



**UNIVERSITAS INDONESIA**

**PARA APARATUR  
Strategi Menghadapi Struktur**

**TESIS**

**MIFTAHUS SURUR  
NPM: 0806439096**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
PROGRAM STUDI PASCASARJANA ANTROPOLOGI  
UNIVERSITAS INDONESIA  
DEPOK  
Januari 2012**



**UNIVERSITAS INDONESIA**

**PARA APARATUR  
Strategi Menghadapi Struktur**

**TESIS**

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar  
Magister Sains (M.Si) dalam Antropologi**

**MIFTAHUS SURUR  
NPM: 0806439096**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
PROGRAM STUDI PASCASARJANA ANTROPOLOGI  
UNIVERSITAS INDONESIA  
DEPOK  
Januari 2012**

## **PERNYATAAN ORISINALITAS**

**Tesis ini adalah karya saya sendiri,  
dan sumber baik yang dikutip maupun dirujuk  
telah saya nyatakan dengan benar.**

**Nama : Miftahus Surur**

**NPM : 0806439096**

**Tanda tangan:** 

**Tanggal : 09 Januari 2012**



**UNIVERSITAS INDONESIA  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
DEPARTEMEN ANTROPOLOGI  
PROGRAM STUDI PASCASARJANA**

Gedung B (Prof. Dr. T.O Ihromi) Lt. 1 Kampus Baru UI, Depok 16424 Telp/Fax : (021) 78849022  
E-mail: pascant@gmail.com

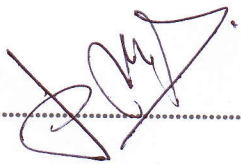

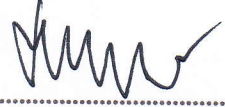
## HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh:

Nama : Miftahus Surur  
NPM : 0806439096  
Program Studi : Antropologi  
Judul Tesis : **Para Aparatur**  
Strategi Menghadapi Struktur

Tesis berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Antropologi pada Program Studi Antropologi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia.

## DEWAN PENGUJI

JABATAN	NAMA	TANDA TANGAN
KETUA	PROF.DR. DRA. SULISTYOWATI SUWARNO, MA	( ..... )
PENGUJI	PROF. YASMINE ZAKY SHAHAB, S.S.,M.A., Ph.D	( ..... ) 
PEMBIMBING	DR. TONY RUDYANSJAH, MA	( ..... ) 
PENGUJI	DR. DRS. JAJANG GUNAWIJAYA, MA	( ..... ) 

Ditetapkan di : Depok  
Tanggal : 21 Desember 2011

**PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI  
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

---

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

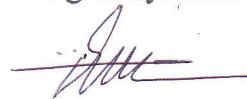
Nama : Miftahus Surur  
NPM : 0806439096  
Program Studi : Pascasarjana Antropologi  
Departemen : Antropologi  
Fakultas : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Jenis Karya : Tesis

demikian pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Non-eksklusif (*Non-exclusive Royalty Free Rights*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul: “Para Aparatur. Strategi Menghadapi Struktur”, beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Non-eksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok  
Pada tanggal : 09 Desember 2012

Yang menyatakan



(Miftahus Surur)

## ABSTRAK

Nama : Miftahus Surur  
Program Studi : Pascasarjana Antropologi  
Judul : Para Aparatur. Strategi Menghadapi Struktur

Salah satu persoalan yang menghinggapi negara-bangsa Indonesia hingga saat ini adalah sulitnya untuk mempercepat upaya reformasi birokrasi, suatu kata kunci yang diyakini sebagai gerbang utama pembesutan kesejahteraan dan ‘kemajuan’ masyarakat. Pendekatan sistem yang menghendaki keteraturan dalam memandang persoalan yang satu ini bukan hanya kurang memadai, melainkan juga kerap terpeleset ketika yang muncul dan beredar di wilayah publik justru ketidakteraturan-ketidakteraturan. Aparatur birokrasi yang sedari awal diharapkan menjadi entitas mumpuni pelayan publik justru berbalik arah menjadi sosok yang tidak sepenuhnya tepat seperti yang diimajinasi masyarakat. Tidak sedikit dari mereka yang menjaja birokrasi sebagai ruang pertarungan memperebutkan sumberdaya/modal, dan dengan sumberdaya/modal itu melakukan praktik yang meneguhkan otoritas mereka untuk menguasai pihak lain.

Kajian ini ingin beringsut dari telaah birokrasi sebagai sistem keteraturan ke arah praktik sosial para aparaturnya yang sangat menentukan wajah dan potret birokrasi itu sendiri. Dengan menggamit perspektif teoretik tentang kemampuan *agent* mengarungi samudera struktur, kajian ini memperlihatkan adanya jalin-jemalin antara *agent* dan struktur sebagai proses timbal-balik yang menampakkan sisi-sisi khas dari wajah birokrasi di Indonesia. Proses-proses itu menunjukkan adanya kemampuan berstrategi para aparatur (*agent*) untuk meneguhkan, merespon, atau melampaui struktur yang ada.

Kata Kunci: Birokrasi, *agent*, struktur.

## ABSTRACT

Name : Miftahus Surur  
Study Program : Anthropology  
Title : The Apparatuses. Strategies Challenge Against Structures

One of the main problem of Indonesian nation state is the difficulty to accelerate and speed up bureaucracy reform, a keyword to raise prosperities and developments of the people. The system method to create regularities precisely enlarges irregularities among public life. The bureaucracy apparatus who was expected as excellent public servant changed into the vague entities and become strangers among the people imagination. Most of them make bureaucracy as a contestation field to reach and raise the resources/modals then use it to strengthen their domination on the other.

This study shifts from system approach to social practices of the apparatus in term of their capacities to determine the face of bureaucracy. Regarding with referring to the conception of agent power in relation to structure, this study shows the thick relation between agent and structure as duality processes and indicates the unives of Indonesian bureaucracy. These processes show the capacities of agents strategies to strengthen and respond the structures.

