

BAB II LANDASAN TEORI

A. Teori Menurut George C. Edwards III

Pendekatan yang digunakan dalam menganalisis implementasi kebijakan tentang konservasi energi adalah teori yang dikemukakan oleh George C. Edwards III. Dimana implementasi dapat dimulai dari kondisi abstrak dan sebuah pertanyaan tentang apakah syarat agar implementasi kebijakan dapat berhasil, menurut George C. Edwards III ada empat variabel dalam kebijakan publik yaitu Komunikasi (*Communications*), Sumber Daya (*resources*), sikap (*dispositions* atau *attitudes*) dan struktur birokrasi (*bureaucratic structure*).³⁶

Ke empat faktor di atas harus dilaksanakan secara simultan karena antara satu dengan yang lainnya memiliki hubungan yang erat. Tujuan kita adalah meningkatkan pemahaman tentang implementasi kebijakan. Penyederhanaan pengertian dengan cara membreakdown (diturunkan) melalui eksplanasi implementasi kedalam komponen prinsip. Implementasi kebijakan adalah suatu proses dinamik yang mana meliputi interaksi banyak faktor. Sub kategori dari faktor-faktor mendasar ditampilkan sehingga dapat diketahui pengaruhnya terhadap implementasi.³⁷

B. Pengertian Hewan ternak dan Peternakan

Secara umum Ternak adalah hewan yang dengan sengaja dipelihara yang di kembangbiakkan untuk di konsumsi oleh

³⁶Teori George III edward: *Implementing public policy*, 1980, h. 2

³⁷ Teori George III edward: *Implementing public policy...*, h. 4

manusia sebagai sumber pangan, sumber bahan baku industri, atau sebagai pembantu pekerjaan manusia. Adapun ternak adalah hewan peliharaan yang kehidupannya yakni mengenai tempat, berkembang biaknya serta manfaatnya diatur dan diawasi oleh manusia serta dipelihara khusus sebagai penghasil bahan-bahan dan jasa-jasa yang berguna bagi kepentingan hidup manusia. Penyelenggaraan peternakan adalah urusan yang berkaitan dengan sumber daya fisik, benih, bibit, dan/atau bakalan, pakan, alat, dan mesin peternakan, budi daya ternak, panen dan pasca panen, pengolahan, pemasaran, dan pengusuhanya.³⁸

Menurut pasal 1 angka (5) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Ternak adalah hewan peliharaan yang produknya diperuntukan sebagai penghasil pangan, bahan baku industri, jasa, dan/atau hasil ikutannya yang terkait dengan pertanian.³⁹

Menurut Undang-undang No. 6 tahun 1976 ternak ialah hewan peliharaan yang hidupnya yakni mengenai tempatnya, makanannya, dan berkembang biaknya, serta manfaatnya diatur dan diawasi oleh manusia, dipelihara khusus sebagai penghasil bahan-bahan dan jasa yang berguna bagi kepentingan hidup manusia.⁴⁰

Sedangkan peternakan secara umum adalah kegiatan mengembang biakkan dan membudi dayakan hewan ternak untuk mendapatkan manfaat dan hasil dari kegiatan tersebut. Tujuan peternakan adalah mencari keuntungan dengan

³⁸ Trieko Sosolorini, *budidaya 22 ternak potensial, penyebar swadaya*, 2014, h.32

³⁹ Pasal 1 angka (5) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia

⁴⁰ Undang-undang No. 6 Tahun 1976 Tentang Hewan Ternak

menerapkan prinsip-prinsip manajemen dan faktor-faktor produksi yang telah dikombinasikan secara optimal.⁴¹

Menurut Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Peternakan adalah segala urusan yang berkaitan dengan sumber daya fisik, benih, bibit, bakalan, ternak ruminasia induk, pakan, alat dan mesin peternakan, budi daya ternak, panen, pascapanen, pengolahan, pemasaran, pengusahaan, pembiayaan, serta sarana prasarana.⁴²

C. Teori Tentang Peraturan Perundang-undangan

1. Pengertian umum peraturan perundang-undangan Dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, yang menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum yang dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.⁴³
2. Hierarki peraturan perundang-undangan
Peraturan perundang-undangan terdiri atas beberapa jenis peraturan, dan setiap peraturan disusun berdasarkan kekuatan hukumnya ke dalam suatu hierarki. Hierarki peraturan perundang-undangan adalah penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada

⁴¹ Rasyaf M, *Manajemen Peternakan Ayam Kampung*, Yogyakarta: Kanisius, 1994.

