



ISSN:2723-5998

**JURNAL HUKUM  
IUS PUBLICUM**



## **KEDUDUKAN PERATURAN DAERAH SYARIAH DALAM SISTEM HUKUM DAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN NASIONAL DI INDONESIA**

Hartina<sup>a</sup>

<sup>a</sup> Universitas Negeri Gorontalo, Email: [hartinaqckjharab@gmail.com](mailto:hartinaqckjharab@gmail.com)

Naskah diterima: 23 September 2024; revisi: 2 Oktober 2024; disetujui: 22 Oktober 2024

**DOI: 10.55551/jip.v5i2.166**

### **Abstrak:**

Pemerintah daerah (Pemda) memiliki kekuasaan untuk menjalankan kewenangannya, dalam hal kemajuan dan perkembangan daerahnya. Pemerintah daerah memiliki kewenangan penuh untuk menetapkan dan mengeluarkan peraturan daerah (Perda). Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengatur bahwa materi muatan Perda dimaksudkan untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Peraturan tersebut juga dibuat untuk menanggapi harapan dan situasi khusus di daerah, sebagai penjabaran lebih lanjut dari peraturan sebelumnya. Otonomi daerah melahirkan peraturan daerah (Perda) yang dibuat oleh masing-masing daerah untuk mengatur Pemerintah Daerah. Perda yang kontroversial sering kali muncul karena ego sektoral yang menginginkan otonomi total. Tak lama kemudian, kegembiraan itu diterjemahkan oleh para elite masyarakat menjadi undang-undang yang sering kali berpihak kepada orang kaya. Namun, dewasa ini persoalan Perda tidak hanya sebatas aspek fisiknya saja, tetapi telah meluas hingga mencakup keputusan ideologis yang menjadi landasannya, khususnya Perda Syariah. Tujuan penelitian ini ialah untuk mengkaji Peran Perda Syariah dalam Kerangka Hukum dan Perundang-undangan Nasional di Indonesia. Hasil penelitian menunjukkan bahwa masyarakat memiliki pandangan yang saling bertentangan tentang Kedudukan Perda Syariah.

**Kata Kunci:** Otonomi Daerah, Perda Syariah, PerUU Nasional

## LATAR BELAKANG

Pascaperubahan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) terjadi perubahan pada yang substansial dan signifikan dalam dunia politik. Diantaranya terkait relasis kewenangan diantara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang melalui pergeseran kekuasaan pemerintah pusat yang pada awalnya sentralistik-otoritarian menjadi kewenangan desentralistik otonom. Seperti yang tertuang dalam pasal 18 ayat (2) memberikan pemerintah lokal/daerah wewenang yang luas dalam mengatur keperluan daerah pasca pemerintah pusat melimpahkan kewenangannya kepada daerah. Pengaturan otonomi daerah lebih lanjut diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 terkait Pemerintahan Daerah yang dikenal dengan istilah Undang-Undang Pemda.<sup>1</sup>

Otonomi daerah di Indonesia sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dilaksanakan berdasarkan asas otonomi tanpa campur tangan. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pada Pasal 10 ayat 3 huruf f menjelaskan konsep otonomi daerah melalui pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah. Pemerintah pusat berwenang mengatur hubungan luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama, sedangkan kewenangan daerah berbeda dari keenam kewenangan tersebut. Selain itu, dalam hal kebijakan keagamaan, negara berwenang menetapkan hari besar keagamaan nasional, memeriksa keabsahan praktik keagamaan, menetapkan peraturan di bidang praktik keagamaan, dan mengatur hal-hal tertentu yang menjadi kewenangan pemerintah pusat dan bukan kewenangan daerah. Dapat disimpulkan bahwa pemerintah daerah tidak berwenang membuat undang-undang tentang praktik keagamaan atau peraturan yang berkaitan dengan urusan nasional/negara.<sup>2</sup>

Pemerintah daerah (Pemda) berwenang untuk menjalankan kekuasaannya terhadap pertumbuhan dan kemajuan daerahnya. Pemda memiliki otonomi penuh untuk menetapkan dan memberlakukan peraturan daerah (Perda). Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

---

<sup>1</sup> Erfina Fuadatul Khilmi, "Pembentukan Peraturan Daerah Syariah dalam Perspektif Hukum Tata Negara Pascareformasi," *Lentera Hukum* 5, no. 1 (7 Mei 2018): 43, <https://doi.org/10.19184/ejlh.v5i1.7263>.

