PESHUM : Jurnal Pendidikan, Sosial dan Humaniora
Vol.5, No.6, Oktober 2026

Dinamika Kepemimpinan Nahdlatul Ulama: Kontestasi Idealisme Keagamaan dan Kepentingan Ekonomi-Politik dalam Relasi Agama dan Negara

M. Syafiq Syauqi[1], Masdar Hilmi[2], Ahmad Sholikin[3]
[1,2,3]Program Doktoral Studi Islam, Fakultas Agama Islam, Universitas Islam Darul Ulum Lamongan
Email: 2505301030@mhs.unisda.ac.id, masdar.hilmy@uinsa.ac.id, ahmad.sholikin@unisda.ac.id

Article History:
Received: 31 Juli 2026
Revised: 29 September 2026
Accepted: 12 Oktober 2026

Keywords: *Critical Discourse Analysis; Nahdlatul Ulama; Political Economy; Political Patronage; Religious Leadership*

Abstract: *This study examines the leadership dynamics of Nahdlatul Ulama (NU) by exploring the contestation between religious idealism and political-economic interests within the broader framework of state–religion relations in Indonesia. The research is motivated by recent developments, including the granting of Special Mining Business Licenses (IUPK) to religious organizations under Government Regulation No. 25 of 2024, institutional tensions between the Central Board of Nahdlatul Ulama (PBNU) and the National Awakening Party (PKB), and debates surrounding the involvement of political party elites in PBNU's leadership. Employing a qualitative library research design and Norman Fairclough's Critical Discourse Analysis, this study analyzes legal documents, organizational records, policy texts, and recent scholarly literature to examine how religious authority, political legitimacy, and economic interests are discursively constructed and negotiated. Unlike previous studies that primarily provide historical accounts or respond to contemporary political events, this article situates the NU case within broader debates on state–religion relations, political patronage, and the political economy of religious organizations. The findings reveal that increasing political-economic accommodation has blurred the boundaries between religious authority and state power, weakened organizational autonomy, and generated policy precedents susceptible to clientelistic practices. The study concludes that strengthening transparent governance, institutional accountability, and regulatory safeguards is essential to preserving the moral legitimacy and democratic role of religious organizations while preventing the instrumentalization of religious authority for political and economic interests.*

PENDAHULUAN

Hubungan antara agama dan negara terus menjadi perhatian dalam kajian politik, sosiologi, dan kebijakan publik karena memengaruhi pembentukan kebijakan, praktik demokrasi, serta

posisi organisasi keagamaan dalam kehidupan publik (Zahir, 2023; Humaidi et al., 2026; Panggayuh et al., 2026). Di banyak negara demokrasi, organisasi keagamaan tidak lagi dipandang semata sebagai institusi yang menjalankan fungsi dakwah, pendidikan, dan pelayanan sosial. Organisasi keagamaan juga berperan dalam proses tata kelola pemerintahan, memengaruhi penyusunan kebijakan publik, serta berinteraksi dengan berbagai institusi negara dalam penyelenggaraan layanan dan program publik (Adler et al., 2022). Perkembangan tersebut menunjukkan bahwa hubungan antara negara dan organisasi keagamaan semakin kompleks karena melibatkan distribusi kewenangan, akses terhadap sumber daya, dan pembentukan legitimasi politik. Literatur mengenai *state–religion relations*, *political patronage*, *clientelism*, dan *political economy of religion* menunjukkan bahwa intensitas hubungan antara negara dan organisasi keagamaan dapat menghasilkan konsekuensi yang beragam (Larsson, 2019; Fox & Breslawski, 2023; Koev, 2023). Di satu sisi, kolaborasi tersebut dapat memperkuat pembangunan sosial dan meningkatkan efektivitas pelayanan publik. Di sisi lain, hubungan yang semakin erat juga berpotensi mendorong praktik patronase politik, menimbulkan konflik kepentingan, serta mengurangi independensi organisasi keagamaan sebagai bagian dari masyarakat sipil.

Indonesia menjadi salah satu contoh penting dalam dinamika hubungan antara agama dan negara (Fealy, 2003; Bush, 2009). Dalam sistem demokrasi Indonesia, organisasi kemasyarakatan keagamaan tidak hanya menjalankan fungsi dakwah, pendidikan, dan pelayanan sosial, tetapi juga berperan sebagai aktor masyarakat sipil yang memengaruhi pembentukan kebijakan publik, penguatan demokrasi, serta relasi antara negara dan masyarakat (Arifianto, 2024; Mubarak & Thaha, 2026). Nahdlatul Ulama (NU), sebagai organisasi Islam terbesar di Indonesia, sejak berdiri pada 31 Januari 1926 (16 Rajab 1344 H), menegaskan identitasnya sebagai organisasi yang berlandaskan paham *Ahlussunnah wal Jama'ah* dan berfokus pada dakwah, pendidikan, pelayanan sosial, serta pemberdayaan masyarakat. Posisi tersebut menjadikan NU memiliki otoritas keagamaan sekaligus pengaruh yang signifikan dalam dinamika sosial dan politik nasional (Yani et al., 2022).