⁴² Pasal 1 angka (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia

⁴³ Pasal 1 angka 2 Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan Peraturan Perundang-undangan

asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.⁴⁴

3. Landasan Pembentukan

Peraturan perundang-undangan Ada tiga landasan agar hukum mempunyai kekuatan berlaku secara baik yaitu mempunyai dasar yuridis, sosiologis dan filosofis. Karena peraturan perundang-undangan adalah hukum maka peraturan perundang-undangan yang baik mengandung ketiga unsur tersebut.⁴⁵

a. menunjukkan Kaidah mempunyai daya laku secara yuridis (*juridische gelding*).

Dasar yuridis ini sangat penting dalam pembuatan peraturan perundang-undangan karena: Keharusan adanya kewenangan dari peraturan perundang-undang. Setiap peraturan perundang-undang harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang, kalau tidak peraturan perundang-undang tersebut batal demi keharusan mengikuti tata cara tertentu, apabila cara tersebut tidak diikuti, peraturan perundang-undang mungkin batal demi hukum atau tidak/belum mempunyai kekuatan hukum mengikat, serta Keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undang yang lebih tinggi tingkatannya.⁴⁶

⁴⁴ *Perubahan keempat Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁴⁵ Yasir, Armen, *Hukum Perundang-undangan*, Fakultas Universitas lampung, 2015.

⁴⁶ Yasir, Armen, *Hukum Perundang-undangan*, Fakultas Universitas lampung, 2015.

- b. Kaidah mempunyai daya laku secara sosiologis (sociologishe gelding).

Dasar sosiologis artinya mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat. Dalam suatu masyarakat, hukum harus sesuai dengan kenyataan yang ada dalam masyarakat. Dengan dasar sosiologis ini diharapkan peraturan perundang-undang yang dibuat akan diterima secara wajar akan mempunyai daya berlaku secara efektif dan tidak hanya mngerahkan institusional untuk melaksanakannya.

- c. Kaidah mempunyai daya laku secara filosofis (filosofishe gelding)

Cita hukum lahir dari sistem nilai tentang hal yang baik dan buruk yang bersifat filosofis artinya menyangkut pandangan mengenai inti atau hakikat sesuatu. Hukum diharapkan mencerminkan sistem nilai tersebut baik sebagai sarana yang melindungi nilai-nilai maupun sebagai saranamewujudkan dalam tingkah laku masyarakat.⁴⁷

Dalam Peraturan Daerah Kabupaten Bengkulu Selatan Nomor 09 Tahun 2013 tentang penertiban dan pemeliharaan hewan ternak dalam Kabupaten Bengkulu Selatan (Di Kecamatan Ulu Manna) berdasarkan tinjauan siyasah dusturiyah. Dalam pandangan siyaah dusturiyah sendiri ialah sangat baik jika pemerintahan di dalam islam melakukan penertiban terhadap pemeliharaan hewan ternak ini, asalkan

⁴⁷ Yasir, Armen, *Hukum Perundang-undangan*, Fakultas Universitas Lampung, 2015.

menguntungkan masyarakat dan lebih membawa kemaslahatan didalamnya.⁴⁸

Seperti yang di ketahui bahwasanya dalam Peraturan Daerah Nomor 09 Tahun 2013 ini mengatur bagaimana penertiban pemeliharaan hewan ternak supaya tidak mengganggu kenyamanan masyarakat, seperti yang telah dijelaskan dalam Bab I pasal 2 Tentang Pemeliharaan yang berbunyi;

- 1) Setiap peternak wajib;⁴⁹
 - a. Menjaga dan memelihara hewan ternaknya dengan baik;
 - b. Menyediakan kandang bagi hewan ternak dan menjaga kebersihan;
 - c. Mengebalakan/menambatkan hewan ternak di tempat penggembalaan yang disiapkan oleh peternak pada siang hari dengan tetap dalam pengawasan peternak;
 - d. Mengandangkan hewan ternaknya pada malam hari;
 - e. Memberi tanda khusus pada hewan ternak sebelum umur 6 (enam) bulan, kecuali hewan ternak karena sesuatu hajat tidak dapat diberi tanda;
 - f. Melaporkan jumlah, jenis kelamin, dan umur hewan ternak kepada lurah atau kepala desa tempat hewan ternak dipelihara untuk mendapatkan surat keterangan kepemilikan hewan ternak, dan lurah atau kepala desa serta melaporkan data tersebut diatas ke kecamatan;

