

---

**DINAMIKA KOMUNIKASI POLITIK DALAM PROSES FORMULASI  
PERATURAN DAERAH TENTANG FASILITASI PENYELENGGARAAN  
PESANTREN KOTA LUBUK LINGGAU**

**Muhammad Agus Kurniawan, Suratman, Jatmiko Yogopriyatno**

Universitas Bengkulu, Bengkulu, Indonesia

*Aguskurniawann222@gmail.com Suratman@unib.ac.id, jyogop@unib.ac.id,*

---

**Abstrak**

**Article History**

*Received : 28-04-2025*

*Revised : 06-05-2025*

*Accepted : 15-05-2025*

**Keywords:**

*Policy Formulation,*

*Problem Stream,*

*Policy Stream,*

*Politic Stream,*

*This research analyzes the dynamics of political communication in the formulation process of Regional Regulation on Facilitating Islamic Boarding School Implementation in Lubuk Linggau City, with research focus on analyzing how this issue can enter the regional policy agenda. Using descriptive qualitative methods through document analysis and in-depth interviews involving members of the Regional People's Representative Council (DPRD), local government officials, and relevant stakeholders. This study adopts Kingdon's Multiple Streams Framework to analyze how the issue of Islamic boarding school implementation successfully entered the regional policy agenda. Research findings reveal that this regulation emerged through convergence of two main streams: the problem stream, which highlights issues of violence against students, limitations of regional government authority, and need for integrated facilitation and supervision; and the politics stream, which involves legislative initiatives from DPRD Chairperson I supported by cross-commission consensus and synergy with the Regional Regulation Formation Body (BP2D). The convergence of these two streams opens a policy window that enables the Islamic boarding school issue to be accommodated in the formal regional government agenda. This research demonstrates that effective political communication, cross-sectoral collaboration, and strategic framing of Islamic boarding schools as socio-educational institutions are key factors in promoting regional regulations formation. The research results provide practical insights for other regions seeking to develop contextual faith-based regulations. For further development, it is suggested that this research be expanded by studying the discussion process and the dynamics of drafting local regulations.*

---

**Pendahuluan**

Kebijakan publik lahir dari proses interaksi yang kompleks antara berbagai aktor kebijakan dengan kepentingan serta tujuan yang berbeda-beda. Dalam proses ini, tidak semua isu publik secara otomatis masuk dalam agenda kebijakan; hanya sebagian isu yang berhasil menarik perhatian pembuat keputusan dan akhirnya menjadi prioritas yang diformulasikan ke dalam bentuk regulasi (Dye 2014). Formulasi kebijakan menandai fase awal dalam siklus kebijakan publik, yaitu saat suatu permasalahan mulai mendapatkan perhatian dan dipertimbangkan secara serius untuk dicarikan solusi kebijakannya (Howlett Ramesh, M., and Perl, A. 2009). Menurut Sidney dalam (Agustino 2016), tahapan ini menjadi penting karena memberikan dasar informasi awal bagi para analis maupun pengambil keputusan mengenai apa yang akan dirancang sebagai solusi atas persoalan publik, serta arah tujuan dan prioritas yang hendak dicapai. Dalam pandangan Hamdi (2014), formulasi kebijakan mencerminkan proses penyusunan berbagai alternatif kebijakan yang dilakukan di lingkungan pemerintahan sebagai bagian dari upaya sistematis untuk menentukan pilihan terbaik.

Berkaitan dengan proses formulasi tersebut, salah satu aspek krusial dalam tahap formulasi adalah penyusunan agenda, yaitu proses awal yang menentukan isu-isu mana yang layak masuk ke dalam agenda kebijakan. Tahap ini berperan sebagai pintu masuk utama bagi berbagai persoalan publik agar bisa diperhatikan oleh para aktor kebijakan. Kingdon (2014) menyebut bahwa agenda kebijakan merupakan sekumpulan isu atau masalah yang dianggap penting dan mendesak oleh para pengambil keputusan. Dalam praktiknya, keputusan apakah suatu isu masuk ke dalam agenda sangat dipengaruhi oleh berbagai faktor seperti tekanan politik, kondisi sosial yang mendesak, pertimbangan ekonomi, serta dinamika hubungan antaraktor dalam sistem kebijakan itu sendiri (Birkland, 2016). Oleh karena itu, proses penyusunan agenda dalam formulasi kebijakan saling terkait erat sebagai fondasi awal dari terbentuknya kebijakan publik yang responsif dan relevan

Dalam konteks Indonesia, dinamika formulasi kebijakan telah mengalami perubahan pasca-reformasi melalui penerapan kebijakan desentralisasi yang memberikan kewenangan lebih luas kepada pemerintah daerah. Kebijakan ini membuka ruang bagi daerah untuk merumuskan kebijakan sesuai dengan kebutuhan dan karakteristik lokal masing-masing. Dalam kerangka ini, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) berperan strategis sebagai lembaga legislatif memiliki fungsi legislasi, pengawasan, dan penganggaran. Sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah 2014, DPRD memiliki wewenang untuk menginisiasi dan membahas Peraturan Daerah (Perda) bersama pemerintah daerah (Rosianti et al. 2024).

Namun demikian, kewenangan yang dimiliki DPRD ini tidak serta-merta menjamin bahwa setiap usulan kebijakan dapat masuk ke dalam agenda kebijakan daerah. Realitas ini dipengaruhi oleh berbagai faktor, seperti kekuatan dukungan politik, partisipasi aktor non-pemerintah, sinkronisasi substansi kebijakan dengan regulasi nasional, kapasitas daerah, serta keterlibatan pemangku kepentingan lokal (Nugroho, 2017). Kompleksitas ini semakin bertambah ketika isu yang diangkat menyentuh ranah kewenangan bersama antara pemerintah pusat dan daerah. Sehingga dalam kondisi seperti ini, diperlukan koordinasi lintas level

pemerintahan secara intensif untuk mencegah tumpang tindih kewenangan dan potensi konflik kepentingan (Tachjan, 2006).

Salah satu contoh dari dinamika kompleksitas tersebut dapat dilihat dalam konteks penyelenggaraan pesantren di Indonesia. Pesantren yang memiliki posisi strategis dalam sistem pendidikan Indonesia, tidak hanya sebagai institusi keagamaan, tetapi juga sebagai agen pembentukan karakter dan moral masyarakat. Keberadaannya yang telah mengakar sejak abad ke-18 mencerminkan kontribusinya yang besar dalam pembangunan sosial dan spiritual masyarakat (Dhofier, 2019). Hingga tahun 2024, terdapat lebih dari 41.220 pesantren dengan total santri mencapai 4,8 juta orang (Nasrul, 2024), termasuk 19 pesantren yang aktif di Kota Lubuk Linggau yang menampung sekitar 3.969 santri (Kemenag Kota Lubuk Linggau, 2024).

