



IMPLEMENTASI PERDA KAB.ASAHAN NOMOR 6 TAHUN 2009 TENTANG PELAYANAN DI BIDANG PETERNAKAN DALAM PERSPEKTIF SIYASAH DUSTURIYAH

Fauzi Aldani Sinaga¹, Irwansyah²

¹Universitas Islam Negeri Sumatera Utara Medan

e-mail: 1fauzi0203211033@uinsu.ac.id , 2irwansyahalfaqih@uinsu.ac.id,

Abstract

This research aims to analyze the implementation of Asahan Regency Regional Regulation Number 6 of 2009 concerning Services in the Livestock Sector in Sidodadi Village, West Kisaran District. Specifically, this research evaluates the extent to which the normative content of these regulations aligns with the evolving social realities in society, using the approach of Fiqh Siyasah Dusturiyah. The method used is a juridical-sociological approach with non-doctrinal field research. Data collection techniques include direct observation, in-depth interviews, and the study of relevant documents related to regulations and public behavior. The research results indicate that the regulation has not been implemented effectively. The main hindering factors include weak policy socialization, strong local cultural influence, lack of supporting infrastructure, and minimal supervision and sanctions from relevant authorities. From the perspective of Constitutional Fiqh (Islamic Jurisprudence), this condition reflects the failure of local governments to uphold the principles of justice (al-'adl), accountability (al-mas'uliyah), and public oversight (al-hisbah). Therefore, policy reforms are needed that integrate Islamic legal values with a contextual social approach.

Keywords: Livestock Regulation, Policy Implementation, Siyasah Dusturiyah.

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Asahan Nomor 6 Tahun 2009 tentang Pelayanan di Sektor Peternakan di Desa Sidodadi, Kecamatan Kisaran Barat. Secara spesifik, penelitian ini mengevaluasi sejauh mana isi normatif peraturan tersebut selaras dengan realitas sosial yang terus berkembang di masyarakat, menggunakan pendekatan Fiqh Siyasah Dusturiyah. Metode yang digunakan adalah pendekatan yuridis-sosiologis dengan penelitian lapangan non-doktrinal. Teknik pengumpulan data meliputi observasi langsung, wawancara mendalam, dan studi dokumen-dokumen terkait peraturan dan perilaku publik. Hasil penelitian menunjukkan bahwa peraturan tersebut belum diterapkan secara efektif. Faktor-faktor penghambat utama meliputi sosialisasi kebijakan yang lemah, pengaruh budaya lokal yang kuat, kurangnya infrastruktur pendukung, serta pengawasan dan sanksi yang minim dari pihak berwenang. Dari perspektif Fiqh Konstitusional (Hukum Islam), kondisi ini mencerminkan kegagalan pemerintah daerah dalam menegakkan prinsip keadilan (al-'adl), akuntabilitas (al-mas'uliyah), dan pengawasan publik (al-hisbah). Oleh karena itu, diperlukan reformasi kebijakan

yang mengintegrasikan nilai-nilai hukum Islam dengan pendekatan sosial kontekstual.

Kata Kunci: *Regulasi Ternak, Implementasi Kebijakan, Siyasah Dusturiyah.*

A. Pendahuluan

Peraturan daerah sebagai produk hukum daerah sejatinya merupakan instrumen konstitusional yang tidak hanya bersifat mengatur, namun juga mengarahkan masyarakat menuju keteraturan sosial. Dalam konteks desentralisasi pemerintahan, kehadiran Peraturan Daerah Kabupaten Asahan Nomor 6 Tahun 2009 tentang Pelayanan di Bidang Peternakan merupakan refleksi dari tanggung jawab konstitusional pemerintah daerah dalam menciptakan ketertiban umum, kebersihan lingkungan, serta perlindungan kesehatan masyarakat. Namun demikian, realitas sosial yang berkembang di Kecamatan Kisaran Barat, khususnya di Kelurahan Sidodadi, menunjukkan adanya jurang pemisah yang cukup tajam antara idealitas normatif dalam perda dan aktualitas implementatif di lapangan.

Secara normatif, Pasal 13 ayat (1) dan (2) perda tersebut mewajibkan setiap pemilik ternak untuk menjaga dan mengurung hewannya di kandang yang layak dan tidak membiarkannya berkeliaran di ruang publik. Namun, fakta di lapangan justru memperlihatkan banyaknya ternak, khususnya sapi dan kambing, yang berkeliaran bebas di jalanan desa dan lingkungan pemukiman warga. Fenomena ini tidak hanya mengganggu lalu lintas dan membahayakan keselamatan pengguna jalan, tetapi juga menciptakan pencemaran lingkungan akibat limbah kotoran ternak yang dibiarkan tanpa pengelolaan. Ketidaksesuaian ini memperlihatkan bahwa regulasi yang telah ditetapkan oleh pemerintah daerah belum sepenuhnya efektif dalam mengatur perilaku masyarakat.

Beberapa penelitian terdahulu menunjukkan bahwa implementasi perda di bidang peternakan kerap menghadapi kendala. Safitri et al., (2025) menyoroti rendahnya pemahaman peternak sebagai faktor utama pelanggaran perda, yang bertentangan dengan tujuan Fiqh Siyasah. Wijaya et al. (2023) menemukan bahwa ketidaktegasan sanksi dan rendahnya kesadaran masyarakat menyebabkan perda tidak efektif menertibkan hewan ternak. Anggraini (2022) mengungkap lemahnya sosialisasi, keterbatasan sarana, dan pengaruh budaya lokal sebagai hambatan utama implementasi. Sementara itu, Lilis Rahmawati (2020) mencatat bahwa komunikasi kebijakan yang buruk, SDM terbatas, serta kurangnya fasilitas turut menghambat efektivitas pelaksanaan perda. Temuan-temuan ini menunjukkan bahwa pelaksanaan perda peternakan tidak hanya ditentukan oleh aspek hukum, tetapi juga oleh faktor sosial dan kelembagaan, yang harus dipandang melalui pendekatan Siyasah Dusturiyah.

Kegagalan implementasi perda tersebut dapat dikaji melalui perspektif politik hukum Islam, khususnya dalam ranah *siyasah dusturiyah*, yang menekankan pentingnya hubungan harmonis antara kekuasaan publik (*waliy al-amr*) dan

masyarakat. Imam al-Mawardi dalam *Al-Ahkam as-Sulthaniyyah* menyatakan bahwa salah satu kewajiban pokok pemerintah adalah menjaga ketertiban umum dan mencegah kemudharatan social (Al-Mawardi, 1985). Oleh karena itu, pembiaran terhadap pelanggaran yang terus terjadi atas perda ini tidak hanya merupakan kegagalan administratif, tetapi juga pelanggaran terhadap prinsip dasar dalam tata kelola pemerintahan Islam.

