

Nahdlatul Ulama sebagai *State-Embedded Islamic Civil Society*: Relasi Agama, Negara, dan Kekuasaan di Indonesia

Amin Mudzakkir

Sekolah Pascasarjana Pembangunan Berkelanjutan, Universitas Indonesia
amin.mudzakkir@gmail.com

Abstrak

Artikel ini mengkaji relasi Nahdlatul Ulama (NU) dan negara dengan menggeser perhatian dari pertanyaan normatif tentang apakah organisasi keagamaan harus dekat atau jauh dari kekuasaan menuju persoalan historis mengenai bagaimana negara modern membentuk kategori, institusi, dan batas-batas agama di ruang publik. Dengan menggunakan pendekatan historis-konseptual dan pembacaan kritis atas literatur mengenai NU, Islam Indonesia, sekularisme, birokratisasi agama, serta patronase politik, artikel ini mengembangkan konsep *state-embedded Islamic civil society* untuk menjelaskan posisi NU. Konsep tersebut menunjuk pada organisasi masyarakat sipil Islam yang memiliki sumber otoritas internal melalui pesantren, kiai, kitab kuning, bahtsul masail, dan jaringan jamaah, tetapi sekaligus tumbuh dan bekerja di dalam medan hukum, birokrasi, politik elektoral, dan distribusi sumber daya negara. Artikel ini menunjukkan enam perubahan modus keterlekatan NU: administrasi kolonial atas Islam; mobilisasi dan legitimasi keagamaan dalam revolusi; birokratisasi agama dan politik kepartaian; disiplin pembangunan Orde Baru; rekonstruksi masyarakat sipil melalui Khittah 1926; dan integrasi elektoral-teknokratis pada era Reformasi. Argumen utama artikel ini adalah bahwa relasi NU-negara bersifat ko-produktif, ambivalen, dan tidak setara. Negara membentuk NU melalui klasifikasi, pengakuan, regulasi, dan distribusi sumber daya, sementara NU ikut membentuk negara melalui legitimasi keagamaan, kader birokrasi, jaringan sosial, dan pengetahuan normatifnya. Mukhtamar, dalam kerangka ini, merupakan arena strategis tempat otoritas agama, birokrasi, partai, dan pasar berkompetisi mendefinisikan arah organisasi. Otonomi NU karena itu tidak memerlukan pemisahan total dari negara, melainkan pelembagaan jarak kritis, transparansi, pembatasan konflik kepentingan, dan penguatan otoritas jam'iyah yang berakar pada jamaah.

Kata Kunci: Nahdlatul Ulama; Indonesia; *Talal Asad*; sekularisme; masyarakat sipil; negara; otoritas keagamaan

Abstract

This article examines the relationship between Nahdlatul Ulama (NU) and the state by shifting attention from the normative question of whether a religious organization should be close to or distant from political power to the historical problem of how the modern state constitutes the categories, institutions, and boundaries of religion in public life. Drawing on a historical-conceptual approach and a critical review of scholarship on NU, Indonesian Islam, secularism, religious bureaucratization, and political patronage, the article develops the concept of state-embedded Islamic civil society. The concept refers to an Islamic civil-society organization that possesses internal sources of authority through pesantren, ulama, classical Islamic texts, bahtsul masail, and grassroots networks, while operating within legal, bureaucratic, electoral, and distributive fields constituted by the state. The article identifies six shifting modes of NU's embeddedness: colonial administration of Islam; religious mobilization and legitimation during the revolution; bureaucratization and party politics; New Order developmental discipline; civil-society reconstruction through the 1926 Khittah; and electoral-technocratic integration after Reformasi. It argues that NU-state relations are co-productive, ambivalent, unequal, and historically changing. The state constitutes NU through classification, recognition, regulation, and resource distribution, whereas NU shapes the state through religious legitimation, bureaucratic cadres, social networks, and normative knowledge. NU congresses are thus strategic arenas in which religious authority, bureaucracy, political parties, and markets compete to define the organization's direction. NU's autonomy does not require complete separation from the state, but rather the institutionalization of critical distance, transparency, conflict-of-interest controls, and organizational authority rooted in its constituency.

Keywords: *Nahdlatul Ulama; Indonesia; Talal Asad; secularism; civil society; state; religious authority*

Pendahuluan

Hubungan Nahdlatul Ulama (NU) dengan negara merupakan salah satu tema paling penting dalam studi Islam dan politik Indonesia. Sejak berdiri pada 1926, NU terlibat dalam hampir seluruh perubahan besar pembentukan negara modern Indonesia: administrasi keagamaan kolonial, pendudukan Jepang, revolusi kemerdekaan, demokrasi parlementer, Demokrasi Terpimpin, pembangunan Orde Baru, gerakan masyarakat sipil, demokratisasi pasca-1998, serta pelembagaan kebijakan moderasi dan pemberdayaan keagamaan. Kedekatan historis ini melahirkan penilaian yang berlawanan. Sebagian melihat NU sebagai kekuatan masyarakat sipil yang menopang demokrasi, pluralisme, dan toleransi; sebagian lain menekankan pragmatisme elite, patronase, birokratisasi, serta kecenderungan organisasi menjadi sumber legitimasi kekuasaan. Dua pembacaan tersebut sama-sama menangkap bagian penting dari kenyataan, tetapi sering bertolak dari asumsi

yang sama: NU dan negara dianggap sebagai dua entitas yang telah terbentuk secara terpisah, lalu berinteraksi melalui konflik, negosiasi, kooptasi, atau kerja sama.

Asumsi keterpisahan tersebut membatasi analisis. Negara modern tidak hanya berhadapan dengan agama sebagai kenyataan yang telah selesai terbentuk. Melalui hukum, administrasi, pendidikan, kebijakan keamanan, penganggaran, pengakuan organisasi, dan produksi pengetahuan, negara ikut menentukan agama seperti apa yang dapat dikenali dan hadir secara sah di ruang publik. Sebaliknya, organisasi keagamaan tidak hanya merespons negara dari luar. Organisasi itu menyediakan bahasa moral, jaringan sosial, kader, pengetahuan, dan legitimasi yang ikut membentuk negara. Hubungan agama dan negara, dengan demikian, bukan sekadar hubungan eksternal antara dua lembaga otonom, tetapi proses pembentukan timbal balik yang berlangsung dalam medan kekuasaan yang tidak setara. Argumen ini sejalan dengan Mudzakkir (2026, 90), yang menegaskan bahwa agama di Indonesia tidak pernah sepenuhnya mengalami privatisasi. Karena itu, persoalan analitisnya bukan lagi apakah agama boleh hadir di ruang publik, melainkan bentuk agama apa yang ditampilkan, melalui cara apa, dan dalam kondisi kekuasaan seperti apa.

Artikel ini mengajukan pertanyaan: bagaimana negara modern membentuk kondisi publik bagi NU, dan bagaimana NU menggunakan tradisi serta otoritasnya untuk membentuk kembali negara? Pertanyaan tersebut diturunkan menjadi tiga persoalan. Pertama, melalui kategori, institusi, dan teknologi pemerintahan apa negara mengatur Islam dan posisi NU? Kedua, sumber otoritas apa yang memungkinkan NU mempertahankan kapasitas untuk menegosiasikan atau menolak kategori negara? Ketiga, bagaimana perubahan rezim mengubah modus keterlekatan NU pada negara, partai, birokrasi, dan pasar?

Argumen artikel ini adalah bahwa NU lebih tepat dipahami sebagai *state-embedded Islamic civil society*, yakni masyarakat sipil Islam yang mempunyai sumber otonomi internal, tetapi secara historis dibentuk dan bekerja di dalam medan negara. Konsep tersebut bukan sinonim kooptasi. Kooptasi mengandaikan organisasi yang semula berada di luar dan kemudian ditundukkan oleh negara. Sementara itu, sejarah NU menunjukkan bahwa organisasi ini sejak awal tumbuh di dalam ruang administratif, hukum, dan politik modern, sekaligus mempertahankan tradisi diskursif yang tidak dapat direduksi menjadi produk negara. Relasi tersebut bersifat ko-produktif: negara membentuk kategori, akses, dan ruang gerak NU; NU memberikan legitimasi, kader, jaringan implementasi, dan isi keagamaan kepada negara. Namun relasi itu tidak setara karena negara tetap memonopoli hukum, administrasi, anggaran, dan kekerasan yang sah.

Secara empiris, ambivalensi tersebut terlihat pada kemampuan NU untuk mengambil posisi yang berbeda dalam periode yang sama. Jaringan NU dapat menjadi bagian dari pemerintahan sekaligus menopang kelompok advokasi; kiai dapat mendukung kandidat tertentu sekaligus mengkritik kebijakan publik; pesantren dapat menerima bantuan negara sambil mempertahankan kurikulum dan otoritasnya sendiri. Variasi tersebut menunjukkan bahwa istilah dekat atau jauh terlalu statis. Yang berubah bukan sekadar tingkat kedekatan, melainkan saluran, sumber daya, dan bentuk legitimasi yang menghubungkan NU dengan kekuasaan.

