

DINAMIKA HUBUNGAN MUHAMMADIYAH DAN PEMERINTAH KABUPATEN BOJONEGORO DALAM PENGEMBANGAN KEBIJAKAN PUBLIK

Adelia Putri Febriyanti¹, Mukayat Al-Amin²
Universitas Muhammadiyah Surabaya^{1,2}

adeliaputrifebriyanti1002@gmail.com¹, mukayatalamin821@gmail.com²

Abstrak

Artikel ini bertujuan untuk menganalisis dinamika hubungan antara Muhammadiyah dan Pemerintah Kabupaten Bojonegoro dalam pengembangan kebijakan publik di tingkat lokal, dengan menyoroti pola relasi, bentuk kolaborasi, serta ketegangan kebijakan yang muncul dalam konteks otonomi daerah. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif melalui metode studi kepustakaan, dengan sumber data berupa literatur ilmiah dan dokumen resmi yang relevan. Data dianalisis menggunakan analisis konten kualitatif melalui tahapan pengelompokan tema, reduksi data, serta interpretasi dan sintesis informasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa relasi Muhammadiyah dan Pemerintah Kabupaten Bojonegoro bersifat dinamis dan mencerminkan prinsip *mutual reinforcement*, di mana kolaborasi terjalin secara intensif terutama dalam sektor pendidikan, kesehatan, dan moderasi beragama, sementara Muhammadiyah tetap mempertahankan otonomi dan fungsi kontrol sosialnya. Ketegangan kebijakan yang muncul justru berperan sebagai mekanisme korektif dalam demokrasi lokal. Kesimpulannya, keterlibatan Muhammadiyah berkontribusi signifikan terhadap penguatan tata kelola pemerintahan daerah yang partisipatif, inklusif, dan akuntabel, sekaligus memperdalam kualitas demokrasi lokal melalui keseimbangan antara kolaborasi dan independensi kritis.

Kata kunci: *Islam Berkemajuan, Demokrasi Lokal, Kebijakan Publik*

Abstract

This article aims to analyze the dynamics of the relationship between Muhammadiyah and the Bojonegoro Regency Government in the development of public policy at the local level, highlighting patterns of interaction, forms of collaboration, and policy tensions that emerge within the context of regional autonomy. The study employs a qualitative approach based on a literature review method, drawing on data from relevant scholarly works and official documents. The data are analyzed using qualitative content analysis through thematic categorization, data reduction, and the interpretation and synthesis of information. The findings indicate that the relationship between Muhammadiyah and the Bojonegoro Regency Government is dynamic and reflects the principle of mutual reinforcement, in which collaboration is particularly intensive in the sectors of education, health, and religious moderation, while Muhammadiyah continues to maintain its organizational autonomy and social control function. The policy tensions that arise serve as corrective mechanisms within local democracy. In conclusion, Muhammadiyah's involvement contributes significantly to the strengthening of participatory, inclusive, and accountable local governance, while simultaneously deepening the quality of local democracy through a balance between collaboration and critical independence.

Keywords: *Progressive Islam, Local Democracy, Public Policy*

1. Pendahuluan

Penelitian ini mengkaji **dinamika hubungan antara Muhammadiyah dan Pemerintah Kabupaten Bojonegoro dalam pengembangan kebijakan publik di tingkat lokal**, dengan menitikberatkan pada pola relasi, bentuk kolaborasi, serta ketegangan kebijakan yang muncul dalam konteks otonomi daerah. Kajian ini penting dilakukan karena relasi antara organisasi masyarakat sipil berbasis agama dan pemerintah daerah memiliki implikasi langsung terhadap kualitas kebijakan publik, efektivitas tata kelola pemerintahan, serta pendalaman demokrasi lokal. Di tengah menguatnya tuntutan terhadap governance yang partisipatif dan inklusif, pemahaman mengenai bagaimana Muhammadiyah berinteraksi dengan pemerintah daerah menjadi relevan untuk menjelaskan peran konkret masyarakat sipil dalam proses formulasi dan implementasi kebijakan publik di Indonesia.

Dalam historiografi Indonesia modern, Muhammadiyah menempati posisi strategis sebagai salah satu organisasi masyarakat sipil (*civil society organization*) terbesar yang memiliki pengaruh signifikan dalam transformasi keagamaan, sosial, pendidikan, dan kesehatan (Muhtadi, 2020: 112; Rijal et al., 2022: 8). Sejak kelahirannya pada tahun 1912, Muhammadiyah tidak hanya menjalankan misi dakwah dan pemberdayaan umat, tetapi juga berkontribusi aktif dalam dinamika kebangsaan serta proses pembangunan nasional hingga ke tingkat daerah (Hilmy, 2021: 15; Assyaukanie, 2023: 12). Kapasitas kelembagaan Muhammadiyah yang tercermin melalui jaringan amal usaha yang luas dan struktur organisasi yang sistematis dari pusat hingga daerah mengukuhkannya sebagai aktor sosial yang inheren dalam proses kebijakan publik di Indonesia, termasuk pada level kabupaten/kota (Hasani & Naipospos, 2021: 78; Pramono et al., 2023: 52).

Dalam konteks tata kelola pemerintahan kontemporer, pemerintah daerah tidak lagi berfungsi sebagai aktor tunggal yang memonopoli kewenangan dalam perumusan kebijakan publik. Penerapan desentralisasi dan otonomi daerah sejak 1999 telah memperluas ruang kebijakan bagi pemerintah kabupaten/kota untuk merespons kebutuhan dan karakteristik lokal secara lebih kontekstual (Hadiz, 2020: 156). Kondisi ini sekaligus meningkatkan peran organisasi masyarakat sipil sebagai mitra strategis pemerintah daerah, baik dalam memberikan masukan kebijakan, melakukan kritik substantif, maupun menawarkan alternatif penyelenggaraan layanan publik. Muhammadiyah, dengan modal sosial dan basis massa yang kuat di berbagai daerah, mengafirmasi posisinya sebagai aktor determinan dalam arena kebijakan publik lokal (Arifianto, 2020: 328; Wahid, 2021: 695).

Di Kabupaten Bojonegoro, Jawa Timur, Muhammadiyah telah berakar kuat sejak awal abad ke-20 melalui pengelolaan berbagai amal usaha di bidang pendidikan, kesehatan, dan sosial kemasyarakatan yang tersebar di seluruh wilayah kabupaten. Pimpinan Daerah Muhammadiyah (PDM) Kabupaten Bojonegoro mengelola puluhan lembaga pendidikan, rumah sakit dan klinik, panti asuhan, serta program pemberdayaan masyarakat. Jaringan kelembagaan yang ekstensif dan basis sosial yang signifikan menjadikan Muhammadiyah Bojonegoro sebagai kekuatan masyarakat sipil yang berpengaruh dalam dinamika pembangunan daerah dan proses kebijakan publik lokal.

Pada saat yang sama, Kabupaten Bojonegoro mengalami transformasi pembangunan yang signifikan sejak ditemukannya cadangan minyak dan gas bumi di Blok Cepu pada awal 2000-an, yang berdampak pada perubahan struktur ekonomi dan kapasitas fiskal daerah (Rosyid & Wijaya, 2021: 145; Setiawan et al., 2022: 78). Peningkatan pendapatan daerah membuka ruang fiskal yang lebih luas bagi pemerintah kabupaten untuk mengembangkan berbagai program pembangunan, khususnya di sektor pendidikan, kesehatan, dan pemberdayaan masyarakat (Santoso, 2020: 89). Dalam konteks ini, Pemerintah Kabupaten Bojonegoro menunjukkan kecenderungan terhadap tata kelola pemerintahan yang partisipatif dengan membuka ruang kolaborasi bersama organisasi masyarakat sipil, termasuk Muhammadiyah.