Ketiadaan tindakan represif yang tegas dari aparat penegak hukum daerah menjadi salah satu penyebab utama lemahnya daya paksa Perda tersebut. Hal ini berbanding lurus dengan rendahnya tingkat kesadaran hukum masyarakat, khususnya di kalangan peternak tradisional yang belum memahami esensi dari keberadaan peraturan ini. Mereka masih berpegang pada praktik turun-temurun di mana hewan ternak dianggap bagian dari kebebasan domestik yang tidak perlu dikurung. Budaya hukum yang lemah ini semakin diperparah oleh minimnya sosialisasi kebijakan dari pemerintah kepada masyarakat desa.

Dalam sudut pandang *Fiqh Siyasah Dusturiyah*, ketidakmampuan pemerintah dalam menegakkan perda ini mencerminkan lemahnya fungsi hisbah, yaitu tanggung jawab negara untuk menegakkan *amar ma'ruf* dan nahi munkar dalam wilayah publik. Ketika hewan ternak yang seharusnya dikandangkan dibiarkan berkeliaran dan mengganggu hak publik, maka yang terjadi adalah pelanggaran terhadap prinsip keadilan publik (*al-'adalah al-'ammah*), yang dalam Islam menjadi fondasi utama dalam menjalankan kekuasaan (Ibnu Taimiyah, 1998).

Dalam QS. *An-Nisā: 59*, Allah memerintahkan umat Islam untuk menaati Allah, Rasul-Nya, dan ulil amri di antara mereka. Ini merupakan dasar normatif bahwa setiap kebijakan yang bersifat konstitusional dan tidak bertentangan dengan syariat adalah wajib ditaati oleh warga negara. Maka, ketidakpatuhan terhadap Perda ini bukan semata pelanggaran administratif, tetapi juga merupakan penyimpangan dari nilai-nilai ketaatan sosial-keagamaan yang diajarkan oleh Islam (Kemenag, 2019).

Ironisnya, di sisi lain, pemerintah daerah tampak tidak menjalankan peran mas'uliyah daulah secara maksimal. Pengawasan terhadap pelaksanaan Perda lemah, dan tindakan penertiban hanya bersifat insidentil. Hal ini menunjukkan adanya stagnasi dalam proses implementasi kebijakan, serta ketidakhadiran pemerintah dalam menjamin terciptanya keteraturan sosial di desa tersebut. Padahal dalam teori *siyasah dusturiyah*, pemerintah daerah memiliki otoritas penuh sebagai *waliy al-amr* untuk menegakkan kebijakan dengan tetap memperhatikan prinsip keadilan, maslahat, dan kesetaraan hukum bagi seluruh warga.

Berdasarkan beberapa kajian terdahulu dan uraian latar belakang masalah tersebut, studi ini unik karena menggabungkan pendekatan yuridis-sosiologis dengan perspektif Fiqh Siyasah Dusturiyah yang lebih mendalam, yang belum banyak dilakukan dalam konteks perda peternakan di daerah. Selain itu, menggunakan Kelurahan Sidodadi sebagai subjek penelitian memberikan gambaran kecil tentang masalah penegakan perda berbasis nilai Islam di seluruh negeri. Oleh karena itu, penelitian ini sangat penting untuk memperkuat kekuatan implementasi regulasi daerah melalui desain kebijakan yang tidak hanya legal-formal tetapi juga kontekstual dan bernuansa nilai keislaman.

Berangkat dari realitas sosial dan yuridis tersebut, penelitian ini penting dilakukan untuk menilai kembali efektivitas pelaksanaan Perda Kabupaten Asahan Nomor 6 Tahun 2009 di lapangan, serta mengkaji sejauh mana kebijakan tersebut telah mencerminkan prinsip-prinsip *Fiqh Siyasa Dusturiyah*. Studi ini juga bertujuan menggambarkan kompleksitas persoalan di masyarakat dalam menghadapi aturan hukum daerah yang belum membumi, serta mengusulkan pendekatan baru yang lebih aplikatif dan partisipatif dalam membangun kepatuhan hukum berbasis nilai Islam.

B. Metode

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis sosiologis, yaitu pendekatan yang tidak hanya mengkaji teks hukum dari sisi normatif, tetapi juga berusaha memahami bagaimana aturan tersebut diterapkan dan diterima dalam kehidupan sosial masyarakat. Pendekatan ini memandang hukum sebagai gejala sosial yang hidup, sehingga tidak cukup hanya dilihat dari rumusan pasalnya, tetapi harus ditelaah dari realitas empirik yang berkembang (Wignjosoebroto, 2002). Objek penelitian difokuskan pada implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Asahan Nomor 6 Tahun 2009 tentang Pelayanan di Bidang Peternakan di Kelurahan Sidodadi, Kecamatan Kisaran Barat. Lokasi ini dipilih karena merepresentasikan dinamika pelaksanaan perda yang belum optimal.

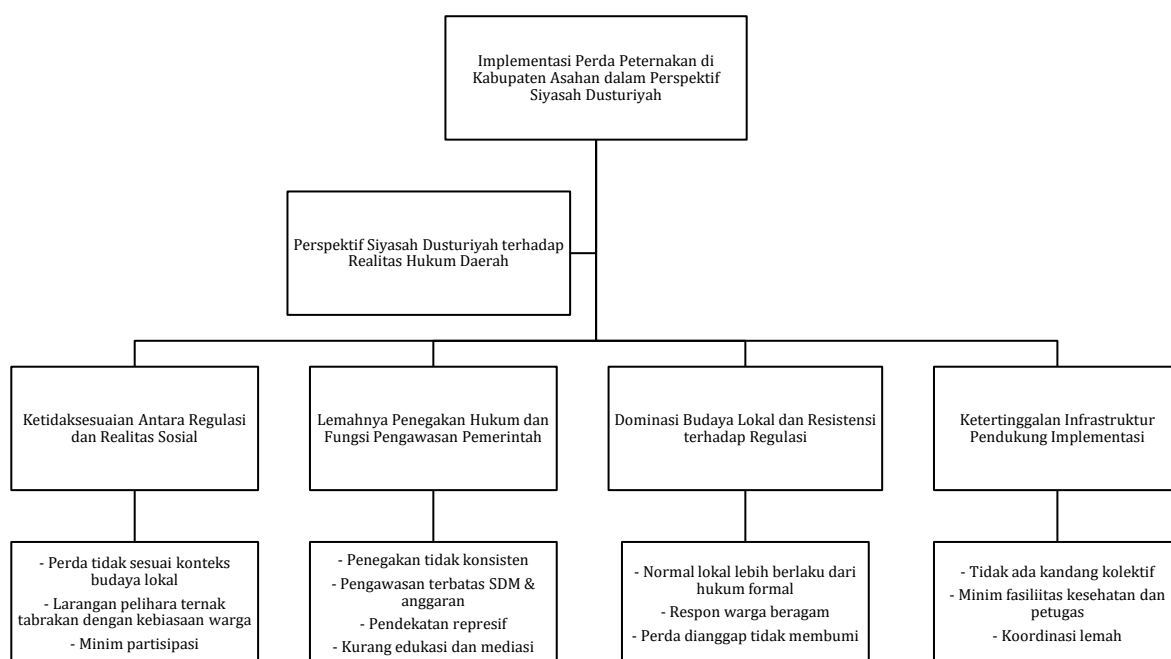
Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian lapangan (*field research*) dengan teknik pengumpulan data berupa wawancara mendalam kepada aparat desa, masyarakat pemilik ternak, serta pejabat Dinas Peternakan dan Satpol PP (Moleong, 2019). Selain itu, observasi langsung dilakukan untuk melihat sejauh mana kondisi lingkungan menunjukkan pelaksanaan Perda yang dimaksud. Peneliti juga menghimpun dokumentasi berupa salinan perda, laporan kegiatan dinas, serta referensi keislaman yang mendukung analisis.