Keywords: Bureaucracy, agent, structure

## DAFTAR ISI

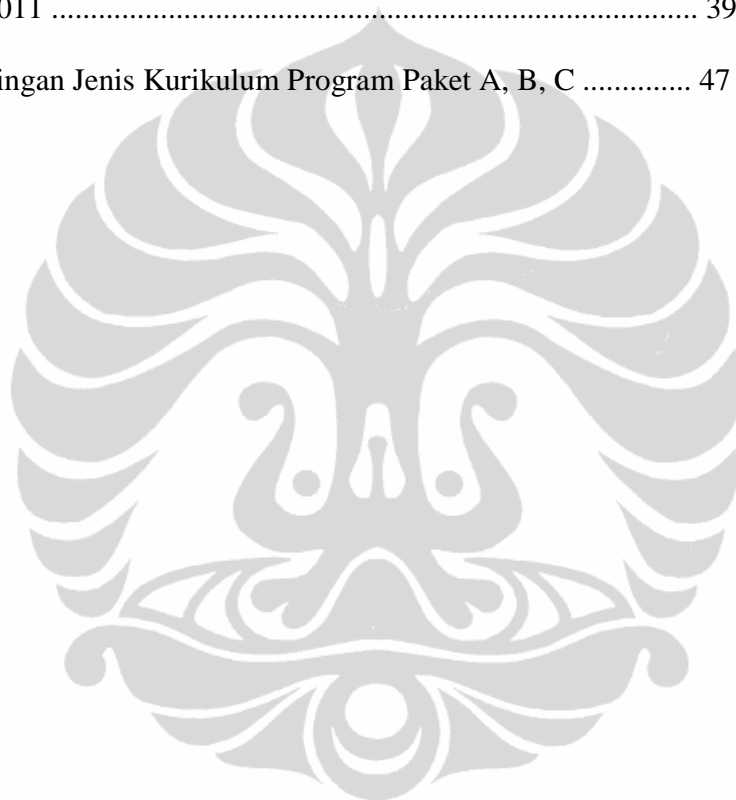
<b>HALAMAN JUDUL .....</b>	<b>i</b>
<b>PERNYATAAN BEBAS PLAGIARISME .....</b>	<b>ii</b>
<b>PERNYATAAN ORISINALITAS .....</b>	<b>iii</b>
<b>LEMBAR PENGESAHAN .....</b>	<b>iv</b>
<b>UCAPAN TERIMA KASIH .....</b>	<b>v</b>
<b>LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH .....</b>	<b>vii</b>
<b>ABSTRAK .....</b>	<b>viii</b>
<b>DAFTAR ISI .....</b>	<b>x</b>
<b>DAFTAR TABEL .....</b>	<b>xi</b>
<b>DAFTAR GAMBAR .....</b>	<b>xii</b>
<b>1. PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
1.1 Bertegur-Sapa dengan Birokrasi Agama .....	1
1.2 Rumusan Masalah .....	9
1.3 Telaah Pustaka .....	10
1.4 Perspektif Teoretik .....	14
1.4.1. <i>Practice</i> : Meminjam Pierre Bourdieu .....	14
1.4.2. Posisi Kajian .....	18
1.5 Metode Penelitian .....	25
1.6 Sistematika Penulisan .....	27
<b>2. SEKSI PENDIDIKAN KEAGAMAAN: JEJAK BARU MASA SILAM .....</b>	<b>29</b>
2.1 Ranah Fisik .....	29
2.2 Seksi Pendidikan Keagamaan: Kamar Baru dalam Rumah Lama .....	33
2.2.1. Program Pendidikan bagi Anak Marjinal .....	40
2.2.2. Program Wajar Dikdas 9 Tahun .....	44
2.2.3. Program Paket A, B, dan C .....	46
<b>3. PRAKTIK-PRAKTIK KECERDIKAN .....</b>	<b>49</b>
3.1 Forum Silaturahmi Kyai-Santri: Keterkejutan di awal Musim .....	49
3.2 Variasi Pengetahuan .....	59
3.3 Program/Kegiatan: Ranah Manipulasi .....	66
3.4 Setoran: Kebiasaan tak Terhapuskan .....	69
3.5 Ilmu SPJ .....	79
3.6 Tarik-ulur Perlakuan .....	82
3.7 Keinginan untuk Berubah: Jeritan Hati Birokra(t)si .....	85
<b>4. JALAN TERJAL MENUJU PERUBAHAN .....</b>	<b>94</b>
4.1 Birokrasi Berlabel: Orang-orang yang Tertuduh .....	94
4.2 Mengurai Benang-Kusut: Mana Pangkal, Mana Ujung? .....	102
4.3 Membongkar Kemapanan, Membentur Tembok .....	107
<b>5. KESIMPULAN .....</b>	<b>116</b>



<b>REFLEKSI METODOLOGIS .....</b>	<b>120</b>
<b>DAFTAR REFERENSI .....</b>	<b>124</b>

### **DAFTAR TABEL**

Tabel 2.1.	Struktur Organisasi Kantor Agama Tingkat Pusat .....	30
Tabel 2.2.	Struktur Organisasi Kantor Agama Kota/Kabupaten .....	31
Tabel 2.3.	Kegiatan dan Anggaran Seksi Pendidikan Keagamaan Tahun 2011 .....	39
Tabel 2.4.	Perbandingan Jenis Kurikulum Program Paket A, B, C .....	47



## DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1.	Skema Rekrutmen Calon Peserta Pendidikan Anak Marjinal ....	43
Gambar 3.1.	Upacara Santri .....	54
Gambar 3.3.	Dzikir dan ceramah agama .....	55



## BAB 1 PENDAHULUAN

### 1.1 Bertegur-Sapa dengan Birokrasi Agama

“Assalamu’alaikum?” sapaku ketika memasuki ruang bagian kepegawaian.

“Wa’alaikumsalam,” jawab beberapa staf yang ada di dalamnya.

“Mau ketemu siapa pak?”

“Saya mau menyerahkan SK (Surat Keputusan) kerja ini bu,” jawabku.

“Oh ya, sini terus *ngadep* ke pak Samanhudi. Itu orangnya yang duduk di samping kiri sebelah depan.”

Saya lalu menghadap pak Samanhudi sebagaimana dianjurkan oleh staf tadi.

“Pak, saya pegawai baru di sini. Tadi saya disuruh menghadap bapak.”

“Iya. Mana SK-nya?” tanyanya padaku. Saya serahkan satu berkas surat-surat, termasuk SK pegawai saya. Samanhudi sekilas membaca SK itu, lalu sembari tersenyum ia bertanya,

”*Ente* bawaan siapa?”

Saya terdiam, tapi Samanhudi mendesak saya untuk memberikan keterangan melalui proses seperti apa saya bisa diterima sebagai pegawai di Kantor Agama, kantor yang terkenal sulit untuk bisa menjadi pegawainya, kecuali memiliki beberapa modal, seperti uang atau kedekatan hubungan dengan pejabat tinggi di kantor itu.

“Saya tidak punya siapa-siapa *kok*, Pak. Saya ikut tes dan alhamdulillah lulus,” jawabku.

“Sudahlah ngaku saja. Kantor ini *kan* dinasti.”

