelasan dalam tujuan atau isi kebijakan, ditambah dengan kemungkinan adanya kesalahan internal maupun eksternal, dapat menimbulkan kekurangan sumber daya yang signifikan dan berujung pada kegagalan implementasi. Berdasarkan hasil wawancara dalam penelitian ini, penulis menemukan bahwa salah satu hambatan utama dalam pelaksanaan Peraturan Daerah Parigi Moutong Nomor 25 Tahun 2005 tentang Penertiban Ternak di Kecamatan Moutong adalah ketidaksiapan para pelaksana dalam hal ini kepala dinas serta staf bagian ketenteraman dan ketertiban yang belum membaca atau memahami isi dari kebijakan tersebut.

2. Informasi

Informasi merupakan hasil dari pengolahan data dan fakta yang relevan sehingga dapat memenuhi kebutuhan pengguna serta mendukung pengambilan keputusan. Kurangnya pengetahuan dapat menimbulkan kesalahpahaman terhadap isi kebijakan yang sebenarnya. Gambaran yang tidak jelas ini berdampak buruk terhadap sasaran kebijakan, pelaksanaannya, maupun hasil yang dicapai (Endi, 2020). Selain itu, penting untuk menyamakan persepsi antara pihak-pihak terkait guna mencegah terjadinya miskomunikasi. Berdasarkan temuan dalam penelitian ini, penulis menemukan bahwa para pelaksana di kantor Kecamatan Moutong tidak mengetahui keberadaan Peraturan Daerah Parigi Moutong Nomor 25 Tahun 2005 tentang Pengendalian Hewan Ternak. Akibat dari ketidaktahuan tersebut, birokrasi di Kecamatan Moutong justru memicu terjadinya miskomunikasi di kalangan pegawai karena tidak memberikan akses terhadap informasi mengenai peraturan daerah tersebut. Dengan demikian, hal ini menjadi salah satu penyebab utama tidak terlaksananya kebijakan pengendalian peternakan di daerah tersebut.

3. Dukungan

Dukungan dapat diartikan sebagai bentuk dorongan, baik secara moral maupun material, yang diberikan kepada individu atau kelompok agar dapat melaksanakan suatu tindakan; dalam konteks ini, dukungan tersebut mengarah pada pelaksanaan Peraturan Daerah Parigi Moutong Nomor 25 Tahun 2005 tentang Pengendalian Peternakan. Ketika dukungan terhadap kebijakan ini tidak memadai selama tahap implementasi, maka pelaksanaannya menjadi sulit untuk direalisasikan. Bentuk dukungan bisa berupa bantuan fisik maupun non fisik, dan hal ini berkaitan erat dengan keterlibatan pelaksana dalam menjalankan kebijakan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksana kebijakan pengendalian hewan ternak belum mendapatkan pendampingan yang cukup. Kondisi ini terlihat dari belum terbentuknya tim khusus penegakan peraturan daerah yang terdiri dari perwakilan Satpol PP, TNI/Polri di tingkat kecamatan, maupun perangkat desa. Selain itu, dukungan non fisik seperti dana untuk kegiatan sosialisasi melalui baliho, poster, dan media lainnya juga belum tersedia, begitu pula dengan minimnya sarana serta prasarana pendukung pelaksanaan kebijakan. Oleh karena itu, kurangnya dukungan ini menjadi salah satu faktor utama yang menghambat para pelaksana dalam menerapkan Peraturan Daerah Parigi Moutong Nomor 25 Tahun 2005 terkait Pengendalian Ternak di Kecamatan Moutong.

4. Pembagian Potensi

Faktor pembagian peran di antara pihak-pihak yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan turut menjadi penentu mengapa suatu kebijakan publik gagal diimplementasikan. Hal ini berkaitan dengan kejelasan kewenangan lembaga pelaksana serta pembedaan tugas masing-masing pihak. Ketika pembagian tanggung jawab dan wewenang tidak disesuaikan atau tidak dirumuskan secara tegas, maka struktur organisasi pelaksana dapat menimbulkan permasalahan. Semakin tinggi kemampuan teknis dan manajerial dari para pelaksana kebijakan, maka kualitas implementasinya pun akan semakin baik. Namun demikian, kegagalan tetap dapat terjadi jika dukungan dari birokrasi maupun aparatur pelaksana tidak memadai dalam mendukung proses penerapan kebijakan.