Langkah penelitian dimulai dengan menentukan lokasi di Kelurahan Sidodadi sebagai fokus studi. Kemudian melakukan observasi langsung, wawancara dengan aparat desa, pemilik ternak, dan pejabat terkait. Data yang diperoleh kemudian dianalisis secara deskriptif-kualitatif dengan mengaitkan antara fenomena sosial yang ditemukan di lapangan dan prinsip-prinsip *Fiqh Siyasa Dusturiyah*, seperti keadilan (*al-'adl*), tanggung jawab negara (*mas'uliyah daulah*), dan kewajiban menjaga hak publik dari gangguan yang merusak ketertiban bersama.

C. Hasil dan Pembahasan

Sebagai upaya untuk memberikan pemahaman menyeluruh terhadap hasil temuan dan arah pembahasan penelitian ini, berikut disajikan peta konsep yang memvisualisasikan keterkaitan antar-tema utama yang ditemukan di lapangan. Peta konsep ini menggambarkan keterkaitan antara dinamika sosial, kelemahan struktural, dan dimensi kultural yang berperan dalam terhambatnya implementasi regulasi tersebut. Kelima tema utama tersebut adalah: (1) ketidaksesuaian antara

regulasi dan realitas sosial, (2) lemahnya penegakan hukum dan fungsi pengawasan pemerintah, (3) dominasi budaya lokal dan resistensi terhadap regulasi, (4) ketertinggalan infrastruktur pendukung implementasi, dan (5) perspektif siyasah dusturiyah terhadap realitas hukum daerah.



Gambar 1
Peta Konsep Hasil Temuan

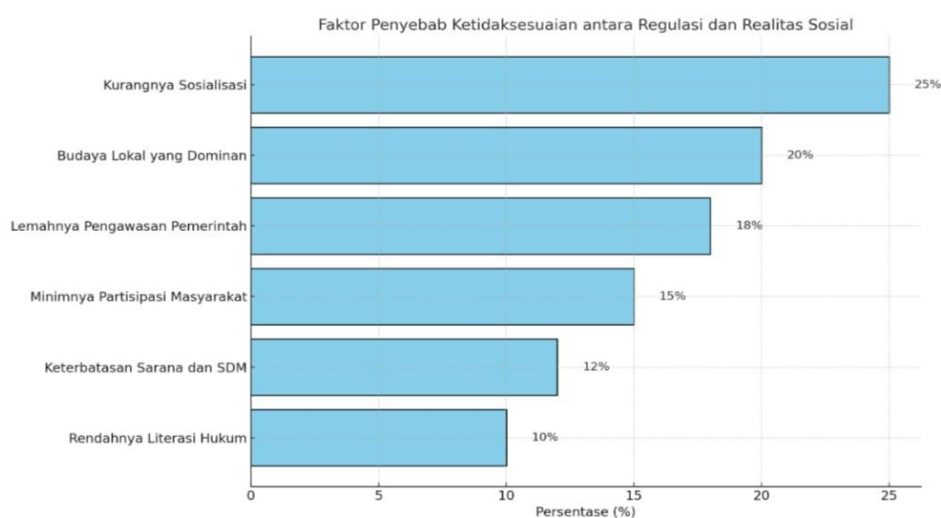
Kelima tema ini saling terkait dan menunjukkan bahwa implementasi regulasi bukan hanya masalah aturan, tetapi juga kondisi sosial, budaya, dan kelembagaan. Peta konsep ini memberikan dasar untuk memahami jalan ke diskusi berikutnya secara lebih sistematis.

1. Ketidaksesuaian Antara Regulasi dan Realitas Sosial

Peraturan Daerah Kabupaten Asahan Nomor 6 Tahun 2009 tentang Pelayanan di Bidang Peternakan hadir sebagai produk hukum yang dirancang untuk menjaga keteraturan sosial, keamanan lingkungan, dan kenyamanan publik. Salah satu muatan pokoknya adalah larangan keras bagi pemilik ternak untuk membiarkan hewannya berkeliaran di tempat umum sebagaimana termuat dalam Pasal 13 ayat (1) dan (2). Namun, yang terjadi di lapangan justru bertolak belakang. Di Kelurahan Sidodadi, Kecamatan Kisaran Barat, hewan ternak seperti sapi dan kambing masih bebas berkeliaran di jalan raya, halaman warga, bahkan di sekitar fasilitas umum seperti sekolah dan pasar. Ini menandakan adanya ketidaksesuaian serius antara norma regulatif dan realitas praksis.

Berdasarkan temuan lapangan dan analisis deskriptif kualitatif terhadap wawancara serta observasi, diketahui terdapat sejumlah indikator penyebab utama dari ketidaksesuaian tersebut. Indikator-indikator itu antara lain: 1). Kurangnya sosialisasi dari pemerintah daerah; 2). budaya lokal yang menganggap bahwa melepas ternak adalah hal wajar; 3). Lemahnya pengawasan dari pihak berwenang seperti Satpol PP dan Dinas Peternakan; 4). Minimnya partisipasi aktif masyarakat dalam menjaga ketertiban lingkungan; 5). Keterbatasan sarana seperti tidak tersedianya kandang kolektif; dan 6). Rendahnya literasi hukum masyarakat terhadap produk hukum daerah.

