

## **Strategi Komunikasi Partisipatif Dalam Perumusan Peraturan Daerah Kota Lubuk Linggau Tentang Penyelenggaraan Pesantren**

**Ali Fagil Reski Nugroho, Jatmiko Yogopriyatno**

Universitas Bengkulu, Bengkulu, Indonesia

[alifagilreskinugroho05@gmail.com](mailto:alifagilreskinugroho05@gmail.com), [jyogop@unib.ac.id](mailto:jyogop@unib.ac.id)

---

### **Abstract**

#### **Article History**

*Received : 10-11-2025*

*Revised : 03-12-2025*

*Accepted : 10-12-2025*

#### **Keywords:**

*Participatory  
Communication,  
Regional Regulations,  
Islamic Boarding  
Schools,  
Public Policy,*

*This study analyzes participatory communication strategies in the formulation of the Regional Regulation (Perda) concerning the Implementation of Islamic Boarding Schools in Lubuk Linggau City using Riant Nugroho's Participatory Policy Communication model. The urgency of this research is based on the strategic contribution of Islamic boarding schools and the lack of specific regional regulations. A descriptive qualitative method was used to examine the implementation of four main strategies. The results show that the Perda formulation process was participatory, transparent, and accountable. This was realized through: (1) Informative Strategy (transparency through official and local media); (2) Consultative Strategy (structured formal consultations such as FGDs and Public Hearings); (3) Deliberative Strategy (the Regional People's Representative Council (DPRD) acts as a neutral facilitator ensuring equal positions in dialogue); and (4) Collaborative Strategy (creating synergy through structured feedback loops, capacity building, and field verification). The comprehensive implementation of these four strategies ensures that the resulting Perda has substantial legitimacy because it is the product of a co-creation process that fully involves the Islamic boarding school community as the main stakeholder.*

---

### **Pendahuluan**

Era reformasi telah membawa perubahan paradigma dalam tata kelola pemerintahan Indonesia, dari pendekatan sentralistik menuju desentralisasi yang lebih demokratis dan partisipatif. Dalam konteks perumusan kebijakan publik, perubahan ini tercermin dari semakin terbukanya ruang bagi partisipasi masyarakat untuk terlibat dalam penyusunan kebijakan. Namun, implementasi pendekatan partisipatif ini masih menghadapi tantangan, terutama dalam perumusan kebijakan yang menyangkut kelompok spesifik seperti lembaga pendidikan pesantren. Data Kementerian Dalam Negeri (2023) menunjukkan bahwa dari seluruh peraturan daerah yang disahkan pada tahun 2022, hanya 28,4% yang proses penyusunannya melibatkan partisipasi publik secara substansial, sementara sisanya masih didominasi oleh pendekatan teknokratis dan elitis.

Pesantren sebagai lembaga pendidikan keagamaan memiliki peran strategis dalam pembangunan kualitas sumber daya manusia di Indonesia. Data Kementerian Agama (2023) mencatat terdapat 28.194 pesantren di seluruh Indonesia dengan 4,29 juta santri. Di Provinsi Sumatera Selatan, jumlah pesantren mencapai 387 lembaga dengan 72.413 santri, dan khusus di Kota Lubuk Linggau terdapat 19 pesantren yang sudah mempunyai legalitas dengan jumlah santri sekitar 4.320 orang namun ada 7 pondok pesantren yang belum mempunyai legalitas (Kanwil Kemenag Kota Lubuk Linggau). Kontribusi signifikan pesantren ini belum diimbangi dengan kebijakan daerah yang memadai, termasuk di Kota Lubuk Linggau yang hingga kini belum memiliki peraturan daerah khusus tentang penyelenggaraan pesantren.

UU Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren telah memberikan landasan hukum bagi pengakuan, pemberdayaan, dan penguatan pesantren. Namun, implementasi undang-undang ini di tingkat daerah memerlukan penjabaran lebih lanjut dalam bentuk peraturan daerah yang sesuai dengan karakteristik dan kebutuhan pesantren di masing-masing daerah. Studi terdahulu oleh Fathurrahman (2021) mengidentifikasi bahwa absennya peraturan daerah tentang pesantren di banyak daerah, termasuk Kota Lubuk Linggau, telah berdampak pada minimalnya dukungan anggaran, ketidakjelasan tata kelola, dan inkonsistensi dalam standarisasi mutu pendidikan pesantren. Survei yang dilakukan oleh Kementerian Agama Kota Lubuk Linggau (2022) menemukan bahwa 72% pesantren di kota ini masih menghadapi kendala dalam perizinan, standardisasi kurikulum, dan akses terhadap program pemberdayaan dari pemerintah daerah. Kondisi ini semakin menegaskan urgensi adanya peraturan daerah yang secara khusus mengatur penyelenggaraan pesantren di Kota Lubuk Linggau.