Meski memiliki kontribusi besar tersebut, dalam beberapa tahun terakhir muncul fenomena sosial yang sangat mengkhawatirkan terkait penyelenggaraan pesantren, yakni meningkatnya kasus kekerasan terhadap santri yang dilakukan oleh oknum ustadz atau pengasuh pesantren. Kasus-kasus seperti ini banyak terungkap di media nasional, bahkan beberapa di antaranya telah sampai pada proses hukum. Ironisnya, lemahnya pengawasan dan keterbatasan peran pemerintah daerah membuat proses pencegahan dan penanganan kasus menjadi tidak optimal. Pemerintah daerah sering kali mengalami kebuntuan regulatif karena tidak memiliki dasar hukum yang kuat untuk melakukan tindakan korektif terhadap pesantren, mengingat ranah kewenangan pengawasan berada di tingkat pusat.

Selain persoalan kekerasan tersebut, pesantren-pesantren juga masih menghadapi berbagai kendala operasional lainnya, seperti terbatasnya akses terhadap pendanaan oleh pemerintah daerah, minimnya infrastruktur, serta lemahnya koordinasi dengan pemerintah daerah. Ketiadaan regulasi daerah menjadi salah satu faktor penghambat utama, karena tanpa dasar hukum yang jelas, pesantren kesulitan memperoleh alokasi anggaran dari APBD sekaligus lemahnya mekanisme pengawasan yang dapat melindungi santri dari berbagai bentuk kekerasan.

Untuk mengatasi berbagai permasalahan tersebut, sejumlah pemerintah daerah mulai menyusun dan menerbitkan Perda yang secara khusus mengatur fasilitasi penyelenggaraan pesantren. Hingga saat ini, tercatat setidaknya 50 kabupaten/kota dan 6 provinsi telah memiliki Perda tentang Pesantren (Astungkoro, 2023), dan beberapa daerah lainnya, termasuk Kota Lubuk Linggau, yang tengah menyusul langkah serupa. Fenomena meningkatnya inisiatif daerah dalam merumuskan kebijakan pesantren ini mencerminkan upaya untuk mengatasi kebuntuan regulatif yang selama ini menghambat optimalisasi peran pesantren sekaligus memperkuat mekanisme perlindungan terhadap santri.

Inisiatif daerah untuk mengatur pesantren ini sesungguhnya memiliki dasar yuridis yang cukup kuat. Meskipun secara yuridis pengelolaan pesantren berada di bawah kewenangan pemerintah pusat melalui Kementerian Agama, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren, namun ruang bagi pemerintah daerah untuk terlibat dalam pendanaan penyelenggaraan pesantren sebenarnya telah dibuka melalui Pasal 9 Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2021. Regulasi ini menegaskan bahwa pemerintah daerah dapat mengalokasikan dana melalui APBD untuk mendukung pelaksanaan fungsi



kebijakan dalam MSF, penelitian ini hanya berfokus pada *Problem Stream* dan *Politics Stream* dengan pertimbangan bahwa kedua alir ini lebih relevan dalam mengidentifikasi isu-isu yang muncul dalam proses formulasi kebijakan.

### **Metode Penelitian**

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan deskriptif. Menurut Creswell and Poth (2016), penelitian kualitatif memungkinkan peneliti untuk memahami fenomena sosial secara mendalam dengan menelusuri pengalaman dan perspektif partisipan. Pendekatan ini dipilih karena dapat menggambarkan secara detail bagaimana dinamika komunikasi politik berlangsung dalam proses formulasi Peraturan daerah tentang fasilitasi penyelenggaraan pesantren di Kota Lubuklinggau.

Sumber data yang dimaksud dalam penelitian adalah data primer dan sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara dengan aktor-aktor kebijakan yang terlibat dalam proses munculnya isu pembentukan kebijakan di lingkungan DPRD Kota Lubuklinggau. Data sekunder diperoleh dari dokumen kebijakan, laporan akademik, serta publikasi media yang berkaitan dengan isu regulasi pesantren (Bowen, 2009).

Penelitian ini diawali dengan studi pendahuluan untuk mengeksplorasi kebijakan terkait dan mengidentifikasi aktor-aktor yang berperan dalam formulasi Perda Pesantren. Setelah itu, dilakukan pengumpulan data melalui wawancara mendalam dan analisis dokumen guna memperoleh pemahaman mengenai dinamika komunikasi politik dalam proses perumusan Perda. Data yang terkumpul kemudian dianalisis menggunakan metode analisis tematik untuk mengidentifikasi pola interaksi antaraktor serta faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan. Hasil analisis ini selanjutnya dirangkum dalam laporan penelitian yang berisi kesimpulan berdasarkan temuan yang diperoleh.

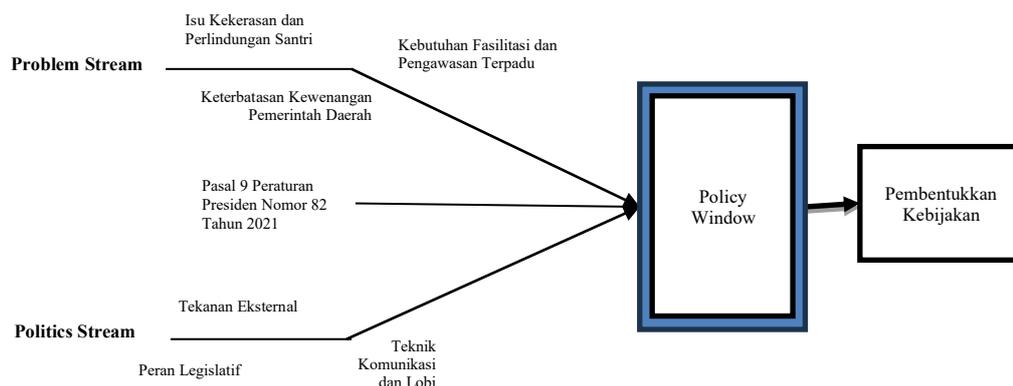
Penelitian ini menggunakan metode kombinasi dari dua teknik pengumpulan data untuk meningkatkan keakuratan dan validitas temuan. Teknik yang digunakan meliputi wawancara, dokumentasi dan menganalisis rancangan Perda, risalah rapat DPRD, pemberitaan media, serta dokumen kebijakan lainnya yang relevan (Bowen, 2009). Analisis data dalam penelitian ini menggunakan pendekatan analisis tematik sebagaimana dikemukakan oleh Braun and Clarke (2006). Analisis tematik dilakukan melalui tahapan berikut:

1. Transkripsi dan pembacaan data secara mendalam: mentranskripsi hasil wawancara dan menyusun catatan observasi serta dokumentasi.
2. Pemberian kode (*coding*) pada data: memberikan label pada pernyataan-pernyataan informan, catatan observasi, dan dokumen yang dianalisis.
3. Identifikasi tema utama: mengelompokkan kode-kode yang telah dibuat ke dalam tema-tema utama terkait komunikasi politik dalam formulasi Perda Pesantren.
4. Peninjauan kembali tema yang telah terbentuk: menyesuaikan kembali tema dengan data yang telah dikumpulkan.
5. Definisi dan penamaan tema: memberikan definisi dan batasan yang jelas untuk setiap tema yang telah ditetapkan.
6. Interpretasi dan penyusunan laporan hasil analisis: menyusun hasil penelitian berdasarkan temuan yang diperoleh dan menghubungkannya dengan teori yang relevan.