Memperkuat identifikasi penyebab tersebut, berikut disajikan grafik batang horizontal yang memvisualisasikan besaran kontribusi masing-masing faktor penyebab berdasarkan frekuensi jawaban informan kunci dan hasil observasi lapangan. Grafik ini tidak hanya berfungsi sebagai alat bantu ilustratif, tetapi juga merepresentasikan kedalaman problematika sosial yang menghambat implementasi Perda tersebut secara substansial:



Gambar 2

Indikator Penyebab ketidaksesuaian

Dari grafik tersebut, terlihat bahwa penyebab dominan adalah kurangnya sosialisasi kebijakan (25%), disusul oleh dominasi budaya lokal (20%) dan lemahnya pengawasan pemerintah (18%). Ini menjadi sinyal kuat bahwa kelemahan tidak sepenuhnya terletak pada masyarakat sebagai pelanggar, tetapi juga pada mekanisme negara dalam menjalankan tanggung jawab strukturalnya sebagai penyelenggara pemerintahan yang konstitusional. Ketika hukum hanya menjadi teks di atas kertas tanpa penguatan melalui edukasi dan internalisasi nilai, maka hasilnya adalah kevakuman norma dalam kehidupan sehari-hari. Padahal, keberhasilan suatu produk hukum sangat tergantung pada sejauh mana masyarakat memahami dan meresponnya. Sebagaimana ditegaskan oleh Soerjono Soekanto,

efektivitas hukum ditentukan oleh lima faktor: hukum itu sendiri, aparat penegak hukum, sarana atau fasilitas pendukung, masyarakat, serta budaya hukum (Soekanto, 2008).

Dalam pandangan *Fiqih Siyasa Dusturiyah*, penyusunan kebijakan tanpa proses edukasi kepada publik adalah bentuk kelalaian negara dalam menjalankan fungsi pengawasan (*hisbah*). Imam al-Mawardi dalam *Al-Ahkam as-Sulthaniyyah* menyatakan bahwa pemimpin wajib memastikan agar setiap kebijakan dapat dipahami dan ditaati oleh rakyat, karena ketaatan tidak bisa lahir dari kebingungan atau ketidaktahuan (Al-Mawardi, 1985).

Kesenjangan antara teks regulatif dan realitas praksis ini memperlihatkan adanya krisis komunikasi antara pemerintah daerah dengan masyarakat. Pemerintah seolah menganggap bahwa regulasi cukup dibuat dan diundangkan, tanpa mempertimbangkan bahwa keberhasilan suatu aturan justru ditentukan oleh penerimaan masyarakat terhadapnya. Dalam politik hukum Islam, sebuah kebijakan yang tidak diiringi pendekatan sosial dianggap cacat dari segi masalah dan hikmah tasyri', karena hukum bukan sekadar teks, melainkan juga instrumen sosial (Dahlan, 2010).

Konsekuensi dari ketidaksesuaian ini tidak hanya berhenti pada pelanggaran administratif, tetapi berdampak pada terganggunya kehidupan masyarakat secara luas. Pengguna jalan merasa terancam, pemukiman menjadi kotor, dan konflik horizontal pun kadang muncul akibat protes terhadap pemilik ternak yang membandel. Ini memperlihatkan bahwa peraturan yang tidak berjalan secara efektif justru menciptakan disfungsi hukum yang kontraproduktif.

Realitas ini semestinya menjadi refleksi kritis bagi pembuat kebijakan di daerah. Keberadaan hukum tidak boleh hanya sebatas simbol formal, tetapi harus terwujud dalam tindakan sosial yang nyata. Oleh karena itu, perlu ada peninjauan ulang terhadap pendekatan pemerintah dalam menerjemahkan perda ke dalam program-program yang berbasis komunitas dan partisipatif, agar substansi hukum tidak hanya dipahami tetapi juga dipraktikkan secara sukarela oleh masyarakat.

Dengan demikian, ketidaksesuaian antara regulasi dan realitas sosial dalam konteks Perda Nomor 6 Tahun 2009 bukan semata-mata disebabkan oleh masyarakat yang membangkang, tetapi juga oleh kelemahan sistem komunikasi kebijakan dari atas ke bawah. Dalam kacamata siyasah dusturiyah, negara yang tidak menghadirkan pemahaman hukum kepada rakyat sejatinya sedang mengabaikan prinsip *al-mas'uliyah* yakni tanggung jawab pemerintahan terhadap kemaslahatan publik (Ibn Taimiyyah, 1998).

2. Lemahnya Penegakan Hukum dan Fungsi Pengawasan Pemerintah

Penegakan hukum merupakan aspek fundamental dalam mewujudkan efektivitas regulasi daerah. Tanpa adanya kekuatan eksekusi, hukum tidak akan lebih dari sekadar simbol normatif yang kehilangan makna praktisnya. Dalam konteks Perda Kabupaten Asahan Nomor 6 Tahun 2009, penegakan terhadap larangan membiarkan ternak berkeliaran di ruang publik nyaris tidak dijalankan secara konsisten. Berdasarkan hasil wawancara dengan petugas kelurahan dan

anggota Satpol PP, tindakan penegakan yang dilakukan sebatas imbauan lisan dan teguran non-formal, tanpa disertai langkah hukum lanjutan seperti penyitaan ternak, denda administratif, atau proses hukum sebagaimana diatur dalam pasal sanksi perda tersebut.

Kondisi ini memperlihatkan bahwa aparat pelaksana di tingkat lokal mengalami kelemahan struktural dan fungsional. Lemahnya pengawasan terhadap pelanggaran perda disebabkan oleh keterbatasan jumlah personel Satpol PP yang aktif melakukan patroli di wilayah-wilayah padat pelanggaran, terutama di desa-desa seperti Kelurahan Sidodadi. Ditambah lagi, minimnya dukungan logistik, seperti kendaraan operasional atau anggaran pelaksanaan tugas lapangan, membuat upaya pengawasan menjadi tidak maksimal. Ini merupakan bentuk konkret dari kegagalan institusi dalam menjalankan fungsi regulatif dan korektif terhadap masyarakat.

Lebih jauh, lemahnya pengawasan tidak hanya terjadi karena keterbatasan sumber daya manusia dan infrastruktur, tetapi juga karena ketiadaan political will dari pemimpin lokal untuk menempatkan penegakan perda sebagai prioritas kerja. Dalam wawancara mendalam, beberapa aparat desa menyatakan bahwa meskipun mereka mengetahui adanya pelanggaran, mereka enggan bertindak karena khawatir menimbulkan konflik sosial, terutama jika pelaku merupakan tokoh masyarakat atau pemilik ternak dalam jumlah besar. Ini menunjukkan bahwa keberpihakan terhadap ketertiban umum sering dikalahkan oleh kompromi sosial yang tidak sehat.

