



Homepage Journal: <https://jurnal.unismuhpalu.ac.id/index.php/JKS>

## Implementasi Kebijakan Penertiban Hewan Ternak (Studi Komparatif Kelurahan Tondo Dan Mamboro)

*Implementation Of Policy On Livestock Regulation (Comparative Study Of Tondo And Mamboro Villages)*

**M. Syukur<sup>1\*</sup>, Syugiarto<sup>2</sup>**

<sup>1</sup>Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Pembangunan Palu, syukurpacoppori79@gmail.com

<sup>2</sup>Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Pembangunan Palu, ughenk007@gmail.com

\*Corresponding Author: E-mail: syukurpacoppori79@gmail.com

### Artikel Penelitian

#### Article History:

Received: 28 Oct, 2025

Revised: 7 Dec, 2025

Accepted: 23 Dec, 2025

#### Kata Kunci:

Kebijakan;

Implementasi Kebijakan;

Penertiban Ternak

#### Keywords:

Policy;

Policy Implementation;

livestock control

DOI: [10.56338/jks.v8i12.9174](https://doi.org/10.56338/jks.v8i12.9174)

### ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui proses implementasi kebijakan penertiban hewan ternak di kelurahan tondo dan kelurahan mamboro. Metode yang digunakan dalam penelitian ini yaitu kualitatif dengan pendekatan deskriptif

Penelitian ini melihat proses Implementasi Kebijakan Penertiban Ternak yang mana tertuang dalam Peraturan Daerah kota Palu Nomor 6 Tahun 2012. Tahap awal dalam penelitian ini yaitu melakukan penelitian dengan mewawancara langsung aparatur pemerintah kelurahan dan Masyarakat di kedua wilayah tersebut (Kelurahan Tondo dan Kelurahan Mamboro). Tahap selanjutnya yaitu melakukan studi komparatif terhadap dua hasil penelitian yang telah dilakukan. Adapun tahap terakhir yaitu melakukan analisis proses implementasi kebijakan penertiban hewan ternak di dua wilayah pemerintahan tersebut.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa permasalahan ternak berkeliaran di jalan raya merupakan isu yang kompleks dan menuntut penanganan multidimensi. Secara komparatif, Mamboro dapat dikatakan sedikit lebih maju dalam hal keterlibatan masyarakat dan inovasi kebijakan, namun baik Tondo maupun Mamboro masih menghadapi problem mendasar seperti lemahnya infrastruktur pendukung, penegakan hukum yang belum maksimal, serta kurangnya pendanaan khususnya untuk operasional penertiban dan pengadaan kandang komunal. Untuk mengatasi permasalahan ini, sangat direkomendasikan adanya penguatan edukasi dan sosialisasi, penegakan hukum yang konsisten tanpa mengabaikan aspek humanis, penyediaan fasilitas kandang secara kolektif, serta digitalisasi sistem pendataan ternak. Selain itu, revitalisasi nilai budaya gotong royong di masyarakat diperlukan agar pengelolaan ternak tidak lagi menjadi beban individu melainkan upaya bersama, demi menciptakan lingkungan yang lebih tertib, aman, dan sejahtera bagi seluruh warga.

### ABSTRACT

*This study aims to determine the implementation process of the livestock control policy in Tondo and Mamboro sub-districts. The method used in this study is qualitative with a descriptive approach.*

*This study examines the implementation process of the livestock control policy, as stipulated in Palu City Regional Regulation Number 6 of 2012. The initial stage of this research was conducting direct interviews with village government officials and the community in both areas (Tondo and Mamboro). The next stage was a comparative study of the two research findings. The final stage was an analysis of the implementation process of the livestock control policy in the two administrative regions.*

*The results of this study indicate that the problem of livestock roaming on roads is a complex issue that requires a multidimensional approach. Comparatively, Mamboro can be said to be*

---

*slightly more advanced in terms of community involvement and policy innovation. However, both Tondo and Mamboro still face fundamental problems such as weak supporting infrastructure, suboptimal law enforcement, and insufficient funding, particularly for control operations and the provision of communal pens. To address this issue, it is highly recommended to strengthen education and outreach, consistently enforce the law without neglecting humane aspects, provide collective housing facilities, and digitize the livestock data system. Furthermore, revitalizing the cultural value of mutual cooperation within the community is necessary so that livestock management is no longer an individual burden but rather a collective effort, in order to create a more orderly, safe, and prosperous environment for all residents.*

---

## PENDAHULUAN

Permasalahan yang terlihat disebabkan oleh ternak yang berkeliaran di jalanan dirasa cukup meresahkan, misalkan yang terjadi di Buol Sulawesi Tengah. Berkeliarannya hewan ternak berupa sapi menyebabkan kecelakaan lalu lintas sebanyak 200 kejadian sepanjang tahun 2024, hal tersebut bahkan sampai menyebabkan korban meninggal dunia (Salam & Andilala, 2025). Permasalahan yang sama juga terjadi di kabupaten Donggala, Sulawesi Tengah. Hewan ternak yang berkeliaran bebas di jalan raya dapat mengganggu serta membahayakan Masyarakat yang menggunakan jalan. Akibat hal tersebut, sering kali terjadi kecelakaan tunggal disebabkan hewan yang menyeberang jalan secara tiba-tiba dan membuat pegendara kaget dan tidak dapat mengendalikan kendaraan mereka dengan baik.