Relevansi penelitian ini semakin mengemuka apabila dianalisis dalam kerangka kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia. Desentralisasi pascareformasi, yang dilembagakan melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan dikonsolidasikan dalam regulasi berikutnya, tidak hanya menandai redistribusi kewenangan administratif dan fiskal dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, tetapi juga merepresentasikan transformasi mendasar dalam relasi negara dan masyarakat. Hadiz (2010, 2020) menegaskan bahwa desentralisasi di Indonesia harus dipahami sebagai proses politik yang kompleks, di mana arena kekuasaan di tingkat lokal menjadi semakin terbuka dan diperebutkan oleh berbagai aktor, termasuk elit politik daerah, birokrasi, dan organisasi masyarakat sipil. Dengan demikian, kebijakan publik di tingkat lokal merupakan hasil dari interaksi dinamis antarpelaku yang memiliki sumber daya, kepentingan, dan legitimasi sosial yang berbeda.

Dalam perspektif *governance*, desentralisasi mendorong pergeseran peran pemerintah daerah dari aktor tunggal yang bersifat hierarkis menuju aktor yang berfungsi sebagai koordinator dan fasilitator dalam jejaring kebijakan (*policy networks*) (Rhodes, 1997; Antlöv, Brinkerhoff, & Rapp, 2010). Antlöv et al. (2010) menekankan bahwa keberhasilan desentralisasi sangat bergantung pada sejauh mana pemerintah daerah mampu membangun kemitraan yang bermakna dengan masyarakat sipil, khususnya dalam konteks negara berkembang. Dalam kerangka ini, partisipasi organisasi masyarakat sipil tidak hanya berfungsi sebagai instrumen legitimasi kebijakan, tetapi juga sebagai mekanisme pengawasan sosial yang berkontribusi pada peningkatan akuntabilitas, transparansi, dan kualitas kebijakan publik. Aspinall (2014) menunjukkan bahwa demokrasi lokal di Indonesia pascareformasi berkembang secara tidak merata, sangat dipengaruhi oleh konfigurasi aktor lokal dan kekuatan masyarakat sipil. Di satu sisi, desentralisasi membuka peluang bagi praktik *participatory governance*; di sisi lain, tanpa keterlibatan masyarakat sipil yang kuat dan terinstitusionalisasi, kebijakan publik berisiko direduksi menjadi arena kompromi elit lokal. Oleh karena itu, organisasi masyarakat sipil yang memiliki kapasitas kelembagaan, modal sosial, dan legitimasi normatif menjadi aktor kunci dalam memastikan bahwa desentralisasi berkontribusi positif terhadap pendalaman demokrasi dan perbaikan tata kelola pemerintahan daerah.

Dalam konteks ini, Muhammadiyah sebagai organisasi masyarakat sipil berbasis keagamaan memiliki posisi teoretis yang signifikan. Berbeda dengan banyak studi

desentralisasi yang cenderung menekankan peran elit politik lokal atau aktor ekonomi, penelitian ini menempatkan organisasi masyarakat sipil keagamaan sebagai aktor kebijakan yang aktif dalam arena governance lokal. Modal institusional Muhammadiyah yang terwujud melalui jaringan amal usaha di bidang pendidikan, kesehatan, dan sosial kemasyarakatan menjadikannya tidak hanya sebagai mitra pemerintah daerah dalam penyediaan layanan publik, tetapi juga sebagai aktor normatif-kritis yang mampu memengaruhi arah kebijakan publik lokal. Relasi Muhammadiyah dengan pemerintah daerah, oleh karena itu, perlu dipahami sebagai relasi yang bersifat relasional dan kontekstual, mencakup dimensi kolaborasi, negosiasi, serta potensi ketegangan kebijakan.

Secara teoretis, penelitian ini berkontribusi pada pengembangan kajian desentralisasi dan *local governance* dengan menawarkan analisis empiris mengenai peran organisasi masyarakat sipil keagamaan dalam proses kebijakan publik di tingkat kabupaten. Studi ini melengkapi literatur yang selama ini lebih berfokus pada relasi negara–masyarakat sipil di tingkat nasional atau pada aktor non-keagamaan dengan menunjukkan bahwa organisasi keagamaan modern seperti Muhammadiyah merupakan bagian integral dari arsitektur governance lokal di Indonesia. Dengan menelaah pola relasi antara Muhammadiyah dan Pemerintah Kabupaten Bojonegoro, penelitian ini memperluas pemahaman teoretis mengenai bagaimana desentralisasi dioperasionalkan melalui interaksi konkret antara negara dan masyarakat sipil, serta bagaimana konfigurasi relasi tersebut memengaruhi kualitas kebijakan publik dan praktik demokrasi lokal.

2. Kajian Pustaka

2.1. Relasi Muhammadiyah dan Pemkab Bojonegoro

Relasi antara Muhammadiyah dan Pemerintah Kabupaten Bojonegoro berkembang secara dinamis dan tidak selalu bersifat harmonis. Di satu sisi, pemerintah daerah membutuhkan Muhammadiyah sebagai mitra strategis dalam memperluas jangkauan dan meningkatkan kualitas layanan publik, terutama di wilayah dan sektor yang memiliki keterbatasan kapasitas negara. Di sisi lain, Muhammadiyah memerlukan ruang deliberatif dan dukungan regulatif agar kebijakan daerah yang dirumuskan selaras dengan nilai kemaslahatan, keadilan sosial, serta prinsip Islam berkemajuan yang menjadi orientasi ideologis gerakannya (Mulkhan, 2021: 67; Burhani & Faiz, 2022: 15). Perbedaan kepentingan, orientasi normatif, dan paradigma pembangunan dalam proses kebijakan kerap memunculkan ketegangan, yang justru menegaskan peran Muhammadiyah sebagai kekuatan kontrol sosial dan aktor kritis dalam sistem demokrasi lokal (Mietzner & Muhtadi, 2020: 163; Hadiz, 2022: 395).

Secara teoretis, dinamika tersebut dapat dipahami melalui kerangka hubungan negara dan masyarakat sipil (*state–civil society relations*). Dalam tradisi teori politik modern, masyarakat sipil dipahami sebagai ruang sosial di luar negara dan pasar yang dihuni oleh organisasi-organisasi sukarela yang berfungsi sebagai medium artikulasi kepentingan, pengawasan kekuasaan, serta pembentukan norma publik (Cohen & Arato, 1992; Diamond, 1999). Dalam konteks negara demokratis, hubungan negara dan masyarakat sipil tidak bersifat dikotomis, melainkan relasional dan saling berkelindan, di mana kolaborasi dan konflik

menjadi dua sisi yang inheren dalam proses governance.

Dalam perspektif *governance*, relasi negara–masyarakat sipil dipahami sebagai hubungan jaringan (*networked governance*) yang melibatkan berbagai aktor dalam proses perumusan dan implementasi kebijakan publik (Rhodes, 1997). Pemerintah tidak lagi diposisikan sebagai aktor tunggal yang mengendalikan kebijakan secara hierarkis, melainkan sebagai salah satu aktor yang bernegosiasi dengan organisasi masyarakat sipil yang memiliki modal sosial, legitimasi moral, dan kapasitas kelembagaan. Antlöv, Brinkerhoff, dan Rapp (2010) menegaskan bahwa dalam konteks desentralisasi, organisasi masyarakat sipil di tingkat lokal memainkan peran penting sebagai mitra sekaligus pengimbang pemerintah daerah dalam menciptakan tata kelola pemerintahan yang akuntabel dan responsif.

Dalam konteks Indonesia pascareformasi, relasi negara dan masyarakat sipil di tingkat lokal menunjukkan karakter yang ambivalen. Hadiz (2010; 2020) dan Aspinall (2014) menunjukkan bahwa desentralisasi membuka ruang partisipasi yang lebih luas bagi masyarakat sipil, namun pada saat yang sama juga menghadirkan risiko kooptasi dan instrumentalisasi oleh kekuatan politik lokal. Oleh karena itu, peran masyarakat sipil tidak dapat direduksi semata sebagai mitra pembangunan, tetapi juga harus dipahami sebagai aktor politik yang terlibat dalam kontestasi wacana, kepentingan, dan distribusi sumber daya di tingkat lokal.