## Pembahasan

Formulasi kebijakan publik merupakan proses yang sarat dengan kompleksitas, di mana berbagai aktor, kepentingan, serta mekanisme komunikasi politik saling berinteraksi dalam ruang diskursus kebijakan. Dalam konteks penyusunan Peraturan Daerah tentang Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren di Kota Lubuk Linggau, dinamika tersebut terlihat jelas melalui proses komunikasi politik yang menghubungkan aspirasi masyarakat dengan agenda kebijakan formal pemerintah daerah.

Oleh karena itu, untuk memahami lebih jauh bagaimana dinamika tersebut berujung pada lahirnya kebijakan daerah, diperlukan analisis terhadap proses bagaimana isu penyelenggaraan pesantren dapat berhasil masuk ke dalam agenda kebijakan daerah. Proses ini tidak semata-mata ditentukan oleh urgensi persoalan yang dihadapi pesantren, tetapi juga oleh kapasitas aktor-aktor tertentu untuk mendorong isu tersebut hingga memperoleh perhatian dalam ruang kebijakan pemerintah. Dengan menggunakan pendekatan *Multiple Streams Framework* (MSF) yang dikembangkan oleh John W. Kingdon (2014), penelitian ini menelusuri keterkaitan antara *problem stream* dan *politics stream* dalam menciptakan momentum kebijakan (*policy window*) yang memungkinkan lahirnya regulasi daerah tentang pesantren, disajikan dalam diagram berikut:



Gambar 2.

Kerangka *Multiple Streams Theory* Peraturan Daerah tentang Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren Kota Lubuk Linggau. Sumber: hasil analisis penelitian, 2025

Dalam kerangka *problem stream*, beragam persoalan yang dihadapi pesantren menjadi pemicu utama munculnya kebutuhan akan regulasi. Pesantren masih menghadapi tantangan serius seperti keterbatasan akses terhadap sumber daya pendanaan, lemahnya koordinasi dengan pemerintah daerah, hingga adanya berbagai kasus kekerasan, perundungan, dan pelecehan yang mencuat di ruang publik. Kompleksitas permasalahan ini diperparah oleh keterbatasan intervensi dari pemerintah daerah, karena secara struktural, kewenangan pengelolaan pesantren berada di bawah Kementerian Agama sebagai representasi pemerintah pusat. Situasi ini mendorong munculnya desakan untuk membentuk kerangka hukum daerah yang dapat memperkuat fungsi pengawasan dan fasilitasi pemerintah lokal terhadap penyelenggaraan pesantren.

Sementara itu, dari sisi *politics stream*, inisiatif untuk mendorong penyusunan peraturan daerah berasal dari Ketua I DPRD Kota Lubuk Linggau.

Aspirasi masyarakat yang disampaikan dalam forum *Reses I Anggota DPRD Tahun 2025* menjadi pemicu awal munculnya gagasan tersebut. Melalui audiensi publik, masyarakat menyuarakan kebutuhan mendesak akan regulasi pesantren di tingkat lokal. Respon cepat dari legislatif ini menunjukkan adanya sensitivitas politik terhadap aspirasi masyarakat, yang kemudian diartikulasikan dalam bentuk dukungan terhadap pembentukan kebijakan.

Proses formulasi kebijakan kemudian bergerak melalui tahapan-tahapan penting yang mencerminkan dinamika komunikasi politik yang intensif. Komisi IV DPRD Kota Lubuk Linggau memulai koordinasi internal lintas komisi, dilanjutkan dengan konsultasi teknis bersama Badan Pembentukan Peraturan Daerah (BP2D). Isu penyelenggaraan pesantren selanjutnya berhasil dimasukkan ke dalam Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda) Tahun 2025, yang disetujui secara resmi dalam forum Rapat Paripurna DPRD. Persetujuan ini menandai terbitnya legitimasi formal bagi inisiatif regulasi yang sebelumnya didorong melalui upaya interpretatif terhadap kerangka hukum nasional, khususnya merujuk pada Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren dan Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2021 tentang Pendanaan Penyelenggaraan Pesantren.

Dalam kerangka teoritis *Multiple Streams Framework*, konvergensi antara *problem stream* dan *politics stream* inilah yang membuka *policy window*—suatu jendela peluang yang memungkinkan terjadinya pembentukan kebijakan. Meskipun penelitian ini tidak secara eksplisit menelaah *policy stream*, dinamika yang terjadi menunjukkan bahwa dua arus utama—masalah dan politik—sudah cukup untuk membentuk fondasi kuat bagi formulasi kebijakan. Dalam konteks ini, peran aktor politik lokal, terutama DPRD, sangat dominan dalam mengangkat isu lokal menjadi bagian dari agenda formal, sekaligus mencerminkan bagaimana struktur kekuasaan dan kepentingan politik di daerah bekerja dalam merespons tekanan masyarakat.