Kegagalan pelaksanaan kebijakan publik di Kecamatan Moutong, yang ditandai dengan ketiadaan SOP, lemahnya pemahaman dari para pelaksana, serta kurangnya dukungan struktural, dapat dikaji melalui beberapa pendekatan teori kebijakan modern. Salah satu pendekatan yang relevan adalah teori *Policy Ambiguity and Conflict* dari (Matland, 1995), yang menjelaskan bahwa kebijakan dengan tingkat ambiguitas tinggi namun tingkat konflik rendah cenderung hanya diimplementasikan secara simbolik. Hal ini tercermin dari ketidaktahuan para staf terhadap isi Peraturan Daerah serta belum tersusunnya SOP pelaksanaan (Matland, 1995). Kedua, model *Top-Down Implementation* yang dikemukakan oleh (Michael Hill, 2008) menekankan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan sangat bergantung pada kejelasan struktur hierarkis dan mekanisme pengawasan yang efektif. Dalam konteks pelaksanaan di Kecamatan Moutong, lemahnya struktur serta absennya otoritas pengawasan mencerminkan kurangnya kendali dari otoritas tingkat atas (Michael Hill, 2008). Ketiga, teori *Street-Level Bureaucracy* menurut (Tummers, L., & Bekkers, 2013) menekankan pentingnya peran pelaksana di lapangan dalam merespons kebijakan yang tidak jelas melalui diskresi. Namun, di Kecamatan Moutong, pelaksana tidak menunjukkan inisiatif karena tidak memiliki pemahaman yang cukup

maupun kewenangan yang memadai (Tummers, L., & Bekkers, 2013). Keempat, pendekatan Institutional Analysis and Development Framework (IAD) yang dikembangkan oleh Ostrom (2011) menekankan bahwa aturan kelembagaan yang digunakan (rules-in-use) memainkan peranan penting dalam efektivitas implementasi kebijakan. Dalam kasus ini, tidak tersedianya peraturan pelaksana seperti SOP menjadi penghambat utama dalam menyesuaikan kebijakan ke dalam sistem kelembagaan lokal (Elinor Ostrom, 2011).

Kelima, teori *Governance Network* dari Sørensen & Torfing (2011) menekankan perlunya keterpaduan jaringan antar aktor dari berbagai institusi dalam pelaksanaan kebijakan. Namun, belum terbentuknya kolaborasi antar sektor seperti keterlibatan Satpol PP, perangkat desa, serta unsur TNI/Polri mencerminkan belum berjalannya mekanisme kerja sama lintas lembaga secara efektif (Sørensen, 2011). Keenam, menurut pendekatan Capacity and Willingness Model dari Honig (2018), kegagalan implementasi kebijakan kerap disebabkan oleh rendahnya kemampuan teknis serta kurangnya kemauan politik dari pihak pelaksana. Dalam hal ini, ketidaktahuan para pelaksana serta tidak tersedianya dukungan anggaran mencerminkan lemahnya kedua aspek tersebut, baik dari sisi kapasitas maupun kemauan untuk menjalankan kebijakan secara efektif (A & Diwilaga, 2019). Ketujuh, teori *Policy Learning* menurut Dunlop & Radaelli (2013) menekankan pentingnya pembelajaran berkelanjutan dalam birokrasi untuk meningkatkan kualitas kebijakan. Dalam konteks ini, absennya pelatihan serta tidak tersedianya forum evaluasi guna memahami isi Peraturan Daerah mencerminkan tidak berlangsungnya proses pembelajaran institusional yang seharusnya mendukung efektivitas implementasi kebijakan (Easton, 1965). Kedelapan, *Implementation Fidelity Theory* menurut Carroll et al. (2013) menegaskan bahwa efektivitas pelaksanaan kebijakan sangat ditentukan oleh sejauh mana implementor mematuhi rancangan kebijakan yang telah ditetapkan. Dalam kasus di Kecamatan Moutong, para pelaksana justru tidak mengenal desain awal dari peraturan daerah tersebut, sehingga pelaksanaan secara konsisten pun tidak dapat dilakukan (Galloway et al., 2013).

