

Ambiguitas Terhadap Kepercayaan Tata Kelola Jaringan Dalam Pelaksanaan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat di Bangkalan

Masyhudunnury¹⁾, Bintoro Wardiyanto²⁾, Eko Supeno³⁾

^{1,2,3} Universitas Airlangga, Indonesia

¹⁾ masyhudunnury-2020@fisip.unair.ac.id , ²⁾ bintoro.wardiyanto@fisip.unair.ac.id ,

³⁾ eko.supeno@fisip.unair.ac.id

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi struktur jaringan tata kelola, menjelaskan dampak ambiguitas kepercayaan terhadap implementasi kebijakan, dan mengintegrasikan teori patron-klien dan modal sosial keagamaan ke dalam konsep jaringan tata kelola. Pendekatan studi kasus kualitatif digunakan, menggabungkan wawancara mendalam dengan 11 informan (pejabat, kyai, anggota masyarakat), analisis 37 dokumen kebijakan (instruksi menteri, keputusan bupati, laporan gugus tugas Covid-19), dan observasi lapangan. Temuan menunjukkan struktur jaringan tata kelola yang asimetris: pemerintah memegang legitimasi hukum, sementara kyai mengendalikan modal sosial berbasis agama. Tata kelola kolaboratif berhasil selama Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) Mikro (Februari–Juni 2021) melalui model strategis berbasis yurisdiksi, terbukti dengan menurunnya kasus Covid-19. Namun, PPKM Darurat (Juli 2021) memicu resistensi massa karena bentrokan antara norma kebijakan dan Bhuppa ' Bhebbu ' Guruh. Hirarki Ratoh , di mana penutupan masjid bertentangan dengan nilai-nilai agama. Ambiguitas kepercayaan terwujud dalam kepatuhan yang lebih tinggi terhadap arahan kyai dibandingkan dengan aturan pemerintah, terutama selama Idul Adha 2021. Kebaruannya terletak pada pengintegrasian teori patron-klien dan modal sosial keagamaan ke dalam analisis jaringan tata kelola, yang menyoroti bagaimana otoritas ganda dan kearifan lokal membentuk efektivitas kebijakan. Secara teoretis, hal ini memperkaya literatur jaringan tata kelola dengan menekankan tata kelola kultural dalam masyarakat hierarkis-religius. Rekomendasi kebijakan meliputi harmonisasi protokol kesehatan dengan kebutuhan keagamaan dan pembentukan forum mediasi berdasarkan norma-norma lokal.

Kata kunci : Jaringan Tata Kelola, Ambiguitas Kepercayaan, PPKM, Patron-Klien, Modal Sosial

Abstract

This research purposes to identify the governance network structure, explain the impact of trust ambiguity on policy implementation, and integrate patron-client theory and religious social capital into the governance network concept. A qualitative case study approach was used, combining in-depth interviews with 11 informants (officials, kyai, community members), analysis of 37 policy documents (ministerial instructions, regent's decrees, Covid-19 task force reports), and field observations. The findings indicate an asymmetric governance network structure: the government holds legal legitimacy, while kyai control religious-based social capital. Collaborative governance was successful during the

Micro PPKM (February–June 2021) through a jurisdiction-based strategic model, as evidenced by the decline in Covid-19 cases. However, the Emergency PPKM (July 2021) sparked mass resistance due to clashes between policy norms and the Bhuppa 'Bhebbu' Guruh Ratoh hierarchy, where mosque closures conflicted with religious values. The ambiguity of trust manifested itself in higher compliance with kyai (Islamic clerics) directives compared to government regulations, particularly during Eid al-Adha 2021. Its novelty lies in the integration of patron-client theory and religious social capital into governance network analysis, highlighting how dual authority and local wisdom shape policy effectiveness. Theoretically, this enriches the governance network literature by emphasizing cultural governance in hierarchical-religious societies. Policy recommendations include harmonizing health protocols with religious needs and establishing mediation forums based on local norms.

Keywords: *Governance Networks, Trust Ambiguity, PPKM, Patron-Client, Social Capital*

A. LATAR BELAKANG

Studi ini menganalisis *Jaringan Tata Kelola*, dengan *peran* dominannya di Kabupaten Bangkalan sebagai figur eksternal dalam pemerintahan, secara signifikan memengaruhi implementasi kebijakan. Hal ini menciptakan dualisme kekuasaan di Kabupaten Bangkalan: otoritas formal dari pemerintah daerah, yang memiliki legitimasi hukum, dan otoritas informal dari para kyai, yang nasihat dan seruannya sangat dihormati oleh masyarakat.

Dualisme khususnya terasa pada masa Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) Darurat di masa pandemi Covid-19, yang merupakan tindak lanjut upaya pemerintah dalam penanganan Covid-19 melalui Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Nonalam Penyebaran Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) sebagai Bencana Nasional. Berdasarkan penetapan kedaruratan kesehatan ini, berbagai kebijakan telah diambil baik oleh

pemerintah pusat maupun pemerintah daerah sesuai batas kewenangannya masing-masing. Pemerintah Kabupaten Bangkalan telah menetapkan Peraturan Bupati Bangkalan Nomor 46 Tahun 2020 tentang Percepatan Pencegahan dan Penanganan *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)* di Kabupaten Bangkalan (Berita Daerah Kabupaten Bangkalan Tahun 2020 Nomor 41/E) dan untuk lebih tegas lagi, peraturan tersebut diubah dengan Peraturan Bupati Bangkalan Nomor 63 Tahun 2020 (Berita Daerah Tahun 2020 Nomor 57/E).

Pada awal tahun 2021, Menteri Dalam Negeri menerbitkan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 01 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan dalam Rangka Pengendalian Penyebaran Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) yang diperpanjang dengan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 02 Tahun 2021 tentang Perpanjangan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan dalam Rangka Pengendalian Penyebaran Corona Virus Disease 2019 (Covid-19). Dalam perkembangan selanjutnya, pembatasan kegiatan oleh Menteri Dalam Negeri tersebut lebih spesifik dengan

pengaturan berskala mikro (selanjutnya disebut PPKM Mikro). PPKM Mikro tersebut dievaluasi secara berkala dengan diterbitkannya Instruksi Menteri Dalam Negeri yang baru sesuai dengan perkembangan kondisi kedaruratan kesehatan pandemi Covid-19 di Indonesia, untuk ditindaklanjuti secara cepat oleh Pemerintah Daerah di wilayahnya masing-masing.

Pemerintah Kabupaten Bangkalan merespons peraturan PPKM Mikro dengan menerbitkan beberapa Keputusan Bupati. Berikut ini beberapa Keputusan Bupati sebagai tindak lanjut Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) Mikro dan Pembentukan Posko Penanganan Covid-19 di Tingkat Desa dan Kelurahan dalam rangka Pengendalian Penyebaran Covid-19:

Tabel 1. Kebijakan PPKM dari Pemerintah Pusat, Provinsi Jawa Timur Provinsi Jawa, dan Kabupaten Bangkalan tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat

No	Instruksi Menteri Domestik	Keputusan Gubernur Jawa Timur	Keputusan Bupati Bangkalan	Tanggal berlaku
1	Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 2021	Keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor 59 Tahun 2021	Bangkalan Nomor 11 Tahun 2021	9 Februari 2021 hingga 22 Februari 2021
2	Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2021	Keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor 84 Tahun 2021	Bangkalan Nomor 38 Tahun 2021	diperpanjang hingga 8 Maret 2021
3	Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 2021	Keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor 107 Tahun 2021	Bangkalan Nomor 50 Tahun 2021	diperpanjang hingga 22 Maret 2021
4	Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 2021	Keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor 148 Tahun 2021	Bangkalan Nomor 88 Tahun 2021	diperpanjang hingga 5 April 2021
5	Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2021	Keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor 188 Tahun 2021	Bangkalan Nomor 98 Tahun 2021	diperpanjang hingga 19 April 2021
6	Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2021	Keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor 216 Tahun 2021	Bangkalan Nomor 111 Tahun 2021	diperpanjang hingga 3 Mei 2021
7	Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 10 Tahun 2021	Keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor 264 Tahun 2021	Bangkalan Nomor 117 Tahun 2021	diperpanjang hingga 17 Mei 2021
8	Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 11 Tahun 2021	Keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor 289 Tahun 2021	Bangkalan Nomor 125 Tahun 2021	diperpanjang hingga 31 Mei 2021
9	Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 2021	Keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor 307 Tahun 2021	Bangkalan Nomor 139 Tahun 2021	diperpanjang hingga 14 Juni 2021
10	Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2021	Keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor 334 Tahun 2021	Bangkalan Nomor 145 Tahun 2021	diperpanjang hingga 28 Juni 2021
11	Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 2021	Keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor 357 Tahun 2021	Bangkalan Nomor 151 Tahun 2021	22 Juni 2021 hingga 5 Juli 2021

Sumber: www.jdih.bangkalankab.go.id

Sebagai kebijakan *top-down* dari pemerintah pusat, meskipun telah

ditindaklanjuti oleh Pemda Bangkalan, baik pada tingkatan provinsi hingga

kabupaten Bangkalan sebagaimana dapat disimak pada tabel di atas, implementasi kebijakan ini cukup sulit bagi Pemerintah Kabupaten Bangkalan mengingat rendahnya kesadaran masyarakat terhadap kesehatan, terutama tingkat kepatuhan masyarakat terhadap kebijakan tersebut. Artinya, meskipun Pemerintah Daerah telah mengeluarkan berbagai kebijakan sebagai bentuk tindak lanjut atas kebijakan yang dikeluarkan Pemerintah Pusat, pada kenyataannya masyarakat Bangkalan belum sepenuhnya mematuhi kebijakan tersebut.

Realitas ini disadari oleh para pengambil kebijakan di Kabupaten

Bangkalan. Menanggapi hal ini, Bupati Bangkalan (Abdul Latif Amin Imron) menghimbau para tokoh agama untuk berpatroli wilayah guna mengimbau masyarakat agar mematuhi protokol kesehatan. Kegiatan ini melibatkan para kyai yang aktif bersosialisasi di desa-desa terpencil (Ramadan, 2021). Bupati Bangkalan menyatakan, "Kita sebagai ormas keagamaan yang hadir, beserta para ustadz dan guru mengaji, harus menjadi garda terdepan dalam menghimbau masyarakat untuk melakukan *swab* jika menunjukkan gejala Covid-19, dan mendorong mereka untuk divaksinasi." (Doni Heriyanto, 2021).



Gambar 1. Bupati Bangkalan dan Ulama Keliling Sosialisasikan Protokol Kesehatan

Sumber: Humas Pemkab Bangkalan, 2021

Langkah-langkah penerapan kebijakan PPKM Mikro bagi masyarakat Bangkalan oleh : Kapolri (Jenderal Listyo) Sigit Prabowo) dan Panglima TNI (Marsekal Hadi Tjahjanto) juga telah mengambil langkah serupa dengan menggandeng para pemuka agama untuk menahan laju penyebaran Covid-19 di Kabupaten Bangkalan. Dalam forum silaturahmi dengan para tokoh agama di Bangkalan, Kapolri menyatakan bahwa "Kita dapat memaksimalkan kerja sama

antara para tokoh agama dengan Forum Koordinasi Pimpinan Daerah (Forkopimda) untuk mencegah Covid-19," dalam keterangan tertulisnya pada Sabtu, 12 Juni 2021 (Hukmana, 2021). Menkopolkam Republik Indonesia, Mahfud MD, juga melakukan hal serupa, meminta para tokoh agama untuk terlibat dalam mendorong masyarakat Bangkalan untuk menerapkan protokol kesehatan (Mulyana, 2021).



Gambar 2: Pertemuan bersama Menkopolhukam dengan Ulama di Kabupaten Bangkalan.

Sumber: Humas Pemkab Bangkalan, 2021

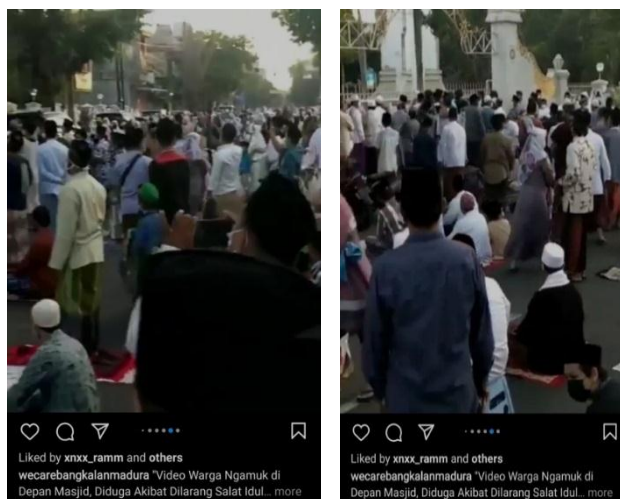
Sosialisasi yang dilakukan oleh aktor negara bersama para kyai telah berhasil meningkatkan kepatuhan masyarakat terhadap penerapan protokol kesehatan di Kabupaten Bangkalan, namun demikian, ketidakpatuhan bahkan penolakan kembali terjadi ketika Pemerintah mengeluarkan kebijakan PPKM Darurat pada tanggal 2 Juli 2021. Dalam hal ini, Mendagri menerbitkan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Darurat Corona Virus Disease 2019 di Wilayah Jawa dan Bali, yang kemudian diikuti dengan perubahan atas Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Darurat Corona Virus Disease 2019 di Wilayah Jawa dan Bali. Kedua instruksi Menteri Dalam Negeri tersebut ditindaklanjuti dengan terbitnya Keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor 188/379/KPTS/013/2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Darurat Corona Virus Disease 2019 di Jawa Timur.