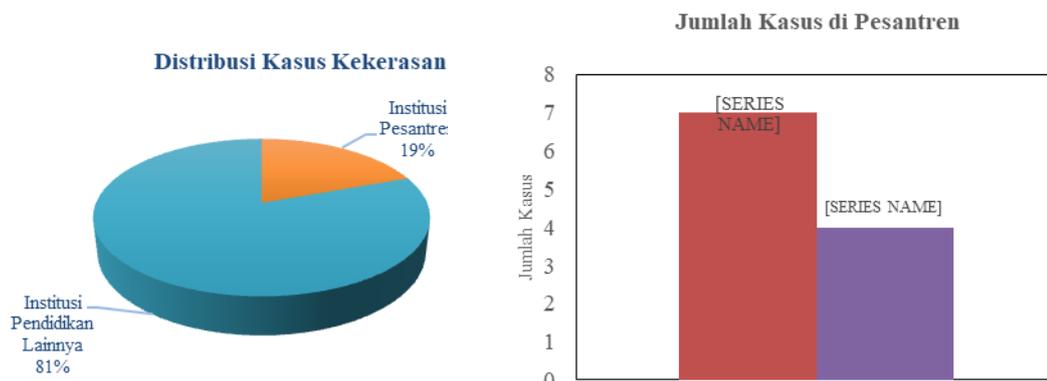
### *Problem Stream*

Dalam kerangka *Multiple Streams Framework* (MSF), *problem stream* merupakan tahap awal yang menentukan apakah suatu isu dapat dimasukkan ke dalam agenda kebijakan. Tahap ini berfokus pada bagaimana suatu permasalahan diartikulasikan dan dikenali sebagai isu yang memerlukan perhatian dan respons kebijakan. Dalam konteks penyelenggaraan pesantren di Kota Lubuk Linggau, permasalahan yang ada tidak hanya bersifat administratif dan finansial, tetapi juga menyentuh aspek perlindungan dan kesejahteraan santri yang menjadi perhatian masyarakat dan pemerintah daerah. Kemudian dari sini *problem stream* terbentuk melalui serangkaian artikulasi masalah yang jelas, terstruktur, dan terfokus. Adapun komponen utama yang membentuk alur *problem stream* meliputi *focusing events* (peristiwa menonjol yang menarik perhatian publik), *indicators* (data atau statistik yang menunjukkan adanya masalah), *conditions* (kondisi objektif yang memengaruhi persepsi terhadap suatu isu), dan *feedback* (umpan balik dari pelaksanaan kebijakan sebelumnya), yang diuraikan dalam konteks perumusan kebijakan sebagai elemen-elemen kunci yang membentuk persepsi kolektif mengenai urgensi suatu permasalahan dan membuka peluang untuk masuk ke dalam agenda kebijakan.

### Isu Kekerasan dan Perlindungan Santri

Salah satu isu *problem stream* yang paling kuat dalam mendorong terbukanya jendela kebijakan dalam formulasi regulasi penyelenggaraan pesantren di Kota Lubuk Linggau adalah terus munculnya berbagai kasus kekerasan di lingkungan pesantren. Kekerasan yang terjadi di lingkungan pesantren menjadi sorotan karena menyangkut hak dasar anak untuk memperoleh rasa aman dan perlindungan selama mengikuti proses pendidikan, sebagaimana dijamin dalam Pasal 28B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pasal 76C Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak. Dalam pesantren, sistem pengasuhan dan pendidikan bersifat tertutup dan berbasis asrama, sehingga risiko terjadinya kekerasan cenderung lebih tinggi jika tidak disertai dengan mekanisme pengawasan yang memadai. Ketertutupan institusi ini menjadikan berbagai bentuk kekerasan—baik fisik, verbal, maupun seksual—lebih sulit terdeteksi, terutama jika tidak ada akses langsung dari pihak eksternal, termasuk pemerintah daerah.

Fenomena kekerasan di pesantren tidak hanya bersifat sesekali, tetapi menunjukkan pola yang mengarah pada masalah sistemik. Data nasional dari Federasi Serikat Guru Indonesia (FSGI) pada periode Januari hingga September 2024 mencatat bahwa dari 36 kasus kekerasan yang terjadi di satuan pendidikan, sebanyak 19,4% di antaranya terjadi di lingkungan pondok pesantren.



Gambar 2.

Kasus Kekerasan di Lingkup Institusi Pendidikan  
Sumber: Federasi Serikat Guru Indonesia (FSGI), 2024

Dari jumlah tersebut, sedikitnya tujuh kasus kekerasan dilaporkan di pesantren, dengan empat di antaranya berujung pada kematian akibat kekerasan fisik. Hal ini menunjukkan bahwa pesantren bukanlah ruang yang sepenuhnya aman dari praktik kekerasan, dan oleh karenanya, tidak dapat lagi dibiarkan tanpa intervensi kebijakan yang memadai.

Beberapa kasus fatal turut memperkuat urgensi akan perlunya regulasi pesantren yang lebih komprehensif. Pola kekerasan juga tercermin di Kota Lubuk Linggau, terdapat laporan mencatat adanya kasus pemukulan, perundungan, bahkan pencabulan yang dilakukan oleh oknum tenaga pendidik terhadap santri. Salah satu kasus yang mengemuka adalah dugaan penganiayaan oleh dua orang ustadz di Pondok Pesantren Mafaza (Fauzi, 2024). Peristiwa ini memperkuat persepsi publik bahwa institusi pesantren di tingkat lokal pun tidak luput dari praktik kekerasan yang mengancam keselamatan dan hak-hak santri. Kejadian-

kejadian seperti ini tidak hanya menimbulkan trauma bagi para korban, tetapi juga memicu keresahan yang meluas di kalangan orang tua dan masyarakat. Tekanan sosial terhadap pemerintah daerah pun semakin kuat, seiring dengan tuntutan agar otoritas setempat segera mengambil langkah konkret melalui perumusan kebijakan yang dapat memberikan perlindungan hukum dan pengawasan yang sistematis terhadap lembaga pesantren.

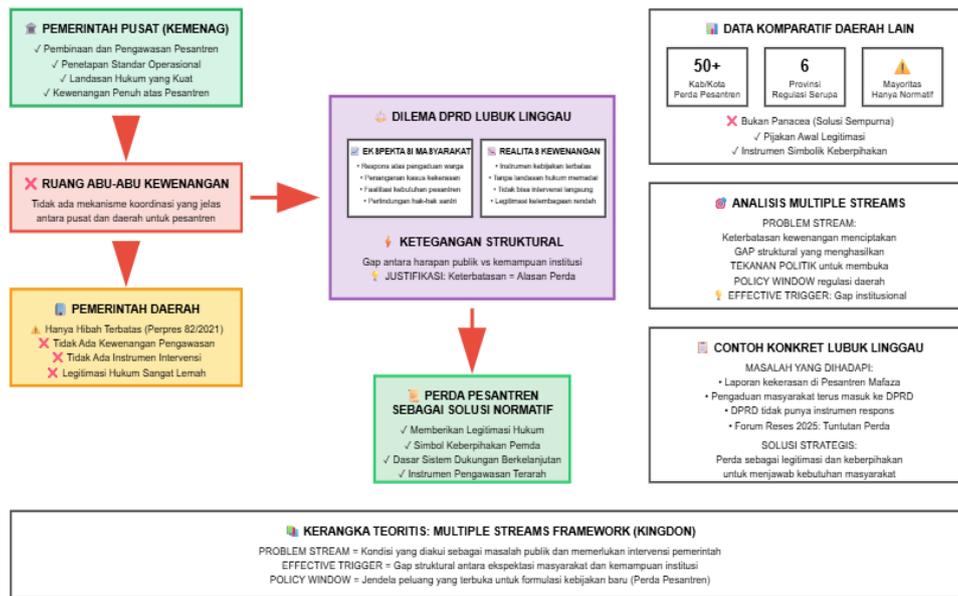
Kekerasan yang terjadi di tingkat nasional dan lokal tersebut telah menjadi *effective trigger* karena menyentuh aspek emosional masyarakat dan menciptakan *sense of urgency* yang tidak dapat diabaikan oleh para pembuat kebijakan. Konvergensi antara peristiwa di berbagai daerah dengan kasus lokal membentuk narasi publik bahwa kekerasan di pesantren adalah permasalahan struktural yang membutuhkan intervensi regulatif. Dalam konteks ini, regulasi tidak lagi dipandang sebagai bentuk intervensi terhadap otonomi lembaga keagamaan, tetapi sebagai kebutuhan mendesak untuk menjamin keselamatan dan kesejahteraan peserta didik.

