

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Negara Indonesia merupakan negara yang memiliki kompleksitas wilayah dan juga masyarakat yang tinggi karena adanya struktur budaya dan juga lingkungan alam sekitarnya. Pemerintah sebagai instansi yang sejatinya menjadi pelayan publik harus terus berinovasi dan juga berintegrasi dengan perkembangan dunia saat ini. Dalam konteks ini birokrasi sebagai sistem pemerintahan yang dijalankan oleh pegawai pemerintah telah berpegang kepada hirarki yang ada dalam kelembagaan. Kebijakan-kebijakan yang dihasilkan oleh pemerintah (birokrasi) diselenggarakan oleh lembaga eksekutif disalurkan kedalam bentuk kebijakan administrasi negara yang nantinya dilaksanakan oleh lembaga birokrasi¹. Lembaga birokrasi ini seperti Departemen, Kantor Kelurahan, Unit Pelayanan Teknis Daerah (UPTD), Kantor Samsat dan lain sebagainya merupakan badan birokrasi yang mengimplementasikan kebijakan negara dan langsung berkaitan dengan masyarakat dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

Kebijakan dapat diartikan sebagai serangkaian rencana, program, aktivitas keputusan untuk bertindak maupun tidak bertindak yang direalisasikan oleh para pelaksana kebijakan sebagai tahapan untuk dapat menyelesaikan suatu masalah. Proses kebijakan dapat dijelaskan dalam beberapa tahap yaitu dalam input, proses dan output. Input kebijakan ini merupakan isu kebijakan atau agenda dari

¹Risnawan, 2017. *Fungsi Birokrasi dalam Efektivitas Pelayanan Publik*. 4(1), hlm 156.

pemerintah, sedangkan proses kebijakan dapat berbentuk sebuah formulasi kebijakan dan juga pelaksanaan kebijakan.²

Menurut Grindle (dalam Nurdin, 2019: 63) Pengertian proses implementasi menyatakan bahwa proses implementasi bertujuan untuk membentuk jaringan yang memungkinkan tercapainya tujuan kebijakan sebagai hasil dari kegiatan pemerintah. Program yang dimaksudkan untuk dapat mencapai tujuan kebijakan tertentu merupakan manifestasi dari kebijakan tersebut.

³Kapasitas untuk menjalankan program yang telah ditetapkan dapat dijadikan sebagai metrik untuk menentukan apakah implementasi kebijakan berhasil atau tidak.

Implementasi kebijakan memiliki cakupan yang luas karena berfungsi sebagai alat administrasi hukum dan merupakan komponen dari proses atau hasil kebijakan. pelaksanaan strategi publik adalah hubungan yang memberikan peluang berharga untuk mencapai tujuan atau fokus karena latihan yang dilakukan oleh otoritas publik. Menurut Hernaman (dalam Mansur, 2021: 324) output yang dihasilkan sebagai evaluasi implementasi suatu kebijakan dapat menunjukkan dampak positif dari implementasi suatu kebijakan publik, serta kekurangan dan kelemahan kebijakan tersebut, jika kebijakan tersebut telah diimplementasikan. Alih-alih struktur langsung, sebagian besar implementasi kebijakan saat ini menggunakan struktur kompleks yang melibatkan banyak pihak. Kondisi ini disebabkan oleh isu-isu publik yang saat ini cukup rumit untuk memiliki hubungan di antara mereka. Pemerintah Kabupaten Tasikmalaya telah menerapkan kebijakan pengelolaan Pasar Hewan Manonjaya di Kabupaten

²Mansur, 2021. *Implementasi Konsep Pelaksanaan Kebijakan dalam Publik*. 6(2), 324-334.

³ Nurdin, Encep. 2019. *Teori-Teori Analisis Implementasi Kebijakan*. Bandung. CV Maulana Media Grafika. Hlm 62.

Tasikmalaya untuk menjamin kesejahteraan masyarakat, khususnya pedagang dan konsumen ternak, agar pasar hewan dapat terus beroperasi untuk kepentingan semua pihak. Menurut Grindle, pelaksanaan strategi dalam pengelolaan pasar hewan dipengaruhi oleh dua faktor, yaitu isi dan juga konteks kebijakan. Hal ini mengindikasikan bahwa implementasi kebijakan publik akan semakin sulit dengan semakin kompleksnya isi kebijakan dan semakin tidak mendukung lingkungan implementasinya.