Penelitian terdahulu tentang komunikasi dalam penyusunan kebijakan publik telah banyak dilakukan. Misalnya Pratama (2021) meneliti strategi komunikasi pemerintah daerah dalam penyusunan peraturan daerah di Kabupaten Lombok Timur. Namun, penelitian yang secara spesifik menganalisis strategi komunikasi partisipatif dalam penyusunan peraturan daerah tentang penyelenggaraan pesantren masih sangat terbatas, terutama dalam konteks Kota Lubuk Linggau yang memiliki karakteristik sosio-kultural dan religius yang khas.

Data Kementerian Dalam Negeri (2023) menunjukkan bahwa dari 514 kabupaten/kota di Indonesia, baru 68 daerah (13,2%) yang telah memiliki peraturan daerah khusus tentang penyelenggaraan pesantren. Di Provinsi Sumatera Selatan, dari 17 kabupaten/kota, baru 2 daerah yang telah mengesahkan peraturan daerah serupa. Kondisi ini menunjukkan masih terbatasnya inisiatif daerah dalam merumuskan kebijakan spesifik tentang pesantren, padahal keberadaan regulasi ini sangat penting untuk memberikan kepastian hukum dan dukungan bagi pengembangan pesantren di daerah.

Untuk memahami lebih mendalam tentang dinamika interaksi dan relasi antaraktor dalam proses formulasi kebijakan seperti ini, dilakukan analisis bibliometrik menggunakan VOSviewer. Hasil visualisasi (gambar 1) menunjukkan bahwa isu-isu seperti *strategi, komunikasi, partisipatif, dan peraturan daera* saling terhubung secara erat dalam jejaring konseptual kebijakan publik. Pola keterkaitan ini mengindikasikan bahwa penyusunan kebijakan di tingkat daerah tidak dapat dipisahkan dari peran legislatif, tekanan kepentingan masyarakat, serta dinamika hukum dan politik yang kompleks. Demikian juga dengan penyusunan kebijakan pesantren di Kota Lubuk Linggau merupakan hasil dari pertemuan berbagai

Gambar 1.



## Visualisasi Tren Riset tentang Formulasi Kebijakan

Dari Peta jaringan di atas menggambarkan bagaimana berbagai elemen dalam proses kebijakan saling berkaitan, khususnya dalam konteks komunikasi partisipatif dan peraturan daerah. Di mana keberhasilan suatu kebijakan tidak hanya bergantung pada isi regulasi itu sendiri, tetapi juga pada bagaimana komunikasi partisipatif antara pemerintah, legislatif, dan masyarakat terjalin. Semakin terbuka dan terarah komunikasi yang terjadi, semakin mudah pula kesepahaman dicapai, yang pada akhirnya mempercepat proses pembuatan kebijakan.

Untuk menganalisis fenomena tersebut, penelitian ini mengadopsi perspektif Dalam konsep "participatory policy making", (Nugroho, 2020) mengidentifikasi empat tahapan proses partisipasi dalam penyusunan kebijakan: 1) identifikasi masalah dan agenda setting; 2) formulasi alternatif kebijakan; 3) adopsi kebijakan; dan 4) implementasi dan evaluasi kebijakan. Pada setiap tahapan ini, komunikasi partisipatif memainkan peran krusial dalam memastikan keterlibatan aktif stakeholders dan keterwakilan berbagai perspektif dalam kebijakan yang dihasilkan. Lebih spesifik lagi, (Nugroho, 2021) mengembangkan model "komunikasi kebijakan partisipatif" yang mencakup empat strategi: 1. Strategi Informatif 2. Strategi Konsultatif 3. Strategi Deliberatif 4. Strategi Kolaboratif.

## Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan deskriptif. Creswell (2013), penelitian kualitatif deskriptif sering kali digunakan untuk memperoleh wawasan mendalam tentang suatu topik melalui analisis data yang kaya dan tebal. Ia menjelaskan bahwa tujuan utama dari penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan karakteristik atau perilaku subjek dalam konteks yang sebenarnya, tanpa menekankan pada teori atau konsep tertentu. Dalam hal ini, peneliti akan mengkaji mengenai strategi komunikasi antar stakeholder dalam keterlibatannya untuk melakukan penyusunan peraturan daerah mengenai penyelenggaraan pesantren di Kota Lubuk Linggau. Sumber data yang dimaksud dalam penelitian adalah data primer dan sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara dengan aktor-aktor kebijakan yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan dan mengikuti focus grup discussion yang di laksanakan di 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 perumusan Peraturan daerah mengenai penyelenggaraan Pesantren. Setelah itu, dilakukan pengumpulan data

melalui wawancara mendalam dan analisis dokumen guna memperoleh pemahaman mengenai strategi komunikasi partisipatif 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, Dilakukan secara mendalam dengan aktor-aktor yang terlibat dalam proses formulasi Perda Pesantren, termasuk anggota DPRD, pejabat pemerintah daerah, perwakilan pesantren atau tokoh masyarakat. FGD, atau focus group discussion yang akan dilakukan oleh DPRD Kota Lubuklinggau untuk yang dihadiri oleh para pemangku kepentingan antara lain pemerintahan daerah, unsur pondok pesantren, Masyarakat, dan stakeholder terkait. Dokumentasi, Menganalisis rancangan Perda, risalah rapat DPRD, pemberitaan media, serta dokumen kebijakan lainnya yang relevan.