Amanat Instruksi Mendagri

tersebut kemudian ditindaklanjuti oleh Pemkabn Bangkalan dengan menetapkan Keputusan Bupati Bangkalan Nomor 158 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Darurat *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19) di Kabupaten Bangkalan. Daerah. Sebagai daerah dengan kategori pandemi level 3, beberapa norma dalam Keputusan Bupati mengadopsi sepenuhnya peraturan di atasnya, baik Instruksi Menteri Dalam Negeri maupun Keputusan Gubernur bersifat *top-down* dari pusat telah memicu banyak kontroversi di masyarakat Bangkalan. Sepanjang masa berlaku ketentuan tersebut, yakni 3 Juli 2021 hingga 20 Juli 2021, berbagai bentuk ketidakpatuhan dan penolakan terhadap kebijakan pemerintah tersebut mulai kembali muncul, terutama terkait ketentuan dalam Diktum Kedua huruf g yang berbunyi: "*Tempat ibadah (Masjid, Mushola, Gereja, Pura, Vihara, dan Klenteng serta tempat umum lainnya yang difungsikan sebagai tempat ibadah) ditutup sementara.*" Salah satu bentuk penolakan di Bangkalan adalah tetap berlanjutnya kegiatan keagamaan berupa salat berjamaah yang masih dilaksanakan di beberapa masjid, terutama pada tanggal

20 Juli 2021 yang bersamaan dengan momen Hari Besar dengan Idul Adha. Beberapa masjid yang tidak menyelenggarakan salat berjamaah atau hanya menyelenggarakan salat berjamaah namun dikenakan pembatasan menjadi sasaran kecamatan masyarakat, salah satunya di Masjid Raya Kabupaten

Bangkalan, di mana masyarakat memaksa masuk ke dalam masjid untuk dapat menyelenggarakan salat berjamaah padahal pagar masjid telah ditutup sebelumnya dalam rangka penerapan ketentuan PPKM Darurat, seperti pada foto berikut:



Gambar 3. Orang-orang memaksa masuk ke Masjidil Haram untuk salat Idul Adha.

Sumber: Humas Pemkab Bangkalan, 2021

Gambar di atas, tangkapan layar dari beberapa video yang beredar luas, menunjukkan keributan di luar Masjid Raya Bangkalan ketika juru kunci masjid menutup gerbang masjid sebagai bagian dari PPKM Darurat (wecarebangkalanmadura, 2021b). Ketidapatuhan lebih lanjut meningkat selama perayaan Malam Tahun Baru Islam 1 Muharram 1443H di sebuah kecamatan di Kabupaten Bangkalan, di mana ribuan orang mengadakan pawai lampion tanpa mengindahkan protokol kesehatan sebagaimana diatur dalam PPKM Darurat (wecarebangkalanmadura, 2021a), dan banyak kegiatan masyarakat lainnya yang tampak mengabaikan aturan dalam Keputusan Bupati, yang merupakan keberlanjutan dari Instruksi Mendagri. Di berbagai daerah, masyarakat bahkan

secara rutin melakukan *burdah*. keliling berdasarkan kepercayaan mereka untuk menangkal pandemi (tolak balak).

Demonstrasi, sebagai bentuk penolakan yang nyata, dilakukan oleh puluhan mahasiswa yang berunjuk rasa untuk beraudiensi dengan Pemkab Bangkalan dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) guna menyampaikan penolakan mereka terhadap perpanjangan PPKM Darurat. Mereka beralasan bahwa penerapan PPKM Darurat berdampak signifikan terhadap semua sektor vital masyarakat, termasuk kesehatan dan pendidikan, ekonomi, dan keagamaan. "*Kami menolak perpanjangan PPKM Darurat ini,*" ujar salah satu pemuda (ID, 2021). Meskipun tidak disertai kekerasan, demonstrasi tersebut berakhir dengan penyegelan pintu masuk utama Kantor

Pemerintah Kabupaten Bangkalan .
 PPKM Darurat berakhir pada 20 Juli 2021, ketika Menteri Dalam Negeri menerbitkan Instruksi Menteri No. 22 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Level 4 untuk Penyakit Coronavirus Disease 2019

(Covid-19) di Jawa dan Bali. Peraturan baru akan terus diterapkan sesuai dengan perkembangan kondisi masyarakat dan tingkat penyebaran di setiap wilayah, sebagaimana ditunjukkan pada tabel di bawah ini:

Tabel 2. Kebijakan PPKM dari Pemerintah Pusat dan Kabupaten Bangkalan Tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat

No	Instruksi Menteri Domestik	Keputusan Bupati Bangkal	Tanggal berlaku
1	Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2021	Bangkalan Nomor 200 Tahun 2021	26 Juli 2021 hingga 2 Agustus 2021
2	Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 27 Tahun 2021	Bangkalan Nomor 211 Tahun 2021	3 Agustus 2021 hingga 9 Agustus 2021
3	Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 34 Tahun 2021	Bangkalan Nomor 220 Tahun 2021	17 Agustus 2021 hingga 23 Agustus 2021
4	Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 35 Tahun 2021	Bangkalan Nomor 224 Tahun 2021	24 Agustus 2021 hingga 30 Agustus 2021
5	Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 38 Tahun 2021	Bangkalan Nomor 226 Tahun 2021	31 Agustus 2021 hingga 6 September 2021
6	Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 39 Tahun 2021	Bangkalan Nomor 233 Tahun 2021	7 September 2021 hingga 13 September 2021
7	Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 43 Tahun 2021	Bangkalan Nomor 239 Tahun 2021	21 September 2021 hingga 4 Oktober 2021
8	Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 47 Tahun 2021	Bangkalan Nomor 245 Tahun 2021	5 Oktober 2021 hingga 18 Oktober 2021
9	Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2021	Bangkalan Nomor 255 Tahun 2021	19 Oktober 2021 hingga 1 November 2021
10	Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 57 Tahun 2021	Bangkalan Nomor 261 Tahun 2021	2 November 2021 hingga 15 November 2021
11	Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 60 Tahun 2021	Bangkalan Nomor 275 Tahun 2021	16 November 2021 hingga 29 November 2021
12	Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 63 Tahun 2021	Bangkalan Nomor 287 Tahun 2021	30 November 2021 hingga 13 Desember 2021
13	Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 67 Tahun 2021	Bangkalan Nomor 320 Tahun 2021	14 Desember 2021 hingga 3 Januari 2021
14	Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2022	Bangkalan Nomor 21 Tahun 2022	4 Januari 2022 hingga 17 Januari 2022
15	Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2022	Bangkalan Nomor 26 Tahun 2022	18 Januari 2022 hingga 24 Januari 2022
16	Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 2022	Bangkalan Nomor 38 Tahun 2022	25 Januari 2022 hingga 31 Januari 2022
17	Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 2022	Bangkalan Nomor 44 Tahun 2022	1 Februari 2022 hingga 7 Februari 2022
18	Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2022	Bangkalan Nomor 57 Tahun 2022	8 Februari 2022 hingga 14 Februari 2022

No	Instruksi Menteri Domestik	Keputusan Bupati Bangkal	Tanggal berlaku
19	Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 10 Tahun 2022	Bangkalan Nomor 58 Tahun 2022	15 Februari 2022 hingga 21 Februari 2022
20	Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 2022	Bangkalan Nomor 65 Tahun 2022	22 Februari 2022 hingga 28 Februari 2022
21	Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2022	Bangkalan Nomor 76 Tahun 2022	1 Maret 2022 hingga 7 Maret 2022
22	Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2022	Bangkalan Nomor 81 Tahun 2022	8 Maret 2022 hingga 14 Maret 2022
23	Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2022	Bangkalan Nomor 88 Tahun 2022	15 Maret 2022 hingga 21 Maret 2022
24	Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 18 Tahun 2022	Keputusan Bupati Bangkalan Nomor 100 Tahun 2022	22 Maret 2022 hingga 4 April 2022
25	Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2022	Bangkalan Nomor 150 Tahun 2022	5 April 2022 hingga 18 April 2022
26	Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 22 Tahun 2022	Bangkalan Nomor 160 Tahun 2022	19 April 2022 hingga 9 Mei 2022
27	Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2022	Bangkalan Nomor 168 Tahun 2022	10 Mei 2022 hingga 23 Mei 2022
28	Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 2022	Bangkalan Nomor 177 Tahun 2022	24 Mei 2022 hingga 6 Juni 2022
29	Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2022	Bangkalan Nomor 188 Tahun 2022	7 Juni 2022 hingga 14 Juli 2022
30	Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 33 Tahun 2022	Bangkalan Nomor 207 Tahun 2022	5 Juli 2022 hingga 1 Agustus 2022
31	Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 35 Tahun 2022	Bangkalan Nomor 208 Tahun 2022	6 Juli 2022 hingga 1 Agustus 2022
32	Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 38 Tahun 2022	Bangkalan Nomor 223 Tahun 2022	2 Agustus 2022 hingga 15 Agustus 2022
33	Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 38 Tahun 2022	Bangkalan Nomor 231 Tahun 2022	16 Agustus 2022 hingga 29 Agustus 2022
34	Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 42 Tahun 2022	Bangkalan Nomor 257 Tahun 2022	6 September 2022 hingga 3 Oktober 2022
35	Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 45 Tahun 2022	Bangkalan Nomor 306 Tahun 2022	4 Oktober 2022 hingga 7 November 2022
36	Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 49 Tahun 2022	Bangkalan Nomor 338 Tahun 2022	22 November 2022 hingga 5 Desember 2022
37	Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 50 Tahun 2022	Bangkalan Nomor 369 Tahun 2022	6 Desember 2022 sampai dengan 9 Januari 2023

Sumber: www.jdih.bangkalankab.go.id

Selanjutnya, pada tanggal 30 Desember 2022, Menteri Dalam Negeri menerbitkan Instruksi Menteri No. 53 Tahun 2022 tentang Pencegahan dan Pengendalian Penyakit Coronavirus

Disease 2019 (Covid-19) pada Masa Transisi ke Masa Endemi. Instruksi Menteri No. 53 Tahun 2022 ini menandai berakhirnya masa PPKM (Pembatasan Kegiatan Masyarakat).

Jika ditelusuri lebih lanjut, penolakan masyarakat Bangkalan terhadap kebijakan PPKM sangat kuat terutama selama PPKM Darurat, yang melibatkan penutupan dan pembatasan kegiatan ibadah bersama di tempat ibadah. Hal ini dikarenakan Bangkalan merupakan wilayah dengan penduduk di dominasi Muslim yang memegang prinsip agama di berbagai lini kehidupan. Masyarakat Bangkalan memiliki tradisi yang unik, Islam memengaruhi beberapa di antaranya (Shomad, 2017). Karakteristik ini diperkuat dengan disahkannya Peraturan Daerah Kabupaten Bangkalan Nomor 2 Tahun 2019 tentang Bangkalan sebagai Kota Dzikir dan Sholawat.

Karena karakteristiknya yang unik, masyarakat Bangkalan memegang prinsip dan nilai agama, sehingga masyarakat lebih taat kepada kyai. Ungkapan umum bahwa "ayamnya saja masih dianggap guru, apalagi anaknya" menunjukkan rasa hormat masyarakat terhadap kyai. Ketika kita percaya pada orang-orang informal seperti ini, itu bisa berdampak buruk, seperti ketidakefektifan peraturan perundang-undangan. (Shomad, 2017). Fenomena ini diperkuat oleh sebuah pepatah lama di Madura yang dikenal sebagai *Bhuppa ' Bhebhuh ' Guruh. Ratoh* (Ayah-Ibu, Guru, Pemerintah). Artinya, hierarki ketaatan orang Madura adalah orang tua adalah nomor satu atau orang terpenting yang harus dihormati, posisi berikutnya adalah guru dalam hal ini termasuk kyai, dan terakhir pemimpin atau pemerintah. Pepatah ini menunjukkan bahwa kepercayaan masyarakat akan lebih diutamakan kepada guru, terutama dalam kategori kyai, daripada pemerintah. Beberapa santri bahkan menggunakan istilah lokal baru, yaitu "*ngereng dhebu*" yang diartikan menaati perintah kyai.

