

**KAJIAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TENTANG  
KEWENANGAN DAERAH TERHADAP PENGATURAN FASILITASI  
PENGEMBANGAN PONDOK PESANTREN**



**Tim Peneliti:**

- 1. Prof. Dr. Masykuri, M.Si**
- 2. M. Fahrudin Andriyansyah, SH., MH**

**LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT  
UNIVERSITAS ISLAM MALANG**

**2025**

## KATA PENGANTAR

Pembentukan peraturan perundang-undangan lahir dari kewenangan atribusi dan delegasi, termasuk kewenangan pembentukan peraturan daerah. atribusi kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pemberian kewenangan oleh Undang-Undang Dasar (*grondwet*) atau undang-undang (*wet*) kepada lembaga negara/pemerintah untuk membentuk peraturan perundang-undangan. kewenangan tersebut melekat terus menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap waktu diperlukan, sesuai dengan batas-batas yang diberikan. Delegasi kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan (*delegatie van wetgevende bevoegdheid*) ialah pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah baik secara tegas maupun tidak.

Kewenangan Daerah terhadap pengaturan fasilitasi pengembangan pondok pesantren didasarkan atas kewenangan atribusi dari Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren. Wewenang ini dilaksanakan dalam bentuk fasilitasi pengembangan pondok pesantren. Kajian ini menguraikan dasar kewenangan dan kewenangan apa saja yang dapat dilakukan oleh daerah dalam pengaturan fasilitasi pengembangan pondok pesantren. Semoga Kajian ini dapat dijadikan dasar pembentukan peraturan daerah oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Paser Kalimantan Timur.

Malang, 24 Juni 2025

**Tim Peneliti**

## DAFTAR ISI

<b>KATA PENGANTAR</b> .....	i
<b>DAFTAR ISI</b> .....	ii
<b>BAB I</b>	
<b>PENDAHULUAN</b> .....	1
1. Latar Belakang.....	1
2. Tujuan.....	3
3. Metode Penelitian.....	3
<b>BAB II</b>	
<b>KAJIAN TEORI DAN KONSEPTUAL</b> .....	5
1. Teori Kewenangan .....	5
2. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan .....	6
3. Desentralisasi dan Otonomi Daerah.....	9
<b>BAB III</b>	
<b>PEMBAHASAN</b> .....	14
1. Dasar Kewenangan Daerah terhadap Pengaturan Fasilitas Pengembangan Pondok Pesantren .....	14
2. Kewenangan Daerah terhadap Pengaturan Fasilitas Pengembangan Pondok Pesantren .....	21
<b>BAB IV</b>	
<b>PENUTUP</b> .....	24
1. Kesimpulan.....	24
2. Saran/Rekomendasi .....	24
<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	25

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1. Latar Belakang

Kemunculan pesantren di Indonesia terjadi jauh sebelum Indonesia diproklamasikan sebagai sebuah Negara. Secara historis, pesantren telah mendokumentasikan berbagai sejarah bangsa Indonesia, baik sejarah sosial budaya masyarakat Islam, ekonomi maupun politik bangsa Indonesia. Sejak awal penyebaran Islam, pesantren menjadi saksi utama bagi penyebaran Islam di Indonesia. Pesantren mampu membawa perubahan besar terhadap persepsi khalayak nusantara tentang arti penting agama dan pendidikan.<sup>1</sup> Sejak awal pertumbuhannya, fungsi utama pesantren adalah menyiapkan santri mendalami dan menguasai ilmu agama islam atau lebih dikenal *tafaqquh fil al-din*, yang diharapkan dapat mencetak kader-kader ulama dan turut mencerdaskan masyarakat indonesia dan melakukan dakwah menyebarkan agama islam serta benteng pertahanan umat dalam bidang akhlak.<sup>2</sup>

Pesantren sebagai lembaga pendidikan yang memiliki akar kuat (*indigenous*) pada masyarakat muslim Indonesia, dalam perjalanannya mampu menjaga dan mempertahankan keberlangsungan dirinya (*survival system*) serta memiliki model pendidikan multi aspek. Santri tidak hanya dididik menjadi seseorang yang mengerti ilmu agama, tetapi juga mendapat tempaan kepemimpinan yang alami, kemandirian, kesederhanaan, ketekunan, kebersamaan, kesetaraan, dan sikap positif lainnya. Modal inilah yang diharapkan melahirkan masyarakat yang berkualitas dan mandiri sebagai bentuk partisipasi pesantren dalam menyukseskan tujuan pembangunan nasional sekaligus berperan aktif dalam mencerdaskan bangsa sesuai yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar 1945.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Mujib, et. al., *Intelektualisme Pesantren: Potret Tokoh dan Cakrawala Pemikiran di Era Perkembangan Pesantren* (Cet. III; Jakarta: Diva Pustaka, 2006), hlm.1

<sup>2</sup> Tim Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam, *Profil Pondok Pesantren Mu'adalah* (Cet. I; Jakarta: Direktorat Pendidikan Keagamaan dan Pondok Pesantren Departemen Agama, 2004), hlm. 3.

<sup>3</sup> Amin Haedari, et al., *Masa Depan Pesantren dalam Tantangan Modernitas dan Tantangan Komplexitas Global* (Cet. I; Jakarta: IRD Press, 2004), hlm. 3

Sumbangsih Pesantren dalam mewujudkan tujuan negara yakni mencerdaskan kehidupan bangsa jelas nyata adanya.<sup>4</sup> Banyak tokoh-tokoh bangsa lahir dari Pendidikan pesantren. Berkebalikan dengan peran nyata tersebut, pesantren justru tidak banyak disentuh oleh kebijakan negara. Hal inilah yang menjadi dasar dari dibentuknya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren (Baca: Undang-Undang Pesantren).

Lahirnya Undang-Undang Pesantren berangkat dari sejumlah catatan, yaitu: *Pertama*, adanya disparitas pengalokasian antara anggaran pendidikan formal dan pendidikan pesantren. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional mengatur mengenai pengalokasian anggaran pendidikan paling sedikit 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Dalam praktiknya anggaran tersebut lebih besar dialokasikan untuk pendidikan formal. *Kedua*, secara hukum kedudukan pendidikan pesantren masih lemah, payung hukum pendidikan pesantren diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan. Peraturan ini belum mengatur secara komprehensif pengelolaan pesantren dan wewenang pemerintah pusat maupun daerah terhadap pendidikan pesantren.<sup>5</sup>

Undang-Undang Pesantren secara garis besar mengatur mengenai penyelenggaraan fungsi pendidikan, fungsi dakwah, dan fungsi pemberdayaan masyarakat. Melalui Undang-Undang tentang Pesantren, penyelenggaraan Pendidikan Pesantren diakui sebagai bagian dari penyelenggaraan pendidikan nasional. Undang-Undang tentang Pesantren memberikan landasan hukum bagi rekognisi terhadap peran Pesantren dalam membentuk, mendirikan, membangun, dan menjaga Negara Kesatuan Republik Indonesia, tradisi, nilai dan norma, varian dan aktivitas, profesionalisme pendidik dan tenaga kependidikan, serta proses dan metodologi penjaminan mutu. Undang-Undang tentang Pesantren juga menjadi landasan hukum afirmasi atas jaminan kesetaraan tingkat mutu lulusan, kemudahan akses bagi lulusan, dan independensi

---

<sup>4</sup> Alenia ke-IV Pembukaan Undang-Undang Dasar "...untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan..."

