

## **IMPLEMENTASI QANUN NOMOR 05 TAHUN 2011 TENTANG LOKASI PETERNAKAN (PERUWEREN) UBER-UBER DAN BLANG PAKU KABUPATEN BENER MERIAH**

**Cut Susi Arita, M. Nazaruddin, Muhammad Bin Abubakar**

Prodi Magister Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Malikussaleh  
Jln. Tengku Chik diTiro, No. 26, Lancang Garam, Lhokseumawe-24351 Korespondensi: e-mail:  
muh.nazaruddin@unimal.ac.id

### **Abstrak**

Pemerintah Kabupaten Bener Meriah telah menetapkan kawasan peternakan Uber-uber dan Blang paku Kecamatan Mesidah Kabupaten Bener Meriah melalui Qanun Nomor 05 Tahun 2011 Tentang lokasi Peternakan (*Peruweren*) Uber-uber dan Blang paku Kabupaten Bener Meriah. Tujuan dari pembentukan kawasan peternakan tersebut untuk melestarikan fungsi strategis peternakan tradisional yang sudah dilakukan masyarakat adat setempat, tetapi implementasi Qanun Nomor 05 Tahun 2011 belum berjalan dengan maksimal. Oleh karena itu, kajian ini penting dilakukan untuk mengetahui pelaksanaan implementasi Qanun Nomor 05 Tahun 2011 serta faktor-faktor penghambatnya. Metode penelitian yang digunakan adalah metode kualitatif, dengan teknik pengumpulan data melalui observasi, wawancara dan dokumentasi atau kepustakaan. Hingga kini, upaya pengembangan sapi potong dan kerbau belum mampu memenuhi kebutuhan daging di Kabupaten Bener Meriah. Hal ini ditandai dengan tidak adanya peningkatan jumlah populasi dalam kawasan peternakan Uber-uber dan Blang paku Kecamatan Mesidah Kabupaten Bener Meriah, dikarenakan masih banyaknya sikap mental yang menjadi tradisi peternak dalam masyarakat yang hanya ingin memiliki bantuan ternak yang diberikan Pemda setempat tanpa rasa ingin mengembangkan dan memberdayakan bantuan tersebut dalam mengoptimalkan kawasan peternakan. Selain itu, Keterbatasan Sumber Daya Manusia (SDM) dalam bidang peternakan seperti Medik Veteriner yaitu dokter hewan, dan Paramedik yaitu sarjana peternakan, juga menjadi faktor penghambatnya implementasi Qanun Nomor 05 Tahun 2011, sehingga tidak terkontrolnya manajemen peternakan dalam kawasan tersebut. Peneliti melakukan penelitian untuk menemukan bagaimana mengoptimalkan kawasan peternakan tersebut sehingga implementasi Qanun Nomor 05 Tahun 2011 Tentang lokasi Peternakan (*Peruweren*) Uber-uber dan Blang paku Kabupaten Bener Meriah bisa berjalan dengan semestinya.

*Kata Kunci: Kawasan Peternakan, Uber-uber, Qanun*

### **Pendahuluan**

Kawasan Peternakan (*Peruweren*) Uber-uber dan Blang paku merupakan suatu kawasan peternakan yang berada di Kecamatan Mesidah Kabupaten Bener Meriah, dan satu-satunya kawasan peternakan yang telah di Qanunkan di Provinsi Aceh. Kawasan peternakan (*Peruweren*) tersebut berbatasan dengan Kampung Wer Tingkem, Kampung Perumpakan Benjadi, Kampung Simpur, Kampung Rusip dan Kampung Tembolon yang tertuang di dalam Qanun Nomor 05 Tahun 2011 Tentang Lokasi Peternakan (*Peruweren*) Uber-uber dan Blang Paku Kabupaten Bener Meriah.

Pola pengembangan peternakan kawasan mengacu pada konsep peternakan tradisional

dengan mengandalkan lahan pengembalaan yang luas tetapi tetap memiliki kandang (Uwer) sebagai peneduh ternak yang tetap memperhatikan standarisasi prosedur pada masing-masing sentral yang pelaksanaannya melalui program bantuan ternak, sehingga dapat memberdayakan peternak-peternak yang mempunyai motivasi dalam beternak untuk mewujudkan fungsi dari kawasan peternakan Uber-uber dan Blang paku sesuai dengan Qanun Nomor 05 Tahun 2011 Tentang Lokasi Peternakan (Peruweren) Uber-uber dan Blang paku Kabupaten Bener Meriah.