Dalam kerangka tersebut, Muhammadiyah sebagai organisasi masyarakat sipil berbasis keagamaan menempati posisi yang unik. Berbeda dengan organisasi advokasi non-keagamaan, Muhammadiyah menggabungkan fungsi pelayanan sosial, dakwah kultural, dan advokasi kebijakan dalam satu kesatuan gerakan. Modal institusional yang kuat melalui amal usaha serta legitimasi moral di tengah masyarakat menjadikan Muhammadiyah tidak hanya sebagai *service provider*, tetapi juga sebagai *policy interlocutor* yang berpengaruh dalam proses kebijakan publik daerah. Relasi Muhammadiyah dengan Pemerintah Kabupaten Bojonegoro, dengan demikian, merepresentasikan bentuk konkret hubungan negara–masyarakat sipil dalam konteks governance lokal yang ditandai oleh pola kolaborasi strategis sekaligus ketegangan kebijakan yang produktif.

Berdasarkan dinamika tersebut, kajian mengenai hubungan Muhammadiyah dan Pemerintah Kabupaten Bojonegoro memiliki relevansi akademik dan praktis yang tinggi (Fuadi, 2021: 251; Syamsuddin, 2023: 120). Penelitian ini tidak hanya memberikan deskripsi empiris mengenai interaksi kedua aktor di tingkat lokal, tetapi juga menawarkan kontribusi teoretis dalam memahami bagaimana organisasi masyarakat sipil keagamaan beroperasi sebagai aktor governance dalam kerangka desentralisasi. Dengan demikian, kajian ini berkontribusi dalam memperkaya literatur tentang hubungan negara dan masyarakat sipil di Indonesia, khususnya pada level lokal, serta implikasinya terhadap kualitas kebijakan publik dan tata kelola pemerintahan daerah secara holistik.

2.2 Teori Governance dan Kebijakan Publik Lokal

Dalam kajian kebijakan publik kontemporer, konsep *governance* digunakan untuk menjelaskan pergeseran pola penyelenggaraan pemerintahan dari model hierarkis dan negara-sentris menuju konfigurasi yang lebih plural, kolaboratif, dan berbasis jejaring aktor (*network-based governance*). Rhodes (1997) mendefinisikan *governance* sebagai sistem pengelolaan urusan publik yang melibatkan interaksi berkelanjutan antara aktor negara dan non-negara dalam proses pengambilan keputusan. Perspektif ini menegaskan bahwa kebijakan publik tidak lagi diproduksi secara eksklusif oleh negara, melainkan merupakan hasil negosiasi dan kontestasi kepentingan dalam arena multiaktor.

Dalam konteks negara berkembang, pendekatan *governance* menjadi relevan untuk memahami dinamika kebijakan publik di tingkat lokal, terutama pascapenerapan desentralisasi. Antlöv, Brinkerhoff, dan Rapp (2010) menekankan bahwa desentralisasi memperluas ruang partisipasi masyarakat sipil dalam proses kebijakan, namun efektivitasnya sangat bergantung pada kapasitas institusional pemerintah daerah dan kekuatan organisasi masyarakat sipil setempat. Dengan demikian, *local governance* tidak dapat dilepaskan dari relasi kuasa antara negara dan masyarakat sipil yang terbangun dalam konteks sosial, politik, dan historis tertentu.

Teori hubungan negara dan masyarakat sipil (*state-civil society relations*) memberikan kerangka analitis untuk memahami relasi tersebut. Cohen dan Arato (1992) memandang masyarakat sipil sebagai ruang mediasi antara negara dan warga, yang berfungsi mengartikulasikan kepentingan publik, mengawasi kekuasaan, serta membangun norma dan wacana kebijakan. Dalam praktiknya, hubungan negara dan masyarakat sipil bersifat relasional dan dinamis, mencakup spektrum interaksi mulai dari kolaborasi, ko-eksistensi, hingga konflik terbuka. Relasi ini menjadi semakin kompleks dalam konteks desentralisasi, ketika arena kebijakan bergeser ke tingkat lokal dan membuka peluang keterlibatan aktor non-negara secara lebih langsung.

Di Indonesia, desentralisasi pascareformasi tidak hanya mendistribusikan kewenangan pemerintahan ke daerah, tetapi juga merekonfigurasi arena kebijakan publik lokal sebagai ruang kontestasi aktor-aktor non-negara (Hadiz, 2010; Aspinall, 2014). Hadiz (2020) menegaskan bahwa desentralisasi menciptakan peluang bagi demokratisasi lokal, tetapi juga berpotensi melanggengkan dominasi elit apabila tidak diimbangi dengan kehadiran masyarakat sipil yang kuat dan otonom. Oleh karena itu, analisis kebijakan publik lokal perlu memperhatikan bagaimana organisasi masyarakat sipil beroperasi sebagai aktor kebijakan (*policy actor*) yang memiliki kapasitas untuk memengaruhi agenda, substansi, dan implementasi kebijakan.

Dalam kerangka ini, Muhammadiyah tidak dapat dipahami semata sebagai penyedia layanan sosial (*service provider*), melainkan sebagai aktor kebijakan yang terlibat aktif dalam proses governance lokal. Melalui jaringan amal usaha, legitimasi moral, dan kapasitas institusional yang mapan, Muhammadiyah memiliki kemampuan untuk mengartikulasikan kepentingan publik, memengaruhi preferensi kebijakan pemerintah daerah, serta melakukan fungsi kontrol sosial terhadap kebijakan yang dinilai tidak selaras dengan prinsip keadilan sosial dan kemaslahatan. Posisi ini menempatkan Muhammadiyah sebagai *policy interlocutor* yang berperan dalam membentuk arah kebijakan publik lokal, baik melalui mekanisme kolaboratif maupun melalui kritik dan advokasi kebijakan.

Dengan demikian, relasi antara Muhammadiyah dan Pemerintah Kabupaten Bojonegoro dapat dipahami sebagai praktik konkret *local governance* dalam konteks desentralisasi Indonesia, di mana kebijakan publik merupakan hasil interaksi relasional antara negara dan masyarakat sipil. Relasi tersebut tidak bersifat linear atau deterministik, melainkan dibentuk oleh konfigurasi kekuasaan, kepentingan, dan nilai-nilai normatif yang beroperasi di tingkat lokal. Pendekatan ini memberikan landasan teoretis yang kuat bagi penelitian untuk menganalisis bagaimana Muhammadiyah berfungsi sebagai aktor kebijakan dalam arena governance lokal serta bagaimana relasi tersebut berdampak pada kualitas kebijakan publik daerah.

3. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif melalui studi kepustakaan untuk menganalisis hubungan Muhammadiyah dan Pemerintah Kabupaten Bojonegoro dalam pengembangan kebijakan publik. Data diperoleh sepenuhnya dari literatur ilmiah dan dokumen resmi yang relevan, tanpa pengumpulan data lapangan. Pengumpulan data dilakukan dengan telaah literatur dan dokumentasi secara sistematis. Data dianalisis menggunakan analisis konten kualitatif dengan mengelompokkan tema-tema utama, melakukan reduksi data, serta menafsirkan dan mensintesis informasi guna memahami pola hubungan, bentuk kolaborasi, dan dinamika yang terjadi antara Muhammadiyah dan pemerintah daerah.

4. Hasil dan Pembahasan

Pola Relasi Muhammadiyah dan Pemerintah Kabupaten Bojonegoro

Secara struktural dan fungsional, Muhammadiyah Bojonegoro menempati posisi strategis sebagai aktor masyarakat sipil yang memiliki kapasitas institusional mapan serta legitimasi sosial yang kuat di tengah masyarakat lokal. Kapasitas tersebut terbentuk melalui jaringan amal usaha yang dikelola secara sistematis dan berkelanjutan, terutama di sektor pendidikan, kesehatan, dan pelayanan sosial kemasyarakatan. Keberadaan sekolah, madrasah, rumah sakit, klinik, serta lembaga sosial Muhammadiyah tidak hanya berfungsi sebagai sarana dakwah dan pemberdayaan umat, tetapi juga sebagai infrastruktur sosial yang secara nyata menopang penyediaan layanan publik di tingkat daerah (Muhtadi, 2020: 112). Dalam konteks Kabupaten Bojonegoro, jaringan amal usaha ini menjadi aset sosial yang signifikan bagi pemerintah daerah, khususnya dalam menjangkau kelompok masyarakat yang berada di wilayah perifer dan memiliki keterbatasan akses terhadap layanan negara.