<sup>2</sup> Wasisto Raharjo Jati, "Permasalahan Implementasi Perda Syariah dalam Otonomi Daerah," *Al-Manahij: Jurnal Kajian Hukum Islam* 7, no. 2 (23 Desember 2013): 305–18, <https://doi.org/10.24090/mnh.v7i2.571>.

menyatakan bahwa isi Perda dimaksudkan untuk mendukung tugas otonomi dan tugas pembantuan. Peraturan tersebut dirancang untuk menjawab harapan dan situasi khusus di daerah, yang berfungsi sebagai klarifikasi terhadap undang-undang sebelumnya.<sup>3</sup>

Ketika otonomi daerah diberlakukan, masing-masing daerah mulai membuat peraturan daerah (Perda) untuk mengatur Pemerintah Daerah. Seringkali, peraturan daerah yang memecah belah muncul dari kebanggaan dan kegembiraan industri atas keberhasilan mencapai kemerdekaan penuh. Dalam waktu singkat, kegembiraan yang ditunjukkan oleh tokoh-tokoh berpengaruh itu diterjemahkan menjadi undang-undang yang sering kali menguntungkan kaum elit. Saat ini, isu Perda telah meluas melampaui aspek materialnya hingga juga mencakup pilihan ideologis, khususnya peraturan daerah syariah.<sup>4</sup>

Dalam kajian ini, saya fokus untuk mengkaji kedudukan Perda Syariah dalam Hukum Nasional Indonesia dan menentukan posisinya dalam Hirarki Legislatif.

Oleh karena itu, latar belakang yang disebutkan menunjukkan bahwa banyaknya peraturan perundang-undangan yang bernuansa syariah yang dibuat oleh pemerintah pusat maupun daerah dapat menimbulkan masalah politik, sosial, dan hukum. Di kalangan politik, ada kekhawatiran bahwa pencantuman hukum syariah dalam keputusan dapat memicu konflik sebelumnya antara agama dan negara, khususnya karena tidak dicantumkannya hukum Islam dalam konstitusi. Ada pula kekhawatiran bahwa hal ini dapat membahayakan kesatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang menjunjung tinggi ideologi Pancasila. Masalah penerapan peraturan perundang-undangan berbasis Islam ialah bahwa isinya tidak sejalan dengan kriteria yang ditetapkan untuk penerapan hukum nasional Indonesia.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Achir, dan Kamba, Nanang Meiske, "Peraturan Daerah Bernuansa Syariah Dan Hubungannya Dengan Pelaksanaan Tugas Serta Kewajiban Pemerintah Daerah," t.t.

<sup>4</sup> M. Yasin Al Arif dan Panggih F. Paramadina, "Konstitutionalistas Perda Syariah di Indonesia dalam Kajian Otonomi Daerah," *As-Siyasi: Journal of Constitutional Law* 1, no. 1 (2 Juni 2021): 49–62, <https://doi.org/10.24042/as-siyasi.v1i1.8953>.

<sup>5</sup> Nur Chanifah Saraswati dan Encik Muhammad Fauzan, "Konstitusionalitas Peraturan Perundang-Undangan Berbasis Syariah Di Indonesia" 1 (2019).