Gambaran yang tampak saat ini adalah beberapa kandang sapi, kerbau dan kudayang tidak terurus yang dibalut oleh semak belukar, serta tidak aktifnya Sub-sub Unit dalam kawasan tersebut sehingga menjadi pemandangan yang tidak sesuai seperti kawasan peternakan pada umumnya padahal setiap tahunnya selalu ada Anggaran yang mengalir untuk kawasan peternakan Uber-uber dan Blang paku Kecamatan Mesidah Kabupaten Bener Meriah.

### **Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian dari latar belakang penelitian, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan implementasi Qanun Nomor 05 Tahun 2011 Tentang Lokasi Peternakan (peruweren) Uber-uber dan Blang Paku Kabupaten Bener Meriah?
2. Bagaimana peran serta Organisasi Tata Kelola (OTK) Dinas Pertanian dan Pangan kabupaten Bener Meriah dalam mengoptimalkan kawasan peternakan?
3. Faktor-faktor apa saja yang menghambat pelaksanaan implementasi Qanun Nomor 05 Tahun 2011 Tentang Lokasi Peternakan (peruweren) Uber-uber dan Blang Paku Kabupaten Bener Meriah?

### **Landasan Teoritis**

Teori merupakan landasan yang teramat penting dalam memahami, menafsirkan dan memaknai data, oleh karena itu untuk memudahkan penafsira data dalam penelitian ini, maka penulis menggunakan beberapa teori sebagai berikut:

### **Kebijakan Publik**

Winarno (2012:36) Menjelaskan secara garis besar kebijakan publik mencakup tahap penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan. Menurut Nugroho (2006 : 36) Adapun yang menjadi tujuan kebijakan publik dapat dibedakan dari sisi sumber daya atau *resources* yaitu antara kebijakan publik yang bertujuan *distribusi* sumber daya manusia dan yang bertujuan menyerap sumber daya Negara. Model implementasi kebijakan yang berspektif top down dikembangkan oleh George C.Edwards III (Agustino,2006:149).

Implementasi kebijakan adalah salah satu tahap kebijakan publik, antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat. Jika suatu kebijakan tidak tepat atau tidak dapat mengurangi masalah yang merupakan sasaran kebijakan, maka kebijakan itu mungkin akan mengalami kegagalan sekalipun kebijakan itu diimplementasikan dengan sangat baik. Kemudian Edward III (Mulyadi, 2015:47) menambahkan, "tanpa implementasi yang efektif maka keputusan pembuat kebijakan tidak akan berhasil dilaksanakan. Implementasi kebijakan adalah aktivitas yang terlihat setelah dikeluarkan pengarahannya dari suatu kebijakan yang meliputi upaya mengelola input untuk menghasilkan output atau outcome bagi masyarakat".

### **Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan**

Menurut pandangan Edwards III (Winarno, 2012:177), empat faktor yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan bekerja secara simultan dan berinteraksi satu sama lain untuk membantu dan menghambat implementasi kebijakan maka pendekatan yang ideal adalah dengan cara merefleksikan kompleksitas ini dengan membahas semua faktor tersebut sekaligus. Hal utama yang perlu diperhatikan adalah bahwa implementasi dari setiap kebijakan merupakan suatu proses yang dinamis mencakup banyak interaksi dari banyak variabel. Oleh karena itu, tidak ada variabel tunggal dalam proses implementasi sehingga perlu dijelaskan antara satu variabel dengan variabel yang lain dan bagaimana variabel-variabel ini memengaruhi proses implementasi kebijakan. Ada empat faktor tersebut yang diteruskan dalam buku (Winarno, 2012:177) sebagai berikut:

#### **1. Komunikasi**

Secara umum Edwards dalam Winarno membahas tiga hal penting dalam proses komunikasi kebijakan, yakni :

##### **a) Transmisi**

Sebelum pejabat dapat mengimplementasikan suatu keputusan, ia harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan. Ada beberapa hambatan yang timbul dalam mentransmisikan perintah-perintah implementasi. *Pertama*, pertentangan pendapat antara pelaksana dengan pemerintah yang dikeluarkan oleh pengambil kebijakan. Hal ini terjadi karena pelaksana menggunakan keleluasaannya yang tidak dapat dielakkan dalam melaksanakan keputusan-keputusan dan perintah-perintah umum. *Kedua*, informasi melewati berlapis-lapis secara hierarki. *Ketiga*, Persepsi yang efektif dan ketidakmauan para pelaksana untuk mengetahui persyaratan-persyaratan suatu kebijakan.