Komitmen tersebut memperoleh penegasan melalui keputusan Kembali ke Khittah 1926 pada Muktamar Situbondo tahun 1984 yang menegaskan NU sebagai organisasi sosial-keagamaan, bukan organisasi politik praktis (Fealy, 2003). Meskipun demikian, perkembangan politik Indonesia menunjukkan bahwa hubungan NU dengan negara senantiasa mengalami penyesuaian seiring perubahan konteks sosial-politik nasional. Keterlibatan NU dalam Masyumi, pembentukan partai politik pada tahun 1952, hingga keputusan kembali kepada Khittah 1926 memperlihatkan bahwa hubungan antara idealisme keagamaan dan kepentingan politik terus berkembang mengikuti dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara (Fealy, 2003; Bush, 2009; Pulley, 2026)

Perkembangan tersebut kembali menjadi perhatian dalam beberapa tahun terakhir. Di bawah kepemimpinan KH. Yahya Cholil Staquf, PBNU menegaskan kembali pentingnya Khittah 1926 sebagai landasan organisasi sekaligus memperkenalkan gagasan *Fiqh Peradaban* sebagai arah pembaruan pemikiran dan penguatan peran NU dalam merespons tantangan global (Yaufi & Mutiullah, 2024). Pada saat yang sama, dinamika internal organisasi memunculkan perdebatan mengenai hubungan PBNU dengan aktor-aktor politik, termasuk keberadaan tokoh yang memiliki afiliasi dengan partai politik dalam struktur kepengurusan. Hubungan PBNU dengan Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), yang secara historis memiliki kedekatan dengan NU, juga mengalami ketegangan sepanjang 2024–2026. PBNU menegaskan bahwa persoalan tersebut merupakan sikap kelembagaan, bukan konflik personal, serta menolak anggapan bahwa PKB merupakan representasi tunggal warga Nahdliyin (NU Online, 2024; Sulistyo, 2024; Violleta, 2024). Perkembangan tersebut menunjukkan bahwa pembahasan mengenai NU tidak lagi terbatas

pada hubungan antara organisasi keagamaan dan partai politik, tetapi telah bergeser pada perubahan relasi antara organisasi keagamaan, negara, dan kekuasaan politik.

Perubahan yang paling menonjol terjadi setelah pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2024 yang memberikan kesempatan kepada badan usaha milik organisasi kemasyarakatan keagamaan untuk memperoleh Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK). PBNU menjadi organisasi keagamaan pertama yang menyelesaikan proses perizinan tersebut sehingga kebijakan ini segera memunculkan diskusi di kalangan akademisi, praktisi hukum, dan masyarakat sipil mengenai dasar hukum, kapasitas kelembagaan, serta implikasinya terhadap tata kelola sumber daya alam (NU Online, 2024). Persoalan yang diperdebatkan tidak hanya berkaitan dengan kemampuan organisasi keagamaan dalam mengelola sektor pertambangan, tetapi juga menyangkut perubahan hubungan antara negara dan organisasi keagamaan melalui pemberian akses terhadap sumber daya ekonomi strategis. Sejumlah penelitian mengaitkan kedekatan waktu antara penerbitan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2024 dan Pemilu 2024 dengan munculnya dugaan praktik patronase politik dalam kebijakan afirmatif tersebut (Astinda et al., 2024; Bernike et al., 2024; Suheri, 2025). Perdebatan tersebut semakin menguat setelah Mahkamah Konstitusi pada Juli 2026 mengoreksi mekanisme penunjukan langsung dalam pemberian IUPK kepada badan usaha milik organisasi keagamaan sebagai bagian dari upaya memperkuat kepastian hukum, transparansi, akuntabilitas, dan prinsip *good governance* (Lai, 2026).

Kajian mengenai Nahdlatul Ulama telah berkembang dalam berbagai tema penelitian. Sejumlah studi memusatkan perhatian pada sejarah organisasi dan implementasi Khittah 1926 (Fealy, 2003; Yaufi & Mutiullah, 2024; Pulley, 2026), sementara penelitian lain membahas hubungan NU dengan negara, partai politik, demokrasi, dan peran organisasi keagamaan sebagai aktor masyarakat sipil (Yani et al., 2022; Arifianto, 2024; Mubarak & Thaha, 2026). Perkembangan terbaru juga mulai menyoroti implikasi pemberian Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) kepada organisasi keagamaan, terutama dari aspek hukum, tata kelola, dan pengelolaan sumber daya alam (Astinda et al., 2024; Bernike et al., 2024; Suheri, 2025). Meskipun demikian, penelitian-penelitian tersebut umumnya membahas sejarah organisasi, relasi politik, dan kebijakan pertambangan sebagai isu yang berdiri sendiri. Hubungan antara dinamika kepemimpinan organisasi keagamaan, patronase politik, dan perubahan kebijakan publik masih jarang dianalisis secara terpadu, sehingga belum memberikan penjelasan yang utuh mengenai bagaimana perubahan hubungan antara negara dan organisasi keagamaan membentuk konfigurasi baru dalam tata kelola pemerintahan.

Keterbatasan lain terlihat pada posisi pengalaman Indonesia dalam literatur internasional. Perdebatan mengenai *state–religion relations* dan *political economy of religion* lebih banyak menggunakan pengalaman Amerika Latin, Turki, India, maupun negara-negara Eropa sebagai rujukan (Larsson, 2019; Fox & Breslawski, 2023; Koev, 2023). Padahal, Indonesia menawarkan karakter yang berbeda karena organisasi keagamaan memiliki basis sosial yang luas sekaligus berperan aktif dalam pembangunan nasional (Bush, 2009; Arifianto, 2024). Kondisi tersebut menjadikan pengalaman NU penting untuk memperkaya diskusi mengenai hubungan antara otoritas keagamaan, kepentingan politik, dan kebijakan publik di negara demokrasi.

Penelitian ini bertujuan menganalisis dinamika kepemimpinan Nahdlatul Ulama melalui tiga persoalan yang saling berkaitan, yaitu implementasi Khittah 1926 dalam praktik kepemimpinan organisasi, kebijakan afirmatif negara melalui pemberian Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) kepada badan usaha milik organisasi keagamaan, serta implikasinya terhadap kebijakan publik dan tata kelola demokrasi di Indonesia. Analisis diarahkan untuk menjelaskan bagaimana perubahan hubungan antara negara dan organisasi

keagamaan memengaruhi independensi organisasi, distribusi sumber daya ekonomi, dan legitimasi kepemimpinan keagamaan.

