

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pandemi hewan penyakit menular menjadi salah satu masalah serius yang terjadi di ranah kesehatan hewan. Pandemi hewan penyakit menular ini terjadi di hampir mencakup seluruh area hewan, seperti penyakit Zoonosis. Penyakit Zoonosis ini merupakan infeksi yang menyebar antara manusia dan hewan (World Health Organization, 2020). Hal ini juga terjadi pada area peternakan yang di mana merupakan bagian dari hewan konsumsi manusia. Kemungkinan penularan dari hewan ke manusia maupun sebaliknya menimbulkan kekhawatiran besar pandemi hewan penyakit menular (Gorman, 2021).

Salah satu penyakit hewan menular yang kembali menyebar di area peternakan adalah Penyakit Mulut dan Kuku (PMK). Penyakit Mulut dan Kuku (PMK) ini merupakan penyakit hewan lintas batas terpenting yang mempengaruhi spesies ternak dan satwa liar di seluruh dunia (González Gordon dkk., 2022). Penyakit mulut dan kuku merupakan salah satu penyakit yang bersifat merugikan dan berdampak negatif bagi ekonomi dan produktivitas ternak (Riskiatul Rohma dkk., 2022).

Selaras dengan pernyataan Direktur Kesehatan Hewan Direktorat Jenderal Peternakan dan Kesehatan Hewan Kementerian Pertanian, Nuryani Zainuddin, potensi kerugian ekonomi dari penyakit menular PMK ditaksir mencapai Rp9,9 triliun per tahun. Selanjutnya, dikutip dari Antara News, produktivitas ternak pun menurun dengan adanya kematian mendadak pada hewan ternak (sering terjadi pada anak ternak), keguguran, produksi susu menurun yakni bisa mencapai 80 persen, tingkat kesuburan menurun, penurunan berat badan, hambatan perdagangan, dan hambatan ekspor. Hal ini menunjukkan bahwa penyakit ternak yang sangat menular memiliki potensi dampak yang signifikan, tidak hanya pada industri peternakan tetapi juga ekonomi yang lebih luas dan masyarakat (Auty dkk., 2019).

Didukung oleh data milik Kementerian Pertanian RI (Kementan) melalui laman siaga PMK¹, per tanggal 9 Mei 2024 menyebutkan bahwa kasus aktif Penyakit Mulut dan Kaki (PMK) tercatat di 19 kasus aktif di provinsi (8 provinsi dinyatakan *zero case reported*), 141 kasus aktif di kabupaten/kota (181 kabupaten/kota dinyatakan *zero case reported*), 870 kasus aktif di kecamatan (2.028 kecamatan dinyatakan *zero case reported*), 2.607 kasus aktif di desa (12.762 desa dinyatakan *zero case reported*). Data vaksinasi telah mencapai 28.504.780 dosis, sementara itu data terakhir ternak yang sakit/terpapar PMK mencapai 620.562 ekor, yang dinyatakan sembuh 570.856 ekor, dipotong bersyarat 14.659 ekor, dan mati 11.837 ekor. Berdasarkan data tersebut, 3,4% dari populasi hewan ternak telah terpapar PMK. Hal ini menunjukkan bahwa terdapat risiko persebaran tinggi yang diantisipasi melalui angka vaksinasi. Mengutip dari laman resmi Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB), pemerintah mengambil langkah strategis dalam pencegahan serta penanganan PMK salah satunya melalui vaksinasi.

Langkah pemerintah ini dianggap hanya memiliki fokus pada hal-hal yang bersifat teknis. Hal ini berbanding terbalik dengan pandemi penyakit menular lainnya, contohnya adalah Flu Burung. Pemerintah memiliki strategi komunikasi dengan adanya pedoman penanggulangan penyakit. Contoh lainnya, pandemi Covid-19 pun memiliki pedoman pengendalian dan penanggulangan penyakit.