Analisis data dalam penelitian ini menggunakan pendekatan analisis tematik sebagaimana dikemukakan oleh Braun and Clarke (2006). Analisis tematik dilakukan melalui tahapan berikut: Transkripsi dan pembacaan data secara mendalam: mentranskripsi hasil wawancara dan menyusun catatan observasi serta dokumentasi. Pemberian kode (*coding*) pada data: memberikan label pada pernyataan-pernyataan informan, catatan observasi, dan dokumen yang dianalisis. Identifikasi tema utama: mengelompokkan kode-kode yang telah dibuat ke dalam tema-tema utama terkait komunikasi politik dalam formulasi Perda Pesantren. Peninjauan kembali tema yang telah terbentuk: menyesuaikan kembali tema dengan data yang telah dikumpulkan. Definisi dan penamaan tema: memberikan definisi dan batasan yang jelas untuk setiap tema yang telah ditetapkan. Interpretasi dan penyusunan laporan hasil analisis: menyusun hasil penelitian berdasarkan temuan yang diperoleh dan menghubungkannya dengan teori yang relevan.

## **Pembahasan**

Perumusan 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 strategi komunikasi partisipatif dalam perumusan peraturan daerah Kota Lubuk Linggau tentang penyelenggaraan pesantren, komunikasi partisipatif menjadi peran utama dalam menciptakan keselarasan serta kesepahaman antar berbagai pihak yang terlibat di dalamnya. Oleh karena itu, untuk memahami lebih jauh bagaimana komunikasi partisipatif tersebut berujung pada lahirnya kebijakan daerah. Dengan menggunakan pendekatan yang dikemukakan oleh Riant Nugroho yaitu model "komunikasi kebijakan partisipatif" yang mencakup empat strategi: 1. Strategi Informatif 2. Strategi Konsultatif 3. Strategi Deliberatif 4. Strategi Kolaboratif

## **Strategi Informatif**

Transparansi informasi kebijakan mengacu pada keterbukaan dalam menyediakan informasi mengenai latar belakang, tujuan, sasaran, dan proses implementasi kebijakan kepada publik. Sub-aspek ini menekankan pentingnya kejujuran dan keterbukaan dari pembuat kebijakan dalam mengomunikasikan

kebijakan. Transparansi informasi kebijakan mencakup Keterbukaan Data Pemerintah atau lembaga pembuat kebijakan harus menyediakan data yang relevan dengan kebijakan yang sedang dibahas atau diimplementasikan. Data ini harus dapat diakses secara mudah oleh masyarakat. Dalam proses perumusan Peraturan Daerah Mengenai Penyelenggaraan Pesantren Pemerintah Kota Lubuk Linggau menggandeng media lokal maupun media resmi yang dimiliki Sekretariat DPRD Kota Lubuk Linggau untuk menyebarkan informasi mengenai perda yang akan dilakukan perumusan. Berdasarkan hasil wawancara yang telah dilakukan, transparansi informasi kebijakan dalam perumusan Peraturan Daerah mengenai Penyelenggaraan Pesantren di Kota Lubuk Linggau menunjukkan implementasi yang cukup komprehensif melalui berbagai strategi komunikasi publik. Pemerintah Kota Lubuk Linggau telah menunjukkan komitmen terhadap prinsip keterbukaan informasi dengan melibatkan berbagai saluran komunikasi untuk memastikan masyarakat memperoleh akses informasi yang memadai mengenai proses perumusan peraturan daerah tersebut.

Implementasi transparansi informasi kebijakan dalam konteks perumusan Perda Penyelenggaraan Pesantren di Kota Lubuk Linggau terlihat jelas dari pernyataan informan yang menegaskan pentingnya penyebaran informasi kepada masyarakat. Keterbukaan data dan informasi dalam perumusan Perda Penyelenggaraan Pesantren ini dimanifestasikan melalui penggunaan media sosial resmi Sekretariat DPRD Kota Lubuk Linggau. Platform digital ini menjadi sarana utama untuk menyebarkan informasi mengenai proses perumusan peraturan daerah kepada masyarakat luas. Penggunaan media sosial sebagai instrumen transparansi menunjukkan adaptasi pemerintah daerah terhadap perkembangan teknologi informasi dan komunikasi dalam upaya meningkatkan aksesibilitas informasi publik. Media sosial resmi Setwan DPRD tidak hanya berfungsi sebagai saluran informasi satu arah, tetapi juga memungkinkan terjadinya interaksi dan feedback dari masyarakat mengenai kebijakan yang sedang dirumuskan.

Selain pemanfaatan media sosial resmi, Pemerintah Kota Lubuk Linggau juga menjalin kemitraan strategis dengan media lokal dalam upaya memperluas jangkauan penyebaran informasi. Kolaborasi dengan media lokal ini memiliki signifikansi yang sangat penting mengingat media lokal memiliki kedekatan dan pemahaman yang lebih baik terhadap karakteristik masyarakat Kota Lubuk Linggau. Media lokal juga memiliki kredibilitas dan kepercayaan yang tinggi di kalangan masyarakat setempat, sehingga informasi yang disampaikan melalui media ini cenderung lebih mudah diterima dan dipahami oleh masyarakat..