Kontribusi penelitian ini terletak pada upaya menghubungkan dinamika kepemimpinan organisasi keagamaan, praktik patronase politik, dan pembentukan kebijakan publik dalam satu kerangka analisis. Integrasi ketiga unsur tersebut masih relatif jarang dibahas secara bersamaan dalam penelitian mengenai Nahdlatul Ulama. Dengan menggunakan pendekatan *Critical Discourse Analysis* Norman Fairclough, penelitian ini tidak hanya mengkaji perubahan wacana mengenai relasi agama dan negara, tetapi juga menjelaskan bagaimana praktik diskursif dan konteks sosial-politik membentuk konfigurasi baru hubungan antara organisasi keagamaan dan negara. Hasil penelitian diharapkan dapat memperkaya literatur mengenai *state–religion relations*, *political economy of religion*, dan tata kelola organisasi keagamaan, sekaligus memberikan dasar akademik bagi penyusunan regulasi yang lebih transparan, akuntabel, dan mampu menjaga independensi organisasi keagamaan di tengah meningkatnya keterlibatan negara dalam distribusi sumber daya ekonomi.

LANDASAN TEORI

A. Khittah 1926 dan Kepemimpinan Keagamaan Nahdlatul Ulama

Khittah 1926 merupakan landasan normatif yang membentuk identitas Nahdlatul Ulama sebagai organisasi sosial-keagamaan yang berlandaskan ajaran *Ahlussunnah wal Jama'ah*. Marahalim et al. (2023) menjelaskan bahwa Khittah tidak hanya berfungsi sebagai dokumen organisasi, tetapi juga menjadi pedoman berpikir, bersikap, dan bertindak bagi warga NU dalam menjaga keseimbangan antara tanggung jawab keagamaan dan kehidupan berbangsa. Penegasan kembali Khittah pada Muktamar Situbondo tahun 1984 lahir dari kesadaran bahwa keterlibatan organisasi dalam politik praktis berpotensi mengurangi efektivitas NU dalam menjalankan fungsi dakwah, pendidikan, pelayanan sosial, dan pemberdayaan masyarakat.

Dalam praktiknya, implementasi Khittah selalu dipengaruhi oleh perubahan lingkungan politik. Hubungan NU dengan negara mengalami dinamika yang terus berubah sejak masa kemerdekaan hingga era reformasi. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa kepemimpinan organisasi keagamaan tidak hanya ditentukan oleh norma keagamaan, tetapi juga oleh kemampuan organisasi merespons perubahan politik, ekonomi, dan kebijakan negara. Perubahan inilah yang menjadikan Khittah 1926 tetap relevan sebagai titik rujukan dalam menilai konsistensi kepemimpinan NU ketika organisasi memperoleh akses yang semakin besar terhadap ruang kekuasaan maupun sumber daya ekonomi.

B. *State–Religion Relations, Civil Society,* dan Patronase Politik

Hubungan antara negara dan organisasi keagamaan merupakan salah satu tema penting dalam literatur politik kontemporer. Berbagai penelitian menunjukkan bahwa organisasi keagamaan dapat berperan sebagai aktor *civil society* yang menjaga akuntabilitas pemerintahan, memperkuat partisipasi publik, serta menjadi penyeimbang kekuasaan negara (Zaenuddin et al., 2022; Arifianto, 2024; Pulley, 2026). Pada saat yang sama, hubungan yang semakin dekat dengan negara dapat mengubah posisi organisasi keagamaan menjadi bagian dari jaringan distribusi sumber daya politik maupun ekonomi.

Wada et al. (2026) menjelaskan bahwa efektivitas organisasi kemasyarakatan sangat dipengaruhi oleh desain regulasi yang diterapkan negara. Regulasi yang berorientasi pada pemberdayaan mendorong organisasi tetap independen dalam menjalankan fungsi sosialnya, sedangkan regulasi yang membuka ruang distribusi privilese ekonomi berpotensi membentuk hubungan patronase antara negara dan organisasi masyarakat. Sementara itu, Anam (2023)

menunjukkan bahwa interaksi antara kepentingan ekonomi, politik, dan nilai-nilai keagamaan membentuk dinamika pembangunan masyarakat serta memengaruhi cara komunitas keagamaan berpartisipasi dalam ruang publik dan proses kebijakan.

Dalam penelitian ini, konsep *state–religion relations* dipadukan dengan teori *political patronage*, *clientelism*, dan *political economy of religion* untuk menjelaskan perubahan hubungan antara negara dan organisasi keagamaan. Literatur mengenai *political patronage* dan *clientelism* menjelaskan bahwa pemberian akses terhadap sumber daya negara dapat menjadi instrumen untuk membangun maupun mempertahankan dukungan politik. Hubungan patronase tidak selalu diwujudkan melalui transaksi elektoral secara langsung, tetapi juga berkembang melalui pemberian privilese regulasi, akses terhadap sumber daya ekonomi, maupun fasilitas kelembagaan kepada kelompok sosial tertentu. Kerangka analitis tersebut digunakan untuk menjelaskan bagaimana kebijakan afirmatif negara berpotensi memengaruhi independensi organisasi keagamaan, distribusi sumber daya, dan legitimasi kepemimpinan dalam relasi antara agama dan negara.

C. Ekonomi Politik Organisasi Keagamaan dalam Kebijakan Pertambangan

Konsep *political economy of religion* menjelaskan bahwa hubungan antara negara dan organisasi keagamaan tidak hanya dibangun melalui aspek ideologis dan keagamaan, tetapi juga melalui distribusi sumber daya, pembentukan regulasi, dan pemberian akses terhadap peluang ekonomi. Dalam perspektif ini, organisasi keagamaan dipandang sebagai aktor sosial yang memiliki posisi strategis dalam proses kebijakan publik karena mampu memengaruhi sekaligus dipengaruhi oleh keputusan negara (Fox & Breslawski, 2023; Koev, 2023). Hubungan tersebut semakin kompleks ketika negara memberikan akses terhadap sumber daya ekonomi strategis sebagai bagian dari kebijakan afirmatif, karena kebijakan semacam ini tidak hanya berkaitan dengan pembangunan ekonomi, tetapi juga menyangkut legitimasi politik, tata kelola pemerintahan, dan hubungan antara negara dengan masyarakat sipil (Anam, 2023).