⁴⁸ Skripsi Micho Anggraini, *implementasi peraturan daerah nomor 11 tahun 2017 tentang penertiban pemeliharaan hewan berkaki empat berdasarkan tinjauan siyasayah dustruiyah*, h. 68

⁴⁹ Pasal 2 angka (1) Peraturan Daerah Kabupaten Bengkulu Selatan Nomor 09 tahun 2013 tentang Penertiban dan Pemeliharaan hewan ternak.

- g. Setiap peternak yang melakukan transaksi jual beli hewan ternak wajib melaporkan kepada lurah atau kepala desa;
 - h. Memeriksa kesehatan hewan ternaknya secara berkala kepada petugas kesehatan yang berwenang.
- 2) Kandang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b yang dibangun berdekatan dengan permukiman penduduk wajib mendapat persetujuan masyarakat sekitar dan diketahui oleh lurah atau kepala desa.⁵⁰

D. Teori Siyasah Dusturiyah

Siyasah Dusturiyah adalah bagian dari fiqh siyasah yang membahas masalah-masalah perundang-undangan negara. Kata siyasah berasal dari kata "*sasa*" yang berarti mengatur, membina dan pemerintah atau memerintah, pembuatan kebijakan, dan politik sedangkan dusturiyah pada dasarnya berasal dari bahasa persia yang disebut dusturi. pada awalnya artinya adalah seseorang yang memiliki otoritas, baik dalam bidang agama maupun dibidang politik.⁵¹

Secara bahasa siyasah berasal dari kata (*sasa, yasusu, siyasatan*) yang berarti mengatur, mengurus, dan memerintah atau pemerintahan, politik dan pembuatan kebijakan. Pengetian ini mengisyaratkan bahwa tujuan siyasah adalah mengatur dan membuat kebijaksanaan atas sesuatu yang bersifat politis untuk

⁵⁰ Pasal 2 angka (2) Peraturan Daerah Kabupaten Bengkulu Selatan Nomor 09 tahun 2013 tentang Penertiban dan Pemeliharaan hewan ternak.

⁵¹ Skripsi Rizki Ramadoni, Implementasi Pasal 40 Perda Kabupaten Pesisir Barat Nomor 09 Tahun 2017 tentang penyelenggaraan Peternakan dan kesehatan hewan perspektif Fiqh Siyasah. H. 18-19

mencapai sesuatu.⁵² Secara terminologis, Abdul Wahab Khallaf mendefinisikan bahwa siyasah adalah pengaturan perundang-undangan yang diciptakan untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan.⁵³

Sedangkan dustruiyah secara bahasa berasal dari bahasa persia dusturi, yang berarti seseorang memiliki otoritas, baik dalam politik maupun agama. Setelah mengalami penyerapan kedalam bahasa arab, kata dustruiyah berkembang pengertiannya menjadi asas dasar/pembinaan. Menurut istilah dustruiyah berarti kumpulan kaidah yang mengatur dasar dan hubungan kerjasama antara sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara baik yang tertulis maupun tidak tertulis (konvensi).⁵⁴

Dalam teori Siyasah Dustruiyah tentu saja berlandaskan pada Sumber-sumber hukum islam, yang mana sumber-sumber hukum islam adalah segala sesuatu yang melahirkan ketentuan hukum yang mengatur umat islam. Telah disepakati secara jelas bahwa al-qur'an adalah sumber hukum utama bagi umat islam, berikutnya adalah hadis atau sunnah, ijma' dan qiyas. Al-qur'an yang memiliki jumlah 30 juz merupakan sebuah keseluruhan dari semua aturan dalam situasi dan kondisi apapun bagi umat manusia. seluruh aspek kehidupan manusia ada di dalam al-qur'an.⁵⁵

⁵² Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah, konsektualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014) h. 3

⁵³ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah...*, h. 4

⁵⁴ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah...*, h. 154

⁵⁵ Muannif Ridwan, M Hasbi Umar dan Abdul Ghafar, *Sumber-sumber Hukum Islam dan Implementasinya*,

<https://journal.iainsambas.ac.id/index.php/borneo/article/download/404/434/>. Diakses tanggal 23 Mei 2023.