Saya tersenyum ketika kata “dinasti” itu muncul dari mulut seorang pejabat negara. Memang, dinasti sebagaimana yang saya tahu adalah suatu reproduksi kekuasaan berdasarkan pada ikatan darah, kekerabatan, atau keturunan segelintir orang. Kata-kata itu tampaknya tidak begitu aneh ketika saya juga tahu bahwa tidak sedikit pegawai di Kantor Agama adalah orang-orang yang memiliki hubungan kekerabatan dengan pejabat-pejabat tinggi di Kantor Agama, baik di tingkat Kota, Provinsi, maupun di tingkat Pusat. Mungkin, karena mekanisme rekrutmen yang selama ini dilakukan adalah berdasarkan pada hubungan-hubungan seperti itu, maka menjadi maklum jika pernyataan yang sama juga

ditujukan pada saya. Tampaknya pula, dengan menelisik identitas dari pegawai seperti saya, yang seandainya saya juga memiliki hubungan kekerabatan dengan pejabat tinggi di Kantor Agama, maka identitas itu akan dilihat sebagai modal sosial-budaya yang patut diperhitungkan.

Saya diam dan tidak menimpali desakan Samanhudi. Melihat saya kukuh tidak memberikan jawaban sebagaimana yang ia inginkan, akhirnya Samanhudi pun beralih mempertanyakan latarbelakang pendidikan dan aktifitas saya sebelum menjadi pegawai. Setelah berbincang-bincang tentang latarbelakang pendidikan dan aktifitas saya, sepeminuman teh kemudian, ia mengarahkan saya untuk memilih satu diantara beberapa Seksi (pengkhususan kerja) yang sesuai dengan minat. Di Kantor Agama ini terdapat beberapa Seksi yang kesemuanya memberikan pelayanan kepada masyarakat, seperti Seksi Umum dan Kepegawaian, Seksi Pendidikan Keagamaan, dan beberapa Seksi lainnya. Dari sekian Seksi yang ada, saya merasa – menurut pengalaman dan minat – lebih tertarik untuk ditempatkan di Seksi Pendidikan Keagamaan, itupun yang fokus pada Pendidikan Keagamaan semacam pondok pesantren. Setelah itu saya diminta menunggu sekitar seminggu untuk mendapatkan Surat Perintah Melaksanakan Tugas (SPMT) sebagai staf di Seksi tersebut. Kebetulan di Seksi ini saya mengenal salah seorang staf yang pernah menjadi pendahulu saya semasa kuliah di jenjang S1. Namanya Abdul Basith. Ia sudah menjadi pegawai di kantor ini sejak tahun 2005 dan juga ditempatkan di Seksi tersebut.

Seksi Pendidikan Keagamaan merupakan bidang baru dalam struktur formal birokrasi Kantor Agama. Keberadaannya diamini oleh pemerintah dengan ditandai oleh keluarnya Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan sebagai langkah-lanjut dari amanat yang diberikan oleh UU No 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Sebelumnya, pendidikan agama dan pendidikan keagamaan lebih merupakan bentuk pendidikan non-formal yang tidak mendapatkan fasilitas “legal” dari negara. Dengan adanya beberapa peraturan hukum tersebut, pendidikan agama dan pendidikan keagamaan mendapatkan porsi sebagai model pendidikan yang direstui secara legal-formal oleh negara.

Setelah menyerahkan Surat Keputusan itu, saya berjejak keluar dan dengan ditemani oleh Abdul Basith segera menuju ke masjid yang berada di belakang kantor bertepatan dengan berkumandangnya adzan dhuhur. Jalan menuju masjid memang tidaklah jauh, saya hanya perlu turun dari lantai 1 dimana ruang kepegawaian berada lalu keluar dan melewati tempat parkir yang saya lihat sesak oleh mobil dan motor milik karyawan. “Wah, ternyata pegawai negeri bisa beli mobil juga,” batin saya.

Setiba di masjid yang bernama Muwahhid, tidak terdapat banyak pegawai yang melaksanakan salat berjamaah, padahal ketika di dalam kantor saya melihat begitu banyak pegawai yang hilir-mudik atau yang sedang duduk-duduk di ruangnya masing-masing. Hanya terdapat beberapa yang turut berdiri di belakang imam masjid.

“Ya beginilah di kantor ini. Salat jamaah tidak diwajibkan bagi karyawan. Kalo di Jambi tuh seluruh karyawan wajib dan diabsen untuk salat berjamaah, baik dhuhur ataupun ashar. Tapi di sini tidak, jadi ya terserah masing-masing aja,” ujar Abdul Basith.

Satu minggu kemudian, saya kembali ke kantor untuk mengambil Surat Tugas dimulainya bekerja. Pada saat mengambil Surat Tugas itu, saya kemudian disodori dengan satu buah buku yang isinya adalah daftar nama orang dan angka (uang). “Administrasinya mas. Terserah, berapa aja boleh,” ujar salah satu karyawan di bagian kepegawaian itu. Saya yang bertindak sebagai orang baru hanya bisa menerima, lalu saya lihat berapa rata-rata orang lain memberikan ‘biaya administrasi’ sebagaimana yang dimaksud. Mengingat rata-rata jumlah biaya administrasi itu adalah Seratus Ribu rupiah, maka saya pun tanpa pikir panjang memberikan dalam jumlah yang sama. Meskipun ada keinginan untuk bertanya lebih jauh, tetapi niat itu saya urungkan ketika teringat ungkapan banyak orang bahwa mengurus sesuatu (meminta pelayanan) di birokrasi pastilah memberikan biaya administrasi.

Sejak Agustus 2010, saya mulai menapaki diri sebagai salah satu staf (pegawai) di Kantor Agama di salah satu kota di Jakarta. Peralihan profesi dari sebelumnya sebagai sosok yang aktif didalam aktifitas “pemberdayaan” masyarakat – atau yang jamak disebut dengan Lembaga Swadaya Masyarakat

(LSM) - turut memengaruhi adaptasi dengan lingkungan dan suasana baru. Kantor Agama, yang kerap dilabeli sebagai lembaga negara yang memiliki otoritas untuk mengatur tata kehidupan keagamaan masyarakat Indonesia itu membuat saya kerap merasa gundah. Tentu, persoalannya terletak pada penempatan diri sebagai subjek yang selama ini berjarak dengan birokrasi negara menjadi subjek yang harus berkecimpung di dalamnya.

Tidak hanya itu, sejumlah teman dari beberapa LSM yang dulu kerap berkecimpung dalam berbagai kegiatan “pemberdayaan” dan “pendampingan” masyarakat juga mempertanyakan status baru saya sebagai pegawai negeri di Kantor Agama. Ada yang mentertawakan dan menganggap bahwa kepindahan kerja saya lebih merupakan tindakan pragmatis untuk memperoleh jaminan hidup di hari tua. Ada juga yang sedikit antusias dan memberi dorongan agar kehadiran saya di Kantor Agama mampu memberikan sedikit pengaruh positif, khususnya bagi generasi muda di Kantor Agama untuk berpikir dan berperilaku lebih kritis serta memposisikan diri sebagai pekerja yang betul-betul melakukan transformasi sosial secara terus-menerus.