Desakan untuk melahirkan regulasi daerah yang berpihak pada perlindungan santri semakin menguat ketika isu ini diangkat secara langsung dalam forum Reses I DPRD Kota Lubuk Linggau tahun 2025. Dalam forum tersebut, masyarakat khususnya mereka yang bersinggungan langsung dengan pesantren tidak hanya menyampaikan kekhawatiran mereka, tetapi juga secara eksplisit menuntut hadirnya regulasi yang dapat menjadi landasan hukum bagi pemerintah daerah untuk melakukan fungsi pengawasan dan fasilitasi terhadap penyelenggaraan pendidikan di pesantren. Artikulasi masalah oleh masyarakat dalam forum resmi DPRD menjadi bentuk pengakuan kolektif bahwa kekerasan di pesantren telah menjadi isu kebijakan yang mendesak.

Dalam perspektif *Multiple Streams Framework* yang dikemukakan oleh John W. Kingdon, peristiwa-peristiwa ini merupakan bagian dari *problem stream*, di mana masalah kekerasan telah mendapat pengakuan sosial dan menciptakan tekanan politik untuk ditindaklanjuti. Tekanan tersebut mendorong terbukanya *policy window* jendela peluang kebijakan yang memungkinkan para aktor kebijakan, baik dari kalangan legislatif maupun eksekutif, untuk menginisiasi regulasi pesantren di tingkat daerah. Dengan demikian, kekerasan terhadap santri bukan hanya menjadi isu moral dan sosial, tetapi telah menjelma menjadi isu kebijakan yang menuntut respons strategis dan sistemik dari negara, melalui keterlibatan aktif pemerintah daerah dalam regulasi dan pengawasan pesantren.

### **Keterbatasan Kewenangan Pemerintah Daerah**

Isu lainnya dalam *problem stream* yang turut memperkuat isu kebijakan penyelenggaraan pesantren di Kota Lubuk Linggau adalah persoalan keterbatasan kewenangan pemerintah daerah dalam melakukan intervensi terhadap lembaga pesantren.



Gambar 3.  
 Problem Stream: Keterbatasan Kewenangan Pemerintah Daerah  
 Sumber: hasil analisis penelitian, 2025

Secara yuridis, pesantren berada di bawah pembinaan dan pengawasan Kementerian Agama sebagai representasi pemerintah pusat. Konsekuensinya, pemerintah daerah tidak memiliki landasan hukum yang memadai untuk terlibat secara langsung dalam hal pengawasan, fasilitasi, atau penanganan persoalan ketika terjadi kekerasan maupun pelanggaran lain di lingkungan pesantren, seperti yang telah dibahas pada isu pertama.

Menurut Hajer (2003), kekosongan regulasi ini dapat dikategorikan sebagai *institutional void*, yaitu kondisi di mana tidak terdapat kerangka kelembagaan yang jelas untuk mengoordinasikan tindakan kolektif. Ketiadaan otoritas ini menciptakan dilema yang dirasakan secara langsung oleh DPRD Kota Lubuk Linggau sebagai lembaga representatif rakyat. Di satu sisi, mereka secara rutin menerima aspirasi dan pengaduan dari masyarakat terkait kondisi dan pengelolaan pesantren, terutama menyangkut isu-isu kekerasan, kesejahteraan santri, dan kebutuhan fasilitas. Namun di sisi lain, mereka tidak memiliki instrumen kebijakan yang cukup kuat untuk merespons secara efektif. Situasi ini memunculkan ketegangan antara ekspektasi masyarakat terhadap peran aktif pemerintah daerah dengan realitas kewenangan yang terdistribusi secara terbatas. Dalam kerangka komunikasi politik, keterbatasan ini menjadi narasi yang secara strategis digunakan oleh para legislator untuk membangun justifikasi atas urgensi lahirnya peraturan daerah tentang fasilitasi penyelenggaraan pesantren sebagai solusi normatif terhadap kekosongan regulasi di tingkat lokal.

Paradoks antara keinginan untuk merespons kebutuhan publik dan keterbatasan instrumen kebijakan semakin kompleks ketika diperhadapkan dengan mekanisme yang ada saat ini. Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2021 memang memberi ruang bagi pemerintah daerah untuk menyalurkan bantuan hibah kepada pesantren. Namun, hibah bersifat *ad hoc* dan tidak menjawab akar persoalan yang bersifat struktural. Dukungan yang dibutuhkan oleh pesantren bukan hanya dalam bentuk bantuan temporer, tetapi memerlukan sistem fasilitasi yang berkelanjutan

dan integratif, yang mencakup aspek mutu pendidikan, pengawasan etika kelembagaan, hingga perlindungan hak-hak santri.

Analisis terhadap daerah-daerah lain yang telah menetapkan Peraturan Daerah tentang Pesantren juga memperlihatkan hasil yang beragam. Dari setidaknya 50 kabupaten/kota dan 6 provinsi yang telah merumuskan regulasi serupa, sebagian besar hanya mampu menghasilkan kerangka fasilitatif yang normatif, tanpa diikuti dengan kebijakan operasional yang kuat. Hal ini menunjukkan bahwa regulasi daerah bukanlah *panacea* atau solusi tunggal yang secara otomatis menyelesaikan kompleksitas masalah pesantren. Namun demikian, keberadaan regulasi lokal tetap penting sebagai pijakan awal yang memungkinkan pemerintah daerah memiliki legitimasi hukum dalam membangun sistem dukungan dan pengawasan yang lebih terarah. Dalam konteks inilah, perda pesantren diposisikan bukan hanya sebagai instrumen administratif, tetapi juga sebagai simbol keberpihakan pemerintah daerah terhadap isu-isu kesejahteraan dan perlindungan santri di lingkungan pesantren.

### **Kebutuhan Fasilitasi dan Pengawasan Terpadu**

Berdasarkan kedua isu aliran masalah (*problem stream*) di atas, maka kebutuhan akan sistem fasilitasi dan pengawasan yang lebih terpadu sangat dibutuhkan. Dari 19 pesantren yang aktif di wilayah ini, masih terlihat kesenjangan dalam hal akses terhadap dukungan dari pemerintah daerah. Ketiadaan regulasi yang secara spesifik mengatur mengenai fasilitasi dan pengawasan menyebabkan bantuan yang diberikan bersifat tidak merata, tidak terstruktur, dan bergantung pada pendekatan jangka pendek yang tidak berkelanjutan.