Implementasi transparansi informasi kebijakan dalam perumusan Perda Penyelenggaraan Pesantren di Kota Lubuk Linggau juga menunjukkan sensitivitas pemerintah daerah terhadap karakteristik khusus objek yang diatur dalam peraturan daerah tersebut. Pesantren sebagai lembaga pendidikan Islam memiliki posisi strategis dalam masyarakat dan melibatkan berbagai stakeholder, termasuk kyai, santri, wali santri, dan masyarakat luas. Transparansi informasi memungkinkan seluruh stakeholder ini untuk memahami visi, misi, dan arah pengembangan pesantren yang dicanangkan oleh pemerintah daerah melalui peraturan daerah yang sedang dirumuskan. Dengan demikian, transparansi informasi kebijakan dalam perumusan Perda Penyelenggaraan Pesantren di Kota Lubuk Linggau telah diimplementasikan secara sistematis melalui strategi komunikasi multi-channel yang melibatkan media sosial resmi, media lokal, dan forum terbuka. Strategi ini

tidak hanya memenuhi aspek procedural transparency, tetapi juga substantive transparency yang memungkinkan masyarakat untuk memahami esensi dan implikasi kebijakan yang sedang dirumuskan.

### **Strategi Konsultatif**

Proses perumusan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Pesantren di Kota Lubuk Linggau telah melalui serangkaian konsultasi formal yang komprehensif dan terstruktur, melibatkan berbagai pemangku kepentingan untuk memastikan bahwa regulasi yang dihasilkan benar-benar mencerminkan kebutuhan dan aspirasi seluruh pihak yang terkait dengan dunia pesantren. Konsultasi formal ini merupakan bagian integral dari proses legislasi daerah yang demokratis dan partisipatif, sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Tahapan konsultasi formal dimulai dengan pembentukan Tim Penyusun Naskah Akademik. Tim ini terdiri dari unsur pemerintah daerah, akademisi dari perguruan tinggi, praktisi hukum, serta tokoh-tokoh pesantren yang memiliki kredibilitas dan pengalaman dalam pengelolaan lembaga pendidikan Islam. Pembentukan tim yang inklusif ini menjadi fondasi penting untuk memastikan bahwa proses konsultasi dilakukan dengan perspektif yang beragam dan komprehensif. Konsultasi formal pertama dilaksanakan dalam bentuk Focus Group Discussion (FGD) yang diselenggarakan forum *Reses I Anggota DPRD Kota Lubuk Linggau 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.

Selain itu, tim penyusun naskah akademik melakukan jemput bola dengan mendatangi beberapa pesantren yang terdaftar di wilayah Kota Lubuk Linggau, baik pesantren salafiyah, modern, maupun kombinasi keduanya. Dalam hal ini, tim penyusun memaparkan latar belakang perlunya peraturan daerah tentang penyelenggaraan pesantren, mengidentifikasi permasalahan-permasalahan yang dihadapi pesantren, serta menggali aspirasi dan harapan para pengelola pesantren terhadap regulasi yang akan dibuat. Selanjutnya hasil dari penyerapan aspirasi tersebut kemudian dijadikan bahan untuk menyusun kerangka dasar naskah akademik. Tim penyusun melakukan kajian mendalam terhadap berbagai regulasi terkait pesantren di tingkat nasional, termasuk Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren, serta mempelajari best practices dari peraturan daerah serupa yang telah diberlakukan di kabupaten atau kota lain.

Setelah draft awal naskah akademik selesai disusun, dilakukan konsultasi publik tahap kedua yang lebih luas cakupannya. Pemerintah Kota Lubuk Linggau menyelenggarakan Public Hearing yang mengundang ketua forum pondok pesantren Kota Lubuk Linggau dan stakeholder terkait. Dalam public hearing ini, draft naskah akademik dipresentasikan secara detail, dan peserta diberikan kesempatan untuk memberikan tanggapan, kritik, dan saran perbaikan. Konsultasi formal juga dilakukan dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Lubuk Linggau, khususnya dengan Komisi yang membidangi pendidikan dan kesejahteraan rakyat. Pemerintah daerah melalui Bagian Hukum Sekretariat Daerah

melakukan audiensi dengan anggota DPRD untuk menjelaskan urgensi dan substansi rancangan peraturan daerah. Dalam forum ini, para anggota dewan memberikan perspektif politik dan aspirasi konstituen mereka terkait dengan pengaturan pesantren, yang kemudian menjadi masukan berharga dalam penyempurnaan draft.