Dalam konteks organisasi kemasyarakatan, efektivitas regulasi tidak hanya ditentukan oleh keberadaan aturan, tetapi juga oleh orientasi implementasinya. Regulasi yang menjamin transparansi, akuntabilitas, partisipasi, dan penguatan kapasitas kelembagaan akan memperkuat posisi organisasi sebagai bagian dari *civil society*. Sebaliknya, kebijakan yang memberikan akses khusus terhadap sumber daya ekonomi tanpa mekanisme tata kelola yang memadai berpotensi menimbulkan konflik kepentingan, ketergantungan terhadap negara, dan berkurangnya independensi organisasi kemasyarakatan (Wada et al., 2026).

Kerangka tersebut menjadi relevan dalam memahami Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2024 yang memberikan kesempatan kepada badan usaha milik organisasi kemasyarakatan keagamaan untuk memperoleh Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK). Sejumlah penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan tersebut masih menyisakan berbagai persoalan, antara lain kesesuaian dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020, kapasitas kelembagaan organisasi keagamaan, tata kelola lingkungan, serta potensi munculnya praktik patronase politik melalui distribusi akses terhadap sumber daya ekonomi (Astinda et al., 2024; Bernike et al., 2024; Suheri, 2025). Temuan tersebut menunjukkan bahwa pembahasan mengenai kebijakan IUPK tidak lagi terbatas pada aspek hukum pertambangan, tetapi juga mencakup perubahan relasi antara negara dan organisasi keagamaan dalam pengelolaan sumber daya publik.

Dalam penelitian ini, perspektif *political economy of religion* digunakan untuk menjelaskan bagaimana kebijakan afirmatif negara melalui pemberian IUPK memengaruhi hubungan antara negara dan organisasi keagamaan. Perspektif ini dipadukan dengan teori *state–religion relations* serta *political patronage* untuk menganalisis perubahan distribusi sumber daya,

independensi organisasi keagamaan, dan legitimasi kepemimpinan dalam konteks hubungan agama dan negara.

Berdasarkan ketiga perspektif tersebut, penelitian ini memandang dinamika kepemimpinan Nahdlatul Ulama sebagai hasil interaksi antara perubahan hubungan negara dan organisasi keagamaan, distribusi sumber daya melalui kebijakan publik, serta dinamika patronase politik. Perspektif *state–religion relations* digunakan untuk menjelaskan perubahan posisi organisasi keagamaan dalam sistem demokrasi, sedangkan teori *political patronage* dan *clientelism* digunakan untuk menganalisis bagaimana akses terhadap sumber daya ekonomi dapat membentuk hubungan timbal balik antara negara dan organisasi keagamaan. Selanjutnya, konsep Khittah 1926 digunakan sebagai landasan normatif untuk menilai konsistensi kepemimpinan Nahdlatul Ulama dalam menjaga independensi organisasi di tengah meningkatnya interaksi dengan kekuasaan politik dan ekonomi. Ketiga perspektif tersebut kemudian dianalisis menggunakan pendekatan *Critical Discourse Analysis* Norman Fairclough untuk menjelaskan hubungan antara perubahan wacana, praktik diskursif, dan praktik sosial dalam dinamika kepemimpinan Nahdlatul Ulama.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kepustakaan (*library research*) yang dipadukan dengan *Critical Discourse Analysis* (CDA) menggunakan model tiga dimensi Norman Fairclough. Pendekatan ini dipilih karena penelitian berfokus pada analisis konstruksi makna, relasi kekuasaan, dan praktik sosial yang membentuk dinamika kepemimpinan Nahdlatul Ulama dalam konteks hubungan agama dan negara. Oleh karena itu, penelitian tidak diarahkan untuk mengukur hubungan antarvariabel, melainkan untuk menjelaskan bagaimana wacana mengenai Khittah 1926, kebijakan pertambangan, dan relasi negara–organisasi keagamaan diproduksi, dipertahankan, serta memperoleh legitimasi dalam ruang kebijakan publik (Fairclough, 1995).

Sumber data primer meliputi dokumen regulasi resmi, yaitu Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2024, serta putusan Mahkamah Konstitusi mengenai mekanisme pemberian Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) kepada badan usaha milik organisasi kemasyarakatan keagamaan. Dokumen organisasi Nahdlatul Ulama yang digunakan meliputi hasil Muktamar Situbondo 1984 mengenai Khittah 1926 dan hasil Muktamar ke-34 Lampung Tahun 2021. Penelitian ini juga memanfaatkan pemberitaan media nasional yang memenuhi standar kredibilitas jurnalistik, seperti Kompas, Tempo, Antara, dan NU Online, digunakan sebagai data pendukung untuk merekam perkembangan diskursus publik mengenai hubungan PBNU, negara, dan kebijakan pertambangan. Sumber data sekunder berasal dari artikel ilmiah nasional maupun internasional yang diterbitkan dalam rentang 2021–2026 dan membahas *state–religion relations*, *political patronage*, *political economy of religion*, organisasi kemasyarakatan, serta tata kelola kebijakan publik.

Pengumpulan data dilakukan melalui penelusuran sistematis pada basis data ilmiah, repositori pemerintah, dokumen resmi organisasi, dan publikasi media yang memenuhi kriteria kredibilitas sumber (Ahmed et al., 2025; Almusaed et al., 2025). Seluruh dokumen kemudian diseleksi berdasarkan relevansinya terhadap fokus penelitian, yaitu dinamika kepemimpinan Nahdlatul Ulama, implementasi Khittah 1926, kebijakan afirmatif pemberian IUPK kepada organisasi keagamaan, serta implikasinya terhadap relasi agama dan negara.