Pasar dalam definisi sederhana menyatakan bahwa itu adalah tempat di mana pembeli dan penjual bertemu untuk memperdagangkan barang atau jasa. Pasar sebagai suatu sistem yang memiliki kekuatan untuk menyeimbangkan kepentingan penjual dan pembeli.⁴ Fungsi distribusi, fungsi pembentukan harga, dan fungsi promosi adalah tiga fungsi yang dilakukan oleh pasar itu sendiri. Jenis-jenis pasar tersebut kemudian dibagi menjadi pasar konkret dan pasar abstrak jika dilihat dari segi fisik. Pasar konkret ini berfungsi sebagai tempat bertemunya pembeli dan penjual secara langsung untuk melakukan transaksi masing-masing. Pasar abstrak, di sisi lain, adalah pasar yang tidak ada di dunia nyata dan juga tidak terbuka untuk transaksi dunia nyata antara pembeli dan penjual. Dalam sistem pemasaran ternak di Indonesia, penentuan harga masih berdasarkan kepercayaan antara pihak-pihak tertentu, khususnya pedagang tengkulak, pada sebagian besar kasus.

Kabupaten Tasikmalaya memiliki pasar hewan yang representatif dan juga selalu ramai dengan pembeli, sejak dipindahkan dari wilayah kota yakni dari kecamatan Cibereum pada tahun 2006 silam. Alasan dari kepindahannya ini

⁴ Nuryono. 2012. Studi Kelayakan Pengembangan Pasar Hewan di Kabupaten Bekasi. 1(2). Hlm 30.

menurut Bpk Kendi selaku Kepala UPT Pasar Hewan Manonjaya periode 2, karena adanya pembagian wilayah yakni kota dan kabupaten sementara dari posisi pasar hewan ini dulunya berada di Kota yakni di Kecamatan Cibereum, sehingga pasar ini dipindahkan ke Kabupaten Tasikmalaya tepatnya di desa Kamulyaan, Kecamatan Manonjaya. Pemerintah daerah Kabupaten dalam hal ini menyediakan lahan untuk pasar Hewan Ternak ini. Kini di Kabupaten Tasikmalaya, pasar hewan berada di desa kamulyaan, Kecamatan Manonjaya. Pasar ini mampu untuk menampung ratusan ekor hewan ternak dan buka pada perminggu nya pada hari rabu. Untuk kapasitas tampungnya sendiri dapat menampung kurang lebih 400 ekor hewan. Dasar hukum pengelolaan pasar hewan ternak terdapat pada peraturan Bupati Tasikmalaya Nomor 84 Tahun 2021 tentang pembentukan, susunan organisasi, tugas dan fungsi serta tata kerja unit pelaksana teknis daerah pasar hewan pada dinas pertanian, ketahanan pangan dan perikanan. Lalu dalam hal tata kelola pelayanan pasar hewan tertuang pada Perda Kabupaten Tasikmalaya Nomor 5 Tahun 2006 tentang pengelolaan pasar hewan di Kabupaten Tasikmalaya serta Perda Kabupaten Tasikmalaya Nomor 1 Tahun 2008 tentang perubahan peraturan daerah kabupaten Tasikmalaya Nomor 5 Tahun 2006.

Adapun UPT Pasar Hewan mempunyai visi dan misi diantaranya:

A. Visi

1. Terwujudnya pelayanan yang prima di UPT Pasar Hewan Kabupaten Tasikmalaya

B. Misi

1. Meningkatkan fasilitasi sarana prasarana di Pasar Hewan;
2. Mewujudkan pelayanan yang cepat dan tepat;
3. Menciptakan lingkungan yang bebas polusi dengan pelayanan limbah yang baik;
4. Meningkatkan kompetensi sumber daya manusia;
5. Mewujudkan tata kelola administrasi yang baik.

