

**PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM FASILITASI
PEMBERDAYAAN PESANTREN
(Studi Di Pemerintah Kota Bandar Lampung)**

(Tesis)

Oleh

**MUHAMMAD FAZRY MAULANA
NPM 2422011003**



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2026**

ABSTRAK

PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM FASILITASI PEMBERDAYAAN PESANTREN (Studi Di Pemerintah Kota Bandar Lampung)

Oleh

MUHAMMAD FAZRY MAULANA

Pesantren sebagai lembaga pendidikan Islam tertua di Indonesia memiliki peran strategis dalam bidang pendidikan, dakwah, dan pemberdayaan masyarakat. Namun, di berbagai daerah termasuk Kota Bandar Lampung, pesantren masih menghadapi keterbatasan pendanaan, sarana-prasarana, dan kapasitas kelembagaan. Padahal, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren telah menegaskan kewajiban pemerintah pusat dan daerah untuk memberikan dukungan melalui rekognisi, afirmasi, dan fasilitasi. Kondisi ini menunjukkan adanya kesenjangan antara norma hukum dan praktik kebijakan di tingkat daerah. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis peran pemerintah daerah Kota Bandar Lampung dalam memberikan fasilitasi pemberdayaan pesantren sesuai amanat Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019, serta mengidentifikasi faktor-faktor yang menjadi kendala dalam pelaksanaan dukungan dan fasilitasi tersebut.

Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif yang dipadukan dengan pendekatan yuridis empiris guna menilai kesesuaian antara norma hukum dan implementasinya. Analisis normatif mengacu pada teori *Stufenbau* dan keuangan daerah dalam penyediaan fasilitasi pesantren. Data penelitian diperoleh melalui studi kepustakaan serta wawancara dengan pejabat pemerintah daerah, kementerian agama, dan pengelola pesantren sebagai penerima maupun non penerima bantuan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa peran pemerintah daerah belum berjalan optimal akibat ketiadaan peraturan daerah tentang penyelenggaraan dan pemberdayaan pesantren sebagai dasar yuridis dan fiskal. Kebijakan yang ada masih bersifat administratif tanpa dukungan regulasi komprehensif, sehingga fasilitasi belum mampu menjawab kebutuhan struktural pesantren. Oleh karena itu, diperlukan penyusunan Peraturan Daerah, penguatan alokasi anggaran, dan dukungan terhadap kemandirian ekonomi pesantren sebagai wujud implementasi prinsip negara hukum desentralistik dalam kerangka pemberdayaan pesantren di Kota Bandar Lampung.

Kata kunci: Pemerintah Daerah, Fasilitasi, Pemberdayaan Pesantren.

ABSTRACT

THE ROLE OF LOCAL GOVERNMENT IN FACILITATING PESANTREN EMPOWERMENT (*A Study in the Government of Bandar Lampung City*)

By

MUHAMMAD FAZRY MAULANA

As the oldest Islamic educational institutions in Indonesia, Islamic boarding schools (pesantren) play a strategic role in education, da'wah (Islamic outreach), and community empowerment. However, in various regions, including Bandar Lampung City, Islamic boarding schools still face limitations in funding, infrastructure, and institutional capacity. This is despite Law Number 18 of 2019 concerning Islamic Boarding Schools affirming the obligation of the central and regional governments to provide support through recognition, affirmation, and facilitation. This situation indicates a gap between legal norms and policy practices at the regional level. This study aims to analyze the role of the Bandar Lampung City government in facilitating the empowerment of Islamic boarding schools as mandated by Law Number 18 of 2019, and to identify factors that hinder the implementation of such support and facilitation.

The research method used is a normative juridical approach combined with an empirical juridical approach to assess the suitability between legal norms and their implementation. The normative analysis refers to the Stufenbau theory and regional finance in providing Islamic boarding school facilities. The research data was obtained through literature studies and interviews with local government officials, the Ministry of Religious Affairs, and Islamic boarding school managers, both recipients and non-recipients of assistance.

The research results indicate that the role of local governments has not been optimal due to the absence of regional regulations on the implementation and empowerment of Islamic boarding schools as a legal and fiscal basis. Existing policies are still administrative in nature without comprehensive regulatory support, so facilitation has not been able to meet the structural needs of Islamic boarding schools. Therefore, it is necessary to formulate Regional Regulations, strengthen budget allocations, and support the economic independence of Islamic boarding schools as a manifestation of the implementation of the principles of a decentralized legal state within the framework of Islamic boarding school empowerment in Bandar Lampung City.

Keywords: *Local Government, Facilitation, Empowerment of Islamic Boarding Schools.*

**PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM FASILITASI
PEMBERDAYAAN PESANTREN
(Studi Di Pemerintah Kota Bandar Lampung)**

Oleh
MUHAMMAD FAZRY MAULANA

Tesis
**Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar
MAGISTER HUKUM**

**Pada Program Studi Magister Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Lampung**



**PROGRAM PASCASARJANA ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2026**

Judul Tesis : **PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM
FASILITASI PEMBERDAYAAN PESANTREN
(Studi Di Pemerintah Kota Bandar Lampung)**

Nama Mahasiswa : **Muhammad Faizy Maulana**

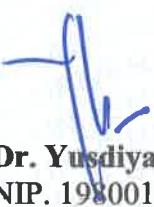
Nomor Pokok Mahasiswa : **2422011003**

Program Kekhususan : **Hukum Kenegaraan**

Program Studi : **Magister Ilmu Hukum**

Fakultas : **Hukum**



 **Dr. Yusdiyanto, S.H., M.H.**
NIP. 198001022006041002

 **Dr. Ahmad Zazni, S.H., M.H.**
NIP. 197404132005011001

MENGETAHUI

Koordinator Program Studi Magister IlmuHukum
Fakultas Hukum Universitas Lampung



Dr. Heni Siswanto, S.H., M.H.
NIP. 196502041990031004

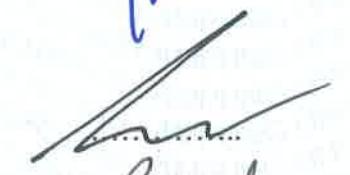
MENGESAHKAN

1. Tim Pengaji

Ketua Tim Pengaji : **Dr. Yusdiyanto, S.H., M.H.**



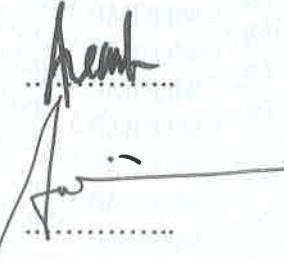
Sekretaris : **Dr. Ahmad Zazili, S.H., M.H.**



Pengaji Utama : **Rohaini, S.H.,M.H.,Ph.D.**



Anggota : **Dr. Ade Arif Firmansyah, S.H.,M.H.**



Anggota : **Agus Triono, S.H.,M.H.,Ph.d**



Tanggal Lulus Ujian Tesis : **21 Januari 2026**

LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN

Dengan ini saya menyatakan:

1. Tesis dengan judul “PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM FASILITASI PEMBERDAYAAN PESANTREN (Studi Di Pemerintah Kota Bandar Lampung)” adalah hasil karya saya sendiri dan saya tidak melakukan penjiplakan atau pengutipan atas karya penulis lain dengan cara yang tidak sesuai dengan etika ilmiah yang berlaku.
2. Hak intelektual atau karya ilmiah ini diserahkan sepenuhnya kepada Universitas Lampung.

Atas pernyataan ini apabila dikemudian hari ternyata ditemukan adanya ketidakbenaran, saya bersedia menanggung akibat dan sanksi yang diberikan kepada saya. Saya bersedia dan sanggup dituntut sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Bandar Lampung, 21 Januari 2026
Penulis



MUHAMMAD FAZRY MAULANA
NPM 2422011003

RIWAYAT HIDUP



Muhammad Fazry Maulana lahir di Bandar Lampung 06 januari 2002 anak pertama dari pasangan (Bapak Deden Erwinskyah dan ibu E.Njumsanah)

Pendidikan di mulai dari TK Intan Pertiwi, Sekolah Dasar Al Azhar 2 Bandar Lampung, MTS Ponpes Modern Three In One Jabal An-Nur Al-Islami, MA Ponpes *Modern Three In One* Jabal An-Nur Al-Islami dan mengikuti pendidikan tingkat Perguruan Tinggi pada Fakultas Syari'ah UIN Raden Intan Lampung dimulai pada semester I Tahun Akademik 2020/2021. Lulusan Sarjana Hukum Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Raden Intan lampung pada tahun 2024 dan kemudian melanjutkan pendidikan di Magister Ilmu Hukum Universitas Lampung pada semester 1 tahun akademik 2024/2025.

MOTTO

بَلَىٰهُمَا الَّذِينَ ءَامَنُوا لَا تَخُونُوا اللَّهَ وَالرَّسُولَ وَتَخُونُوا أَمْنَانَكُمْ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ

‘Hai orang-orang yang beriman, janganlah kamu mengkhianati Allah dan Rasul (Muhammad) dan (juga) janganlah kamu mengkhianati amanat-amanat yang dipercayakan kepadamu, sedang kamu mengetahui.’

(QS.Al-Anfal:27)

PERSEMBAHAN



Puji syukur kehadirat Allah SWT atas limpahan rahmat, taufik, dan hidayah-Nya, serta shalawat dan salam tercurah kepada Nabi Muhammad SAW, suri teladan sepanjang masa.

Dengan penuh rasa cinta dan syukur, karya ini kupersembahkan kepada:
Kakek tercinta, Hi. Abdurahman dan Nenek tersayang, Hj. Tursiah,
yang doa-doa tulusnya di sepertiga malam menjadi doa yang selalu mengiringi
setiap langkahku menuju cita-cita

Apak tercinta, Deden Erwinskyah, dan Mimih tercinta, E. Njumsanah,
atas kasih sayang, doa, bimbingan, serta dukungan moral dan material yang tiada
henti. Kalian adalah alasan terbesar aku mampu sampai di titik ini.

Dan untuk orang spesialku, Dita Fitria, S.E.,
terima kasih atas doa, kesabaran, dan dukungan tulusmu. Hadirmu adalah
semangat dalam setiap langkah perjuanganku.”

Ucapan terima kasih juga untuk para dosen yang telah membimbing dan
memberikan ilmu yang bermanfaat,

serta untuk almamater tercinta tempatku menimba ilmu dan berkembang menjadi
pribadi yang lebih baik.

SANWACANA

Dengan mengucapkan Alhamdulillahirobbil ‘alamin, segala puji bagi Allah Subhanahu waTa’ala, Rabb semesta alam, yang Maha Pengasih lagi Maha Penyayang. Shalawat serta salam senantiasa tercurah kepada Baginda Rasulullah Muhammad Shallallahu ‘alaihi wasallam, beserta keluarga, sahabat, dan seluruh pengikutnya yang setia mengikuti petunjuk-Nya. Aamiin. Atas kehendak dan ridha-Nya, penulis dapat menyelesaikan tesis yang berjudul “**PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM FASILITASI PEMBERDAYAAN PESANTREN (Studi Di Pemerintah Kota Bandar Lampung)**”

Penulis menyadari bahwa tesis ini masih memiliki kekurangan. Dalam proses penyusunannya, penulis telah menerima banyak bantuan, bimbingan, serta saran yang sangat berharga dari berbagai pihak. Oleh karena itu, pada kesempatan ini, penulis ingin menyampaikan rasa terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Prof. Dr. Ir. Lusmeilia, D.E.A., I.P.M. selaku Rektor Universitas Lampung.
2. Dr. M. Fakih, S.H., M.S. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Lampung.
3. Dr. Heni Siswanto, S.H., M.H. selaku Koordinator Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Lampung beserta seluruh Dosen dan Staff yang telah memberikan ilmu pengetahuan, bantuan dan kemudahan kepada penulis selama proses perkuliahan.
4. Dr. Yusdiyanto, S.H., M.H. selaku Dosen Pembimbing 1 atas kerendahan hati, kesabaran, serta ketersediaan untuk meluangkan waktu memberikan semangat, pikiran, arahan, motivasi dan wejangan kepada penulis dalam menyelesaikan tesis ini.
5. Dr. Ahmad Zazili, S.H., M.H. selaku Dosen Pembimbing 2 yang senantiasa membimbing dengan kesabaran, serta meluangkan waktu berharga untuk mendampingi saya dalam menyusun tesis ini.

6. Ibu Rohaini, S.H.,M.H.,Ph.D., selaku Penguji I, saya menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya atas perhatian dan kebijaksanaan beliau dalam memberikan arahan serta masukan yang membangun. Dengan ketelitian dan dedikasi, beliau telah membantu saya menyempurnakan penelitian ini melalui saran dan koreksi yang sangat berharga.
7. Dr. Ade Arif Firmansyah, S.H.,M.H., selaku Penguji II, saya juga mengucapkan terima kasih atas kesabaran, bimbingan, serta pemikiran kritis yang beliau berikan. Dengan penuh ketulusan, beliau telah meluangkan waktu untuk menelaah dan memberikan masukan yang mendalam, sehingga tesis ini dapat disusun dengan lebih baik, serta selaku pembimbing akademik, yang telah memberikan nasehat, dukungan, masukan dan saran dalam perkuliahan
8. Agus Triono, S.H., M.H., Ph.D., selaku penguji III saya mengucapkan terima kasih atas bimbingan, arahan, dan masukan yang konstruktif selama proses penyusunan karya ilmiah ini. Dengan ketelitian dan dedikasi beliau, karya ini dapat disempurnakan melalui saran dan koreksi yang sangat berarti.
9. Prof. Dr. I Gede AB Wiranata, S.H.,M.H., sebagai dosen pembimbing akademik, terimakasih atas bimbingan dan arahan.
10. Imam Mahali, M.I.Kom., selaku staf Seksi Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan Islam Bidang Pengelolaan Pesantren Kemenag Kota Bandar Lampung.
11. M. Havis, S.Ag., M.Ag selaku Kabid Kesejahteraan Sosial Dinas Sosial Kota Bandar Lampung
12. Enok Mulyanah, S.E., S.Pd.I., M.d.I, selaku pengelola Pondok Pesantren Hidayatul Islamiyah.
13. K.H Muhammad Sulthon, Lc. selaku Pimpinan Pomdok Pesantren Jabal An Nur.
14. Seluruh Keluarga Besar yang tidak bisa saya sebutkan satu per satu, terima kasih atas doa, dukungan, serta kasih sayang yang selalu mengiringi langkah saya.
15. Semua Pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu yang telah membantu dalam menyelesaikan tesis ini, terima kasih atas semua bantuan dan dukungannya.