Kesembilan, *Adaptive Governance Theory* dari Chaffin et al. (2014) menyoroti pentingnya kemampuan suatu kebijakan untuk beradaptasi dengan perubahan dan dinamika lokal. Dalam kenyataannya, karena Peraturan Daerah ini tidak pernah mengalami proses evaluasi maupun revisi secara partisipatif, pelaksanaannya menjadi ketinggalan zaman dan tidak lagi sejalan dengan kondisi aktual masyarakat (Chaffin et al., 2014). Terakhir, teori *Compliance* yang dikemukakan oleh Winter (2012) menegaskan bahwa keberhasilan implementasi sangat dipengaruhi oleh kombinasi antara insentif, sanksi, dan pengawasan. Dalam konteks ini, ketiadaan pengawasan yang berjalan efektif serta tidak diberlakukannya sanksi bagi pelanggaran Perda menyebabkan tingkat kepatuhan menjadi rendah (Søren C Winter, 2012). Berdasarkan uraian dari berbagai teori tersebut, tampak jelas bahwa kegagalan dalam implementasi Peraturan Daerah tentang Penertiban Hewan Ternak di Kecamatan Moutong tidak hanya berasal dari persoalan teknis birokrasi, tetapi juga merupakan akumulasi dari kerumitan sistem kelembagaan, lemahnya komunikasi dan koordinasi, serta kurangnya kesiapan baik secara struktural maupun kultural dalam menerapkan kebijakan di tingkat lokal.

4. KESIMPULAN DAN SARAN/REKOMENDASI

4.1 Kesimpulan

Implementasi Pasal 19 dari Peraturan Daerah Parigi Moutong Nomor 25 Tahun 2005 tentang Pengendalian Hewan Ternak di Kecamatan Moutong dapat dijelaskan sebagai berikut: Pertama, pelaksanaan pasal tersebut belum berjalan sesuai dengan yang direncanakan. Walaupun secara formal aturan tersebut telah diberlakukan, hingga kini belum ada arahan resmi dari pemerintah yang menandai dimulainya pelaksanaan konkret di lapangan. Salah satu kendala utama adalah lemahnya komitmen dari pemerintah daerah dan tim pelaksana kebijakan. Ketiadaan sosialisasi serta imbauan kepada masyarakat membuat banyak pemilik ternak maupun warga tidak mengetahui keberadaan peraturan ini, sehingga berdampak pada rendahnya pemahaman, kesadaran, dan kepatuhan terhadap regulasi tersebut. Kedua, implementasi kebijakan juga terhambat oleh beberapa aspek, seperti luasnya cakupan wilayah kerja, keterbatasan jumlah aparat penegak aturan, rendahnya kesadaran masyarakat yang dipengaruhi oleh nilai-nilai budaya yang diwariskan secara turun-temurun terkait larangan penyitaan ternak, serta minimnya fasilitas pendukung dan anggaran. Selain itu, ketidaktahuan para pelaksana mengenai isi regulasi menambah kompleksitas hambatan yang dihadapi. Hal ini membuat pelaksana rentan terhadap kesalahpahaman saat menegakkan kebijakan dan menimbulkan ketidaksesuaian antara kapasitas teknis pelaksana dengan tanggung jawab yang diemban dalam birokrasi, sehingga menghambat keberhasilan implementasi secara menyeluruh.

4.2 Saran/Rekomendasi

Pelaksanaan Pasal 19 dalam Peraturan Daerah Parigi Moutong Nomor 25 Tahun 2005 mengenai Pengendalian Hewan Ternak di Kecamatan Moutong dapat dijelaskan sebagai berikut: Pertama, implementasi peraturan tersebut belum berjalan sebagaimana direncanakan. Meskipun regulasi ini telah ditetapkan secara resmi, hingga kini belum ada instruksi langsung dari pemerintah yang menandai dimulainya penerapan di lapangan. Salah satu hambatan utama dalam pelaksanaan kebijakan ini adalah rendahnya komitmen dari pihak