Sosok kyai sendiri, dalam

pandangan Gus Dur, adalah sosok yang perannya dalam masyarakat tidak hanya terkait dengan kehidupan spiritual tetapi juga kehidupan sosial secara keseluruhan (Horikoshi & Wahid, 1987). Teori ini sejalan dengan argumen Clifford Geertz (1981), yang menunjukkan bahwa kyai berfungsi sebagai agen perubahan sosial dan broker budaya serta mediator hukum dan doktrin Islam (Geertz, 1981). Karena peran luasnya dalam masyarakat, kyai memiliki kemampuan untuk mempelajari banyak hal. Peran kyai yang luas dalam struktur masyarakat Bangkalan telah membuat mayoritas masyarakat yang belajar kepada kyai dan memposisikan diri sebagai murid akan selalu memandang kyai atau guru sebagai seseorang yang wajib di taati, dihormati dan dimuliakan, bahkan anggapan atas kekuatan supranatural yang dimiliki dapat mendatangkan keberuntungan (berkah) atau malapetaka (Majid, 1997). Dalam hubungan ini, jelas bahwa posisi kyai adalah *patron* dan masyarakat sebagai *klien*. Pendapat lain yang banyak dikutip adalah penelitian Hiroko Horikoshi, yang menemukan bahwa kyai memainkan peran kreatif dalam perubahan sosial, bukan dengan meredam dampak perubahan yang terjadi, melainkan dengan memelopori perubahan sosial dengan pendekatan mereka sendiri. Kyai tidak menyeleksi informasi, melainkan mengusulkan agenda perubahan yang dianggap sesuai dengan kebutuhan nyata komunitas mereka (Horikoshi, 1987).

Berdasarkan pemahaman kita tentang figur kyai dari beberapa fenomena yang telah diuraikan dan juga beberapa pendapat yang dikutip di atas, telah ditunjukkan bahwa budaya masyarakat Bangkalan memiliki tingkat kepercayaan yang tinggi terhadap figur kyai, dan hal ini telah memposisikan kyai sebagai

patron dengan modal sosial yang kuat di Kabupaten Bangkalan. Karena itu, langkah Pemkab Bangkalan untuk melibatkan pihak lain dalam pelaksanaan PPKM darurat telah menunjukkan bahwa Pemerintah Daerah tidak lagi menjadi pemain utama dalam penyediaan layanan publik. Kebersamaan pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat menunjukkan dukungan dan pemanfaatan sumber daya penting dalam pembangunan nasional dan penyediaan layanan publik (Alwi, 2014).

Pelibatan kyai sebagai bagian dari jaringan pemerintah dalam penerapan *kebijakan top-down* telah menunjukkan hasil yang signifikan di awal PPKM. Hal ini terlihat dari semakin terfokusnya pemahaman masyarakat dan meningkatnya tingkat kepatuhan masyarakat. Tingkat kepatuhan yang awalnya rendah dipengaruhi oleh modal sosial berupa kepercayaan sosial *terhadap* pemerintah, sedangkan *kepercayaan sosial* dipengaruhi oleh partisipasi warga dalam pengambilan keputusan kebijakan politik (Putnam, 2000). Ketika kebijakan PPKM bersifat *top-down*, tentu tidak ada keterlibatan politik masyarakat Bangkalan, sehingga mengakibatkan runtuhnya *kepercayaan sosial mereka*, yang kemudian berimplikasi pada kepatuhan. Hal ini juga dibuktikan ketika masyarakat kembali tidak patuh bahkan menolak ketika kebijakan PPKM Mikro diubah menjadi PPKM Darurat yang mengharuskan penutupan dan pembatasan kegiatan peribadatan komunal yang dilakukan di tempat ibadah (masjid).

Memercayai mulai terlihat, apakah masyarakat benar-benar mematuhi hukum dan peraturan, yang merupakan bentuk kepercayaan kepada pemerintah, atau sekadar mematuhi nasihat para pemimpin agama, atau apakah ada faktor-faktor lain (Fowler, 2023). Ambiguitas dan

ketidakpastian juga secara signifikan memengaruhi implementasi kebijakan, yang seringkali memperumit hubungan antara perumusan dan implementasi kebijakan. Penelitian menunjukkan bahwa kedua faktor tersebut dapat menghambat persepsi keberhasilan inisiatif, karena menciptakan kebingungan tentang tujuan dan proses (Taylor, 2003).

Berkaitan dengan hal tersebut, menarik untuk dilakukan penelitian mendalam yang bertujuan untuk memperoleh suatu kajian tentang implementasi kebijakan publik yang tidak lagi dapat dikontrol sepenuhnya oleh pemerintah namun untuk mencapai tujuan bersama diperlukan keterlibatan berbagai aktor, khususnya dalam konteks tulisan ini adalah keterlibatan kyai. Secara teoritis, kajian ini tidak dapat dilepaskan dari teori *patron-klien* menempatkan kyai memiliki kedudukan yang istimewa dalam masyarakat Bangkalan. Kedudukan istimewa yang dilandasi kepercayaan dari masyarakat ini menjadi modal sosial bagi kyai untuk menjadi aktor dalam jaringan pemerintahan di Bangkalan. Dalam hal ini, kepercayaan yang menjadi perekat hubungan *patron-klien* (kyai-masyarakat Bangkalan) dan secara teoritis merupakan unsur dalam struktur jaringan pemerintahan, akan dikaji pada level kepercayaan masyarakat terhadap kyai dan/atau pemerintah dalam karakteristik masyarakat Bangkalan sehingga dapat diperoleh kebaruan dalam kajian ini.

B. LANDASAN TEORITIS

Tata kelola pemerintahan demokratis menekankan bahwa rakyat harus mengambil alih kekuasaan, bukan hanya pemerintah. Tata kelola pemerintahan yang baik bergantung pada kombinasi tiga elemen: rakyat, pemerintah, dan sektor swasta. yang

beroperasi secara kohesif, harmonis, dan setara. Dalam tata kelola pemerintahan, ketiga komponen tersebut memiliki hubungan yang serupa dan setara. Perspektif ini menciptakan hubungan saling ketergantungan antara para aktor yang berwenang di sektor publik, swasta, dan sosial yang bekerja sama untuk mencapai tujuan organisasi jaringan, yang selanjutnya disebut Jaringan Tata Kelola.

Teori jaringan tata kelola dibangun dari tradisi ilmu politik, ilmu organisasi, dan administrasi publik, yang menjelaskan bagaimana interdependensi gagasan jaringan digunakan dalam konsep jaringan tata kelola. Erik Hans Klijn dan Joop Koppenjan (2016) mendefinisikan *Jaringan Tata Kelola* sebagai sekumpulan aktor (individu, kelompok, organisasi) yang otonom namun saling bergantung yang telah mengembangkan hubungan dalam mengatur publik atau program kebijakan tertentu. Secara konseptual, Klijn & Koppenjan membedakan *proses Jaringan Tata Kelola* dari *Tata Kelola Jaringan*. Mereka mendefinisikan *proses jaringan tata kelola* sebagai " *semua proses interaksi dalam jaringan tata kelola yang membahas masalah, kebijakan, program, atau layanan publik tertentu*". Sementara itu, *Tata Kelola Jaringan* menurut mereka adalah " *seperangkat upaya atau strategi pengarahan sadar para aktor dalam jaringan tata kelola yang bertujuan memengaruhi proses interaksi dan/atau karakteristik jaringan tersebut*. "

Klijn & Koppenjan menggunakan istilah *Jaringan Tata Kelola* untuk menggambarkan pembuatan kebijakan publik, implementasi, dan penyampaian layanan melalui jaringan hubungan antara pemerintah, bisnis, dan aktor masyarakat sipil yang otonom namun saling bergantung. Mereka mendefinisikan

Jaringan Tata Kelola program kebijakan berfungsi sebagai pola hubungan sosial yang kurang stabil antara aktor yang saling bergantung yang terorganisir di sekitar masalah kebijakan, dan/atau serangkaian sumber daya dan yang muncul, dipertahankan, dan ditransformasikan melalui serangkaian interaksi. Untuk memberikan pemahaman, mereka menambahkan bahwa *Tata Kelola* adalah proses yang terjadi dalam Jaringan Tata Kelola. Meskipun jaringan tata kelola dikonseptualisasikan dengan berbagai cara, sebagian besar definisi memiliki karakteristik umum tertentu:

- a. Jaringan dicirikan oleh masalah kebijakan yang kompleks yang memerlukan tindakan bersama dari beberapa aktor untuk menyelesaikannya (Mandell, 2001; Agranoff & McGuire, 2003; Koppenjan & Klijn, 2004).
- b. Karena masing-masing aktor memiliki sumber daya yang berbeda untuk memecahkan masalah, jaringan sangat bergantung pada satu sama lain (Hanf dan Scharpf, 1978).
- c. Saling ketergantungan ini menyebabkan tingginya tingkat kompleksitas strategis dan (inter)aksi yang tidak dapat diprediksi (Hanf & Scharpf, 1978 ; Myrna Mandell dan Gage, 1990 ; Sørensen dan Torfing 2007) karena tindakan satu pemain memengaruhi kepentingan aktor dan strategi.
- d. Karena setiap aktor dalam jaringan berbeda dan memiliki perspektif unik terhadap masalah, solusi, dan strategi, interaksi dalam jaringan sangat kompleks (Hanf dan Scharpf, 1978 ; Agranoff dan McGuire, 2003 ; McGuire dan Agranoff, 2011). Situasi ini mengakibatkan perbedaan perspektif yang signifikan, konflik

nilai, dan ketidaksesuaian terkait kebijakan yang akan diimplementasikan dan layanan yang akan diberikan.

- e. Interaksi jaringan menunjukkan beberapa ketahanan dari waktu ke waktu (Laumann dan Knoke, 1987 ; Agranoff & McGuire, 2003).

Jaringan Tata Kelola merupakan upaya untuk mencapai tujuan di mana proses regulasi tidak lagi sepenuhnya dikendalikan oleh pemerintah, melainkan melibatkan negosiasi antar berbagai aktor, baik publik, semi-publik, maupun swasta, dalam proses interaksi yang menciptakan pola koordinasi dan menghasilkan regulasi. Proses tata kelola cenderung lebih efektif karena keterlibatan kelompok-kelompok relevan dan organisasi berpengaruh dalam jaringan tata kelola membantu mengatasi masalah fragmentasi masyarakat dan resistensi terhadap perubahan kebijakan. (Mayntz, 1993) .

Jaringan didefinisikan sebagai instrumen yang mempertemukan beberapa aktor untuk bekerja sama dan berinteraksi guna mencapai tujuan bersama. Oleh karena itu, partisipasi sejumlah pemangku kepentingan dalam proses pengambilan keputusan cenderung meningkatkan legitimasi demokratis publik dalam pemerintahan (Klijn & Koppenjan, 2016). Untuk membedakan *Jaringan Tata Kelola* dari perspektif lain dalam Administrasi Publik, dapat dilihat pada tabel berikut:

Dari *perspektif Jaringan Tata Kelola*, penting untuk memahami pola hubungan antar aktor yang berkolaborasi. Pola hubungan antar aktor dalam suatu jaringan *dapat* terbentuk dan dibangun karena beberapa faktor. Chris Huxham & Vangen (1996) menyatakan bahwa faktor-faktor ini meliputi:

- a. Akses ke sumber daya: Organisasi

berkolaborasi jika mereka tidak dapat mencapai tujuan mereka dengan sumber daya mereka sendiri, artinya kolaborasi adalah pengumpulan sumber daya keuangan atau manusia, tetapi bisa juga berarti pengumpulan sumber daya yang berbeda termasuk teknologi atau keahlian;

- b. Risiko bersama: Organisasi berkolaborasi berdasarkan anggapan bahwa konsekuensi kegagalan suatu proyek terlalu tinggi bagi mereka untuk mengambil risiko jika mengerjakannya sendiri.
- c. Efisiensi: dapat dilihat sebagai gagasan tentang manfaat kolaborasi. Pemerintah sering berpendapat bahwa organisasi komersial merupakan penyedia layanan yang lebih efisien daripada organisasi publik, sehingga perlu mendorong kemitraan publik-swasta untuk penyediaan layanan publik.
- d. Koordinasi dan kelancaran: Kelancaran penyediaan layanan publik kepada warga negara telah menjadi perhatian utama pemerintah dalam beberapa tahun terakhir. Penyediaan layanan holistik atau terpadu melalui berbagai layanan publik di bawah satu atap, yang dikenal sebagai filosofi '*one-stop shop* ', juga sering dijadikan dasar kolaborasi. Koordinasi tidak hanya berkaitan dengan kelancaran penyediaan layanan, tetapi pemerintah juga perlu mencegah pengulangan (yaitu, duplikasi kegiatan), kelalaian (yaitu, membiarkan kesenjangan dalam kegiatan), divergensi, dan kontra-produksi (yaitu, mengejar kegiatan yang saling bertentangan), yang semuanya dapat diatasi melalui kolaborasi.
- e. Proses pembelajaran: Kolaborasi biasanya diciptakan untuk melakukan

beberapa aktivitas bersama, dan dengan tujuan untuk belajar dari satu sama lain dan menyerap pengetahuan dan keterampilan dari mitra kolaborasi.