##### **b) Konsistensi**

Jika implementasi ingin berlangsung efektif maka perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas walaupun perintah tersebut mempunyai unsur kejelasan, tetapi apabila perintah tersebut bertentangan, maka perintah tersebut tidak akan memudahkan para pelaksana kebijakan

menjalankan tugasnya dengan baik.

c) Kejelasan

Edwards mengidentifikasi enam faktor terjadinya ketidakjelasan komunikasi kebijakan. Faktor-faktor tersebut adalah kompleksitas kebijakan, Keinginan untuk tidak mengganggu kelompok-kelompok masyarakat, kurangnya konsensus mengenai tujuan kebijakan, masalah-masalah dalam memulai suatu kebijakan baru, menghindari pertanggungjawaban kebijakan, dan sifat pembuatan kebijakan pengadilan.

2. Sumberdaya

Sumber-sumber adalah faktor penting untuk mengimplementasikan agar efektif, tanpa sumber daya, kebijakan hanya tinggal di kertasmenjadi dokumen saja. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia, yakni kompetensi implementator, informasi, informasi, fasilitas dan sumber daya finansial.

3. Disposisi atau sikap dari pelaksana .

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementator, seperti komitmen, kejujuran dan sifat demokratis. Apabila implementator memiliki disposisi yang baik maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implememntator memiliki sifat atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.

4. Struktur Birokrasi/Kewenangan

Strukturbirokrasiyangmengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari organisasi adalah adanya standard operasi prosedur (*Standart Operating Procedures* atau SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementasi dalam bertindak. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *Red Tape*, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Ini pada gilirannya akan menyebabkan aktivitas organisasi menjadi tidak fleksibel. Berdasarkan uraian tersebut semakin jelas bahwa variabel komunikasi, sumber daya, disposisi kecenderungan), dan struktur birokrasi memengaruhi tingkat keberhasilan pelaksanaan suatu kebijakan.

**Metode**

Dalam penelitian ini penulis menggunakan pendekatan Kualitatif yaitu salah satu metode penelitian yang bertujuan untuk mempelajari secara intensif latarbelakang keadaan terhadap interaksi lingkungan suatu obyek Penelitian, terkait dengan pembahasan dalam penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif yang bersifat deskriptif dimana penelitian yang dimaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek peneliti antara lain perilaku, persepsi, motivasi, tindakan dan lain-lain secara holistik dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode alamiah

(Iskandar, 2009: 186).

## **Hasil dan Pembahasan**

Gangguan komunikasi pada petugas lapangan dan Instansi Dinas Pertanian dan Pangan Kabupaten Bener Meriah dengan peternak-peternak yang ada di dalam kawasan peternakan Uber-uber merupakan salah satu hambatan dalam membangun dan mengoptimalkan kawasan peternakan tersebut, antara lain kurangnya monitoring dan sosialisasi dari petugas Instansi terkait pada peternak yang ada di kawasan sehingga sering terjadi gangguan informasi mengenai kebijakan publik.

Pentingnya sosialisasi kepada masyarakat tentang kawasan peternakan Uber-uber dan Blang paku seperti yang tertuang di dalam Qanun Nomor 05 Tahun 20011 Tentang Lokasi Peternakan (Peruweren) Uber-uber dan Blang Paku Kabupaten Bener Meriah sangatlah membantu dalam memajukan sebuah kawasan peternakan tersebut, dimana dengan adanya sosialisasi kepada masyarakat khususnya peternak tentang fungsinya kawasan peternakan tersebut bagi pengembangan dalam bidang peternakan, dapat menjadi daya tarik serta motivasi bagi masyarakat Kabupaten Bener Meriah dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat di bidang peternakan.

Implementasi kebijakan akan berjalan secara efektif apabila implementator tersebut melaksanakan sebuah keputusan dengan mengetahui apa yang harus dia lakukan, sehingga sosialisasi-sosialisasi yang dilakukan harus akurat dan harus dimengerti dengan cermat oleh implementator tersebut atau pelaksana implementasi.

Selanjutnya, bila sebuah kebijakan ingin diimplementasikan sebagaimana mestinya, maka petunjuk-petunjuk pelaksana tidak hanya sekedar dipahami tetapi petunjuk-petunjuk tersebut harus jelas, karena sosialisasi merupakan tolak ukur seberapa jauh kebijakan dalam bentuk peraturan yang telah disampaikan secara jelas dengan interpretasi yang sama sehingga dapat dilakukan secara konsisten dengan aparat pelaksana peraturan tersebut.