Di kota Palu, permasalahan tersebut juga sering terjadi. Beberapa contoh diantaranya yaitu penyebaran hewan ternak berupa sapi yang memasuki jalan veteran di kelurahan Tanamodindi yang memenuhi setengah badan jalan (Sutriyanto, 2021). Selain itu beberapa wilayah kelurahan juga mengalami permasalahan yang sama, banyaknya sapi ataupun kambing yang berkeliaran di jalan mengganggu aktivitas Masyarakat serta dapat mengakibatkan kecelakaan lalu lintas. Hal ini menyebabkan Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 6 Tahun 2012 Tentang Penertiban Ternak yang dikeluarkan oleh pemerintah kota Palu dirasa kurang dapat meminimalisir penyebaran hewan ternak di jalan raya. Padahal telah jelas tertuang dalam Pasal 3 Perda Kota Palu Nomor 6 Tahun 2012, khususnya pada poin a bahwa : “Penertiban ternak bertujuan untuk Menjaga ketertiban arus lalu lintas di jalan umum guna mencegah terjadinya kecelakaan lalu lintas yang dialami oleh para pengguna jalan”.

Apalagi pemerintah kota Palu telah mengeluarkan petunjuk teknis dalam mengimplementasikan perda penertiban tersebut, yang tertuang dalam Peraturan Walikota Palu Nomor 22 Tahun 2024 Tentang Perubahan atas Peraturan Wali Kota Nomor 17 Tahun 2013 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 6 Tahun 2012 tentang Penertiban Ternak. Ini menjadi permasalahan kompleks, mengingat bukan hanya satu atau dua kelurahan yang mengalami permasalahan tersebut, hampir seluruh kelurahan yang ada di kota Palu memiliki permasalahan yang sama yaitu adanya hewan ternak yang berkeliaran di jalan yang menyebabkan terjadinya kecelakaan lalu lintas.

Implementasi kebijakan merupakan suatu proses pelaksanaan atau pengendalian arah tindakan kebijaksanaan sampai dicapainya hasil kebijaksanaan implementasi. Kebijaksanaan pada dasarnya merupakan aktifitas praktis, yang dibedakan dari formulasi kebijaksanaan dan pada dasarnya bersifat teoritis (Dunn, 2003). Menurut Hogwood dan Gunn (2011) untuk melakukan melakukan implementasi kebijakan diperlukan beberapa syarat yaitu :

- a. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh lembaga/badan pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan atau kendala yang serius.
- b. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber daya yang memadai.
- c. Perpaduan sumber-sumber yang tersedia yang diperlukan benar-benar tersedia.
- d. Kebijakan yang akan di implementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang andal.
- e. Hubungan kausalitas yang bersifat langsung dan hanya sedikit matarantai penghubungnya.
- f. Hubungan saling kebergantungan harus kecil.

- g. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.
- h. Tugas-tugas telah dirinci dan ditempatkan dalam urutan yang benar.
- i. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
- j. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna

Van Meter dan Van Horn (dalam Indiahono, 2009) menjelaskan bahwa terdapat 7 variabel penting dalam membentuk hubungan antara kebijakan dan kinerja kebijakan, antara lain :

- a. Standar dan sasaran kebijakan atau ukuran dan tujuan kebijakan, standar dan sasaran kebijakan pada dasarnya adalah apa yang hendak dicapai oleh program atau kebijakan, baik yang berwujud maupun tidak, jangka pendek menengah atau panjang. Kejelasan dan sasaran kebijakan harus dapat dilihat secara spesifik sehingga di akhir program dapat diketahui keberhasilan atau kegagalan dari kebijakan atau program yang dijalankan.
- b. Kinerja kebijakan merupakan penilaian terhadap pencapaian standar dan sasaran kebijakan yang telah ditetapkan di awal
- c. Sumber Daya menunjukkan kepada seberapa besar dukungan finansial dan sumber daya manusia untuk melaksanakan program atau kebijakan. Hal sulit yang terjadi adalah berapa nilai sumber daya (baik financial maupun manusia) untuk menhasilkan kebijakan dengan kinerja yang baik. Evaluasi program seharusnya dapat menjelaskan nilai yang efisien.
- d. Komunikasi antara badan pelaksana, menunjuk kepada mekanisme prosedur yang dicanangkan untuk mencapai sasaran dan tujuan program. Komunikasi ini harus ditetapkan sebagai acuan, misalnya seberapa sering rapat rutin akan diadakan, tempat dan waktu. Komunikasi antar organisasi juga menunjuk adanya tuntutan saling dukung antar institusi yang berkaitan dengan program.
- e. Karakteristik badan pelaksana menunjuk seberapa besar daya dukung struktur organisasi, nilai-nilai yang berkembang, hubungan dan komunikasi yang terjadi di internal birokrasi.
- f. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik, menunjukkan bahwa lingkungan dalam ranah implementasi dapat mempengaruhi kesuksesan implementasi kebijakan itu sendiri.
- g. Sikap pelaksana, menunjukkan bahwa sikap pelaksana menjadi variable penting dalam implementasi kebijakan. Seberapa demokratis, antusias dan responsif terhadap kelompok sasaran dan lingkungan beberapa yang dapat ditunjuk sebagai bagian dari sikap pelaksana ini.