Perbedaan ini mencolok sebab pandemi penyakit hewan menular PMK tidak memiliki strategi komunikasi serta pedoman pencegahan dan penanggulangan. Hal ini berdampak terhadap masyarakat yang sering kali menganggap tindakan mitigasi tidak diperlukan dan menganggap perubahan dalam rekomendasi sebagai bentuk ketidakmampuan dalam menangani tanpa ada model mental yang mencerminkan bahaya situasi pandemi penyakit hewan menular PMK ini (Albarracin dkk., 2024).

¹ <https://siagapmk.crisis-center.id/index.php>

Selanjutnya, hal teknis dalam penanganan penyakit menular PMK juga memiliki hambatan dalam pelaksanaannya, salah satunya penolakan vaksinasi. Dilansir dari laman Medcom.id, penolakan vaksin disebabkan oleh minimnya informasi mengenai vaksinasi serta rendahnya pengetahuan peternak mengenai vaksinasi. Selain itu, mengutip dari laman Kompas, Dinas Pertanian dan Pertahanan Lumajang menyebutkan penolakan disebabkan oleh adanya efek samping terhadap hewan ternak setelah penyuntikan vaksin.

Selaras dengan hasil observasi peneliti, salah satu provinsi yakni Sulawesi Selatan menolak sebab setelah penyuntikan vaksin PMK munculnya penyakit yang tidak diinginkan oleh peternak. Hal ini didukung dengan hasil observasi peneliti di mana persebaran PMK yang masif tidak barengi dengan kapasitas sumber daya manusia di daerah.

Tidak hanya itu, cakupan vaksinasi yang rendah juga disebabkan distribusi yang belum baik. Dalam hal ini, komunikasi berperan aktif dalam persebaran informasi sebagai solusi dari rendahnya angka vaksinasi. Komunikasi yang efektif sangat penting dalam memberikan informasi yang akurat dan tidak bias tentang kesehatan ternak dan penting bagi semua sektor peternakan untuk berkontribusi pada proses pengambilan keputusan (Hernández-Jover dkk., 2012).

Berdasarkan pra-penelitian yang dilakukan oleh peneliti, tantangan lain dalam hal ini juga adanya keterbatasan kerja sama pemangku kepentingan dengan pemerintah. *“Masalah utamanya pemerintah belum maksimal; programnya bentuk support yang sudah dilakukan oleh pemerintah dan mitra pemerintah; pemerintah belum selesai karena ada beberapa faktor (MoM AIHSP, 2023)”*

Peran komunikasi sangat penting serta diperlukan, terutama dalam penyakit menular. Komunikasi penyakit menular merupakan jenis komunikasi risiko darurat yang sangat penting untuk kesehatan, keselamatan masyarakat, industri pertanian, dan ekonomi (Oh dkk., 2021). Namun nyatanya peran komunikasi belum dilihat sebagai solusi dalam penanganan pandemi hewan PMK. Hal ini berbanding terbalik dengan

pentingnya komunikasi pada unggas. Komunikasi dalam penanganan penyakit hewan menular unggas memperlihatkan pentingnya peran komunikasi unggas ditunjukkan dengan adanya strategi kesiapsiagaan nasional dalam menghadapi pandemi influenza (Jayawinangun dkk., 2020). Strategi ini didukung dengan adanya komunikasi, informasi, dan edukasi (komunikasi risiko) dalam penanganan pandemi influenza.

Selain itu, pencegahan dan penanggulangan pandemi hewan penyakit menular PMK juga masih menghadapi tantangan dalam implementasinya, terutama terkait dengan partisipasi aktif dari para pemangku kepentingan. Partisipasi aktif ini, pemerintah yang menjadi pemangku kepentingan utama kerap kali tidak melibatkan pemangku kepentingan lainnya sehingga terjadi perbedaan pandangan dengan pemangku kepentingan terkait. Partisipasi aktif dimulai dari perancangan, implementasi, hingga evaluasi. Berdasarkan laman Forest Digest, perwakilan dari Perhimpunan Dokter Hewan Indonesia, (PDHI) Munawaroh, mengaku tidak dilibatkan dalam penanganan dan penanggulangan PMK.