Secara metodologis, artikel ini merupakan kajian historis-konseptual berbasis analisis pustaka. Sumber utamanya meliputi karya antropologi Talal Asad tentang tradisi diskursif dan sekularisme, kajian sejarah-politik NU, studi tentang birokratisasi agama di Indonesia, serta literatur ekonomi-politik patronase. Artikel tidak bermaksud menyajikan sejarah institusional yang lengkap, melainkan melakukan periodisasi analitis terhadap perubahan teknologi kekuasaan yang membentuk posisi NU. Setelah pendahuluan, bagian kedua meninjau literatur mengenai NU sebagai masyarakat sipil, organisasi politik, dan tradisi keagamaan. Bagian ketiga menjelaskan kerangka Asadian dan konsep *state-embedded Islamic civil society*. Bagian keempat menganalisis enam formasi historis relasi NU–negara. Bagian kelima membahas muktamar sebagai arena relasi agama, negara, dan pasar. Bagian terakhir merumuskan implikasi teoretis serta agenda institusional bagi otonomi NU.

Artikel ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan desain kajian historis-konseptual. Bahan penelitian terdiri atas monograf, artikel jurnal, disertasi, dan studi sejarah yang membahas NU, politik Islam Indonesia, sekularisme, birokrasi agama, masyarakat sipil, serta patronase. Literatur tersebut tidak diperlakukan hanya sebagai kumpulan fakta sekunder, tetapi sebagai medan perdebatan konseptual yang memperlihatkan perubahan cara sarjana memahami hubungan agama dan kekuasaan. Pembacaan dilakukan secara interpretatif dengan menelusuri asumsi, kategori, dan mekanisme kausal yang digunakan dalam tiap kelompok studi.

Analisis dilakukan dalam tiga tahap. Pertama, artikel mengidentifikasi kategori-kategori dominan dalam literatur, khususnya masyarakat sipil, kooptasi, pragmatisme, toleransi, birokratisasi, dan patronase. Kedua, kategori tersebut dibaca ulang melalui pemikiran Asad mengenai sekularisme dan tradisi diskursif untuk melihat bagaimana negara tidak hanya membatasi, tetapi menghasilkan bentuk-bentuk agama publik. Ketiga, dilakukan periodisasi analitis terhadap relasi NU dan negara. Periodisasi tidak semata-mata mengikuti pergantian pemerintahan, melainkan

perubahan teknologi kekuasaan, bentuk pengakuan, saluran representasi, dan distribusi sumber daya.

Unit analisis utama bukan individu pemimpin atau keputusan organisasi tertentu, melainkan relasi antara tiga unsur: bentuk otoritas keagamaan NU, perangkat pemerintahan negara, dan struktur ekonomi-politik yang menghubungkan keduanya. Karena itu, artikel tidak mengklaim bahwa NU merupakan aktor tunggal yang homogen. NU terdiri atas pesantren, kiai, pengurus, badan otonom, perempuan, pemuda, politisi, birokrat, pengusaha, dan jamaah dengan kepentingan berbeda. Istilah NU digunakan sebagai kategori institusional, sementara variasi internal diperlakukan sebagai unsur penting dalam perebutan otoritas.

Pendekatan historis-konseptual memiliki keterbatasan. Artikel ini tidak menyajikan penelitian etnografis tentang satu muktamar atau cabang tertentu dan tidak mengukur secara kuantitatif hubungan jabatan, bantuan, dan pilihan politik. Oleh karena itu, konsep *state-embedded Islamic civil society* diajukan sebagai perangkat analitis yang perlu diuji lebih lanjut melalui penelitian komparatif dan lapangan. Meskipun demikian, sintesis literatur memungkinkan artikel menghubungkan dimensi yang sering dipisahkan: produksi wacana agama, perubahan institusi, distribusi material, dan pembentukan subjektivitas politik.

Hasil dan Pembahasan NU, Masyarakat Sipil, dan Negara

Kajian mengenai NU dan politik dapat dikelompokkan ke dalam sedikitnya empat arus. Arus pertama menekankan sejarah politik dan strategi elite ulama. Fealy (2003) menunjukkan bahwa keputusan politik NU pada 1952–1967 tidak dapat direduksi menjadi oportunisme. Politik ulama dibentuk oleh pertemuan antara norma keagamaan, kepentingan organisasi, dan kalkulasi kekuasaan. Feillard (1999) memperluas analisis tersebut dengan menelusuri pencarian bentuk hubungan NU dengan negara dari masa awal Republik hingga Orde Baru. Dalam dua karya itu, NU tampil sebagai aktor yang mempunyai agensi dan kemampuan menyesuaikan bahasa keagamaan dengan perubahan konteks politik.

Arus kedua membaca NU melalui demokratisasi dan masyarakat sipil. Hefner (2000) menempatkan jaringan Muslim demokrat, termasuk lingkungan NU pada masa Abdurrahman Wahid, sebagai bagian penting dari *civil Islam* yang melawan otoritarianisme dan mempromosikan kewargaan demokratis. Bush (2009) memperlihatkan bagaimana keputusan kembali ke

Khittah 1926 membuka ruang bagi aktivisme sosial, LSM, wacana pluralisme, dan pembaruan pemikiran. Perspektif ini penting karena menolak pandangan yang menyamakan politik Islam dengan proyek negara Islam. Namun kategori masyarakat sipil sering dipahami secara normatif sebagai ruang yang relatif otonom dari negara, padahal aktivis, lembaga pendidikan, dan jaringan NU tetap berkelindan dengan birokrasi, pendanaan publik, partai, serta regulasi negara. Dalam konteks kemunduran demokrasi, kapasitas masyarakat sipil Indonesia untuk mempertahankan otonomi juga terbukti sangat bergantung pada kekuatan organisasi, sumber daya, dan jaraknya dari patronase elite; kondisi ini membuat relasi organisasi keagamaan dengan negara perlu dibaca sebagai sumber daya sekaligus potensi kerentanan (Mietzner 2021).

Arus ketiga memandang organisasi Islam sebagai institusi yang membentuk toleransi, nasionalisme, dan demokrasi dengan logika yang tidak identik dengan liberalisme sekuler. Menchik (2016) menyebut konfigurasi tersebut sebagai *godly nationalism* dan *tolerance without liberalism*. NU dan Muhammadiyah merupakan institusi sosial yang relatif otonom, tetapi anggota dan kadernya mengisi birokrasi serta berpartisipasi dalam pembentukan norma kewargaan. Pendekatan ini mengoreksi teori sekularisasi linear, tetapi masih memerlukan penjelasan lebih lanjut mengenai bagaimana negara memproduksi kategori agama, toleransi, dan representasi umat yang kemudian digunakan oleh organisasi keagamaan. Perubahan medan otoritas setelah Reformasi juga memperumit posisi organisasi arus utama: Arifianto (2020) menunjukkan bahwa NU dan Muhammadiyah menghadapi kompetisi dari otoritas Islam baru yang tumbuh melalui media sosial, dakwah kampus, dan jaringan majelis taklim, sementara Akmaliah (2020) menekankan bagaimana ruang digital menggeser kemampuan organisasi Islam moderat untuk mempertahankan otoritas publiknya.

Arus keempat menyoroti patronase dan materialitas demokrasi. Aspinall dan Berenschot (2019) menunjukkan bahwa demokrasi Indonesia dijalankan melalui jaringan broker yang menghubungkan warga, politisi, birokrat, dan sumber daya negara. Dalam konteks NU, kiai, pengurus, pesantren, dan organisasi afiliasi dapat berfungsi sebagai broker politik dan sosial. Pendekatan ini menjelaskan mengapa kedekatan dengan kekuasaan mempunyai nilai organisasi dan personal yang tinggi. Namun analisis patronase semata tidak cukup untuk menjelaskan mengapa distribusi

material memperoleh legitimasi agama, bagaimana kategori seperti moderat atau nasionalis diproduksi, serta bagaimana otoritas kiai berubah ketika diterjemahkan ke dalam jabatan dan prosedur birokrasi.

Selain empat arus tersebut, studi sejarah Islam Indonesia memperlihatkan bahwa negara secara aktif mengadministrasikan agama. Benda (1958) menunjukkan perubahan pengelolaan Islam dari pemerintahan kolonial Belanda ke pendudukan Jepang. Boland (1982) menguraikan pergulatan pembentukan posisi Islam dalam negara pascakolonial. Fogg (2019) menegaskan peran Islam dan ulama dalam revolusi, sementara Laffan (2003, 2011) memperlihatkan hubungan antara orientalisme, jaringan keilmuan, dan pembentukan identitas Islam Indonesia. Sezgin dan Künkler (2014) secara komparatif menunjukkan bahwa birokratisasi dan yudisialisasi agama bukan proses netral; negara membentuk apa yang dianggap sebagai agama dan otoritas keagamaan yang sah.