Model implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh George C. Edward III (dalam Winarno, 2002), bahwa ada empat aspek yang berperan penting dalam pencapaian keberhasilan implementasi, yakni aspek tersebut adalah komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi.

- 1. Komunikasi, yaitu menunjuk pada setiap kebijakan akan dapat dilaksanakan baik jika terjadi komunikasi efektif antara pelaksana program dengan para kelompok sasaran (*target groups*). Tujuan dan sasaran dari program kebijakan dapat disosialisasikan secara baik sehingga dapat menghindari adanya distorsi atas kebijakan dan program. Ini menjadi penting karena semakin tinggi pengetahuan kelompok sasaran atas program, maka akan mengurangi tingkat penolakan dan kekeliruan dalam mengaplikasikan program dan kebijakan dalam ranah yang sesungguhnya.
- 2. Sumber daya, yaitu menunjuk setiap kebijakan harus didukung oleh sumber daya yang memadai, baik sumber daya manusia maupun sumber daya finansial. Sumber daya manusia adalah kecukupan baik kualitas maupun kuantitas implementator yang dapat melengkapi seluruh kelompok sasaran. Sumber daya finansial adalah kecukupan modal investasi atas sebuah program/kebijakan. Keduanya harus diperhatikan dalam implementasi program/kebijakan pemerintah. Sebab tanpa kehandalan implementor, kebijakan menjadi kurang enerjik dan berjalan lambat dan seadanya. Sedangkan sumber daya finansial menjamin keberlangsungan program/kebijakan. Tanpa danya dukungan finansial yang memadai, program tidak dapat berjalan efektif dan cepat dalam mencapai tujuan dan sasaran.

3. Disposisi, yaitu menunjuk pada karakteristik yang menempel erat pada implementor kebijakan/program. Karakter yang penting oleh implementor adalah kejujuran, komitmen dan demokratis. Implementor yang memiliki komitmen dan kejujuran yang tinggi akan senantiasa bertahan diantara hambatan yang ditemui dalam program atau kebijakan. Kejujuran mengarahkan implementor untuk tetap berada dalam arah program yang telah digariskan dalam Guideline program. Komitmen dan kejujurannya membawanya semakin antusias dalam melaksanakan tahap-tahap program secara konsisten. Sikap yang demokratis akan meningkatkan kesan baik implementor kebijakan dihadapan anggota kelompok sasaran. Sikap ini akan menurunkan resistensi dari masyarakat dan menumbuhkan rasa percaya dan kepedulian kelompok sasaran terhadap implementor dan program/kebijakan.
4. Struktur birokrasi, menunjuk bahwa struktur birokrasi menjadi penting dalam implementasi kebijakan. Aspek struktur birokrasi ini mencakup dua hal penting, pertama adalah mekanisme, dan struktur organisasi pelaksana sendiri. Mekanisme implementasi program biasanya sudah ditetapkan dalam Standar Operating Procedur (SOP) yang dicantumkan dalam Guideline program/kebijakan. Standar Operasional Prosedur (SOP) yang baik mencantumkan kerangka kerja yang jelas, sistematis, tidak berbelit dan mudah dipahami oleh siapapun karena akan menjadi acuan dalam bekerjanya implementor. Sedangkan struktur organisasi pelaksana pun sejauh mungkin menghindari hal yang berbelit, panjang dan kompleks. Struktur organisasi pelaksana harus dapat menjamin adanya pengambilan keputusan atas kejadian luar biasa dalam program secara cepat. Dalam hal ini hanya dapat lahir jika struktur didesain secara ringkas dan fleksibel menghindari “virus weberian” yang kaku, terlalu hirarkis dan birokratis.

Keempat aspek diatas dalam model yang dibangun oleh Edward memiliki keterkaitan satu dengan yang lain dalam mencapai tujuan dan sasaran program/kebijakan. Semuanya saling bersinergi dalam mencapai tujuan dan satu variabel akan sangat mempengaruhi variabel yang lain.