<sup>5</sup> Badan Legislasi, 2018, *Naskah Akademik RUU tentang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan*, <https://berkas.dpr.go.id/akd/dokumen/RJ1-20181119-120623-3228.pdf>, diakses pada tanggal 8 Mei 2025

penyelenggaraan Pesantren, serta landasan hukum bagi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah untuk memberikan fasilitasi dalam pengembangan Pesantren.<sup>6</sup>

Adanya landasan hukum bagi pemerintah daerah untuk memberikan fasilitasi dalam pengembangan pesantren merupakan wujud dari otonomi daerah. Pemerintah Daerah diberikan hak dan wewenang untuk mengatur lebih lanjut mengenai fasilitasi dalam pengembangan pesantren. Pengaturan tersebut dilaksanakan dengan membentuk peraturan daerah. Berdasarkan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan diatur bahwa:

Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi.

Berangkat dari hal tersebut, kajian ini hendak menemukan dasar kewenangan daerah terhadap pengaturan fasilitasi pengembangan pondok pesantren sekaligus menganalisis sejauh mana kewenangan tersebut dijalankan.

## **2. Tujuan**

- 1) Menemukan Dasar Kewenangan Daerah terhadap Pengaturan Fasilitasi Pengembangan Pondok Pesantren
- 2) Menganalisis sejauh mana kewenangan daerah terhadap pengaturan Fasilitasi Pengembangan Pondok Pesantren

## **3. Metode Penelitian**

Penelitian ini menggunakan penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian dengan melakukan Langkah Langkah pengkajian sebagai berikut:<sup>7</sup>

- a. Mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminasi hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak ditetapkan
- b. Pengumpulan bahan-bahan hukum dan sekiranya dipandang relevan juga bahan-bahan non hukum.

---

<sup>6</sup> Penjelasan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 191, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6406)

<sup>7</sup> Peter Mahmud Marzuki. 2005. *Penelitian Hukum (edisi revisi)*. PT. Prenada Media Group. Jakarta. Hlm. 2013.

- c. Melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan
- d. Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum
- e. Memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun dalam kesimpulan.

Penelitian ini berupaya mencermati norma-norma yang didalamnya yang terkait dengan kewenangan daerah dalam pengaturan fasilitasi pengembangan pesantren. Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Bahan hukum terdiri dari bahan hukum primer dan sekunder.

1. Bahan Hukum Primer

- a) Undang-Undang Dasar 1945;
- b) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5234);
- c) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587);
- d) Undang-Undang Nomor Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren ((Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 191, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6406);
- e) Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2021 tentang Pendanaan Penyelenggaraan Pesantren (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 206);
- f) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036)

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan Hukum sekunder terdiri dari buku-buku hukum, Jurnal-jurnal hukum dan disertasi.

## BAB II

### KAJIAN TEORI DAN KONSEPTUAL

#### 1. Teori Kewenangan

Secara bahasa kewenangan atau wewenang yang berasal dari kata “wewenang” mengandung arti hak dan kekuasaan untuk bertindak; kekuasaan membuat keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggungjawab kepada orang lain.<sup>8</sup> Dalam bahasa Inggris, wewenang ini disebut dengan *authority* yang antara lain berarti *the power or right to enforce obedience* (kekuasaan atau hak untuk menegakkan kepatuhan). *The power to enforce laws, exact obedience, command, determine, or judge* (kekuasaan untuk menegakkan hukum, kepatuhan, perintah, ketentuan, atau putusan hakim). *One that is invested with this power, especially a government or body of the government official*; sesuatu yang diberi kekuasaan terutama pemerintah atau badan pemerintah.<sup>9</sup>

Dalam bahasa Belanda, istilah wewenang sering menggunakan kata *bevoegdheid*, meskipun istilah *bekwaamheid* pun ada yang menerjemahkan dengan kewenangan atau kompetensi.<sup>10</sup> Penggunaan istilah *bevoegdheid* dalam hukum publik telah sedemikian jelas sebagaimana terlihat pada ungkapan “*het begrip bevoegdheid is dan ook een kernbegrip in het staats-en administratief recht*” (kewenangan merupakan konsep inti dalam hukum tata Negara dan hukum administrasi) atau dalam asas legalitas: *het legaliteitsbeginsel dat de bevoegdheid die bestuursorgaan uitoefenen direct og indirect op een wettelijke grondslag moeten rusten* (asas legalitas berarti bahwa kewenangan yang dilaksanakan oleh organ pemerintah itu secara langsung atau tidak langsung harus didasarkan pada dasar peraturan perundang-undangan). *De overheid kan alleen optreden op basis van toegekende en afgebakende bevoegdheden* (pemerintah hanya dapat melakukan tindakan atas dasar kewenangan yang diakui dan dibatasi undang-undang).<sup>11</sup> Adapun cara kewenangan itu diberikan dan dijalankan oleh organ pemerintah, dikenal ada tiga macam yaitu atribusi, delegasi dan mandat.<sup>12</sup>

---

<sup>8</sup> Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994. hlm. 38

<sup>9</sup> Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: BaliPustaka, 1994, hlm. 1128

<sup>10</sup> Susi Moeimam dan Hein Stenhauer, *Kamus Belanda-Indonesia*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2005, hlm.