## METODE

Metode hukum normatif digunakan oleh penulis dalam penelitian ini. Pendekatan normatif ialah teknik penelitian yang digunakan dalam kajian hukum yang utamanya mengkaji peraturan hukum yang dapat diberlakukan, baik yang terkodifikasi maupun yang tidak terkodifikasi. Metode ini bertujuan untuk menganalisis dan mengembangkan solusi atas permasalahan hukum dengan memanfaatkan teknik pengumpulan data pustaka, yang berfokus pada pengumpulan data sekunder yang relevan dengan permasalahan atau merujuk pada peraturan perundang-undangan tertulis.<sup>6</sup>

## ANALISIS DAN DISKUSI

### Kedudukan Peraturan Daerah Syariah Dalam Sistem Hukum Nasional Di Indonesia

Yusril Ihza Mahendra berpendapat bahwa legislasi dapat dibuat dengan menggunakan Syariah sebagai landasannya. Legislasi ini mengubah hukum Syariah menjadi hukum yang sebenarnya. Dari perspektif hukum perundang-undangan, tidak ada pembatasan penggunaan Syariah sebagai sumber pedoman hukum. Pembentukan legislasi dapat mengambil sumber-sumber seperti adat istiadat, konvensi internasional, hukum kolonial Belanda lama yang selaras dengan prinsip-prinsip konstitusional, dan hukum agama seperti Syariah Islam.<sup>7</sup>

Ada beberapa pandangan terkait Pengertian Syariah, diantaranya yaitu :

- 1) Muhammad Syalabi menjelaskan bahwa syariat Islam mencakup seluruh ajaran hukum Islam yang diturunkan kepada Nabi Muhammad SAW, sebagaimana tercantum dalam Al-Quran dan Sunnah.
- 2) Dalam kajian hukum, Taufiqurrohman Syahuri memandang syariat sebagai asas-asas hukum Ilahi yang disampaikan oleh Nabi dari Allah, yang berfungsi sebagai pedoman moral bagi orang-orang yang beriman untuk menegakkan keselarasan dengan Allah dan makhluk-Nya. Dapat dikatakan

---

<sup>6</sup> Sunggono, B. (2017). Metodologi Penelitian Hukum. PT RajaGrafindo Persada.

<sup>7</sup> Dian Bakti Setiawan, "Keberadaan Dan Penerapan Perda Syariah Sebagai Perundang-Undangan Pada Tingkat Daerah," *Soumatara Law Review* 1, no. 1 (8 Mei 2018): 67, <https://doi.org/10.22216/soumlaw.v1i1.3327>.

bahwa syariat ialah hukum-hukum yang ditetapkan oleh Allah SWT dan Rasul-Nya.<sup>8</sup>

- 3) Abul Aala Almaududi meyakini bahwa dalam Islam, hukum semata-mata bersumber dari Allah dan tidak dapat ditetapkan oleh manusia, bahkan melalui konsensus. Secara individu maupun kelompok, manusia berserah diri kepada otoritas tertinggi Allah SWT. Allah ialah satu-satunya penguasa. Oleh karena itu, hukum hanya dapat dibuat oleh Allah dan manusia tidak memiliki otoritas untuk membuatnya sendiri.
- 4) Surat Al-Anam ayat 57 dapat disebut sebagai dalil naqli, yang menyebutkan bahwa Allah ialah satu-satunya yang menetapkan hukum, menjelaskan kebenaran, dan ialah hakim yang terbaik. Selain itu, dalam bab lain (Surat Ash-Shura ayat 10), Allah menyatakan “dan apa pun yang kamu berbeda pendapat tentangnya, maka itu tunduk kepada keputusan Allah. Berdasarkan hal ini, Rasulullah tidak membuat hukum karena ia hanya menjelaskan atau menafsirkan Aturan Allah. Al-Quran menyatakan bahwa Muhammad tidak berbicara menurut hawa nafsunya, tetapi hanya menyampaikan pesan yang diberikan kepadanya melalui wahyu. Meskipun sunah Nabi dianggap sebagai hukum, penting untuk dicatat bahwa tindakan, ucapan, dan ajaran Nabi pada hakikatnya berasal dari Allah dan tidak semata-mata didasarkan pada keinginan Rasulullah sendiri.
- 5) Dari penjelasan yang diberikan sebelumnya, kita dapat menyimpulkan bahwa Syariah, dalam arti terbatas, mengacu pada ajaran Islam yang berkaitan dengan masalah hukum. Ini menyiratkan bahwa ajaran Islam berfungsi sebagai dasar hukum Islam. Ajaran Islam dari ayat-ayat Al-Quran