Menurut Van Metter dan Van Horn (dalam Agustino, 2008) bahwa ada enam faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan :

1. Ukuran dan Tujuan Kebijakan.  
Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jika dan hanya jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistik dengan budaya sosial yang ada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran kebijakan atau tujuan kebijakan terlalu ideal untuk dilaksanakan pada level warga, maka agak sulit merealisasikan kebijakan publik pada level yang dikatakan berhasil
2. Sumber Daya  
Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi.
3. Karakteristik Agen Pelaksana  
Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat dalam implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya. Selain itu cakupan atau luas wilayah implementasi kebijakan juga perlu diperhitungkan manakala hendak menentukan agen pelaksana. Semakin luas cakupan implementasi kebijakan, maka seharusnya semakin besar pula agen yang dilibatkan
4. Sikap/Kecendrungan (*disposition*) para pelaksana  
Sikap penerimaan atau penolakan dari pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh

karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan).

#### 5. Komunikasi Antar Organisasi dan Aktivitas Pelaksana

Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik. Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi dan begitu pula sebaliknya).

#### 6. Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik.

Hal terakhir yang juga perlu diperhatikan guna menilai kinerja implementasi kebijakan adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Karena itu lingkungan ekonomi, sosial, dan politik yang kondusif juga perlu diperhatikan dalam proses implementasi kebijakan).

Ripley dan Franklin (1986) dalam bukunya yang berjudul *Policy Implementation and Bureaucracy* (Birokrasi dan Implementasi Kebijakan) menyatakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan atau program dapat ditujukan dari tiga faktor yaitu :

1. Perspektif kepatuhan yang mengukur implementasi dari kepatuhan *street level bureaucrats* terhadap atasan mereka
2. Keberhasilan implementasi diukur dari kelancaran rutinitas dan tiadanya persoalan
3. Implementasi yang berhasil mengarah kepada kinerja yang memuaskan semua pihak terutama kelompok penerima manfaat yang diharapkan

Implementasi atau penerapan kebijakan menjad hal penting setelah kebijakan telah dibuat. Menurut Van Metter dan Van Horn (dalam Fadillah, 2001), mengatakan bahwa implementasi kebijakan adalah : "Pelaksanaan dan pengendalian arah tindakan kebijakan sampai tercapainya hasil kebijakan". Kemudian merumuskan proses implementasi kebijakan merupakan suatu keseluruhan tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu, dan kelompok-kelompok pemerintah dan swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan dan sasaran, yang menjadi prioritas dalam keputusan kebijakan.

G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli (dalam Subarsono, 2005). mengemukakan bahwa terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan program-program pemerintah yang bersifat desentralistik. Faktor-faktor tersebut adalah:

1. Kondisi lingkungan : Lingkungan sangat mempengaruhi implementasi kebijakan, lingkungan tersebut mencakup lingkungan sosio cultural serta keterlibatan penerima program
2. Hubungan antar organisasi : Implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Untuk itu diperlukan koordinasi dan kerjasama antar instansi bagi keberhasilan suatu program).
3. Sumberdaya organisasi untuk implementasi program : Implementasi kebijakan perlu disukung sumberdaya, baik sumberdaya manusia maupun sumberdaya non-manusia
4. Karakteristik dan kemampuan agen pelaksana : Maksudnya adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi dimana semua itu akan mempengaruhi implementasi suatu program

Di kelurahan tondo dan mamboro juga mengalami permasalahan yang sama, dimana banyaknya hewan yang berkeliaran menyebabkan terganggunya aktivitas masyarakat dalam berlalu lintas serta menjadi momok menakutkan bagi masyarakat karena dapat menyebabkan kecelakaan lalu lintas..

## METODE

Dasar penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yaitu kualitatif. Menurut Moleong (2011), penelitian kualitatif merupakan penelitian yang bertujuan untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek yang akan diteliti dengan cara deskripsi dalam bentuk kata serta bahasa pada suatu konteks khusus dengan menggunakan berbagai metode alamiah. Penelitian kualitatif sendiri merupakan

penelitian naturalistik, dikarenakan sifat data yang dikumpulkan bercorak kualitatif serta situasi lapangan penelitian bersifat natural dan apa adanya (Nasution, 2003)

Untuk memperoleh data yang dibutuhkan dalam kaitan penelitian ini, penulis menggunakan cara atau teknik pengumpulan data yaitu :

1. Observasi : Observasi merupakan teknik pengumpulan data dengan cara mengamati langsung dilapangan sesuai dengan objek yang diteliti.
2. Wawancara : Pedoman wawancara digunakan untuk mengingatkan interviewer mengenai aspek-aspek apa yang harus dibahas, juga menjadi daftar pengecek (check list) apakah aspek-aspek relevan tersebut telah dibahas atau ditanyakan. Dengan pedoman demikian interviewer harus memikirkan bagaimana pertanyaan tersebut akan dijabarkan secara kongkrit dalam kalimat Tanya, sekaligus menyesuaikan pertanyaan dengan konteks aktual saat wawancara berlangsung (Patton dalam Poerwandari, 1998).
3. Dokumentasi : Dinyatakan bahwa metode historis sering disebut dokumenter, karena sumber-sumbernya kebanyakan dipakai adalah sejenis dokumen. Metode dokumentasi adalah pengumpulan data atau catatan-catatan, laporan-laporan tertulis dari kejadian masa lalu.