<sup>11</sup> Ridwan, *Diskresi dan Tanggungjawab Pemerintah*, Yogyakarta: FH UII Press, 2014, hlm. 111

<sup>12</sup> HR Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, hlm.105

a. Atribusi

Kekuasaan pemerintah atau wewenang pemerintah yang langsung diberikan oleh undang-undang. Menurut H.D van Wijk atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintah. Kemudian Indroharto menyatakan bahwa, atribusi merupakan pemberian wewenang pemerintah yang baru oleh suatu ketentuan di dalam suatu peraturan perundang-undangan baik yang diadakan oleh original legislator ataupun oleh delegated legislator.

b. Delegasi

Menurut pendapat H.D Van Wijk bahwa delegasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan dari suatu badan atau pejabat pemerintah kepada badan atau pejabat pemerintahan lain. Setelah wewenang diserahkan, pemberi wewenang tidak mempunyai wewenang lagi. Lebih lanjut F.A.M Stroink dan J.G. Steenbeek menjelaskan bahwa delegasi hanya dapat dilakukan apabila badan yang melimpahkan wewenang sudah mempunyai wewenang melalui atribusi. Delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang sudah ada oleh organ yang telah mempunyai wewenang secara atributif kepada organ lain. Indroharto juga mengemukakan pengertian delegasi sebagai pelimpahan suatu wewenang yang sudah ada oleh badan atau pejabat pemerintah yang memperoleh wewenang pemerintah secara atribusi (kepala badan dan pejabat pemerintahan yang lain).

c. Mandat

Mandat sesungguhnya tidak terjadi perubahan kewenangan yang telah ada dalam suatu institusi pemerintahan.

Teori kewenangan menjadi dasar untuk mendalami lebih jauh mengenai kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah dalam Pengaturan Fasilitas Pengembangan Pondok Pesantren. Hal ini menjadi pijakan penting dalam melihat dasar wewenang yang ada dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang yang mengatur wewenang pemerintah daerah dalam Pengaturan Fasilitas Pengembangan Pondok Pesantren.

## 2. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Kajian mengenai kewenangan Daerah terhadap Pengaturan Fasilitas Pengembangan Pondok Pesantren, tidak terlepas dari teori pembentukan peraturan

perundang-undangan sebagai pisau analisis. Dasar pengaturan berdasarkan teori peraturan perundang-undangan terdapat dalam norma-norma hukum dasar (*verfassungsnorm*) itu harus dijabarkan lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan (*gesetzgebung norm*) yang norma-norma hukumnya bersifat umum dan mengikat seluruh warga negara.<sup>13</sup> Pada dasarnya sejumlah norma hukum membentuk sebuah kesatuan, sebuah sistem dan keabsahan norma tersebut bisa dirunut kembali sampai ke sebuah norma tunggal yang menjadi dasar keabsahan terakhir.<sup>14</sup> Pembentukan peraturan perundang-undangan pada hakikatnya merupakan pembentukan norma hukum yang bersifat umum dan berlaku keluar, pada hakekatnya baik keputusan, peraturan, peraturan daerah adalah merupakan keputusan dalam arti luas, yang ditetapkan oleh penguasa yang berwenang untuk menerapkannya, sebab ketiganya merupakan perwujudan kehendak dari penguasa.<sup>15</sup>

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dikenal teori jenjang hukum (*stufentheorie*) yang dikemukakan oleh Hans Kelsen. Hans Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum bentuknya berjenjang dan berlapis, memiliki hierarki (tata susunan), sehingga konsekuensinya norma yang lebih tinggi berlaku, harus bersumber dan berdasarkan pada norma yang lebih tinggi lagi sampai pada suatu norma tertinggi yang itu Grundnorm atau norma dasar. Hakikat dari norma dasar ini merupakan norma tertinggi dalam suatu sistem norma, norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi.<sup>16</sup>

Roscoe Pound menyatakan agar dilakukan studi sosiologis pada saat pembentukan peraturan perundang-undangan. terdapat tiga parameter dalam pembentukan peraturan perundang-undangan agar dapat berlaku secara baik, yaitu: mempunyai keberlakuan yuridis, sosiologis, dan filosofis.<sup>17</sup>

- a. Keberlakuan secara yuridis mempunyai arti bahwa harus ada kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan. adanya keselarasan bentuk atau jenis

---

<sup>13</sup> Maria Farida Indrati, Ilmu Perundang-Undangan Dasar-dasar pembentukannya (Yogyakarta, penerbit kanisius, 1998), hlm. 46

<sup>14</sup> Hans Kelsen, Introduction to the problem of legal theory (oxford, Clarendon Press, 1996)

<sup>15</sup> Djoko Prakoso, *Proses pembuatan Peraturan Daerah dan Beberapa Usaha Penyempurnaannya*, Ghalian Indonesia: Jakarta Timur, Hlm. 42

<sup>16</sup> Maria Farida, Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan, (Yogyakarta, Kanisius, 2010), hlm.41

<sup>17</sup> Sirajuddin, dkk, *Pelembagaan Metode Partisipatif dalam pembentukan peraturan perundang-undangan*, (Malang: Setara Press, 2015), hlm. 22

peraturan perundang-undangan, dan harus selaras dengan peraturan yang ada di atasnya.

- b. Keberlakuan sosiologis yang mempunyai arti bahwa jika masyarakat mematuhi hukum di mana hukum itu diberlakukan. keberlakuan sosiologis dapat dilihat melalui perilaku dengan mengacu pada kaidah hukum.
- c. Keberlakuan filosofis memiliki makna dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tidak dapat dilepaskan dari cita hukum masyarakatnya karena hukum diharapkan dapat menjamin adanya keadilan, kemanfaatan, dan ketertiban maupun kesejahteraan.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan peraturan perundang-undangan, dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. asas kejelasan tujuan, bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
- b. asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.
- c. asas kesesuaian antara jenis, hirarki, dan materi muatan, bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.
- d. asas dapat dilaksanakan, bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
- e. asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- f. asas kejelasan rumusan, bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah

dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

- g. asas keterbukaan, bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

### 3. Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Secara etimologis istilah desentralisasi berasal dari Bahasa latin, yaitu *'de'* yang berarti lepas dan *'centrum'* yang berarti pusat. Desentralisasi adalah melepaskan dari pusat. Dalam perspektif Administrasi Rondinelli dan Cheema mendefinisikan desentralisasi sebagai:<sup>18</sup>

*“the transfer of planning, decision-making, or administrative authority from central government to its field organizations, local administrative units, semi autonomous and parastatal organizations, local government, or non-government organization”* (terjemahan bebas: perpindahan perencanaan, pengambilan Keputusan, atau kewenangan administratif dari pemerintah pusat ke organisasi bidangnya, unit administratif dari pemerintah pusat ke organisasi bidangnya, unit administrative daerah, semi otonom dan organisasi parastatal, pemerintah daerah, atau organisasi-organisasi non pemerintah)

Lebih jauh Rondinelli dan Cheema membagi empat tipe desentralisasi, yaitu: Pertama, dekonsentrasi (*deconcentration*) diartikan distribusi wewenang administrasi di dalam struktur pemerintahan; Kedua, delegasi (*delegation*) adalah pendelegasian otoritas manajemen dan pengambilan keputusan atas fungsi-fungsi tertentu yang sangat spesifik kepada organisasi-organisasi yang secara langsung tidak di bawah kontrol pemerintah; Ketiga, Devolusi (*devolution*) adalah penyerahan fungsi dan otoritas dari pemerintah pusat kepada daerah otonom; Keempat, swastanisasi (*privatization*) adalah penyerahan beberapa otoritas dalam perencanaan dan tanggung jawab administrasi tertentu kepada organisasi swasta.