Pasar Hewan Manonjaya terbilang sebagai pasar hewan terbesar di wilayah Kabupaten Tasikmalaya yang dapat menampung ratusan ekor hewan didalamnya. Dalam beberapa waktu yang lalu, lebih tepatnya pada bulan Juli 2022 hewan ternak seperti sapi, kerbau dan ternak lainnya terserang oleh penyakit Mulut dan Kuku (PMK). Virus yang menyerang hewan ternak ini sudah muncul pertama kali pada tahun 1887 di Indonesia berasal dari sapi-sapi yang diimpor dari Belanda. Penyakit tersebut awalnya hanya menginfeksi hewan ternak di daerah Medan, lalu sapi yang ada di Malang hingga menyebar ke berbagai wilayah di Indonesia.⁵ Pada tahun ini, penyakit tersebut kembali menginfeksi hewan ternak di Indonesia karena penyebarannya yang cepat kepada ternak lain hingga sampai pada daerah Tasikmalaya. Penyebaran di daerah Tasikmalaya ini akibat lalu lintas ternak yang berasal dari luar kota yang membawa hewan ternak yang sudah terinfeksi dan akhirnya menular ke hewan ternak lainnya. Dalam hal ini pemerintah berupaya untuk membatasi lalu lintas hewan ternak untuk mencegah banyaknya hewan yang menjadi korban. Alhasil pada bulan menjelang

⁵ Forestdigest. 2022. "Sejarah Penyakit Mulut dan Kuku Ternak Indonesia", [https://www.forestdigest.com/detail/1787/sejarahpmk#:~:text=PENYAKIT%20mulut%20dan%20kuku%20\(PMK,tata%20kelola%20ternak%20di%20Indonesia.,diakses pada 27 Oktober 2022 Pukul 09.10](https://www.forestdigest.com/detail/1787/sejarahpmk#:~:text=PENYAKIT%20mulut%20dan%20kuku%20(PMK,tata%20kelola%20ternak%20di%20Indonesia.,diakses pada 27 Oktober 2022 Pukul 09.10).

Idul Adha, Pasar Hewan Manonjaya sepi pembeli karena kurangnya peminat atau konsumen yang membeli ternak untuk hewan qurban. Menurut Kepala UPTD Pasar Hewan saat ini yakni Bpk. Rukmana para pedagang mengalami penurunan omzet sekitar 60 hingga 70 persen, padahal menurutnya pasar hewan ini sangat ramai sebelum adanya virus PMK.⁶ Pemerintah Indonesia kemudian dalam hal ini membuat kebijakan yang khusus terhadap penanganan virus PMK yang menjangkiti hewan ternak di berbagai daerah di Indonesia yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 47 tahun 2014 tentang pengendalian dan penanggulangan penyakit hewan, kemudian dalam Surat Edaran Nomor 2 Tahun 2022 tentang protokol kesehatan pengendalian penyakit mulut dan kuku. Dalam rangka mengendalikan lalu lintas hewan ternak, tertuang juga didalam Surat Edaran Nomor 5 Tahun 2022 tentang pengendalian lalu lintas hewan rentan penyakit mulut dan kuku dan produk hewan rentan penyakit mulut dan kuku berbasis kewilayahan.

Pasar Hewan Ternak Manonjaya merupakan harapan bagi para pedagang hewan yang berasal dari berbagai daerah di Indonesia yang seringkali berkumpul dipasar ini untuk mendapatkan keuntungan. Namun pada tahun 2022 adanya pasar hewan Manonjaya ini belum memberikan hasil yang optimal bagi pemberdayaan pedagang hewan dalam bidang pemasaran hewan yang merupakan tujuan utama dari di dirikannya pasar Hewan Manonjaya ini. Pelayanan yang prima merupakan visi dari UPTD Pasar Hewan Manonjaya dirasa belum optimal bagi para pedagang dan konsumen hewan ternak sehingga kebijakan pemerintah kabupaten Tasikmalaya pada pasar Hewan Manonjaya ini dirasa belum tepat sasaran. Aspek

⁶ Wawancara tanggal 26 Oktober 2022, Bpk. Rukmana Kepala UPTD Pasar Hewan Manonjaya

kegunaan dari Pasar Hewan Manonjaya ini melihat kondisi bahwa Kabupaten Tasikmalaya ini memiliki potensi yang besar disektor peternakan sehingga menjadi alasan bagi peneliti untuk melakukan penelitian ini, pertanyaan yang muncul dari permasalahan yang ada adalah tujuan dari dibangunnya UPTD pasar hewan Manonjaya sebagai pusat penyediaan dan fasilitator pasar, lalu bagaimana UPTD Pasar Hewan Manonjaya ini dapat memberikan pelayanan yang prima dan juga bagaimana optimalisasi pelayanan berupa pemenuhan fasilitas bagi penggunaanya yang bertujuan untuk meningkatkan daya jual beli hewan di Pasar Hewan Manonjaya.