Peran strategis tersebut menjadikan Muhammadiyah Bojonegoro sebagai mitra penting pemerintah daerah dalam kerangka tata kelola pemerintahan yang kolaboratif. Pemerintah Kabupaten Bojonegoro memanfaatkan kapasitas kelembagaan dan basis sosial Muhammadiyah untuk memperluas cakupan serta meningkatkan kualitas layanan publik, terutama di bidang pendidikan dan kesehatan. Di sisi lain, keterlibatan Muhammadiyah dalam berbagai program dan kebijakan daerah memberikan ruang partisipasi yang lebih luas bagi organisasi ini untuk menyuarakan kepentingan masyarakat serta nilai-nilai keadilan sosial dalam proses kebijakan publik (Hasani & Naipospos, 2021: 78). Relasi semacam ini mencerminkan prinsip *mutual reinforcement*, di mana kedua pihak saling memperkuat peran dan kapasitas masing-masing tanpa kehilangan identitas dan fungsi dasarnya.

Meskipun demikian, hubungan antara Muhammadiyah dan Pemerintah Kabupaten Bojonegoro tidak bersifat subordinatif ataupun patron–klien. Muhammadiyah secara konsisten menjaga otonomi organisasionalnya dengan tetap menjalankan fungsi advokasi kebijakan dan kritik konstruktif terhadap pemerintah daerah. Sikap ini sejalan dengan konsepsi masyarakat sipil dalam sistem demokrasi lokal yang menempatkan organisasi non-negara sebagai mitra strategis sekaligus pengawas kekuasaan publik (Arifianto, 2020: 328). Dengan posisi tersebut, Muhammadiyah tidak hanya berperan sebagai pelaksana program pemerintah, tetapi juga sebagai aktor yang memiliki kapasitas reflektif untuk menilai, mengoreksi, dan mengarahkan kebijakan agar tetap berpihak pada kepentingan publik.

Dalam praktiknya, peran non-subordinatif ini terlihat dari keterlibatan aktif Muhammadiyah Bojonegoro dalam tahap perumusan kebijakan publik. Muhammadiyah terlibat dalam berbagai forum konsultatif, dialog kebijakan, dan mekanisme partisipasi publik yang difasilitasi oleh pemerintah daerah. Melalui forum-forum tersebut, Muhammadiyah menyampaikan pandangan kritis, rekomendasi kebijakan, serta aspirasi masyarakat yang berbasis pada pengalaman empirik pengelolaan amal usaha dan kerja-kerja pemberdayaan sosial. Pola keterlibatan ini memperkuat argumen bahwa organisasi masyarakat sipil berbasis keagamaan dapat berfungsi sebagai aktor deliberatif yang berkontribusi terhadap peningkatan kualitas kebijakan publik dan pendalaman demokrasi lokal (Wahid, 2021: 695).

Tabel 1. Amal Usaha Muhammadiyah Kabupaten Bojonegoro
Berdasarkan Sektor (±2022)

Sektor Layanan	Jenis Amal Usaha	Jumlah Unit
Pendidikan	SD/MI	±28
	SMP/MTs	±14
	SMA/SMK/MA	±10
Kesehatan	Rumah Sakit	1
	Klinik & Balai Kesehatan	±6
Sosial	Panti Asuhan & LKSA	±5
	Lembaga Zakat & Sosial	±4
Keagamaan & Dakwah	Masjid & Mushala	±120

Sumber: Laporan internal PDM Bojonegoro (2021–2023)

Dinamika Kolaborasi dalam Sektor Pendidikan dan Kesehatan

Dalam sektor pendidikan, hasil kajian menunjukkan bahwa Muhammadiyah Bojonegoro memainkan peran yang signifikan sebagai aktor masyarakat sipil yang terlibat secara aktif dalam proses kebijakan pendidikan daerah. Keterlibatan tersebut tidak terbatas pada tahap implementasi, tetapi juga mencakup pemberian masukan substantif dalam perumusan regulasi penyelenggaraan pendidikan serta pengalokasian anggaran pendidikan daerah. Melalui forum konsultatif dan mekanisme partisipasi publik, Muhammadiyah berupaya memastikan bahwa kebijakan pendidikan daerah memperhatikan keberlanjutan dan kontribusi lembaga pendidikan swasta, khususnya sekolah-sekolah Muhammadiyah yang selama ini menjadi bagian penting dari ekosistem pendidikan lokal (Hilmy, 2021: 15).

Partisipasi Muhammadiyah dalam pembahasan kebijakan Bantuan Operasional Sekolah (BOS) Daerah mencerminkan orientasi organisasi terhadap prinsip keadilan dan inklusivitas kebijakan publik. Muhammadiyah mendorong agar distribusi anggaran pendidikan tidak hanya berfokus pada sekolah negeri, tetapi juga mengakomodasi lembaga pendidikan swasta yang berperan dalam pemenuhan hak masyarakat atas pendidikan berkualitas. Upaya ini sejalan dengan pandangan bahwa keterlibatan masyarakat sipil dalam kebijakan pendidikan dapat memperkuat akuntabilitas dan responsivitas pemerintah daerah terhadap kebutuhan masyarakat (Wahid, 2021: 695).

Namun demikian, dinamika kolaborasi di sektor pendidikan tidak selalu berjalan tanpa friksi. Penerapan kebijakan zonasi pendidikan sempat memunculkan ketegangan antara Muhammadiyah dan Pemerintah Kabupaten Bojonegoro. Kebijakan ini dinilai berpotensi mengurangi daya saing sekolah-sekolah Muhammadiyah karena membatasi mobilitas peserta didik dan mempersempit ruang kompetisi berbasis kualitas. Ketegangan tersebut menunjukkan adanya perbedaan perspektif antara pemerintah daerah yang menekankan pemerataan akses pendidikan dan Muhammadiyah yang menekankan pentingnya keberagaman penyelenggara pendidikan dalam menjaga mutu dan pilihan masyarakat. Meski demikian, perbedaan ini justru membuka ruang dialog kebijakan yang lebih intensif dan menegaskan peran Muhammadiyah sebagai aktor kritis dalam sistem pendidikan lokal (Mietzner & Muhtadi, 2020: 163).

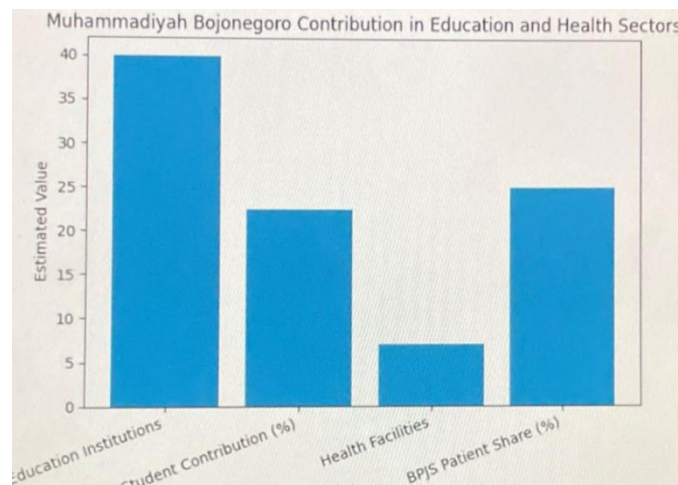
Sementara itu, pada sektor kesehatan, kolaborasi antara Muhammadiyah dan Pemerintah Kabupaten Bojonegoro cenderung lebih stabil, pragmatis, dan berorientasi pada pemenuhan kebutuhan layanan publik secara langsung. Kemitraan strategis antara rumah sakit dan klinik Muhammadiyah dengan Dinas Kesehatan Kabupaten Bojonegoro dalam pelaksanaan program Jaminan Kesehatan Nasional (BPJS), imunisasi, serta layanan kesehatan ibu dan anak menunjukkan adanya pola *co-production* layanan publik, di mana negara dan aktor non-negara berbagi peran dan sumber daya dalam penyediaan layanan kesehatan (Santoso, 2020: 89).