Desentralisasi merujuk pada transfer kekuasaan, tanggung jawab, dan otonomi kepada pemerintah daerah untuk mengelola sumber daya dan kebijakan publik secara mandiri. Konsep desentralisasi didasarkan pada asumsi bahwa pemerintahan yang lebih dekat dengan masyarakat dapat lebih responsif terhadap kebutuhan lokal dan dapat

---

<sup>18</sup> G. Shabbir Chemma dan Dennis A. Rondinelli, (ed), *Decentralization and Development, Policy Implementation in Developing Countries*, Sage Publications, Beverly Hills, London/New Delhi, 1992, hlm 18

menciptakan peluang yang lebih baik untuk pembangunan berkelanjutan.<sup>19</sup> Desentralisasi melibatkan delegasi wewenang dan tanggung jawab dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah atau lembaga-lembaga lokal. Dalam sistem desentralisasi pemerintah daerah memiliki wewenang dalam mengatur kebijakan dan pengelolaan sumberdaya tingkat lokal, termasuk kebijakan ekonomi, sosial, Pendidikan, dan infrastruktur.<sup>20</sup>

Desentralisasi dapat dikelompokkan ke dalam 2 (dua) macam, yaitu:<sup>21</sup>

- a. Dekonsentrasi, yaitu pelimpahan kekuasaan dari alat pelengkap negara Tingkat lebih atas kepada bawahannya guna melancarkan pekerjaan di dalam melaksanakan tugas pemerintahan, misalnya pelimpahan kekuasaan dan wewenang menteri kepada gubernur.
- b. Desentralisasi ketatanegaraan atau disebut juga desentralisasi politik yaitu pelimpahan kekuasaan perundangan dan pemerintahan kepada daerah-daerah otonom di dalam lingkungannya. Di dalam desentralisasi politik ini, rakyat dengan mempergunakan saluran-saluran tertentu (perwakilan) ikut serta di dalam pemerintahan, dengan batas wilayah daerah masing-masing.

Desentralisasi ketatanegaraan dapat dibagi lagi menjadi 2 (dua) macam, yaitu:

- 1) Desentralisasi teritorial, yaitu pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah masing-masing.
- 2) Desentralisasi fungsional, yaitu pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus sesuatu atau kepentingan tertentu. di dalam desentralisasi semacam ini dikehendaki agar kepentingan tertentu tadi diselenggarakan oleh golongan yang bersangkutan sendiri.

Negara Kesatuan dengan sistem desentralisasi merupakan pemberian kewenangan kepada daerah-daerah untuk mengatur dan menjalankan rumah tangganya sendiri yang kemudian melahirkan atau dibentuknya daerah-daerah otonom, yaitu suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang memiliki hak, berwenang dan berkewajiban mengatur serta menjalankan rumah tangganya sendiri.<sup>22</sup> Adapun hubungan antara asas desentralisasi dengan sistem otonomi daerah sebagai

---

<sup>19</sup> Alfarid Fadhil Rachmad et al, *Pengaruh Kebijakan Desentralisasi terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat daerah*, Jurnal Serambi Hukum, Vol 16, Nomor 2 Tahun 2023, hlm. 75-76

<sup>20</sup> Haris Suriadi et al, *Desentralisasi dan Upaya Peningkatan Otonomi Daerah: menuju pembangunan berkelanjutan di Indonesia*, Jurnal Penelitian dan Kajian Ilmiah, Vol. 18, Nomor 1 Tahun 2024, hlm. 29

<sup>21</sup> Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990, hlm. 29

<sup>22</sup> Soehino, *Ilmu Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 2000), hlm. 225.

dikemukakan oleh Benyamin Hossein yang kemudian diikuti oleh pendapat Philip Mawhood dan kemudian disimpulkan oleh Jayadi N.K. dalam Siswanto Sunarno adalah sebagai berikut:

“Secara teoritis desentralisasi seperti yang dikemukakan oleh Benyamin Hossein adalah pembentukan daerah otonom dan/atau penyerahan wewenang tertentu kepadanya oleh pemerintah pusat. Philip Mawhood menyatakan desentralisasi adalah pembagian dari sebagian kekuasaan Pemerintah oleh kelompok-kelompok lain yang masing-masing memiliki otoritas di dalam wilayah tertentu di suatu Negara. Dari definisi kedua pakar di atas, menurut Jayadi N.K bahwa mengandung 4 (empat) pengertian: Pertama, desentralisasi merupakan pembentukan daerah otonom; kedua, Daerah otonom yang dibentuk disertai wewenang tertentu oleh pemerintah pusat; ketiga, desentralisasi juga merupakan pemencaran kekuasaan oleh pemerintah pusat; keempat, kekuasaan yang dipencarkan diberikan kepada kelompok-kelompok masyarakat dalam wilayah tertentu”<sup>23</sup>

Dalam pengertian yang lebih sederhana, secara esensi yang otonom itu adalah masyarakat daerah. Dengan demikian masyarakat mengapresiasi hak-haknya dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Aspirasi tersebut terwujud dengan diselenggarakannya desentralisasi. Sedangkan yang dimaksud daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus. Desentralisasi sebagai salah satu sendiri dalam negara kesatuan dan merupakan ciri dari negara demokrasi, tidak akan ada artinya jika dalam implementasinya tidak dilaksanakan secara sungguh-sungguh.

Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban atau keharusan daerah otonom untuk mengatur dan menjalankan sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>24</sup> Dalam kamus bahasa Indonesia otonom berarti memiliki hak dan kekuasaan untuk mengatur diri sendiri. Pengertian Daerah otonom, adalah daerah yang mengurus dan menjalankan pemerintahan sendiri. Dalam rangka menjalankan pemerintahan yang otonom itulah daerah melaksanakan Pemilu untuk memilih anggota DPRD dan Kepala Daerah. Dalam rangka otonomi daerah, pemerintah menyerahkan sebagian kewenangannya kepada daerah untuk menjadi urusan rumah tangga daerah. Dengan demikian otonomi daerah pada hakekatnya berkeinginan mendekatkan pengambil kebijakan dengan masyarakat, sehingga kebijakan yang diambil Pemerintah Daerah menggambarkan potensi,

---

<sup>23</sup> Sunarno, Siswanto, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), hlm 13.