- f. **Keharusan moral:** Beberapa pihak berpendapat bahwa alasan terpenting untuk berkolaborasi adalah moral. Hal ini didasarkan pada keyakinan bahwa isu-isu penting yang dihadapi masyarakat, seperti kemiskinan, kejahatan, penyalahgunaan narkoba, konflik, promosi kesehatan, pembangunan ekonomi, dan sebagainya, memerlukan perhatian mendesak dan tidak dapat ditangani oleh satu organisasi saja. Kolaborasi dianggap penting jika ada harapan untuk mengurangi masalah-masalah moral ini.

Pola hubungan antar aktor tidak hanya mencirikan jaringan, tetapi juga memengaruhi cara mereka bekerja dan berinteraksi, sehingga memungkinkan terciptanya struktur dan hubungan yang terlihat antar aktor. Hal ini, pada prinsipnya, dapat mencirikan struktur dan hubungan dalam jaringan. Beberapa hal yang menjadi faktor penentu adalah (jumlah) kontak, kepercayaan, berbagi informasi, pertukaran sumber daya, dan sebagainya.

Agranoff (2003) menjelaskan beberapa jenis kolaborasi berdasarkan tingkat aktivitas bersama dalam suatu kawasan dan sejauh mana aktivitas tersebut dianggap strategis. Oleh karena itu, jenis manajemen kolaboratif yang dominan di suatu kawasan dapat diukur berdasarkan dimensi aktivitas dan strategi (Agranoff & McGuire, 2003). Jenis-jenis kolaborasi tersebut adalah:

- a. Tipe *top-down* adalah jenis kolaborasi yang menekankan kontrol berdasarkan ketentuan yang ditetapkan oleh

pemerintah pusat, dan interaksi antar aktor didasarkan pada peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, kolaborasi sangat dipengaruhi oleh pemerintah pusat;

- b. Tipe *Donor-Recipient* adalah tipe kolaborasi yang menekankan proses konsensus dengan aktor-aktor di luar kolaborasi. Oleh karena itu, kolaborasi sangat dipengaruhi oleh aktor-aktor di luar kolaborasi;
- c. Tipe *Strategis Berbasis Yurisdiksi* adalah tipe kolaborasi yang mendukung berbagai strategi yang diputuskan oleh pemimpin kolaborasi. Oleh karena itu, kolaborasi sangat dipengaruhi oleh aktor internal yang memainkan peran kunci dalam kolaborasi tersebut; dan
- d. Suatu bentuk kolaborasi dengan model tata kelola jaringan untuk penyesuaian dan aksi bersama antarpemerintah dan lembaga swadaya masyarakat (LSM) yang saling bergantung. Dengan demikian, kolaborasi sangat dipengaruhi oleh semua *pemangku kepentingan* dalam jaringan kolaboratif tersebut.

Dalam penerapan PPKM Darurat di Kabupaten Bangkalan, mengingat regulasi PPKM, baik mikro maupun darurat, merupakan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah pusat, dan pemerintah daerah hanya melaksanakan ketentuan yang diamanatkan di tingkat daerah, kolaborasi yang terjadi seharusnya bersifat *top-down*. Oleh karena itu, kolaborasi ini seharusnya tidak memberikan banyak ruang bagi inovasi bagi para aktor daerah karena secara teoritis, interaksi antar aktor harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Oleh karena itu, jaringan aktor, termasuk pemerintah daerah, kyai, dan elemen lainnya

berkolaborasi untuk bersama-sama mengupayakan pelaksanaan ketentuan yang ditetapkan dalam kebijakan PPKM semaksimal mungkin.

Jaringan tata kelola dicirikan dengan membangun kepercayaan bersama dan didasarkan pada empati serta melalui pemahaman saling ketergantungan dan penciptaan *konsensus*. (Meuleman, 2008). Menurut Meuleman, unsur kepercayaan sangat penting dalam membangun jaringan tata kelola. Merujuk pada ungkapan Meuleman, kepercayaan merupakan salah satu faktor penentu keberhasilan organisasi jaringan, yang sangat penting karena setiap aktor tidak dapat memprediksi semua masalah yang terjadi dalam organisasi jaringan melalui kekuasaan hierarkis, pengawasan langsung, dan detail kontrak. Kepercayaan merupakan sebuah harapan dan dapat memperkuat hubungan antar aktor yang tak terpisahkan dari aturan bersama dan kesepakatan bersama (Klijn & Koppenjan, 2016).

Terdapat tiga karakteristik yang menjelaskan *kepercayaan* dalam suatu jaringan: 1) Kepercayaan harus didasarkan pada kesediaan setiap aktor untuk bersikap terbuka dalam setiap proses interaksi yang terjadi; 2) Para aktor harus siap menghadapi risiko yang akan diperoleh dalam proses interaksi yang terjadi; dan 3) Para aktor harus memiliki ekspektasi positif terhadap niat atau motif aktor lain. Dengan adanya kepercayaan, hal tersebut mampu mengurangi ketidakpastian, serta ambiguitas dan ambiguitas dalam proses interaksi dari perilaku para aktor yang terlibat (Klijn & Koppenjan, 2016).

Adanya *kepercayaan* dalam jaringan kebijakan akan memfasilitasi pencapaian tujuan kebijakan. Tingkat kepercayaan yang tinggi di antara para aktor yang terlibat akan menghasilkan

kerja sama yang lebih besar dan lebih baik dibandingkan dalam organisasi jaringan dengan tingkat kepercayaan yang rendah. Selama interaksi, para aktor akan bertukar lebih banyak informasi, memungkinkan penemuan solusi yang lebih inovatif, dan tingkat kepercayaan yang tinggi akan menghasilkan hasil yang lebih memuaskan dari proses pengambilan keputusan yang kompleks dalam organisasi jaringan.

Klijn dan Koppenjan (2016) menjelaskan bahwa kepercayaan *terhadap* jaringan pemerintah memiliki beberapa dimensi, yaitu:

- a. Perjanjian kepercayaan : Pihak-pihak yang terlibat dalam organisasi jaringan pada umumnya mengikuti kesepakatan yang ditetapkan dalam kontrak yang disepakati bersama;
- b. Manfaat *dari keraguan* : pihak-pihak dalam organisasi jaringan saling memperingatkan tentang kekhawatiran mengenai kegagalan program;
- c. Keandalan : adanya kesepakatan dan kebersamaan dalam melaksanakan program bersama
- d. *Tidak adanya perilaku oportunistik* : tidak ada pihak dalam jaringan organisasi yang mengambil keuntungan pribadi dan merugikan pihak lain, para pelaku dalam jaringan melaksanakan program tanpa rasa acuh tak acuh; dan
- e. Kepercayaan pada niat baik (*goodwill trust*): para pihak dalam kegiatan ini beranggapan bahwa pada dasarnya niat baik dari dan untuk pihak lain sangat bermanfaat bagi keberhasilan program.

Dalam pelaksanaan kebijakan PPKM di Kabupaten Bangkalan, kepercayaan *masyarakat* diduga masih sangat rendah, sehingga mengakibatkan rendahnya kepatuhan masyarakat terhadap peraturan yang ditetapkan pemerintah pusat dan wajib dilaksanakan oleh

pemerintah daerah. Hal ini menjadi tolok ukur ketidakefektifan pelaksanaan kebijakan PPKM di Kabupaten Bangkalan. Rendahnya kepercayaan masyarakat ini didukung oleh tingginya stigma dan kecurigaan terhadap konspirasi serta kejadian lain yang sebenarnya terjadi dan direncanakan di balik pandemi Covid-19. Oleh karena itu, hal ini masih perlu dikaji lebih lanjut dalam penelitian yang direncanakan.

Di sisi lain, tingginya tingkat kepercayaan masyarakat terhadap kyai, sebagaimana terungkap dalam beberapa penelitian terdahulu yang telah disebutkan di atas, telah menempatkan kyai sebagai aktor kunci. *dalam jaringan tata kelola*, yang mendorong keberhasilan implementasi PPKM di Kabupaten Bangkalan. Hal ini tampaknya telah menggeser peran pemerintah daerah, yang seharusnya menjadi aktor utama dalam penerapan *kebijakan top-down ini* (meskipun hal ini masih memerlukan penelitian lebih lanjut).

Tingkat kepercayaan masyarakat terhadap kyai menurut Coleman (1988) merupakan salah satu pilar Modal Sosial, ada 3 (tiga) pilar modal sosial yaitu: Pertama, kewajiban dan harapan yang timbul dari rasa percaya terhadap *lingkungan* sosial. Ia mengambil contoh sistem arisan yang populer di masyarakat di banyak negara Asia Tenggara, termasuk Indonesia. Sistem arisan yang dilakukan oleh sekelompok orang yang memiliki hubungan persahabatan, tetangga atau kekerabatan merupakan contoh nyata betapa pentingnya makna kepercayaan. Pilar kedua adalah pentingnya kelancaran arus informasi di dalam struktur sosial untuk mendorong perkembangan aktivitas di masyarakat dan pilar ketiga adalah norma-norma yang harus dipatuhi dengan sanksi yang jelas dan efektif.

Lebih lanjut tentang modal sosial, Fukuyama (1995) menyatakan bahwa kepercayaan muncul ketika suatu masyarakat memiliki seperangkat nilai moral yang cukup untuk mendorong perilaku jujur di antara warganya. Ia berpendapat bahwa modal sosial akan menjadi lebih kuat jika norma-norma gotong royong dan kerja sama yang solid berlaku dalam suatu masyarakat melalui jaringan ikatan sosial kelembagaan. Fukuyama percaya bahwa kepercayaan berkaitan erat dengan akar budaya, terutama yang berkaitan dengan etika dan moral yang berlaku. Oleh karena itu, ia menyimpulkan bahwa tingkat kepercayaan timbal balik dalam suatu masyarakat tidak dapat dipisahkan dari nilai-nilai budaya yang dianut oleh masyarakat tersebut.

Robert Putnam (1993) memandang modal sosial sebagai seperangkat hubungan horizontal antarmanusia, yang terdiri dari "*jaringan keterlibatan sipil*"—jaringan ikatan sosial yang diatur oleh norma-norma yang menentukan produktivitas suatu kelompok atau komunitas. Berdasarkan penelitiannya, Putnam menyimpulkan bahwa modal sosial dalam bentuk norma dan jaringan hubungan merupakan prasyarat mutlak bagi terciptanya tata kelola pemerintahan yang baik dan efektif. Kepercayaan, memainkan peran yang berfungsi sebagai bentuk modal sosial bagi kyai dalam *struktur jaringan pemerintahan*, juga berkaitan erat dengan *teori patron-klien*. Hal ini karena aset utama *hubungan patron-klien antara kyai (ulama) dan masyarakat adalah kepercayaan masyarakat yang kuat terhadap kyai di Bangkalan*. Oleh karena itu, *dalam kerangka teori ini, teori patron-klien* juga perlu diperkenalkan.

Istilah *patron* berasal dari bahasa Latin "*patro*" atau "*pater*", yang

berarti ayah . Oleh karena itu, ia adalah seseorang yang memberikan perlindungan dan manfaat, serta mendanai dan mendukung kegiatan beberapa orang. Sementara itu, istilah klien juga berasal dari bahasa Latin *cliens* "yang berarti pengikut. Dalam literatur ilmu sosial, patronase adalah sebuah konsep tentang hubungan antara strata sosial dan kontrol atas sumber daya ekonomi. Hubungan patron-klien merupakan bentuk khusus dari hubungan pertukaran, kedua pihak yang terlibat dalam hubungan pertukaran tersebut memiliki kepentingan yang hanya berlaku dalam konteks hubungan mereka. Dengan kata lain, kedua belah pihak memasuki hubungan patron-klien karena mereka memiliki kepentingan khusus atau pribadi, bukan kepentingan umum . Aliansi semacam itu dilakukan oleh dua pihak, yang masing-masing merasa perlu untuk memiliki sekutu (encon) yang memiliki status, kekayaan, dan kekuasaan yang lebih tinggi (superior) atau lebih rendah (inferior) daripada diri mereka sendiri. Aliansi antara patron dan klien merupakan hubungan yang saling bergantung. Dalam hubungan ini, aspek ketergantungan yang cukup menarik adalah ketergantungan klien terhadap patron.

James C. Scott (1972) dan Samuel L. Popkin (1979) memiliki pendapat yang berbeda dalam memandang hubungan patron-klien. Bagi Scott, hubungan patron-klien merupakan suatu sistem untuk menjamin kelangsungan hidup. Meskipun hubungan tersebut merupakan bentuk eksploitasi, namun hal itu sangat diperlukan. Bagi Popkin , hubungan patron-klien merupakan bentuk eksploitasi, sedangkan dalam hubungan politik, patron-klien merupakan hubungan yang menyalurkan aspirasi. Patron politik tidak hanya melalui hubungan ekonomi,

tetapi juga melalui kepemimpinan informal yang muncul dari ekonomi, garis keturunan, dukun, adat dan agama, serta pendidikan. Masyarakat pedesaan menyalurkan aspirasi politiknya kepada patronnya untuk memperjuangkan kepentingan politiknya. Melalui patron inilah, masyarakat ikut berpartisipasi dalam pengambilan keputusan politik. Patron politik juga tidak dapat mengabaikan kepentingan masyarakat karena menyangkut status kepentingan yang juga melekat pada masyarakat. Status kepemimpinan informal akan hilang apabila keberpihakan mereka kepada masyarakat berkurang.