Jika ditinjau dari perspektif *Fiqih Siyasah Dusturiyah*, kelemahan dalam penegakan hukum ini mencerminkan kegagalan negara dalam menjalankan fungsi hisbah. Dalam tradisi politik Islam, *hisbah* merupakan kewajiban negara untuk mencegah kemungkaran yang terjadi di ruang publik, termasuk gangguan terhadap hak orang lain akibat tindakan abai seperti membiarkan ternak merusak fasilitas umum. Ibn Taimiyyah dalam *As-Siyasah al-Syar'iyah* menekankan bahwa pemerintah wajib menindak setiap bentuk pelanggaran publik, bukan semata-mata demi menjaga aturan, tetapi demi menjamin keadilan dan kemaslahatan (Ibn Taimiyyah, 1998).

Salah satu konsekuensi nyata dari lemahnya pengawasan adalah munculnya persepsi publik bahwa perda tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Ketika masyarakat menyaksikan bahwa pelanggaran terus dibiarkan dan tidak ditindak secara tegas, maka mereka cenderung ikut-ikutan mengabaikan aturan. Akhirnya terbentuk budaya permisif terhadap pelanggaran hukum yang merusak struktur moral dan etika sosial dalam komunitas. Hal ini sejalan dengan pendapat Lawrence Friedman bahwa efektivitas hukum sangat bergantung pada struktur, substansi, dan budaya hukum masyarakat (Friedman, 1975).

Di sisi lain, sikap pasif pemerintah terhadap pelanggaran perda dapat ditafsirkan sebagai bentuk kelalaian dalam menjalankan amanah kekuasaan. Dalam prinsip siyasah dusturiyah, penguasa diberi otoritas untuk menegakkan keadilan,

dan pelaksanaan hukum merupakan wujud nyata dari amanah tersebut. Ketika pengawasan dan penindakan tidak dijalankan, maka penguasa telah melalaikan tugas konstitusional dan syar'i-nya sebagai penjaga ketertiban sosial (Al-Mawardi, 1985). Negara dalam Islam bukan hanya pembuat hukum, tetapi juga pelaksana dan pelindung dari penerapan hukum tersebut.

Fakta lain yang ditemukan dalam penelitian ini adalah ketidaksinambungan antara kebijakan tingkat kabupaten dengan pelaksana teknis di desa. Pemerintah kabupaten cenderung menyerahkan sepenuhnya pengawasan kepada perangkat desa tanpa memberikan pelatihan atau petunjuk teknis yang memadai. Akibatnya, aparat desa merasa tidak punya wewenang yang kuat untuk menertibkan pelanggaran, sementara masyarakat menganggap bahwa tidak ada sanksi berarti dari perda tersebut. Ini memperlihatkan kegagalan dalam desain sistem koordinasi antar-lembaga dan antar-tingkatan pemerintahan daerah.

Untuk mengatasi persoalan ini, perlu dibangun sistem penegakan hukum yang terintegrasi dan berpihak kepada ketertiban publik. Pemerintah kabupaten harus mengaktifkan kembali sistem pelaporan pelanggaran, menyediakan dukungan teknis bagi penegak perda, serta mendorong partisipasi masyarakat dalam pengawasan sosial. Dalam kerangka siyasah dusturiyah, hal ini sejalan dengan semangat *mas'uliyah* daulah di mana negara wajib hadir secara aktif untuk menegakkan norma, menjaga stabilitas, dan memastikan bahwa hak-hak publik tidak dikalahkan oleh kepentingan individu (Wijaya et al., 2023).

3. Dominasi Budaya Lokal dan Resistensi terhadap Regulasi

Penelitian lapangan menunjukkan bahwa budaya lokal berperan signifikan dalam menumbuhkan resistensi terhadap Perda Nomor 6 Tahun 2009. Wawancara dengan tokoh masyarakat mendapati bahwa tradisi membiarkan ternak berkeliaran dianggap sebagai wujud kemandirian petani dan bagian dari adat turun-temurun, bukan sebuah pelanggaran hukum. Hal ini sejalan dengan hasil studi (Selvianah, 2025) di Desa Tampojung Guwa, yang menegaskan bahwa preferensi peternak terhadap model pemeliharaan tradisional jauh lebih kuat dibandingkan regulasi baru dan cenderung diikuti secara sadar oleh masyarakat setempat.

Kedua, resistensi struktural masyarakat muncul karena regulasi daerah tidak disertai dengan reshaping nilai budaya lokal. Seperti yang ditemukan Raldo (2023) pada penertiban ternak di Kabupaten Kaur, meskipun perda telah dibuat, namun tanpa edukasi budaya dan nilai Islam yang sejalan, regulasi tersebut dikritik sebagai represif, bukan solutif. Situasi ini paralel dengan fenomena di Sidodadi, di mana warga tetap mempertahankan nilai sosial lama yang meyakini bahwa kebebasan hewan mencerminkan kemakmuran keluarga peternak.

Ketiga, penetrasi norma hukum positif ke dalam budaya lokal masih sangat rendah. Studi Alfira Nurfasihah Astari (2023) mengenai implementasi perda peternakan di Kabupaten Pangkajene menunjukkan bahwa lemahnya sosialisasi dan dominasi nilai budaya lokal menyebabkan masyarakat tetap mengabaikan aturan meski telah ada regulasi. Di Sidodadi, masyarakat baru akan

mempertimbangkan perda ketika ada pemimpin lokal atau tokoh adat dan agama yang menyuarakan urgensi hukumnya di ruang publik.

Keempat, munculnya resistensi pasif masyarakat di lapangan semakin memperburuk citra perda. Beberapa warga mengaku mereka hanya menurut saat aparat tiba di lokasi, lalu kembali melepas ternak setelah aparat pergi menunjukkan budaya patuh semu. Ini sama seperti temuan Supriyatno (2024) di Al-Zaytun, bahwa kesiapan mental masyarakat terhadap perda kerap mandek tanpa adanya penguatan nilai *syar'i* melalui dialog dan pelibatan tokoh agama.

Kelima, intervensi yang menggabungkan pendekatan budaya dan edukasi syariah terbukti lebih efektif. Supriyatno et al., (2024) melaporkan keberhasilan program Ma'had Al-Zaytun yang menggabungkan norma *Fiqh Siyasah* dengan praktik peternakan modern, sehingga meningkatkan kesadaran kolektif terhadap regulasi yang bermuara pada kemaslahatan bersama. Di Sidodadi, model semacam ini bisa diterjemahkan dalam bentuk program berbasis komunitas, misalnya pertemuan rutin bersama ulama dan peternak untuk membahas hikmah perda.