Di sisi lain, PDHI mengaku telah memiliki pedoman dalam pencegahan dan penanggulangan penyakit hewan menular PMK. Hal ini menunjukkan bahwa sering kali pemangku kepentingan kurang terlibat dalam proses perancangan kebijakan sehingga mempengaruhi implementasi kebijakan (Ogweng dkk., 2020). Dengan demikian, pentingnya partisipasi aktif ini telah dikembangkan melalui kerangka komunikasi mengenai agrikultur yang meliputi peternakan dan dikembangkan pada tahun 1990-an menyatakan bahwa terdapat kebutuhan pemangku kepentingan dalam proses di seluruh tingkatan. (Hayes dkk., 2021).

Interaksi dan kemitraan yang erat di antara para pemangku kepentingan telah ditemukan memiliki peluang lebih besar untuk menghasilkan solusi yang inovatif dan berkelanjutan (Hayes dkk., 2021). Berdasarkan hasil observasi peneliti dalam pra-penelitian juga menunjukkan bahwa pembuatan rekomendasi dalam implementasi penanganan pandemi hewan PMK memiliki tantangan yakni keterbatasan

kewenangan, terutama dalam ranah komunikasi. Hal ini ditunjukkan dengan adanya perbedaan Susunan Organisasi Tata Kerja (SOTK), di mana tidak semua dinas yang berkaitan dengan kesehatan hewan memiliki praktisi hubungan masyarakat.

“Tidak punya KIE; cetak birunya tidak ada; tugas kita bagaimana agar cetak birunya berjalan? Siapa yang akan menjalankan jika tidak ada anggaran atau SOTK (MoM AIHSP, 2023)”. “Kan secara SOTK itu berbeda beda tiap provinsi dan kabupaten, yang harus dipahami manajemen komunikasi publiknya harus paham, seperti modelnya yang sudah dilakukan (MoM AIHSP, 2023)”. “Ditingkat daerah, SOP nya kemungkinan besar belum ada. SOP nya berbeda beda karena masih baru bahkan bisa tidak ada. Tidak sinkron karena tidak ada sosialisasi dan tidak ada SDM, stakeholdernya bisa ke Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan ke PT juga. Programnya bisa dengan rapat/FGD, bisa juga studi banding. (MoM AIHSP, 2023)”.

Peran komunikasi juga belum maksimal dalam pelaksanaannya yang disebabkan juga oleh koordinasi yang tidak efektif pada para pemangku kepentingan. Kurangnya jaringan komunikasi yang memadai antara peternak dan pemangku kepentingan industri dan pemerintah juga telah diidentifikasi sebagai masalah utama (Hayes dkk., 2017). Tidak hanya itu, penyebab dari minimnya koordinasi karena pemangku kepentingan tidak diikutsertakan saat ada isu atau masalah yang terjadi. Selaras dengan hasil pra-penelitian, veteriner menyebutkan bahwa veteriner merupakan otoritas yang tidak memiliki otoritas dalam hal pencegahan dan penanganan PMK. *“Otoritas veteriner yang tidak memiliki otoritas, dan kesehatan manusia pun tidak memiliki otoritas (MoM AIHSP, 2023)”*.

Selain itu, pesan dan saluran komunikasi menjadi tantangan yang penting untuk diselesaikan. Sebagaimana yang telah dipaparkan di atas, pesan yang tidak sampai sepenuhnya kepada peternak yang menjadi salah satu hambatan yang terjadi. Hal ini berkaitan dengan pesan yang dikonstruksi serta pemilihan saluran komunikasi yang kiranya kurang tepat. Keberhasilan komunikasi dapat ditentukan oleh pesan maupun distribusinya

(Manyweathers dkk., 2020). Di mana respons yang efektif terhadap pandemi penyakit hewan, terutama peternakan membutuhkan pesan yang dirancang dan disampaikan dengan tepat (Nwafor dan Nwafor, 2022). Tidak hanya berkaitan dengan pengetahuan peternak, hal ini juga berdampak pada angka paparan wabah.