<sup>24</sup> Baca Ketentuan umum Pasal 1 ayat (6) Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

kebutuhan, dan kondisi daerahnya. Kata kunci penyelenggaraan otonomi daerah adalah peran serta masyarakat.

Otonomi Daerah tidak sekedar adanya penyerahan urusan Pemerintahan dari Pemerintah ke Daerah saja, namun memiliki dimensi-dimensi:

- a. Partisipasi
- b. Aspiratif
- c. Demokratisasi
- d. Hak masyarakat lokal untuk mengatur rumah tangganya sendiri
- e. Sekaligus melaksanakan residual power

Menunjuk dimensi-dimensi esensial penyelenggaraan otonomi Daerah di atas, sejatinya dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah peran serta masyarakat sangatlah menentukan. Masyarakat Daerahlah yang membentuk Pemerintahan Daerah (Pemda) melalui mekanisme Pemilu untuk memilih Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Kepala Daerah secara langsung. Hak rakyat Daerah membentuk Pemerintahannya menunjukkan bahwa sebenarnya rumah tangga daerah itu berada di luar struktur pemerintah pusat.

Otonomi bukan sekedar pengalihan penyelenggaraan Pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektivitas pemerintahan. Otonomi adalah tatanan konstitusional (*staatsrechtelijk*), bukan hanya tatanan administrasi Negara. Otonomi adalah bagian dari tatanan konstitusional dan terkait dengan dasar-dasar negara dan struktur organisasi negara. Sebagian tatanan ketatanegaraan, otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan lembaga negara. Paling tidak ada dua arahan dasar susunan Konstitusi di rumah Indonesia, yaitu demokrasi dan hukum.<sup>25</sup>

Pada waktu pertama kali UUD 1945 disahkan, Pemerintah Daerah yang dimaksudkan adalah Pemerintahan Daerah yang diselenggarakan dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan. Dasar ini tidak lain dari “kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan. Istilah kerakyatan baik dalam pembukaan maupun batang tubuh disebut juga “kedaulatan rakyat”. Terminologi kedaulatan rakyat menunjukkan bahwa rakyat memegang kekuasaan untuk mengatur pemerintahan. Intinya penyelenggaraan otonomi daerah

---

<sup>25</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, cetakan III* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar Offset, 2004), hlm. 25.

yang demokratis adalah adanya peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan/kebijakan di tingkat daerah.

Fungsi kesejahteraan harus diusahakan diletakan pada satuan-satuan Pemerintahan yang lebih dekat pada pusat-pusat kesejahteraan. Otonomi sebagai ujung tombak usaha mewujudkan kesejahteraan tersebut. Mengingat fungsi kesejahteraan akan menghadapi Pemerintahan pada kenyataan konkret yang berbeda-beda antara daerah satu dengan daerah lain serta berkembang mengikuti dinamika kebutuhan masyarakat setempat, maka dalam otonomi harus tersedia ruang gerak yang cukup untuk melakukan kebebasan menjalankan pemerintahan. Untuk memungkinkan penyelenggaraan kebebasan tersebut dan sekaligus mencerminkan otonomi sebagai satuan demokratis, maka otonomi senantiasa memerlukan kemandirian atau keleluasaan, bahkan tidak berlebihan apabila dikatakan hakikat otonomi daerah adalah kemandirian, walaupun bukan suatu bentuk kebebasan sebuah satuan yang merdeka (*zelfstandigheid bukan onafhankelijkheid*).<sup>26</sup>

Otonomi daerah dalam penataan ruang kawasan strategis merupakan hal yang penting, hal ini sejalan dengan hakikat dari otonomi daerah itu sendiri yang berkeinginan mendekatkan pengambil kebijakan dengan masyarakat, sehingga kebijakan yang diambil Pemerintah Daerah menggambarkan potensi, kebutuhan, dan kondisi daerahnya.

---

<sup>26</sup> Ibid, hlm 26.

### BAB III PEMBAHASAN

#### 1. Dasar Kewenangan Daerah terhadap Pengaturan Fasilitas Pengembangan Pondok Pesantren

Pembentukan peraturan perundang-undangan lahir dari kewenangan atribusi dan delegasi, termasuk kewenangan pembentukan peraturan daerah. atribusi kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pemberian kewenangan oleh Undang-Undang Dasar (*grondwet*) atau undang-undang (*wet*) kepada lembaga negara/pemerintah untuk membentuk peraturan perundang-undangan. kewenangan tersebut melekat terus menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap waktu diperlukan, sesuai dengan batas-batas yang diberikan.<sup>27</sup>

Atribusi kewenangan pembentukan peraturan daerah dapat dilihat dari rumusan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar 1945, bahwa *Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan*. Kewenangan lainnya dapat dilihat dari Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) (Baca: Undang-Undang Pemda) bahwa:

- (1) Untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, Daerah membentuk Perda.
- (2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah.
- (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi muatan:
  - a. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
  - b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi,
- (4) selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234) mengatur bahwa Peraturan Daerah terdiri dari Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Peraturan Daerah Provinsi adalah peraturan perundang-undangan

---

<sup>27</sup> Op.Cit, Maria Farida Indrati, hlm. 55

yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur. sedangkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota. Hirarki Peraturan Daerah Provinsi berada di atas Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, artinya kekuatan hukum Peraturan Daerah Provinsi lebih tinggi dibandingkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Selain itu, dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234) mengatur bahwa:

Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi.

Peraturan Daerah merupakan salah satu ciri daerah yang mempunyai hak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonom). urusan rumah tangga daerah berasal dari dua sumber, yakni otonomi dan tugas pembantuan (*Medebewind*). karena itu peraturan daerah akan terdiri dari peraturan di bidang otonomi dan peraturan daerah di tugas pembantuan. sehingga dapat dikatakan bahwa peraturan daerah di bidang otonomi adalah peraturan yang bersumber dari atribusi, sementara peraturan daerah di bidang tugas pembantuan adalah peraturan daerah yang bersumber dari kewenangan delegasi.<sup>28</sup>

Peraturan daerah merupakan salah satu aturan yang mengatur kepentingan masyarakat di daerah terkait dengan kehidupan masyarakat di daerah tersebut, Perda merupakan pengaturan penting sehingga kaidah dasar yang ada dalam kehidupan masyarakat bisa diakomodir secara menyeluruh dalam suatu peraturan daerah untuk mewujudkan cita-cita masyarakat.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Sirajuddin, Et., al. Legislative Drafting: Pelembagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, (Setara Press: 2015, Malang), hlm. 158

<sup>29</sup> Hamidi, J. *Paradigma Baru Pembentukan dan Analisis Peraturan Daerah: Studi atas Perda Pelayanan Publik dan Perda Keterbukaan Informasi Publik. Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, (Volume 18 Nomor 3, Tahun 2011), Hlm. 336-362

Sebagai pelaksanaan otonomi daerah, Undang-Undang Pemda mengatur mengenai pembagian urusan pemerintahan menjadi urusan pemerintah absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintah umum. Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat.<sup>30</sup> Urusan pemerintahan konkuren menjadi kewenangan daerah.<sup>31</sup> Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. urusan pemerintahan wajib terdiri atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.