Dalam penelitian kualitatif, analisis data dilakukan sejak awal penelitian dan selama proses penelitian di laksanakan data diperoleh kemudian dikumpulkan untuk diolah secara sistematis. Menurut Miles, Huberman dan Saldana (2014) bahwa dalam analisis data kualitatif terdapat alur kegiatan yang terjadi secara bersamaan. Aktifitas dalam analisis data yaitu : *Data Condensation, Data Display, Conclusion Drawing / verifications*.

1. Kondensasi data (*Data Condensation*). Kondensasi data merujuk pada proses memilih, menyederhanakan, mengabstrakkan atau mentransformasikan data yang mendekati keseluruhan bagian dari catatan-catatan lapangan secara tertulis, transkip wawancara, dokumen-dokumen, dan materi-materi empirik lainnya.
2. Penyajian data (*Data display*). Penyajian data adalah sebuah pengorganisasian, penyatuan dari informasi yang memungkinkan menyimpulkan data aksi. Penyajian data membantu dalam memahami apa yang terjadi dan untuk melakukan sesuatu, termasuk analisis yang lebih mendalam atau mengambil aksi berdasarkan pemahaman.
3. Penarikan kesimpulan (*Conclusions Drawing*). Kegiatan analisis ketiga yang penting adalah menarik kesimpulan dan verifikasi. Dari permulaan pengumpulan data, seorang penganalisis kualitatif mulai mencari arti benda-benda, mencatat keteraturan penjelasan, konfigurasi-konfigurasi yang mungkin, alur sebab-akibat, dan proposisi. Kesimpulan akhir mungkin tidak muncul sampai pengumpulan data berakhir, tergantung pada besarnya kumpulan-kumpulan catatan lapangan, pengkodeannya, penyimpanan, dan metode pencarian ulang yang digunakan, kecakapan peneliti.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Kelurahan Tondo merupakan bagian dari Kecamatan Mantikulore, dengan populasi penduduk yang padat, aktivitas ekonomi yang beragam (dari buruh, petani, pegawai hingga pedagang), serta letak sangat strategis di jalur penghubung Palu-Tawaeli. Tondo dikenal memiliki lahan-lahan kosong yang kerap dimanfaatkan warga untuk melepasliarkan sapi dan kambing. Berdasarkan hasil observasi, hampir setiap hari terlihat puluhan ternak berkeliaran, terutama pada jam-jam pagi dan sore. Fenomena ini sudah berlangsung bertahun-tahun dan sangat meresahkan pengguna jalan, terutama pengendara roda dua dan mahasiswa yang menuju perguruan tinggi di sekitar Tondo. Kondisi jalan utama yang sering dilewati ternak di Tondo menyebabkan beberapa kecelakaan, baik tunggal maupun melibatkan kendaraan lain. Data tahun 2024 menunjukkan setidaknya terdapat 31 kasus kecelakaan lalu lintas yang berkaitan langsung dengan keberadaan ternak, dua di antaranya berakibat fatal. Sosialisasi dan tindakan

penertiban sering kali kurang berkelanjutan; banyak warga mengaku tidak tahu detail aturan, atau menilai aparat kelurahan kurang tegas.

Berbeda dengan Tondo, Kelurahan Mamboro yang terletak di Kecamatan Palu Utara, memiliki karakteristik demografi yang tak kalah padat, namun didominasi kawasan pemukiman yang juga dekat dengan sentra perdagangan dan industri kecil-menengah. Jalan Trans Sulawesi membelah wilayah ini, menjadikan arus lalu lintas sangat padat dan intensif sepanjang hari. Permasalahan ternak berkeliaran di Mamboro lebih sering terjadi di ruas-ruas vital yang menjadi jalur utama warga bekerja dan berdagang. Wawancara dengan masyarakat menunjukkan kekhawatiran tinggi terhadap kecelakaan akibat ternak, terutama pada dini hari dan malam hari. Selama 2024, tercatat 18 kasus kecelakaan, termasuk kecelakaan tunggal dan tabrakan beruntun, yang disebabkan oleh sapi dan kambing menyeberang mendadak. Wilayah RW 5 dan RW 7 menjadi titik rawan utama, karena akses padang gembalaan dan kandang milik warga yang terlalu dekat dengan badan jalan. Pemerintah kelurahan dengan Satpol PP sesekali melakukan penertiban, namun pelaksanaannya kerap terkendala personil, logistik, serta penolakan dari kelompok peternak.