Oleh karena itu, kebijakan dalam pengembangan kawasan peternakan perlu disosialisasikan lagi secara khusus kepada masyarakat Kabupaten Bener Meriah khususnya para peternak-peternak yang ingin berternak dalam kawasan tersebut sehingga kedepannya dengan semakin banyaknya peternak yang ingin berternak dalam kawasan peternakan Uber-uber dan Blang paku Kecamatan Mesidah Kabupaten Bener Meriah mampu mendukung upaya pemenuhan kecukupan daging di Kabupaten Bener Meriah.

Beberapa kegiatan yang sudah selesai dilaksanakan tahun lalu masih perlu dipantau untuk mengetahui kondisi terkini sekaligus tingkat kebermanfaatannya terhadap masyarakat, karena jika tidak ada monitoring dan evaluasi setelah pasca bantuan maka semua bantuan tersebut akan sia-sia belaka. Monitoring dan evaluasi sangatlah penting dilaksanakan pada pasca pemberian bantuan kepada masyarakat, dengan adanya monitoring dan evaluasi Dinas terkait dapat memantau

perkembangan dari bantuan yang telah diberikan ke masyarakat tersebut, dan dengan monitoring yang kontinyu dapat menangani segala masalah-masalah yang timbul dalam kawasan peternakan tersebut dan dapat di evaluasi capaian yang akan dicapai untuk optimalisasi kawasan peternakan Uber-uber dan Blang paku Kecamatan Mesidah.

Kesulitan yang sering dihadapi instansi terkait adalah bagaimana mengukur suatu keberhasilan kinerja mereka dalam pemberian bantuan kepada masyarakat sehingga dapat meningkatkan PAD Pemda setempat. Petugas instansi terkait beranggapan bahwa kinerja mereka sudah semaksimal mungkin sementara masyarakat penerima manfaat atau peternak dalam kawasan beranggapan kerja instansi terkait belum semaksimal mungkin sehingga pandangan yang peneliti dapati ada permasalahan dalam Organisasi Tata Kelola (OTK) Pemda setempat.

Dalam hal ini monitoring adalah pengukuran atas kemajuan dan efek yang ditimbulkan dari pelaksanaan program dalam suatu instansi secara periodik dan sistematis. Banyaknya program dan kegiatan dalam sebuah instansi bukanlah masalah yang sebenarnya, tetapi kapasitas suatu instansi dalam mengelola waktu dan program ternyata lebih penting untuk ditingkatkan. Hal lain yang umum dijumpai adalah lemahnya kapasitas petugas instansi/sumber daya manusia (SDM) dalam memahami ukuran keberhasilan program yang dilaksanakan. Ini dapat terlihat dalam laporan monitoring yang berasal dari staf, lebih cenderung lemah dalam memahami bagaimana timbulnya data hingga menjadi bahan monitoring mengamati kemajuan program dalam suatu instansi terkait.

Keberhasilan program pengembangan kawasan peternakan bergantung pada dukungan dan kerjasama berbagai pihak secara lintas sektoral. Selain itu dukungan SDM (Sumber Daya Manusia) yang memadai merupakan prasyarat untuk memacu penerapan teknologi adaptif mulai dari tingkat aparat pelaksana (tenaga teknis) sampai dilapangan (peternak dalam kawasan). Kurangnya atau terbatasnya sumber daya manusia dan sumber daya anggaran atau intensif (honor) dalam implementasi kebijakan dapat menjadi salah satu gagalnya implementasi.

Dalam melakukan pengelolaan kawasan peternakan di Uber-uber dan Blang paku Kecamatan Mesidah, Pemerintah mengatur Instansi yang menaungi Bidang Peternakan di bawah Dinas Pertanian dan Pangan Kabupaten Bener Meriah untuk dapat mengelola dan memanfaatkan serta dapat mengontrol sarana dan prasarana yang ada di dalam kawasan tersebut. Demi mewujudkan Optimalisasi dalam kawasan peternakan Uber-uber dan Blang paku Kecamatan Mesidah harus bisa terpenuhinya Sumber Daya Manusia (SDM) yang dibutuhkan dalam kawasan peternakan tersebut tentunya harus didukung oleh Sumber Daya Finansial demi tercapainya Implementasi Qanun Nomor 05 Tahun 2011 Tentang Lokasi Peternakan (*Peruweren*) Uber-uber dan Blang Paku Kabupaten Bener Meriah, karena Sumber Daya Manusia (SDM) menjadi variable yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan.

Menurut Edward III (1981) dalam mengimplementasikan kebijakan, yang menjadi salah satu indikator sumber daya yaitu Staf (ASN/actor). Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi

kebijakan salah satunya disebabkan kekurangan staf/actor yang tidak mencukupi, tidak memadai atau tidak kompeten di bidangnya.