Melihat lebih dalam pada hubungan patron-klien, Scott mendefinisikannya sebagai pertukaran peran – dapat didefinisikan sebagai kasus khusus ikatan diadis (dua orang) yang melibatkan persahabatan instrumental di mana seorang individu dengan status sosial ekonomi yang lebih tinggi (patron) menggunakan pengaruh dan sumber dayanya sendiri untuk memberikan perlindungan atau manfaat, atau keduanya, kepada seseorang dengan status yang lebih rendah (klien) yang, pada bagiannya, membalas dengan menawarkan dukungan dan bantuan umum, termasuk layanan pribadi, kepada patron. Scott menambahkan bahwa jika kita ingin memperluas analisis untuk memasukkan struktur yang lebih besar, beberapa istilah baru harus diperkenalkan. Pertama, ketika kita berbicara tentang pengikut langsung dari patron-klien yang berhubungan langsung dengannya, kita akan merujuk pada *Gugus Patron-Klien* . Istilah kedua, yang memperluas *gugus* tetapi masih berfokus pada satu orang dan hubungan vertikalnya, disebut *Piramida Patron-Klien*.

Setiap definisi hubungan patron-

klien menekankan pertukaran sumber daya, jasa, dan barang antara patron dan klien. Seorang patron berpotensi memperoleh klien berdasarkan kemampuan mereka untuk membantu mereka. Atas investasi aset mereka, patron mengharapkan imbal hasil berupa sumber daya manusia—dalam bentuk kewajiban, kekuasaan, dan jumlah klien yang diwajibkan kepada mereka. Basis sumber daya, atau sifat aset yang dimiliki patron, dapat sangat bervariasi. Salah satu dasar yang berguna untuk membedakan sumber daya adalah dasar langsung yang mengendalikannya. Klien, dalam pengertian ini, dapat mengandalkan a) pengetahuan dan keterampilan mereka sendiri, b) kendali langsung atas properti pribadi, atau c) kendali tidak langsung atas properti atau wewenang orang lain (biasanya publik). Ketergantungan klien juga dapat berasal dari keterampilan dan pengetahuan, seperti yang sering ditemukan dalam peran pengacara, dokter, cendekiawan, personel militer, guru agama atau sekuler. Namun, pertukaran patron-klien tidak terbatas pada barang dan sumber daya. Pertukaran ini terutama melibatkan pertukaran janji dan kewajiban. Mungkin ada pertukaran janji jangka pendek, seperti ketika seorang politisi menjanjikan barang kepada pendukungnya dengan imbalan suara mereka. Hubungan patron-klien lainnya didasarkan pada kewajiban jangka panjang (kadang-kadang, bahkan seumur hidup), misalnya ketika hubungan tersebut didasarkan pada nilai-nilai agama atau kekerabatan (Ledeneva, 2008).

Di sisi lain, sebagai anggota pasangan timbal balik, klien diminta untuk memberikan bantuan dan layanan ketika patron membutuhkannya. Variasi dalam sifat bantuan tersebut merupakan cara lain untuk membedakan pasangan patron-klien

yang satu dengan yang lain. Di sini, seseorang mungkin ingin membedakan: (1) layanan tenaga kerja dan dukungan ekonomi, seperti yang diberikan oleh penyewa atau karyawan yang membayar sewa, (2) tugas militer atau tempur, seperti yang dilakukan oleh anggota kelompok bandit untuk pemimpin mereka, dan (3) layanan politik seperti menjajakan kampanye atau bertindak sebagai agen bagi politisi. Dalam kategori "layanan politik", seseorang mungkin ingin memisahkan layanan elektoral dari bantuan politik non-elektoral. Scott menambahkan di sini bahwa istilah "klien" dapat merujuk pada mereka yang berada di tengah piramida patron-klien—menjadi klien dari seseorang yang lebih tinggi—dan patron dari mereka yang lebih rendah. Dalam hal ini, seorang patron yang superior akan tertarik pada potensi layanan kliennya, tetapi layanan tersebut akan mencakup ukuran, keterampilan, aset, dan status pengikut bawahan klien itu sendiri.

Hubungan patron-klien umumnya bersifat hierarkis, dengan patron memiliki kekuasaan, sumber daya, dan reputasi yang lebih besar daripada klien. Oleh karena itu, hubungan ini pada dasarnya didasarkan pada unsur-unsur ketimpangan yang kuat (SN Eisenstadt & Roniger, 1980). Sebagian besar penelitian menunjukkan bahwa patronlah yang menentukan syarat-syarat pertukaran barang dan sumber daya (Wolf, 1966). Namun, demokratisasi dan pembangunan ekonomi telah meningkatkan pilihan keluar bagi klien dan memperkuat daya tawar mereka terhadap patron (Piattoni, 2001).

Karakteristik lain adalah sifat berulang dari hubungan patron-klien. Patron menyediakan (atau berjanji untuk menyediakan) barang atau layanan sebagai imbalan atas pertukaran timbal balik klien

(atau janjinya). Aspek menjanjikan sesuatu sebagai imbalan atas barang atau layanan ini menyoroti pentingnya pemantauan dan sanksi (Lewis, 2011 ; Kopecký et al., 2012) . Baik patron maupun klien berharap untuk berinteraksi di masa mendatang, yang berarti bahwa tingkat kepercayaan yang sangat tinggi diperlukan dari kedua belah pihak. Harapan-harapan tentang sifat interaksi patron-klien yang berulang ini didasarkan pada—dan memperkuat—norma-norma timbal balik (Lebra, 1975) . Lebih jauh lagi, sifat berulang dari hubungan patron-klien memungkinkan baik patron maupun klien untuk mengantisipasi tindakan pihak lain. Kitschelt dan Wilkinson (2007) menekankan dua kemungkinan harapan patron mengenai perilaku klien.

Hubungan patron-klien juga dapat dicirikan oleh dua jenis ikatan kewajiban. Yang pertama muncul dari nilai-nilai kekerabatan dan dipertahankan oleh kewajiban berbasis nilai (uruuchuluk di Kirgistan), nilai-nilai keagamaan (guanxi di Tiongkok; oyabun-kobun di Jepang), atau campuran keduanya (compadrazgo di Amerika Latin, padrino di Filipina, kumstvo di Montenegro). Ikatan semacam itu sulit diputuskan, terutama dalam komunitas kecil. Jenis ikatan kedua berbasis struktural, contohnya adalah *vasalase* di Eropa abad pertengahan. Jenis hubungan patron-klien ini didasarkan pada rasa hormat dan/atau loyalitas (Bloch, 1961). Kemunculannya berkaitan langsung dengan struktur masyarakat feodal, di mana otoritas pusat lemah. Kewajiban berbasis struktural juga dapat ditemukan dalam masyarakat yang secara ekonomi terbelakang, di mana klien membutuhkan patron untuk mengakses sumber daya dan barang material (agashka di Kazakhstan dan blat di Uni Soviet). Namun, tipologi yang diusulkan ini

menyederhanakan berbagai ikatan yang mungkin ada antara patron dan klien. Misalnya, Roniger (1983) menggambarkan hubungan patron-klien tradisional di Romawi kuno sebagai hubungan yang bersifat koersif. Namun, sifat koersif dari hubungan patron-klien tradisional dibatasi oleh norma-norma tertentu, yang menurutnya patron diharapkan untuk menjaga klien. Sebagaimana ditunjukkan oleh Piattoni (2001) , "rasa kewajiban dan bahkan kasih sayang dapat mewarnai hubungan patron-klien".

Elena Semenova (Bailey dkk., 2018) menyimpulkan bahwa ikatan yang mendasari hubungan patron-klien perlu dibedakan antara kekuasaan dan kewajiban, yang keduanya dapat mengambil bentuk yang berbeda tergantung pada konteks spesifik, jenis masyarakat, dan periode sejarah yang dipertimbangkan. Ikatan kekuasaan, misalnya, dapat mengambil dua bentuk yang berbeda. Yang pertama adalah kekuasaan sebagai paksaan. Menurut interpretasi ini, hubungan patron-klien dipertahankan dengan kekerasan atau ancaman paksaan yang digunakan oleh patron terhadap klien. Mafia Sisilia, krysha Rusia, dan caciquismo Meksiko adalah contoh hubungan patron-klien yang didasarkan pada kekuasaan sebagai paksaan, yang khususnya kuat ketika status klien secara signifikan lebih rendah daripada patron. Namun, ketika klien dan patron memiliki status yang sama atau sebanding, hubungan mereka cenderung dihubungkan oleh kekuasaan sebagai kooptasi. Jenis obligasi ini umumnya digunakan dalam konteks politik, seperti ketika Tsar Rusia mengkooptasi kaum bangsawan di wilayah taklukan dengan menghubungkan mereka secara strategis dengan kaum bangsawan Rusia, atau

ketika elit penguasa mengkooptasi politisi atau anggota oposisi, atau kelompok sosial yang kurang terwakili untuk meredakan protes atau meningkatkan dukungan. Penggunaan hukum yang korup untuk mengurangi akuntabilitas elit kepada rakyat merupakan contoh lain dari kekuasaan sebagai obligasi kooptasi.

Eisenstadt dan Roniger (1980) menyoroti fakta bahwa hubungan patron-klien memiliki konsekuensi sosial yang negatif. Salah satu konsekuensinya adalah rendahnya tingkat kepercayaan sosial, mengingat sedikitnya jumlah yang terlibat. Hubungan patron-klien juga menghasilkan tingkat persaingan yang tinggi di antara semua kelompok, terutama di antara patron. Persaingan untuk sumber daya ini khususnya intens selama modernisasi, karena semua sumber daya berpotensi tersedia untuk banyak kelompok (Wolf, 1966 ; Bloch, 1961). Lebih jauh lagi, hubungan patron-klien yang meluas mendistorsi sistem akuntabilitas demokratis (Stokes et al., 2013) dan menghambat profesionalisasi birokrasi (Martin Shefter, 1977 ; Cruz & Keefer, 2015). Penunjukan ke posisi kepemimpinan melalui hubungan patron-klien juga dapat menyebabkan rendahnya efektivitas lembaga publik (PG Lewis, 2000).

C. METODE PENELITIAN

Sebagaimana dinyatakan oleh Norma M. Riccucci bahwa pendekatan penelitian kualitatif berbasis empiris merupakan praktik terbaik, dan di bagian lain beliau juga menyatakan bahwa *postpositivisme* secara tradisional didasarkan pada tradisi kualitatif, dan hal ini khususnya berlaku dalam administrasi publik (Riccucci, 2010) , oleh karena itu, dalam pendekatan penelitian ini, penulis menggunakan metode penelitian kualitatif.

Metode ini didasarkan pada teori atau model yang dijadikan acuan dalam pengumpulan data, yang kemudian diverifikasi atau dikonfirmasi dengan data lapangan yang dikumpulkan melalui metode analisis kualitatif.

Terkait hal ini, Kirk dan Miller (1986) menyatakan bahwa "*Penelitian kualitatif merupakan tradisi khusus dalam ilmu sosial yang pada dasarnya bergantung pada observasi manusia, baik dalam konteks maupun terminologinya.*" Penelitian kualitatif bersifat deskriptif, di mana data yang dikumpulkan berupa kata-kata dan gambar, bukan angka. Jika, misalnya, terdapat angka, maka sifatnya hanya sebagai pendukung. Artinya, data yang diperoleh meliputi transkrip wawancara, catatan lapangan, foto, dokumen pribadi, dan lain-lain (Moleong, 2005).

Strategi penelitian yang digunakan adalah studi kasus. Strategi ini dipilih karena, secara umum, studi kasus lebih tepat ketika pertanyaan penelitian utama berkaitan dengan *bagaimana* dan *mengapa*. Strategi ini dipilih karena peneliti ingin melakukan wawancara mendalam untuk mendeskripsikan *Jejaring Tata Kelola* dalam pelaksanaan PPKM Darurat di Kabupaten Bangkalan.

Lokasi penelitian sangat penting untuk mempersempit cakupan dan mempertajam pertanyaan penelitian. Oleh karena itu, Kabupaten Bangkalan dipilih untuk penelitian ini, mengingat penerapan kebijakan PPKM mikro dan darurat telah menimbulkan kontroversi di masyarakat. Hal ini terlihat dari sulitnya menurunkan angka *infeksi COVID-19* dan banyaknya keresahan yang muncul di masyarakat, meskipun berbagai upaya telah dilakukan, baik oleh pemerintah daerah sendiri melalui perangkat hukum maupun dengan melibatkan tokoh agama (kyai) dan tokoh

masyarakat dalam pelaksanaannya. (Meilisa, 2021).