### 1. Permasalahan Ternak yang Berkeliaran

Di Kelurahan Tondo, permasalahan ternak yang berkeliaran di Jalan sehingga mengganggu masyarakat di sekitar disebabkan beberapa hal, antara lain :

- a. Kebiasaan turun temurun: Banyak warga Tondo memelihara sapi dan kambing secara semi-intensif. Penggembalaan lepas dipandang lebih murah dan praktis dibandingkan pembangunan kandang.
- b. Minim sarana kandang bagi ternak: Dukungan pemerintah belum maksimal dalam menyediakan fasilitas pengandangan yang terjangkau dan aman.
- c. Kesadaran hukum rendah: Masyarakat sering menganggap tanah kosong adalah ruang publik bebas sehingga melepas ternak masih dianggap lazim.
- d. Kurangnya sosialisasi berkesinambungan: Program penyuluhan gugur setelah razia, tidak ada follow-up dalam bentuk pembinaan atau insentif.

Sedangkan di Kelurahan Mamboro, terdapat perbedaan yang melandasi penyebaran ternak di jalan, antara lain :

- a. Kedekatan akses jalan utama dengan lahan gembala: Membuat ternak mudah keluar masuk jalan raya.
- b. Kurangnya pengawasan aparat dan sinergi antar lembaga: Petugas Satpol PP dan perangkat kelurahan mengeluhkan keterbatasan dana serta perlengkapan.
- c. Resistensi masyarakat pemilik ternak: Tak sedikit masyarakat yang menentang penertiban karena alasan ekonomi; sapi menjadi sumber penghasilan utama keluarga.
- d. Data ternak tidak akurat: Tidak ada basis data pasti mengenai jumlah dan pemilik ternak, sehingga pemantauan sulit dilakukan.

### 2. Implementasi Kebijakan Penertiban Ternak di Kelurahan Tondo dan Kelurahan Mamboro

#### 2.1 Kelurahan Tondo

Penertiban ternak di Tondo oleh aparat kelurahan bersama Satpol PP umumnya bersifat insidentil, seringkali hanya dilakukan usai terjadi kecelakaan lalu lintas atau atas laporan masyarakat. Sosialisasi terhadap Perda maupun Perwali sebenarnya sudah beberapa kali dilakukan melalui pertemuan RT/RW, pengumuman di masjid, dan penyuluhan oleh kelurahan. Namun, menurut hasil wawancara dengan warga dan perangkat kelurahan, tingkat kehadiran warga sangat rendah, dan cakupan penyuluhan tidak merata. Sebagian besar pemilik ternak bahkan tidak memahami, atau setidaknya tidak mengindahkan sanksi yang tertulis pada aturan penertiban.

Dalam pelaksanaan razia, petugas biasanya menangkap ternak yang berkeliaran, selanjutnya hewan tersebut dikandangkan sementara dan pemiliknya dikenai denda administratif untuk pengambilan ternak. Namun, tingkat pengambilan dan pembayaran denda relatif rendah.

Seringkali muncul konflik ketika pemilik ternak menuduh petugas bertindak sewenang-wenang, atau berdebat bahwa tanah tempat ternaknya ditemukan masih dalam wilayah milik masyarakat.

Permasalahan utama proses implementasi kebijakan penertiban ternak di Kelurahan Tondo disebabkan oleh beberapa hal, antara lain:

- a. Kurangnya Pengawasan BerkelaJutan: Jumlah personil Satpol PP maupun staf kelurahan sering tidak memadai, sehingga patroli dan penertiban tidak dapat berjalan rutin.
- b. Fasilitas Tidak Mendukung: Tempat penampungan ternak yang disediakan pemerintah sering tidak memadai atau terlalu jauh dari permukiman utama, akibatnya pemilik enggan mengandangkan ternaknya.
- c. Sosialisasi Kurang Intens: Tidak adanya program berkelanjutan untuk edukasi hukum dan bahaya kecelakaan akibat ternak berkeliaran. Beberapa inisiatif sosialisasi hanya dilakukan sebagai formalitas.
- d. Resistensi Sosial: Pemilik ternak kadang merasa diintimidasi, menganggap aturan tidak berpihak pada kepentingan ekonomi mereka, bahkan menolak membayar denda atau mengakui kepemilikan ternak yang ditangkap.