---

<sup>8</sup> Ummu Salamah dan Reinaldo Rianto, “Perda Syariah Dalam Otonomi Daerah,” *Mizan: Journal of Islamic Law* 2, no. 2 (12 Juni 2018), <https://doi.org/10.32507/mizan.v2i2.147>.

mencakup topik-topik seperti politik, etika, ibadah, dan juga berfungsi sebagai sumber hukum. Dalam ajaran Islam, Fiqih ialah istilah yang digunakan untuk merujuk pada hukum. Fiqih, yang dikembangkan oleh Fuqaha, ialah kerangka hukum berdasarkan Syariah yang memperhitungkan perubahan dan kebutuhan masyarakat di wilayah tertentu, atau mengikuti perkembangan zaman. Ulama Islam di masa lalu menciptakan Fiqih sebagai solusi praktis untuk interaksi antara Syariah dan kemajuan masyarakat, yang didokumentasikan dalam buku-buku hukum.<sup>9</sup>

### **Bagaimana Kedudukan Peraturan Daerah Syariah Dalam PerUndang-Undangan**

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Daerah ialah peraturan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah, yang dapat dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) atau kepala daerah. Peraturan ini dimaksudkan untuk mengatur pelaksanaan otonomi daerah dan pengelolaan urusan pemerintahan daerah. Peraturan daerah yang ditetapkan oleh pemerintah daerah berfungsi sebagai salah satu cara untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Peraturan daerah memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur urusannya sendiri, di luar yang ditentukan dalam undang-undang, sehingga memungkinkan daerah untuk mengatur dan menyelenggarakan rumah tangganya secara efektif. Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 42 ayat (1) huruf a, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) memiliki tanggung jawab dan wewenang untuk membuat Peraturan Daerah (Perda) melalui pembahasan dan persetujuan bersama dengan kepala daerah. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 menyoroti pentingnya tanggung jawab DPRD provinsi, yang meliputi bekerja sama dengan gubernur untuk membuat peraturan provinsi dan meninjau dan menyetujui peraturan daerah yang terkait dengan anggaran provinsi. Pasal 344 menegaskan kewenangan DPRD Kabupaten/Kota dengan menyebutkan tugas dan tanggung

---

<sup>9</sup> *Ibid*

jawabnya, yaitu membuat peraturan daerah bersama bupati/wali kota, dan menyetujui rancangan anggaran.<sup>10</sup>

Indonesia ialah negara yang menganut teori Hirarki Norma Hukum yang pertama kali diperkenalkan oleh Hans Kelsen dan dikembangkan lebih lanjut oleh Hans Nawiasky. Teori Stufenbau Hans Kelsen menyatakan bahwa norma-norma tersusun dalam suatu struktur hirarki dengan tingkatan yang berbeda-beda. Norma hukum yang berada di bawahnya diturunkan dan berpijak pada norma yang lebih tinggi, yang selanjutnya diturunkan dan berpijak pada norma yang lebih tinggi lagi hingga mencapai norma tertinggi yang disebut Norma Dasar (Grundnorm) dalam suatu sistem norma yang dinamis. Dengan demikian, peraturan perundang-undangan ditetapkan dan dihapuskan oleh lembaga yang berwenang untuk menciptakannya, mengikuti norma yang lebih tinggi, sehingga mengakibatkan terciptanya norma yang lebih rendah berdasarkan norma yang lebih tinggi, yang pada akhirnya membentuk suatu struktur hirarki.<sup>11</sup>

Teori tersebut dibuktikan dengan adanya pengakuan hierarki norma peraturan perundang-undangan di Indonesia, sebagaimana yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 tahun 2019 dan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Pada Pasal 7 ayat (1) telah ditetapkan kategori dan pemeringkatan peraturan perundang-undangan:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

---

<sup>10</sup> A Zarkasi, "Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan," t.t.