Akhir kata, penulis mengharapkan tesis ini dapat berguna dan bermanfaat bagi kita semua dalam mengembangkan dan mengamalkan ilmu pengetahuan.

Bandar Lampung, 21 Januari 2026

Penulis

MUHAMMAD FAZRY MAULANA

NPM 2422011003

DAFTAR ISI

ABSTRAK	II
ABSTRACT	III
MENYETUJUI.....	V
MENGESAHKAN	VI
LEMBAR PERNYATAAN	VII
RIWAYAT HIDUP	VIII
MOTTO	IX
PERSEMBAHAN.....	X
SANWACANA	XI
DAFTAR ISI.....	XIV
DAFTAR TABEL	XVI
DAFTAR GAMBAR.....	XVII
I. PENDAHULUAN	1
A. LATAR BELAKANG	1
B. PERMASALAH DAN RUANGLINGKUP	10
C. TUJUAN DAN KEGUNAAN PENELITIAN	11
D. KERANGKA PEMIKIRAN	11
E. METODE PENELITIAN.....	17
F. SISTEMATIKA PEMBAHASAN	21
II. TINJAUAN PUSTAKA	22
A. PERAN PEMERINTAH DAERAH.....	22
B. KAJIAN PESANTREN	26
C. <i>STUFENBEAUTHEORIE (HIERARKI NORMA HUKUM)</i>	28
D. KEUANGAN DAERAH.....	32

III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	42
A. PERAN PEMERINTAH DAERAH KOTA BANDAR LAMPUNG DALAM MEMBERIKAN DUKUNGAN DAN FASILITASI PEMBERDAYAAN PESANTREN SESUAI AMANAT UU PESANTREN	42
B. FAKTOR-FAKTOR APA SAJA YANG MENJADI KENDALA DALAM PELAKSANAAN DUKUNGAN DAN FASILITASI PEMBERDAYAAN PESANTREN OLEH PEMERINTAH DAERAH KOTA BANDAR LAMPUNG	71
IV. PENUTUP	83
A. SIMPULAN	83
B. SARAN.....	83
DAFTAR PUSTAKA	85
LAMPIRAN.....	89

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 1.1 Jumlah Pondok Pesantren di Kota Bandar Lampung	6
Tabel 2. 1. Perkembangan Regulasi Desentralisasi Fiskal di Indonesia	39
Tabel 4.1 Implementasi Fasilitasi Pesantren di Kota Bandar Lampung (Perspektif Pemkot, Kemenag, dan Pesantren)	55
Tabel 4.2 Kendala dan Temuan Utama dalam Implementasi Kebijakan Pemberdayaan Pesantren di Kota Bandar Lampung	76

DAFTAR GAMBAR

Halaman

Gambar 1.1 Kerangka Berfikir 16

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pesantren merupakan lembaga pendidikan Islam tertua di Indonesia yang telah berperan penting dalam membentuk peradaban bangsa. Keberadaan pesantren tidak hanya dimaknai sebagai tempat transmisi ilmu-ilmu keislaman, tetapi juga sebagai pusat dakwah, pembinaan moral, serta pemberdayaan sosial-ekonomi masyarakat.¹ Dalam sejarah, pesantren telah menjadi bagian integral dari sistem pendidikan nasional dengan karakteristik kemandirian, kedekatan dengan masyarakat, serta komitmen terhadap penguatan akhlak dan spiritualitas. Di tengah derasnya arus modernisasi dan perkembangan teknologi, pesantren tetap bertahan dan menunjukkan eksistensinya sebagai institusi sosial sekaligus intelektual yang mampu menjawab kebutuhan umat.²

Sebagai pesantren yang tumbuh dari, oleh, dan untuk masyarakat, pesantren memiliki kontribusi yang besar dalam pembangunan bangsa. Peran pesantren tidak hanya terbatas pada pendidikan keagamaan, tetapi juga mencakup pembinaan moral, dakwah, serta pemberdayaan masyarakat.³ Dengan fungsi strategis tersebut, pesantren menjadi salah satu pilar penting dalam menjaga nilai-nilai keislaman sekaligus memperkuat ketahanan sosial di tengah arus modernisasi. Namun demikian, dalam praktiknya pesantren seringkali menghadapi berbagai hambatan, terutama pada aspek pendanaan, penyediaan sarana-prasarana, pemanfaatan teknologi pendidikan modern, serta penguatan

¹Rubiherlan, Y., Juningsih, J., Nursanti, F. E., Soleh, W. S., Rostini, D., & Wasliman, E. D. (2024). Manajemen Kurikulum Berbasis Digital Di PondokPesantren Al Riyadl Cipanas. *Jurnal Visionary: Penelitian Dan Pengembangan Dibidang Administrasi Pendidikan*, 12(1), hlm 138.

²Fuad, R., & Iswantir, M. (2024). Peningkatan Kualitas Pendidikan Di Pesantren Melalui Inovasi Kurikulum. *Jurnal Hukum, Politik Dan Ilmu Sosial*, 3 (2), hlm 118.

³Pamungkas, Y. C., Hamidah, L., & Purnomo, R. (2024). Problematika Ekonomi dalam Dakwah: Studi Realita Akses Pendidikan di PondokPesantren dan Dampak Biaya. *Kamaya: Jurnal Ilmu Agama*, 7(4), hlm 41.

kapasitas kelembagaan.⁴ Keterbatasan ini berdampak langsung pada keterbatasan pesantren dalam mengoptimalkan perannya sebagai lembaga pendidikan keagamaan, pusat dakwah, maupun agen pemberdayaan masyarakat. Dengan kondisi tersebut, pesantren dituntut untuk terus beradaptasi agar mampu bertahan dan berkembang di tengah tantangan zaman.

Melihat peran strategis sekaligus tantangan yang dihadapi pesantren, negara kemudian menghadirkan payung hukum yang lebih komprehensif melalui Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren (selanjutnya disingkat UU Pesantren). UU Pesantren ini lahir sebagai bentuk pengakuan negara terhadap eksistensi pesantren yang selama ini berkembang secara mandiri dan swadaya di tengah masyarakat. Dengan berlakunya regulasi ini, pesantren memperoleh legitimasi formal dalam sistem pendidikan nasional, sehingga kedudukannya semakin jelas dan diakui sejajar dengan lembaga pendidikan lainnya.

Kehadiran UU Pesantren menegaskan komitmen pemerintah dalam memberikan dukungan nyata melalui tiga hal pokok, yakni rekognisi, afirmasi, dan fasilitasi. Rekognisi dimaknai sebagai pengakuan negara terhadap kekhasan dan kemandirian pesantren. Afirmasi diwujudkan dalam bentuk keberpihakan pemerintah untuk memperkuat keberlangsungan pesantren. Sedangkan fasilitasi ditunjukkan melalui pemberian dukungan dalam aspek pendanaan, sarana-prasarana, peningkatan mutu, serta penguatan kelembagaan.

Melalui landasan hukum ini, pesantren diharapkan dapat lebih optimal dalam menjalankan peran gandanya: sebagai lembaga pendidikan keagamaan, pusat dakwah, serta agen pemberdayaan masyarakat. Lebih jauh, lahirnya UU Pesantren menjadi tonggak penting dalam memastikan pesantren memperoleh akses yang lebih luas terhadap sumber daya dan kebijakan pembangunan,

⁴Maulana, M. F., Zazili, A., Firmansyah, A., &Rohaini. (2025). *Kebijakan Pemerintah Daerah dalam Kerja Sama Program dan Pendanaan bagi Pesantren*. Rewang Rencang: Jurnal Hukum Lex Generalis, 6 (2), hlm 2-5.

sehingga perannya dalam membentuk generasi berakhlak mulia dan berdaya saing dapat terus ditingkatkan.

Salah satu ketentuan penting dalam UU Pesantren adalah terkait dengan pendanaan pesantren. Hal ini diatur dalam Pasal 46, yang menegaskan bahwa:

- 1) Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah memberikan dukungan dan fasilitasi kepada pesantren dalam melaksanakan fungsi pemberdayaan masyarakat.
- 2) Dukungan tersebut paling sedikit berupa:
 - a. bantuan keuangan;
 - b. bantuan sarana dan prasarana
 - c. bantuan teknologi dan/atau
 - d. pelatihan keterampilan
- 3) Dukungan dan fasilitasi dimaksud diberikan sesuai dengan kemampuan keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, serta dilaksanakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal ini secara eksplisit menegaskan kewajiban negara, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, untuk hadir secara aktif dalam memperkuat keberadaan pesantren. Dengan demikian, dukungan terhadap pesantren bukan lagi dipandang sebagai tindakan sukarela atau kebijakan opsional, melainkan sebagai kewajiban hukum yang bersifat mengikat. Dalam perspektif teori perundangan, Pasal 46 UU Pesantren memperjelas fungsi hukum sebagai instrumen pengatur sekaligus pengendali hubungan antara negara dan lembaga pendidikan keagamaan. Norma hukum yang terkandung di dalamnya memberikan kepastian bahwa pesantren memiliki dasar yuridis yang kuat untuk memperoleh dukungan dari pemerintah.

Lebih lanjut, dari sisi keuangan daerah, ketentuan ini menegaskan adanya konsekuensi fiskal bagi pemerintah daerah. Artinya, pemerintah daerah tidak hanya dituntut mengakui eksistensi pesantren, tetapi juga mengalokasikan sebagian sumber daya keuangan daerah untuk mendukung keberlangsungan dan pengembangan pesantren. Dengan demikian, pesantren memperoleh ruang dalam perencanaan, penganggaran, serta implementasi kebijakan pembangunan

daerah, sehingga keberadaannya dapat semakin berdaya guna bagi masyarakat luas.

Pembacaan Pasal 46 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren harus terlebih dahulu ditempatkan dalam kerangka konstitusional Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya Pasal 18 dan Pasal 31. Pasal 18 UUD 1945 menegaskan prinsip otonomi daerah dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Sementara itu, Pasal 31 UUD 1945 menegaskan tanggung jawab negara dalam memajukan pendidikan nasional dan mencerdaskan kehidupan bangsa, termasuk pendidikan keagamaan sebagai bagian integral dari sistem pendidikan nasional.

Dalam kerangka tersebut, Pasal 46 UU Pesantren merupakan penjabaran lebih lanjut dari mandat konstitusi yang memberikan legitimasi hukum kepada pemerintah daerah untuk berperan aktif dalam fasilitasi pesantren. Pembaharuan yang dihadirkan melalui ketentuan ini terletak pada penguatan peran pemerintah daerah yang tidak lagi bersifat pasif atau sekadar administratif, melainkan sebagai subjek yang memiliki kewenangan konstitusional dan yuridis untuk mendukung penyelenggaraan pesantren melalui kebijakan, pendanaan, dan bentuk fasilitasi lainnya. Dengan demikian, fasilitasi pesantren oleh pemerintah daerah harus dipahami sebagai perwujudan konkret dari prinsip desentralisasi pemerintahan dan tanggung jawab negara di bidang pendidikan keagamaan sebagaimana dijamin oleh konstitusi.

Namun demikian, dalam latar belakang kebijakan di berbagai daerah, hubungan antara kewajiban fasilitasi pesantren dan dasar konstitusional tersebut belum tergambaran secara komprehensif. Salah satu kelemahan dalam pelaksanaan di lapangan adalah belum adanya penjabaran yang jelas mengenai pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah dalam urusan pendidikan keagamaan sebagaimana diatur dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Padahal, pembagian kewenangan

tersebut menjadi kunci untuk menjelaskan dasar hukum peran pemerintah kota dalam mendukung pemberdayaan pesantren.

Implementasi Pasal 46 menjadi semakin relevan ketika dikaitkan dengan kondisi pesantren di Provinsi Lampung. Berdasarkan data Kementerian Agama tahun 2024, Lampung memiliki 869 pesantren dan menempati posisi ketujuh secara nasional. Dari jumlah tersebut, Kota Bandar Lampung tercatat memiliki 114 pesantren yang tersebar di 20 kecamatan. Angka ini menunjukkan bahwa pesantren memiliki kontribusi besar dalam pendidikan keagamaan di ibu kota provinsi tersebut, baik sebagai lembaga pendidikan, pusat dakwah, maupun agen pemberdayaan masyarakat.

Meskipun jumlah pesantren relatif banyak, dukungan pemerintah daerah belum sepenuhnya merata. Pemerintah Kota Bandar Lampung memang telah menyalurkan hibah pendidikan dan dana operasional kepada sejumlah pesantren setiap tahunnya sebagai wujud implementasi Pasal 46 UU Pesantren. Akan tetapi, Realitas di lapangan memperlihatkan bahwa distribusi bantuan belum tersalurkan secara merata. Data menunjukkan bahwa pada tahun 2023, bantuan hibah baru menyentuh 85 pesantren (74,6 persen), sementara pada tahun 2024 jumlah penerima justru menurun menjadi 73 pesantren (64 persen). Dengan demikian, masih terdapat 41 pesantren yang belum memperoleh dukungan.⁵

Sebaran bantuan tersebut perlu dipahami dengan terlebih dahulu melihat distribusi pondok pesantren di setiap kecamatan di Kota Bandar Lampung. Secara faktual, jumlah pesantren antar-kecamatan menunjukkan variasi, di mana beberapa kecamatan memiliki konsentrasi pesantren yang lebih tinggi, sementara kecamatan lainnya memiliki jumlah yang relatif lebih sedikit. Kondisi ini berimplikasi pada perbedaan kebutuhan dan penerimaan bantuan di masing-masing wilayah. Gambaran mengenai persebaran pondok pesantren di Kota Bandar Lampung pada tahun 2023 disajikan dalam Tabel 1.1 berikut ini:

⁵Afgha Okza Eriranda dkk, (2024) Makna Welfare State Ditinjau dari Implementasi Pasal 34 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, hlm. 560-584 ISSN 0854-8498 (Print) 2527-502X (Online)

Tabel 1.1
Jumlah Pondok Pesantren di Kota Bandar Lampung

No	Kecamatan	Jumlah Pesantren Pada Tahun 2023
1	Teluk Betung Barat	16
2	Teluk Betung Timur	5
3	Teluk Betung Selatan	3
4	Bumi Waras	3
5	Panjang	4
6	Tanjung Karang Timur	3
7	Kedamaian	2
8	Teluk Betung Utara	5
9	Tanjung Karang Pusat	9
10	Enggal	2
11	Tanjung Karang Barat	3
12	Kemiling	17
13	Langkapura	6
14	Kedaton	1
15	Rajabasa	8
16	Tanjung Senang	4
17	Labuhan Ratu	5
18	Sukarame	8
19	Sukabumi	8
20	Way Halim	2
Kota Bandar Lampung		114

Sumber : data BPS Kota Bandar Lampung Tahun 2024

Kondisi tersebut menunjukkan adanya variasi kebutuhan pengembangan antarpondok pesantren di Kota Bandar Lampung yang dipengaruhi oleh perbedaan kapasitas kelembagaan, jumlah santri, serta ketersediaan sarana dan prasarana. Salah satu contoh yang dapat dikemukakan adalah Pondok Pesantren Jabal An-Nur Al-Islami yang berlokasi di Kecamatan Teluk Betung Barat, Kota Bandar Lampung. Pesantren ini berdiri sejak tahun 2007 dan telah berperan dalam penyelenggaraan pendidikan formal serta pembinaan keagamaan masyarakat sekitar.