Keenam, konsepsi siyasah dusturiyah menegaskan pentingnya pendekatan *al-muwazannah* penyeimbangan antara nilai hukum dan budaya lokal. Ibn Taimiyyah menyatakan bahwa kebijakan publik harus menyesuaikan realitas budaya agar tidak menimbulkan resistensi, namun tetap berlandaskan prinsip keadilan dan kemaslahatan. Oleh karena itu, perda daerah perlu dilengkapi dengan modul pelatihan budaya lokal, dialog budayaislam serta adaptasi teks perda terhadap adat setempat.

Ketujuh, perspektif yuridis sosiologis menegaskan bahwa regulasi formal tanpa legitimasi sosial akan mengalami resistensi dan tidak bertahan lama. Lawrence Friedman juga menyatakan bahwa budaya hukum masyarakat sangat memengaruhi efektivitas implementasi hukum. Oleh sebab itu, pemerintah daerah perlu membangun budaya hukum baru di masyarakat dengan pendekatan *bottom-up* yang melibatkan tokoh adat, tokoh agama, dan peternak secara simultan.

Terakhir, fenomena dominasi budaya dan resistensi di Sidodadi bukan hanya tantangan pelaksanaan perda, tetapi juga peluang untuk merevitalisasi nilai lokal dalam bingkai hukum Islam. Rekonstruksi regulasi yang melibatkan komponen masyarakat, aktualisasi nilai *syar'i*, dan penghormatan terhadap budaya lokal menjadi jalan tengah yang dapat memperkuat legitimasi perda. Dalam kerangka *Fiqh Siyasah Dusturiyah*, hal ini sejalan dengan tujuan hukum yakni menciptakan keadilan, kemaslahatan publik, dan keharmonisan sosial.

4. Ketertinggalan Infrastruktur Pendukung Implementasi

Penelitian ini menemukan bahwa salah satu hambatan struktural utama dalam implementasi Perda Nomor 6 Tahun 2009 adalah keterbatasan infrastruktur dan sumber daya manusia (SDM). Tidak adanya data base resmi mengenai jumlah ternak di tingkat kelurahan menimbulkan masalah dalam monitoring dan evaluasi. Hal ini sesuai dengan temuan dalam studi Yusnita (2023) tentang regulasi

pengelolaan sampah di Nagari Situjuah, di mana kekurangan sarana dan SDM menyebabkan regulasi tidak berjalan optimal. Begitu pula di Sidodadi, pemerintah desa melaporkan tidak adanya sistem pencatatan ternak rutin, sehingga upaya pendataan pun terhambat.

Dukungan infrastruktur seperti kandang kolektif atau fasilitas penampungan hewan tidak dapat ditemukan di lapangan. Peternak hanya mengandalkan kandang darurat berbahan sederhana yang tidak memenuhi syarat teknis. Studi bidang peternakan modern tahun 2022 oleh Ramadhan et al. (2022) juga menegaskan bahwa kegagalan penyusunan fasilitas memadai akan melemahkan keberlanjutan pelaksanaan perda di daerah pedesaan.

Ketiadaan petugas peternakan lapangan yang disiapkan oleh pemerintah kabupaten maupun desa juga menjadi kendala serius. Aparat desa dan Satpol PP tidak memiliki keahlian khusus dalam bidang peternakan dan kesehatan hewan, sehingga penilaian pelanggaran dilakukan secara umum tanpa dasar teknis. Hal ini bermuara pada tidak terpenuhinya standar penyelenggaraan Perda secara profesional. Pada level konsep *Fiqih Siyasah Dusturiyah*, negara berperan sebagai penyelenggara (*mas'uliyah daulah*) yang bertanggung jawab menyediakan sarana untuk menegakkan hukum. Al-Mawardi menyebut bahwa ketersediaan fasilitas hukum adalah bagian dari kewajiban penguasa agar hukum yang diundangkan dapat benar-benar terwujud secara praktis (Al Habib et al., 2024).

Studi serupa yang dilakukan Rahman et al., (2021) memperlihatkan bahwa regulasi tanpa dukungan sarana dan koordinasi lintas lembaga hanya akan menjadi "*perda mati*" sama halnya dengan yang terjadi di Sidodadi. Kondisi ini menuntut pemerintah daerah untuk menyiapkan SDM dan sarana guna mendukung operasional perda secara menyeluruh. Keterbatasan anggaran daerah juga berkontribusi. Alokasi untuk operasional Satpol PP dan Dinas Peternakan diprioritaskan untuk tugas rutin lainnya seperti pengamanan acara atau penyuluhan umum, bukan untuk pengawasan peternakan. Ini pun memperlihatkan bahwa perda tidak menjadi prioritas strategis di mata pengambil kebijakan lokal.

Dari perspektif yuridis sosiologis, masalah infrastruktur mewakili kegagalan desain kebijakan yang tidak matang dari sisi implementasi. Teori ketiga stream Kingdon menyatakan, kebijakan yang tidak lengkap dari sisi *resources* akan sulit masuk ke agenda implementasi. Untuk memperbaiki ini, perlu direstrukturisasi anggaran dan SDM. Pemerintah daerah dapat mengalokasikan dana desa untuk membangun kandang kolektif dan menyediakan petugas lapangan yang kompeten. Selain itu, pelatihan bagi aparat desa tentang peternakan dan kesehatan hewan sangat mendesak agar aspek teknis perda ini dapat dijalankan dengan tepat.

5. Perspektif *Siyasah Dusturiyah* terhadap Realitas Hukum Daerah

Dalam *Fiqih Siyasah Dusturiyah*, konsep kekuasaan bukan hanya bersifat administratif, tetapi merupakan amanah *syar'i* yang harus dijalankan demi kepentingan umat (Begouvic, 2022). Ketika Perda Kabupaten Asahan Nomor 6 Tahun 2009 tidak berjalan sebagaimana mestinya, seperti dalam kasus banyaknya ternak berkeliaran di ruang publik tanpa pengawasan dan sanksi, maka ini

mencerminkan kelalaian negara dalam menjalankan tanggung jawabnya terhadap kemaslahatan publik (*al-maslahah al-'ammah*) (Dahlan, 2010). Kekuasaan menurut Islam memiliki orientasi keadilan dan kebermanfaatn, bukan sekadar pelaksanaan prosedural.

Imam al-Mawardi dalam *Al-Ahkam as-Sulthaniyyah* menjelaskan bahwa:

الإمامة موضوعة لخلافة النبوة في حراسة الدين وسياسة الدنيا

"Imamah ditetapkan sebagai pengganti kenabian dalam menjaga agama dan mengatur urusan dunia" (Al-Mawardi, 1985).