Selanjutnya, saluran komunikasi yang tepat harus dipilih sehubungan dengan kompleksitas pesan untuk memastikan transmisi berhasil (Erjavec dkk., 2021). Tidak semua saluran komunikasi memiliki manfaat yang sama dalam mencapai tujuan yang sama. Saluran komunikasi dapat dipilih bergantung situasi komunikasi yang berdasarkan dengan pengirim, penerima, dan pesan. Peran yang berbeda dimainkan oleh saluran yang berbeda dalam menyebarkan informasi peternakan (Kigatiira dkk., 2018).

Seperti contoh studi tentang penggunaan saluran komunikasi oleh petani dalam beberapa tahun terakhir berasal dari negara-negara yang kurang berkembang dan menunjukkan bahwa radio telah muncul sebagai media yang paling banyak digunakan dan penting yang diandalkan petani untuk menerima informasi pertanian karena aksesibilitasnya yang baik (Adolwa dkk., 2018). Berbeda dengan peternak di Indonesia hanya 3% yang menggunakan gawai berdasarkan hasil pra-penelitian.

Nyatanya, belum terlihat tercapainya keberhasilan komunikasi dalam penanganan pandemi hewan menular di lapangan. Hal ini juga selaras dengan terusnya bertambah angka hewan ternak yang terpapar aktif penyakit hewan menular PMK dalam skala nasional serta angka vaksinasi yang belum mencapai target sepenuhnya.

Pemangku kepentingan yang tidak dikelola dengan baik berkaitan erat dengan berbagai aspek yang terdapat di penyakit menular. Melalui pemetaan pemangku kepentingan, peran serta tanggung jawab yang belum terlaksana dengan baik dan optimal diharapkan dapat membantu dalam pencegahan dan penanganan PMK. Melalui interaksi rutin antar pemangku kepentingan memiliki potensi untuk memfasilitasi komunikasi serta meningkatkan aliran informasi mengenai penyakit hewan menular (Hayes

dkk., 2021). Tidak hanya komunikasi, kebijakan publik juga dapat dibantu dengan adanya keterlibatan pemangku kepentingan lainnya.

Salah satu penelitian terdahulu yang berjudul “Stakeholder mapping in animal health surveillance: A comparative assessment of networks in intensive dairy cattle and extensive sheep production in Australia” merupakan salah satu penelitian yang relevan dengan judul ini. Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat kompleksitas jaringan yang terlibat dalam pengawasan kesehatan hewan serta bagaimana interaksi dan hubungan antar pemangku kepentingan dapat memiliki pengaruh yang kuat terhadap efektivitas sistem pengawasan kesehatan hewan.

Peneliti memfokuskan bagaimana keterlibatan pemangku kepentingan dalam strategi komunikasi yang dilakukan dalam penanganan pandemi hewan. Terdapat beberapa alasan mengapa peneliti tertarik untuk meneliti topik ini. *Pertama*, minimnya referensi serta riset mengenai pemetaan pemangku kepentingan dan strategi komunikasi dalam penanganan pandemi hewan, khususnya PMK.

Kedua, riset-riset komunikasi yang telah dilakukan sebelumnya cenderung dilakukan pada ranah pertanian, pengawasan kesehatan hewan, serta lingkungan, sedangkan pada ranah peternakan tidak banyak dilakukan.

Pada *State of Art* ini, peneliti mengambil beberapa penelitian sebelumnya yang peneliti jadikan sebagai panduan penulisan penelitian yang menjadi pedoman dan perbandingan dalam melakukan penelitian ini. *State of Art* ini peneliti sudah menyediakan beberapa jurnal yang menjadi acuan penelitian.