pemerintah daerah serta tim pelaksana kebijakan. Keterbatasan dalam penyuluhan dan minimnya upaya pemberian informasi kepada masyarakat menyebabkan sebagian besar pemilik ternak dan warga belum mengetahui keberadaan aturan ini, yang berdampak pada kurangnya pemahaman dan kesadaran publik serta ketidakpatuhan terhadap kebijakan tersebut. Kedua, terdapat berbagai kendala yang menghambat penerapan kebijakan, seperti luasnya cakupan wilayah kerja, terbatasnya jumlah personel tim penegakan hukum, rendahnya tingkat kesadaran masyarakat akibat faktor budaya yang secara turun-temurun menolak tindakan penyitaan ternak, kurangnya fasilitas pendukung dan dana operasional, serta minimnya pemahaman para pelaksana terhadap substansi regulasi. Kondisi tersebut membuat pelaksana rentan terhadap kesalahan dalam menafsirkan kebijakan, serta menyebabkan ketidaksesuaian antara kompetensi teknis yang dimiliki pelaksana dengan tugas dan tanggung jawab birokratis yang harus dijalankan. Keseluruhan faktor ini menjadi penghambat dalam pelaksanaan kebijakan secara efektif di lapangan.

REFERENSI

- A, & Diwilaga, R. (2019). Journal of Government Civil Society. *Journal of Government Civil Society*, 3(September).
- Afandi, M. I., & Warijo. (2015). Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Asahan Nomor 11 Tahun 2011 Tentang Pajak Daerah Dalam Pencapaian Target Pajak Bumi Dan Bangunan Perdesaan Dan Perkotaan (Studi Deskriptif di Kelurahan Bunut Barat Kecamatan Kota Kisaran Barat). *Jurnal Administrasi Publik*, 5(2), 92–113. <https://ojs.uma.ac.id/index.php/adminpublik/article/view/70>
- Agustino, L. (2016). *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Alfabeta.
- Blau, P.M., & Scott. (1962). *Formal organizations: a comparative approach*. (Chandler. (ed.)).
- Chaffin, B. C., Gosnell, H., & Cosens, B. A. (2014). A decade of adaptive governance scholarship: Synthesis and future directions. *Ecology and Society*, 19(3). <https://doi.org/10.5751/ES-06824-190356>
- Donalds Van Meter, C. . E. V. H. (1975). *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework*. Ohio State University.
- Easton, D. (1965). *A systems analysis of political life*. Wiley.
- Elinor Ostrom. (2011). Background on the Institutional Analysis and Development Framework. *Policy Studies Journal*, 39(1), 7–27. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00394.x>
- Galloway, T., Cole, M., & Lewis, C. (2013). ORE Open Research Exeter. *Journal of Cleaner Production*, 0–48.
- Izzah, A. N. El, & Sugandha, W. (2021). Penggunaan Tanda Tangan Elektronik Dalam Penyelenggaraan E-Government Guna Mewujudkan Pelayanan Publik Yang Efisien. *Journal of Law, Society, and Islamic Civilization*, 9(1), 1. <https://doi.org/10.20961/jolsic.v9i1.52836>
- Lawrence, P.R. and Lorsch, J. W. (1967). *rganization and Environment: Managing Differentiation and Integration*. Harvard University,.
- Lilis Wahyuni. (2022). IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PADA PELAYANAN PEMBUATAN KARTU Implementasi Kebijakan pada Pelayanan. *Administrasi Publik & Bisnis*, 4(1), 50–53.
- Majid. (2023). *MANAJEMEN SEKTOR PUBLIK KONSEP DAN TEORI*. Sketsa Media.
- Matland, R. E. (1995). Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5, 145–174.
- Max Weber. (1947). *The theory of social and economic organization*. Oxford University Press.
- Michael Hill, P. H. (2008). *Implementing Public Policy: An Introduction to the Study of Operational Governance*. SAGE.
- Michael Lipsky. (1980). *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Rusel Sage Founation.
- Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organizations*. Prentice-Hall.
- Ramdhani, A., & Ramdhani, M. A. (2017). Konsep Umum Pelaksanaan Kebijakan Publik. *Jurnal Publik*, 1–12. <https://doi.org/10.1109/ICMENS.2005.96>
- Soeroso. (2017). *Pengantar Ilmu Hukum*. Sinar Grafika.
- Søren C Winter. (2012). *Implementation Perspectives: Status and Reconsideration*. Handbook of public administration.
- Sørensen, T. (2011). Enhancing collaborative innovation in the public sector. *Administration & Society*, 43(8), 842–868. <https://doi.org/10.1177/0095399711418768>
- Sugiyono. (2020). *Metode penelitian Kuantitatif, Kualitatif Dan R&D*. Alfabeta.
- Tummers, L., & Bekkers, V. (2013). Policy Implementation, Street-level Bureaucracy, and the Importance of Discretion. *Public Management Review*, 16(4), 527–547.