Pernyataan ini memberi dasar bahwa tugas pemerintah daerah tidak cukup dengan membuat perda, tetapi harus menjamin efektivitas pelaksanaannya, termasuk pengawasan langsung, pemberian sanksi, dan edukasi hukum kepada masyarakat agar perda itu benar-benar hidup. Kemudian, konsep keadilan sebagai fondasi kekuasaan ditegaskan oleh Ibn Taimiyyah dalam *As-Siyasah as-Syar'iyah* ketika mengatakan:

إن الله ينصر الدولة العادلة وإن كانت كافرة، ولا ينصر الدولة الظالمة وإن كانت مسلمة

"Sesungguhnya Allah menolong negara yang adil meskipun kafir, dan tidak menolong negara yang zalim meskipun Muslim" (Ibn Taimiyyah, 1998).

Ketika pemerintah membiarkan pelanggaran terjadi tanpa kontrol dan tindakan yang tegas, maka bentuk ketidakadilan ini berpotensi menciptakan ketidakpercayaan terhadap hukum daerah dan menggagalkan cita-cita perda itu sendiri. Dilanjutkan juga pandangan Al-Ghazali dalam *Ihya Ulumuddin* pun menegaskan bahwa ketertiban rakyat bergantung pada integritas pemimpinnya:

صلاح الرعية بصلاح الوالي، وصلاح الوالي باستقامة السياسة

"Baiknya rakyat tergantung pada baiknya pemimpin, dan baiknya pemimpin tergantung pada lurusnya kebijakannya" (Al-Ghazali, 2005).

Ketika pemerintah tidak melaksanakan kebijakan secara tegak lurus dan berkeadilan, maka rakyat pun cenderung abai terhadap hukum, dan inilah yang terjadi di Sidodadi, Kisaran Barat. Perspektif *siyasa dusturiyah* juga tidak hanya membahas formalitas kekuasaan, melainkan menekankan substansi keadilan dan partisipasi publik dalam kebijakan. Imam Asy-Syathibi menulis:

المصلحة حيثما وجدت فثم شرع الله

"Di mana ada kemaslahatan, di situ terdapat hukum Allah" (Asy-Syathibi, 2004).

Oleh karena itu, perda yang tidak diterima masyarakat karena tidak sejalan dengan tradisi lokal dan tidak disosialisasikan secara adil perlu direformulasi pendekatannya agar mengandung nilai maslahat, tidak sekadar prosedur hukum.

Dalam konsep *hisbah*, yang merupakan bagian penting dari struktur pengawasan negara, Abu Ya'la al-Farra' menyatakan:

السلطان مؤتمن على إقامة الحدود وتنفيذ الأحكام

"Penguasa adalah pihak yang dipercaya untuk menegakkan hukum dan melaksanakan ketentuan" (Abu Ya'la, 2002).

Negara dalam konteks ini tidak boleh hanya menjadi pembuat aturan, tetapi harus hadir sebagai pelaksana dan pengawas yang aktif dan konsisten, terutama terhadap pelanggaran yang merugikan masyarakat luas.

Lebih lanjut, Imam al-Mawardi juga mengingatkan pentingnya syura dalam pengambilan keputusan kebijakan publik. Ketika perda disusun tanpa konsultasi dengan masyarakat yang terdampak, seperti peternak tradisional, maka peluang diterimanya aturan menjadi rendah. Ini relevan dengan pendekatan yuridis-sosiologis bahwa efektivitas hukum tidak hanya ditentukan oleh isinya, tetapi juga oleh sejauh mana masyarakat memahami dan menerima keberadaannya (Soekanto, 2008).

Dengan demikian, pandangan ini menegaskan bahwa negara wajib menegakkan hukum yang adil dan menjamin bahwa pelaksanaannya menciptakan keteraturan, bukan menambah konflik. Pemerintah daerah dalam perspektif *siyasaḥ dusturiyah* harus menjalankan fungsinya sebagai *waliy al-amr* dengan pendekatan yang menggabungkan nilai *al-'adl* (keadilan), *al-mas'uliyah* (tanggung jawab), dan *al-hisbah* (pengawasan), serta memastikan hukum tidak hanya tertulis, tetapi juga hidup dalam praktik sosial masyarakat (Fahmi, 2021).

Faktor utama yang menyebabkan ketidakefektifan ini mencakup minimnya sosialisasi hukum, dominasi budaya lokal yang tidak sejalan dengan isi regulasi, lemahnya kapasitas pemerintah dalam pengawasan, serta tidak adanya infrastruktur pendukung seperti kandang kolektif dan database ternak yang terintegrasi. Situasi ini diperparah oleh tidak adanya partisipasi publik dalam perumusan dan implementasi kebijakan, yang berujung pada resistensi masyarakat terhadap aturan yang dianggap asing terhadap tradisi mereka.

Dalam perspektif *Fiqih Siyasaḥ Dusturiyah*, kondisi ini mencerminkan kegagalan negara dalam menjalankan prinsip-prinsip dasar pemerintahan Islam, yakni *al-'adl* (keadilan), *al-mas'uliyah* (tanggung jawab), dan *al-hisbah* (pengawasan sosial). Negara yang tidak menegakkan hukum secara adil dan konsisten bukan hanya melanggar amanah kekuasaan, tetapi juga menciptakan ketimpangan sosial yang menurunkan legitimasi pemerintah di mata masyarakat. Oleh karena itu, perda yang tidak dijalankan secara sungguh-sungguh adalah bentuk kealpaan negara dalam menjalankan fungsi *siyasaḥ* secara konstitusional dan *syar'i*.

Lebih jauh, ketidakefektifan perda ini mencerminkan perlunya desain kebijakan yang tidak hanya legal-formal, tetapi juga mempertimbangkan aspek sosial, budaya, dan partisipasi publik. Ketika masyarakat tidak dilibatkan dalam

perumusan dan pelaksanaan hukum, serta tidak diberikan ruang untuk menyuarakan nilai-nilai lokal mereka, maka regulasi menjadi tumpul dan kehilangan legitimasi sosialnya. Hal ini menuntut pemerintah untuk memperbaiki pola pendekatan kebijakan dari monolog menjadi dialogis.

D. Simpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan analisis yang telah dilakukan, dapat disimpulkan bahwa implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Asahan Nomor 6 Tahun 2009 tentang Pelayanan di Bidang Peternakan di Kelurahan Sidodadi, Kecamatan Kisaran Barat belum berjalan secara efektif. Hal ini ditandai oleh masih maraknya hewan ternak yang berkeliaran bebas di ruang publik, rendahnya kesadaran masyarakat terhadap regulasi, serta lemahnya tindakan pengawasan dan penegakan hukum oleh aparat daerah. Kesenjangan antara isi normatif perda dengan realitas sosial masyarakat menjadi hambatan utama dalam pelaksanaan perda tersebut secara optimal.