1. Al-Qur'an

Secara bahasa Al-Qur'an berasal dari kata qara'a-yaqro'u-qur'an, yakni sesuatu yang dibaca atau bacaan. Sedangkan menurut istilah merupakan kalamallah yang diturunkan kepada Nabi Muhammad SAW. Dan sampak kepada kita secara mutawatir, serta membacanya merupakan ibadah.⁵⁶

2. Sunnah

Secara harfiah Sunnah suatu praktek kehidupan yang membudaya atau suau norma prilaku yang diterima secar kromunal oleh masyarakat yang meyakiniya meliputi segenap ucapan dan tingkah laku Nabi. Serta proses periwayatan sunnah biasanya disaksikan oleh beberapa orang yang mengetahui langsung terjadinya tersebut dan disampaikan dari generasi kegenerasi sejak zaman nabi hingga akhir dari perawi yang meriwayatkanya dengan meneliti sederetan perawi yang berkesinambungan.⁵⁷

3. Ijma'

Ijma' merupakan kesepakatan dari seluruh ulama mujtahid tentang suatu hukum syara' mengenai satu kasus setela Rasulullah SAW wafat. Ijma' ulama menjadi sangat penting dalam menghadapi permasalahan kehidupan umat islam dalam perkembangan yang sangat pesat seperti sekarang ini.⁵⁸

⁵⁶ Manna'khalil Al-Qattan, *mabahits fi'ulum al-qur'an* (Qahirah: Maktabah,tt) h. 14

⁵⁷ Khalid Ibrahim Jindan, *Teori politik islam telah kritis Ibnu Taimiyah Tentang Pemerintahan Islam*, (Surabaya: Risalah Gusti, 1995) h. 53

⁵⁸ Muannif ridwan, M Hasbi umar dan Abdul Ghafar, *Sumber-sumber hukum Islam dan Implementasinya*,

<https://journal.iainsambas.ac.id/index.php/borneo/article/download/404/434/>. Diakses tanggal 23 Mei 2023

Ijma' sebagai sumber hukum islam, merupakan suatu keharusan ketaatan bagi umat islam terhadap hasil ijma' ulama pada suatu masalah, dan hukumnya wajib taat. Hukum permasalahan yang sudah diputuskan dalam ijma' memiliki nilai qath'iy tidak dapat dihapus ataupun ditentang oleh hasil ijtihad, sebab kesepakatan pendapat dari para mujtahid dalam ijma' itu sudah menunjukkan kebenaran yang sesuai dengan jiwa syari'ah dan dasar-dasar yang umum.⁵⁹

4. Qiyas

Secara etimologi, qiyas merupakan bentuk masdar dari kata qasa-yaqisu, artinya ukuran, mengetahui ukuran sesuatu. Misalnya, "fulan meng-qiyaskan baju lengan tanganya", artinya mengukur baju dengan lengan tanganya; artinya membandingkan dua hal untuk mengetahui ukuran yang lain. Secara bahasa juga berarti "menyamakan", dikatakan "fulan meng-qiyaskan ekstasi dengan minuman keras", artinya menyamakan antara ekstasi dengan minuman keras.⁶⁰

Dalam perkembangannya, kata qiyas banyak digunakan sebagai ungkapan dalam upaya penyamaan antara dua hal yang berbeda, baik penyamaan dalam bentuk indrawi, seperti pengqiyasan dua buah buku. Maupun maknawiyah, misalnya "fulan tidak bisa diqiyaskan dengan sifulan", artinya tidak dapat

⁵⁹ Muannif Ridwan, M Hasbi Umar dan Abdul Ghafar, *Sumber-sumber Hukum Islam...*, <https://journal.iainsambas.ac.id/index.php/borneo/article/download/404/434/>. Diakses tanggal 23 Mei 2023

⁶⁰ Dr. Shaleh Zaidan, *Hujjiyatul Qiyas*, Dar al-Shahwah, hilwan, Kairo, cet. I. 1987, h. 13. Dilihat juga Dr. Wahbah Zuhaili, *usul al-fiqih al-islami*, Dar al-fik, damsyaq, juz. II. 2005, h. 572

kesamaan dalam ukuran.⁶¹ Sedangkan pengetahuan qiyas secara terminologi Menurut Asy-Syari'ah salah satu ulama dan seorang tokoh Hanafi mendefenisikan, Qiyas adalah “memberlakukan hukum ashli kepada hukum far'u disebabkan kesatuan 'illat yang tidak dapat dicapai melalui pendekatan bahasa saja”.