Perhatian nasional tertuju pada Kapolri (Jenderal Listyo Sigit Prabowo) dan Panglima Tentara Nasional Indonesia (Marsekal Hadi Tjahjanto) dengan berkolaborasi bersama para tokoh agama di Bangkalan untuk menekan angka penularan Covid-19 di Kabupaten Bangkalan. Dalam forum silaturahmi dengan para tokoh agama di Bangkalan, Kapolda menyatakan bahwa "Kita dapat memaksimalkan kerja sama antara para tokoh agama dan forum koordinasi pimpinan daerah (forkopimda) untuk mencegah Covid-19," (Hukmana, 2021). Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan Moh. Mahfud MD bahkan melakukan hal serupa dengan meminta para tokoh agama untuk mendorong masyarakat Bangkalan menerapkan protokol kesehatan (Mulyana, 2021).

Dari segi sosial, Kabupaten Bangkalan dipilih sebagai lokasi penelitian karena tingginya tingkat keresahan dan penolakan masyarakat, terutama pada masa PPKM Darurat. Ketidapatuhan lebih lanjut berlanjut selama perayaan Malam Tahun Baru Islam 1 Muharram 1443H di salah satu kecamatan di Kabupaten Bangkalan, di mana ribuan orang mengadakan pawai lampion tanpa mematuhi protokol kesehatan sebagaimana diatur dalam PPKM Darurat (Wecarebangkalanmadura, 2021a). Berbagai kegiatan masyarakat lainnya tampak mengabaikan peraturan yang tercantum dalam Keputusan Bupati, yang merupakan tindak lanjut dari Instruksi Menteri Dalam Negeri. Di berbagai daerah, masyarakat bahkan secara rutin melakukan *burdah*. keliling (ziarah melingkar) berdasarkan kepercayaan mereka dalam menangkal

pandemi (tolak-balak).

Sejumlah mahasiswa berdemonstrasi secara langsung untuk beraudiensi dengan Pemerintah Kabupaten Bangkalan dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) guna menyampaikan penolakan mereka terhadap perpanjangan PPKM Darurat. Mereka berpendapat bahwa penerapan PPKM Darurat berdampak signifikan terhadap semua sektor vital masyarakat, termasuk kesehatan, pendidikan, ekonomi, dan keagamaan. "*Kami menolak perpanjangan PPKM Darurat ini,*" ujar salah satu pemuda (ID, 2021). Meskipun demonstrasi tidak berujung kekerasan, demonstrasi tersebut berakhir dengan penyegelan pintu masuk utama Kantor Pemerintah Kabupaten Bangkalan. Dari realitas sosial tersebut, terlihat jelas bahwa Kabupaten Bangkalan seolah menjadi tolok ukur keberhasilan atau kegagalan implementasi suatu kebijakan berskala nasional, oleh karena itu lokasi penelitian sangat tepat apabila dilaksanakan di Kabupaten Bangkalan.

Karakteristik penelitian kualitatif adalah temuannya berasal dari data yang terkumpul berupa kata-kata, gambar, dan tindakan. Sisanya merupakan data tambahan seperti dokumen dan lain-lain (Moleong, 2005). Oleh karena itu, penentuan pemilihan informan sangat memengaruhi kekuatan informasi. Jumlah informan bisa sedikit atau banyak, yang terpenting adalah kesesuaian pemilihan informan kunci *dan* kompleksitas serta keragaman fenomena yang diteliti. Informan kunci dalam penelitian ini adalah pejabat pembuat kebijakan di lingkungan Pemerintah Kabupaten Bangkalan dan tokoh-tokoh, khususnya kyai, serta unsur masyarakat Kabupaten Bangkalan.

Dari unsur pemerintah daerah,

informan utama yang dipilih adalah mereka yang memegang tugas penting dalam pelaksanaan kebijakan PPKM, yaitu:

- a. Mantan Wakil Bupati sekaligus Pelaksana Tugas Bupati Bangkalan , Drs. Mohni, MM, merupakan sosok yang sangat aktif dalam merumuskan kebijakan PPKM dan memimpin langsung pelaksanaannya di Kabupaten Bangkalan.
- b. Mantan Sekretaris Daerah Kabupaten Bangkalan (Drs. Setija Budhi , MM; Ir. Ishak Sudiby, MM; Ir. Taufan Zairinsjah , MM) masing-masing menjabat sebagai Komandan Satgas Covid-19 selama menjabat;
- c. Mantan Ketua Komisi A DPRD Kabupaten Bangkalan (H. Mujiburrahman , SH) selaku pimpinan lembaga legislatif yang berwenang melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap pelaksanaan aturan PPKM;
- d. Mantan Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten Bangkalan (Sudiyo , S.Kep . Ns, MM) selaku pimpinan perangkat daerah yang bertanggung jawab langsung kepada;
- e. Mantan Kepala Dinas Komunikasi dan Informatika Kabupaten Bangkalan (DR. Agus Zain, SPd , Msi) sebagai juru bicara pemerintah daerah dalam penerapan PPKM;
- f. Mantan Kepala Satuan Polisi Pamong Praja (Drs. Irman Gunadi) selaku pimpinan Perangkat Daerah yang bertugas menegakkan aturan PPKM;
- g. Mantan Direktur Ambami Rumah Sakit Umum Daerah Rato Ebu Bangkalan (Dr. Nunuk Kristiani, Sp.Rad) selaku kepala Rumah Sakit yang menjadi tempat penanganan dan pengobatan pasien Covid-19;
- h. Mantan Kepala Pelaksana (Kalaksa) Badan Penanggulangan Bencana

Daerah Kabupaten Bangkalan (Risal Morris, AP, Msi) yang menjadi ujung tombak perumusan dan pelaksanaan kebijakan PPKM;

Terkait dengan unsur kyai sebagai bagian dari *Jaringan Pemerintahan* , secara khusus diperoleh fakta-fakta berikut :

- a. KH Abd. Razak Hadi merupakan pengasuh Pondok Pesantren Al-Hidayah di Bangkalan Kota . Pemilihan ini didasarkan pada fakta sejarah bahwa pondok pesantren ini merupakan pondok pesantren tertua yang pada awalnya didirikan oleh seorang kyai yang merupakan tokoh sentral di Kabupaten Bangkalan bahkan di Madura, yaitu Syaichona Muhammad Kholil . Selain faktor sejarah, keberadaan santri dan alumni dalam jumlah besar yang telah tersebar di seluruh pelosok Kabupaten Bangkalan dan masih sering " sowan " serta menghadiri beberapa acara keagamaan juga menjadi faktor pemilihan. Hal unik lainnya dari lokasi ini adalah figur kyai pengelola pondok pesantren ini juga menjadi pertimbangan tersendiri, kharisma dan figur beliau yang tidak hanya ditujukan kepada kaum *priyayi*. dan santri, tetapi juga di *komunitas Blateran* , menjadi daya tarik tersendiri untuk dijadikan salah satu subjek penelitian. Beberapa tokoh bahkan menjadikan tokoh ini sebagai rujukan dalam berbagai permasalahan sosial;
- b. KH. Syafik Rofi'i adalah seorang tokoh agama dan politik. Di masa mudanya, ia adalah seorang aktivis, kemudian menjabat sebagai Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan kemudian Wakil Bupati Bangkalan dari tahun 2003 hingga

2008. Saat ini, ia merupakan salah satu tokoh agama paling senior di Kabupaten Bangkalan .
- c. KH. Hasani Bin Zubair, S.IP , M.AP sebagai seorang kyai muda yang aktif di berbagai organisasi kemasyarakatan dan saat ini menjabat sebagai anggota DPR RI mewakili Madura;
 - d. Kyai di Miftahut Pondok Pesantren Tholibin , pondok pesantren tertua di Kabupaten Kwanyar . Didirikan dan dikelola oleh keturunan Sunan Cendana, pendakwah Islam pertama di Madura, KH. Abd. Hannan Nawawi, KH. Makmun Nawawi, dan KH. Muhammad Akrom Nawawi adalah para pengasuh pondok pesantren ini. Mereka adalah tokoh-tokoh beragam yang telah menjadi tokoh masyarakat di Kabupaten Bangkalan . Pondok pesantren ini memiliki santri dan alumni yang berasal dari berbagai daerah di Kabupaten Bangkalan.
 - e. *Bhindere* Ainul Kholis merupakan tokoh muda yang merupakan keturunan seorang kyai di Bangkalan ; dan
 - f. Ustad Wahid merupakan tokoh pemuda yang aktif di organisasi Islam dan juga merupakan pejabat administrasi di Pemerintah Kabupaten Bangkalan.

Penelitian ini membutuhkan data yang valid (mewakili apa yang sebenarnya terjadi), data yang reliabel (dapat dipercaya kebenarannya), dan data yang objektif (sesuai dengan kenyataan), karena berdasarkan data inilah keakuratan hasil penelitian dapat diuji. Oleh karena itu, teknik pengumpulan data yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

Studi Dokumentasi, yaitu dengan mempelajari berbagai sumber bacaan yang erat kaitannya dengan masalah penelitian,

antara lain buku-buku, media daring, artikel ilmiah, serta peraturan perundang-undangan berupa Instruksi Menteri Dalam Negeri, Keputusan Gubernur, Peraturan Bupati, dan Keputusan Bupati yang menjadi acuan pelaksanaan PPKM di Kabupaten Bangkalan.

Studi lapangan, yaitu dengan mengumpulkan data langsung dari lokasi penelitian yang dilakukan dengan cara wawancara, yaitu metode pengumpulan data dengan mengadakan tanya jawab dari pihak-pihak yang dapat memberikan informasi yang dilakukan secara terbuka dan diberi ruang bebas bagi informan untuk berbicara secara luas dan mendalam. Mengingat data yang akan diperoleh merupakan unsur penting bagi sebuah penelitian dan memperhatikan kondisi pandemi, maka jika pandemi belum berakhir menurut Musta'in Menurut pendapat Mashud , proses ini tidak harus dan/atau hanya dilakukan secara tatap muka saja, tetapi dapat juga dilakukan dengan memanfaatkan sarana komunikasi lain, misalnya telepon dan internet (Suyanto dan Sutinah, 2013).

Setelah dilakukan pengumpulan data yang meliputi data primer yang diperoleh langsung dari para pelaku, kyai dan masyarakat serta data sekunder melalui catatan, surat kabar, laporan, undang-undang dan sumber lain yang terkait dengan penelitian ini, maka selanjutnya data tersebut diolah dengan cara klasifikasi, data yang diperoleh selanjutnya diseleksi dan dikelompokkan sesuai dengan fenomena yang diteliti. Selanjutnya mengingat penelitian dengan metode kualitatif ini menitikberatkan pada keabsahan data, yaitu kesesuaian antara apa yang terekam sebagai data dengan apa yang sebenarnya terjadi pada latar yang diteliti (Suyanto dan Sutinah, 2013), maka dilakukan proses pemeriksaan ulang

terhadap data dan informasi yang diperoleh agar kesalahan dalam penelitian dapat dihindari dengan tercapainya keabsahan data yang sempurna. Berdasarkan data tersebut selanjutnya dilakukan analisis data secara induktif yang akan dijadikan bahan dalam penulisan ini.

Untuk menjamin keabsahan data, penelitian ini akan menggunakan beberapa strategi validasi sebagaimana dikemukakan oleh Creswell (2014) meliputi: (a) Triangulasi, suatu proses yang melibatkan bukti-bukti yang menguatkan dari berbagai sumber untuk menjelaskan suatu tema atau perspektif. Peneliti berupaya menemukan bukti-bukti untuk mendokumentasikan kode-kode atau tema-tema dalam berbagai sumber data. Penulis melakukan konfirmasi terhadap setiap temuan di lapangan dengan sumber data primer untuk menjamin keabsahan data yang diperoleh; (b) Peer review dan debriefing; strategi ini berfungsi sebagai pemeriksaan eksternal atas proses penelitian. Peran mitra debriefing memastikan peneliti tetap jujur. Dalam hal ini, peneliti melakukan debriefing, konsultasi, dan masukan dari dosen penguji pada seminar proposal, hasil, dan ujian berkenaan dengan proses penelitian; (c) Member checking, peneliti menghimpun pandangan dari partisipan berkenaan dengan kredibilitas temuan dan interpretasinya. Peneliti melakukan *cross-check terhadap* informasi yang peneliti peroleh dari informan untuk menjamin keabsahan data; (d) Audit Eksternal, dengan memberikan kesempatan kepada konsultan atau auditor eksternal untuk mempelajari proses penyusunan laporan penelitian dan menilai keakuratannya. Konsultasi ini dilakukan dengan dosen pembimbing untuk memastikan keakuratan data penelitian. Data dan

informasi juga diklasifikasikan dan diidentifikasi, kemudian peneliti menafsirkannya dengan memberikan makna pada tema dan subtema. Selanjutnya, peneliti mencari hubungan antar data. Interpretasi tersebut kemudian dilengkapi dengan konsep dan teori terkait. Konsep dan teori ini diterapkan untuk menjelaskan sekumpulan data, sehingga hasilnya dapat menunjukkan perbandingan atau hubungan antar kumpulan data. Proses ini berlanjut hingga mencapai suatu kesimpulan.

D. HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

Pengendalian penyebaran Covid-19 di Indonesia dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat melalui kebijakan administratif berupa Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM). PPKM ini telah dilaksanakan sejak 11 Januari 2021 di 7 (tujuh) provinsi yang tersebar di Pulau Jawa dan Bali, kemudian diperluas jangkauannya ke wilayah lain secara berkala (Kurniawan, 2021). Pelaksanaan PPKM sejatinya merupakan adopsi dan harmonisasi berbagai ketentuan dari level pemerintah pusat dan diikuti oleh pemerintah daerah melalui instrumen regulasi kebijakan (*beleidsregel*) (Anastasia Feliciani, Ridwan, 2023). Beberapa pelaksanaan PPKM yang dilaksanakan berupa *Work From Home (WFH)* bagi 75% pekerja, protokol kesehatan yang ketat, penjadwalan jam operasional di sektor perbelanjaan, dan pembatasan fasilitas publik (Ikmal & Noor, 2021). Pelaksanaan PPKM di Jawa dan Bali kemudian dievaluasi. Evaluasi menyimpulkan bahwa PPKM berhasil menurunkan jumlah kasus aktif secara signifikan, meskipun pelaksanaannya seringkali menghadapi tantangan dalam hal pemenuhan

kebutuhan warga terdampak dan penegakan aturan (Khairiyah, 2022). Hal ini termasuk kebutuhan rohani untuk beribadah yang dialami masyarakat Bangkalan, yang mendorong mereka untuk melanggar aturan demi melaksanakan salat Idul Adha.

Mencermati struktur jejaring tata kelola, berdasarkan wawancara dengan pejabat Pemkab Bangkalan, seperti Drs. Mohni (Plt. Bupati) dan pejabat Satgas Covid-19, pemerintah memiliki legitimasi hukum untuk menerapkan PPKM. Namun, wawancara dengan tokoh agama (misalnya KH. Abd. Razak Hadi, KH. Syafik Rofi'i, KH. Hasani Bin Zubair) menunjukkan bahwa kyai memegang peran kultural yang lebih kuat dalam memengaruhi masyarakat. Hal ini diperkuat oleh pernyataan Sudiyo, mantan Kepala Dinas Kesehatan: *"Ya, kuat. Ya, kami, masyarakat Bangkalan khususnya, masih patuh pada yang disebut kyai. Imbauannya harus melalui perangkat seperti MUI, PBNU, dan simbol NU di sana, yang lebih diterima oleh masyarakat."* Dari kutipan tersebut ini memperlihatkan adanya struktur jaringan yang asimetris: pemerintah memegang aturan formal, sementara kyai menguasai modal sosial berbasis agama.

Membaca tingkat kepatuhan masyarakat hasil wawancara lapangan menunjukkan adanya ambiguitas kepercayaan (*trust ambiguity*). Masyarakat lebih patuh kepada arahan kyai dibanding pemerintah. Misalnya, saat Idul Adha 2021, masyarakat tetap melaksanakan ibadah berjamaah meskipun ada larangan dari pemerintah. Seorang pemuda yang ikut aksi menolak perpanjangan PPKM Darurat menyampaikan: *"Kami menolak perpanjangan PPKM Darurat ini."* Hal ini memperlihatkan adanya konflik otoritas antara pemerintah dan kyai dalam

membentuk kepatuhan publik.

Peran Kyai dalam Diskursus Publik dapat disimak dari beberapa informan yang menegaskan bahwa kyai tidak hanya berfungsi sebagai pemimpin spiritual, melainkan juga agen perubahan sosial. Dalam tradisi masyarakat Bangkalan, kepatuhan kepada kyai (disebut *ngereng dhebu*) dianggap sebagai kewajiban moral. KH. Syafik Rofi'i, dalam wawancara, menegaskan bahwa pesantren dan kyai menjadi rujukan utama masyarakat dalam mengambil keputusan sosial-keagamaan, sehingga instruksi pemerintah seringkali "direduksi" oleh arahan kyai.

Faktor Genealogis dan Kultural yang terjadi di lokasi penelitian berdasarkan hasil wawancara juga menunjukkan bahwa pengaruh kyai diperkuat oleh ikatan genealogis dengan ulama besar Syaichona Kholil Bangkalan, yang diyakini memiliki kekuatan spiritual. Faktor ini membuat masyarakat lebih percaya pada kyai dibanding kebijakan pemerintah.

Berpijak pada landasan hukum pelaksanaan PPKM di Indonesia mengacu pada Instruksi Menteri Dalam Negeri (Inmendagri) Nomor 15 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Darurat *Corona Virus Disease 2019* di wilayah Jawa dan Bali sebagai kebijakan awal, kemudian diperkuat dengan penambahan 3 (tiga) Inmendagri yang diterbitkan di berbagai daerah dan tingkatan, yaitu Inmendagri Nomor 24 Tahun 2021; Inmendagri Nomor 25 Tahun 2021; dan Inmendagri Nomor 26 Tahun 2021 (Humas, 2021). Penegakan ketentuan PPKM didasarkan pada Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular, dan Undang-Undang Nomor 6

Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan.

PPKM ini sebenarnya juga relevan dengan rekomendasi *Organisasi Kesehatan Dunia (WHO)*, yang merupakan instrumen hukum internasional (Khairiyah, 2022). Namun, terlepas dari relevansinya dengan rekomendasi WHO, pengamat kebijakan publik Universitas Trisakti, Trubus Rahadiansyah mengungkapkan bahwa efektivitas PPKM ini seringkali terhambat oleh lemahnya kolaborasi antara pemerintah pusat dan daerah (Nababan, 2021). Faktor lain selain lemahnya kolaborasi antara pemerintah pusat dan daerah adalah persoalan relevansi pendekatan tersebut. Antropolog dari Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Airlangga (FISIP UNAIR), Dr. Pinky Saptandari, mengatakan bahwa sifat individualistis dari pendekatan pemerintah tersebut tidak relevan dengan karakter masyarakat Indonesia sebagai masyarakat sosial, yang kepatuhannya sangat dipengaruhi oleh pengaruh sosial. Dr. Pinky juga mendukung keterlibatan ulama dan tokoh masyarakat setempat sebagai alternatif rendahnya kepercayaan publik kepada pemerintah demi efektivitas PPKM (Riski, 2021).

Harmonisasi kebijakan dari pusat hingga daerah terwujud dengan terbitnya Peraturan Gubernur (Pergub) Provinsi Jawa Timur Nomor 53 Tahun 2020 tentang Penerapan Protokol Kesehatan dalam Pencegahan dan Pengendalian Covid-19 yang implementasinya kemudian mengalami berbagai dinamika seperti 18 Kabupaten/Kota yang justru mengalami peningkatan *kasus kejadian harian secara bertahap selama masa PPKM* (Megatsari, 2022). Harmonisasi kebijakan juga terlihat melalui penekanan Menteri Dalam Negeri (Mendagri) Tito

Karnavian mengenai urgensi penyatuan persepsi dalam pelaksanaan PPKM melalui koordinasi antara Pemerintah Provinsi (Pemprov) dengan Forum Komunikasi Pimpinan Daerah (Forkompimda) (Humas, 2021). Bersama dengan itu, pemerintah pusat juga menetapkan Provinsi Jawa Timur sebagai level 1 sebagaimana tertuang dalam Inmendagri Nomor 29 Tahun 2022, yang kemudian direspons dengan pembentukan Posko Penanganan Covid-19 di tingkat kecamatan dan desa (Newsroom, 2022).

Berdasarkan uraian di atas, penegakan kebijakan PPKM di Bangkalan mengikuti *struktur top-down*, dengan instruksi yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat dan kemudian ditindaklanjuti oleh Pemerintah Kabupaten Bangkalan. Rizal Morris, Kepala Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Bangkalan, menjelaskan:

" *Setiap satu atau dua minggu, Kabupaten Bangkalan mengeluarkan Instruksi Menteri yang harus ditindaklanjuti sepenuhnya. Ketentuan dalam Instruksi ini kemudian kami adopsi dan usulkan menjadi Keputusan Bupati. Tentu saja, kami terlebih dahulu menyelaraskannya dengan Peraturan Gubernur, yang terkadang bahkan muncul setelah Keputusan Bupati diusulkan.*" (Morris, 2024).

Lebih lanjut, penegakan PPKM oleh Bupati Bangkalan dilakukan secara hierarkis di tingkat pemerintahan yang lebih rendah, seperti kecamatan, kelurahan, dan desa. *Pendekatan top-down ini* mengakibatkan kurangnya partisipasi politik formal masyarakat Bangkalan dalam perumusan kebijakan, yang merupakan modal sosial Pemerintah Kabupaten, sehingga berimplikasi pada efektivitas penegakan kebijakan.

Penegakan kebijakan PPKM yang efektif, pada gilirannya, menghadapi tantangan-tantangan tertentu yang berkaitan dengan *kepercayaan publik* dan jaringan pemerintah.

DISKUSI

Hasil penelitian menunjukkan adanya ketegangan antara legitimasi hukum pemerintah dan legitimasi kultural kyai. Temuan ini sejalan dengan teori jaringan tata kelola (Klijn & Koppenjan, 2016), yang menekankan pentingnya kolaborasi antaraktor dalam kebijakan publik. Namun, di Bangkalan, kolaborasi tidak seimbang karena kyai memiliki modal sosial yang jauh lebih kuat dibanding pemerintah daerah. Hal ini memperkuat teori patron-klien (Scott, 1972) di mana kyai bertindak sebagai patron dengan masyarakat sebagai klien, berlandaskan kepercayaan dan kewajiban moral.

Dari sisi regulasi, pemerintah pusat menerbitkan berbagai Instruksi Menteri Dalam Negeri dan Keputusan Bupati untuk menegakkan PPKM. Akan tetapi, efektivitasnya bergantung pada penerimaan masyarakat yang dalam praktiknya lebih mengutamakan hierarki Bhuppa'-Bhebbu'-Guruh-Ratoh (ayah, ibu, guru/kyai, pemerintah). Artinya, peraturan formal berbenturan dengan norma kultural lokal.

Penelitian terdahulu oleh Geertz (1981) dan Horikoshi (1987) telah menegaskan peran kyai sebagai broker budaya dan agen perubahan sosial. Temuan ini konsisten dengan hasil penelitian di Bangkalan, di mana kyai bukan hanya pemimpin spiritual, tetapi juga penentu sikap kolektif masyarakat terhadap kebijakan negara. Namun, penelitian ini memberikan kebaruan dengan menekankan aspek ambiguitas

kepercayaan: masyarakat terjebak antara kepatuhan pada aturan negara dan kepatuhan pada kyai.

Dengan demikian, hasil penelitian ini memperlihatkan bahwa implementasi PPKM tidak hanya soal regulasi administratif, tetapi juga berkaitan erat dengan konfigurasi sosial-budaya. Kepercayaan kepada kyai berfungsi sebagai modal sosial yang bisa mendukung atau melemahkan kebijakan negara. Rekonstruksi ini menegaskan perlunya harmonisasi antara teori, hasil empiris, dan regulasi dengan mempertimbangkan penelitian terdahulu agar kebijakan lebih kontekstual dan dapat diterima oleh masyarakat. Realitas kekuasaan informal kyai dapat dibuktikan dengan perilaku masyarakat Madura yang secara rutin menjadikan kyai sebagai wadah menyampaikan aspirasi dan meminta bimbingan mengenai sejumlah masalah sosial seperti kemudahan ekonomi, pembangunan rumah, pengobatan, dan perjodohan, serta berbagai peran pemecahan masalah lainnya (Hefni, 2013). Terkait dengan konteks penerapan kebijakan PPKM, masyarakat Madura lebih bersedia menerima arahan dari kyai dalam mencegah penyebaran *virus Covid-19* (HS, 2021). Kemudian kyai memiliki peran yang sangat relevan dalam mengubah *nilai* dan *keyakinan* masyarakat terhadap *isu Covid-19*. Perubahan *keyakinan ini* dapat dibuktikan dengan adanya penolakan masyarakat terhadap *tes usap* oleh Dinas Kesehatan (Dinkes), namun kemudian masyarakat berubah menerimanya ketika dijelaskan bahwa *tes usap tersebut* berasal dari kyai. (Tan, 2021).

Interaksi personal yang intensif antara kyai dan masyarakat juga dapat diamati dalam 3 (tiga) hal, yaitu: pertama,

keikutsertaan kyai dalam agenda-agenda ritual keagamaan yang membangun ikatan emosional; kedua, peran kyai sebagai pembimbing spiritual dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat, misalnya perkawinan, syukuran ulang tahun, belasungkawa atas meninggalnya warga, bahkan konflik sosial; dan ketiga, budaya pondok pesantren (pesantren) yang menciptakan ikatan batin antara santri (murid) dan kyai (guru) dalam kurun waktu yang tidak terbatas. Ketiga hal ini telah mencirikan *pengetahuan personal* sebagai fondasi *process-based trust* yang dikemukakan oleh Lynne Gail Zucker, yaitu trust yang berkembang melalui sejarah interaksi yang berulang-ulang (Zucker, 1986). Sejarah interaksi yang berulang-ulang antara kyai dan masyarakat menjadi faktor penentu efektivitas kebijakan sekaligus tantangan bagi Pemerintah Kabupaten Bangkalan dalam menegakkan PPKM di Bangkalan.