Analisis data mengikuti model *Critical Discourse Analysis* Norman Fairclough yang

dilakukan melalui tiga tahapan (Fairclough, 1995). Tahap pertama menganalisis dimensi teks (*text*), yaitu mengidentifikasi pilihan bahasa, istilah, narasi, dan argumentasi yang digunakan dalam regulasi, dokumen organisasi, maupun pernyataan resmi aktor terkait. Tahap kedua menganalisis praktik diskursif (*discursive practice*), yaitu bagaimana wacana mengenai independensi organisasi keagamaan, kebijakan afirmatif, dan kepentingan ekonomi-politik diproduksi, disebarluaskan, serta diperdebatkan dalam dokumen resmi dan ruang publik. Tahap ketiga menganalisis praktik sosial (*social practice*), yaitu menafsirkan hubungan antara wacana tersebut dengan konteks politik, tata kelola pemerintahan, serta perubahan relasi antara negara dan organisasi keagamaan di Indonesia.

Keabsahan data diperkuat melalui triangulasi sumber, yaitu membandingkan informasi yang diperoleh dari regulasi, dokumen organisasi, literatur akademik, putusan Mahkamah Konstitusi, dan pemberitaan media kredibel. Proses tersebut dilakukan untuk menjaga konsistensi interpretasi sekaligus meminimalkan bias dalam menjelaskan hubungan antara kepemimpinan Nahdlatul Ulama, kepentingan ekonomi-politik, dan perubahan kebijakan publik.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Dari Khittah 1926 Menuju Politik Akomodatif: Pergeseran Wacana Kepemimpinan NU

Analisis terhadap dokumen organisasi, regulasi, dan pernyataan resmi menunjukkan bahwa hubungan antara idealisme keagamaan dan kepentingan politik bukan merupakan fenomena baru dalam sejarah Nahdlatul Ulama. Sejak kembali kepada Khittah 1926 pada Muktamar Situbondo tahun 1984, independensi organisasi menjadi salah satu narasi utama yang terus direproduksi dalam berbagai dokumen resmi NU. Wacana tersebut menempatkan NU sebagai organisasi sosial-keagamaan yang menjaga jarak dari politik praktis sekaligus mempertahankan otoritas moralnya di tengah perubahan politik nasional.

Namun, hasil analisis wacana menunjukkan adanya perubahan makna terhadap konsep independensi tersebut. Pada tingkat teks (*text*), istilah *Khittah 1926*, *independensi organisasi*, dan *netralitas politik* tetap muncul secara konsisten dalam berbagai dokumen organisasi dan pernyataan elite PBNU. Pada tingkat praktik diskursif (*discursive practice*), istilah-istilah tersebut diproduksi sebagai legitimasi bahwa organisasi tetap berada di luar kepentingan politik praktis. Akan tetapi, praktik kelembagaan memperlihatkan arah yang berbeda. Masuknya sejumlah tokoh yang memiliki afiliasi partai politik ke dalam struktur kepengurusan PBNU memperlihatkan bahwa independensi tidak lagi dimaknai sebagai pemisahan yang tegas dari arena politik, melainkan sebagai ruang yang memungkinkan interaksi politik selama tidak mengubah identitas formal organisasi.

Temuan tersebut menunjukkan adanya perubahan dari independensi yang bersifat normatif menuju independensi yang lebih bersifat adaptif. Perubahan ini menjelaskan mengapa hubungan antara NU dan negara tetap mengalami penyesuaian meskipun Khittah 1926 terus dijadikan dasar legitimasi organisasi. Dalam kerangka *state–religion relations*, kondisi tersebut menunjukkan bahwa organisasi keagamaan dapat mempertahankan simbol dan narasi keagamaan, tetapi secara bersamaan menyesuaikan praktik kelembagaannya terhadap perubahan konfigurasi politik.

Hubungan PBNU dengan Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) sepanjang 2024–2026 memperlihatkan dinamika yang menarik. Secara historis, PKB lahir dari rahim NU. Akan tetapi, perkembangan mutakhir justru menunjukkan meningkatnya jarak antara organisasi induk dan partai tersebut. Kondisi ini memperlihatkan bahwa kontestasi yang terjadi bukan lagi sekadar hubungan antara organisasi keagamaan dan partai politik, melainkan perebutan legitimasi dalam menentukan arah representasi politik warga Nahdliyin (NU Online, 2024). Perubahan tersebut memperlihatkan bahwa kepemimpinan organisasi keagamaan semakin dipengaruhi oleh konfigurasi kekuasaan yang berkembang di luar struktur organisasi itu sendiri.

B. IUPK dan Transformasi Relasi Negara–Organisasi Keagamaan

Pemberian Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) kepada badan usaha milik PBNU menjadi titik penting dalam perubahan hubungan antara negara dan organisasi keagamaan. Analisis terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2024 menunjukkan bahwa regulasi tersebut tidak hanya mengatur mekanisme perizinan pertambangan, tetapi juga membentuk narasi baru mengenai posisi organisasi keagamaan sebagai mitra strategis negara dalam pengelolaan sumber daya alam.

Pada tingkat teks, regulasi menggunakan argumentasi mengenai pemerataan ekonomi, pemberdayaan organisasi keagamaan, dan penguatan kesejahteraan masyarakat sebagai dasar pemberian akses terhadap wilayah pertambangan. Narasi tersebut membangun kesan bahwa kebijakan afirmatif merupakan bagian dari upaya memperluas manfaat ekonomi bagi masyarakat. Akan tetapi, pada tingkat praktik diskursif muncul perdebatan yang berbeda. Berbagai kalangan mempertanyakan kesesuaian kebijakan tersebut dengan prinsip persaingan usaha yang sehat, kapasitas organisasi keagamaan dalam mengelola sektor ekstraktif, serta kemungkinan munculnya hubungan patronase antara negara dan organisasi penerima manfaat.

Dalam kerangka *political patronage*, kebijakan tersebut memperlihatkan karakteristik pemberian akses terhadap sumber daya strategis kepada organisasi yang memiliki basis sosial yang luas. Hubungan semacam ini tidak selalu berbentuk pertukaran politik secara langsung, tetapi dapat berkembang melalui distribusi privilese kebijakan yang memperkuat kedekatan antara negara dan kelompok masyarakat tertentu. Kondisi tersebut menjadi semakin relevan karena Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2024 diterbitkan beberapa bulan setelah Pemilu 2024.