Usuran pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi:

- a. pendidikan;
- b. kesehatan;
- c. pekerjaan umum dan penataan ruang;
- d. perumahan rakyat dan kawasan pemukiman;
- e. ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
- f. sosial.

Usuran pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi:

- a. tenaga kerja;
- b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- c. pangan;
- d. pertanahan;
- e. lingkungan hidup;
- f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- g. pemberdayaan masyarakat dan desa;
- h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
- i. perhubungan;

---

<sup>30</sup> Pasal 10 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) merinci urusan pemerintah absolut meliputi: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional dan agama. Pemerintah pusat dapat melaksanakan sendiri atau melimpahkan wewenang kepada instansi vertikal yang ada di daerah atau gubernur sebagai wakil pemerintah pusat berdasarkan asas dekonsentrasi.

<sup>31</sup> Pasal 11, Pasal 12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) urusan pemerintahan konkuren terdiri atas urusan pemerintah wajib dan urusan pemerintahan pilihan. urusan pemerintahan wajib terdiri atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.

- j. komunikasi dan informatika;
- k. koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- l. penanaman modal;
- m. kepemudaan dan olahraga;
- n. statistik;
- o. persandian;
- p. kebudayaan;
- q. perpustakaan; dan
- r. kearsipan.

urusan pemerintahan pilihan meliputi:

- a. kelautan dan perikanan;
- b. pariwisata;
- c. pertanian;
- d. kehutanan;
- e. energi dan sumberdaya mineral;
- f. perdagangan;
- g. perindustrian; dan
- h. transmigrasi.

Lampiran Undang-Undang Pemda terkait dengan pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota membagi kewenangan bidang pendidikan urusan daerah provinsi dan urusan daerah kabupaten/kota yakni:

No	Sub Urusan	Daerah Provinsi	Daerah Kabupaten/Kota
1	Manajemen Pendidikan	a. pengelolaan pendidikan menengah b. pengelolaan pendidikan khusus	a. Pengelolaan pendidikan dasar b. pengelolaan pendidikan anak usia dini dan pendidikan non formal
2	Kurikulum	penetapan kurikulum muatan lokal pendidikan menengah dan muatan lokal pendidikan khusus.	Penetapan kurikulum muatan lokal pendidikan dasar, pendidikan anak usia dini, dan pendidikan non formal
3	Pendidik dan Tenaga Kependidikan	pemindahan pendidik dan tenaga kependidikan lintas daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) daerah	Pemindahan pendidik dan tenaga kependidikan dalam daerah kabupaten/kota

		provinsi	
4	Perizinan Pendidikan	a. penetapan izin pendidikan menengah yang diselenggarakan oleh masyarakat b. penerbitan izin pendidikan khusus yang diselenggarakan oleh masyarakat	a. penerbitan izin pendidikan dasar yang diselenggarakan oleh masyarakat b. penerbitan izin pendidikan anak usia dini dan pendidikan non formal yang diselenggarakan oleh masyarakat
5	Bahasa dan Sastra	Pembinaan bahasa dan sastra yang penuturnya lintas daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) daerah provinsi	Pembinaan bahasa dan sastra yang penuturnya dalam daerah kabupaten/kota

Tabel. 1 Pembagian urusan pemerintahan bidang Pendidikan

Urusan pemerintahan bidang pendidikan antara daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota telah dibagi secara rinci, ini artinya masing-masing daerah dapat menjalankan urusannya sebagai hak dan wewenang daerah untuk mengurus sendiri urusan pemerintahannya. Jika melihat tabel di atas, tidak diatur mengenai urusan daerah yang terkait dengan pesantren secara langsung. namun demikian, hal tersebut tidak lantas menjadikan daerah tidak memiliki wewenang dan tanggung jawab sama sekali terhadap keberadaan pesantren.

Undang-Undang Nomor Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 191, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6406) (Baca: Undang-Undang Pesantren) mengatur mengenai penyelenggaraan fungsi pendidikan, fungsi dakwah, dan fungsi pemberdayaan masyarakat. Melalui Undang-Undang ini penyelenggaraan pesantren diakui sebagai bagian dari penyelenggaraan pendidikan nasional. Undang-Undang Pesantren memberikan landasan hukum bagi rekognisi terhadap peran Pesantren dalam membentuk, mendirikan, membangun, dan menjaga Negara Kesatuan Republik Indonesia, tradisi, nilai dan norma, varian dan aktivitas, profesionalisme pendidik, dan tenaga kependidikan, serta proses dan metodologi penjaminan mutu. Undang-Undang tentang Pesantren juga menjadi landasan hukum afirmasi atas jaminan kesetaraan tingkat mutu lulusan, kemudahan akses bagi lulusan, dan independensi penyelenggaraan pesantren,

serta landasan hukum bagi pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk memberikan fasilitasi dalam pengembangan pesantren.<sup>32</sup>

Dalam Undang-Undang Pesantren, Pemerintah Daerah diberikan wewenang secara jelas terkait dengan fasilitasi Pesantren. Hal tersebut diatur dalam Pasal 11 ayat (3), Pasal 12 ayat (2), Pasal 32, Pasal 42, Pasal 46, Pasal 48 ayat (3). secara garis besar wewenang fasilitasi sebagaimana dimaksud pada pasal-pasal tersebut yakni:

- a. Fasilitasi pondok atau asrama Pesantren untuk memenuhi aspek daya tampung, kenyamanan, kebersihan, kesehatan, dan keamanan;
- b. Fasilitasi masjid atau mushola Pesantren untuk memenuhi aspek daya tampung, kenyamanan, kebersihan, kesehatan, dan keamanan;
- c. memberikan dukungan pelaksanaan fungsi dakwah pesantren dalam bentuk kerjasama program, fasilitasi kebijakan, dan pendanaan;
- d. memberikan dukungan dan fasilitasi ke Pesantren dalam melaksanakan fungsi pemberdayaan masyarakat berupa bantuan keuangan, bantuan sarana prasarana, bantuan teknologi, dan/atau pelatihan keterampilan yang disesuaikan dengan kemampuan keuangan pemerintah daerah dan dilaksanakan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan;

Wewenang pemerintah daerah dalam fasilitasi pesantren merupakan atribusi yang diberikan oleh Undang-Undang Pesantren. Wewenang tersebut merupakan pelaksanaan dari otonomi daerah. oleh karena itu maka pemerintah daerah dapat membentuk peraturan daerah yang berkaitan dengan fasilitasi Pesantren.