<sup>11</sup> Reisa Malida, 2022, Restrukturisasi Peraturan di luar hierarki perUU berdasarkan perspektif hierarki *stufenbau theory* di Indonesia, Fakultas Hukum, Universitas Lampung," t.t.

Urutan yang ditampilkan menunjukkan hierarki setiap bentuk, di mana bentuk yang paling atas memiliki kedudukan lebih tinggi dibandingkan dengan bentuk-bentuk yang tercantum di bawahnya. Lebih lanjut, urutan tersebut menyatakan bahwa peraturan atau ketentuan pada tingkat yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan materi dalam peraturan bentuk yang lebih tinggi, terlepas dari siapa yang menilai materi tersebut atau akibat dari pertentangan tersebut.<sup>12</sup>

Peraturan perundang-undangan syariah, apabila ditegakkan oleh pemerintah daerah dalam rangka penerapan syariat Islam, setara dengan peraturan perundang-undangan lainnya, namun harus mematuhi ketentuan hukum yang lebih tinggi seperti Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah. Oleh karena itu, hukum syariah tidak boleh bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi dan harus mempertimbangkan kepentingan umum serta mematuhi asas hukum nasional.

## KESIMPULAN

Saat otonomi daerah diberlakukan, peraturan daerah (perda) mulai dibentuk oleh setiap daerah dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Tidak jarang, muncul peraturan daerah kontroversial karena ego sektoral dengan euforia pengimplementasian otonomi secara totalitas. Dalam waktu singkat euforia itu dimanifestasikan oleh elite lokal ke dalam aturan-aturan hukum yang cenderung bersifat elitis. Meski demikian, dewasa ini persoalan Perda tidak hanya terkait materinya namun merebak pada ranah pilihan ideologi yang menjadi landasannya yaitu peraturan daerah syariah.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku :

- A Zarkasi, "Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan," t.t.
- Achir, dan Kamba, Nanang Meiske, "Peraturan Daerah Bernuansa Syariah Dan Hubungannya Dengan Pelaksanaan Tugas Serta Kewajiban Pemerintah Daerah," t.t.
- Dian Bakti Setiawan, "Keberadaan Dan Penerapan Perda Syariah Sebagai Perundang-Undangan Pada Tingkat Daerah," *Soumatara Law Review* 1, no. 1 (8 Mei 2018): 67, <https://doi.org/10.22216/soumlaw.v1i1.3327>.

---

<sup>12</sup> *Ibid*

Erfina Fuadatul Khilmi, "Pembentukan Peraturan Daerah Syariah dalam Perspektif Hukum Tata Negara Pascareformasi," *Lentera Hukum* 5, no. 1 (7 Mei 2018): 43, <https://doi.org/10.19184/ejlh.v5i1.7263>.

Reisa Malida, 2022, Restrukturisasi Peraturan di luar hierarki perUU berdasarkan perspektif hierarkhi *stufenbau theory* di Indonesia, Fakultas Hukum, Universitas Lampung," t.t.

### **Jurnal & Skripsi :**

M. Yasin Al Arif dan Panggih F. Paramadina, "Konstitutionalistas Perda Syariah di Indonesia dalam Kajian Otonomi Daerah," *As-Siyasi: Journal of Constitutional Law* 1, no. 1 (2 Juni 2021): 49–62, <https://doi.org/10.24042/as-siyasi.v1i1.8953>.

Nur Chanifah Saraswati dan Encik Muhammad Fauzan, "Konstitusionalitas Peraturan Perundang-Undangan Berbasis Syariah Di Indonesia" 1 (2019).

Sunggono, B. (2017). Metodologi Penelitian Hukum. PT RajaGrafindo Persada.

Wasisto Raharjo Jati, "Permasalahan Implementasi Perda Syariah dalam Otonomi Daerah," *Al-Manahij: Jurnal Kajian Hukum Islam* 7, no. 2 (23 Desember 2013): 305–18, <https://doi.org/10.24090/mnh.v7i2.571>.

### **Undang-undang :**

Undang-Undang Dasar Tahun 1945

Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 terkait Pemerintahan Daerah

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 terkait Pembentukan Peraturan Perundang-undangan