Tantangan yang dihadapi Pemerintah Kabupaten Bangkalan dalam penerapan PPKM dapat diklasifikasikan menjadi 3 (tiga) faktor, yaitu faktor genealogis, kultural, dan sosiologis-religius. Faktor ikatan genealogis kyai dengan Syaikhona Kholil Bangkalan sebagai ulama besar yang diyakini masyarakat Bangkalan memiliki kekuatan spiritual memiliki porsi pengaruh yang dominan dalam hierarki ketaatan (Abdussalam, 2015) yang mengakibatkan implementasi kebijakan oleh otoritas formal seperti Pemerintah Kabupaten Bangkalan berpotensi mengalami reduksi. Faktor kultural tersebut sesungguhnya merupakan konsekuensi lebih lanjut dari faktor genealogis, yakni melekatnya identitas nama dan simbol kebesaran Kyai Kholil yang kemudian mewujud dalam identitas yang diwariskan kepada keturunannya sehingga hal ini

menciptakan legitimasi kultural yang tertanam kuat dalam kesadaran kolektif masyarakat Bangkalan (Abdussalam, 2015) . Faktor sosial keagamaan yang terbentuk melalui hubungan jaringan antara kyai dan santri, alumni pesantren, wali santri, dan masyarakat umum telah mendorong perilaku masyarakat untuk cenderung meneladani dan menjadikan kyai sebagai sumber rujukan solusi atas permasalahan yang dihadapi (Topan & Hakim, 2023). Oleh karena itu, implementasi kebijakan PPKM di Bangkalan menghadapi tantangan ketika masyarakat lebih banyak merujuk kyai sebagai solusi daripada kewenangan formal Pemerintah Kabupaten Bangkalan.

Pengaruh kyai di Bangkalan juga dapat dipahami sebagai kekuatan simbolik. Kekuatan simbolik menurut Bourdieu adalah "*kekuatan mengkonstruksi realitas*" (Bourdieu, 1986). Kyai di Bangkalan memiliki kekuatan untuk membentuk persepsi publik tentang pandemi dan kebijakan untuk menangannya. Bahwa pernyataan dan sikap kyai memiliki dampak yang signifikan terhadap perilaku publik dalam menghadapi pandemi sebagaimana yang disampaikan oleh mantan Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten Bangkalan , Sudiyo sebagai berikut: "*Ya, kuat. Ya, kami, masyarakat Bangkalan khususnya, masih patuh pada yang disebut kyai. Imbauannya, antara lain, harus melalui perangkat-perangkat itu, seperti MUI, PBNU dan simbol-simbol NU di sana, yang memang lebih inklusif dan lebih diterima oleh masyarakat, terutama karena telah dimasukkan dalam fatwa. Salah satu ketentuan selama bulan puasa saat itu adalah bahwa salat tarawih tidak diperbolehkan. Jika apa yang disampaikan oleh Pemerintah, Bupati, diambil ekaedhing (tidak didengarkan).*"

(Sudiyo, 2024).

Kepercayaan kepada kyai merupakan *doxa* yang jarang dipertanyakan, bahkan dalam konteks krisis kesehatan seperti *pandemi COVID-19*. Bourdieu mendefinisikan *doxa* ini sebagai "*alam semesta yang tak terbahas*". (Bourdieu, 1986) . Situasi ini diperkuat oleh fakta bahwa masyarakat Bangkalan secara historis telah menaruh kepercayaan besar kepada kyai (Rofii, 2024) . Namun, pandemi juga mulai mengguncang beberapa aspek *doksa ini* , terutama ketika kebijakan kesehatan berbenturan dengan praktik keagamaan tradisional. Bourdieu juga menyatakan, "*Praktik adalah produk dari hubungan dialektis antara situasi dan habitus*." (Bourdieu, 1986). Praktik penanganan *COVID-19* di Bangkalan merupakan hasil interaksi antara situasi pandemi dan kebiasaan masyarakat yang telah lama terbentuk. Oleh karena itu, Pemerintah Kabupaten Bangkalan harus menyesuaikan strategi penanganannya dengan kondisi sosial budaya setempat. Realitas ini dapat dimaknai bahwa praktik sosial terbentuk melalui negosiasi antara kebijakan baru dan struktur sosial yang ada.

Teori masyarakat prismatic Fred W. Riggs menawarkan kerangka analisis yang sangat relevan untuk memahami dinamika kompleks yang terjadi di Bangkalan selama *pandemi COVID-19* . Riggs menekankan bahwa masyarakat prismatic memiliki karakteristik unik yang tidak dapat dijelaskan hanya dengan konsep tradisional atau modern, melainkan merupakan campuran keduanya dengan logika internalnya sendiri. Dalam konteks Bangkalan , kita melihat manifestasi yang jelas dari apa yang disebut Riggs sebagai "heterogenitas", di mana "*campuran nilai, struktur, dan praktik tradisional dan modern hidup berdampingan*." (Riggs,

1964) .

Penanganan jenazah selama pandemi di Bangkalan jelas mencerminkan heterogenitas ini. Di satu sisi, terdapat kesadaran akan risiko penularan Covid-19, yang mencerminkan pemahaman modern tentang penularan penyakit. Namun, di sisi lain, praktik tradisional seperti mendoakan almarhum dan menyampaikan belasungkawa tetap ada. Riggs menyatakan bahwa dalam masyarakat prismatic, "perilaku tidak didorong oleh persistensi ' pengaruh tradisional', melainkan oleh insentif dan manfaat bagi aktor tertentu" (Riggs, 1964) . Dalam hal ini, kepatuhan terhadap kewajiban agama dan sosial memberikan insentif psikologis dan spiritual yang lebih besar daripada kepatuhan terhadap protokol kesehatan modern.

E. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

1. Kesimpulan

Penelitian ini menunjukkan bahwa ambiguitas kepercayaan menjadi faktor krusial dalam implementasi kebijakan PPKM di Kabupaten Bangkalan. Struktur Jaringan Tata Kelola yang terbentuk bersifat asimetris, dengan pemerintah memegang legitimasi hukum sementara kyai menguasai modal sosial religius yang lebih kuat dalam membentuk kepatuhan masyarakat. Kolaborasi pemerintah dan kyai efektif pada fase PPKM Mikro, tetapi resistensi massal terjadi pada PPKM Darurat karena kebijakan dianggap bertentangan dengan nilai religius. Temuan ini menegaskan bahwa efektivitas kebijakan publik tidak hanya ditentukan oleh otoritas formal, tetapi juga oleh sensitivitas terhadap kultur lokal, relasi patron-klien, serta hierarki ketaatan yang hidup di masyarakat.

2. Rekomendasi

Untuk meningkatkan efektivitas kebijakan serupa di masa depan, diperlukan harmonisasi regulasi kesehatan dilakukan dengan menyesuaikan protokol kesehatan nasional ke dalam peraturan daerah yang mempertimbangkan norma religius dan kearifan lokal masyarakat agar kebijakan tidak memicu konflik sosial. Pemerintah daerah perlu membangun forum mediasi dengan kyai sebagai aktor kultural untuk memperkuat komunikasi,

membangun kepercayaan, dan mencegah fragmentasi jaringan governance. Pendekatan cultural governance berbasis partisipasi serta mekanisme co-regulation yang transparan menjadi kunci untuk memperkuat trust masyarakat. Selain itu, penelitian lebih lanjut pada konteks non-krisis dan lintas sektor disarankan guna memperluas pemahaman tentang dinamika trust dalam governance network di masyarakat hierarkis-religius.

REFERENSI

- Agustian, D., Patiung, M., Rembu, Y., Nur, M., & Ode, S. (2023). Tata Kelola Jaringan dalam Implementasi Kebijakan Ketahanan Pangan. *Jurnal Kebijakan Publik*, 14 (1), 63. <https://doi.org/10.31258/jkp.v14i1.8225>.
- Anisa Pratiwi, Ari Setiawan, YRH (2021). Pengaruh Kebijakan PPKM Darurat 3-20 Juli 2021 terhadap Pembentukan Opini Publik. *Dialektika Komunikasi: Jurnal Studi Komunikasi dan Pembangunan Wilayah*, 9 (2), 34–61. <https://doi.org/10.33592/dk.v9i2.1568>.
- Coleman, JS (1988). Modal Sosial dalam Penciptaan Modal Manusia. Penulis: *Jurnal Sosiologi Amerika*, 94 (Tambahan), S95–S120. <https://faculty.washington.edu/matueda/courses/587/readings/Coleman1988.pdf>.
- Furqan, H., Sinaga, TF, & Nugraha, JR (2021). Partisipasi Masyarakat Dalam Penerapan PPKM Darurat di Kabupaten Garut. *Jurnal Pemerintahan dan Keamanan Masyarakat (JP dan KP)*, 3 (2), 80–88. <https://doi.org/10.33701/jpkp.v3i2.2025>.
- Galluccio, C. (2018). Kepercayaan pada Pasar: Institusi versus Modal Sosial. *Jurnal Terbuka Ilmu Politik*, 08 (02), 95–107. <https://doi.org/10.4236/ojps.2018.82008>.
- Graaf, ND De. (2014). Modernisasi dan Postmodernisasi : Perubahan Budaya, Ekonomi, dan Politik dalam 43 Masyarakat oleh Ronald Inglehart Resensi oleh: Nan Dirk De Graaf. *Jurnal Sosiologi Inggris*, 49 (4), 674–675.
- Hanifah, L., & Kholifah, SK (2020). Pemberdayaan Perempuan Menghadapi Dampak Pandemi Covid-19 Melalui Pelatihan Pengelolaan Keuangan Keluarga di Desa Langkap, Kecamatan Burneh, Kabupaten Bangkalan. *Abdidas Jurnal*, 1 (6), 777–783. <https://doi.org/10.31004/abdidas.v1i6.173>.
- Hefni, M. (2013). Bhuppa'- Bhâbhu'- Ghuru- Rato (Studi Konstruktivis-Strukturalis tentang Hirarki Kepatuhan dalam Budaya Madura). *KARSA : Jurnal Sosial dan Budaya Islam*, XXI (1).

- <https://media.neliti.com/media/publications/145581-ID-bhuppa-bhabhu-ghuru-rato-studi-konstrukt.pdf>.
- Huxham, C., & Vangen, S. (1996a). Bekerja bersama: Tema-tema kunci dalam manajemen. *Jurnal Internasional Manajemen Sektor Publik*, 9 (7), 5–17.
- Ikmal, NM, & Noor, M. (2021). Kebijakan Pemerintah Indonesia dalam Penanganan Covid-19. *Jurnal Penelitian dan Pengembangan Provinsi Jawa Tengah*, 19 (2), 155–167.
<https://doi.org/10.36762/jurnaljate ng.v19i2.910>.
- Ishaq Abdussalam. (2015). Reproduksi Kyai dan Blater Power di Kabupaten Bangkalan . *DIMENSI - Jurnal Ilmiah Universitas Trunojoyo Madura*, 8 (1), 32.
<https://doi.org/https://doi.org/10.21107/djs.v8i1.3723>.
- Julia Dian Christiani Adi Santoso, Joewen Sarliency Manafe, Dayu Triana Rahmawati, Sheila Maryam Gautama, & Azimatul Karimah. (2023). Pelatihan Relawan Kesehatan Jiwa Penderita Skizofrenia pada Pandemi COVID-19 di Kota Bangkalan. *Jurnal Psikiatri Surabaya* , 12 (2), 140–148.
<https://doi.org/10.20473/jps.v12i2.42008>.
- Khairiyah, A. (2022). Kebijakan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) Ditinjau dari Perspektif Hukum Internasional dan Politik Hukum dalam Pengendalian Penyebaran Covid-19 di Indonesia. *Jurnal Hukum Lex Generalis*, 3 (1), 1–16.
<https://doi.org/10.56370/jhlg.v3i1.172>.
- Laksana, MW (2021). Krisis PPKM Darurat di Jawa: Bagaimana Gubernur Mengomunikasikannya Melalui Instagram. *Ministrate : Jurnal Birokrasi dan Pemerintahan Daerah* , 3 (3), 27–38.
<https://doi.org/10.15575/jbpd.v3i3.14586>.
- Masyhudunnury (2020). Analisis Penerapan Protokol Kesehatan Masyarakat Bangkalan: dari Interpretasi Kulturalis-Religiusitas ke Implementasi “Teks Suci”. *Journal of Islamic Civilization*. Volume 3, No. 1, April 2021, Hal. 63-71.
<https://doi.org/10.33086/jic.v3i1.2069>