Literatur yang ada telah memberi pengetahuan kaya tentang pilihan politik NU, gerakan masyarakat sipil, toleransi, dan patronase. Celahnya terletak pada kurangnya kerangka yang menghubungkan aspek diskursif dan material secara serentak. Kajian normatif masyarakat sipil cenderung meremehkan keterlekatan organisasi pada negara, sedangkan kajian patronase berisiko mereduksi agama menjadi sumber suara dan jaringan distribusi. Artikel ini menjembatani keduanya dengan menggunakan Asad untuk menganalisis produksi kategori dan otoritas, lalu menggabungkannya dengan ekonomi-politik untuk membaca distribusi sumber daya. Hasilnya adalah konsepsi tentang masyarakat sipil Islam yang tidak berada di luar negara, tetapi juga tidak sepenuhnya larut di dalamnya.

Kajian longitudinal Suryana (2025) mengenai keterlibatan politik NU dengan presiden-presiden Indonesia menegaskan keberlanjutan sekaligus perubahan pola hubungan. Setiap pemerintahan mengembangkan bentuk akomodasi yang berbeda sesuai konfigurasi rezim, kebutuhan legitimasi, dan kapasitas organisasi. Temuan longitudinal tersebut memperkuat kebutuhan untuk tidak membaca kedekatan sebagai penyimpangan temporer dari identitas masyarakat sipil. Kedekatan merupakan struktur historis yang terus direkonfigurasi. Pertanyaan analitisnya adalah kapan keterlekatan memperkuat kemampuan representasi warga dan kapan ia justru memusatkan keuntungan pada elite. Pada Pemilu 2024, persoalan tersebut

juga tampak sebagai perebutan klaim representasi: aktor politik, elite agama, lembaga survei, dan pihak yang mengaku netral sama-sama memproduksi klaim tentang siapa yang sah berbicara atas nama NU (Rahman 2025).

Sekularisme, Tradisi Diskursif, dan Keterlekatan Negara

Asad (1993, 2003) mengkritik pemahaman sekularisme sebagai pemisahan institusional sederhana antara agama dan negara. Bagi Asad, yang sekuler adalah formasi historis yang menghasilkan perbedaan antara agama dan politik, keyakinan dan tindakan, privat dan publik, kebebasan beragama dan ancaman terhadap ketertiban. Perbedaan itu tidak muncul secara alamiah. Ia dibangun melalui hukum, ilmu pengetahuan, pendidikan, birokrasi, dan teknik pemerintahan. Negara sekuler karenanya tidak netral terhadap agama. Negara menentukan bentuk agama yang dapat diakui, praktik mana yang dilindungi, otoritas siapa yang dianggap sah, serta kapan tindakan keagamaan dinilai mengganggu keteraturan publik.

Kerangka ini penting bagi Indonesia karena negara tidak memisahkan diri dari agama. Negara mengelola pendidikan agama, perkawinan, haji, rumah ibadah, organisasi, filantropi, sertifikasi halal, dan kategori kepercayaan. Karena itu, sekularisme Indonesia tidak perlu dinilai berdasarkan kedekatannya dengan model pemisahan Barat. Pertanyaan analitis yang lebih produktif adalah bagaimana kekuasaan negara memproduksi batas agama dan politik serta mendistribusikan konsekuensi hukum dan material dari batas tersebut. Hurd (2015) mengingatkan bahwa pengakuan negara terhadap agama selalu memilih dan mengesahkan representasi tertentu, sementara Mahmood (2015) menunjukkan bahwa pengelolaan perbedaan agama dapat sekaligus menghasilkan ketimpangan baru.

Mudzakkir (2026, 89–94) mengembangkan persoalan tersebut melalui konsep ruang publik pascasekuler. Menurutnya, hubungan agama dan negara di Indonesia sejak awal tidak pernah benar-benar terpisah, melainkan membentuk aliansi yang kompleks. Oleh sebab itu, ruang publik tidak dapat dibayangkan sebagai arena netral yang semata-mata dihuni subjek sekuler. Ia merupakan medan diskursif tempat aktor negara, organisasi keagamaan, kelompok sosial, dan berbagai *counter-public* berkompetisi menentukan bentuk agama yang sah dan dapat diterima. Pembacaan ini memperkuat perspektif Asadian bahwa batas publik-privat dan agama-politik merupakan hasil relasi kekuasaan, bukan pembagian yang alamiah.

Meskipun negara membentuk kondisi publik agama, Islam tidak dapat direduksi menjadi produk negara. Dalam esainya tentang antropologi Islam, Asad (1986) mengusulkan pengertian Islam sebagai tradisi diskursif. Tradisi adalah seperangkat wacana yang menghubungkan masa kini dengan masa lalu dan masa depan melalui praktik argumentasi, disiplin, dan otoritas. Dalam NU, tradisi diskursif diwujudkan melalui pesantren, sanad, mazhab, kitab kuning, bahtsul masail, tarekat, ritus, serta hubungan kiai-santri. Tradisi tersebut menentukan siapa yang berhak berbicara, metode apa yang sah, dan bagaimana persoalan baru dihubungkan dengan warisan normatif. Van Bruinessen (1994) memperlihatkan bahwa tradisi dan relasi kuasa di NU selalu berkelindan, tetapi otoritas pesantren tidak identik dengan kewenangan birokrasi negara.

Dari dua sisi tersebut, artikel ini mengembangkan konsep *state-embedded Islamic civil society*. Istilah *embedded* tidak dimaksudkan sebagai ketundukan total, melainkan keterlekatan struktural dan historis. NU memiliki basis sosial dan otoritas internal yang memungkinkan kritik, inovasi, dan resistensi. Namun kapasitasnya tumbuh melalui bentuk organisasi modern, status hukum, pendidikan yang diregulasi, akses anggaran, keterlibatan kader dalam birokrasi, representasi elektoral, dan program negara. Keterlekatan menghasilkan sumber daya sekaligus disiplin. Pengakuan negara dapat memperluas pengaruh NU, tetapi juga menetapkan harapan tentang agama yang moderat, nasionalis, aman, dan berguna.

Konsep ini mempunyai empat dimensi. Pertama, keterlekatan kategoris: negara menghasilkan klasifikasi seperti agama resmi, organisasi representatif, moderat, radikal, toleran, atau anti-negara. Kedua, keterlekatan institusional: NU berhubungan dengan kementerian, pemerintah daerah, sekolah, pengadilan, dan partai. Ketiga, keterlekatan material: pengakuan membuka akses pada anggaran, hibah, fasilitas, jabatan, dan pasar. Keempat, keterlekatan subjektif: elite dan warga NU membentuk aspirasi, bahasa politik, dan identitas mereka melalui kategori yang beredar dalam medan negara. Empat dimensi itu tidak berjalan satu arah. NU dapat menafsirkan ulang Pancasila, moderasi, kewargaan, dan pembangunan berdasarkan tradisi maslahat, fikih, dan kebangsaan yang dimilikinya.

Dengan demikian, analisis tidak perlu memilih antara otonomi dan kooptasi sebagai dua keadaan mutlak. Yang perlu dilihat adalah derajat, mekanisme, dan perubahan modus keterlekatan. Otonomi bukan keadaan

steril di luar kekuasaan, melainkan kapasitas institusional untuk menetapkan agenda, menjaga sumber legitimasi alternatif, mengatur konflik kepentingan, dan mempertahankan hak untuk berbeda dari pemerintah. Konsepsi ini memungkinkan pembacaan yang lebih realistis terhadap NU: organisasi tersebut dapat sekaligus menjadi mitra negara, arena patronase, tradisi keagamaan, dan sumber kritik publik.

Konsep *state-embedded Islamic civil society* berbeda dari korporatisme negara, meskipun keduanya dapat beririsan. Korporatisme menekankan pengorganisasian kepentingan sosial melalui lembaga yang diakui dan dikendalikan negara. NU memang dalam sejumlah fase diperlakukan sebagai representasi umat dan mitra pelaksanaan kebijakan. Namun relasinya tidak pernah sepenuhnya terpusat atau terkendali. Basis pesantren, keragaman kiai, struktur berjenjang, dan tradisi bahtsul masail menghasilkan pusat otoritas yang majemuk. Keterlekatan karena itu lebih lentur daripada korporatisme: negara berusaha mengatur dan memanfaatkan, tetapi organisasi tetap mempunyai ruang artikulasi dan pembangkangan.