Meskipun demikian, hingga saat ini Pondok Pesantren Jabal An-Nur masih menghadapi keterbatasan sarana dan prasarana pendukung pendidikan, sementara jumlah santri yang dimiliki relatif cukup besar dan kebutuhan

pengembangan pendidikan terus meningkat. Kondisi ini menggambarkan bahwa tidak seluruh pesantren di Kota Bandar Lampung berada pada tingkat kapasitas dan kesiapan yang sama, sehingga memerlukan perhatian dan fasilitasi yang disesuaikan dengan kondisi riil masing-masing pesantren. Dalam konteks ini, peran pemerintah daerah menjadi relevan bukan sebagai pemilik pesantren, melainkan sebagai pihak yang memiliki kewenangan fasilitatif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Fakta tersebut menunjukkan adanya ruang diskursus antara norma hukum dalam Pasal 46 Undang-Undang Pesantren dan praktik fasilitasi pesantren di tingkat daerah, khususnya di Kota Bandar Lampung. Pasal 46 UU Pesantren pada prinsipnya menempatkan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam posisi memberikan dukungan dan fasilitasi terhadap pesantren sesuai dengan kewenangan masing-masing, bukan sebagai penyelenggara utama pendidikan pesantren. Oleh karena itu, implementasi ketentuan ini perlu dibaca secara proporsional dengan memperhatikan batas tugas, fungsi, dan kewenangan pemerintah daerah.

Dalam konteks Pemerintah Kota Bandar Lampung, dukungan terhadap pesantren selama ini dilaksanakan melalui mekanisme bantuan hibah yang berpedoman pada Pedoman Pelaksanaan Penyaluran Bantuan Hibah kepada Pondok Pesantren di Kota Bandar Lampung Tahun 2024 yang ditetapkan oleh Dinas Sosial Kota Bandar Lampung. Pedoman tersebut menjadi dasar administratif dan teknis bagi pemerintah daerah dalam menyalurkan bantuan, sekaligus mencerminkan bentuk konkret pelaksanaan kewenangan fasilitatif pemerintah daerah sebagaimana diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian, isu yang mengemuka bukan semata-mata persoalan “belum meratanya bantuan pesantren”, melainkan terkait dengan bagaimana norma hukum dalam UU Pesantren diterjemahkan ke dalam kebijakan teknis daerah yang masih berbasis pedoman pelaksanaan sektoral, tanpa ditopang oleh pengaturan khusus dalam bentuk peraturan daerah. Kondisi ini menunjukkan adanya dinamika antara norma hukum nasional dan praktik administrasi pemerintahan daerah dalam menjalankan kewenangan fasilitasi pesantren.

Ruang inilah yang menjadi relevan untuk dikaji dalam perspektif Hukum Tata Negara, khususnya dalam menilai keselarasan antara mandat normatif, kedudukan kewenangan pemerintah daerah, dan instrumen kebijakan yang digunakan dalam praktik.

Penelitian terdahulu menunjukkan adanya variasi implementasi Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren di tingkat daerah. Dairani (2023) menemukan bahwa Pemerintah Kabupaten Situbondo telah mengimplementasikan ketentuan UU Pesantren melalui fasilitasi yang komprehensif terhadap Pondok Pesantren Salafiyah Syafi'iyah Sukerjo (P2S3), antara lain melalui pengembangan ekonomi pesantren berbasis religi, peningkatan kualitas sumber daya manusia melalui seminar dan pelatihan, serta penguatan nilai kebangsaan melalui kegiatan Hari Santri Nasional. Implementasi tersebut menunjukkan relasi kolaboratif yang harmonis antara pemerintah daerah dan pesantren, serta didukung oleh instrumen kebijakan daerah yang relatif jelas.

Sementara itu, penelitian Wahyudi dkk. tentang Implementasi Open Government melalui Partisipasi Masyarakat pada Formulasi Kebijakan Raperda Penyelenggaraan Pesantren di Provinsi Lampung menunjukkan bahwa rencana pembentukan Perda Penyelenggaraan Pesantren dilatarbelakangi oleh berbagai permasalahan struktural yang dihadapi pesantren di Lampung, seperti keterbatasan sarana dan prasarana, keterbatasan pendanaan, kekurangan tenaga pendidik profesional, belum adanya kurikulum yang terstandar, serta daya saing lulusan pesantren yang masih menghadapi tantangan dibandingkan lulusan pendidikan formal lainnya. Temuan ini menegaskan bahwa keberadaan regulasi daerah menjadi faktor penting dalam memperkuat peran pemerintah daerah dalam fasilitasi pesantren.

Berangkat dari kedua penelitian tersebut, dapat dilihat bahwa implementasi Pasal 46 UU Pesantren sangat bergantung pada kesiapan instrumen hukum dan kebijakan di tingkat daerah. Dalam konteks Kota Bandar Lampung, hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Pemerintah Kota Bandar Lampung belum memiliki regulasi daerah khusus yang mengatur penyelenggaraan dan fasilitasi pesantren, sehingga dukungan pemerintah daerah masih dilaksanakan melalui

kebijakan sektoral dan pedoman teknis, seperti mekanisme bantuan hibah yang diatur oleh Dinas Sosial. Kondisi ini menjadi tantangan utama bagi Pemerintah Kota Bandar Lampung dalam mengoptimalkan pelaksanaan kewenangan fasilitatif sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 46 UU Pesantren.

Oleh karena itu, penelitian ini memiliki posisi yang berbeda dan bersifat orisinal karena secara khusus mengkaji peran Pemerintah Kota Bandar Lampung dalam mengimplementasikan Pasal 46 UU Pesantren pada level pemerintah kota yang belum memiliki peraturan daerah khusus, serta menganalisisnya dalam perspektif Hukum Tata Negara, terutama terkait pelaksanaan kewenangan otonomi daerah dan penggunaan instrumen kebijakan administratif dalam bidang pendidikan keagamaan.

Berdasarkan uraian permasalahan di atas, dapat dipahami bahwa hingga saat ini masih belum tergambar secara komprehensif hubungan antara norma hukum nasional, khususnya Pasal 46 Undang-Undang Pesantren, dengan pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah di tingkat kota. Selain itu, akar konstitusional dari peran dan kewenangan pemerintah daerah dalam memfasilitasi pesantren juga belum diuraikan secara sistematis, sehingga menimbulkan ruang interpretasi dalam praktik kebijakan daerah. Kondisi tersebut menunjukkan adanya kebutuhan untuk mengkaji secara lebih mendalam keselarasan antara amanat normatif undang-undang dengan implementasinya di tingkat daerah dalam kerangka negara hukum dan asas otonomi daerah.

Di sisi lain, meskipun kajian mengenai peran pemerintah daerah dalam pemberdayaan pesantren telah banyak dilakukan di berbagai daerah, penelitian-penelitian tersebut umumnya menitikberatkan pada aspek kebijakan sektoral atau pemberdayaan sosial-ekonomi. Sementara itu, kajian yang secara khusus mengaitkan aspek fasilitasi fiskal dengan perspektif Hukum Tata Negara, terutama pada level pemerintah kota yang belum memiliki regulasi daerah khusus, masih relatif terbatas. Hal inilah yang menjadi celah penelitian (research gap) sekaligus dasar kebaruan penelitian ini.

Oleh karena itu, berdasarkan uraian permasalahan tersebut, penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai peran Pemerintah Kota Bandar Lampung dalam mengimplementasikan Pasal 46 Undang-Undang Pesantren, dengan menitikberatkan pada analisis kewenangan fasilitatif pemerintah daerah. Penelitian ini diharapkan tidak hanya memberikan kontribusi akademik dalam pengembangan kajian hukum tata negara dan pendidikan keagamaan, tetapi juga menjadi bahan pertimbangan praktis bagi pemerintah daerah dalam merumuskan kebijakan

B. Permasalahan dan Ruang Lingkup

1. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini dirumuskan dalam beberapa masalah utama sebagai berikut:

- a. Bagaimana peran pemerintah daerah Kota Bandar Lampung dalam memberikan dukungan dan fasilitasi pemberdayaan pesantren sesuai amanat UU Pesantren?
- b. Faktor-faktor apa saja yang menjadi kendala dalam pelaksanaan dukungan dan fasilitasi pemberdayaan pesantren oleh pemerintah daerah Kota Bandar Lampung?

2. Ruang Lingkup

Secara subjek, penelitian ini menitikberatkan pada pemerintah daerah Kota Bandar Lampung, khususnya pihak-pihak yang bertanggung jawab dalam perencanaan dan alokasi anggaran bagi pesantren. Selain itu, penelitian juga melibatkan pondok pesantren sebagai penerima bantuan, termasuk pengurus pesantren yang berperan dalam pengelolaan dana dan fasilitas yang diberikan. Dalam hal objek, penelitian ini menyoroti pendanaan dan dukungan fasilitas pesantren yang bersumber dari APBD, baik berupa hibah, sarana-prasarana, pelatihan keterampilan, maupun program pendukung lainnya. Penelitian ini juga menelaah kebijakan, regulasi, dan mekanisme implementasi bantuan yang dijalankan oleh pemerintah daerah.

C. Tujuan dan KegunaanPenelitian

1. TujuanPenelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui dan menganalisis peran Pemerintah Daerah Kota Bandar Lampung dalam memberikan dukungan dan fasilitasi pemberdayaan pesantren sesuai amanat UU Pesantren.
- b. Untuk mengetahui dan menganalisis faktor-faktor apa saja yang menjadi kendala dalam pelaksanaan dukungan dan fasilitasi pemberdayaan pesantren oleh Pemerintah Daerah Kota Bandar Lampung.

2. KegunaanPenelitian

a. Manfaat Teoritis

Penelitian ini memberikan kontribusi pada pengembangan ilmu dalam kebijakan publik, pendidikan keagamaan, dan manajemen fiskal daerah, serta memperkaya kajian tentang implementasi UU Pesantren dan hubungan praktik pendanaan pesantren dengan teori *stufenbau* dan desentralisasi fiskal.

b. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan menjadi masukan bagi pemerintah daerah dalam perencanaan, alokasi, dan distribusi pendanaan pesantren, sehingga mendukung pemerataan bantuan, peningkatan kualitas pendidikan, dan kesejahteraan santri di Kota Bandar Lampung.

D. KerangkaPemikiran

1. Kerangka Teori

Kerangka teori dalam penelitian ini disusun untuk memberikan landasan konseptual dalam menganalisis peran Pemerintah Daerah Kota Bandar Lampung dalam memberikan dukungan dan fasilitasi pemberdayaan pesantren. Penelitian ini menggunakan *Stufenbautheorie* (teori jenjang norma hukum) dan teori keuangan daerah sebagai pisau analisis utama. *Stufenbautheorie* digunakan untuk mengkaji keterkaitan dan keberlanjutan norma hukum, mulai dari UUD 1945, undang-undang, hingga peraturan daerah, khususnya dalam menilai sejauh mana amanat Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren telah diturunkan ke dalam regulasi daerah. Sementara itu, teori keuangan daerah

digunakan untuk menganalisis implementasi kewenangan tersebut melalui pengelolaan anggaran daerah, terutama terkait alokasi, distribusi, dan keberlanjutan pendanaan dalam rangka pelayanan publik. Melalui kedua teori ini, penelitian diharapkan mampu menjelaskan hubungan antara struktur norma hukum dan praktik kebijakan fiskal daerah dalam pelaksanaan fasilitasi pesantren.

a. *Stufenbeautheorie*(hierarki norma hukum)

Dalam sistem hukum suatu negara, pembentukan norma hukum harus memperhatikan keterkaitannya dengan peraturan yang lebih tinggi sesuai dengan prinsip hierarki peraturan perundang-undangan. Prinsip ini berlandaskan pada teori perjenjangan norma hukum (*stufenbau theory*) yang dipelopori oleh Adolf Merkl dan dikembangkan oleh Hans Kelsen. Menurut Hans Kelsen, setiap norma hukum memperoleh validitasnya dari norma yang lebih tinggi, dan rantai validitas ini berpuncak pada norma dasar (Grundnorm) yang bersifat hipotetis dan menjadi sumber legitimasi bagi seluruh sistem hukum. Dengan demikian, setiap peraturan perundang-undangan yang lebih rendah harus bersumber, berdasar, dan tidak boleh bertentangan dengan norma yang lebih tinggi.⁶

Lebih lanjut, Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka menyatakan bahwa agar suatu peraturan perundang-undangan sah berlaku, ia harus memenuhi tiga kekuatan keberlakuan, yaitu yuridis, sosiologis, dan filosofis. Hal ini penting agar suatu norma tidak hanya sah secara hukum, tetapi juga sesuai dengan kebutuhan sosial dan nilai-nilai keadilan masyarakat.⁷

Dalam konteks teori ini, Bagir Manan menegaskan dua prinsip utama:

1. Peraturan yang lebih rendah harus memiliki dasar hukum dari peraturan yang lebih tinggi.

⁶ Jimly Asshidiqie dan Safa'at, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, (Jakarta: Sekretariat. Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006). h. 11.

⁷ Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Sendi-Sendi Ilmu Hukum dan. Tata Hukum*, (Bandung: Alumni, 1982), h. 22.