Cibiran dan sindiran semacam itu bisa dimaklumi mengingat Kantor Agama kerap mendulang cemooh dari banyak kalangan sebagai birokrasi munafik, yang melabeli diri sebagai birokrasi keagamaan tetapi jauh dari nilai-nilai agama itu sendiri. Salah satu pusat cemoohan itu adalah jamaknya tingkat korupsi yang dilakukan oleh para aparturnya, suatu tindakan yang dianggap tidak segaris dengan label agama yang melekat pada kantornya.

Identifikasi sebagian masyarakat, termasuk teman-teman saya sendiri terhadap Kantor Agama yang buruk dan korup membuat posisi saya sebagai pegawai di dalamnya turut menjadi sorotan. Kenyataannya, cemoohan sebagian rekan saya itu juga ada benarnya. Proses rekrutmen pegawai baru di Kantor ini juga kerap menjadi tuduhan bahwa Kantor yang satu ini kerap tidak *fair* dalam melakukan proses pendulungan calon pegawai baru. Proses yang dilakukan tidak dilakukan secara profesional, melainkan banyak berbau kolusi, nepotisme, dan permainan uang. Hal seperti itu juga saya alami sendiri.

Hari pertama masuk Kantor, saya diperkenalkan staf-staf lain yang berjumlah 9 orang, tidak termasuk Kepala Seksi. Hari pertama itu, saya belum bertemu

dengan Kepala Seksi yang dikabarkan tengah menjalani perawatan akibat sakit. Esok harinya, saya diajak oleh Abdul Basith untuk menemui sekaligus diperkenalkan dengan Kepala Seksi di rumahnya. Sesampainya di sana, saya diperkenalkan dan diterima dengan baik. Kepala Seksi ini merupakan salah satu pejabat kantor yang cukup lama menjadi pegawai yang – menurut pengakuannya – tidak pernah dan tidak mau mengalami mutasi (rotasi kerja) ke wilayah yang lain. Di akhir obrolan yang berlangsung sekitar satu jam itu, Kepala Seksi hanya berpesan agar saya bekerja dengan baik layaknya pegawai di kantor pemerintahan dan mematuhi aturan-aturan yang berlaku.

Di awal-awal bekerja sebagai pegawai baru, saya lebih banyak berpangku-tangan mengingat kegiatan yang ada di Seksi tahun 2010 mendekati masa akhir dan hanya menyisakan satu kegiatan yang belum terlaksana. Saya sering melihat, para pegawai di ruangan hanya duduk-duduk, ngobrol, atau main *game* di komputer yang sudah butut. Sesekali ada tamu yang datang untuk mengurus surat permohonan dan yang sejenisnya. Sepuluh hari masuk kerja dengan suasana seperti itu sungguh kurang mengasikkan. Lalu saya mencoba bertanya ke Abdul Basith tentang rencana-rencana kegiatan ke depan. Ia mengatakan bahwa dalam waktu satu bulan kedepan akan diadakan kegiatan besar berskala kota, yang bernama Forum Silaturahmi Kyai-Santri se-Kota.

Kegiatan tersebut, menurut Abdul Basith dan Baiti Nuraini (keduanya adalah staf) merupakan kegiatan besar yang baru pertama kali dilaksanakan oleh Seksi. Kegiatan tersebut berupaya mengumpulkan seluruh Lembaga Pendidikan Keagamaan se-Kota dengan jumlah peserta didik sekitar 7.000 orang bisa hadir dalam kegiatan tersebut. Sebagai suatu kegiatan besar dan baru kali pertama hendak dilaksanakan, maka diperlukanlah suatu konsep yang cukup baik demi keterlaksanaannya.

Abdul Basith yang tahu latarbelakang aktifitas dan juga pendidikan saya lalu meminta saya untuk memeriksa proposal, atau jikalau perlu, saya dipersilahkan untuk mengoreksinya sekaligus memasukkan nama dalam susunan kepanitiaan. Posisi baru sebagai panitia membuat saya mulai memiliki hubungan yang dekat dengan pegawai lain. Keterbukaan informasi terhadap kondisi dan mekanisme kerja di ruangan mulai saya dapatkan. Saya mulai bisa merasakan dan tahu bahwa

meskipun hubungan keseharian antar-staf terlihat cukup baik, tetapi masing-masing memendam prasangka-prasangka dan “penilaian khusus” terhadap staf yang lain. Sederhananya, staf yang satu menganggap bahwa staf yang lain tidak kredibel, ada juga yang menilai bahwa perputaran “hasil” kegiatan hanya berada di staf tertentu belaka, serta ada pula yang menilai bahwa staf tertentu sangat berhasrat menjadi pimpinan di Seksi ini.

Nani Yusilawati misalnya, salah satu pegawai perempuan yang sudah berada di seksi ini selama tujuh tahun menceritakan bagaimana suasana di dalam ruangan yang meskipun terlihat “biasa-biasa” saja namun menyimpan bara api yang selalu siap untuk membakar para stafnya.

“Sejak Pak Kasi sakit, kendali ruangan untuk melaksanakan program dipegang oleh dua orang, yaitu Pak Abdul Basith dan Pak Kirmanto. Dua orang itu sangat lihay “bermain”, mroyek melulu. *Loe* kudu ati-ati, jangan sampai dipengaruhi oleh mereka, apalagi Abdul Basith. Dia itu meskipun masih muda, tapi sangat lincah dan licin. Banyak kegiatan yang tidak jelas duitnya lari kemana aja. Ntar *loe* bakalan ngerti lah,” ujar Nani dengan logat betawinya yang cukup kental.

Sebenarnya, informasi dari Nani tidak membuat saya heran. Ada beberapa pra-kondisi yang membuat saya terbiasa saja dengan informasi itu. *Pertama*, informasi-informasi yang beredar tentang kinerja aparatur birokrasi pemerintahan yang doyan uang sudah kerap saya baca dan saya dengar, sebagaimana informasi yang sudah saya kemukakan sebelumnya. Selain banyak berita di media massa bermunculan tentang kinerja birokrasi pemerintahan yang amburadul, saya sendiri memiliki banyak teman yang bekerja sebagai pegawai negeri di Kantor Agama. Mereka kerap menceritakan tentang keburukan-keburukan kinerja birokrasi, yang mereka sebut sebagai masalah sistem. *Kedua*, pertama kali masuk di Seksi ini saya sudah mendapat suntikan informasi dari Abdul Basith yang mengatakan bahwa suasana di birokrasi sering kurang kondusif: nganggur, intrik antar-pegawai, dan hubungan hirarkis yang kuat.