Oleh karena itu, penulis merekomendasikan beberapa langkah strategis. Pertama, pemerintah daerah harus melakukan revisi terhadap Perda Nomor 6 Tahun 2009 dengan pendekatan partisipatif yang melibatkan unsur masyarakat, tokoh adat, tokoh agama, dan akademisi. Kedua, sosialisasi dan edukasi hukum harus diintensifkan secara berkelanjutan melalui pendekatan kultural dan keagamaan, agar substansi hukum tidak hanya diketahui, tetapi juga dipahami dan diterima. Ketiga, perlunya penyediaan infrastruktur pendukung seperti kandang kolektif di setiap lingkungan dan pelatihan aparatur dalam bidang peternakan serta manajemen pengawasan. Keempat, sistem pengawasan dan penindakan hukum harus diperkuat secara profesional dan berintegritas, agar perda tidak kehilangan wibawa di hadapan publik. Kelima, penting dilakukan integrasi perda dengan nilai-nilai siyasah syar'iyah, agar regulasi yang ada tidak hanya memuat aspek administratif, tetapi juga mencerminkan keadilan substantif dan keberpihakan terhadap kepentingan umum. Terakhir, dibutuhkan studi lanjutan untuk membandingkan pelaksanaan perda serupa di daerah lain sebagai rujukan perbaikan implementasi kebijakan. Penelitian yang lebih luas dan mendalam akan menjadi dasar penyusunan kebijakan berbasis data dan nilai yang lebih sesuai dengan realitas masyarakat. Dengan demikian, pemerintah tidak hanya menjalankan hukum, tetapi juga menanamkan nilai-nilai kepemimpinan yang Islami dan konstitusional.

Daftar Rujukan

- Abu Ya'la. (2002). *Al-Ahkam Al-Sulthaniyyah*. Kairo: Dar Al-Hadith.
- Al-Ghazali. (2005). *Ihya' Ulumuddin* (Jilid 2). Kairo: Dar Al-Minhaj.
- Al Habib, A. D., Ar Razak, A. N. Q., & Zainal, M. A. (2024). Implementasi Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Penertiban Hewan Ternak Perspektif Fiqih Siyasah Dusturiyah Aris Darmawan Al Habib Fakultas Syariah, Institut Agama Islam Negeri Kendari, Indonesia. *Qaimuddin: Journal Of Constitutional Law Review*, 4(2), 103–116.
- Al-Mawardi. (1985). *Al-Ahkam Al-Sulthaniyyah*. Beirut: Dar Al-Fikr.
- Anggraini, M. (2022). Implementasi Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Penertiban Pemeliharaan Hewan Berkaki Empat Berdasarkan Tinjauan Siyasah Dusturiyah (Studi Kasus Desa Maur Baru, Kec. Rupit, Kab. Musi Rawas Utara). Institut Agama Islam Negeri Iain Curup 2022.
- Asy-Syathibi, I. (2004). *Al-Muwafaqat Fi Usul Al-Shari'Ah* (Vol. 1). Beirut: Dar Al-Ma'Rifah.
- Begouvic, M. E. H. (2022). Pembuatan Undang-Undang Dalam Perpektif Siyasah Dusturiyah. *Jurnsl Fakultas Hukum Universitas Kader Bangsa*, 1(88), 58–75.
- Dahlan, A. A. (Ed.). (2010). *Ensiklopedi Hukum Islam* (Vol. 5). Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve.
- Fahmi, M. (2021). *Hukum Islam Dalam Konteks Ketatanegaraan Indonesia*. Jakarta: Kencana.
- Friedman, L. M. (1975). *The Legal System: A Social Science Perspective*. New York: Russell Sage Foundation.
- Ibn Taimiyyah. (1998). *As-Siyasah As-Syar'lyyah Fi Islah Ar-Ra'I Wa Ar-Ra'Iyyah*. Riyadh: Dar Al-Watan.
- Kingdon, J. W. (2010). *Agendas, Alternatives, And Public Policies* (Updated 2nd Ed.). New York: Longman.
- Kemenag, R. (2019). *Terjemahan Al-Quran*. Lajnah Pentashihan Mushaf Al-Quran.
- Lilis Rahmawati. (2020). *Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Kampar Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Dan Penertiban Peternakan Serta Kesehatan Hewan Di Desa Koto Perambahan Kecamatan Kampa* [Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau]. <https://Core.Ac.Uk/Download/Pdf/326816078.Pdf>
- Safitri, I. L., Darmi, T., & Indarti, S. (2025). Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Mukomuko Nomor 26 Tahun 2011 Tentang Penertiban Hewan Ternak. *Innovative: Journal Of Social Science Research*, 5(3), 6396–6404.
- Selvianah, D. I., Ibrahim, M., & Ramadhani, N. (2025). Studi Budaya Peternak

Terhadap Pemeliharaan Hewan Lepas Di Madura. *Jurnal Ilmu Peternakan Tropis*, 10(1), 101–111.

Soekanto, S. (2008). *Efektivitas Hukum Dan Peranannya*. Jakarta: Rajawali Pers.

Supriyatno, S., Rahim, A., & Rohmah, S. N. (2024). Peran Ma'had Al-Zaytun Dalam Pengelolaan Hewan Ternak Berdasarkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 Dan Fiqh Siyasah. *Jiip - Jurnal Ilmiah Ilmu Pendidikan*, 7(12), 13726–13737. <https://doi.org/10.54371/jiip.V7i12.6359>

Thielo, J., & Gibbs, C. (2021). Policy Resistance And Cultural Persistence In Local Governance. *Journal Of Rural Sociology*, 86(4), 1005–1027. <https://doi.org/10.1111/Ruso.12310>

Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration & Society*, 6(4), 445–488. <https://doi.org/10.1177/009539977500600404>

Wijaya, F. A., Hasan, H., Islam, U., & Alauddin, N. (2023). Efektivitas Peraturan Daerah Nomor 20 Tahun 2009 Tentang Pemeliharaan Ternak Di Kabupaten Kepulauan Selayar. *Siyasatuna: Jurnal Ilmiah Mahasiswa Siyasah Syar'iyah* 4, 4(3), 284–293.

Yusnita, H. (2023). Tinjauan Siyasah Dusturiyyah Terhadap Pelaksanaan Peraturan Nagari Nomor 05 Tahun 2018 Tentang Pengelolaan Sampah Rumah Tangga Di Nagari Situjuah Kabupaten Lima Puluh Kota. *Hakamain: Journal Of Sharia And Law Studies*, 1(2), 72–82. <https://doi.org/10.57255/Hakamain.V1i2.236>