Seluruh proses konsultasi formal ini didokumentasikan dengan baik, mulai dari daftar hadir peserta, notulensi rapat, dokumentasi foto dan video, hingga kompilasi masukan yang diterima. Dokumentasi ini penting sebagai bukti bahwa proses perumusan peraturan daerah telah dilakukan secara transparan, akuntabel, dan partisipatif sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance*. Rangkaian konsultasi formal yang telah dilakukan menunjukkan komitmen serius Pemerintah Kota Lubuk Linggau untuk menghasilkan peraturan daerah yang berkualitas, legitimate, dan dapat diterima oleh seluruh komponen masyarakat, khususnya komunitas pesantren. Proses konsultasi yang intensif dan melibatkan berbagai pihak ini diharapkan menghasilkan regulasi yang tidak hanya bersifat top-down, tetapi benar-benar merupakan hasil dari proses deliberasi demokratis yang menghargai kearifan lokal, kekhasan pesantren, sekaligus responsif terhadap tuntutan modernisasi dan peningkatan kualitas pendidikan pesantren di era kontemporer.

### **Strategi Deliberatif**

Strategi deliberatif dalam proses perumusan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Pesantren di Kota Lubuk Linggau telah dirancang dan diimplementasikan dengan mengedepankan prinsip kesetaraan posisi dialog antara seluruh pemangku kepentingan. Pendekatan deliberatif ini mengakui bahwa setiap stakeholder, baik pemerintah daerah, DPRD, pengelola pesantren, tokoh agama, akademisi, maupun masyarakat umum, memiliki kedudukan yang setara dalam menyampaikan pandangan, argumentasi, dan aspirasi mereka tanpa ada dominasi dari pihak manapun. Prinsip kesetaraan ini menjadi fondasi penting untuk menghasilkan regulasi yang legitimate dan dapat diterima oleh seluruh pihak yang akan terkena dampak dari peraturan daerah tersebut.

Dalam konteks strategi deliberatif ini, DPRD Kota Lubuk Linggau tidak memposisikan diri sebagai otoritas yang memaksakan kehendak atau mengarahkan hasil dialog sesuai dengan agenda politik tertentu, melainkan berperan sebagai fasilitator yang menciptakan ruang dialog yang aman, kondusif, dan demokratis bagi seluruh peserta forum. Peran fasilitator yang dijalankan oleh DPRD ini sangat krusial dalam memastikan bahwa proses deliberasi berjalan dengan baik, setiap suara didengar, dan keputusan yang diambil merupakan hasil dari konsensus atau setidaknya kompromi yang dapat diterima oleh mayoritas stakeholder. Kehadiran anggota DPRD Kota Lubuk Linggau dalam forum konsultasi dan dialog tentang rancangan peraturan daerah pesantren telah menunjukkan komitmen lembaga legislatif daerah terhadap proses pembuatan kebijakan yang partisipatif. Dalam setiap forum anggota DPRD khususnya dari Komisi yang membidangi pendidikan hadir secara aktif bukan sebagai pembicara utama yang mendominasi diskusi, tetapi sebagai pendengar yang baik dan fasilitator yang memastikan dialog berlangsung secara produktif dan inklusif.

Strategi deliberatif yang diterapkan dalam forum-forum tersebut dimulai

dengan penetapan ground rules atau aturan main yang disepakati bersama di awal setiap sesi dialog. Aturan main ini mencakup pemberian kesempatan berbicara yang adil kepada setiap peserta, durasi waktu yang proporsional untuk setiap pembicara, larangan untuk menginterupsi pembicara lain, penggunaan bahasa yang santun dan argumentatif, serta komitmen untuk mendengarkan dengan empati perspektif pihak lain meskipun berbeda pendapat. DPRD sebagai fasilitator bertanggung jawab untuk memastikan bahwa aturan main ini ditaati oleh seluruh peserta forum tanpa terkecuali. Dalam praktiknya, anggota DPRD yang hadir dalam forum-forum deliberasi ini menggunakan teknik fasilitasi profesional seperti active listening, reflective questioning, dan summarizing untuk memastikan bahwa setiap pendapat yang disampaikan dipahami dengan baik oleh seluruh peserta. Ketika terjadi perbedaan pandangan yang tajam antara berbagai pihak, DPRD tidak mengambil posisi memihak salah satu pihak, tetapi justru memfasilitasi dialog lebih mendalam untuk mengeksplorasi akar dari perbedaan tersebut dan mencari titik temu yang mungkin dicapai.

Kesetaraan posisi dialog juga diwujudkan melalui pengaturan setting fisik ruangan forum yang tidak hierarkis. Meja diskusi disusun dengan formasi melingkar atau bentuk U sehingga tidak ada posisi yang lebih tinggi atau lebih rendah. Anggota DPRD duduk bersama dengan peserta lainnya, bukan di atas panggung atau tempat khusus yang menunjukkan superioritas. Pengaturan ruangan semacam ini memiliki makna simbolik yang kuat bahwa semua pihak memiliki kedudukan yang sama dalam proses deliberasi. Salah satu aspek penting dari strategi deliberatif adalah pemberian kesempatan yang sama kepada pesantren besar dan kecil, pesantren yang memiliki akses kepada pejabat pemerintah maupun yang tidak, untuk menyuarakan pendapat mereka. DPRD sebagai fasilitator secara aktif mengidentifikasi peserta yang belum mendapat kesempatan berbicara dan secara proaktif mengundang mereka untuk menyampaikan pandangan. Hal ini penting untuk menghindari dominasi diskusi oleh kelompok-kelompok tertentu yang biasanya lebih vokal atau memiliki kemampuan komunikasi yang lebih baik.