2. Materi muatan peraturan yang lebih rendah tidak boleh menyimpangi atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.⁸

Dengan demikian, teori hierarki peraturan perundang-undangan berfungsi sebagai tolok ukur penataan sistem hukum nasional dan alat penguji keabsahan peraturan di bawahnya, sekaligus sebagai instrumen pembatas kekuasaan pembentuk undang-undang. Secara konseptual, teori ini juga menunjukkan bahwa pembentukan kebijakan daerah—termasuk dalam konteks pemberdayaan pesantren harus berlandaskan pada peraturan yang lebih tinggi, seperti Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren, serta peraturan turunannya di tingkat provinsi dan kota

b. Keuangan Daerah

Teori keuangan daerah Prof. Abdul Halim berfokus pada konsep pengelolaan keuangan daerah sebagai hak dan kewajiban daerah yang dinilai dengan uang, mirip keuangan negara namun ruang lingkupnya spesifik pada daerah tertentu, mencakup perencanaan anggaran, pendapatan asli daerah (PAD), dan akuntansi pemerintah daerah yang bertujuan menyediakan informasi untuk pengambilan keputusan ekonomi guna mewujudkan kesejahteraan rakyat melalui pengelolaan sumber daya secara efektif dan efisien.⁹

Berdasarkan UU No. 18 Tahun 2019 tentang Pesantren, pemerintah pusat dan pemerintah daerah wajib memfasilitasi dan memberikan dukungan terhadap pesantren. Teori keuangan daerah Prof. Abdul Halim menyediakan kerangka kerja untuk mengimplementasikan kewajiban tersebut. Pemerintah daerah dapat mengalokasikan dana melalui APBD (dalam bentuk hibah atau bantuan sosial) untuk mendukung pesantren, sesuai dengan kewenangan dan peraturan perundang-undangan. Pengalokasian ini harus direncanakan dengan matang untuk mendanai kegiatan khusus yang menjadi prioritas daerah, seperti

⁸Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia*, (Jakarta: FH UI Press, 2004), h. 10.

⁹Abdul Halim, *Manajemen Keuangan Daerah* (Edisi Revisi), (Yogyakarta ; UPP aMP. YKPN, 2004), h. 23.

pengembangan sarana prasarana, insentif bagi pengajar, dan pengembangan SDM.¹⁰

Pesantren yang menerima bantuan dana dari APBD wajib mengelola dan melaporkan keuangannya sesuai dengan standar akuntansi yang berlaku (misalnya Pedoman Akuntansi Pesantren yang mengacu pada SAKEP). Hal ini sejalan dengan tuntutan teori keuangan daerah akan adanya pertanggungjawaban publik. Teori keuangan daerah mendukung pemanfaatan sumber daya lokal dan diversifikasi sumber pendapatan pesantren untuk mencapai kemandirian ekonomi, yang dapat didorong melalui kebijakan fiskal daerah, misalnya dengan memfasilitasi pendirian unit usaha pesantren.

2. Kerangka Konsep

Kerangka konsep penelitian ini disusun berdasarkan makna konseptual dari tiga unsur pokok dalam judul, yaitu peran pemerintah daerah, fasilitasi, dan pemberdayaan pesantren.

a. Peran Pemerintah Daerah

Secara konseptual, *peran* diartikan sebagai serangkaian fungsi, tugas, dan tanggung jawab yang dijalankan oleh pemerintah daerah dalam rangka melaksanakan kewenangan otonomi yang dimilikinya. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan di bidang pendidikan, sosial, dan keagamaan yang menjadi bagian dari urusan wajib non-pelayanan dasar. Dalam konteks ini, *peran pemerintah daerah* mencakup fungsi regulatif (pengaturan kebijakan daerah), fasilitatif (dukungan sarana, prasarana, dan pembiayaan), serta kolaboratif (kemitraan dengan lembaga pesantren dan masyarakat) dalam mendorong penguatan pesantren.

b. Fasilitasi

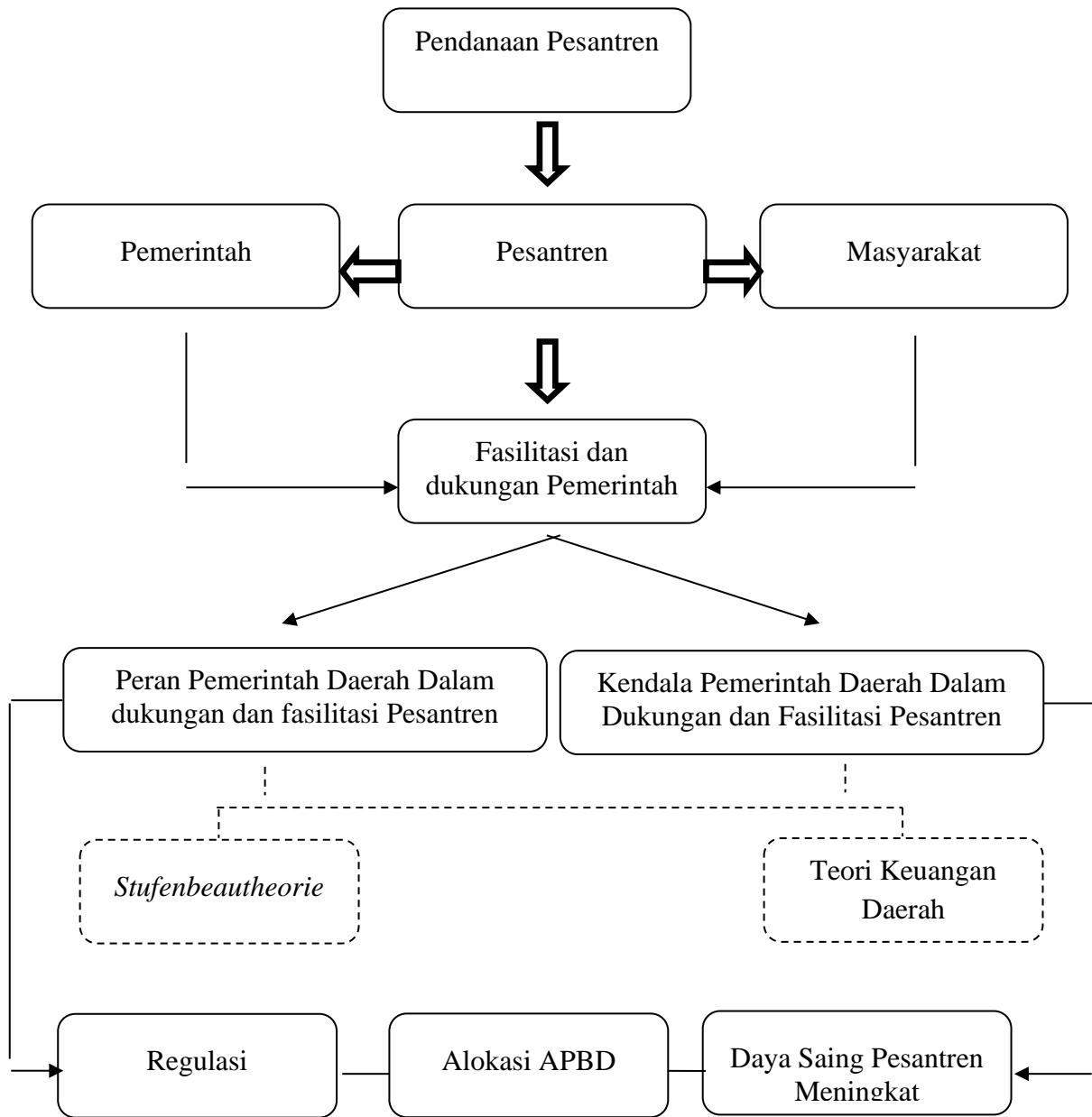
¹⁰Abdul Halim, *Akuntansi Keuangan Daerah* Edisi Ketiga Akuntansi Sektor Publik, (Jakarta: Salemba Empat, 2002), h. 45.

Fasilitasi dimaknai sebagai bentuk dukungan pemerintah daerah yang bertujuan membantu, memperlancar, dan memperkuat kapasitas pesantren agar mampu mandiri dalam aspek pendidikan, dakwah, dan pemberdayaan ekonomi umat. Bentuk fasilitasi dapat berupa bantuan pendanaan, pelatihan manajemen, penguatan kelembagaan, pembinaan kurikulum, serta pemberian akses terhadap program pemerintah.

c. Pemberdayaan Pesantren

Pemberdayaan pesantren merupakan proses peningkatan kemampuan lembaga pesantren agar dapat mandiri dan berdaya dalam menjalankan fungsi pendidikan, sosial, dan ekonomi keumatan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren, pemberdayaan pesantren meliputi penguatan fungsi pendidikan, dakwah, serta pemberdayaan masyarakat. Dalam konteks ini, pemberdayaan pesantren tidak hanya mencakup peningkatan kualitas pendidikan keagamaan, tetapi juga pengembangan ekonomi pesantren dan peran sosialnya dalam masyarakat.

3. Alur Pikir



Gambar 1.1 Kerangka Berpikir

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Pendekatan masalah dalam penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif, yaitu suatu pendekatan yang berfokus pada proses identifikasi aturan hukum, prinsip, serta doktrin hukum yang relevan untuk merespons permasalahan hukum yang ada. Pendekatan yuridis normatif lebih menekankan pada analisis terhadap norma-norma hukum yang berlaku, sekaligus memberikan kontribusi dalam pengembangan pemahaman dan interpretasi hukum.

Selain itu, penelitian ini juga menggunakan pendekatan yuridis empiris, yang dilakukan melalui penelitian lapangan untuk melihat bagaimana ketentuan hukum diterapkan dalam praktik, khususnya terkait peranan pemerintah daerah dalam dukungan dan fasilitasi bagi pondok pesantren. Pendekatan ini berfokus pada studi lapangan serta analisis terhadap data nyata yang terjadi di lapangan, sehingga diharapkan dapat menghasilkan informasi yang lebih akurat dan dapat digunakan sebagai dasar dalam pengambilan keputusan penelitian.

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Penelitian deskriptif bertujuan untuk menggambarkan secara sistematis, faktual, dan akurat mengenai fakta serta karakteristik objek yang diteliti. Dalam konteks ini, penelitian berfokus pada bagaimana Pemerintah Daerah Kota Bandar Lampung memberikan dukungan dan fasilitasi pemberdayaan pesantren sesuai amanat Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren, serta mengidentifikasi faktor-faktor yang menjadi kendala dalam pelaksanaannya.

Pendekatan deskriptif digunakan agar peneliti dapat menguraikan fenomena secara mendalam berdasarkan hasil wawancara, dan dokumentasi tanpa melakukan manipulasi terhadap variabel yang diteliti. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan mampu memberikan gambaran yang komprehensif tentang kondisi aktual pelaksanaan dukungan dan fasilitasi pemberdayaan pesantren oleh Pemerintah Daerah Kota Bandar Lampung.

2. Jenis Dan Sumber Data

Data yang akan dipergunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder.

- a. Data primer dalam penelitian ini diperoleh secara langsung dari sumber pertama, Data primer dalam penelitian ini diperoleh secara langsung dari sumber pertama. Adapun informan penelitian meliputi, pejabat Pemerintah Kota Bandar Lampung, khususnya pada dinas atau bagian yang membidangi pendanaan pesantren. Kementerian Agama Provinsi Lampung, Dinas Sosial Kota Bandar Lampung sebagai Dinas teknis. Pengurus dan santri pondok pesantren penerima bantuan pendanaan dari pemerintah Kota Bandar Lampung. Pengurus dan santri Pondok Pesantren Jabal An-Nur Al-Islami Kota Bandar Lampung sebagai pihak yang tidak menerima bantuan pendanaan.
- b. Data Sekunder, yaitu data tambahan yang diperoleh dari berbagai sumber hukum yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti. Data sekunder dalam penelitian ini, terdiri dari:
 - 1) Bahan hukum primer, berupa peraturan perundang undangan. Pada penelitian ini bahan hukum primer yang digunakan antara lain:
 - a) Undang Undang Dasar 1945
 - b) Undang Undang Republik Indonesia nomor 18 tahun 2019 tentang pesantren (lembaran negara republik indonesia tahun 2019 nomor 191, tambahan lembaran negara republik indonesia nomor 6403).
 - c) Undang Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah
 - d) Peraturan Presiden Nomor 82 tahun 2021 tentang pendanaan penyelenggaraan pesantren
 - e) Peraturan daerah provinsi lampung nomor 16 tahun 2024 tentang penyelenggaraan pesantren
 - 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti hasil-hasil penelitian terdahulu,

karya ilmiah dari kalangan akademisi maupun praktisi hukum, artikel jurnal, serta literatur yang relevan.

- 3) Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus, ensiklopedia, serta sumber penunjang lainnya.

3. Penentuan Narasumber

Narasumber merupakan istilah umum yang merujuk kepada seseorang, baik mewakili pribadi maupun suatu lembaga, yang memebrikan atau mnegetahui secara jelas tentang suatu informasi, atau menjadi sumber informasi untuk kepentingan pemberitaan di media massa. Demikian maka dalam penelitian ini memerlukan narasumber berdasarkan kriteria tertentu yang telah ditetapkan sebagai informan penelitian ini sebagai berikut:

a. Pejabat Kementerian Agama Kota Bandar Lampung	: 1 Orang
b. Pejabat Dinas Sosial Kota Bandar Lampung	: 1 Orang
c. Pengurus Pondok Pesantren Hidayatul Islamiyah	: 1 Orang
d. Pengurus Pondok Pesantren Jabal An-Nur Al-Islami	: 1 Orang
<hr style="width: 100%; border: 0; border-top: 1px solid black; margin: 10px 0;"/>	
Jumlah	4 Orang

4. Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Data

a. Prosedur Pengumpulan Data

Penyusunan tesis ini sesuai dengan jenis dan sumber data sebagaimana ditentukan di atas mempergunakan dua macam prosedur, dalam rangka mengumpulkan data yang dipergunakan dalam penelitian ini yaitu:

- 1) Studi Pustaka

Studi kepustakaan dilakukan dengan cara mengkaji, menelaah, dan menganalisis berbagai literatur yang berkaitan dengan permasalahan penelitian. Literatur tersebut mencakup peraturan perundang-undangan, buku, jurnal ilmiah, serta sumber tertulis lainnya yang relevan.