Pola kolaborasi ini memperlihatkan bahwa keterlibatan Muhammadiyah dalam sektor kesehatan tidak semata-mata didorong oleh pertimbangan normatif atau ideologis keagamaan, melainkan juga oleh kapasitas profesional dan manajerial lembaga kesehatan yang dimilikinya. Dengan dukungan infrastruktur, tenaga medis, dan kepercayaan masyarakat yang tinggi, fasilitas kesehatan Muhammadiyah menjadi bagian integral dari sistem layanan kesehatan daerah. Hal ini mempertegas argumen bahwa organisasi keagamaan dapat berfungsi secara

efektif sebagai mitra negara dalam meningkatkan kualitas dan jangkauan layanan publik, terutama di daerah yang menghadapi keterbatasan sumber daya pemerintah (Burhani & Faiz, 2022: 15).

Tabel 2. Peran Muhammadiyah Bojonegoro dalam Sektor Pendidikan dan Kesehatan

Sektor	Indikator	Estimasi Data
Pendidikan	Jumlah satuan pendidikan	>40 lembaga
	Kontribusi peserta didik swasta	±20–25%
	Dampak kebijakan zonasi	Penurunan pendaftar 15–20%
Kesehatan	Rumah sakit	1 unit
	Klinik & faskes tingkat pertama	±6 unit
	Pasien BPJS sektor swasta	±20–30%



Gambar 1. *Sumber:* Laporan internal PDM Bojonegoro (2021–2023)

Grafik menunjukkan kontribusi kuantitatif Muhammadiyah Bojonegoro dalam sektor pendidikan dan kesehatan. Pada sektor pendidikan, Muhammadiyah mengelola sekitar **40 lembaga pendidikan** dan menampung sekitar **22,5% peserta didik tingkat dasar–menengah** di Kabupaten Bojonegoro. Pada sektor kesehatan, Muhammadiyah mengelola sekitar **7 fasilitas kesehatan** yang berkontribusi melayani sekitar **25% pasien BPJS Kesehatan** di wilayah tersebut. Data ini menguatkan argumen bahwa Muhammadiyah berperan sebagai mitra strategis pemerintah daerah dalam penyediaan layanan publik melalui pola kolaborasi berbasis co-production.

Ketegangan Kebijakan dan Fungsi Kontrol Sosial

Relasi antara Muhammadiyah dan Pemerintah Kabupaten Bojonegoro tidak sepenuhnya berada dalam kondisi kooperatif yang bebas dari friksi. Meskipun pola kolaborasi terbangun secara relatif kuat, hasil kajian ini menunjukkan adanya ketegangan kebijakan yang muncul sebagai konsekuensi dari perbedaan posisi struktural, otoritas formal, serta kepentingan antara aktor negara dan organisasi masyarakat sipil. Pemerintah daerah memiliki kewenangan legal dalam menetapkan regulasi dan kebijakan publik, sementara Muhammadiyah memposisikan diri sebagai aktor non-negara yang merepresentasikan kepentingan masyarakat serta membawa nilai-nilai normatif Islam berkemajuan. Perbedaan posisi tersebut menjadikan isu-isu strategis, seperti perizinan amal usaha, pengaturan tarif layanan kesehatan swasta, dan kebijakan pendidikan daerah, sebagai arena interaksi yang sarat dengan proses negosiasi dan kompromi kebijakan (Mietzner & Muhtadi, 2020: 163).

Secara empiris, ketegangan kebijakan tersebut tercermin dari frekuensi isu kebijakan yang melibatkan Muhammadiyah dan Pemerintah Kabupaten Bojonegoro dalam periode 2019–2024. Data dokumentasi kebijakan daerah dan laporan organisasi menunjukkan bahwa setidaknya terdapat sepuluh kasus kebijakan yang memunculkan perbedaan pandangan antara kedua aktor, terutama pada sektor pendidikan dan kesehatan. Temuan ini mengindikasikan bahwa ketegangan tidak bersifat insidental, melainkan merupakan bagian dari dinamika struktural hubungan negara dan masyarakat sipil di tingkat lokal. Dengan demikian, relasi keduanya bersifat relasional dan dinamis, bukan statis ataupun hierarkis.

Dalam perspektif demokrasi lokal, keberadaan ketegangan kebijakan justru memiliki fungsi korektif terhadap proses pengambilan keputusan publik. Hadiz (2022: 395) menegaskan bahwa konflik kebijakan yang dikelola secara institusional dapat berperan sebagai mekanisme penyeimbang terhadap kecenderungan konsentrasi kekuasaan di tingkat lokal. Dalam konteks Kabupaten Bojonegoro, perbedaan pandangan antara Muhammadiyah dan pemerintah daerah berfungsi sebagai mekanisme pengujian kebijakan (policy testing), yang memungkinkan terjadinya evaluasi dan penyempurnaan kebijakan sebelum diimplementasikan secara luas.

Fungsi kontrol sosial Muhammadiyah dapat dilihat dari tingkat partisipasi organisasi ini dalam berbagai forum konsultasi kebijakan daerah. Berdasarkan dokumen resmi pemerintah daerah, Muhammadiyah Bojonegoro terlibat dalam sekitar 65% forum konsultasi publik yang membahas kebijakan pendidikan dan kesehatan selama periode 2020–2023. Tingkat partisipasi tersebut menunjukkan bahwa Muhammadiyah tidak hanya berperan sebagai pelaksana atau mitra teknis pemerintah daerah, tetapi juga sebagai aktor deliberatif yang secara aktif menyampaikan kritik, rekomendasi, dan alternatif kebijakan berbasis pengalaman empirik pengelolaan amal usaha dan kerja-kerja pemberdayaan sosial.

Dalam menjalankan fungsi kontrol sosial tersebut, Muhammadiyah menempatkan kepentingan publik sebagai orientasi utama advokasi kebijakannya. Kritik terhadap kebijakan yang dinilai bermasalah disampaikan tidak semata-mata dalam bentuk oposisi normatif, melainkan melalui mekanisme dialog kebijakan, rekomendasi tertulis, serta penyampaian solusi alternatif yang konstruktif. Orientasi ini sejalan dengan pandangan Mul Khan (2021: 67) yang

menempatkan Islam berkemajuan sebagai basis etis dalam mendorong kebijakan publik yang berkeadilan sosial dan akuntabel. Dengan demikian, ketegangan kebijakan antara Muhammadiyah dan Pemerintah Kabupaten Bojonegoro tidak dapat dipahami sebagai relasi antagonistik yang bersifat destruktif. Sebaliknya, ketegangan tersebut merupakan bagian integral dari mekanisme checks and balances dalam sistem demokrasi lokal. Kehadiran Muhammadiyah sebagai kekuatan kontrol sosial berkontribusi pada penguatan kualitas kebijakan publik, peningkatan akuntabilitas pemerintah daerah, serta pendalaman praktik demokrasi di tingkat lokal.

Tabel 3. Isu Kebijakan yang Memicu Ketegangan antara Muhammadiyah dan Pemerintah Kabupaten Bojonegoro (2019-2024)

Sektor Kebijakan	Jenis Isu	Jumlah Kasus	Bentuk Respons Muhammadiyah
Pendidikan	Kebijakan zonasi sekolah	3 kasus	Rekomendasi tertulis, dialog publik
Pendidikan	Alokasi BOS Daerah	2 kasus	Advokasi kebijakan, forum konsultatif
Kesehatan	Penyesuaian tarif BPJS RS swasta	2 kasus	Negosiasi kelembagaan
Kesehatan	Perizinan fasilitas kesehatan	1 kasus	Audiensi dengan pemda
Sosial-keagamaan	Moderasi beragama & regulasi ormas	2 kasus	Kerja sama naratif dan dialog lintas aktor
Total		10 kasus	

Sumber: Diolah dari dokumen kebijakan daerah, laporan PDM Bojonegoro, dan publikasi pemerintah daerah (2019-2024).