Menyikapi permasalahan tersebut, Pemerintah kelurahan Tondo bersama pihak perguruan tinggi, tokoh masyarakat, dan beberapa kelompok pemuda mulai mengenalkan sistem pelaporan berbasis aplikasi sederhana (WA group atau website pengaduan), serta mengusulkan pelabelan/tagging hewan ternak. Namun, upaya inovatif ini masih dalam tahap awal dan belum mampu menjadi penopang utama implementasi kebijakan. Selain itu, upaya membangun kandang kolektif juga masih terkendala oleh lokasi yang kurang strategis dan keterbatasan subsidi.

## 2.2 Kelurahan Mamboro

Di Mamboro, penertiban ternak lebih banyak dilakukan dalam pola tim kecil yang melibatkan unsur-unsur RW, tokoh agama, kelompok tani/peternak, dan Satpol PP. Pada prinsipnya, Pemerintah Kelurahan Mamboro memahami bahwa penegakan efektif memerlukan pendekatan humanis serta dialog dengan warga. Oleh karena itu, beberapa inovasi dikembangkan, misalnya sosialisasi door-to-door oleh kelompok PKK dan remaja masjid, pembentukan forum koordinasi pengawasan ternak setiap bulan, serta kampanye pemasangan portal sederhana (pembatas fisik) di jalan rawan. Sanksi administratif berupa denda bagi pemilik ternak yang hewannya berkeliaran diterapkan secara selektif, disertai upaya persuasif meminta komitmen tertulis dari pemilik. Namun pada praktiknya, sanksi ini sering mendapat penolakan, bahkan dianggap mengancam ekonomi rumah tangga. Hal ini diperparah oleh tidak adanya basis data ternak yang terintegrasi secara baik; seringkali petugas kesulitan mengidentifikasi pemilik asli ternak karena tidak semua hewan ditandai atau didaftarkan.

Permasalahan yang muncul di Kelurahan Mamboro yaitu kendala proses implementasi kebijakan penertiban ternak yang disebabkan oleh masalah teknis dan sosial.

- a. Keterbatasan Personil dan Sarana: Jumlah petugas terbatas dan penertiban hanya bisa dilakukan beberapa kali dalam sebulan atau ketika terjadi kecelakaan besar.
- b. Wilayah Luas dan Akses Gembala Dekat Jalan: Banyak lahan kosong dan kandang yang letaknya sangat dekat dengan jalan raya, sehingga hewan dengan mudah keluar masuk badan jalan tanpa pengawasan.
- c. Konflik Horizontal: Sejumlah warga menolak keras jika ternaknya diambil, bahkan terjadi gesekan antar kelompok masyarakat (misal, saling tuduh dalam kasus kecelakaan akibat ternak liar).
- d. Minimnya Incentif: Belum ada mekanisme incentif atau bantuan ekonomi secara signifikan bagi warga yang berkomitmen mengandangkan ternaknya.

Beberapa program inovatif telah diupayakan, seperti usulan barcode/tagging ternak, pos pantau komunitas, hingga pemberdayaan kader lokal untuk edukasi risiko kecelakaan. Namun,

seperti halnya di Tondo, implementasi kebijakan di Mamboro masih jauh dari efektif jika tidak disertai dengan sinergi lintas sektor, ketersediaan dana yang memadai, serta integrasi data berbasis digital.

### 3. Analisis Komparatif Proses Implementasi Kebijakan Penertiban Ternak di Kelurahan Tondo dan Kelurahan Mamboro

Secara umum, Mamboro relatif lebih unggul dalam mengimplementasikan aturan penertiban ternak berkat keterlibatan masyarakat dan inovasi pendataan. Namun di Tondo, lemahnya infrastruktur pendukung dan minimnya penegakan hukum menyebabkan permasalahan ternak berkeliaran sukar diatasi.

Faktor penghambat di kedua kelurahan antara lain: keterbatasan SDM, minimnya fasilitas kandang komunal, dan budaya menjaga ternak secara kolaboratif yang semakin berkurang. Ditambah lagi, penegakan sanksi administratif masih sangat lemah. Pada tataran kebijakan, sinergi lintas OPD belum maksimal, serta kurangnya pendanaan untuk pengadaan kandang maupun operasional patroli Satpol PP (Bappeda Kota Palu, 2023; Dinas Pertanian Palu, 2024).

Adapun upaya inovatif dan rekomendasi dari peneliti terhadap permasalahan penertiban ternak di Kelurahan Tondo dan Kelurahan Mamboro antara lain:

1. Penguatan Sosialisasi dan Penegakan Hukum : Perlu penguatan edukasi kepada masyarakat tentang bahaya ternak berkeliaran serta konsistensi penegakan hukum berupa denda dan pengambilalihan hewan oleh pemerintah.
2. Penyediaan Kandang Bagi ternak : Pemerintah kota bersama swasta seharusnya memfasilitasi pembangunan kandang komunal dengan subsidi operasional guna mendorong peternak menyimpan ternaknya.
3. Digitalisasi Data Ternak : Inovasi pendataan digital seperti di Mamboro agar diduplikasi di Tondo maupun kelurahan lain. Sistem pelacakan ternak berbasis QR code dapat diterapkan untuk memudahkan pengawasan dan identifikasi ternak.
4. Revitalisasi Budaya Lokal : Mendorong kembali budaya gotong royong dan tanggung jawab bersama di masyarakat untuk mengelola dan menjaga ternak..