2) Studi Lapangan

Studi lapangan adalah prosedur yang dilakukan dengan kegiatan wawancara (interview) kepada narasumber penelitian sebagai usaha mengumpulkan berbagai data dan informasi yang dibutuhkan sesuai dengan permasalahan yang dibahas dalam penelitian.

b. Prosedur Pengolahan Data

Setelah melakukan pengumpulan data, selanjutnya dilakukan pengolahan data lapangan atau data empiric, sehingga data yang diperoleh dapat mempermudah permasalahan yang diteliti. Pengolahan data meliputi tahapan sebagai berikut:

- 1) Seleksi data, adalah kegiatan pemeriksaan untuk mengetahui kelengkapan data selanjutnya data dipilih sesuai dengan permasalahan yang diteliti.
- 2) Klasifikasi data, adalah kegiatan penempatan data menurut kelompokkelompok yang telah ditetapkan dalam rangka memperoleh data yang benarbenar diperlukan dan akurat untuk dianalisis lebih lanjut.
- 3) Penyusunan data, adalah kegiatan menyusun data yang saling berhubungan dan merupakan satu kesatuan yang bulat dan terpadu pada subpokok bahasan sehingga mempermudah interpretasi data.

5. Analisis Data

Analisis data dalam penelitian ini dilakukan secara kualitatif, yaitu dengan cara menginterpretasikan hukum dalam bentuk penjelasan dan uraian kalimat yang mudah dibaca dan dimengerti untuk direpresentasikan dan ditarik kesimpulan funa menjawab permasalahan penelitian. Analisis data dilakukan secara deskriptif kualitatif, artinya hasil penelitian ini dideskripsikan dalam bentuk penjelasan dan uraian kalimat yang mudah dibaca, dimengerti untuk diinterpretasikan dan ditarik kesimpulan. Penarikan kesimpulan dilakukan secara induktif, yaitu menarik kesimpulan berdasarkan hal-hal yang bersifat khusus lalu disimpulkan secara umum dan selanjutnya dari berbagai kesimpulan tersebut dapat diajukan saran.

F. SistematikaPembahasan

Agar penulisan tesis ini lebih terarah serta memberikan pemahaman yang sistematis kepada pembaca, disusun sistematika pembahasan yang terbagi ke dalam beberapa bab sebagai berikut:

Bab I. Pendahuluan

Bab ini menguraikan hal-hal yang berkaitan erat dengan pokok pembahasan tesis, sekaligus menjadi dasar serta memberikan penjelasan mengenai arah penelitian. Adapun isi dari bab ini meliputi: latar belakang masalah, permasalahan dan ruang lingkup, tujuan dan kegunaan penelitian, kerangka teori dan kerangka konseptual, metode penelitian, serta sistematika penulisan.

Bab II. Landasan Teori

memuat kajian teoritis yang menjadi landasan dalam penelitian, yang meliputi *Stufenbeautheorie*(hierarki norma hukum) sebagaimana dikemukakan oleh Hans Kelsen sebagai bagian dari teori hukum normatif, serta keuangan daerah.

Bab III. Hasil Penelitian dan Pembahasan

Meliputi peranan Pemerintah Daerah Kota Bandar Lampung dalam memberikan dukungan dan fasilitasi kepada pondok pesantren sesuai amanat Undang-Undang tentang Pesantren dan faktor-faktor apa saja yang menjadi kendala dalam pelaksanaan dukungan dan fasilitasi pondok pesantren oleh Pemerintah Daerah Kota Bandar Lampung.

IV. Penutup

Bab ini berisi dua subbab utama, yaitu *Simpulan* yang memuat jawaban atas rumusan masalah penelitian, serta *Saran* yang ditujukan kepada pihak-pihak terkait agar hasil penelitian ini dapat memberikan manfaat praktis maupun akademis s

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Peran Pemerintah Daerah

Pemerintah daerah merupakan unsur penyelenggara pemerintahan yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Keberadaan pemerintah daerah dimaksudkan untuk mendekatkan pelayanan publik kepada masyarakat serta meningkatkan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan kebutuhan dan karakteristik daerah masing-masing.¹¹

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah daerah terdiri atas kepala daerah dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Pemerintah daerah memiliki kewenangan dalam berbagai urusan pemerintahan, baik urusan wajib maupun urusan pilihan, yang pelaksanaannya disesuaikan dengan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah. Dalam konteks ini, pemerintah daerah tidak hanya berfungsi sebagai pelaksana kebijakan pusat, tetapi juga sebagai pengambil kebijakan daerah dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat.¹²

Secara konseptual, peran pemerintah daerah dapat dipahami sebagai serangkaian fungsi dan tanggung jawab yang dijalankan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah. Peran tersebut mencakup fungsi pengaturan (regulatif), fungsi pelayanan (*service provider*), fungsi pemberdayaan (*empowerment*), serta fungsi pembangunan (*development*). Melalui fungsi pengaturan, pemerintah daerah berwenang menetapkan kebijakan dan peraturan daerah sebagai dasar hukum dalam pelaksanaan program pembangunan. Sementara

¹¹Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan., 1994), h. 22.

¹²Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

itu, melalui fungsi pelayanan dan pemberdayaan, pemerintah daerah berkewajiban menyediakan fasilitas, dukungan, dan pelayanan publik bagi masyarakat.¹³

Dalam perspektif otonomi daerah, peran pemerintah daerah menjadi sangat strategis karena daerah diberikan ruang diskresi untuk merumuskan kebijakan sesuai dengan kebutuhan lokal. Otonomi daerah tidak hanya dimaknai sebagai pelimpahan kewenangan administratif, tetapi juga sebagai sarana untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dan memperkuat demokrasi lokal. Oleh karena itu, keberhasilan penyelenggaraan otonomi daerah sangat ditentukan oleh sejauh mana pemerintah daerah mampu menjalankan perannya secara efektif, transparan, dan akuntabel.¹⁴

Lebih lanjut, peran pemerintah daerah juga berkaitan erat dengan prinsip desentralisasi, yaitu pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah. Dalam kerangka desentralisasi, pemerintah daerah memiliki tanggung jawab untuk mengelola sumber daya daerah, termasuk keuangan daerah, guna mendukung pelaksanaan program pembangunan dan pemberdayaan masyarakat. Hal ini menempatkan pemerintah daerah sebagai aktor utama dalam perencanaan, penganggaran, dan implementasi kebijakan yang berdampak langsung pada masyarakat di daerah.¹⁵

Dengan demikian, peran pemerintah daerah dapat dipahami sebagai perwujudan tanggung jawab konstitusional negara dalam memenuhi hak-hak masyarakat melalui penyelenggaraan pemerintahan yang efektif dan berorientasi pada kesejahteraan. Peran ini menjadi landasan penting dalam memahami keterlibatan pemerintah daerah dalam berbagai sektor pembangunan, termasuk pendidikan, sosial, dan keagamaan, yang selanjutnya akan dikaji secara lebih spesifik dalam konteks pemberdayaan pesantren.

Berdasarkan jurnal penelitian “*Peran Pemerintah dalam Pengembangan Kebijakan Pendidikan Pondok Pesantren di Jawa Timur*” yang dimuat dalam Ar-Rosikhun: Jurnal Manajemen Pendidikan Islam, penelitian ini menegaskan bahwa pesantren

¹³Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Cetakan Kedua, (Yoyakarta: Pustaka Pelajar, 2002), h. 10.

¹⁴Deddy Supriady Bratakusumah Dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Umum, 2002), h. 22.

¹⁵Bagir Manan, *Pemerintahan Daerah Bagian I*, (Yogyakarta: Penerbit Penataan Administratif Organisation Planning, UGM, 2000), h. 28.

merupakan lembaga pendidikan Islam yang memiliki nilai historis, sosial, dan kultural yang sangat kuat dalam pembangunan bangsa. Pesantren tidak hanya berperan dalam pendidikan keagamaan, tetapi juga dalam pembentukan karakter dan pemberdayaan masyarakat¹⁶

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemerintah telah berperan aktif dalam pengembangan kebijakan pendidikan pesantren melalui pengakuan yuridis, regulasi kelembagaan, serta integrasi pesantren ke dalam sistem pendidikan nasional. Hal ini ditandai dengan keterlibatan Kementerian Agama dalam pembinaan pesantren, pembentukan direktorat khusus yang menangani pendidikan diniyah dan pesantren, serta lahirnya berbagai kebijakan yang menyetarakan pendidikan pesantren dengan pendidikan formal tanpa menghilangkan kekhasannya¹⁷

Penelitian ini juga menemukan bahwa pesantren mengalami transformasi signifikan dari model tradisional (salafiyah) menuju pesantren modern (khalafiyah), baik dari aspek kurikulum, manajemen, maupun orientasi pendidikan. Meski demikian, pesantren tetap mempertahankan tradisi utama seperti pengajaran kitab klasik melalui metode sorogan dan bandongan sebagai ciri khas yang membedakannya dari lembaga pendidikan lainnya.¹⁸

Kesimpulan utama penelitian menegaskan bahwa pemerintah memiliki peran strategis dalam menjaga keberlanjutan pesantren melalui fungsi fasilitasi, supervisi, dan pengembangan masyarakat, khususnya setelah disahkannya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren yang memberikan legal standing dan sistem penjaminan mutu pendidikan pesantren. Dalam konteks pemerintah daerah, temuan penelitian ini dapat ditarik pada peran strategis pemda sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat dalam implementasi kebijakan pesantren. Pemerintah daerah berperan penting dalam memfasilitasi pesantren melalui penyusunan kebijakan daerah, dukungan anggaran, dan penguatan kelembagaan pesantren di wilayahnya.

¹⁶Achmad Ghozali, Nofiratullah dan Zuyinatunnajah“Peran Pemerintah Dalam Pengembangan Kebijakan Pendidikan Pondok Pesantren Di Jawa Timur”, *Ar-Rosikhun: Jurnal Manajemen Pendidikan Islam*

¹⁷Ibid.

¹⁸Ibid.

Jurnal berjudul “*Analisis Program Bantuan Pemerintah terhadap Kemandirian Pesantren di Jakarta*” ini mengkaji implementasi Program Kemandirian Pesantren yang diinisiasi oleh Kementerian Agama melalui Keputusan Menteri Agama Nomor 749 Tahun 2021, dengan fokus pada bantuan inkubasi bisnis pesantren di Provinsi DKI Jakarta. Hasil penelitian menunjukkan bahwa program bantuan inkubasi bisnis memberikan dampak positif terhadap kemandirian ekonomi pesantren, khususnya melalui penguatan unit usaha pesantren seperti minimarket, laundry, kuliner, koperasi, dan lembaga keuangan syariah. Bantuan ini mendorong pesantren untuk tidak semata bergantung pada iuran santri dan bantuan eksternal, tetapi mulai mengembangkan sumber pembiayaan internal yang berkelanjutan.¹⁹

Penelitian juga menemukan bahwa keterlibatan santri dalam pengelolaan unit usaha mampu meningkatkan jiwa kewirausahaan dan pendidikan ekonomi santri, meskipun tingkat partisipasinya belum merata di seluruh pesantren penerima bantuan. Selain itu, dampak sosial terhadap masyarakat sekitar pesantren dinilai positif, terutama dalam bentuk penyediaan lapangan kerja dan layanan ekonomi, namun masih terbatas karena belum semua pesantren melibatkan masyarakat secara aktif dalam pengelolaan usaha. Meskipun program inkubasi bisnis pesantren merupakan kebijakan pemerintah pusat melalui Kementerian Agama, hasil penelitian ini menunjukkan bahwa peran pemerintah daerah sangat strategis dalam memastikan efektivitas implementasi program di tingkat lokal. Pemerintah daerah, khususnya pemerintah provinsi dan kabupaten/kota, berfungsi sebagai aktor kunci dalam proses fasilitasi pesantren.²⁰

Peran fasilitasi pemerintah daerah tercermin dalam beberapa aspek. Pertama, pemerintah daerah berfungsi sebagai fasilitator regulatif, yaitu dengan menyusun peraturan daerah atau kebijakan teknis yang mendukung pelaksanaan Undang-Undang Pesantren agar dapat diimplementasikan sesuai dengan kondisi lokal. Kedua, pemerintah daerah berperan sebagai fasilitator kelembagaan, melalui koordinasi antara pesantren, Kementerian Agama, dan perangkat daerah lainnya guna memastikan pembinaan, pendataan, dan penyaluran bantuan berjalan tepat

¹⁹Indrayansyah Nur, et. Al, “Analisis Program Bantuan Pemerintah Terhadap Kemandirian Pesantren Di Jakarta” *Jurnal Education and development Institut Pendidikan Tapanuli Selatan*, Vol. 13 No. 3 Edisi 2025.

²⁰Ibid.

sasaran. Ketiga, pemerintah daerah berperan sebagai fasilitator sumber daya, terutama dalam penyediaan dukungan sarana-prasarana, peningkatan kapasitas sumber daya manusia pesantren, serta dukungan fiskal melalui APBD sesuai dengan kemampuan keuangan daerah. Keempat, pemerintah daerah menjalankan fungsi supervisi dan pendampingan, dengan memastikan mutu pendidikan pesantren tetap terjaga tanpa mengintervensi kemandirian dan kekhasan pesantren itu sendiri.²¹

B. Kajian Pesantren.

Pesantren atau lebih dikenal dengan istilah pondok pesantren dapat diartikan sebagai tempat atau komplek para santri untuk belajar atau mengaji ilmu pengetahuan agama kepada kiai atau guru ngaji, biasanya komplek itu berbentuk asrama atau kamar-kamar kecil dengan bangunan apa adanya yang menunjukkan kesederhanaannya. Pondok pesantren terdiri dari beberapa komponen yaitu, pondok, masjid, santri, pembelajaran kitab (kitab kuning), kyai, ustadz, madrasah/ sekolah (bagi pesantren kholaf) dan sistem tata nilai²²

Meskipun terdapat perbedaan pendapat mengenai pengertian pondok pesantren sebagaimana beberapa pengertian di atas, namun secara umum penulis menyimpulkan bahwa pengertian tentang pondok pesantren adalah suatu lembaga pendidikan Islam yang didirikan oleh seorang kyai atau Syaikh, di dalamnya terdapat para santri (murid) yang menuntut ilmu-ilmu agama Islam dari kitab-kitab klasik dengan menggunakan masjid sebagai sarana belajar mengajar. Dengan kata lain, pondok pesantren adalah suatu lembaga pendidikan Islam yang di dalamnya terdapat elemen-elemen yang tidak ditemui pada lembaga pendidikan umum (modern), sehingga kemudian ada istilah bahwa pondok pesantren sebagai lembaga pendidikan Islam tradisional.²³

Adapun sistem pendidikan dan pengajaran yang berlangsung di pondok pesantren sekarang, penulis membaginya menjadi dua sistem yakni sistem pendidikan dan pengajaran yang bersifat tradisional. Penyebutan istilah tradisional adalah untuk membedakan dengan sistem modern. Sistem tradisional menurut Arifin adalah pola

²¹Ibid.