Peran fasilitator yang dijalankan DPRD juga mencakup fungsi penerjemahan dan bridging communication antara bahasa teknis hukum dengan bahasa sehari-hari yang dipahami oleh para pengelola pesantren. Banyak kiai dan pengasuh pesantren yang memiliki kedalaman ilmu agama yang luar biasa namun tidak familiar dengan terminologi hukum atau struktur peraturan perundang-undangan. DPRD membantu menerjemahkan substansi pasal-pasal dalam draft peraturan ke dalam bahasa yang lebih mudah dipahami, dan sebaliknya, membantu merumuskan aspirasi dan kearifan para kiai ke dalam bahasa hukum yang tepat. Strategi deliberatif yang diterapkan juga menggunakan pendekatan evidence-based discussion dimana setiap argumen yang disampaikan didorong untuk didukung dengan data, fakta, atau pengalaman empiris. DPRD sebagai fasilitator menyediakan data-data relevan tentang kondisi pesantren di Kota Lubuk Linggau, perbandingan dengan daerah lain, serta kajian dampak dari berbagai alternatif regulasi yang mungkin diterapkan. Penyediaan informasi yang lengkap dan akurat ini penting untuk memastikan bahwa deliberasi dilakukan berdasarkan pemahaman yang komprehensif tentang isu yang dibahas.

Kehadiran DPRD dalam forum-forum deliberasi juga memberikan legitimasi



politik yang penting bagi proses perumusan peraturan daerah. Ketika masyarakat melihat bahwa wakil rakyat yang mereka pilih hadir, mendengarkan, dan terlibat aktif dalam proses dialog, hal ini meningkatkan kepercayaan publik bahwa aspirasi mereka akan benar-benar dipertimbangkan dalam perumusan kebijakan. Legitimasi politik ini sangat penting untuk memastikan bahwa peraturan daerah yang nantinya disahkan akan mendapat dukungan luas dari masyarakat dan dapat diimplementasikan dengan efektif. DPRD juga menjalankan fungsi dokumentasi dan akuntabilitas dalam proses deliberasi. Setiap masukan yang disampaikan dalam forum dicatat dengan baik, dikategorisasi berdasarkan tema atau substansi yang dibahas, dan dibuat matriks tanggapan yang menjelaskan bagaimana setiap masukan ditindaklanjuti dalam penyempurnaan draft peraturan daerah. Dokumentasi ini kemudian dipublikasikan kepada masyarakat sebagai bentuk pertanggungjawaban DPRD terhadap konstituennya.

Selain itu, DPRD juga menjalankan fungsi edukasi publik tentang proses legislasi. Banyak masyarakat yang tidak memahami bagaimana sebuah peraturan daerah dibuat, apa saja tahapannya, dan bagaimana mereka dapat berpartisipasi. DPRD menggunakan forum-forum deliberasi ini sebagai kesempatan untuk mengedukasi masyarakat tentang civic education dan mendorong partisipasi yang lebih bermakna dalam proses pembuatan kebijakan publik. Hasil dari penerapan strategi deliberatif dengan kesetaraan posisi dialog dan kehadiran DPRD sebagai fasilitator adalah terciptanya proses perumusan peraturan daerah yang tidak hanya memenuhi syarat formal-prosedural, tetapi juga memiliki substansi yang kuat karena merupakan hasil dari pertimbangan mendalam terhadap berbagai perspektif dan kepentingan. Rancangan peraturan daerah yang dihasilkan menjadi lebih komprehensif, aplikabel, dan memiliki legitimasi yang kuat karena merupakan produk dari proses deliberasi demokratis yang inklusif dan partisipatif, dengan DPRD yang secara konsisten menjalankan fungsinya sebagai fasilitator yang netral, profesional, dan berkomitmen pada kepentingan publik.

### **Strategi Kolaboratif**

Proses perumusan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Pesantren di Kota Lubuk Linggau telah menerapkan strategi kolaboratif yang komprehensif, mengedepankan sinergi antara berbagai pemangku kepentingan dengan pondok pesantren sebagai subjek utama regulasi. Strategi kolaboratif ini tidak hanya bertujuan untuk menghasilkan produk hukum yang berkualitas, tetapi juga untuk membangun konsensus dan rasa kepemilikan bersama terhadap peraturan yang akan diberlakukan. Dalam konteks ini, DPRD Kota Lubuk Linggau telah memainkan peran sentral dalam menyediakan ruang publik yang berkualitas untuk dialog konstruktif antara pemerintah daerah, legislator, dan komunitas pesantren. Efektivitas kolaborasi stakeholder dalam proses ini dapat dilihat dari beberapa dimensi penting. Pertama, kolaborasi dibangun atas dasar prinsip kesetaraan dimana setiap stakeholder, baik pemerintah daerah, DPRD, pesantren besar maupun kecil, organisasi masyarakat Islam, akademisi, dan masyarakat umum, memiliki hak yang sama untuk menyuarakan pendapat dan aspirasinya. DPRD Kota Lubuk Linggau sebagai lembaga representasi rakyat telah memfasilitasi terciptanya level playing field ini dengan merancang mekanisme partisipasi yang inklusif dan tidak diskriminatif.