Delegasi kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan (*delegatie van wetgevende bevoegdheid*) ialah pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah baik secara tegas maupun tidak. Berlainan dengan kewenangan atribusi, pada kewenangan delegasi kewenangan tersebut tidak diberikan, melainkan 'diwakilkan', dan selain itu kewenangan delegasi ini bersifat sementara dalam arti kewenangan ini dapat diselenggarakan sepanjang pelimpahan tersebut masih ada.<sup>33</sup>

Undang-Undang Pesantren memberikan delegasi pembentukan peraturan melalui Peraturan Presiden dan Peraturan Menteri. Delegasi terhadap pembentukan Peraturan

---

<sup>32</sup> Penjelasan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren ((Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 191, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6406)

<sup>33</sup> Ibid, hlm. 56

Presiden dapat dilihat dalam Pasal 48 ayat (5) dan pasal 49 mengenai sumber pendanaan pesantren yang berasal dari hibah luar negeri dan mengenai dana abadi pesantren. Sedangkan delegasi pembentukan peraturan menteri dapat dilihat dalam sejumlah pasal, yaitu:

- a. Pasal 7 mengatur mengenai pendirian pesantren;
- b. Pasal 13, Pasal 24 mengatur mengenai penyelenggaraan pesantren dan Penyelenggaraan Pendidikan Pesantren;
- c. Pasal 18 ayat (3) mengatur mengenai kurikulum pesantren;
- d. Pasal 28 ayat (2) mengatur mengenai tata cara pembentukan majelis masyayikh;
- e. Pasal 30 ayat (3) mengatur mengenai pemetaan mutu, perencanaan target pemenuhan mutu, dan pemberian fasilitasi dan afirmasi dalam pencapaian target pemenuhan mutu.
- f. Pasal 36 mengatur mengenai pendidik dan tenaga kependidikan pendidikan pesantren

Pelaksanaan delegasi pembentukan peraturan presiden oleh Undang-Undang Pesantren selanjutnya dibentuklah Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2021 tentang Pendanaan Penyelenggaraan Pesantren (Lembaran Negara (Baca: Perpres Pesantren). Pasal 9 Perpres Pesantren mengatur:

- (1) Pemerintah Daerah membantu pendanaan penyelenggaraan pesantren melalui anggaran pendapatan dan belanja daerah sesuai dengan kewenangannya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Pendanaan Penyelenggaraan Pesantren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dialokasikan melalui mekanisme hibah untuk membantu pendanaan penyelenggaraan pesantren dalam fungsi pendidikan, fungsi dakwah, dan fungsi pemberdayaan masyarakat.
- (3) Pendanaan penyelenggaraan pesantren sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dimasukkan dalam klasifikasi, kodifikasi, dan nomenklatur perencanaan pembangunan dan keuangan daerah yang diatur oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri.

Pengaturan tersebut memperjelas wewenang daerah dalam membantu pendanaan penyelenggaraan pesantren melalui mekanisme hibah.

Delegasi Pembentukan Peraturan Menteri oleh Undang-Undang Pesantren telah dilaksanakan dengan dibentuknya Peraturan Menteri Agama Nomor 30 Tahun 2020 tentang Pendirian dan Penyelenggaraan Pesantren (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 1432) dan Peraturan Menteri Agama Nomor 31 Tahun 2020

tentang Pendidikan Pesantren (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 1405). Di dalam kedua Peraturan Menteri Agama tersebut tidak mengatur mengenai kewenangan daerah. Ini artinya Daerah tidak memiliki kewenangan terhadap pengaturan yang berkaitan dengan Pendirian dan Penyelenggaraan Pesantren dan Pendidikan Pesantren.

## **2. Kewenangan Daerah terhadap Pengaturan Fasilitas Pengembangan Pondok Pesantren**

Undang-Undang Nomor Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren memberikan wewenang kepada Pemerintah daerah untuk memfasilitasi pengembangan pesantren. Implementasi dari wewenang ini, Daerah dapat membentuk Peraturan Daerah terkait dengan Fasilitas Pengembangan Pondok Pesantren. Wewenang tersebut yaitu:

- a. Fasilitas Pondok atau pesantren untuk memenuhi aspek daya tampung, kenyamanan, kebersihan, kesehatan, dan keamanan.

Hal ini diatur dalam Pasal 11 ayat (3), yakni:

“Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya dapat memfasilitasi pondok atau asrama Pesantren untuk memenuhi aspek daya tampung, kenyamanan, kebersihan, kesehatan, dan keamanan.”

- b. Fasilitas masjid atau mushola Pesantren untuk memenuhi aspek daya tampung, kenyamanan, kebersihan, kesehatan, dan keamanan.

Hal ini diatur dalam Pasal 12 ayat (2), yakni:

“Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya dapat memfasilitasi masjid atau mushola Pesantren untuk memenuhi aspek daya tampung, kenyamanan, kebersihan, kesehatan, dan keamanan”.

- c. Pembiayaan Majelis Masyayikh

Hal ini diatur dalam Pasal 32, yakni:

“Sumber pembiayaan Majelis Masyayikh dapat berasal dari bantuan Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, masyarakat, dan atau sumber lain yang sah dan tidak mengikat”.

- d. Memberikan dukungan pelaksanaan fungsi dakwah pesantren

Hal ini diatur dalam Pasal 42, yakni:

“Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah memberikan dukungan pelaksanaan fungsi dakwah Pesantren dalam bentuk kerja sama program, fasilitasi kebijakan, dan pendanaan”

- e. Fasilitasi pesantren dalam melaksanakan fungsi pemberdayaan masyarakat.