²²Sriharini, Pondok Pesantren Dan Pemberdayaan Masyarakat (Yogyakarta :Jurnal Pmi Media Pemikiran Pemberdayaan Masyarakat, 2003), h. 42

²³ Amir Saifuddin, Pesantren, Sejarah dan Perkembangannya, (Bandung: Pustaka Pelajar, 2006), h. 22.

pengajaran yang sangat sederhana dan sejak semula timbul dari pesantren hingga sekarang. Pesantren yang masih menyelenggarakan sistem ini sering disebut dengan istilah pesantren salaf (kuat memegang tradisi), dan sampai saat ini tetap bertahan di desa-desa dengan mengandalkan kekarismaan kyainya.²⁴

Di dalam perkembangannya pondok pesantren tidaklah semata-mata tumbuh atas pola lama yang bersifat tradisional dengan pola di atas, melainkan melakukan inovasi dalam pengembangan sistem. Disamping pola tradisional yang termasuk ciri pondok salafiyah, maka gerakan khalafiyah telah memasuki derap perkembangan pondok pesantren. Sistem klasikal ini adalah dengan pendirian sekolah-sekolah dan didalamnya terjadi integrasi sistem Pendidikan antara ilmu agama dan umum. Dan kurikulum yang dipakai disamping dari kyai juga kurikulum dari departemen Agama maupun Diknas. Sitem kursus, pola pengajaran yang ditempuh melalui kursus-kursus (takhassus) ini ditekankan pada pengembangan ketrampilan berbahasa Inggris dan ketrampilan tangan seperti menjahit, mengetik dan lain-lain. Sistem pelatihan, pola pelatihan yang dikembangkan adalah menumbuhkan kemampuan praktis seperti: pelatihan pertukangan, perkebunan, perikanan dan lain-lain.²⁵

Kajian pesantren menjelaskan bahwa pesantren merupakan lembaga pendidikan Islam tertua di Indonesia yang telah ada jauh sebelum sistem pendidikan formal diperkenalkan dan bahkan sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia berdiri. Secara historis, pesantren mulai berkembang sejak masuknya Islam ke Nusantara pada abad ke-13 hingga abad ke-16, seiring dengan peran para ulama dan Wali Songo dalam menyebarluaskan ajaran Islam. Pesantren pada masa awal berfungsi sebagai pusat transmisi keilmuan Islam, pembinaan akhlak, serta pembentukan kader ulama yang memiliki peran sosial dan kultural di tengah masyarakat.

Dalam perjalanan sejarahnya, pesantren tidak hanya berperan sebagai lembaga pendidikan keagamaan, tetapi juga sebagai pusat dakwah, pemberdayaan masyarakat, dan perlawanan terhadap kolonialisme. Banyak pesantren menjadi basis perjuangan melawan penjajahan, baik melalui perlawanan fisik maupun pembentukan kesadaran nasional dan semangat kebangsaan. Peran santri dan kiai

²⁴ M. Arifin. *Kapita Selekta Pendidikan Islam dan Umum* (Jakarta: Bumi Aksara, 1995), h. 257

²⁵ Irwan Abdullah dkk, *Agama, Pendidikan Islam, dan tanggung jawab sosial pesantren* (Yogyakarta: pustaka Pelajar, 2008), h. 3

dalam perjuangan kemerdekaan Indonesia menunjukkan bahwa pesantren memiliki kontribusi signifikan dalam menjaga identitas keislaman sekaligus memperkuat nasionalisme.

Seiring perkembangan zaman, pesantren terus beradaptasi dengan perubahan sosial, politik, dan kebutuhan masyarakat. Transformasi ini melahirkan berbagai model pesantren, mulai dari pesantren salafiyah yang mempertahankan tradisi klasik hingga pesantren modern yang mengintegrasikan kurikulum umum dan sistem pendidikan formal, seperti Pondok Modern Darussalam Gontor dan pesantren modern lainnya. Adaptasi ini membuktikan bahwa pesantren merupakan lembaga pendidikan yang dinamis dan responsif terhadap perkembangan zaman tanpa meninggalkan nilai-nilai dasarnya.

Oleh karena itu, pemberian bantuan dan dukungan pemerintah kepada pesantren tidak hanya didasarkan pada dasar konstitusional, tetapi juga pada nilai historis dan kontribusi nyata pesantren dalam pembangunan bangsa. Dengan posisi strategisnya sebagai lembaga pendidikan yang berakar kuat dalam sejarah Indonesia serta perannya dalam pembentukan karakter, moral, dan kebangsaan, pesantren sudah selayaknya memperoleh perhatian, perlindungan, dan fasilitasi dari negara sebagai bagian integral dari sistem pendidikan nasional.

C. *Stufenbeautheorie (hierarki norma hukum)*

Pembentukan norma hukum atau peraturan perundang-undangan pada hakikatnya harus memperhatikan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan pada jenjang yang lebih tinggi, sebagaimana ditentukan dalam sistem hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Prinsip ini sejalan dengan teori hierarki norma hukum yang menghendaki bahwa norma hukum dalam suatu negara tidak berdiri sendiri, melainkan tersusun secara berjenjang dan saling berkaitan dalam suatu sistem.

Teori tersebut dikenal sebagai *Stufenbau des Rechtsordnung* yang dikemukakan oleh Hans Kelsen. *Stufenbau* merupakan konsep sistem norma hukum yang menjelaskan bahwa setiap norma hukum memperoleh keabsahan (validitas) dari

norma yang lebih tinggi, sehingga membentuk suatu susunan bertingkat yang menyerupai piramida hukum. Dalam sistem ini, norma yang berada pada tingkat lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan norma yang berada pada tingkat lebih tinggi, karena keberlakuannya bergantung pada norma yang lebih tinggi tersebut.²⁶

Pembentukan norma hukum atau perundang-undangan, sejatinya perlu memperhatikan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan pada jenjang yang lebih tinggi, sebagaimana diatur dalam hierarki peraturan perundangundangan yang berlaku di indonesia.²⁷ Konsep atau teori hierarki peraturan perundang-undangan, merupakan prinsip hukum yang menghendaki bahwa norma hukum dalam sebuah negara tersusun secara berjenjang dan dalam rantai validitas yang membentuk piramida hukum (*stufent-theori*).

Secara historis, teori pertingkatan atau perjenjangan norma hukum dipelopori oleh Adolf Merkl yang selanjutnya dianut oleh Hans Kelsen. Dalam teori ini Kelsen, menggambarkan bahwa rantai validitas yang berujung pada konstitusi negara, dimana konstitusi tersebut adalah presuposisi terakhir, postulat final, dimana validitas semua norma dalam tata aturan hukum bergantung. Artinya, presuposisi inilah yang disebut dengan istila *trancendental logical presupposition*.²⁸

Selanjutnya, terkait dengan perjenjangan hukum dalam sebuah negara, Jimly Asshiddiqie dalam karangan lainnya yang mengemukakan bahwa baik Adolf Merkl maupun Hans kelsen sama-sama mengembangkan doktrin “*hirerachy of norms*” (*Stufenbau der Rechtsordnung*) dengan menempatkan konstitusi (*verfassungsrecht*) pada puncak hirarki norma hukum. Sehingga hukum tertinggi inilah yang menentukan bentuk dan lingkup isi undang-undang biasa (*einfaches gesetzesrecht, statutory law*).²⁹

²⁶FX. Adjji Samekto, Menelusuri Akar Pemikiran Hans Kelsen tentang Stufenbau Theory dalam Pendekatan Normatif Filosofis, *Jurnal Hukum Progresif*, 7.1 (2019).

²⁷Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang* (selanjutnya disebut Perihal Undang-Undang 1), Penerbit: Konstitusi, Jakarta 2006.

²⁸Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa“at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, (Jakarta: Penerbit: Konstitusi, 2006) h. 169,

²⁹Ibid., h. 66

Sehingga hal tersebut sejalan dengan pandangan hans kelsen yang dikutip Maria Farida Indrati yang menyatakan bahwa norma hukum itu berjenjangjenjang dan berlapis lapis dalam suatu hierarki (tata susunan) yang mengandung arti bahwa, suatu norma yang lebih rendah bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, dan norma yang lebih tinggi berlaku bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi dengan demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu norma dasar (*grundnorm*).³⁰

Sehingga pendapat Maria Farida Indrati diamini oleh Maruar Siahaan dengan dalil bahwa, hukum tersusun dalam suatu pertingkatan. Artinya, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya menjadi sumber perundang-undangan yang lebih rendah dan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.³¹

Selanjutnya, berkenaan dengan dalil atau kaidah dalam tata susunan atau hirarki yang dikemukakan oleh Hans Kelsen, maka Maria Farida Indrati menegaskan bahwa dinamika suatu norma hukum dapat dibedakan menjadi dua, yaitu dinamika norma hukum yang vertical dan dinamika norma hukum yang horizontal. Dinamika vertikal adalah dinamika yang berjenjang dari atas ke bawah atau adari bawah ke atas yang artinya, suatu norma hukum berlaku, bersumber dan berdasar pada norma hukum yang di atasnya, dan seterusnya sampai pada norma hukum yang menjadi dasar dari semua norma hukum yang di bawahnya. Demikian juga dengan dinamikan dari atas ke bawah yang mengandung makna bahwa, norma dasar itu selalu menjadi sumber dan menjadi dasar dari norma hukum dibawahnya, dan norma hukum di bawahnya selalu menjadi sumber dan menjadi dasar dari norma hukum yang ada dibawahnya lagi. Adapun mengenai dinamika norma hukum

³⁰ Hans Kelsen, Op., Cit., h.113. yang Dikutip oleh Maria Farida Indrati, Ilmu Perundangundangan (Jenis, Fungsi dan Materi Muatan-Jilid 1), Penribit: Kanisius, Yogyakarta, 2007, h.41.

³¹ Maruarar Siahaan, Uji Konstitusionalitas Peraturan Perundang-undangan Negara Kita: Masalah dan Tantangan, Jurnal Konstitusi Sekretariat Jendral Mahkamah Konstitusi, Volume 7 Nomor 4, Agustus 2010, h. 26. Dalam Umbu Rauta, Konstitusionalitas Pengujian Peraturan Daerah, Penerbit: Genta Publishing, Yogyakarta, 2016. h. 66.

horisontal adalah dinamika yang bergeraknya tidak keatas atau ke bawah tetapi ke samping.³²

Pandangan Maria Farida Indrati diatas, diilhami oleh pemikiran Hans Kelsen yang sebagaimana dikutip oleh Maruarar Siahaan yang menentukan sebagai berikut:

“The relation existing between a norm which governs the creation or the content of another norm and the norm which is created can be presented in a spatial figure. The first is the “superior” norm; the second the “inferior”. If one views the legal order from this dynamic point of view, it does not appear, as it does from the static point of view, as a system of norm of equal rank, standing one beside the other, but rather as a hierarchy in which the norm of the constitution from the top most stratum. In this functional sense, „constitution“ means those norms that determine the creation, and occasionally to some extent the content, of the general legal norms which in turn govern such individual norms as judicial decision”³³

Kemudian, sebagai prinsip hukum yang diakui keberadaannya di Indonesia, pendapat tentang teori hirarki peraturan perundang-undangan (*stufentbau theory*) oleh Hans Kelsen dan berangkat dari pendapat Maria Farida Indrati, memperoleh penegasan oleh Bagir Manan dimana menentukan bahwa teori hierarki norma hukum pada intinya mengandung asas-asas atau prinsip-prinsip sebagai berikut:

Pertama, Peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari suatu peraturan perundangundangan tingkat lebih tinggi; dan Kedua, Isi atau materi muatan peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah tidak boleh menyimpangi atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi, kecuali apabila perundang-undangan yang lebih tinggi dibuat tanpa wewenang (onbevorgd) atau melampaui wewenang (*detournement de pouvoir*).³⁴

Harjono menegaskan, sebagaimana dikutip oleh Muhammad Alim bahwa adanya perjenjangan atau hierarki peraturan perundang-undangan merupakan parameter untuk menentukan sala satu unsur negara hukum yaitu pembatasan kekuasaan. Sebab, perkembangan ilmu hukum kini telah sampai pada konsep dimana aturan

³²Maria Farida Indrati, Ilmu ..., Op.Cit. h. 23-24

³³ Maruarar Siahaan, Uji Konstitutionalitas ..., Op. Cit., h. 26.

³⁴ Asshiddiqie dan M Safa’at, Teori Hans Kelsen, h. 169,

hukum pada hakikatnya tersusun secara hierarkis. Sehingga keberadaan konsep ini diterima oleh kalangan keilmuan hukum dengan muncul kecenderungan bahwa ada tidaknya hierarkis, perjenjangan atau tata urutan peraturan perundang-undangan, dijadikan sebagai tolak ukur tentang ada tidaknya unsur negara hukum. Sehingga esensi dari adanya perjengangan atau tata urutan peraturan perundang-undangan tersebut adalah sebagai pembatasan dalam membuat peraturan hukum.³⁵

Selanjutnya, mengenai teori perjenjangan norma hukum atau hierarki peraturan perundang-undangan yang dipelopori oleh Hans Kelsen, dikembangkan oleh Hans Nawianski dengan menentukan bahwa pertingkatan norma (theory von stufenbau der rechtsordnung) terjadi secara berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, juga berkelompok-kelompok, yang terdiri atas empat kelompok besar yaitu: Kelompok I: Staatsfundamentalnorm (Norma Fundamental negara; Kelompok II: Staatsgrundgesetz (Aturan Dasar Negara); Kelompok III : Formell Gasetz (UndangUndang Formal) dan Kelompok IV : Verordnung & Autosatzung (Aturan Pelaksana dan Aturan Otonom).³⁶

D. Keuangan Daerah

Konsep keuangan daerah dalam sistem pemerintahan Indonesia berlandaskan pada ketentuan konstitusional sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 menegaskan bahwa pemerintah daerah berwenang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Kewenangan tersebut mengandung konsekuensi yuridis berupa pengelolaan keuangan daerah sebagai instrumen utama dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pelaksanaan pelayanan publik.³⁷

Pengaturan lebih lanjut mengenai keuangan daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menegaskan bahwa

³⁵ Muhammad Alim, Perda Bernuansa Syariah dan Hubungannya dengan Konstitusi, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Yogyakarta, Volume 17 No.1 Januari, 2010, h.127.