Hari demi hari, informasi dari Abdul Basith itu mulai saya rasakan. Selama 4 (empat) bulan pertama sebagai pegawai, baru terdapat dua kegiatan yang saya jalani. Artinya, hari-hari di kantor lebih banyak diamnya. Dalam hal inilah saya membatin, “alangkah ruginya negara ini membayar begitu banyak pegawai yang



tidak melakukan banyak hal yang berarti bagi masyarakat.” Pada empat bulan pertama itu pula saya mulai mendengar suara-suara sumbang dari sesama pegawai yang menginformasikan keburukan pegawai yang lain, hingga kepiawaian pegawai untuk menyiasati laporan kegiatan yang akan diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) di akhir tahun anggaran 2010.

Hamparan kisah ini saya torehkan sebagai ingatan terhadap pertemuan pertama kali dengan Kantor Agama. Suasana, informasi, hubungan keseharian, dan penglihatan terhadap realitas kerja di birokrasi itulah yang kemudian turut menjejaki dan melatarbelakangi penelitian ini. Saya merasa ada sesuatu yang membuat saya terbesit rasa aneh.

*Pertama*, Kantor tempat saya bekerja adalah kantor yang berlabel agama. Sejauh yang saya tahu, Kantor Agama tentu sangat berbeda dengan agama itu sendiri. Kantor Agama lebih merupakan suatu lembaga administratif sebagai pelaksana fungsi-fungsi birokratik negara. Karena sifatnya yang lebih administratif, maka ia sulit untuk secara langsung berhubungan dengan agama itu sendiri. Dengan pengertian lain, kesalehan spiritual yang dimiliki dan dipraktikkan oleh para aparaturnya tidak mesti sejalan dengan lembaga administratif yang ada. Pemahaman seperti ini tentu saja tidak selaras dengan pandangan beberapa pihak yang melihat keterkaitan secara langsung antara agama dan birokrasi yang tercermin dari perilaku para pegawai yang ada di dalamnya.

*Kedua*, birokrasi berikut mekanisme yang terdapat didalamnya merupakan struktur yang begitu kuat sehingga menyulitkan para pelakunya untuk keluar dari struktur itu. Di dalamnya terdapat pihak-pihak yang berkeinginan untuk mendominasi pihak lain, tetapi juga muncul perilaku-perilaku tertentu untuk melegitimasi tindakan yang dilakukan oleh para aparaturnya.

Kondisi struktur yang demikian itu membuat karyawan sulit untuk keluar daripadanya, kecuali hanya melakukan penyiasatan-penyiasatan sembari berharap agar keinginannya bisa terwujud. Para karyawan itu seperti sadar bahwa mereka terkekang oleh struktur yang ada, tetapi sangat sulit untuk menentang atau meninggalkannya. Yang bisa dilakukan adalah bagaimana menyiasati struktur itu dan dengan sadar membuat strategi-strategi untuk menghadapinya.

Dalam konteks ini saya teringat akan Anthony Giddens (1984) yang menyatakan bahwa setiap orang (*actor, agent*) selalu hidup dalam bentangan struktur lalu kemudian meresponnya menurut kesadaran (diskursif dan praktis) yang ia miliki. Bentangan struktur tersebut kemudian menjadi sarana yang menuntun *agent* untuk melakukan praktik sosial. Artinya, struktur bagi Giddens bukanlah sesuatu yang sepenuhnya mengekang (*constraint*), melainkan juga membebaskan (*enabling*) sebagai proses timbal balik (dualitas).

Pembebasan (*enabling*) itu bukanlah sesuatu yang melepaskan agent dari struktur, sebaliknya, justru *agent* memiliki kemampuan untuk 'berenang dengan indah' di belantara struktur karena bagaimanapun posisi *agent* justru sangat tergantung pada belantara struktur itu sendiri. Kesadaran *agent* untuk menjemput tujuan mereka secara signifikan dipengaruhi oleh ruang dimana terjadinya relasi sosial antara individu yang kemudian membentuk praktik sosial (Callinicos, 2004; 100). Titik tekannya bukanlah pada bagaimana *agent* itu memercayai struktur, melainkan pada kemampuan *agent* mengarungi samudera struktur.

Satu hal yang membuat saya kerap terhenyak adalah tuduhan banyak orang bahwa Kantor Agama tidak menjalankan perannya sebagai birokrasi keagamaan. Saya sendiri berusaha mencari jawaban dari pertanyaan mengapa sebagian aparatur Kantor Agama ini begitu saleh dalam perilaku individual tetapi membentuk dan mempola tindakan-tindakan yang tidak searus dengan normatifitas agama itu sendiri?

Saya melihat adanya ketidakmemadaiannya hubungan yang langsung antara agama dan birokrasi, di mana yang satu bersentuhan dengan bagaimana seseorang memahami dan meyakini tentang "sisi lain" (misalnya, mengenai Tuhan, kematian, hal-hal gaib, kesalehan spiritual), sementara yang lainnya (birokrasi) banyak bersentuhan dengan bagaimana memberikan pelayanan administratif kepada masyarakat. Dua titik yang berbeda hulu dan hilir itu merupakan kondisi yang menyulitkan untuk menarik hubungan dan arus secara langsung antara agama dan birokrasi.

Di samping itu, ketika memikirkan tentang agama dan birokrasi, saya merasa kembali ke masa lalu di mana negara ini merasa perlu untuk membentuk birokrasi agama bukanlah dalam rangka untuk meneguhkan kesalehan sosial, melainkan

lebih untuk memperkuat otoritas negara terhadap masyarakatnya melalui pembentukan birokrasi yang khusus melayani kebutuhan masyarakat di bidang keagamaan. Jika dihubung-hubungkan, mungkin ini ada kaitannya dengan salah satu visi negara mengenai pentingnya memahami dan mengamalkan falsafah ketuhanan Yang Maha Esa. Mewujudnya falsafah tersebut dalam bentuk birokrasi agama sepertinya merupakan signifikasi atau suatu tata simbolis dari adanya suatu keinginan yang besar dari negara untuk selalu merasa penting memperlakukan agama secara khusus. Pentingnya memperlakukan agama secara khusus itu merupakan suatu upaya untuk meneguhkan otoritas negara bagi masyarakat melalui praktik-praktik yang dominatif dengan menempatkan negara sebagai ‘pengayom’ utama pelayanan publik dan juga legitimatif ketika bahasa agama itu sendiri dipakai dan dianggap sebagai bagian yang penting bagi masyarakat.