E. Kemudharatan terhadap Pelanggaran Hewan Ternak

Al-Qu'an merupakan konstitusi (hukum dasar) kehidupan dunia dan akhirat memuat prinsip-prinsip umum dan membiarkan rincian nya diterangkan oleh Sunnah dan ijihad para mujtahid sepanjang masa. Al-Qur'an memang berbicara tentang berbagai bidang namun hanya prinsip-prinsip umumnya saja, tidak merincinya: di antara persoalan yang dibicarakan al-Quran adalah dalam bidang hukum perdata, hukum pidana, hukum internasional, prinsip-prinsip umum hak asasi manusia, dan sebagainya.

Dari Abu Sa'id, Sa'ad bin Sinan Al-Khudri radhiallahuanhu, sesungguhnya Rasulullah Shallallahu'alaihi wasallam bersabda :

“Tidak boleh melakukan perbuatan (mudharat) yang mencelakakan diri sendiri dan orang lain.” (HR. Ibnu Majah)

قَالَ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ اللَّهُ رَسُولَ أَنْ عَنْهُ اللَّهُ رَضِيَ الْخُدْرِيُّ سِنَانِ بْنِ مَالِكِ بْنِ سَعْدِ سَعِيدِ أَبِي عَن
وَرَوَاهُ مُسْنَدًا، وَغَيْرُهُمَا وَالِدَارَ قَطْنِي مَاجَهْ ابْنُ رَوَاهُ. حَسَنٌ حَدِيثٌ «ضِرَارَ وَلَا ضَرَرَ لَا»

⁶¹ Muhammad sofi Zihan, *Qiyas sebagai sumber pembentukan Hukum Islam*, <https://journal.stitjembrana.ac.id/index.php/An-nahdlah/article/download/32/29>. Diakses tanggal 23 mei 2023.

وَلَهُ سَعِيدٌ، أَبَا فَاسِقَظَ صَلَّى اللهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ النَّبِيِّ عَنِ أَبِيهِ عَنْ يَحْيَى بْنِ عَمْرٍو عَنْ مُرْسَلًا الْمُوْطَأَ فِي مَالِكٍ
بِعَضًا بَعْضُهَا يُفَوِّي طُرُقًا.

Hadits hasan diriwayatkan oleh Ibnu Majah dan Daruqutni serta selainnya dengan sanad yang bersambung, juga diriwayatkan oleh Imam Malik dalam Muwattho' secara mursal dari Amr bin Yahya dari bapaknya dari Rasulullah Shallallahu'alaihi wasallam, dia tidak menyebutkan Abu Sa'id. Akan tetapi dia memiliki jalan-jalan yang menguatkan sebagiannya atas sebagian yang lain. Di antara alasan akibat kemudharatan yang dapat merugikan yang adalah dalil-dalil berikut ini. Allah Ta'ala berfirman,

"Dan janganlah kamu menjatuhkan dirimu sendiri ke dalam kebinasaan". (QS. Al Baqarah: 195).

التَّهْلُكَةَ إِلَىٰ بِأَيْدِيكُمْ تُلْفُوا وَلَا

Karena akibat kelalaian atau tidak tertib dalam memelihara hewan ternak dapat menjerumuskan dalam kebinasaan, yaitu dapat merusak tali silahrurahmi (menimbulkan kerusakan ladang, sawah, rumah-rumah masyarakat yang ditabrak hewan ternak, kecelakaan baik kendaraan roda dua maupun roda empat serta dapat menimbulkan sesuatu hal yang menyebabkan kekacauan bagi masyarakat yaitu kesalah fahaman), dari alasan ini sangat jelas bahwasanya pemilik hewan ternak atau peternak hendaknya dapat mengawasi dan memelihara hewan ternak sesuai dengan peraturan yang berlaku.