Kualitas ruang publik untuk dialog yang disediakan oleh DPRD Kota Lubuk

Linggau menjadi faktor krusial dalam menentukan keberhasilan kolaborasi. Ruang publik dalam konteks ini tidak hanya bermakna fisik berupa gedung atau ruang rapat, tetapi lebih luas mencakup atmosfer deliberatif, tata cara dialog, dan jaminan bahwa setiap suara akan didengar dan dipertimbangkan secara serius. DPRD telah menyelenggarakan forum dengan setting yang kondusif, dimana peserta duduk dalam formasi yang memungkinkan interaksi tatap muka, dilengkapi dengan fasilitas audio visual yang memadai, dan dipandu oleh moderator yang kompeten dalam memfasilitasi diskusi multi-stakeholder.

Forum Rapat yang diselenggarakan di gedung DPRD Kota Lubuk Linggau telah dirancang dengan sangat cermat untuk memaksimalkan kualitas dialog. Setiap sesi dibuka dengan penjelasan teknis tentang substansi rancangan peraturan daerah oleh tim penyusun, dilanjutkan dengan presentasi visual yang memudahkan pemahaman, kemudian dibuka sesi tanya jawab dan pemberian masukan yang tidak dibatasi secara kaku. Moderator memastikan bahwa waktu berbicara terdistribusi secara adil, sehingga tidak hanya stakeholder yang vokal atau memiliki kapasitas retorika tinggi yang mendominasi diskusi, tetapi juga pesantren-pesantren kecil atau pihak-pihak yang biasanya kurang terwakili mendapatkan kesempatan yang sama untuk menyampaikan pandangannya. Efektivitas kolaborasi juga ditunjukkan melalui mekanisme feedback loop yang terstruktur. Setiap masukan yang disampaikan dalam forum DPRD dicatat secara sistematis, dikategorisasi berdasarkan tema atau pasal yang dibahas, kemudian dianalisis oleh tim teknis. Hasil analisis ini kemudian dikembalikan kepada stakeholder dalam forum lanjutan, dimana tim penyusun menjelaskan masukan mana yang dapat diadopsi, mana yang diadopsi dengan modifikasi, dan mana yang tidak dapat diadopsi beserta alasan teknisnya.

Transparansi dalam proses pengambilan keputusan ini menciptakan trust dan memperkuat legitimasi peraturan yang dihasilkan. DPRD Kota Lubuk Linggau juga telah menerapkan pendekatan multi-format dalam menyediakan ruang dialog. Selain forum pleno yang bersifat formal, juga diselenggarakan forum-forum kecil bertema seperti focus group discussion khusus membahas aspek kurikulum pesantren, workshop tentang standar sarana prasarana pesantren, dan round table discussion tentang mekanisme pendanaan dan bantuan pemerintah untuk pesantren. Format yang beragam ini memungkinkan pembahasan yang lebih mendalam dan spesifik, serta menciptakan suasana yang lebih rileks dimana peserta merasa lebih nyaman untuk menyampaikan pandangan secara terbuka.

Strategi kolaboratif juga mencakup upaya capacity building bagi stakeholder, khususnya pengelola pesantren yang mungkin tidak familiar dengan proses legislasi. DPRD bekerjasama dengan perguruan tinggi setempat menyelenggarakan sosialisasi tentang teknik penyampaian aspirasi dalam forum publik, cara membaca dan memahami struktur peraturan perundang-undangan, serta pentingnya partisipasi aktif dalam proses pembuatan kebijakan. Investasi dalam capacity building ini terbukti meningkatkan kualitas masukan yang disampaikan oleh stakeholder dan membuat dialog menjadi lebih substantif. DPRD juga mengundang resource persons dari luar daerah untuk memperkaya perspektif dalam dialog. Beberapa pakar pesantren dari universitas terkemuka, praktisi yang telah berhasil mengelola pesantren modern, serta perwakilan dari Kementerian Agama dihadirkan untuk berbagi pengalaman dan best practices. Kehadiran mereka membuka wawasan stakeholder lokal dan memberikan referensi komparatif tentang

bagaimana daerah lain mengatur penyelenggaraan pesantren.

Kualitas ruang publik untuk dialog juga tercermin dari dokumentasi dan publikasi yang dilakukan secara konsisten. Setiap forum yang diselenggarakan didokumentasikan dalam bentuk video yang kemudian diunggah ke channel resmi DPRD, notulensi lengkap yang dapat diakses publik, dan press release yang menyoroti poin-poin penting hasil dialog. Transparansi ini memungkinkan stakeholder yang tidak dapat hadir secara fisik tetap dapat mengikuti perkembangan pembahasan dan menyampaikan masukan melalui saluran alternatif. Strategi kolaboratif juga melibatkan mekanisme verifikasi lapangan dimana anggota DPRD bersama dengan tim penyusun melakukan kunjungan langsung ke beberapa pesantren untuk melihat kondisi riil dan berdialog secara informal dengan pengasuh, ustadz, dan santri. Pendekatan grassroot ini memberikan pemahaman yang lebih otentik tentang kebutuhan dan tantangan yang dihadapi pesantren, yang kemudian diintegrasikan dalam penyempurnaan draft peraturan.