Berbagai hal-ihwal yang saya lihat dan saya amati itulah yang kemudian menjadi suatu dorongan untuk melakukan suatu penelitian yang lebih mendalam, yaitu tentang strategi-strategi kreatif aparatur birokrasi dalam menghadapi belantara struktur yang melingkupi kehidupan mereka dalam keseharian mereka sebagai aparatur. Agama, yang dalam hal ini sebenarnya merujuk pada ruang kerja mereka yang dinilai banyak pihak ‘seharusnya’ memengaruhi kinerja aparatur, meskipun tidak menjadi fokus langsung dari penelitian ini, tetapi juga tidak serta merta diabaikan karena label agama yang tertempel dalam birokrasi tersebut sudah menjadi suatu tata-simbolik yang memantik penafsiran, bahkan harapan terhadap kesatu-arusan antara – meminjam istilah Geertz (1981; 211) - pengalaman religius dengan praktik keagamaan.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Sebagaimana disinggung di atas, penelitian ini mengkaji tentang strategi-strategi kreatif aparatur birokrasi menghadapi struktur yang melingkupi keseharian mereka. Strategi, sebagai suatu praktik aktif *agent*, atau dalam hal ini adalah aparatur birokrasi mencakup penyiasatan-penyiasatan, respon, dan upaya mempertahankan atau mengubah keadaan yang ada dalam suatu ruang dan waktu sehingga pada akhirnya membentuk suatu pola yang menjadi “identitas” dari aparatur dan/atau birokrasi itu sendiri.

Dengan demikian, pokok permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini adalah pada strategi sebagai bagian dari praktik sosial aparatur birokrasi yang membentuk atau dibentuk oleh struktur yang ada sebagai suatu proses timbal-balik antara *agent*/struktur dimana seolah-olah kemudian tanpa tersadari secara sistematis bagaimana praktik itu sendiri terjadi.

Berjejak dari pokok permasalahan seperti itu, maka penelitian ini berupaya menjawab beberapa pertanyaan yang menggelayut, di antaranya:

1. Bagaimana praktik sosial aparatur birokrasi yang bekerja melayani masyarakat di bidang kehidupan keagamaan?
2. Bagaimana strategi mereka merespon struktur dalam kegiatan sehari-hari di sebuah birokrasi?

### 1.3 Telaah Pustaka

Birokrasi tempat saya bekerja dan juga saya amati adalah birokrasi yang fokus pada bidang kerja pelayanan kehidupan beragama. Berbagai kajian yang terhampar tentang birokrasi keagamaan di Indonesia adalah kajian-kajian tentang Kementerian Agama (sebelumnya Departemen Agama). Hasil kajian tentang Kementerian Agama sebagai birokrasi pemerintahan yang berwenang mengatur tata-kehidupan (ke)Agama(an) “resmi” di Indonesia relatif banyak terhampar. Dari mulai telaah kesejarahan berdirinya Kementerian Agama pada 3 Januari 1946 hingga berbagai transformasinya pada zaman kekinian yang harus berkerudung kepatuhan pada prinsip reformasi birokrasi juga banyak yang bermunculan. Termasuk pula menyeruak kritik terhadap keberadaan Kementerian Agama yang telah dengan sendirinya mempraktikkan tindakan-tindakan politis dengan menjadikan agama sebagai ideologi dan kekuasaan (Dhakidae, 2003; Baso, 2008).

Berbagai hasil kajian itu lebih banyak memfokuskan diri pada peran dan fungsi (terkadang secara politis) Kementerian Agama sebagai institusi. Yang ditelaah dan menjadi fokusnya adalah latarbelakang berdirinya Kementerian Agama dan perilaku-perilaku institusional Kementerian Agama yang mendasarkan diri pada regulasi-regulasi yang melekat padanya. Suminto (1996 [1985]) misalnya, mengatakan bahwa sejak zaman kolonial, urusan agama

menjadi fokus yang sangat penting sehingga pada tahun 1899 pemerintah kolonial mendirikan *Kantoor voor Inlandsche zaken* yang bertugas sebagai penasihat urusan pribumi bagi pemerintah kolonial. Berdirinya *Kantoor voor Inlandsche zaken* ini dianggap sebagai awal mula politik etis kolonial yang justru menjadi “mata-mata” yang mengawasi perilaku masyarakat pribumi untuk kemudian dilaporkan kepada pemerintah kolonial. Logika ini, tampaknya mirip dengan kerja-kerja etnografi pada masa-masa awal di Eropa dan Amerika yang selalu identik dengan upaya pemerintah kolonial untuk mengenali masyarakat pribumi lalu kemudian berusaha menjinakkan dan menundukkannya.

Lain halnya dengan Suminto, Baso (2005) menguraikan sisi lain dari keberadaan Kementerian Agama. Ia menjelaskan bahwa berdirinya Kementerian Agama, selain sebagai warisan kolonial yang selalu memosisikan diri sebagai pengawas bagi seluruh perilaku keagamaan masyarakat pribumi, juga memerankan diri sebagai institusi negara yang secara mutlak menentukan keberadaan agama-agama yang diridhai di Indonesia sekaligus menjadi pembina dan pembimbing (pengadil) bagi keberadaan keyakinan yang tidak sejalan dengan agama resmi sehingga bisa kembali ke pokok-pokok ajaran resmi. Ini berarti bahwa Kementerian Agama merupakan konsekuensi paradigmatik dari keinginan untuk mempertegas fungsi sistemik dan integrasi nasional dimana keberadaan ragam agama, terutama dalam bentuk agama lokal dianggap sebagai penghambat berdirinya bangsa yang satu dan kuat, sehingga Kementerian Agama perlu mempertegas fungsinya sebagai tangan pemerintah yang bertugas mengawasi kegiatan keagamaan, membimbing dan membina gerakan mistik agar kembali ke ajaran induk agama, serta mengharuskan setiap masyarakat untuk menegakkan hukum dan peribadatan agama (resmi).

Sementara Dhakidae (2003) lebih menyoroti sisi ideologis dan kekuasaan dari agama yang diperankan oleh Kementerian Agama. Meskipun tidak secara spesifik dan detail mengungkapkan tentang wajah Kementerian Agama, tetapi keberadaan Kementerian Agama – pada sisi ideologis dan kekuasaan itu – merupakan cermin atau bentuk lain dari pemaparan ideologis tentang agama dan juga kekuasaan di Indonesia. Pantulan ideologis dan kekuasaan itu tercermin misalnya dari semakin kukuhnya keinginan dari Kementerian Agama sebagai penjaga doktrin yang

dianggap paling benar dan berkolaborasi dengan lembaga penjaga doktrin lainnya seperti kejaksaan dan kepolisian.