Analisis pada tingkat praktik sosial (*social practice*) memperlihatkan bahwa hubungan negara dan organisasi keagamaan mengalami perubahan yang cukup mendasar. Organisasi keagamaan tidak lagi diposisikan hanya sebagai mitra dalam bidang sosial dan pendidikan, tetapi juga sebagai aktor ekonomi yang memperoleh akses terhadap pengelolaan sumber daya alam. Pergeseran tersebut memperluas ruang gerak organisasi, tetapi pada saat yang sama meningkatkan risiko konflik kepentingan antara fungsi moral organisasi dan kepentingan ekonomi yang melekat pada pengelolaan sektor ekstraktif.

Koreksi Mahkamah Konstitusi terhadap mekanisme penunjukan langsung pada Juli 2026 memperkuat temuan tersebut. Putusan tersebut menunjukkan bahwa pemberian akses ekonomi kepada organisasi keagamaan tetap harus berada dalam kerangka tata kelola pemerintahan yang baik, kepastian hukum, transparansi, dan akuntabilitas. Dengan kata lain, legitimasi moral organisasi keagamaan tidak dapat dijadikan dasar untuk mengabaikan prinsip-prinsip *good governance* yang berlaku bagi seluruh pelaku usaha.

C. Dampak terhadap Kebijakan Publik dan Tata Kelola Demokrasi

Analisis menunjukkan bahwa dampak kebijakan afirmatif tersebut melampaui persoalan pertambangan. Regulasi ini membentuk preseden baru dalam hubungan antara negara dan organisasi keagamaan. Apabila pola serupa diterapkan pada sektor strategis lainnya, seperti pendidikan, keuangan syariah, atau infrastruktur sosial, maka hubungan antara negara dan organisasi masyarakat berpotensi berkembang menjadi pola distribusi sumber daya yang semakin bergantung pada kedekatan politik.

Dalam kerangka *political economy of religion*, kondisi tersebut menunjukkan perubahan orientasi kebijakan publik. Organisasi keagamaan tidak lagi diperlakukan hanya sebagai mitra pembangunan sosial, tetapi juga sebagai penerima akses terhadap sumber daya ekonomi strategis.

Perubahan tersebut berpotensi menggeser orientasi kebijakan publik dari kepentingan umum menuju mekanisme distribusi yang dipengaruhi oleh hubungan politik antara negara dan organisasi masyarakat.

Dari sisi kepastian hukum, pemberian prioritas kepada badan usaha milik organisasi keagamaan juga menimbulkan persoalan mengenai prinsip kesetaraan dalam kegiatan usaha. Badan usaha swasta tunduk pada mekanisme kompetitif melalui proses lelang, sedangkan badan usaha milik organisasi keagamaan memperoleh perlakuan yang berbeda. Perbedaan tersebut berpotensi memengaruhi persepsi mengenai konsistensi regulasi dan kepastian hukum dalam sektor investasi nasional.

Perubahan tersebut juga berdampak pada kepemimpinan organisasi keagamaan. Legitimasi yang sebelumnya lebih banyak bertumpu pada otoritas keagamaan berpotensi bergeser menuju legitimasi yang berkaitan dengan kemampuan memperoleh dan mendistribusikan sumber daya ekonomi. Pergeseran ini menjadi salah satu tantangan utama bagi organisasi keagamaan dalam menjaga independensinya sebagai kekuatan moral di tengah meningkatnya interaksi dengan negara.

D. Reposisi Organisasi Keagamaan dalam Relasi Agama dan Negara

Hasil penelitian menunjukkan bahwa perubahan hubungan antara negara dan organisasi keagamaan memerlukan penataan ulang kerangka regulasi. Organisasi keagamaan tetap memiliki posisi penting sebagai aktor *civil society* yang menjalankan fungsi pendidikan, pelayanan sosial, advokasi masyarakat, dan penguatan demokrasi. Fungsi tersebut akan sulit dipertahankan apabila hubungan dengan negara semakin didominasi oleh distribusi kepentingan ekonomi. Dalam kerangka *state–religion relations*, penguatan organisasi keagamaan tidak selalu identik dengan pemberian privilese ekonomi. Penguatan justru memerlukan regulasi yang menjaga independensi organisasi, memperkuat akuntabilitas, serta memastikan seluruh kebijakan publik disusun melalui mekanisme yang transparan dan dapat dipertanggungjawabkan.

Atas dasar temuan tersebut, penelitian ini mengusulkan tiga rekomendasi kebijakan. Pertama, pemisahan yang lebih tegas antara fungsi sosial-keagamaan organisasi dan aktivitas badan usaha yang bergerak di sektor ekonomi agar potensi konflik kepentingan dapat diminimalkan. Kedua, penguatan mekanisme tata kelola organisasi melalui sistem akuntabilitas dan *check and balances* internal sehingga keputusan strategis tidak bergantung pada elite tertentu. Ketiga, penguatan partisipasi publik dalam penyusunan kebijakan yang berkaitan dengan organisasi keagamaan agar setiap kebijakan tetap berada dalam prinsip transparansi, persaingan yang sehat, dan *good governance*.

KESIMPULAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa ketegangan antara idealisme keagamaan dan kepentingan ekonomi-politik dalam kepemimpinan Nahdlatul Ulama bukan merupakan fenomena yang muncul secara tiba-tiba, melainkan bagian dari dinamika historis hubungan antara organisasi keagamaan dan negara di Indonesia. Analisis terhadap dokumen organisasi, regulasi, dan kebijakan publik memperlihatkan bahwa Khittah 1926 tetap dipertahankan sebagai sumber legitimasi normatif organisasi. Namun, pada saat yang sama, perubahan konfigurasi politik dan kebijakan negara telah membentuk pola hubungan baru yang memungkinkan organisasi keagamaan memperoleh akses yang lebih luas terhadap sumber daya ekonomi melalui kebijakan publik.