Efektivitas kolaborasi stakeholder dan pondok pesantren dalam proses perumusan peraturan daerah ini juga diperkuat oleh political will yang kuat dari pimpinan DPRD dan pemerintah daerah untuk menghasilkan regulasi yang partisipatif. Komitmen ini dibuktikan dengan alokasi anggaran yang memadai untuk menyelenggarakan berbagai forum konsultasi, kesediaan untuk merevisi draft berkali-kali berdasarkan masukan stakeholder, dan kesabaran dalam memfasilitasi proses deliberasi yang memakan waktu cukup panjang demi menghasilkan konsensus yang solid. Kualitas ruang publik untuk dialog yang disediakan DPRD Kota Lubuk Linggau telah menciptakan precedent positif dalam proses legislasi daerah yang partisipatif. Model kolaborasi yang diterapkan dapat menjadi contoh bagi daerah lain dalam merumuskan kebijakan publik, dimana stakeholder tidak hanya dilibatkan secara seremonial, tetapi benar-benar menjadi co-creator dalam proses pembuatan regulasi yang akan mempengaruhi kehidupan mereka. Dengan demikian, Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Pesantren yang dihasilkan bukan hanya legal secara formal, tetapi juga legitimate secara substansial karena lahir dari proses dialog yang otentik dan kolaborasi yang efektif.

## **Simpulan**

Penelitian ini menganalisis strategi komunikasi partisipatif dalam perumusan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Pesantren di Kota Lubuk Linggau yang berfokus kepada proses perumusan atau tahap agenda setting dengan menggunakan model komunikasi kebijakan partisipatif Riant Nugroho yang mencakup empat strategi utama. Pertama, strategi informatif diimplementasikan melalui transparansi informasi kebijakan dengan memanfaatkan media sosial resmi Sekretariat DPRD dan kemitraan strategis dengan media lokal untuk menyebarluaskan informasi kepada masyarakat secara komprehensif. Kedua, strategi konsultatif dilakukan melalui serangkaian konsultasi formal yang terstruktur, dimulai dari pembentukan Tim Penyusun Naskah Akademik yang inklusif, penyelenggaraan Focus Group Discussion yang melibatkan pesantren di Kota Lubuk Linggau, hingga public hearing dengan berbagai stakeholder untuk memastikan regulasi mencerminkan kebutuhan dan aspirasi seluruh pihak. Ketiga, strategi deliberatif mengedepankan prinsip kesetaraan posisi dialog dimana DPRD berperan sebagai fasilitator netral yang menciptakan ruang dialog demokratis dengan penetapan ground rules yang jelas, pengaturan setting ruangan yang tidak hierarkis, dan penerapan teknik

fasilitasi profesional untuk memastikan setiap suara didengar tanpa dominasi pihak manapun. Keempat, strategi kolaboratif membangun sinergi efektif antara berbagai pemangku kepentingan melalui penyediaan ruang publik berkualitas, mekanisme feedback loop yang terstruktur, pendekatan multi-format dialog, capacity building bagi stakeholder, dan verifikasi lapangan langsung ke pesantren. Keseluruhan strategi ini didukung oleh political will yang kuat dari pimpinan DPRD dan pemerintah daerah, menghasilkan proses perumusan peraturan daerah yang tidak hanya memenuhi syarat formal-prosedural tetapi juga memiliki legitimasi substansial karena lahir dari proses dialog otentik dan kolaborasi efektif yang menjadikan stakeholder sebagai co-creator kebijakan.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Agustino, Leo. 2016. "Dasar-Dasar Kebijakan Publik (Edisi Revisi)." Alfa Beta.
- 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.
- Dye, Thomas. 2014. "The Policy Formulation Process." In *Top Down Policymaking*, doi:10.4135/9781483330150.n3.
- Hamdi, M. 2014. *Kebijakan Publik: Proses, Analisis, Dan Partisipasi*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- 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>.
- Kementerian Dalam Negeri. (2023). *Laporan evaluasi peraturan daerah tahun 2022*. Direktorat Jenderal Otonomi Daerah.
- 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*.
- Nugroho, R. 2020. *Participatory policy making: Teori dan praktik di era desentralisasi*. Elex Media Komputindo.
- Nugroho, R. 2021. *Komunikasi kebijakan: Membangun sinergi pemerintah dan masyarakat dalam perumusan kebijakan publik*. Rajawali Pers.
- Pratama, I. P. 2021. Strategi komunikasi pemerintah daerah dalam penyusunan peraturan daerah di Kabupaten Lombok Timur. *Jurnal Komunikasi dan Kebijakan Publik*, 6(1), 38-54.
- Rosianti et al., I. 2024. "Peran DPRD Dalam Legislasi Daerah Pasca Reformasi." *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah*.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pesantren.