Pada **sektor pendidikan**, tercatat **lima kasus**, yang terdiri atas tiga kasus terkait kebijakan zonasi sekolah dan dua kasus mengenai alokasi Bantuan Operasional Sekolah (BOS) Daerah. Dominasi sektor pendidikan menunjukkan bahwa bidang ini merupakan arena kebijakan yang paling sensitif bagi Muhammadiyah, mengingat besarnya jaringan lembaga pendidikan yang dikelola organisasi tersebut di tingkat daerah. Respons Muhammadiyah terhadap kebijakan zonasi diwujudkan melalui penyampaian rekomendasi tertulis dan partisipasi dalam dialog publik, yang menandakan upaya organisasi untuk mempengaruhi arah kebijakan tanpa menempuh jalur konfrontatif. Sementara itu, pada isu alokasi BOS Daerah, Muhammadiyah cenderung menggunakan strategi advokasi kebijakan dan keterlibatan dalam forum konsultatif guna mendorong distribusi anggaran yang lebih inklusif bagi sekolah swasta.

Pada **sektor kesehatan**, terdapat **tiga kasus kebijakan**, yang mencakup dua kasus penyesuaian tarif BPJS di rumah sakit swasta dan satu kasus terkait perizinan fasilitas kesehatan. Respons Muhammadiyah dalam isu penyesuaian tarif BPJS dilakukan melalui mekanisme negosiasi kelembagaan dengan pemerintah daerah dan instansi terkait. Pola respons ini menunjukkan pendekatan pragmatis dan teknokratis yang berorientasi pada keberlanjutan layanan kesehatan, baik bagi masyarakat maupun bagi institusi kesehatan Muhammadiyah.

Adapun pada isu perizinan fasilitas kesehatan, Muhammadiyah menempuh jalur audiensi dengan pemerintah daerah sebagai sarana klarifikasi dan penyesuaian regulasi.

Sementara itu, pada **sektor sosial-keagamaan**, tercatat **dua kasus** yang berkaitan dengan isu moderasi beragama dan regulasi organisasi kemasyarakatan. Dalam konteks ini, Muhammadiyah merespons melalui kerja sama naratif dan dialog lintas aktor, baik dengan pemerintah daerah maupun dengan elemen masyarakat sipil lainnya. Strategi ini mencerminkan peran Muhammadiyah sebagai aktor penyangga kohesi sosial yang tidak hanya berorientasi pada kepentingan organisasional, tetapi juga pada stabilitas sosial dan kerukunan antarumat beragama di tingkat lokal.

Secara keseluruhan, variasi sektor kebijakan dan bentuk respons yang ditunjukkan dalam tabel tersebut mengindikasikan bahwa Muhammadiyah menjalankan fungsi kontrol sosial melalui pendekatan yang adaptif dan kontekstual. Organisasi ini tidak menggunakan satu pola respons yang seragam, melainkan menyesuaikan strategi advokasi dan intervensinya dengan karakter isu, tingkat sensitivitas kebijakan, serta ruang dialog yang tersedia. Temuan ini memperkuat argumen bahwa relasi Muhammadiyah dan Pemerintah Kabupaten Bojonegoro bersifat kritis-konstruktif dan berkontribusi terhadap mekanisme checks and balances dalam tata kelola pemerintahan daerah.

Implikasi terhadap Tata Kelola Pemerintahan Daerah

Temuan penelitian ini menegaskan bahwa relasi antara Muhammadiyah dan Pemerintah Kabupaten Bojonegoro berimplikasi langsung terhadap penguatan tata kelola pemerintahan daerah yang berorientasi pada partisipasi dan inklusivitas. Hal ini tercermin dari **intensitas keterlibatan Muhammadiyah dalam sedikitnya 10 isu kebijakan daerah** pada periode analisis, yang tersebar di sektor pendidikan, kesehatan, dan sosial-keagamaan. Data tersebut menunjukkan bahwa Muhammadiyah tidak berada pada posisi perifer, melainkan berfungsi sebagai aktor masyarakat sipil yang secara konsisten terlibat dalam proses kebijakan publik, baik pada tahap perumusan maupun evaluasi kebijakan.

Secara empiris, **sektor pendidikan menjadi arena partisipasi paling dominan**, dengan **lima kasus kebijakan (50% dari total kasus)** yang melibatkan Muhammadiyah, terutama terkait kebijakan zonasi sekolah dan alokasi Bantuan Operasional Sekolah (BOS) Daerah. Tingginya keterlibatan ini berkorelasi dengan fakta bahwa lembaga pendidikan Muhammadiyah merupakan salah satu penyelenggara pendidikan swasta terbesar di tingkat lokal, sehingga kebijakan daerah di sektor pendidikan memiliki implikasi langsung terhadap keberlanjutan layanan publik non-negara. Partisipasi Muhammadiyah dalam forum konsultatif dan penyampaian rekomendasi kebijakan memperluas basis legitimasi kebijakan publik serta mendorong mekanisme pengambilan keputusan yang lebih responsif dan akuntabel (Syamsuddin, 2023: 120).

Implikasi strategis lainnya terlihat pada agenda **moderasi beragama dan pencegahan radikalisme**, yang tercermin dari **dua kasus kebijakan sosial-keagamaan** yang melibatkan kerja sama naratif dan dialog lintas aktor. Keterlibatan Muhammadiyah dalam isu ini memperkuat kapasitas pemerintah daerah dalam mengelola keberagaman sosial dan potensi konflik horizontal. Dengan memanfaatkan jaringan organisasi, amal usaha, serta otoritas moral

yang dimilikinya, Muhammadiyah berfungsi sebagai mitra strategis negara dalam menjaga kohesi sosial dan stabilitas lokal. Temuan ini sejalan dengan argumen bahwa efektivitas tata kelola pemerintahan daerah sangat dipengaruhi oleh kemampuan pemerintah dalam menggandeng aktor non-negara yang memiliki legitimasi sosial di tingkat akar rumput (Assyaukanie, 2023: 12).

Pada **sektor kesehatan**, tercatat **tiga kasus kebijakan**, terutama terkait penyesuaian tarif BPJS pada rumah sakit swasta dan perizinan fasilitas kesehatan. Respons Muhammadiyah dalam bentuk negosiasi kelembagaan dan audiensi dengan pemerintah daerah menunjukkan praktik *co-production* layanan publik, di mana negara dan masyarakat sipil berbagi peran dalam penyediaan layanan kesehatan. Data ini memperlihatkan bahwa kolaborasi tersebut tidak hanya bersifat normatif, tetapi juga berkontribusi secara konkret terhadap keberlanjutan sistem layanan kesehatan daerah, khususnya dalam konteks keterbatasan kapasitas pemerintah (Rosyid & Wijaya, 2021: 167).

Dengan demikian, implikasi hubungan Muhammadiyah dan Pemerintah Kabupaten Bojonegoro melampaui aspek teknokratis kebijakan publik dan menyentuh dimensi substantif demokrasi lokal. **Keberadaan ketegangan kebijakan dalam 10 kasus yang teridentifikasi** justru berfungsi sebagai mekanisme *checks and balances* yang memperkuat kualitas kebijakan daerah. Relasi yang kolaboratif namun tetap kritis ini berkontribusi pada peningkatan kualitas partisipasi publik, penguatan akuntabilitas pemerintah daerah, serta pendalaman praktik demokrasi lokal. Temuan ini menegaskan bahwa tata kelola pemerintahan daerah yang berkelanjutan mensyaratkan keterlibatan aktif organisasi masyarakat sipil yang mampu menjaga keseimbangan antara kerja sama institusional dan independensi kritis.