## KESIMPULAN

Berdasarkan hasil analisis dan observasi di Kelurahan Tondo dan Kelurahan Mamboro, dapat disimpulkan bahwa permasalahan ternak berkeliaran di jalan raya merupakan isu yang kompleks dan menuntut penanganan multidimensi. Di Tondo, kebiasaan turun-temurun penggembalaan lepas didukung oleh kurangnya fasilitas kandang serta minimnya sosialisasi dan pengawasan menyebabkan ternak sering berkeliaran di jalan utama. Hal ini berimplikasi langsung pada tingginya angka kecelakaan lalu lintas yang melibatkan pengendara, khususnya mahasiswa dan masyarakat yang beraktivitas di wilayah tersebut. Implementasi kebijakan di Tondo selama ini cenderung insidentil dan belum mampu membentuk efek jera, mengingat rendahnya tingkat kehadiran dalam kegiatan sosialisasi dan resistensi pemilik ternak untuk mematuhi aturan.

Sementara itu, di Kelurahan Mamboro, meskipun permasalahan serupa juga terjadi akibat akses lahan gembala yang dekat dengan jalan utama dan keterbatasan perangkat pengawasan, pendekatan berbasis komunitas dan inovasi sosial terlihat lebih menonjol. Partisipasi aktif unsur RW, tokoh agama, serta pemanfaatan forum koordinasi dan edukasi door-to-door terbukti menjadi strategi yang relatif efektif, meski tantangan seperti kendala data kepemilikan ternak, resistensi masyarakat, keterbatasan personil, dan tidak memadainya fasilitas kandang masih menjadi hambatan utama. Upaya inovatif berupa pendataan digital dan tag ternak telah mulai diterapkan, namun pelaksanaan di lapangan masih belum konsisten dan memerlukan sinergi lintas sektor yang lebih baik.

Secara komparatif, Mamboro dapat dikatakan sedikit lebih maju dalam hal keterlibatan masyarakat dan inovasi kebijakan, namun baik Tondo maupun Mamboro masih menghadapi problem

mendasar seperti lemahnya infrastruktur pendukung, penegakan hukum yang belum maksimal, serta kurangnya pendanaan khususnya untuk operasional penertiban dan pengadaan kandang komunal. Untuk mengatasi permasalahan ini, sangat direkomendasikan adanya penguatan edukasi dan sosialisasi, penegakan hukum yang konsisten tanpa mengabaikan aspek humanis, penyediaan fasilitas kandang secara kolektif, serta digitalisasi sistem pendataan ternak. Selain itu, revitalisasi nilai budaya gotong royong di masyarakat diperlukan agar pengelolaan ternak tidak lagi menjadi beban individu melainkan upaya bersama, demi menciptakan lingkungan yang lebih tertib, aman, dan sejahtera bagi seluruh warga.

## DAFTAR PUSTAKA

- Agustino, L. (2008). *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta
- Dunn, W. N. (2003). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta : Gajah Mada University
- Indiahono, D. (2009). *Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analysis*. Yogyakarta: Gava Media
- Moleong, L. J. (2011). *Metodologi Penelitian Kualitatif* Edisi Revisi. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- Nasution. (2003). *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*. Bandung: Tarsito
- Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 6 Tahun 2012 Tentang Penertiban Ternak
- Peraturan Walikota Palu Nomor 22 Tahun 2024 Tentang Perubahan atas Peraturan Wali Kota Nomor 17 Tahun 2013 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 6 Tahun 2012
- Ripley, R. B., & Franklin, G. A. (1986). *Policy Implementation and Bureaucracy*. Chicago: Dorsey Press.
- Salam, Muh & Andilala. (2025). Masyarakat Buol diimbau tidak lepasliarkan ternak di jalan raya. <https://sulteng.antaranews.com/berita/344281/masyarakat-buol-diimbau-tidak-lepasliarkan-ternak-di-jalan-ray#:~:text=%22Berdasarkan%20data%20sepanjang%20tahun%202024,ternak%20mereka%20ke%20jalan%20raya>
- Subarsono, A. G. (2005). *Analisis Kebijakan Publik Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sutriyanto, E. (2021). Ternak Sapi Berkeliaran Ganggu Arus Lalu Lintas di Kota Palu. <https://www.tribunnews.com/regional/2021/03/03/ternak-sapi-berkeliaran-ganggu-arus-lalu-lintas-di-kota-palu>
- Winarno, B. (2002). *Kebijakan Publik, Teori dan Proses*. Yogyakarta: Media Presindo