Kajian-kajian tersebut tampak lebih banyak memberikan sorotan terhadap hubungan antara Kementerian Agama dengan pihak lain (masyarakat, lembaga non-pemerintah, dan lain-lain) dan fungsinya dalam hubungan antara negara dan masyarakat. Sedangkan kajian yang memfokuskan pada bagaimana tindakan orang-orang yang bekerja di dalam birokrasi Kementerian Agama sendiri kurang mendapat perhatian. Bahkan beberapa kajian yang dihasilkan oleh “orang dalam” Kementerian Agama sendiri juga banyak memberikan porsi pada bagaimana proses-proses dan bentuk-bentuk transformasional birokratis Kementerian Agama dari waktu ke waktu. Djunaidi (2009) dalam bukunya *Dinamika Membangun Strategi & Profesionalitas Birokrasi* secara cukup detail menjelaskan tentang perubahan positif Kementerian Agama dari waktu ke waktu yang tercermin dari peningkatan kualitas perencanaan dan peningkatan anggaran pada setiap tahunnya. Peningkatan signifikan perencanaan dan anggaran dari “hanya” 6,8 trilyun pada tahun 2006 hingga 26,6 trilyun pada tahun 2009 dianggap sebagai salah satu indikasi kesuksesan Kementerian Agama dalam pengelolaan kehidupan keagamaan di Indonesia.

Birokrasi Kementerian Agama, pada dasarnya tidak jauh berbeda dengan birokrasi Negara pada umumnya. Birokrasi dengan berbagai dimensi pengertiannya (Farazmand, 2009: 5): baik yang merujuk pada Weber sebagai organisasi masyarakat modern yang berkarakter satu komando, garis hierarki yang jelas, pembagian kerja dan spesialisasi, sistem rekrutmen, serta peraturan dan kewajiban; maupun berbagai organisasi berstruktur dengan misi, fungsi dan proses-proses yang berdampak pada lingkungan internal dan eksternal merupakan suatu elemen penting atau mesin untuk menjalankan seluruh mekanisme pemerintahan (Negara): atau juga merujuk Kanter (1991) sebagai konsep yang menggambarkan adanya seperangkat posisi dengan berbagai tugas, tanggung-jawab, dan hak yang diserahkan pada orang-orang khusus yang dipilih secara formal menurut peraturan dan prosedur yang tertulis merupakan gejala yang muncul di negara dan masyarakat modern, khususnya di Eropa pada akhir abad

ke-18 beriringan dengan revolusi industri dan revolusi perancis (Ong Hok Ham, 2002: 19).

Sebagai gejala modernitas, kehadiran birokrasi di Indonesia sebenarnya tidak bisa lepas begitu saja dari akar-akar kelahiran sejarah Birokrasi di Eropa yang kemudian diterapkan di Hindia Belanda (Indonesia). Lombard (2000) misalnya, meriwayatkan bahwa birokrasi modern merupakan warisan dari kerajaan-kerajaan agraris yang digunakan sebagai pemancar kekuasaan. Sedangkan pegawai negeri yang pada awalnya disebut dengan *pamong praja* (Jawa: pengemban kerajaan) dan kemudian disebut dengan pegawai merupakan orang-orang yang bekerja untuk “menjalankan” dan “menggerakkan” tatanan sosial dan dengan itu mereka diharapkan mampu menjembatani jarak antara masyarakat konsumtif modern dengan masyarakat yang berada pada taraf akumulasi “primitif” yang mendahuluinya (Jld.3/72). Maka menjadi maklum jika pegawai negeri adalah miniatur penguasa yang bertugas menjaga ketertiban (layaknya raja) dan memiliki kekuasaan yang hampir mutlak, yang tidak bergaji rutin, tetapi mengambil dan/atau menerima hasil bumi dari daerah kekuasaannya.

Sementara itu, Ong Hok Ham (2002) mengatakan bahwa terbentuknya birokrasi dan negara modern di Indonesia (Hindia-Belanda) dimulai dan diperkenalkan oleh Marsekal Herman Willem Deandels (1762-18181) yang mengklaim dirinya sebagai Napoleon kecil dan berupaya mendirikan negara bermodel Napoleon di negara koloni Hindia-Belanda. Birokrasi yang rasionalpun ia bangun melalui pembagian fungsi, daerah, dan hirarki kekuasaan, baik di kalangan penguasa Belanda maupun Bumiputra. Para bupati dijadikan pegawai pemerintah Hndia-Belanda dengan gaji yang jelas dan teratur, beberapa keluarga priyayi mendapat pendidikan, para penguasa lokal (*Pangreh Praja*) diberikan wewenang kekuasaan untuk mengatur masyarakat Bumiputra, dan berbagai pengkondisian lainnya yang semakin memperjelas wajah birokrasi pada waktu itu.

Mencermati sejarah pembentukan birokrasi di Indonesia, maka tidaklah aneh jika keberadaan birokrasi merupakan cermin dari keberadaan negara itu sendiri. Dan ketika negara menjelmakan diri sebagai pihak yang berwenang mengatur dan mengelola masyarakat, maka berbagai perangkat pendukung didalamnya harus efektif, rasional, ketat, berlaku umum, dan memiliki fokus.

Dari beberapa hasil kajian yang ada, dan sejauh penelusuran saya, sepertinya terdapat kekurangan-memadaiannya porsi untuk melihat sisi kultural yang dinamis dari Birokrasi Kementerian Agama. Apa yang saya maksud dari sisi kultural yang dinamis adalah bagaimana posisi dari para pekerja Kementerian Agama sendiri dalam mengenali wawasan dan pengetahuan tentang program, kegiatan, tugas pokok dan fungsi Kementerian Agama menurut posisi dan porsinya masing-masing. Lalu, bagaimana pula pengetahuan mereka bertarik-ulur dengan seluruh tindakan mereka sehari-hari dan bagaimana gagasan dan tindakan itu mengalami relasi dan kontestasi dengan pihak-pihak lain. Asumsi saya dengan merasa penting untuk melihat hal tersebut adalah untuk menjelaskan bagaimana potret yang lebih nyata tentang budaya birokrasi yang terbersit dari tindakan keseharian staf (karyawan/pegawai), bukan semata-mata sebagai suatu institusi atau birokrasi formal belaka, melainkan suatu wujud dari kontestasi, konflik, atau siasat dari seluruh aparatur birokrasi yang mengoperasikan mesin birokrasinya untuk tujuan dan kepentingan mereka masing-masing.

Mencermati hal tersebut menjadi penting karena tidak sedikit yang berasumsi bahwa birokrasi keagamaan meniscayakan adanya kesejajaran antara pengetahuan normatif agama dengan tindakan praktis para aparaturannya. Dan ketika asumsi tersebut tidak lagi memadai, lalu mengapa dan dimana letak terjadinya keterpelesetan antara 'kesalehan spiritual' dengan tindakan konkret sehari-hari?