Konsep tersebut juga berbeda dari klientelisme. Klientelisme menjelaskan pertukaran dukungan politik dengan manfaat material yang bersifat partikular. Praktik demikian jelas hadir dalam demokrasi Indonesia, termasuk dalam jaringan keagamaan. Akan tetapi, hubungan NU–negara tidak seluruhnya dapat dijelaskan sebagai pertukaran suara dan sumber daya. Banyak keterlibatan berlangsung melalui keyakinan normatif tentang negara, kewajiban menjaga kemaslahatan, nasionalisme, atau tanggung jawab pelayanan. Kerangka keterlekatan mengakui dimensi material tanpa menghapus dunia moral yang membuat pertukaran tertentu dianggap sah dan yang lainnya dipersoalkan.

Akhirnya, konsep ini menolak romantisasi tradisi sebagai sumber otonomi murni. Tradisi diskursif selalu dipraktikkan oleh aktor dalam relasi kuasa. Otoritas kiai dapat menjadi sumber kritik terhadap negara, tetapi juga dapat menopang hierarki, patronase, dan eksklusivitas internal. Karena itu, pembelaan terhadap otonomi tradisi harus disertai pertanyaan mengenai akuntabilitas, partisipasi, dan distribusi suara di dalam organisasi. Otonomi terhadap negara tidak otomatis berarti demokrasi internal.

Genealogi Relasi NU dan Negara

Pada masa kolonial, pemerintah Hindia Belanda membangun perangkat administrasi yang membedakan Islam sebagai ibadah dari Islam sebagai politik. Kebijakan yang diasosiasikan dengan Snouck Hurgronje menoleransi ritual dan kehidupan keagamaan sepanjang tidak berubah menjadi mobilisasi politik. Pengawasan haji, guru agama, penghulu, peradilan agama, dan perkawinan menjadikan Islam objek pengetahuan pemerintahan. Negara kolonial tidak sekadar menindas Islam, tetapi mengklasifikasikannya menjadi praktik yang aman, berguna, atau berbahaya (Benda 1958; Laffan 2003).

NU lahir di dalam medan tersebut. Para kiai mendirikan organisasi untuk mempertahankan otoritas mazhab, jaringan pesantren, dan praktik keagamaan tradisional di tengah reformisme Islam dan perubahan geopolitik Hijaz. Namun pembelaan tradisi dilakukan melalui organisasi modern dengan anggaran dasar, struktur kepengurusan, cabang, muktamar, dan mekanisme representasi. Negara kolonial tidak menciptakan tradisi pesantren, tetapi kondisi administratif modern mendorong tradisi itu menerjemahkan dirinya menjadi organisasi yang dapat dikenali secara hukum dan politik. Sejak awal, dengan demikian, NU mengandung kombinasi antara otoritas tradisional dan rasionalitas organisasi modern.

Pendudukan Jepang mengubah teknologi pengelolaan Islam dari pengawasan menjadi mobilisasi. Melalui Shumubu, Masyumi, pelatihan ulama, dan organisasi semi-militer, penguasa pendudukan menggunakan otoritas keagamaan untuk kebutuhan perang. Kekuasaan pada fase ini bersifat produktif: ia memperluas jaringan nasional, pengalaman administrasi, dan kapasitas mobilisasi umat. Akan tetapi, kapasitas tersebut tidak sepenuhnya tunduk pada tujuan Jepang. Tokoh-tokoh Islam, termasuk NU, menggunakannya untuk memperkuat posisi politik dan kemudian mendukung kemerdekaan (Benda 1958).

Revolusi 1945–1949 memperlihatkan NU sebagai produsen legitimasi negara. Mobilisasi ulama dan santri, termasuk Resolusi Jihad, menghubungkan pembelaan Republik dengan kewajiban keagamaan. Republik tidak hanya memperoleh legitimasi dari nasionalisme sekuler, tetapi juga dari otoritas normatif ulama. NU tidak sekadar menerima negara yang telah selesai dibentuk. Ia memberikan makna keagamaan terhadap kedaulatan, wilayah, pengorbanan, dan kepatuhan kepada pemerintahan

Republik (Fogg 2019). Pada saat yang sama, negara memperoleh kemampuan mobilisasi melalui jaringan pesantren yang tidak dimiliki birokrasi formal.

Pembentukan Kementerian Agama pada 1946 menandai birokratisasi agama dalam negara pascakolonial. Pendidikan Islam diterjemahkan menjadi madrasah, kurikulum, akreditasi, dan jabatan guru; haji menjadi urusan kuota dan pelayanan; hukum keluarga menjadi yurisdiksi pengadilan; serta otoritas agama menjadi bagian dari administrasi. Birokratisasi memberikan pengakuan dan sumber daya, tetapi sekaligus menstandardisasi praktik keagamaan (Boland 1982; Sezgin and Künkler 2014). Kader NU memasuki kementerian, parlemen, pengadilan agama, dan lembaga pendidikan. Melalui proses itu, otoritas yang sebelumnya terutama ditopang penguasaan kitab dan pengakuan jamaah juga diterjemahkan menjadi jabatan, sertifikasi, kewenangan, dan anggaran.

Keputusan NU keluar dari Masyumi pada 1952 dan menjadi partai politik memperluas keterlekatan ke arena representasi elektoral. Demokrasi parlementer mengubah jamaah menjadi populasi politik yang dihitung melalui suara, kursi, daerah pemilihan, dan jabatan kabinet. Kiai tampil bukan hanya sebagai pengajar dan pemberi fatwa, tetapi sebagai pemimpin partai dan wakil konstituen. Fealy (2003) memperlihatkan bahwa politik NU merupakan hasil ijtihad yang mempertemukan norma, kepentingan organisasi, dan realitas kekuasaan. Dengan kata lain, institusi elektoral tidak hanya menyediakan arena bagi identitas yang telah ada; ia ikut membentuk cara NU memahami organisasi dan basis sosialnya.

Pada masa Demokrasi Terpimpin, negara semakin menentukan tata bahasa politik yang sah. Organisasi keagamaan harus menerjemahkan partisipasinya melalui nasionalisme, revolusi, Manipol-USDEK, dan Nasakom. Kedekatan NU dengan Sukarno memberi akses dan perlindungan, tetapi sekaligus menempatkan organisasi dalam kerangka yang dirumuskan negara. Agama dapat hadir selama berfungsi sebagai bagian dari revolusi. Relasi tersebut memperlihatkan ambivalensi keterlekatan: akses politik menguat, tetapi otonomi bahasa dan agenda menyempit.

Orde Baru menghadirkan formasi yang berbeda. Negara tidak memprivatisasi agama, tetapi menempatkannya sebagai sumber moral antikomunisme, stabilitas, dan pembangunan. Islam yang diterima adalah Islam yang mendukung Pancasila dan tidak berkembang menjadi kekuatan politik otonom. Fusi partai pada 1973 mempersempit saluran politik formal,

sementara pesantren dan kiai dilibatkan dalam pendidikan, keluarga berencana, pembangunan desa, serta penyuluhan. NU memperoleh ruang sosial dan sumber daya, tetapi kapasitas politiknya didisiplinkan melalui pembangunanisme (Feillard 1999; Bouchier 2015).

Kekerasan 1965–1966 menunjukkan sisi paling material dari produksi kategori agama dan politik. Istilah komunis, ateis, antiagama, dan musuh negara bukan sekadar deskripsi, tetapi kategori yang memungkinkan eksklusi dan kekerasan. Keterlibatan aktor NU tidak dapat dipahami sebagai konflik horizontal agama-komunisme semata, sebab kekerasan berlangsung dalam hubungan dengan militer, sejarah konflik lokal, dan konstruksi ancaman nasional. Fealy dan McGregor (2010) memperlihatkan bahwa narasi NU mengenai peristiwa itu berubah dan terus diperebutkan. Pendekatan Asadian menekankan bahwa kategori moral-politik yang dibentuk negara mempunyai efek tubuh, ruang, dan ingatan.

Muktamar Situbondo 1984, penerimaan Pancasila, dan kembali ke Khittah 1926 merupakan perubahan penting. Dalam narasi internal, Khittah adalah pemulihan jati diri sosial-keagamaan dan pelepasan dari politik kepertaian. Akan tetapi, keputusan tersebut juga berlangsung dalam kondisi asas tunggal dan depolitisasi Orde Baru. Khittah memiliki dua sisi: ia menyesuaikan diri dengan batas yang ditetapkan negara, tetapi juga membuka ruang baru bagi NU untuk membangun otonomi melalui pendidikan, kebudayaan, LSM, dan pemikiran Islam (Bush 2009). Otonomi, dalam fase ini, tidak diperoleh dengan keluar dari medan negara, melainkan dengan memindahkan modus tindakan.