Penelitian pertama, dengan judul “Use of stakeholder analysis to inform risk communication and extension strategies for improved biosecurity amongst small-scale pig producers” dari Preventive Veterinary Medicine yang diteliti oleh M. Hernández Jover, dkk., pada tahun 2012. Penelitian ini menekankan kepada konteks pengaruh pemerintah dan keterlibatan aktif publik pada risiko biosekuriti.

Penelitian kedua, dengan judul “Using farmer observations for animal health syndromic surveillance: Participation and performance of an

online enhanced passive surveillance system” dari Preventive Veterinary Medicine oleh Caitlin Pfeiffer, dkk., pada tahun 2021. Penelitian bertujuan mengembangkan kerangka ekstensi untuk meningkatkan keterlibatan produsen dengan industri dan kepatuhan mereka terhadap standar dan undang-undang biosekuriti di Australia.

Penelitian ketiga, dengan judul “Stakeholder mapping in animal health surveillance: A comparative assessment of networks in intensive dairy cattle and extensive sheep production in Australia” dari Preventive Veterinary Medicine yang diteliti oleh Lynne Hayes, dkk., pada tahun 2021. Pada penelitian tersebut menunjukkan jaringan yang kompleks dan sistem yang kadang-kadang dibatasi oleh hambatan kelembagaan dan individu seperti komunikasi antara dan di dalam pemangku kepentingan, serta ketidakpastian tentang konsekuensi pelaporan penyakit darurat yang dicurigai.

Penelitian keempat, dengan judul “A framework to implement Stakeholder participation in environmental projects” dari Journal of Environmental Management yang diteliti oleh Vincent Luyet, dkk., pada tahun 2012. Penelitian ini menemukan bahwa pentingnya identifikasi tidak hanya pada pemangku kepentingan saat ini, tetapi juga pada pemangku kepentingan potensial.

Penelitian kelima, dengan judul “Integrated Approach to Facilitate Stakeholder Participation in the Control of Endemic Diseases of Livestock: The Case of Peste Des Petits Ruminants in Mali” dari yang diteliti oleh Michael Mainack, dkk., pada tahun 2019. Penelitian ini menunjukkan bahwa pelibatan pemangku kepentingan dalam proses vaksinasi melalui masyarakat adat yang difasilitasi berhasil mendorong partisipasi petani terhadap vaksinasi.

Perbandingan antara kelima penelitian yang sudah dilakukan sebelumnya belum memiliki fokus utama dalam ranah Ilmu Komunikasi, terutama dalam analisis pemangku kepentingan. Kebaruan penelitian ini akan mencari bagaimana strategi komunikasi pemetaan pemangku kepentingan dalam penanganan pandemi hewan. Pada penelitian ini,

peneliti menggunakan disiplin ilmu, yakni Ilmu Komunikasi. Dengan ini, diharapkan peneliti menemukan bagaimana analisis pemangku kepentingan dan strategi komunikasi dalam penanganan pandemi hewan.

Maka dari itu, perlu pendekatan komunikasi dalam hal penanganan pandemi hewan penyakit menular PMK melalui pemetaan pemangku kepentingan harus dilakukan guna memberikan rekomendasi strategi komunikasi serta kebijakan yang kiranya sesuai dengan keadaan pandemi hewan. Dengan menggunakan analisis pemangku kepentingan, dapat melihat pesan, saluran, serta penerima pesan yang tepat dalam penanganan pandemi hewan penyakit menular PMK. Selain itu, memberikan rekomendasi perencanaan program yang tepat, objektif yang tercapai, dan *measureable*.

Teori yang dijadikan sebagai panduan dalam penelitian ini adalah Teori *Stakeholder* dan Teori *Social and Behaviour Change Communication* (SBCC). Teori *Stakeholder* digunakan untuk menelaah analisis pemangku kepentingan yang melalui tahapan identifikasi pemangku kepentingan, kategorisasi pemangku kepentingan, dan pemetaan pemangku kepentingan.