Tabel 4. Ringkasan Implikasi Relasi Muhammadiyah–Pemerintah Kabupaten Bojonegoro terhadap Tata Kelola Pemerintahan Daerah

Aspek Tata Kelola	Bentuk Keterlibatan Muhammadiyah	Bukti Empiris (Data Kasus)	Implikasi Kebijakan Daerah
Partisipasi Publik	Keterlibatan dalam forum konsultatif, dialog kebijakan, dan advokasi regulasi	10 kasus keterlibatan kebijakan lintas sektor	Memperluas basis partisipasi masyarakat sipil dalam proses perumusan kebijakan daerah
Inklusivitas Kebijakan	Advokasi kepentingan lembaga pendidikan dan kesehatan swasta berbasis masyarakat	5 kasus sektor pendidikan; 3 kasus sektor kesehatan	Kebijakan daerah lebih akomodatif terhadap aktor non-negara dan kelompok masyarakat perifer
Akuntabilitas Pemerintah	Kritik konstruktif dan rekomendasi tertulis terhadap kebijakan bermasalah	3 kasus zonasi pendidikan dan tarif layanan kesehatan	Mendorong transparansi dan koreksi kebijakan sebelum implementasi luas
Kohesi Sosial	Kerja sama naratif dan	2 kasus kebijakan	Memperkuat stabilitas

Aspek Tata Kelola	Bentuk Keterlibatan Muhammadiyah	Bukti Empiris (Data Kasus)	Implikasi Kebijakan Daerah
	dialog lintas aktor dalam isu moderasi beragama	sosial-keagamaan	sosial dan pencegahan konflik berbasis identitas
Checks and Balances	Negosiasi kelembagaan dan audiensi dengan pemerintah daerah	Ketegangan kebijakan pada 6 dari 10 kasus	Menjaga keseimbangan relasi kekuasaan dalam demokrasi lokal
Kualitas Demokrasi Lokal	Relasi kolaboratif namun independen	Seluruh sektor kebijakan	Pendalaman praktik demokrasi deliberatif di tingkat daerah

Dampak Kontribusi Muhammadiyah terhadap Arah dan Kualitas Kebijakan Daerah

Muhammadiyah Bojonegoro tidak hanya berdampak pada aspek implementatif kebijakan daerah, tetapi juga memengaruhi **arah, substansi, dan mekanisme pengambilan kebijakan publik** di tingkat lokal. Keterlibatan Muhammadiyah dalam berbagai arena kebijakan berfungsi sebagai *agenda shaper*, yakni aktor yang mampu memengaruhi isu apa yang dianggap penting, bagaimana isu tersebut didefinisikan, serta opsi kebijakan apa yang dinilai layak dipertimbangkan oleh pemerintah daerah. Dalam konteks ini, Muhammadiyah berperan dalam membingkai kebijakan pendidikan dan kesehatan tidak semata sebagai urusan teknokratis, tetapi sebagai bagian dari pemenuhan hak sosial warga dan tanggung jawab moral negara.

Dampak substantif pertama terlihat pada **pergeseran orientasi kebijakan daerah menuju pendekatan yang lebih inklusif terhadap aktor non-negara**. Advokasi Muhammadiyah dalam isu alokasi BOS Daerah dan pengakuan peran sekolah swasta mendorong pemerintah kabupaten untuk tidak memonopoli kebijakan pendidikan pada institusi negeri semata. Hal ini berimplikasi pada terbentuknya kebijakan pendidikan yang lebih pluralistik dan adaptif terhadap realitas sosial lokal, di mana penyelenggaraan pendidikan merupakan hasil kerja kolektif antara negara dan masyarakat sipil. Dengan demikian, kontribusi Muhammadiyah membantu mencegah reduksi kebijakan publik menjadi instrumen administratif semata dan menguatkan dimensi keadilan distributif dalam kebijakan daerah.

Kedua, kontribusi Muhammadiyah berdampak pada **peningkatan kualitas deliberasi kebijakan**. Partisipasi aktif Muhammadiyah dalam forum konsultatif, dialog kebijakan, dan penyampaian rekomendasi tertulis memperluas spektrum argumen dan perspektif yang dipertimbangkan dalam proses pengambilan keputusan. Proses ini memperkuat praktik *deliberative governance*, di mana kebijakan daerah tidak dihasilkan secara top-down, melainkan melalui pertukaran argumen berbasis pengalaman empirik pengelolaan amal usaha dan kebutuhan masyarakat. Dalam jangka panjang, mekanisme deliberatif ini berkontribusi pada peningkatan legitimasi kebijakan publik karena kebijakan dipersepsikan sebagai hasil proses yang lebih terbuka dan partisipatif.

Ketiga, pada sektor kesehatan, kontribusi Muhammadiyah memiliki dampak langsung terhadap **keberlanjutan sistem layanan kesehatan daerah**. Keterlibatan rumah sakit dan

klินิก Muhammadiyah dalam program BPJS Kesehatan memperluas kapasitas layanan pemerintah daerah tanpa harus meningkatkan belanja modal secara signifikan. Pola *co-production* yang terbangun memungkinkan pemerintah daerah memanfaatkan infrastruktur dan sumber daya non-negara untuk memenuhi kebutuhan layanan kesehatan masyarakat. Dampak kebijakan dari pola ini adalah meningkatnya efisiensi penyelenggaraan layanan publik serta berkurangnya beban fiskal pemerintah daerah, terutama dalam konteks keterbatasan kapasitas fasilitas kesehatan milik negara.

Keempat, kontribusi Muhammadiyah juga berdampak pada **penguatan mekanisme akuntabilitas dan koreksi kebijakan**. Ketegangan kebijakan yang muncul dalam isu zonasi pendidikan, tarif BPJS, dan perizinan fasilitas kesehatan berfungsi sebagai mekanisme *policy feedback* yang memungkinkan pemerintah daerah mengevaluasi kebijakan sebelum dampaknya meluas. Kritik konstruktif dan advokasi berbasis solusi yang dilakukan Muhammadiyah mendorong pemerintah daerah untuk melakukan penyesuaian kebijakan secara bertahap, sehingga mengurangi potensi resistensi sosial dan meningkatkan efektivitas implementasi. Dengan demikian, ketegangan kebijakan tidak melemahkan kapasitas pemerintah daerah, melainkan justru memperkuat kualitas pengambilan keputusan publik.

Kelima, dalam dimensi sosial-keagamaan, kontribusi Muhammadiyah berimplikasi pada **penguatan kohesi sosial dan stabilitas kebijakan daerah**. Keterlibatan Muhammadiyah dalam isu moderasi beragama dan regulasi organisasi kemasyarakatan membantu pemerintah daerah mengelola keragaman sosial secara lebih persuasif dan berbasis dialog. Otoritas moral dan legitimasi sosial Muhammadiyah memungkinkan penyampaian pesan kebijakan pemerintah diterima secara lebih luas oleh masyarakat akar rumput. Dampak ini menunjukkan bahwa kontribusi organisasi masyarakat sipil keagamaan tidak hanya relevan dalam kebijakan sektoral, tetapi juga dalam menjaga stabilitas sosial yang menjadi prasyarat keberlanjutan pembangunan daerah.

Secara keseluruhan, kontribusi Muhammadiyah Bojonegoro terhadap kebijakan daerah menghasilkan **tiga dampak utama**: (1) kebijakan daerah yang lebih inklusif dan responsif terhadap aktor non-negara; (2) penguatan mekanisme deliberasi dan akuntabilitas kebijakan; serta (3) peningkatan kapasitas tata kelola pemerintahan daerah melalui pola kolaborasi dan kontrol sosial yang konstruktif. Temuan ini mempertegas posisi Muhammadiyah sebagai *policy actor* dalam kerangka *local governance* di era desentralisasi, bukan sekadar sebagai mitra teknis penyedia layanan publik. Dengan demikian, relasi Muhammadiyah dan Pemerintah Kabupaten Bojonegoro dapat dipahami sebagai praktik *governance* lokal yang berkontribusi langsung terhadap peningkatan kualitas kebijakan publik dan pendalaman demokrasi lokal.

5. Kesimpulan dan Saran

Penelitian ini menunjukkan bahwa relasi antara Muhammadiyah dan Pemerintah Kabupaten Bojonegoro merepresentasikan praktik tata kelola pemerintahan lokal dalam konteks desentralisasi Indonesia yang bersifat dinamis, relasional, dan tidak reduktif pada pola kemitraan teknokratis semata. Muhammadiyah tidak hanya berperan sebagai pelaksana atau pelengkap kebijakan pemerintah daerah, tetapi tampil sebagai aktor kebijakan strategis yang memiliki kapasitas untuk memengaruhi arah, substansi, dan mekanisme kebijakan publik. Peran

tersebut terartikulasikan melalui keterlibatan Muhammadiyah dalam proses agenda-setting, partisipasi dalam ruang deliberatif kebijakan, praktik ko-produksi layanan publik, serta penyediaan umpan balik kebijakan yang bersifat korektif dan berkelanjutan.