Di bawah Abdurrahman Wahid, bahasa demokrasi, pluralisme, hak minoritas, dan masyarakat sipil berkembang kuat. Hefner (2000) membaca perkembangan tersebut sebagai bagian dari *civil Islam* yang menantang otoritarianisme. Dari perspektif keterlekatan, gerakan tersebut tidak berarti NU keluar sepenuhnya dari negara. Aktivis NU menggunakan bahasa kewargaan modern, hukum, media, dan jaringan internasional untuk memperluas batas tindakan politik. Tradisi pesantren menjadi sumber penafsiran terhadap demokrasi, sementara masyarakat sipil menjadi medan baru bagi reproduksi otoritas NU.

Reformasi 1998 mengubah negara dari pusat kekuasaan yang relatif tunggal menjadi jaringan yang terfragmentasi melalui multipartai, pemilihan langsung, desentralisasi, lembaga independen, media, dan pemerintah

daerah. Pembentukan Partai Kebangkitan Bangsa menerjemahkan kembali basis sosial NU ke dalam politik elektoral. Meski NU dan PKB secara formal berbeda, jaringan kiai dan pesantren menjadi sumber legitimasi dan mobilisasi. Kategori seperti suara NU, pemilih NU, tokoh NU, dan basis santri diproduksi oleh partai, media, survei, dan konsultan politik. Kategori tersebut bukan hanya mencerminkan kenyataan; ia ikut membentuk NU sebagai populasi elektoral. Kajian Wadipalapa dan Budiatri (2025) atas Pilpres 2024 menunjukkan bahwa brokerase keagamaan dan jaringan organisasi NU semakin penting dalam strategi mobilisasi elektoral. Konteks elektoral ini berjalan di tengah kecenderungan demokrasi yang semakin illiberal; Aspinall dan Mietzner (2019) menggambarkan sebagai pluralisme nondemokratis, sedangkan Mietzner (2018) menunjukkan bahwa respons negara terhadap mobilisasi Islamisme dapat menggabungkan represi hukum dengan akomodasi patronase yang justru memperdalam dekonsolidasi demokrasi.

Demokratisasi juga memperluas pertukaran material antara organisasi, politisi, dan birokrasi. Hibah, bantuan pesantren, proyek pemerintah, jabatan, serta akses kepada kepala daerah menjadi bagian dari ekonomi-politik organisasi. Melalui kerangka Aspinall dan Berenschot (2019), pengurus dan kiai dapat dilihat sebagai broker yang menghubungkan warga dengan sumber daya negara. Akan tetapi, brokerase di lingkungan NU mempunyai dimensi moral. Distribusi bantuan memperoleh legitimasi melalui khidmah, silaturahmi, dan penghormatan kepada kiai. Karena itu, patronase tidak menggantikan agama; ia beroperasi melalui bahasa dan hubungan keagamaan.

Sejak pertengahan 2010-an, keterlekatan NU pada negara memasuki bentuk yang semakin teknokratis. Negara tidak lagi hanya membutuhkan NU sebagai sumber legitimasi politik atau basis elektoral, tetapi juga sebagai mitra dalam moderasi beragama, pencegahan ekstremisme, pendidikan, kesehatan, pemberdayaan ekonomi, diplomasi, dan penanggulangan kemiskinan. Dalam proses ini, agama diterjemahkan ke dalam indeks, modul, sertifikasi, target, dan evaluasi program. Posisi NU sebagai representasi Islam moderat, nasionalis, dan kompatibel dengan demokrasi membuka akses terhadap program dan diplomasi, tetapi sekaligus menempatkan organisasi dalam kerangka kebutuhan stabilitas dan legitimasi negara. Analisis ini beririsan dengan Mudzakkir (2026, 89–90, 96–97), yang menunjukkan bahwa program moderasi beragama bukan sekadar kebijakan normatif,

melainkan lahir dari konstelasi kekuasaan tertentu sebagai respons terhadap konservatisme keagamaan dan kebutuhan negara untuk menata kembali pusat wacana politik-keagamaan. Kajian Alvian dan Ardhani (2023) memperkuat pembacaan ini dengan menunjukkan bahwa wacana Islam moderat di Indonesia selalu dibentuk oleh konfigurasi politik domestik dan tekanan internasional, sehingga makna 'moderasi' dapat disesuaikan dengan kebutuhan legitimasi pemerintah.

Karena itu, kategori “Islam moderat” tidak dapat diperlakukan sebagai deskripsi yang netral. Kategori tersebut dihasilkan melalui interaksi negara, organisasi keagamaan, perguruan tinggi, media, lembaga keamanan, dan aktor internasional. Ia membedakan bentuk agama yang memperoleh pengakuan dan dukungan dari bentuk agama yang dicurigai sebagai ekstrem. NU dapat menggunakan kategori moderasi untuk mempromosikan toleransi berdasarkan tradisinya sendiri, tetapi juga dapat direduksi menjadi simbol stabilitas. Risiko terbesar muncul ketika pengakuan negara menjadi sumber utama legitimasi dan sumber daya sehingga kemampuan organisasi untuk mengkritik ketimpangan, oligarki, kerusakan lingkungan, atau kekerasan negara ikut melemah. Relasi tersebut bahkan dapat menghasilkan pembelahan politik di antara organisasi Islam: Arifianto (2021) menunjukkan bahwa kedekatan negara dengan NU pada era Jokowi berkelindan dengan politisasi sektarianisme dan kompetisi legitimasi terhadap kelompok Islam lain.

Peringatan Mudzakkir (2026, 106–107) relevan pada titik ini. Moderasi beragama memang dapat membuka ruang bagi kontribusi agama dalam kehidupan publik, tetapi dalam hubungan negara dan masyarakat yang timpang, program tersebut juga berpotensi mempersempit ruang publik, memperkuat polarisasi, dan menempatkan organisasi keagamaan terutama sebagai instrumen stabilitas. Oleh sebab itu, implementasinya perlu diawasi secara kritis agar tetap menopang ruang publik pascasekuler yang plural, bukan bergerak menuju penyeragaman konservatif. Temuan Jati et al. (2024) juga menunjukkan keterbatasan pendekatan moderasi yang terlalu berorientasi keamanan dan bersifat dari atas ke bawah; keterlibatan aktor akar rumput diperlukan agar kebijakan moderasi tidak berhenti sebagai teknik administrasi negara.

Bentuk keterlekatan kontemporer itu semakin kompleks karena melibatkan pasar. Industri halal, perbankan syariah, ekonomi pesantren,

filantropi, dan keterlibatan organisasi keagamaan dalam pengelolaan sumber daya mempertemukan otoritas agama, regulasi negara, dan akumulasi kapital. Negara menyediakan peluang hukum dan ekonomi, sedangkan NU menyediakan legitimasi sosial dan jaringan konsumen. Dengan demikian, relasi NU tidak lagi cukup dibaca sebagai hubungan dua arah antara agama dan negara, tetapi sebagai segitiga agama–negara–pasar yang menuntut transparansi aset, akuntabilitas badan usaha, dan pencegahan konflik kepentingan.

Muktamar sebagai Arena Relasi Agama, Negara, dan Pasar

Muktamar tidak cukup dipahami sebagai forum internal untuk memilih Rais Aam dan ketua umum PBNU. Dalam perspektif Talal Asad, muktamar merupakan arena tempat batas antara agama dan politik diproduksi, dinegosiasikan, dan dilembagakan. Sekularisme, bagi Asad (2003), bukan penarikan negara dari agama, melainkan formasi kekuasaan yang menentukan bentuk agama yang sah di ruang publik, otoritas yang diakui, dan fungsi sosial-politik yang dapat dijalankannya. Karena itu, kehadiran pejabat, birokrasi, partai, modal, media, dan aparat dalam orbit muktamar bukan sekadar gangguan eksternal, melainkan bagian dari kondisi modern yang membentuk NU sebagai agama publik dan organisasi yang dapat dikenali, diatur, sekaligus dimanfaatkan oleh negara.

Sejarah muktamar memperlihatkan perubahan modus keterlekatan tersebut. Ketika NU menjadi partai pada 1952, forum organisasi menerjemahkan jamaah, kiai, dan pesantren ke dalam representasi elektoral; keputusan politik ulama terbentuk dari perjumpaan norma keagamaan, kepentingan jam'iyah, dan kalkulasi kekuasaan (Fealy 2003). Muktamar Situbondo 1984 kemudian menjadi titik balik. Penerimaan Pancasila dan kembalinya NU ke Khittah 1926 berlangsung di bawah tekanan asas tunggal Orde Baru, tetapi pada saat yang sama membuka ruang baru bagi aktivisme sosial, kebudayaan, dan masyarakat sipil (Bush 2009; Feillard 1999). Episode ini menunjukkan ambivalensi kekuasaan dalam pengertian Asadian: disiplin negara tidak hanya membatasi, tetapi juga menghasilkan kapasitas dan bentuk tindakan baru.