Hal ini diatur dalam Pasal 46 ayat (1) dan (2), yakni:

- (1) Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah memberikan dukungan dan fasilitasi ke Pesantren dalam melaksanakan fungsi pemberdayaan masyarakat.
- (2) Dukungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit berupa: a. bantuan keuangan; b. bantuan sarana dan prasarana; c. bantuan teknologi; dan/atau d. pelatihan keterampilan.
- (3) Dukungan dan fasilitasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan sesuai dengan kemampuan keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pemerintah Daerah membantu pendanaan penyelenggaraan Pesantren melalui anggaran pendapatan dan belanja daerah sesuai dengan kewenangannya dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain itu, Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2021 tentang Pendanaan Penyelenggaraan Pesantren memberikan wewenang kepada pemerintah daerah terhadap bantuan pendanaan pesantren. hal itu didasarkan pada sejumlah pasal, yaitu:

- a. Pasal 4

Pendanaan Penyelenggaraan Pesantren bersumber dari : a. masyarakat, pemerintah pusat, pemerintah daerah, sumber lain yang sah dan tidak mengikat dan dana abadi pesantren

- b. Pasal 9

- (1) Pemerintah Daerah membantu pendanaan penyelenggaraan Pesantren melalui anggaran pendapatan dan belanja daerah sesuai dengan kewenangannya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Pendanaan penyelenggaraan Pesantren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dialokasikan melalui mekanisme hibah untuk membantu pendanaan penyelenggaraan Pesantren dalam fungsi pendidikan, fungsi dakwah, dan fungsi pemberdayaan masyarakat.
- (3) Pendanaan penyelenggaraan Pesantren sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dimasukkan dalam klasifikasi, kodifikasi, dan nomenklatur perencanaan pembangunan dan keuangan daerah yang diatur oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri.

Wewenang-wewenang tersebut dapat diturunkan dalam bentuk yang lebih operasional. Misalnya dalam kaitannya dengan memfasilitasi pondok atau asrama

Pesantren untuk kesehatan, daerah dapat membaginya ke dalam upaya promotif dan preventif. Bentuk tindakan fasilitasi Promotif dan Preventif juga dapat dirinci lagi ke dalam bentuk yang lebih operasional lagi. Selain itu, wewenang lain dapat ditambahkan oleh Daerah sepanjang tidak bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang ada di atasnya.

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **1. Kesimpulan**

- a. Dasar kewenangan daerah terhadap pengaturan fasilitasi pengembangan pondok pesantren bersumber dari kewenangan atribusi yang didasarkan pada Undang-Undang Dasar, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan secara khusus oleh Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren. Atribusi kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pemberian kewenangan oleh Undang-Undang Dasar (*grondwet*) atau undang-undang (*wet*) kepada lembaga negara/pemerintah untuk membentuk peraturan perundang-undangan. Materi muatan Peraturan Daerah berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah serta menampung kondisi khusus daerah.
- b. Kewenangan daerah terhadap pengaturan Fasilitasi Pengembangan Pondok Pesantren terdiri dari: (1) Fasilitasi Pondok atau pesantren untuk memenuhi aspek daya tampung, kenyamanan, kebersihan, kesehatan, dan keamanan; (2) Fasilitasi masjid atau mushola Pesantren untuk memenuhi aspek daya tampung, kenyamanan, kebersihan, kesehatan, dan keamanan; (3) Pembiayaan Majelis Masyayikh; (4) Memberikan dukungan pelaksanaan fungsi dakwah pesantren; (5) Fasilitasi pesantren dalam melaksanakan fungsi pemberdayaan masyarakat. Selain itu, wewenang lain dapat ditambahkan oleh Daerah sepanjang tidak bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang ada di atasnya.

#### **2. Saran/Rekomendasi**

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dapat membentuk Peraturan Daerah tentang Fasilitasi Pengembangan Pondok Pesantren untuk memberikan fasilitasi terhadap pengembangan pesantren yang ada di daerah.

## DAFTAR PUSTAKA

### Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587)

Undang-Undang Nomor Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren ((Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 191, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6406)

### Buku

Amin Haedari, et al., *Masa Depan Pesantren dalam Tantangan Modernitas dan Tantangan Komplexitas Global* (Cet. I; Jakarta: IRD Press, 2004).

Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, cetakan III* Yogyakarta: Pustaka Pelajar Offset, 2004.

Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: BaliPustaka, 1994

Djoko Prakoso, *Proses pembuatan Peraturan Daerah dan Beberapa Usaha Penyempurnaannya*, Ghalian Indonesia: Jakarta Timur. 1985.

G. Shabbir Chemma dan Dennis A. Rondinelli, (ed), *Decentralization and Development, Policy Implementation in Developing Countries*, Sage Publications, Beverly Hills, London/New Delhi, 1992

HR Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, jakarta: Rajawali Pers, 2018.

Hans Kelsen, *Introduction to the problem of legal theory* (oxford, Clarendon Press, 1996)

Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990

Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994.

Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-dasar pembentukannya* (Yogyakarta, penerbit kanisius, 1998)

Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan I: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Ed. Revisi. Yogyakarta: PT Kanisius, 2020.

- Mujib, et. al., *Intelektualisme Pesantren: Potret Tokoh dan Cakrawala Pemikiran di Era Perkembangan Pesantren*, Cet. III; Jakarta: Diva Pustaka, 2006.
- Peter Mahmud Marzuki. 2005. *Penelitian Hukum (edisi revisi)*. PT. Prenada Media Group. Jakarta.
- Ridwan, *Diskresi dan Tanggungjawab Pemerintah*, Yogyakarta: FH UII Press, 2014
- Soehino, *Ilmu Negara*, Yogyakarta: Liberty, 2000.
- Sirajuddin, dkk, *Pelembagaan Metode Partisipatif dalam pembentukan peraturan perundang-undangan*, (Malang: Setara Press, 2015)
- Sunarno, Siswanto, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia* Jakarta: Sinar Grafika, 2009.
- Susi Moeimam dan Hein Stenhauer, *Kamus Belanda-Indonesia*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2005.
- Tim Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam, *Profil Pondok Pesantren Mu'adalah* Cet. I; Jakarta: Direktorat Pendidikan Keagamaan dan Pondok Pesantren Departemen Agama, 2004.

### **Jurnal**

- Alfarid Fadhil Rachmad et al, *Pengaruh Kebijakan Desentralisasi terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat daerah*, Jurnal Serambi Hukum, Vol 16, Nomor 2 Tahun 2023
- Haris Suriadi et al, *Desentralisasi dan Upaya Peningkatan Otonomi Daerah: menuju pembangunan berkelanjutan di Indonesia*, Jurnal Penelitian dan Kajian Ilmiah, Vol. 18, Nomor 1 Tahun 2024
- Hamidi, J. *Paradigma Baru Pembentukan dan Analisis Peraturan Daerah: Studi atas Perda Pelayanan Publik dan Perda Keterbukaan Informasi Publik*. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, (Volume 18 Nomor 3, Tahun 2011).

### **Internet**

- Badan Legislasi, 2018, *Naskah Akademik RUU tentang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan*, <https://berkas.dpr.go.id/akd/dokumen/RJ1-20181119-120623-3228.pdf>, diakses pada tanggal 8 Mei 2025