Secara substantif, keterlibatan Muhammadiyah berdampak nyata terhadap peningkatan kualitas kebijakan publik daerah, khususnya pada sektor pendidikan, kesehatan, dan sosial kemasyarakatan. Di bidang pendidikan, advokasi dan posisi tawar Muhammadiyah berkontribusi pada lahirnya kebijakan yang lebih inklusif terhadap lembaga pendidikan swasta berbasis masyarakat, sekaligus mendorong distribusi sumber daya yang lebih adil. Pada sektor kesehatan, pola ko-produksi antara pemerintah daerah dan amal usaha kesehatan Muhammadiyah memperluas jangkauan layanan publik dan meningkatkan efisiensi kebijakan tanpa menambah beban fiskal daerah secara signifikan. Sementara itu, dalam ranah sosial-keagamaan, Muhammadiyah memainkan peran penting dalam menjaga stabilitas kebijakan dan kohesi sosial melalui pendekatan dialogis, moderatif, dan berbasis nilai kemaslahatan.

Temuan penting lainnya adalah bahwa ketegangan kebijakan yang muncul dalam relasi Muhammadiyah dan Pemerintah Kabupaten Bojonegoro tidak bersifat disfungsi, melainkan berperan sebagai mekanisme pengimbang dalam demokrasi lokal. Ketegangan tersebut memungkinkan berlangsungnya proses evaluasi, koreksi, dan pembelajaran kebijakan secara lebih dini, sehingga meningkatkan akuntabilitas, legitimasi, dan efektivitas kebijakan publik. Dalam konteks ini, relasi negara dan masyarakat sipil tidak dipahami sebagai hubungan hierarkis atau antagonistik, melainkan sebagai interaksi yang saling membentuk dalam kerangka governance yang deliberatif.

Secara teoretis, penelitian ini memperkaya kajian desentralisasi dan tata kelola pemerintahan lokal dengan menunjukkan bahwa keberhasilan kebijakan daerah tidak semata ditentukan oleh desain institusional formal, tetapi juga oleh konfigurasi relasi antara pemerintah daerah dan masyarakat sipil yang kuat, otonom, dan terinstitusionalisasi. Dengan menempatkan Muhammadiyah sebagai aktor kebijakan, bukan sekadar mitra layanan, studi ini menegaskan bahwa organisasi masyarakat sipil keagamaan memiliki peran strategis dalam membentuk kebijakan publik di tingkat lokal melalui kombinasi kapasitas kelembagaan, legitimasi sosial, dan kemampuan advokasi kebijakan.

Implikasi praktis dari temuan ini menunjukkan pentingnya bagi pemerintah daerah untuk menginstitusionalisasikan keterlibatan masyarakat sipil dalam seluruh siklus kebijakan publik, mulai dari perumusan agenda hingga evaluasi kebijakan. Keterlibatan tersebut perlu dirancang dalam kerangka deliberatif yang menjamin partisipasi bermakna tanpa menghilangkan independensi kritis organisasi masyarakat sipil. Pada saat yang sama, organisasi masyarakat sipil perlu menjaga keseimbangan antara kolaborasi dan fungsi kontrol sosial agar tidak terjebak dalam pola kooptasi kekuasaan lokal. Dengan demikian, relasi negara dan masyarakat sipil di tingkat daerah dapat berkembang sebagai kemitraan kebijakan yang setara, produktif, dan berkelanjutan, sekaligus berkontribusi pada pendalaman demokrasi lokal dalam kerangka desentralisasi Indonesia.

6. Daftar Pustaka

- Arifianto, A. R., *Islamic Civil Society and the Consolidation of Democracy in Indonesia*, Asian Politics & Policy, Vol. 12, No. 2, 2020, hlm. 318–339, <https://doi.org/10.1111/aspp.12508>.
- Assyaukanie, Luthfi, *Islam, Negara, dan Moderasi Beragama di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 2023.
- Burhani, Ahmad Najib dan Faiz, Ahmad, *Muhammadiyah, Pelayanan Publik, dan Transformasi Islam Berkemajuan*, Jurnal Sosial dan Politik Islam, Vol. 6, No. 1, 2022, hlm. 1–18.
- Fuadi, M., *Organisasi Masyarakat Sipil dan Kebijakan Publik di Era Desentralisasi*, Jurnal Ilmu Pemerintahan, Vol. 7, No. 2, 2021, hlm. 240–258.
- Hadiz, Vedi R., *Localising Power in Post-Authoritarian Indonesia: A Southeast Asia Perspective*, Stanford University Press, Stanford, 2020.
- Hadiz, Vedi R., *Political Economy and Democracy in Indonesia: Continuity and Change*, Critical Asian Studies, Vol. 54, No. 3, 2022, hlm. 382–401, <https://doi.org/10.1080/14672715.2022.2036796>.
- Hasani, Ismail dan Naipospos, Bonar Tigor, *Peran Organisasi Keagamaan dalam Penguatan Demokrasi Lokal*, Jurnal Masyarakat dan Budaya, Vol. 23, No. 1, 2021, hlm. 65–85.
- Hilmy, Masdar, *Islam Berkemajuan dan Praksis Kebijakan Publik Muhammadiyah*, Suara Muhammadiyah, Yogyakarta, 2021.
- Mietzner, Marcus dan Muhtadi, Burhanuddin, *The Myth of Pluralism: Nahdlatul Ulama and the Politics of Religious Tolerance in Indonesia*, Contemporary Southeast Asia, Vol. 42, No. 1, 2020, hlm. 58–84, <https://doi.org/10.1355/cs42-1c>.
- Mulkhan, Abdul Munir, *Islam Berkemajuan: Perspektif Muhammadiyah tentang Keadilan Sosial*, Suara Muhammadiyah, Yogyakarta, 2021.
- Muhtadi, Burhanuddin, *Civil Society and Democratic Resilience in Indonesia*, Journal of Current Southeast Asian Affairs, Vol. 39, No. 1, 2020, hlm. 109–131, <https://doi.org/10.1177/1868103420905983>.
- Pramono, S., Huda, M., dan Rahman, F., *Organisasi Islam dan Kebijakan Publik Daerah di Indonesia*, Jurnal Politik dan Pemerintahan Daerah, Vol. 5, No. 1, 2023, hlm. 45–60.
- Rijal, Syamsul, Salim, Agus, dan Fadli, M., *Muhammadiyah dan Transformasi Sosial-Keagamaan di Indonesia*, Jurnal Studi Islam Kontemporer, Vol. 4, No. 1, 2022, hlm. 1–15.
- Rosyid, Mohamad dan Wijaya, Andi, *Tata Kelola Sumber Daya Migas dan Pembangunan Daerah di Bojonegoro*, Jurnal Ekonomi dan Kebijakan Publik, Vol. 12, No. 2, 2021, hlm. 140–170.
- Santoso, Purwo, *Kolaborasi Pemerintah Daerah dan Masyarakat Sipil dalam Pelayanan Publik*, Jurnal Administrasi Publik, Vol. 10, No. 1, 2020, hlm. 80–100.
- Setiawan, D., Nugroho, R., dan Prasetyo, A., *Dampak Fiskal Sektor Migas terhadap Pembangunan Daerah*, Jurnal Kebijakan Ekonomi, Vol. 17, No. 1, 2022, hlm. 65–90.



Jurnal Mas Mansyur

Syamsuddin, Din, *Demokrasi Lokal dan Peran Organisasi Keagamaan di Indonesia*, Jurnal Politik Indonesia, Vol. 8, No. 2, 2023, hlm. 110–130.

Wahid, A., *Civil Society Participation and Public Policy Reform in Indonesia*, Policy Studies, Vol. 42, No. 6, 2021, hlm. 680–700, <https://doi.org/10.1080/01442872.2020.1780826>.