Muktamar Cipasung 1994 memperlihatkan sisi lain dari hubungan tersebut. Tekanan pemerintah untuk menggagalkan terpilihnya kembali Abdurrahman Wahid justru mengubah muktamar menjadi arena perlawanan terhadap intervensi negara. Setelah Reformasi, medan muktamar menjadi

lebih terfragmentasi karena partai, kepala daerah, birokrasi, donor, media, dan pengusaha berkompetisi melalui dukungan logistik, akses, serta jaringan cabang. Studi mengenai Mukhtar Lampung 2021 menunjukkan bahwa pemilihan kepemimpinan NU mempunyai konsekuensi nasional karena menentukan orientasi sosial-keagamaan sekaligus pola hubungan organisasi dengan pemerintah (Hasyim and Hui 2022). Mukhtar, dengan demikian, bukan sekadar mekanisme pemilihan personal, tetapi arena penataan hubungan antara otoritas Syuriah, administrasi Tanfidziyah, jamaah, negara, dan pasar.

Kerangka ini bertemu dengan analisis Mudzakkir (2026) mengenai moderasi beragama. Menurutnya, program tersebut dibentuk dalam konstelasi kekuasaan yang berorientasi pada stabilitas dan pengendalian konservatisme. Dalam konteks mukhtar, kategori seperti moderat, nasionalis, komunikatif terhadap pemerintah, atau mampu mengelola program dapat menjadi sumber keunggulan bagi kandidat. Kategori-kategori itu tidak netral karena mendistribusikan legitimasi, akses, dan sumber daya. Agensi NU karena itu tidak terletak pada kemampuan untuk keluar sepenuhnya dari medan kekuasaan, melainkan pada kapasitas menafsirkan ulang bahasa negara berdasarkan maslahat, keadilan, dan kepentingan jamaah.

Dalam kerangka tersebut, prospek Mukhtar ke-35 di Pesantren Bahrul Ulum Tambakberas, Jombang, 27–31 Agustus 2026 (Attar 2026), perlu dinilai dari kemampuannya mengubah keterlekatan menjadi akuntabilitas. Forum itu seharusnya tidak hanya menguji popularitas kandidat, tetapi juga rekam jejak pengelolaan keuangan, badan usaha, kerja sama dengan pemerintah, konflik kepentingan, dan distribusi manfaat hingga cabang, pesantren kecil, perempuan, petani, buruh, serta kelompok rentan. Hubungan personal dengan presiden, menteri, partai, atau pengusaha tidak boleh menggantikan prosedur jam'iyah.

Tambakberas dengan demikian mempunyai peluang menjadi mukhtar rekonstruksi otonomi. Otonomi bukan pemisahan total dari negara, melainkan kapasitas institusional untuk bekerja sama tanpa menjadi instrumen: keputusan kemitraan dibuat secara kolektif, sumber daya diaudit, rangkap jabatan diatur, dan hak untuk mengkritik pemerintah dilindungi. Jika agenda tersebut gagal, mukhtar hanya akan merotasi elite dalam struktur patronase yang sama. Jika berhasil, Tambakberas dapat

memperbarui Khittah 1926 untuk zaman ketika penetrasi kekuasaan tidak hanya datang melalui partai, tetapi juga melalui program teknokratis, badan usaha, konsesi, dan pasar. Ukuran keberhasilan muktamar, karena itu, bukan sekadar terpilihnya pemimpin yang diterima semua pihak, melainkan terbentuknya tata kelola yang menjaga otoritas keagamaan NU tetap berakar pada jamaah di tengah kedekatannya dengan negara.

Ko-Produksi, Ambivalensi, dan Otonomi Institusional

Genealogi di atas menunjukkan bahwa negara membentuk NU melalui sedikitnya enam mekanisme. Pertama, negara memproduksi kategori dengan membedakan agama, adat, politik, moderasi, dan ekstremisme. Kedua, negara membentuk representasi dengan mengakui organisasi dan tokoh tertentu sebagai pembicara umat. Ketiga, negara membentuk otoritas melalui jabatan, sertifikasi, regulasi, bantuan, dan akses media. Keempat, negara menentukan ruang gerak agama dalam pendidikan, ekonomi, politik, dan keamanan. Kelima, negara membentuk distribusi material karena klasifikasi dan pengakuan menentukan akses pada anggaran, tanah, fasilitas, program, dan jabatan. Keenam, negara membentuk subjektivitas ketika elite dan warga menilai keberhasilan organisasi berdasarkan kedekatannya dengan pusat kekuasaan.

Namun proses tersebut tidak berjalan satu arah. NU juga membentuk negara melalui legitimasi revolusi, penerimaan dan penafsiran Pancasila, kader birokrasi, pendidikan Islam, hukum keluarga, mobilisasi pemilih, pelayanan sosial, serta pengetahuan keagamaan. Konsep ko-produksi menjelaskan bahwa negara Indonesia tidak dapat dipahami tanpa organisasi Islam, sebagaimana NU tidak dapat dipahami tanpa sejarah negara. Meskipun demikian, ko-produksi bukan relasi yang simetris. Negara memiliki kapasitas koersif dan distributif yang lebih besar; karena itulah setiap kemitraan selalu mengandung kemungkinan pendisiplinan.

Konsep *state-embedded Islamic civil society* membantu melampaui dikotomi masyarakat sipil versus negara. Masyarakat sipil tidak otomatis demokratis, egaliter, atau bebas dari patronase; organisasi yang berakar kuat pun dapat mereproduksi hierarki dan berfungsi sebagai broker kekuasaan. Sebaliknya, keterlibatan dengan negara tidak otomatis menghapus otonomi. Organisasi dapat menggunakan akses birokrasi untuk memperjuangkan pendidikan, hak warga, dan distribusi sumber daya. Yang menentukan adalah

tata kelola internal, pluralitas sumber pendanaan, kekuatan basis sosial, dan kemampuan memelihara legitimasi di luar negara.

Dari sudut teori sekularisme, kasus NU menunjukkan bahwa modernitas politik Indonesia tidak menyingkirkan agama, tetapi justru mengintensifkan pengaturan dan pemanfaatannya. Agama publik dibentuk melalui kementerian, sekolah, pengadilan, partai, kebijakan moderasi, dan program pembangunan. Karena itu, oposisi antara negara sekuler dan negara agama tidak cukup menjelaskan kenyataan. Pertanyaan yang lebih tepat menyangkut bentuk pengaturan, distribusi, dan ketimpangan yang dihasilkan oleh rezim pengelolaan agama. Rumusan ini mengembangkan tesis Mudzakkir (2026, 97–99) bahwa *public Islam* di Indonesia bukan fenomena baru dan tidak selalu berbentuk politik kepartaian; ia dapat bekerja melalui pendidikan, kebudayaan, etika, dan pelayanan sosial, sekaligus melahirkan *counter-public* ketika kelompok tertentu dikeluarkan dari representasi resmi negara.

Dari sudut studi organisasi Islam, konsep keterlekatan mengarahkan perhatian pada institusi penyangga otonomi. Pesantren dan jaringan kiai penting karena menyediakan sumber pengetahuan dan legitimasi yang tidak sepenuhnya bergantung pada negara. Namun keduanya tidak otomatis menjamin independensi, sebab pesantren juga dapat bergantung pada bantuan, perizinan, dan patronase. Karena itu, otonomi harus dilembagakan melalui transparansi keuangan, pembagian kewenangan, audit, perlindungan ruang kritik, mekanisme konflik kepentingan, serta partisipasi cabang dan jamaah.

Pendekatan ini sekaligus membuka agenda penelitian empiris. Penelitian selanjutnya perlu membandingkan variasi keterlekatan di tingkat daerah karena hubungan NU dengan negara tidak seragam. PCNU di wilayah dengan birokrasi Kementerian Agama yang kuat mungkin mempunyai pola berbeda dari daerah yang didominasi ekonomi ekstraktif atau politik dinasti. Kajian etnografis dapat menelusuri bagaimana bantuan dan program diterjemahkan dalam bahasa khidmah; analisis jaringan dapat memetakan rangkap jabatan dan aliran sumber daya; sedangkan studi wacana dapat menelaah bagaimana istilah moderasi, kebangsaan, dan kemandirian diproduksi serta diperdebatkan di dalam NU.

Keterlekatan juga berpengaruh pada produksi elite. Jabatan dalam organisasi keagamaan bernilai bukan hanya karena kewenangan internal,

tetapi juga karena kemampuannya membuka akses ke birokrasi, partai, media, donor, dan pasar. Semakin besar nilai eksternal suatu jabatan, semakin kuat pula kecenderungan kompetisi internal dipengaruhi oleh koalisi di luar organisasi. Proses ini dapat menggeser kriteria kepemimpinan dari kapasitas keagamaan dan pelayanan jamaah menuju kemampuan membangun akses. Pergeseran tersebut tidak selalu menghapus otoritas kiai, tetapi dapat menjadikannya legitimasi bagi struktur kekuasaan administratif dan material.