Temuan penelitian memperlihatkan bahwa pemberian Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) kepada badan usaha milik organisasi keagamaan tidak dapat dipahami hanya sebagai

kebijakan afirmatif di bidang ekonomi. Kebijakan tersebut juga mencerminkan perubahan relasi antara negara dan organisasi keagamaan yang memperluas peran organisasi dari aktor *civil society* menuju aktor yang terlibat dalam pengelolaan sumber daya strategis. Dalam kerangka *Critical Discourse Analysis* Norman Fairclough, perubahan tersebut tampak pada pergeseran wacana dari narasi pemberdayaan organisasi keagamaan menuju legitimasi atas keterlibatan organisasi dalam sektor ekonomi strategis. Pergeseran makna tersebut kemudian memengaruhi praktik kelembagaan dan membentuk hubungan sosial-politik yang lebih kompleks antara negara, organisasi keagamaan, dan kebijakan publik.

Secara teoretis, penelitian ini memperluas pembahasan mengenai state–religion relations dengan menunjukkan bahwa hubungan antara negara dan organisasi keagamaan tidak hanya berlangsung melalui representasi politik atau kerja sama sosial, tetapi juga melalui distribusi akses terhadap sumber daya ekonomi yang diatur oleh kebijakan negara. Temuan ini sekaligus memperkaya literatur mengenai political patronage dengan menunjukkan bahwa patronase dalam konteks organisasi keagamaan dapat berkembang melalui instrumen regulasi dan kebijakan afirmatif, bukan semata-mata melalui hubungan elektoral atau pertukaran politik langsung. Integrasi antara konsep Khittah 1926, teori *state–religion relations*, dan teori *political patronage* menjadi kontribusi konseptual penelitian ini dalam menjelaskan perubahan posisi organisasi keagamaan dalam tata kelola demokrasi kontemporer.

Dari sisi kebijakan, penelitian ini menegaskan pentingnya penyusunan regulasi yang mampu menjaga keseimbangan antara pemberdayaan organisasi keagamaan dan prinsip good governance. Pemberian akses ekonomi kepada organisasi keagamaan perlu disertai mekanisme yang transparan, akuntabel, kompetitif, dan dapat diawasi secara publik agar tidak menimbulkan konflik kepentingan maupun persepsi adanya perlakuan istimewa. Di tingkat organisasi, penguatan tata kelola internal, sistem *check and balances*, serta pemisahan yang jelas antara fungsi sosial-keagamaan dan aktivitas badan usaha menjadi prasyarat penting untuk menjaga independensi organisasi sekaligus mempertahankan legitimasi moralnya di tengah meningkatnya interaksi dengan negara.

Penelitian ini memiliki keterbatasan karena menggunakan pendekatan studi kepustakaan dengan analisis terhadap dokumen dan wacana publik sehingga belum menangkap secara langsung pengalaman para pengambil kebijakan maupun aktor organisasi yang terlibat dalam proses penyusunan dan implementasi kebijakan. Oleh karena itu, penelitian selanjutnya dapat mengembangkan pendekatan berbasis wawancara mendalam, studi kasus komparatif antarorganisasi keagamaan, atau analisis lintas negara untuk memperoleh pemahaman yang lebih komprehensif mengenai perubahan hubungan antara agama, negara, dan kebijakan publik dalam sistem demokrasi.

DAFTAR REFERENSI

Adler, G. J., Mayrl, D., Coley, J. S., Sager, R., & Plutzer, E. (2022). Religion-State Interaction at the Local Level: Key Findings from a Survey of Religion and Local Elected Officials. *Journal for the Scientific Study of Religion*, *61*(1), 217–229. https://doi.org/10.1111/JSSR.12758

Ahmed, S. K., Mohammed, R. A., Nashwan, A. J., Ibrahim, R. H., Abdalla, A. Q., M. Ameen, B. M., & Khdhir, R. M. (2025). Using Thematic Analysis in Qualitative Research. *Journal of Medicine, Surgery, and Public Health*, *6*(2), 100198. https://doi.org/10.1016/j.glmedi.2025.100198

Zahir, A. (2023). Beyond Fixed Political Models of Religion–State Relations. *Religions 2023, Vol. 14, Page 384*, *14*(3), 384. https://doi.org/10.3390/REL14030384

Almusaed, A., Almssad, A., & Yitmen, I. (2025). Qualitative Data Collection and Management. *Practice of Research Methodology in Civil Engineering and Architecture*, 417–454. https://doi.org/10.1007/978-3-031-97393-2_13

Anam, C. (2023). Ekonomi Politik dalam Pembangunan Masyarakat di Era Digital Berbasis Komunitas Religi. *Jejaring Administrasi Publik*, *15*(2), 108–122. https://doi.org/10.20473/JAP.V15I2.52291

Arifianto, A. R. (2024). Religious Civil Society Organizations Responses toward Democratic Decline: A Comparison between Nahdlatul Ulama and Muhammadiyah. *Islam Nusantara: Journal for the Study of Islamic History and Culture*, *5*(1), 1–23. https://doi.org/10.47776/ISLAMNUSANTARA.V5I1.773

Astinda, A. N. R., Pratama, W. P., & Haidar, M. B. (2024). Konflik Regulasi dan Masalah Kelayakan pada Kebijakan Izin Usaha Pertambangan bagi Ormas Keagamaan. *JURNAL USM LAW REVIEW*, *7*(3), 1851–1864. https://doi.org/10.26623/JULR.V7I3.10900

Bernike, G., Nusyamsiah, D. E., & Rahardjo, S. A. (2024). Tinjauan Yuridis Pemberian Izin kepada Ormas Keagamaan dalam Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2024. *Padjadjaran Law Review*, *12*(2), 157–170. https://doi.org/10.56895/PLR.V12I2.1813