Teori *Social and Behaviour Change Communication* dengan menggunakan tahapan pemetaan pemangku kepentingan yang meliputi identifikasi, analisis, pemetaan, serta penentuan prioritas pemangku kepentingan dan Teori *Social and Behaviour Change Communication* (SBCC) digunakan untuk pembuatan strategi komunikasi yang menangani isu-isu berdampak langsung atau tidak langsung pada masyarakat dan memerlukan perubahan perilaku pada tingkat individu, masyarakat, nasional, dan internasional (White dan Muturi, 2023).

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka peneliti mengajukan “Strategi Komunikasi Analisis Pemangku Kepentingan Dalam Penanganan Pandemi Hewan (Studi Kasus Kampanye Penanganan Penyakit Kuku dan

Mulut Kerjasama Australia Indonesia Health Security Partnership Dan Kementerian Pertanian RI)” dengan pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana analisis pemangku kepentingan dalam penanganan pandemi hewan PMK?
2. Bagaimana strategi komunikasi yang dapat dibuat berdasarkan analisis pemangku kepentingan dalam penanganan pandemi hewan PMK?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini sebagai berikut:

1. Mengetahui analisis pemangku kepentingan dalam penanganan pandemi hewan PMK
2. Membuat strategi komunikasi dalam penanganan pandemi hewan PMK

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

- Manfaat Teoritis

Penelitian ini dapat memberikan gambaran teoritis yang berfokus pada analisis pemangku kepentingan dan strategi komunikasi dalam penanganan pandemi hewan. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi tambahan dalam Ilmu Komunikasi untuk membantu peneliti lainnya di masa yang akan datang, khususnya dalam ranah hubungan masyarakat yang membahas mengenai analisis pemangku kepentingan dan strategi komunikasi.

- Manfaat Kebijakan

Penelitian ini dapat menyokong pengetahuan, penelitian, dan perkembangan sebagai rekomendasi kebijakan pada pemangku kepentingan terkait, khususnya dalam penanganan pandemi hewan.

- Manfaat Praktik

- a. Bagi Akademis

Dengan adanya penelitian ini diharapkan bisa menambah wawasan pada semua bidang ilmu, khususnya bidang Ilmu Komunikasi pada mahasiswa Ilmu Komunikasi UPI.

b. Bagi Responden

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi para civitas akademika dalam mengetahui analisis pemangku kepentingan dan strategi komunikasi dalam penanganan pandemi hewan.

c. Bagi Peneliti

Peneliti berharap dapat menambah wawasan baru mengenai analisis pemangku kepentingan dan strategi komunikasi dalam penanganan pandemi hewan.

d. Bagi Masyarakat

Dengan adanya penelitian ini, peneliti berharap agar masyarakat dapat mengetahui analisis pemangku kepentingan dan strategi komunikasi dalam penanganan pandemi hewan.

1.5 Sistematika Penulisan

Penjelasan sistematika dan struktur organisasi skripsi terdiri atas tiga bagian sebagai berikut.

BAB I : Pendahuluan. Bab ini menjelaskan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan struktur organisasi skripsi.

BAB II : Kajian Pustaka. Bab ini menguraikan berbagai kajian atau data yang berkaitan dengan fokus pembahasan, seperti teori-teori yang mendukung penelitian, kerangka pemikiran, serta penelitian terdahulu.

BAB III : Metode Penelitian. Bab ini menjabarkan metode penelitian, teknik pengumpulan data, dan tahapan penelitian yang dipakai dalam penelitian mengenai strategi komunikasi pemetaan pemangku kepentingan dalam penanganan pandemi hewan.

BAB IV : Temuan dan Pembahasan. Bab ini menguraikan temuan penelitian yang didasari hasil pengumpulan data dan analisis data yang peneliti bahas untuk menjawab rumusan masalah.

BAB V : Simpulan dan Saran. Bab ini membahas mengenai tafsiran serta pemaknaan hasil analisis yang telah dilakukan sebelumnya dan memberikan saran/rekomendasi yang dimanfaatkan dari hasil penelitian.