Pada saat yang sama, negara bukan aktor yang tunggal dan koheren. Kementerian, pemerintah daerah, aparat keamanan, partai pemerintah, lembaga peradilan, dan badan usaha negara dapat memiliki agenda yang berbeda. Keterlekatan NU karena itu terjadi pada banyak titik dan menghasilkan pola yang beragam. Suatu cabang dapat dekat dengan pemerintah daerah tetapi kritis terhadap kebijakan pusat; pesantren dapat menerima bantuan pendidikan tetapi menolak program tertentu; kader NU dalam birokrasi dapat memperluas akses organisasi sekaligus membentuk faksi baru. Keterlekatan, dengan demikian, harus dipahami sebagai jaringan relasi, bukan garis komando sederhana.

Dimensi gender juga penting dalam analisis ini. Organisasi perempuan NU, terutama Muslimat dan Fatayat, telah lama menjadi penghubung antara negara dan rumah tangga melalui pendidikan, kesehatan, keluarga berencana, perlindungan sosial, dan pemberdayaan. Dalam banyak program, kerja sosial perempuan menjadi infrastruktur pemerintahan yang kurang terlihat, sementara posisi pengambilan keputusan utama tetap didominasi laki-laki. Analisis keterlekatan karena itu perlu menanyakan siapa yang melakukan kerja implementasi, siapa yang memperoleh representasi, dan bagaimana sumber daya didistribusikan secara gender.

Keterlekatan global semakin menguat ketika NU terlibat dalam diplomasi agama, jaringan perdamaian, dan promosi Islam moderat. Negara dan aktor internasional berkepentingan pada representasi Islam yang damai dan kompatibel dengan tatanan global. Keterlibatan tersebut dapat memperluas pengaruh intelektual NU, tetapi juga menciptakan ketergantungan pada agenda keamanan dan bahasa kebijakan global. Tantangannya adalah memastikan bahwa universalisme kemanusiaan tidak terlepas dari akuntabilitas kepada jamaah dan persoalan sosial-ekonomi di Indonesia.

Secara normatif, konsep yang dikembangkan artikel ini tidak menganjurkan puritanisme masyarakat sipil. Penolakan total terhadap negara dapat melemahkan kemampuan organisasi untuk memengaruhi kebijakan publik dan melayani masyarakat. Sebaliknya, penerimaan tanpa syarat akan mengubah organisasi menjadi perpanjangan tangan kekuasaan. Posisi yang lebih produktif adalah otonomi relasional: kemampuan untuk terlibat, bernegosiasi, dan bekerja sama sambil mempertahankan prosedur internal, sumber legitimasi alternatif, dan kapasitas untuk mengatakan tidak. Otonomi relasional hanya dapat bertahan jika dilembagakan, bukan jika semata-mata bergantung pada integritas personal pemimpin.

Simpulan

Artikel ini telah menggeser analisis relasi NU dan negara dari pertanyaan normatif mengenai kedekatan atau jarak menuju pertanyaan genealogis mengenai pembentukan agama publik. Perspektif Talal Asad menunjukkan bahwa negara modern bukan penonton netral yang mengatur agama dari luar. Negara memproduksi kategori, otoritas, institusi, dan batas tindakan agama. Dalam sejarah Indonesia, proses itu berlangsung melalui administrasi kolonial, mobilisasi pendudukan, birokratisasi pascakemerdekaan, politik elektoral, pembangunanisme, demokratisasi, dan teknokrasi moderasi.

NU tidak dapat direduksi menjadi produk negara karena memiliki tradisi diskursif yang berakar pada pesantren, kiai, kitab kuning, mazhab, bahtsul masail, dan jamaah. Tradisi tersebut memberi kapasitas untuk menafsirkan, menegosiasikan, atau menolak kategori negara. Akan tetapi, NU juga tidak berada di luar negara. Bentuk organisasinya, sumber daya, representasi politik, pendidikan, dan pelayanan sosial berkembang di dalam medan hukum dan birokrasi. Karena itu, konsep *state-embedded Islamic civil society* lebih memadai daripada dikotomi otonomi-kooptasi.

Relasi tersebut bersifat ko-produktif, ambivalen, dan tidak setara. Negara membentuk NU melalui pengakuan, regulasi, klasifikasi, dan distribusi; NU membentuk negara melalui legitimasi, kader, jaringan sosial, dan pengetahuan normatif. Kedekatan dapat menjadi daya tawar untuk memperjuangkan kepentingan jamaah, tetapi juga dapat menghasilkan patronase, sentralisasi, dan pelemahan kritik. Mukhtar merupakan arena penting untuk melihat kompetisi antara otoritas agama, administrasi organisasi, negara, partai, dan pasar.

Temuan ini mempunyai implikasi bagi kajian Islam politik secara lebih luas. Organisasi Islam tidak semestinya ditempatkan hanya pada spektrum moderat-radikal atau demokratis-antidemokratis. Kategori tersebut sering merupakan produk dari tata kelola negara dan hubungan global. Analisis

perlu menelusuri bagaimana organisasi memperoleh pengakuan, sumber daya, dan kapasitas, serta bagaimana kategori publik membentuk agenda internalnya. Dengan demikian, studi agama dan politik dapat bergerak dari klasifikasi normatif menuju analisis institusional dan genealogis yang lebih peka terhadap kekuasaan.

Otonomi NU tidak memerlukan pemisahan total dari negara. Ia memerlukan institusi yang mencegah keterlekatan berubah menjadi subordinasi: hubungan kerja sama yang diputuskan secara kolektif, laporan keuangan yang dapat diperiksa, pemisahan organisasi dan badan usaha, pengaturan rangkap jabatan, distribusi manfaat ke basis, dan perlindungan terhadap kritik internal. Dengan cara tersebut, NU dapat cukup dekat untuk memengaruhi negara, tetapi cukup mandiri untuk mengoreksinya; cukup kuat mengakses sumber daya, tetapi cukup transparan untuk mencegah privatisasi manfaat; serta cukup berakar pada tradisi sehingga pengakuan negara bukan satu-satunya sumber otoritas.

Referensi

- Akmaliah, Wahyudi. 2020. "The Demise of Moderate Islam: New Media, Contestation, and Reclaiming Religious Authorities" [Kemunduran Islam Moderat: Media Baru, Kontestasi, dan Perebutan Kembali Otoritas Keagamaan]. *Indonesian Journal of Islam and Muslim Societies* 10 (1): 1–24. <https://doi.org/10.18326/ijims.v10i1.1-24>.
- Alvian, Rizky Alif, and Irfan Ardhani. 2023. "The Politics of Moderate Islam in Indonesia: Between International Pressure and Domestic Contestations" [Politik Islam Moderat di Indonesia: Antara Tekanan Internasional dan Kontestasi Domestik]. *Al-Jami'ah: Journal of Islamic Studies* 61 (1): 19–57. <https://doi.org/10.14421/ajis.2023.611.19-57>.
- Arifianto, Alexander R. 2020. "Rising Islamism and the Struggle for Islamic Authority in Post-Reformasi Indonesia" [Menguatnya Islamisme dan Perebutan Otoritas Islam di Indonesia Pasca-Reformasi]. *TRaNS: Trans-Regional and -National Studies of Southeast Asia* 8 (1): 37–50. <https://doi.org/10.1017/trn.2019.10>.
- Arifianto, Alexander R. 2021. "From Ideological to Political Sectarianism: Nahdlatul Ulama, Muhammadiyah, and the State in Indonesia" [Dari Sektarianisme Ideologis ke Sektarianisme Politik: Nahdlatul Ulama, Muhammadiyah, dan Negara di Indonesia]. *Religion, State and Society* 49 (2): 126–41. <https://doi.org/10.1080/09637494.2021.1902247>.