³⁶ Maria Farida Indrat, Ilmu, h. 44-45

³⁷ Djanegara, M. S.. *Laporan Keuangan Daerah (Teori, Praktik, dan Permasalahan)*. (Bogor: Penerbit Kesatuan Press. 2017), h. 5.

keuangan daerah merupakan seluruh hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu berupa uang atau barang yang dapat dijadikan milik daerah terkait dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Ketentuan ini menempatkan keuangan daerah sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari pelaksanaan otonomi daerah.³⁸

Selanjutnya, dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Pasal 1 ayat (5) ditegaskan bahwa keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang, termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut dalam kerangka Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).³⁹

Secara konseptual, Halim menjelaskan bahwa keuangan daerah mencakup dua ruang lingkup utama, yaitu keuangan daerah yang dikelola langsung dan kekayaan daerah yang dipisahkan. Keuangan daerah yang dikelola langsung meliputi APBD beserta barang-barang inventaris milik daerah, sedangkan kekayaan daerah yang dipisahkan mencakup penyertaan modal daerah pada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Dengan demikian, keuangan daerah dapat dipahami sebagai keseluruhan hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang, termasuk segala bentuk kekayaan daerah yang belum dimiliki atau dikuasai oleh negara.⁴⁰

Dalam pengelolaannya, keuangan daerah harus dilaksanakan berdasarkan prinsip-prinsip tata kelola yang baik. Menurut Halim, prinsip pengelolaan keuangan daerah meliputi transparansi, akuntabilitas, dan nilai uang (*value for money*). Transparansi menghendaki adanya keterbukaan dalam proses perencanaan, penyusunan, dan pelaksanaan anggaran daerah dengan melibatkan para pemangku kepentingan. Akuntabilitas menuntut pertanggungjawaban publik atas seluruh proses penganggaran yang dapat diaudit oleh lembaga pengawasan internal maupun eksternal. Adapun prinsip nilai uang menekankan pada pencapaian ekonomi,

³⁸Ibid.

³⁹BPKRI, Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah. (Jakarta: Sekretariat BPK RI. 2020). h.12.

⁴⁰Abdul Halim, *Akuntansi Keuangan Daerah* Edisi Ketiga Akuntansi Sektor. Publik, (Jakarta: Salemba Empat, 2002), h. 45.

efisiensi, dan efektivitas dalam penggunaan keuangan daerah, sehingga setiap pengeluaran anggaran benar-benar memberikan manfaat optimal bagi masyarakat.⁴¹

Pengelolaan keuangan daerah sebagaimana diuraikan di atas tidak dapat dipisahkan dari konsep desentralisasi fiskal sebagai bagian integral dari penyelenggaraan otonomi daerah. Desentralisasi fiskal merupakan perwujudan kewenangan pemerintah daerah dalam mengelola sumber-sumber keuangan secara mandiri untuk membiayai pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya. Dalam konteks ini, keuangan daerah berfungsi sebagai instrumen utama bagi pemerintah daerah untuk merealisasikan kebijakan publik, termasuk dalam bidang pendidikan dan pendidikan keagamaan.⁴²

Secara konstitusional, desentralisasi fiskal berakar pada Pasal 18 UUD 1945 yang memberikan ruang bagi daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan menurut asas otonomi. Ketentuan tersebut kemudian dijabarkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menegaskan bahwa penyelenggaraan otonomi daerah harus didukung oleh pembagian kewenangan keuangan yang adil, proporsional, dan bertanggung jawab antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dengan demikian, desentralisasi fiskal tidak hanya dimaknai sebagai pelimpahan sumber pendanaan, tetapi juga sebagai pemberian kewenangan kepada daerah untuk menentukan prioritas penggunaan anggaran sesuai dengan kebutuhan dan karakteristik wilayahnya.⁴³

Dalam praktiknya, desentralisasi fiskal memberikan legitimasi hukum bagi pemerintah daerah untuk mengalokasikan APBD dalam rangka mendukung program-program pembangunan daerah, termasuk pemberian bantuan hibah sebagai bentuk fasilitasi terhadap lembaga keagamaan. Oleh karena itu, kebijakan keuangan daerah yang dilaksanakan melalui mekanisme anggaran, hibah, dan bantuan sosial merupakan manifestasi konkret dari pelaksanaan desentralisasi

⁴¹Ibid.

⁴²Ibid.

⁴³ Sidik, M. 2002. “Optimalisasi Pajak daerah dan Retribusi Daerah dalam Rangka Meningkatkan Kemampuan Keuangan Daerah.”. Makalah dalam acara orasi ilmiah dengan tema “Strategi Meningkatkan Kemampuan Keuangan Daerah Melalui Penggalian Potensi Daerah dalam Rangka Otonomi Daerah” yang diselenggarakan oleh STIA LAN Bandung.

fiskal.⁴⁴ Konsep ini menjadi relevan dalam penelitian ini karena memungkinkan analisis terhadap sejauh mana kewenangan fiskal yang dimiliki pemerintah daerah digunakan untuk mendukung pesantren sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Menurut Saragih desentralisasi fiskal secara singkat dapat diartikan sebagai suatu proses distribusi anggaran dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah, untuk mendukung fungsi atau tugas pemerintahan dan pelayanan publik sesuai dengan banyaknya kewenangan bidang pemerintahan yang dilimpahkan.⁴⁵

Teori generasi pertama menekankan dua hal mengenai keuntungan desentralisasi. Pertama, pengetahuan di masyarakat (*knowledge in society*). Hayek mengemukakan bahwa proses pengambilan keputusan yang terdesentralisasi akan lebih efisien dari sisi ketersediaan informasi dikarenakan pemerintah daerah lebih dekat dengan masyarakatnya. Dalam konteks keuangan publik, pemerintah daerah biasanya memiliki pengetahuan lebih baik tentang daerahnya dibandingkan pemerintah pusat. Dengan demikian pemerintah daerah dapat mengambil keputusan terkait penyediaan barang dan jasa dengan lebih efisien, atau dikenal dengan istilah efisiensi alokasi. Kedua, dimensi persaingan antar pemerintah daerah dari sisi alokasi belanja publik.⁴⁶

Tiebout menjelaskan bahwa adanya persaingan antar pemerintah daerah dalam alokasi belanja publik dapat memberikan pilihan kepada masyarakat untuk memilih berbagai barang dan jasa publik yang sesuai dengan kebutuhan mereka. Kondisi tersebut tidak akan terjadi jika penyediaan barang publik dilakukan oleh pemerintah pusat secara seragam. Oleh karena itu, pemerintah daerah dituntut untuk lebih

⁴⁴ Khusaini, M. 2006. Ekonomi Publik: Desentralisasi Fiskal dan Pembangunan Daerah, FE Universitas Brawijaya.

⁴⁵ Saragih, J.P.. 2003. desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah dalam Otonomi. Penerbit Ghilia Indonesia

⁴⁶ Hoessein, B. 2008. Format Desentralisasi dan Dekonsentrasi dalam Memperkokoh Negara Kesatuan Republik

mampu memberikan pelayanan publik sesuai preferensi dan kebutuhan masyarakat melalui sumber pendanaan sendiri (*self-financing*)⁴⁷

Teori generasi kedua yang dikembangkan oleh Musgrave dan Oates menekankan pentingnya pembagian kewenangan dalam mengelola penerimaan dan pengeluaran (revenue and expenditure assignment) antar tingkat pemerintahan. Teori ini mengemukakan bahwa perilaku pemerintah daerah dipengaruhi oleh penerapan desentralisasi fiskal. Apabila peran pemerintah pusat dibatasi dalam mengelola pelaksanaan pembangunan di daerah, maka pemerintah daerah memiliki kewenangan yang lebih besar dalam mengelola perekonomian daerah. Dalam upaya menyelaraskan kepentingan pemerintah daerah dan kemakmuran ekonomi daerah, teori generasi kedua ini menekankan pada dua mekanisme yaitu interaksi vertikal antar tingkat pemerintahan dan interaksi horizontal antar pemerintah daerah.⁴⁸

Terdapat tiga pendekatan sebagai dasar dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal sebagaimana dinyatakan oleh Litvack & Seddon, yaitu (i) pendekatan penerimaan, (ii) pendekatan pengeluaran, (iii) pendekatan komprehensif. Pertama, pendekatan penerimaan (*revenue approach*) mempunyai arti bahwa pemerintah pusat menyerahkan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk menggali sumber penerimaan di daerah sesuai ketentuan yang telah ditetapkan, dan pemerintah daerah mendapatkan proporsi tertentu dari penerimaan pemerintah pusat yang berasal dari daerah. Selain itu, dalam upaya mengatasi kesenjangan potensi penerimaan antar daerah, pemerintah pusat dapat pula memberikan transfer dana yang bersifat umum dan khusus sebagai sumber penerimaan daerah.

Kedua, pendekatan pengeluaran (*expenditure approach*) diartikan bahwa pemerintah daerah diberi kewenangan untuk mengelola pengeluaran daerah yang dibiayai sebagian atau seluruhnya dari sumber penerimaan selain penerimaan asli daerah (penerimaan yang dihasilkan sendiri). Ketiga, pendekatan komprehensif dilakukan dengan cara menyelaraskan potensi penerimaan dengan besarnya kebutuhan pengeluaran (*expenditure needs*). Melalui pendekatan komprehensif,

⁴⁷Ibid.

⁴⁸ Hamid, E., S. 2003. Formula Alternatif DAU, Upaya Mengatasi Ketimpangan Fiskal dalam Era Otonomi Daerah, UII Press.

kewenangan di bidang penerimaan dan pengeluaran diserahkan kepada daerah secara bersamaan.⁴⁹

Desentralisasi fiskal dilaksanakan untuk mencapai minimal dua tujuan utama yaitu untuk mencapai tingkat pemerataan fiskal yang tinggi secara vertikal dan horizontal. Pemerataan fiskal secara vertikal adalah adanya pemerataan fiskal antara pemerintah pusat dan daerah. Sedangkan pemerataan fiskal secara horizontal adalah pemerataan fiscal antar daerah otonom. Ketidakseimbangan fiskal terjadi karena adanya perbedaan antara kapasitas fiskal dan kebutuhan fiskal. Kapasitas fiskal antardaerah yang berbeda berpengaruh pada kemampuan untuk meningkatkan pendapatan. Sedangkan kebutuhan fiskal berkaitan dengan perbedaan tingkat capaian pelayanan publik, seperti persentase komposisi penduduk dari usia sekolah hingga pensiunan, kondisi geografis dan iklim, dan indeks kemiskinan dan pengangguran. Secara umum dapat dikatakan bahwa untuk mencapai tingkat pemerataan fiskal yang tinggi sangat tergantung pada dua hal, kondisi kapasitas fiskal dan kondisi kebutuhan fiskal.⁵⁰

Pembagian wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dilandaskan pada perbedaan kapasitas pengelolaan anggaran. Pemerintah pusat memiliki wewenang yang relatif absolut sehubungan dengan peran anggaran dalam fungsi redistribusi dan stabilisasi, sedangkan daerah memiliki kapasitas yang relatif terbatas dalam mempengaruhi tingkat pengangguran dan harga karena minimnya akses keuangan dan keterbukaan ekonomi daerah. Oleh karena itu, pemerintah pusat lebih mampu mengakomodir kebijakan pemerataan pendapatan dan menjadi penawar gejolak ekonomi, termasuk kebijakan yang mempengaruhi mobilitas sumber daya rumah tangga dan perusahaan. Sementara itu, pemerintah daerah berperan dalam menetapkan tingkat efisiensi barang publik untuk memaksimalkan kesejahteraan masyarakat.⁵¹

⁴⁹ Cheema and Rondinelli, Dennis A. 1983. Decentralization and Development, Policy Implementation in Developing Countries. Sage Publication

⁵⁰ Vasques, J., M. 2006. The Assignment of Governmental Fiscal Relation & Local Financial management Program. World bank Institute.

⁵¹ Schimidt, G. D. 1989. Donors and Decentralization in Developing Countries Insights From AID Experience in Peru. London: Westview Press. Boulder, San Fransisco

Tonggak implementasi desentralisasi fiskal di Indonesia dimulai sejak ditetapkannya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. UU ini ditetapkan untuk mewujudkan otonomi daerah yang lebih luas, nyata, dan bertanggung jawab secara proporsional, yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Otonomi daerah dan perimbangan keuangan tersebut dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, dan keadilan, serta potensi dan keanekaragaman daerah, yang dilaksanakan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁵²

Pada awal implementasi desentralisasi fiskal, berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 25 Tahun 1999, sumber pendapatan daerah terdiri dari: (1) pendapatan asli daerah (PAD); (2) dana perimbangan; (3) pinjaman daerah; dan (4) lain-lain pendapatan daerah yang sah. Dana perimbangan terdiri dari Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Seiring dengan perkembangannya, berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sumber-sumber pendapatan daerah terdiri dari: (1) PAD; (2) pendapatan transfer; dan (3) lain-lain pendapatan daerah yang sah. Pendapatan transfer meliputi transfer Pemerintah Pusat dan transfer antardaerah. Transfer Pemerintah Pusat terdiri dari: (1) dana perimbangan; (2) dana otonomi khusus; (3) dana keistimewaan; dan (4) Dana Desa. Sedangkan transfer antardaerah terdiri dari: (1) pendapatan bagi hasil; dan (2) bantuan keuangan.⁵³

Setelah diterbitkannya UU Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (HKPD) terdapat beberapa perubahan dengan tujuan untuk memperbaiki dan menyempurnakan regulasi perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. UU HKPD merupakan revisi dari UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dan Undang Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah. Secara substansi UU HKPD terdiri dari empat pilar

⁵²Ibid.