Minimnya kejelasan regulasi juga berdampak pada lemahnya pengawasan terhadap kualitas penyelenggaraan pendidikan pesantren. Masyarakat kini semakin menyadari pentingnya memastikan bahwa pesantren tidak hanya menjalankan fungsi pendidikan keagamaan, tetapi juga memenuhi standar keselamatan, kesehatan, dan kesejahteraan santri. Dalam situasi tanpa sistem pengawasan yang terstruktur, potensi masalah seperti kekerasan atau pengabaian hak-hak dasar santri menjadi lebih sulit terdeteksi sejak dini dan lebih rentan berkembang menjadi krisis. Oleh karena itu, kebutuhan akan pengawasan tidak hanya bersifat reaktif terhadap masalah yang sudah terjadi, tetapi juga bersifat preventif untuk meminimalisir risiko di masa depan.

Artikulasi atas kebutuhan fasilitasi dan pengawasan ini menjadi dasar yang kuat bagi pembentukan regulasi daerah yang bersifat komprehensif—yakni regulasi yang tidak hanya memberikan dukungan finansial dan kelembagaan, tetapi juga mengatur mekanisme perlindungan dan akuntabilitas penyelenggaraan pesantren secara menyeluruh. Di sisi lain, ekspektasi masyarakat dan pemerintah daerah terhadap peningkatan kualitas pesantren juga semakin menguat. Harapan ini mencakup dimensi yang lebih luas, mulai dari peningkatan infrastruktur, kualitas pendidikan, sistem manajemen yang profesional, hingga transparansi dan efektivitas pengawasan kelembagaan.

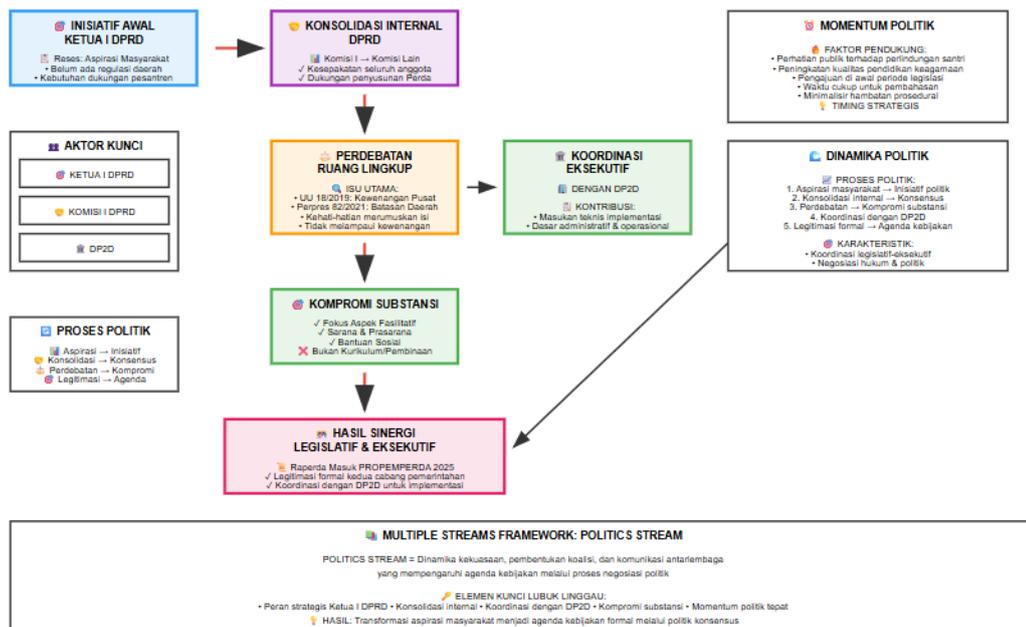
DPRD Kota Lubuk Linggau turut mendorong pesantren menjadi lembaga yang unggul dan adaptif terhadap tantangan zaman. Kesadaran akan potensi strategis pesantren dalam pembentukan karakter dan pendidikan keagamaan menjadi motivasi utama untuk memperkuat dukungan kebijakan. Lebih dari itu,

dinamika eksternal turut menjadi pemicu. Dengan telah disahkannya Peraturan Daerah tentang Pesantren di sedikitnya 50 kabupaten/kota dan 6 provinsi di Indonesia, muncul tekanan simbolik dan kebutuhan untuk mengikuti langkah progresif tersebut agar Kota Lubuk Linggau tidak tertinggal dalam agenda pembangunan pendidikan Islam.

Dengan demikian, baik kebutuhan internal berupa sistem fasilitasi dan pengawasan yang terintegrasi, maupun dorongan eksternal berupa tren regulasi serupa di berbagai daerah lain, secara bersamaan menciptakan urgensi yang tinggi bagi pemerintah daerah untuk segera merumuskan peraturan daerah tentang fasilitasi penyelenggaraan pesantren. Regulasi ini diharapkan menjadi instrumen strategis dalam menjamin kualitas, keberlanjutan, dan perlindungan terhadap seluruh aktivitas pesantren di Kota Lubuk Linggau.

*Politics Stream*

*Politics stream* dalam proses formulasi peraturan daerah tentang fasilitasi penyelenggaraan pesantren di Kota Lubuk Linggau berkembang melalui dinamika kekuasaan, koalisi politik, serta komunikasi politik. Aspek ini memainkan peran penting dalam mendorong agar isu pesantren memperoleh perhatian dan masuk ke dalam agenda kebijakan formal pemerintah daerah.



Gambar 3. Alur Politics Stream, Sumber: hasil analisis penelitian, 2025

Inisiatif awal pembentukkan perda tentang fasilitasi penyelenggaraan pesantren muncul dari Ketua I DPRD Kota Lubuk Linggau yang dalam kegiatan reses menemukan adanya aspirasi dan kekhawatiran masyarakat terhadap kondisi penyelenggaraan pesantren baik nasional maupun lokal. Masyarakat menyampaikan bahwa belum ada regulasi khusus di tingkat daerah yang mengatur dukungan dan perlindungan terhadap pesantren, termasuk dalam hal fasilitasi, keselamatan, serta kesejahteraan santri. Aspirasi ini menjadi landasan awal bagi Ketua I DPRD untuk mendorong formulasi kebijakan yang dapat merespons kebutuhan tersebut.

Sebagai pimpinan DPRD, Ketua I memiliki posisi strategis untuk mengarahkan pembahasan di internal lembaga legislatif. Ia memiliki kewenangan dalam menentukan agenda pembahasan serta menjembatani komunikasi dengan berbagai komisi dan anggota legislatif lainnya. Dukungan awal kemudian dibangun melalui Komisi I, yang mulai melakukan komunikasi dan konsolidasi dengan komisi-komisi lain di DPRD untuk memperoleh dukungan terhadap usulan pembentukan regulasi tersebut. Hasil dari proses ini adalah terciptanya kesepakatan bersama di antara seluruh anggota DPRD Kota Lubuk Linggau untuk mendukung penyusunan peraturan daerah tentang fasilitasi penyelenggaraan pesantren.