Selain sikap mental, tradisi dan motivasi, lingkungan juga sangat berpengaruh terhadap pola pikir masyarakat khususnya peternak yang ada di dalam kawasan peternakan Uber-uber dan Blang paku Kecamatan Mesidah. Lingkungan memiliki pengaruh yang besar dalam membentuk pribadi seseorang. Kepribadian, tidak lebih dari mental dan pola perilaku yang konsisten yang menggambarkan sejarah pola tingkah laku dan sikap seseorang yang dimilikinya. Sikap manusia merupakan predictor yang utama bagi perilaku (tindakan) sehari-hari, meskipun masih ada factor-faktor lain, yakni lingkungan dan keyakinan seseorang. Sikap yang ada pada seseorang akan memberikan warna atau corak pada perilaku atau perbuatan seseorang.

Sikap mental dan tradisi rasa ingin memiliki ini yang mendorong sebagian seseorang dan masyarakat untuk ingin bagaimana memiliki bantuan ternak tersebut, antara lain dengan mendekati orang-orang yang berkuasa dan berwenang memberikan rekomendasi bantuan tersebut dengan cara yang tidak sewajarnya. Sikap mental masyarakat tersebut lambat laun akan menjadi tradisi yang secara turun temurun diikuti oleh masyarakat yang lainnya tanpa mengikuti aturan-aturan yang sebagaimana mestinya berlaku pada daerah setempat.

Dengan sikap mental yang menjadi tradisi tersebut, lambat laun akan mendarah daging pada masyarakat sehingga membuat prospek peternakan dalam kawasan peternakan tersebut semakin hancur dikarenakan bantuan-bantuan ternak tersebut bukan semakin berkembang dan menambahkan populasi ternak dalam kawasan, tetapi malah menjadi ajang tempat ambisi dan tradisi masyarakat untuk mendapatkan bantuan ternak tersebut menjadi milik pribadi tanpa mengikuti aturan yang telah ditetapkan oleh Pemda setempat.

Sikap mental yang hancur inilah menjadi tradisi yang diikuti oleh masyarakat demi rasa ingin memiliki tetapi tidak berniat sedikitpun dalam memperdayakan dan mengoptimalkan bantuan ternak tersebut, sehingga factor sikap mental peternak yang hancur menjadi tradisi dalam masyarakat dan menjadi salah satu faktor penghambat di dalam implementasi Qanun Nomor 05 Tahun 2011 Tentang Lokasi Peternakan (Peruweren) Uber-uber dan Blang paku Kabupaten Bener Meriah.

## **Kesimpulan**

Belum berjalan dengan baik, hal ini ditandai dengan tidak adanya peningkatan jumlah populasi dalam kawasan peternakan Uber-uber dan Blang paku Kecamatan Mesidah Kabupaten Bener Meriah. Hal tersebut dikarenakan masih banyaknya sikap mental yang menjadi tradisi peternak dalam masyarakat, khususnya dalam kawasan peternakan yang hanya ingin memiliki bantuan ternak yang diberikan Pemda setempat tanpa rasa ingin mengembangkan dan memberdayakan bantuan

tersebut dalam mengoptimalkan kawasan peternakan Uber-uber dan Blang paku sehingga dapat mewujudkan kawasan peternakan yang sesuai dengan Qanun Nomor 05 Tahun 2011 Tentang Lokasi Peternakan (Peruweren) Uber-uber dan Blang paku Kabupaten Bener meriah yang dapat memenuhi kebutuhan produsen daging di Kabupaten Bener Meriah.

Keterbatasan Sumber Daya Manusia (SDM) dalam bidang peternakan seperti Medik Veteriner yaitu dokter hewan, dan Paramedik yaitu sarjana peternakan, sehingga tidak terkontrolnya manajemen peternakan dalam kawasan peternakan Uber-uber dan Blang paku Kecamatan Mesidah.

#### **Daftar Pustaka**

- Agustino, Leo. 2006. *Dasar-dasar kebijakan public*. Bandung: Alfabeta.
- Iskandar. 2009. *Metode Penelitian Kualitatif*. Jakarta: Gaung Persada Press.
- Mulyadi, D. 2015. *Perilaku Organisasi dan Kepemimpinan Pelayanan*. Bandung: Alfabeta.
- Nugroho, Riant D. 2006. *Kebijakan Publik Untuk Negara-negara Berkembang : Model-model Perumusan, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo.
- Winarno, Budi. 2012. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Pressindo.