- Asad, Talal. 1986. *The Idea of an Anthropology of Islam* [Gagasan tentang Antropologi Islam]. Washington, DC: Center for Contemporary Arab Studies, Georgetown University.
- Asad, Talal. 1993. *Genealogies of Religion: Discipline and Reasons of Power in Christianity and Islam* [Genealogi Agama: Disiplin dan Alasan Kekuasaan dalam Kekristenan dan Islam]. Baltimore: Johns Hopkins University Press. <https://doi.org/10.1353/book.16014>.
- Asad, Talal. 2003. *Formations of the Secular: Christianity, Islam, Modernity* [Formasi Sekuler: Kekristenan, Islam, Modernitas]. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Aspinall, Edward, and Ward Berenschot. 2019. *Democracy for Sale: Elections, Clientelism, and the State in Indonesia* [Demokrasi untuk Dijual: Pemilu, Klientelisme, dan Negara di Indonesia]. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Aspinall, Edward, and Marcus Mietzner. 2019. "Southeast Asia's Troubling Elections: Nondemocratic Pluralism in Indonesia" [Pemilu Bermasalah di Asia Tenggara: Pluralisme Nondemokratis di Indonesia]. *Journal of Democracy* 30 (4): 104–18. <https://doi.org/10.1353/jod.2019.0055>.
- Attar, Haekal. 2026. "PBNU Putuskan Mukhtar Ke-35 NU Digelar di Pesantren Tambakberas Jombang, 27–31 Agustus 2026". *NU Online*, July 7, 2026. <https://nu.or.id/nasional/pbnu-putuskan-mukhtar-ke-35-nu-digelar-di-pesantren-tambakberas-jombang-27-31-agustus-2026-RMQZj>.
- Benda, Harry J. 1958. *The Crescent and the Rising Sun: Indonesian Islam under the Japanese Occupation, 1942–1945* [Bulan Sabit dan Matahari Terbit: Islam Indonesia di Bawah Pendudukan Jepang, 1942–1945]. The Hague: W. van Hoeve.
- Boland, B. J. 1982. *The Struggle of Islam in Modern Indonesia* [Perjuangan Islam di Indonesia Modern]. Dordrecht: Martinus Nijhoff. <https://doi.org/10.1007/978-94-011-7895-2>.
- Bourchier, David. 2015. *Illiberal Democracy in Indonesia: The Ideology of the Family State* [Demokrasi Iliberal di Indonesia: Ideologi Negara Keluarga]. London: Routledge.

- Bush, Robin. 2009. *Nahdlatul Ulama and the Struggle for Power within Islam and Politics in Indonesia* [Nahdlatul Ulama dan Perebutan Kekuasaan dalam Islam dan Politik di Indonesia]. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Fealy, Greg, and Katharine McGregor. 2010. "Nahdlatul Ulama and the Killings of 1965–66: Religion, Politics, and Remembrance" [Nahdlatul Ulama dan Pembunuhan 1965–66: Agama, Politik, dan Ingatan]. *Indonesia* 89 (April): 37–60.
- Fealy, Greg. 2003. *Ijtihad Politik Ulama: Sejarah NU 1952–1967*. Translated by Farid Wajidi and Mulni Adelina Bachtar. Yogyakarta: LKiS.
- Feillard, Andr  e. 1999. *NU Vis-  -vis Negara: Pencarian Isi, Bentuk, dan Makna*. Yogyakarta: LKiS.
- Fogg, Kevin W. 2019. *Indonesia's Islamic Revolution* [Revolusi Islam Indonesia]. Cambridge: Cambridge University Press.
<https://doi.org/10.1017/9781108768214>.
- Hasyim, Syafiq, and Hui Yew-Foong. 2022. "Nahdlatul Ulama's Mukhtamar 2021 and Its Implications: Some Field Observations" [Mukhtamar Nahdlatul Ulama 2021 dan Implikasinya: Beberapa Catatan Lapangan]. *ISEAS Perspective* 2022/64. Singapore: ISEAS–Yusof Ishak Institute.
<https://sealionplus.iseas.edu.sg/nodes/view/25398>.
- Hefner, Robert W. 2000. *Civil Islam: Muslims and Democratization in Indonesia* [Islam Sipil: Muslim dan Demokratisasi di Indonesia]. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Hurd, Elizabeth Shakman. 2015. *Beyond Religious Freedom: The New Global Politics of Religion* [Melampaui Kebebasan Beragama: Politik Global Baru tentang Agama]. Princeton, NJ: Princeton University Press.
<https://doi.org/10.23943/princeton/9780691166094.001.0001>.
- Jati, Wasisto Raharjo, Syamsurijal, Halimatusa'diah, Gutomo Bayu Aji, and Ihsan Yilmaz. 2024. "Reevaluating Approaches to Religious Moderation at the Grassroots Level: The Role of Muslim Youth in Advancing Interfaith Dialogue" [Mengevaluasi Ulang Pendekatan Moderasi Beragama di Tingkat Akar Rumput: Peran Pemuda Muslim dalam Memajukan Dialog

- Antaragama]. *Al-Jami'ah: Journal of Islamic Studies* 62 (1): 185–213.
<https://doi.org/10.14421/ajis.2024.621.185-213>.
- Laffan, Michael. 2003. *Islamic Nationhood and Colonial Indonesia: The Umma Below the Winds* [Kebangsaan Islam dan Indonesia Kolonial: Umat di Bawah Angin]. London: RoutledgeCurzon.
<https://doi.org/10.4324/9780203222577>.
- Laffan, Michael. 2011. *The Makings of Indonesian Islam: Orientalism and the Narration of a Sufi Past* [Pembentukan Islam Indonesia: Orientalisme dan Narasi tentang Masa Lalu Sufi]. Princeton, NJ: Princeton University Press.
<https://doi.org/10.23943/princeton/9780691145303.001.0001>.
- Mahmood, Saba. 2015. *Religious Difference in a Secular Age: A Minority Report* [Perbedaan Agama di Zaman Sekuler: Sebuah Laporan Minoritas]. Princeton, NJ: Princeton University Press.
<https://doi.org/10.1515/9781400873531>.
- Menchik, Jeremy. 2016. *Islam and Democracy in Indonesia: Tolerance without Liberalism* [Islam dan Demokrasi di Indonesia: Toleransi tanpa Liberalisme]. Cambridge: Cambridge University Press.
<https://doi.org/10.1017/CBO9781316344446>.
- Mietzner, Marcus. 2018. "Fighting Illiberalism with Illiberalism: Islamist Populism and Democratic Deconsolidation in Indonesia" [Melawan Iliberalisme dengan Iliberalisme: Populisme Islamis dan Dekonsolidasi Demokrasi di Indonesia]. *Pacific Affairs* 91 (2): 261–82.
<https://doi.org/10.5509/2018912261>.
- Mietzner, Marcus. 2021. "Sources of Resistance to Democratic Decline: Indonesian Civil Society and Its Trials" [Sumber-Sumber Perlawanan terhadap Kemunduran Demokrasi: Masyarakat Sipil Indonesia dan Ujiannya]. *Democratization* 28 (1): 161–78.
<https://doi.org/10.1080/13510347.2020.1796649>.
- Mudzakkir, Amin. 2026. "Formation of the Post-Secular Public Sphere: Discourse and Practice of Religious Moderation in Indonesia" [Pembentukan Ruang Publik Pascasekuler: Wacana dan Praktik Moderasi Beragama di Indonesia]. In *Islam, Conflict, and Political Transformation in Southeast Asia* [Islam, Konflik, dan Transformasi Politik di Asia Tenggara], edited by Ahmad Suaedy, James B. Hoesterey,

- Amin Mudzakkir, and Ahmad Nuril Huda, 89–107. Singapore: Springer Nature Singapore. https://doi.org/10.1007/978-981-95-5473-7_5.
- Rahman, Jasmine Hasna Nafila. 2025. “Who Speaks for Nahdlatul Ulama? Representation, Legitimacy, and the Politics of Claim-Making in the 2024 Presidential Election” [Siapa yang Berbicara atas Nama Nahdlatul Ulama? Representasi, Legitimasi, dan Politik Klaim dalam Pemilihan Presiden 2024]. *PCD Journal* 12 (2): 377–414. <https://doi.org/10.22146/pcd.v12i2.16732>.
- Sezgin, Yüksel, and Mirjam Künkler. 2014. “Regulation of “Religion” and the “Religious”: The Politics of Judicialization and Bureaucratization in India and Indonesia” [Regulasi “Agama” dan yang “Religius”: Politik Yudisialisasi dan Birokratisasi di India dan Indonesia]. *Comparative Studies in Society and History* 56 (2): 448–78. <https://doi.org/10.1017/S0010417514000103>.
- Suryana, A'an. 2025. *Nahdlatul Ulama and Its Political Engagement with Indonesian Presidents* [Nahdlatul Ulama dan Keterlibatan Politikanya dengan Presiden-Presiden Indonesia]. Trends in Southeast Asia 2025/19. Singapore: ISEAS–Yusof Ishak Institute. <https://bookshop.iseas.edu.sg/publication/7977>.
- van Bruinessen, Martin. 1994. *NU: Tradisi, Relasi-Relasi Kuasa, Pencarian Wacana Baru*. Yogyakarta: LKiS.
- Wadipalapa, Rendy Pahrin, and Aisah Putri Budiatri. 2025. “The Rise of Religious Brokerage: Nahdlatul Ulama in Indonesia’s 2024 Presidential Elections” [Bangkitnya Brokerase Keagamaan: Nahdlatul Ulama dalam Pemilihan Presiden Indonesia 2024]. *Contemporary Southeast Asia* 47 (1): 67–93. <https://doi.org/10.1355/cs47-1c>.