Meskipun demikian, proses konsolidasi ini tidak sepenuhnya bebas dari perdebatan. Salah satu isu utama yang menimbulkan diskusi adalah mengenai ruang lingkup kewenangan daerah dalam mengatur penyelenggaraan pesantren. Beberapa anggota dewan menggarisbawahi bahwa sesuai dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren, kewenangan pembinaan pesantren secara substantif berada di tangan pemerintah pusat melalui Kementerian Agama. Hal ini menimbulkan kehati-hatian untuk kedepannya merumuskan isi regulasi agar tidak melampaui batas kewenangan daerah.

Sebagai bentuk kompromi, pembahasan substansi peraturan daerah akan diarahkan untuk fokus pada aspek fasilitatif, seperti dukungan terhadap sarana dan prasarana, pemberian bantuan sosial, dan perlindungan terhadap kesejahteraan santri. Regulasi ini tidak mencakup aspek kurikulum atau pembinaan keagamaan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat. Pendekatan ini memungkinkan pemerintah daerah untuk tetap berkontribusi dalam mendukung pesantren tanpa menyalahi batas hukum yang berlaku.

Selain membangun konsensus di kalangan anggota legislatif, koordinasi juga dilakukan secara internal melalui Badan Pembentukan Peraturan Daerah (BP2D) DPRD. Koordinasi ini bertujuan untuk memperoleh masukan teknis dan memastikan bahwa regulasi yang disusun memiliki kelayakan administratif serta potensi implementasi yang realistis.

Hasil dari sinergi internal di lingkungan DPRD ini tercermin dalam dimasukkannya Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang Penyelenggaraan Pesantren ke dalam Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda) Tahun 2025. Masuknya Raperda ini menandakan bahwa inisiatif tersebut telah memperoleh legitimasi formal dari lembaga legislatif dan eksekutif daerah.

Lebih lanjut, *politics stream* ini juga diperkuat oleh momentum politik yang tepat. Isu pesantren menjadi semakin relevan seiring meningkatnya perhatian publik terhadap perlindungan santri dan upaya peningkatan kualitas lembaga pendidikan keagamaan. Selain itu, pengajuan Raperda dilakukan bertepatan dengan tahap awal penyusunan anggaran tahun 2025, yang secara strategis memberikan peluang untuk mengaitkan pembahasan substansi regulasi dengan alokasi sumber daya daerah. *Timing* ini menjadi faktor kunci yang membantu meminimalkan hambatan prosedural dan memperkuat posisi raperda dalam proses legislasi.

Dengan demikian, dinamika *politics stream* dalam penyusunan Peraturan Daerah tentang Pesantren di Kota Lubuk Linggau memperlihatkan bagaimana kombinasi antara aspirasi masyarakat, peran aktor politik lokal, koordinasi lintas

lembaga, serta pertimbangan hukum dan waktu berperan dalam mendorong isu keagamaan menjadi bagian dari agenda kebijakan daerah.

### **Dinamika Komunikasi Politik dalam *Policy Window* Kebijakan Fasilitas Penyelenggaraan Pesantren**

Proses formulasi peraturan daerah tentang fasilitas penyelenggaraan pesantren di Kota Lubuk Linggau merupakan cerminan dinamika komunikasi politik, di mana strategi komunikasi, artikulasi kepentingan, dan pemanfaatan momentum kebijakan berjalan secara terpadu. Keberhasilan pengusulan pembentukan perda tidak hanya bergantung pada dukungan formal institusional, tetapi juga pada kecermatan para aktor dalam membingkai isu serta memanfaatkan terbukanya *policy window*.

Salah satu strategi komunikasi politik yang menonjol adalah *issue framing*—yakni cara para aktor membangun narasi isu pesantren agar memperoleh dukungan publik dan politik. Para legislator tidak hanya membingkai pesantren sebagai persoalan keagamaan semata, tetapi juga sebagai bagian dari upaya perlindungan anak, peningkatan kualitas pendidikan, dan pembangunan sumber daya manusia daerah. *Framing* yang inklusif dan menyentuh nilai sosial ini berhasil mereduksi resistensi politik dan membangun dukungan lintas partai. Pendekatan ini juga menunjukkan sensitivitas aktor terhadap aspek psikologis komunikasi politik, di mana isu yang dikemas secara moral dan non-partisan lebih mudah diterima oleh berbagai pihak (Chong and Druckman 2007; Entman 1993).

*Framing* juga menekankan keterbatasan struktural pemerintah daerah dalam kewenangan mengatur lembaga pendidikan nonformal seperti pesantren. Dengan membingkai isu ini sebagai kebutuhan mendesak yang belum terakomodasi oleh regulasi nasional, para aktor membangun argumen rasional bahwa intervensi kebijakan melalui perda merupakan solusi lokal yang relevan dan sah secara politis. Narasi ini menciptakan urgensi dan memperkuat legitimasi pembentukan regulasi baru di tingkat daerah (Sabatier, 2019).

Dinamika tersebut berpuncak pada terbukanya *policy window*, suatu momen krusial dalam kebijakan publik yang dijelaskan oleh Kingdon dalam kerangka *Multiple Streams Framework* (Kingdon, 2014). Dalam konteks Perda ini, *policy window* terbuka melalui pertemuan dua arus utama: arus masalah (*problem stream*) dan arus politik (*politics stream*). Arus masalah muncul dari berbagai permasalahan nyata di lapangan, seperti isu kekerasan dan perlingungan santri, keterbatasan kewenangan pemerintah daerah, dan kebutuhan fasilitas dan pengawasan terpadu. Sementara itu, arus politik didukung oleh kesepakatan dan konsensus internal di antara anggota DPRD, khususnya melalui koordinasi di lingkup Badan Pembentukan Peraturan Daerah (BP2D), yang menunjukkan adanya kesadaran kolektif terhadap urgensi pembentukan Perda.

Pemanfaatan jendela peluang kebijakan ini tidak lepas dari proses komunikasi politik yang strategis dan terstruktur di internal legislatif. Forum komunikasi aspiratif seperti reses DPRD menjadi medium penting dalam menyerap aspirasi masyarakat dan mengartikulusikannya ke dalam agenda formal. Komunikasi internal antar komisi serta koordinasi dalam lingkup Badan Pembentukan Peraturan Daerah (BP2D) menjadi kunci dalam membangun konsensus terhadap urgensi pembentukan regulasi. Meskipun proses ini belum melibatkan eksekutif secara langsung, dinamika deliberatif di lingkungan legislatif

mencerminkan prinsip-prinsip *collaborative governance* sebagaimana dikemukakan oleh Ansell and Gash (2008), di mana pengambilan keputusan berlangsung melalui interaksi yang inklusif dan berbasis konsensus antar aktor yang memiliki kepentingan bersama dalam kerangka institusional yang ada.