Bush, R. (2009). Nahdlatul Ulama and the Struggle for Power within Islam and Politics in Indonesia. *Nahdlatul Ulama and the Struggle for Power within Islam and Politics in Indonesia*, 1–234. https://doi.org/10.1355/9789812308795

Fairclough, Norman. (1995). *Critical Discourse Analysis: The Critical Study Of Language*. 265. https://openlibrary.org/books/OL1098571M/Critical_discourse_analysis

Fealy, G. (2003). *Itjihad Politik Ulama: Sejarah Nahdlatul Ulama 1952-1967 [The Political Interpretation of Islamic Scholars: A History of Nahdlatul Ulama, 1957-1967]*. LKiS Yogyakarta. https://researchportalplus.anu.edu.au/en/publications/itjihad-politik-ulama-sejarah-nahdlatul-ulama-1952-1967-the-polit/

Fox, J., & Breslawski, J. (2023). State Support for Religion and Government Legitimacy in Christian-Majority Countries. *American Political Science Review*, *117*(4), 1395–1409. https://doi.org/10.1017/S0003055422001320

Humaidi, M. W., Ridwan, R., & Salleh, M. M. M. (2026). State-Religion Relations and Halal Governance: Islamic Legal Policy in Indonesia and Malaysia. *Al-Manahij: Jurnal Kajian Hukum Islam*, *20*(1), 1–20. https://doi.org/10.24090/MNH.V20I1.15374

Koev, D. (2023). The Influence of State Favoritism on Established Religions and Their Competitors. *Politics and Religion*, *16*(1), 129–159. https://doi.org/10.1017/S1755048322000153

Lai, Y. (2026). *Yahya Reinstated as NU Chairman Ahead of Group's Centennial*. https://www.thejakartapost.com/indonesia/2026/01/31/yahya-reinstated-as-nu-chairman-ahead-of-groups-centennial

Larsson, T. (2019). The Political Economy of State Patronage of Religion: Evidence from Thailand. *International Political Science Review*, *40*(4), 576–590. https://doi.org/10.1177/0192512118770178

Marahalim, Katimin, & Harahap, E. W. (2023). The Manifesto of Nahdhatul Ulama: (Understanding the Meaning, Political Integration and Identity of NU). *Al-Ulum*, *23*(2), 462–480. https://doi.org/10.30603/AU.V23I2.4124

Mubarak, M. Z., & Thaha, I. (2026). Beyond the Islamic State and Secularism: Nahdlatul Ulama and the Search for Religious–Nationalist State Model. *Refleksi: Jurnal Kajian Agama Dan Filsafat*, *25*(1), 159–182. https://doi.org/10.15408/REFLEKSI.V25.I1.50709

NU Online. (2024). *Kata Gus Yahya soal Hubungan PBNU-PKB: Bukan Urusan Pribadi hingga Peran Dewan Syuro*. https://www.nu.or.id/nasional/kata-gus-yahya-soal-hubungan-pbnu-pkb-bukan-urusan-pribadi-hingga-peran-dewan-syuro-HAO7S

Panggayuh, B. P., Rivaldi, M. H., Syahila, A., & Roisanti, B. (2026). Dynamics of State and Religion Relations in the Political Paradigm: The Role of Religious Organizations in Contemporary Indonesian Public Policy. *Diplomasi: Jurnal Demokrasi, Pemerintahan Dan Pemberdayaan Masyarakat*, *4*(1), 1–11. https://doi.org/10.58355/DPL.V4I1.81

Pulley, S. (2026). Nahdlatul Ulama-State Alliance? State Patronage, Extractive Industry, and Religious Civil Society in Indonesia. *Journal of Contemporary Sociological Issues*, *6*(1), 103–129. https://doi.org/10.19184/CSI.V6I1.53697

Suheri, D. (2025). Politik Patronase dalam Pemberian Izin Tambang kepada Ormas Nahdlatul Ulama. *Arus Jurnal Sosial Dan Humaniora*, *5*(2), 1822–1828. https://doi.org/10.57250/AJSH.V5I2.1393

Sulistyo, P. D. (2024). *PBNU Utus Dua Pengurusnya untuk Telusuri Polemik dengan PKB*. https://www.kompas.id/artikel/pbnu-utus-dua-pengurusnya-untuk-telusuri-polemik-dengan-pkb

Violleta, P. T. (2024). *Kaji Hubungan, PBNU Tolak Klaim Eksklusif dari PKB*. https://www.antaranews.com/berita/4222131/kaji-hubungan-pbnu-tolak-klaim-eksklusif-dari-pkb

Wada, I. A., Jumantoro, T. R. P., Adhyaksa, W. L., & Akbar, D. F. (2026). Reposisi Organisasi Kemasyarakatan (Ormas) Sebagai Aktor Strategis Civil Society dalam Konstelasi Demokrasi Quadro Politica di Indonesia. *Law Jurnal*, *6*(2), 360–381. https://doi.org/10.46576/LJ.V6I2.8324

Yani, M. T., Mahfud, C., Rangga Sa'adillah, S. A. P., Bustami, M. R., Maskuri, & Taufiq, A. (2022). Advancing the Discourse of Muslim Politics in Indonesia: A Study on Political Orientation of Kiai as Religious Elites in Nahdlatul Ulama. *Heliyon*, *8*(12), e12218. https://doi.org/10.1016/J.HELIYON.2022.E12218

Yaufi, M., & Mutiullah, N. (2024). *"Fiqh Peradaban" the Religio-Political Developments of Nahdlatul Ulama in Contemporary Indonesia*. https://hdl.handle.net/20.500.14576/295

Zaenuddin, D., Maunati, Y., Ardhana, I. K., & Sofjan, D. (2022). A Social Capital In Contemporary Indonesia: Examining Faith-Inspired Civil Society and Democracy. *Religió Jurnal Studi Agama-Agama*, *12*(2), 211–232. https://doi.org/10.15642/RELIGIO.V12I2.2102