Penelitian ini penting dilakukan untuk lebih mengkaji tentang kajian ilmu politik yang berkaitan dengan kebijakan publik sehingga dapat dikembangkan, dan juga melihat bagaimana perhatian pemerintah Kabupaten Tasikmalaya dalam upayanya menyelesaikan permasalahan di kehidupan masyarakat khususnya pada Pasar Hewan Manonjaya. Dengan memperhatikan aspek pelayanan oleh UPTD Pasar Hewan dan juga Disperpakam Kabupaten Tasikmalaya yang didapati masih belum optimal dalam pelayanan Prima yang direncanakan oleh pemerintah Kabupaten Tasikmalaya. Kemudian fenomena yang lebih kuat dengan adanya fenomena virus PMK yang menjangkiti hewan ternak juga mempengaruhi tingkat daya beli masyarakat terhadap hewan ternak khususnya sapi. Implementasi kebijakan publik yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten Tasikmalaya khususnya pada Dinas Pertanian Pangan dan Perikanan Kabupaten Tasikmalaya (DISPERPAKAN) dan juga UPTD Pasar Hewan Manonjaya dalam optimalisasi pasar Hewan Ternak Manonjaya menjadi topik utama yang disorot dalam penelitian ini. Semua tingkatan birokrasi pada setiap institusi negara, idealnya

memiliki daya cepat tanggap dalam menjalankan tugasnya guna memberikan pelayanan publik yang optimal dan juga memenuhi kebutuhan dari masyarakat. Masalah akan dapat diselesaikan dengan baik apabila semua *stakeholder* dapat bekerjasama dalam menyediakan dan memberikan pelayanan yang optimal.

1.2 Rumusan Masalah

Dengan latar belakang yang telah dipaparkan di atas, penyusun merumuskan masalah dalam penelitian ini adalah “Bagaimana analisis implementasi kebijakan pemerintah kabupaten Tasikmalaya terhadap pasar Hewan Ternak Manonjaya ?”

1.3 Pembatasan Masalah

Pembatasan masalah dibuat dengan tujuan agar memperjelas ruang lingkup penelitian dan untuk menghasilkan uraian yang sistematis. Maka batasan masalah dalam penelitian ini adalah, meneliti hanya pada tahapan implementasi kebijakan Pemerintah Kabupaten Tasikmalaya pada tahun 2022 terhadap Pasar Hewan Ternak Manonjaya di Kabupaten Tasikmalaya dengan menggunakan model analisis Merilee S Grindle.

1.4 Tujuan Penelitian

Penyusun melakukan penelitian ini dengan tujuan untuk mengetahui dan mendeskripsikan bagaimana upaya pemerintah Kabupaten Tasikmalaya terhadap implementasi kebijakan Pemerintah Kabupaten Tasikmalaya dalam tata kelola pelayanan pemasaran hewan ternak di Pasar Hewan Ternak Manonjaya tahun

2022 setelah adanya fenomena virus PMK (Penyakit Mulut dan Kuku) yang menginfeksi hewan ternak di Pasar Hewan Manonjaya.

1.5 Manfaat Penelitian

Dalam penyusunan penelitian ini diharapkan banyak manfaat yang di dapatkan khususnya bagi penulis sendiri dan umumnya untuk mahasiswa dan semua kalangan. Adapun diantaranya manfaat dari penyusunan penelitian ini adalah :

1.5.1 Manfaat Teoritis

Diharapkan dengan adanya proposal ini dapat menyumbang ilmu pengetahuan yang telah diajarkan kepada peneliti dalam kesempatan ini dikarenakan dengan adanya laporan ini pun dapat digunakan sebagai referensi untuk ke depan nya jika akan dibuat proposal yang serupa. Sehingga akan mempermudah pembaca atau penulis lain yang ingin mengkaji hal yang serupa untuk ke depannya.

1.5.2 Manfaat Praktis

Memberikan penambahan wawasan pembaca khususnya untuk mahasiswa FISIP Universitas Siliwangi terkait kebijakan publik, dan fungsi pemerintah Kabupaten Tasikmalaya sebagai instansi pemerintah yang melayani kebutuhan masyarakat khususnya pada pasar Hewan Manonjaya, kemudian juga dapat dijadikan sebagai referensi untuk penelitian yang sama untuk kedepannya.