Dengan terbukanya *policy window*, isu penyelenggaraan pesantren yang sebelumnya berada di pinggiran perhatian kini berhasil masuk ke dalam agenda kebijakan pemerintah daerah. Keberhasilan formulasi perda ini menunjukkan bahwa pengelolaan komunikasi politik yang strategis, *framing* isu yang tepat, dan kemampuan membaca momentum sangat menentukan. Akhirnya, Perda Pesantren di Kota Lubuk Linggau merupakan hasil konvergensi berbagai kekuatan—masyarakat, legislator, dan birokrasi—yang terlibat dalam proses komunikasi dan pengambilan kebijakan secara deliberatif dan kolaboratif.

### **Simpulan**

Penelitian ini menyimpulkan bahwa proses formulasi Peraturan Daerah tentang Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren di Kota Lubuk Linggau merupakan hasil dari dinamika komunikasi politik yang melibatkan konvergensi dua arus utama dalam *Multiple Streams Framework*. *Problem stream* terbentuk melalui artikulasi permasalahan nyata seperti isu kekerasan terhadap santri, keterbatasan kewenangan pemerintah daerah, dan kebutuhan fasilitasi serta pengawasan terpadu. Sementara itu, *politics stream* didorong oleh inisiatif strategis Ketua I DPRD yang responsif terhadap aspirasi masyarakat, dukungan konsensual lintas komisi di lingkungan DPRD, serta koordinasi internal dengan Badan Pembentukan Peraturan Daerah (BP2D) yang berperan dalam memfasilitasi pengusulan dan penyusunan agenda legislasi. Konvergensi kedua arus tersebut membuka *policy window* yang memungkinkan isu pesantren berhasil masuk ke dalam agenda kebijakan pemerintahan daerah melalui strategi *issue framing* yang efektif dan pembingkaihan isu pesantren sebagai bagian integral dari perlindungan anak dan peningkatan kualitas pendidikan.

Temuan penelitian menunjukkan bahwa komunikasi politik yang efektif dan pembingkaihan strategis (*strategic framing*) merupakan kunci keberhasilan dalam mendorong isu penyelenggaraan pesantren agar masuk ke dalam agenda kebijakan daerah. Selain itu, penelitian ini menunjukkan bahwa pemerintah daerah memiliki ruang untuk berinovasi dalam menyusun regulasi berbasis nilai lokal dan keagamaan yang dapat dijadikan model bagi daerah lain.

Untuk pengembangan lebih lanjut, disarankan agar penelitian ini diperluas dengan kajian terhadap proses pembahasan dan dinamika penyusunan draf rancangan peraturan daerah. Hal ini penting untuk mengidentifikasi sejauh mana komitmen politik dan partisipasi publik berperan dalam menentukan apakah rancangan tersebut akan berhasil disahkan menjadi peraturan daerah atau justru berhenti pada tahap wacana kebijakan tanpa tindak lanjut formal. Dengan pendekatan tersebut, penelitian ini dapat memberikan gambaran yang lebih komprehensif mengenai keberlanjutan proses formulasi kebijakan.

**DAFTAR PUSTAKA**

- Agustino, Leo. 2016. "Dasar-Dasar Kebijakan Publik (Edisi Revisi)." Alfa Beta.
- Ansell, Chris, and Alison Gash. 2008. "Collaborative Governance in Theory and Practice." *Journal of Public Administration Research and Theory* 18(4). doi:10.1093/jopart/mum032.
- Astungkoro, Ronggo. 2023. "Hanya 6 Provinsi Dan 50 Kabupaten/Kota Yang Buat Turunan UU Pesantren Sejak Diundangkan." *Republika.co.id*. <https://khazanah.republika.co.id/berita/s1oq09320/hanya-6-provinsi-dan-50-kabupatenkotayang-buat-turunan-uu-pesantren-sejak-diundangkan>.
- Birkland, T A. 2016. *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. 4th ed. New York: Routledge.
- Bowen, Glenn A. 2009. *9 Qualitative Research Journal Document Analysis as a Qualitative Research Method*.
- Braun, Virginia, and Victoria Clarke. 2006. "Using Thematic Analysis in Psychology." *Qualitative Research in Psychology* 3(2). doi:10.1191/1478088706qp063oa.
- Chong, Dennis, and James N. Druckman. 2007. "Framing Theory." *Annual Review of Political Science* 10: 103–26. doi:10.1146/annurev.polisci.10.072805.103054.
- Creswell, J W, and C N Poth. 2016. *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Approaches*. SAGE Publications.
- Dhofier, Z. 2019. *Tradisi Pesantren: Studi Pandangan Hidup Kyai Dan Visinya Mengenai Masa Depan Indonesia*. Revisi. LP3ES.
- Dye, Thomas. 2014. "The Policy Formulation Process." In *Top Down Policymaking*, doi:10.4135/9781483330150.n3.
- Entman, Robert M. 1993. "Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm." *Journal of Communication* 43(4): 51–58. doi:10.1111/j.1460-2466.1993.tb01304.x.
- Fauzi, Iwan Sutioso. 2024. "Santri Pesantren Mafaza Lubuklinggau Diduga Alami Tindakan Kekerasan Fisik." *Indonesiakini.id*. <https://indonesiakini.id/2024/12/13/santri-pesantren-mafaza-lubuklinggau-diduga-alami-tindakan-kekerasan-fisik/>.
- Hajer, Maarten. 2003. "Policy without Polity? Policy Analysis and the Institutional Void." *Policy Sciences* 36(2). doi:10.1023/A:1024834510939.
- Hamdi, M. 2014. *Kebijakan Publik: Proses, Analisis, Dan Partisipasi*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Howlett Ramesh, M., and Perl, A., M. 2009. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press.
- Humas Kemenag. 2021. "Menag Yaqut: Terbitnya Perpres No 82 Wujud Komitmen Besar Pemerintah Ke Pesantren." *Kementerian Agama Republik Indonesia*. <https://kemenag.go.id/pers-rilis/menag-yaqut-terbitnya-perpres-no-82-wujud-komitmen-besar-pemerintah-ke-pesantren-dddl8j>.
- Kingdon, J W. 2014. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Updated 2n. Pearson.
- Nasrul, H. 2024. "Jumlah Pesantren Dan Santri Nasional Tahun 2024."

- Nugroho, Riant. 2017. Jakarta: Elex Media Komputindo *Dinamika Kebijakan, Analisis Kebijakan, Dan Manajemen Politik Kebijakan Publik*.
- Patton, Michael Quinn. 2014. "Qualitative Research & Evaluation Methods: Integrating Theory and Practice - Michael Quinn Patton - Google Books." Sage Publication.
- Rosianti et al., I. 2024. "Peran DPRD Dalam Legislasi Daerah Pasca Reformasi."
- Sabatier, Paul. 2019. *Theories of the Policy Process, Second Edition (2nd Ed.)*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780367274689>.
- Tachjan, H. 2006. *Implementasi Kebijakan Publik*. AIPI.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.