⁵³Ibid.

yakni tentang pajak dan retribusi daerah, ketimpangan vertikal dan horizontal, peningkatkan kualitas belanja daerah dan harmonisasi belanja pusat dan daerah. Keempat pilar tersebut menjadi fokus utama dan menjadi kesatuan sistem dalam kebijakan pengelolaan desentralisasi fiskal di Indonesia.⁵⁴

Perkembangan desentralisasi fiskal di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari dinamika pengaturan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang terus mengalami perubahan seiring dengan reformasi sistem ketatanegaraan. Secara umum, kebijakan desentralisasi fiskal bertujuan untuk memperkuat otonomi daerah melalui pemberian kewenangan yang lebih luas kepada daerah dalam mengelola sumber-sumber keuangannya, sekaligus menjamin pemerataan dan keadilan fiskal antarwilayah. Terkait dengan uraian tersebut, sebagaimana diuraikan dalam Tabel 2.1 dibawah ini.

Tabel 2. 1. Perkembangan Regulasi Desentralisasi Fiskal di Indonesia

No	Tahun	Dasar Hukum	Deskripsi Utama
1.	1999	UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah UU No. 25/1999 Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah	Penyelenggaraan otonomi daerah dengan lebih menekankan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Sumber pendapatan daerah terdiri atas: <ul style="list-style-type: none"> a. pendapatan asli daerah, yaitu: (1) hasil pajak daerah; (2) hasil retribusi daerah; (3) hasil perusahaan milik daerah, dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan (4) lain-lain pendapatan asli daerah yang sah; b. dana perimbangan; c. pinjaman daerah; dan d. lain-lain pendapatan daerah yang sah. Dana Perimbangan terdiri dari: (1) Bagian daerah dari penerimaan PBB, BPHTB, dan penerimaan SDA; (2) Dana Alokasi Umum (DAU); (3) Dana Alokasi Khusus (DAK)

⁵⁴Ibid.

2.	2000	UU No. 34/2000 tentang Perubahan atas UU No. 18/1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah	<ul style="list-style-type: none"> - Pajak di luar UU dapat dipungut (open list) - Pajak provinsi (4 Jenis) dan pajak kabupaten/kota (7 Jenis) - Retribusi daerah (jasa umum, jasa usaha, dan perizinan tertentu)
3.	2004	UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah	<ul style="list-style-type: none"> - Memberikan kewenangan yang luas kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara. - Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, pemerintah daerah menjalankan otonomi seluasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan
		UU No. 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah	Dana Perimbangan meliputi: 1) Dana Bagi Hasil (DBH); 2) Dana Alokasi Umum (DAU); 3) Dana Alokasi Khusus (DAK)
4.	2009	UU No. 28/2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah	<ul style="list-style-type: none"> - Pajak yang dapat dipungut hanya sesuai UU (<i>closed list</i>) - Pajak provinsi (5 jenis) dan pajak kabupaten/Kota (11 jenis) - Retribusi daerah (jasa umum, jasa usaha, dan perizinan tertentu)
5.	2014	UU No. 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah	<ul style="list-style-type: none"> - Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan di daerah dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan - Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat - Sumber pendapatan daerah terdiri atas: <ul style="list-style-type: none"> • pendapatan asli daerah meliputi: 1) pajak daerah; 2) retribusi daerah; 3) hasil pengelolaan kekayaan darah yang dipisahkan; dan 4)

			<ul style="list-style-type: none"> • lain-lain pendapatan asli daerah yang sah; • pendapatan transfer; dan • lain-lain pendapatan daerah yang sah <p>- Pendapatan transfer meliputi:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Transfer Pemerintah Pusat: 1) dana perimbangan; 2) dana otonomi khusus; 3) dana keistimewaan; dan 4) dana Desa; • Transfer antar daerah yang terdiri atas: 1) pendapatan bagi hasil; dan 2) bantuan keuangan
6.	2022	UU No. 1/2022 tentang HKPD	<ul style="list-style-type: none"> - Empat pilar latar belakang terbitnya UU HKPD, yakni 1) pajak dan retribusi daerah; 2) ketimpangan vertikal dan horizontal; 3) peningkatkan kualitas belanja daerah; dan 4) harmonisasi belanja pusat dan daerah - Keleluasaan lebih besar pemerintah daerah untuk mengatur penggunaan dana sesuai prioritas pembangunan daerah - Penguatan DAK untuk program prioritas nasional - Redistribusi yang lebih adil untuk daerah tertinggal - Penguatan sistem pengawasan dan akuntabilitas dalam pengelolaan dana daerah

Sumber : Christia, Desentralisasi Fiskal Dan Otonomi Daerah Di Indonesia 2019)

IV. PENUTUP

A. Simpulan

1. Pemerintah Daerah Kota Bandar Lampung pada dasarnya telah menjalankan sebagian perannya dalam mendukung dan memfasilitasi pemberdayaan pesantren sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren. Dukungan tersebut diwujudkan melalui pemberian bantuan operasional, sarana dan prasarana, serta pemberdayaan pendidik dan santri. Namun, pelaksanaannya belum optimal dan belum merata karena belum didukung oleh Peraturan Daerah yang secara khusus mengatur penyelenggaraan pesantren di tingkat kota.
2. Pelaksanaan fasilitasi pesantren masih menghadapi sejumlah kendala, terutama pada aspek regulasi, kelembagaan, dan fiskal. Ketidadaan Perda menyebabkan kebijakan belum memiliki kepastian hukum, lemahnya koordinasi antarlembaga menghambat ketepatan sasaran bantuan, dan keterbatasan anggaran daerah berdampak pada tidak berkelanjutannya dukungan yang diberikan.

B. Saran

Berdasarkan hasil penelitian dan kesimpulan yang telah diuraikan, maka beberapa saran yang dapat diajukan adalah sebagai berikut:

Pemerintah Daerah Kota Bandar Lampung perlu segera menyusun dan menetapkan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan dan Pemberdayaan Pesantren, sebagai tindak lanjut dari amanat Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren serta selaras dengan Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 3 Tahun 2023.

Pihak pesantren penerima bantuan, agar mempergunakan dana untuk kegiatan yang produktif dan berkelanjutan, dan tidak hanya fokus pada pembangunan fisik saja.

Kementrian Agama Kota Bandar Lampung agar dapat meningkatkan sinergi dan kolaborasi dalam pengawasan dan monitoring terhadap fasilitasi pesantren melalui bantuan pembiayaan.

DAFTAR PUSTAKA

Jurnal

- Afgha Okza Eriranda dkk, (2024) Makna Welfare State Ditinjau dari Implementasi Pasal 34 Ayat (1) UndangUndang Dasar 1945, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 2(3).
- Afida, N., Elmiah, T., & Chanifudin, C. (2024). Keterkaitan Antara Pendidikan Islam Dan Pendidikan Nasional. *Innovative: Journal Of Social Science Research*, 4(3),\.
- Budiyono, Muhtadi, & Firmansyah, A. A. (2015). Dekonstruksi Urusan Pemerintahan Konkuren Dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah. *Kanun: Jurnal Ilmu Hukum*, 17(3).
- Dairani (2023) Optimalisasi Peran Pemerintah Daerah Dalam Memberikan Fasilitas Penyelenggaraan Pondok Pesantren di Salafiyah Syafi'iyah Situbondo, *Hakim: Jurnal Ilmu Hukum dan Sosial*.1(4).
- Falerizki, I., Gustiawan, F., & Hutabarat, D. A. (2025). Dinamisme Pancasila Dalam Penerapan Konsep Welfare State. *Jembatan Hukum: Kajian Ilmu Hukum, Sosial Dan Administrasi Negara*, 2(1).
- Fuad, R., & Iswantir, M. (2024). Peningkatan Kualitas Pendidikan Di Pesantren Melalui Inovasi Kurikulum. *Jurnal Hukum, Politik Dan Ilmu Sosial*, 3(2).
- Irpan Jamil, (2021) Negara Kesejahteraan (Welfare State) dalam Konteks Kebijakan Politik Ekonomi Islam di Indonesia, *El-Cosy : Jurnal Ekonomi dan Keuangan Islam*, 1(2).
- Irfan, M. (2021). Peran Pondok Pesantren Sebagai Lembaga Pengembangan Dakwah. *Jurnal Komunikasi Dan Penyiaran Islam*, 1(1).

- Laia, S. W., & Daliwu, S. (2022). Urgensi Landasan Filosofis, Sosiologis, Dan Yuridis Dalam Pembentukan Undang-Undang Yang Bersifat Demokratis Di Indonesia. *Jurnal Education And Development*, 10(1).
- Maulana, M. F., Zazili, A., Firmansyah, A., & Rohaini. (2025) . Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Kerja Sama Program Dan Pendanaan Bagi Pesantren. Rewang Rencang: *Jurnal Hukum Lex Generalis*, 6(2).
- Michael A., and Paul H., (2005) “Computerizing the Welfare State: An International Comparison of Computerization in Socia Security,” *Information Communication and Society* 8(3).
- Natsir, M. K. K., & SH, M. (2025). Hukum Administrasi Negara. *Hukum Administrasi Negara: Teori, Regulasi Dan Praktik Pemerintahan*, 1(2).
- Niels., A. A. and Paul, S., (2023) “How the Welfare State Tries to Protect Itself Against the Law: Luhmann and New Forms of Social Immune Mechanism,” *Law and Critique*, 1(3).
- Nurkhin, A., Rohman, A., & Prabowo, T. J. W. (2024). Accountability Of Pondok Pesantren: A Systematic Literature Review. *Cogent Business & Management*, 11(1).
- Pamungkas, Y. C., Hamidah, L., & Purnomo, R. (2024). Problematika Ekonomi dalam Dakwah: Studi Realita Akses Pendidikan di PondokPesantren dan Dampak Biaya. *Kamaya: Jurnal Ilmu Agama*, 7(4).
- Rubiherlan, Y., Juningsih, J., Nursanti, F. E., Soleh, W. S., Rostini, D., & Wasliman, E. D. (2024). Manajemen Kurikulum Berbasis Digital Di PondokPesantren Al Riyadl Cipanas. *Jurnal Visionary: Penelitian Dan Pengembangan Dibidang Administrasi Pendidikan*, 12(1),
- Sato, M. dan Shinji Y. (2000). Decentralization and Economic Development in Asia Countries. *Hitotsubashi Journal of Economics*, 41 (2).
- Supardi, S., Fauzi, A., Aminah, N., Maryati, M., & Nursaidah, N. (2025). Analisis Kebijakan Kesetaraan Akses Dan Mutu Pendidikan Studi Multidimensi Pada Sekolah Menengah Umum, Madrasah Dan Pendidikan Tinggi Pesantren. *Jurnal Education And Development*, 13(1).

- Susanti, B. (2017). Menyoal Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia. *Jentera: Jurnal Hukum*, 1(2).
- Wandikbo, W. (2021). Pengaruh Sarana Dan Prasarana Pendidikan Terhadap Motivasi Belajar Siswa Di SMP Laboratorium Percontohan UPI Bandung. *Jurnal Tata Kelola Pendidikan*, 3(1).
- Yusdiyanto, Y. (2016). MaknaFilosofis Nilai-Nilai Sila Ke-Empat Pancasila DalamSistemDemokrasi Di Indonesia. *FIAT JUSTISIA: Jurnal Ilmu Hukum*, 10(2).

Buku

- Ainur Rafiq. (2024). *Upaya MencapaiKesetaraanPenyelenggaraan Pendidikan Diniyah Dan Pesantren Dari PerspektifPolitikAnggaran*. Makalah Seminar, Fakultas Tarbiyah dan Keguruan, UIN Raden Intan Lampung]. Bandar Lampung: UIN Raden Intan Lampung.
- Bird, R. M. & Vaillancourt, F .(2000) *Fiscal Decentralization in Developing Countries, Desentralisasi Fiskal di Negara-negara Berkembang*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Ali, Z. (2014). *Metode Penelitian Hukum* (Edisi ke-5). Jakarta: SinarGrafika.
- Asshiddiqie, Jimly& Ali Safa'at, M. (2014). *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. Jakarta Pusat.
- Farhan, A. Y. (2024). *Tinjauan Fiqh Siyasah Terhadap Implementasi Pasal 40 Undang-Undangnomor 18 Tahun 2019 Tentangpesantren (Studi Di PondokPesantren Jabal An-Nur Al-Islami TelukBetung Barat Kota Bandar Lampung)* [Disertasi doktoral, UIN Raden Intan Lampung].
- Gedeona, T. H. (2017). *Desentralisasi Fiskal: Kajian Perbandingan Ketidakseimbangan Fiscal Vertikal Di Indonesia Dan Jepang*.
- Kelsen, H., (2006) *Pure Theory of Law* (Penerjemah : Raisul Muttaqien), Nusamedia, Bandung.
- Khusaini, M. (2006) *Ekonomi Publik: Desentralisasi Fiskal dan Pembangunan Daerah*, FE Universitas Brawijaya.
- Maria M.A. S, (2007) *Ilmu Perundang-Undangan I*, Yogyakarta: Penerbit Kanisius.
- Muhaimin. (2020). *MetodePenelitian Hukum*. Mataram: Mataram University Press.

- Rahman, A. S. (2023). *Profil Pondok Pesantren Jabal An-Nur Al-Islami Teluk Betung Barat, Bandar Lampung.*
- Safa'at, M., & Asshiddiqie, J. (2006). *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. Jakarta Pusat.
- Susiadi. (2015). *Metode Penelitian*. Bandar Lampung: Pusat Penelitian dan Penerbitan LP2M.

Peraturan dan Undang-Undangan

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 Tentang Pesantren
 Peraturan Menteri Agama Nomor 30 Tahun 2020 tentang Pendirian dan Penyelenggaraan Pesantren
 Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 3 Tahun 2023 Tentang Penyelenggaraan Pesantren

Website

<https://peraturan.bpk.go.id>
<https://m.lenews.id/berita/detail/pemkot-bandar-lampung-berikan-bantuan-operasional-kepada-73-pesantren#:~:ta>
<https://portallnews.id/headline/walikota-eva-serahkan-bantuan-tahap-ii-kepada-85-pondok-pesantren#:~:..>
<https://rri.co.id/daerah/545537/73-ponpes-menerima-bantuan-dari-pemkot-bandarlampung>
<https://lensanusa.com/85-pondok-pesantren-di-bandar-lampung-terima-bantuan-operasional/>