#### **1.4. Perspektif Teoretik**

##### **1.4.1. *Practice*: Meminjam Pierre Bourdieu**

Entah sudah berapa banyak kajian akademik-ilmiah yang menggunakan perspektif Pierre Bourdieu (1930-2002) untuk menuntun pemahaman dalam mencermati persoalan-persoalan sosial-budaya kekinian. Kajian ini pun demikian. Terlepas dari perdebatan tentang mengapa antropologi harus merujuk Bourdieu atau tidak, meminjam Bourdieu tetap menarik untuk dijadikan sebagai arahan (*guidance*) dalam menelaah suatu peristiwa empirik yang kemudian coba diabstraksikan dalam suatu tafsir pemahaman yang lebih bisa dipandang sebagai suatu hasil karya penelitian seseorang.

Pierre Bourdieu menjadi penting dan menarik untuk dirujuk, paling tidak untuk turut mengamini adanya gejolak "konflikual" dalam teori-teori ilmu



sosial yang terkungkung dalam oposisi antara “kelompok strukturalisme” yang lebih mengutamakan struktur daripada pengalaman (suara) subjek dengan “kelompok fungsionalisme” yang lebih menekankan pada pengalaman (suara) subjek ketimbang struktur. Bourdieu – selain Giddens – datang dengan pemikirannya untuk “mendamaikan” ketegangan antara struktur dan tindakan subjektif (kerap kali disebut dengan *agency*), bukan lagi sebagai dua hal yang bertentangan melainkan dua hal yang saling berhubungan dan tak terpisahkan. Haryatmoko (2003) menjelaskan bahwa penyatuan kedua unsur tersebut (struktur dan *agency*) mampu mengatasi dikotomi antara individu-masyarakat, agen-struktur, dan kebebasan-determinisme, bahkan juga mampu membongkar strategi dominasi sekaligus menunjukkan letak ketidakadilan dan ketidaksetaraan.

Proses-proses dialektik antara agen dan struktur itulah yang oleh Bourdieu disebut sebagai praktik. Dialektika terjadi ketika internalisasi yang eksternal dan eksternalisasi dari yang internal menjadi suatu jalinan proses yang terus berjalan (Bourdieu, 1977: 72). Setiap individu lahir dan hidup dalam suatu lingkungan yang gegap dengan berbungkus-bungkus fenomena, suatu kondisi eksternal yang tak mungkin terhindarkan. Dalam kondisi seperti itulah agen dipengaruhi, dibentuk dan mewujudkan aktivitas tertentu. Sementara pada saat yang sama, agen pun tak selalu diam dalam pengaruh dari yang eksternal itu. Agen selalu merespon dan mengkonstruksi yang eksternal itu menjadi sesuatu yang lebih produktif.

Lalu, apakah dengan demikian proses dialektis itu dapat dianggap sebagai suatu proses bolak-balik yang sederhana? Bourdieu menolak anggapan itu karena asumsi seperti itu berarti menihilkan keberadaan waktu. Proses dialektis antara agen dan struktur justru diperantarai oleh suatu mediator yang populer dengan sebutan habitus, suatu sistem disposisi yang berulang, struktur yang dibentuk dan membentuk sebagai prinsip penggerak dan pengatur praktik hidup serta representasi, dapat disesuaikan dengan tujuan meskipun tujuan tersebut tidak harus diandaikan secara sadar terlebih dahulu, secara objektif diatur tetapi tidak harus sepenuhnya patuh pada peraturan-peraturan (Bourdieu, 1977: 72).

Habitus, dengan demikian bukan sesuatu yang terberi, melainkan dikondisikan dalam suatu proses sosial yang cukup panjang, baik itu melalui sosialisasi maupun pembelajaran ketrampilan tertentu yang kemudian membentuk tindakan praktis. Unsur pembelajaran terhadap struktur eksternal yang dibatinkan oleh agen dan kemudian distrukturkan kembali kedalam tindakan praktis serta seolah-olah tidak perlu dipertanyakan kembali oleh agen mengenai pewujudannya itulah yang menjadi jantung konseptual Bourdieu tentang habitus. Sebagai penggerak pemikiran, tindakan dan representasi, maka habitus dipandang mampu mengarahkan tindakan setiap agen dalam mempersepsi kesuksesan atau kegagalan masa depannya. Habitus itu pula yang mampu mengantisipasi dan mengatur harapan-harapan sebagai suatu semesta kemungkinan yang tak selalu tetap karena ada celah untuk selalu berubah (Reed-Danahay, 2005: 109). Dimensi ruang dan waktu, serta keberjalannya dengan segala sesuatu yang di(re)produksi secara sosial itulah yang tidak mungkin memahat habitus sebagai sesuatu yang tetap. Habitus pun akan terbentuk dan membentuk perubahan baru tindakan praktis setiap agen pada setiap momentum dimana jalin-jemalin proses sosial terus bergeliat. Dalam konteks ini, Bourdieu tidak pernah khawatir jika kemudian lingkungan sosial atau dunia berubah dengan cepat, *tokh* kemudian habitus pun bukanlah suatu keadaan yang tak mampu mengiringi perubahan itu.

Habitus yang memerantai tindakan agen dan struktur perlu dorongan yang seolah-olah bersifat niscaya, yaitu modal (*capital*) yang kemudian berkontestasi dalam ranah (*champ, field*). Tanpa modal dan ranah, maka kreatifitas agen menjadi mandeg dan pada akhirnya mati. Modal, bagi Bourdieu mengejawantah dalam empat hal: ekonomi, sosial, budaya, dan simbolik. Modal ekonomi sebagaimana dipahami olehnya dan juga para pengagumnya adalah kekuatan berdimensi finansial yang dengan itu setiap agen mampu menembus batas-batas kebebasan. Modal sosial merupakan kekayaan yang bersumber pada posisi diri bersama pihak lain, baik itu yang dipandang sebagian kalangan sebagai ketokohan ataupun semata-mata karena dirinya adalah sosok yang berharga bagi masyarakat sekitarnya.

Sementara modal budaya merupakan kekuatan yang berdimensi pengetahuan, cita-rasa, pendidikan dan sebagainya yang membuat agen menjadi mudah untuk menundukkan dan mendominasi pihak lain karena modal budaya ini kerap kali bersinggungan dengan upaya agen dalam melakukan suatu penaklukan tanpa kekejaman, atau yang disebut Bourdieu sebagai kekerasan simbolik. Sedangkan modal simbolik merupakan kekuatan yang berdimensi kehormatan atau prestise seseorang, gelar, keturunan, dan dengan itu semua ia mampu memanfaatkannya menjadi sesuatu yang bernilai dan menguntungkannya.

Modal-modal tersebut menjadi tak penting ketika ia tidak maju dalam ranah kontestasi dengan pihak-pihak lain. Oleh sebab itu, ranah kontestasi antar-modal menjadi arena yang perlu dilihat karena dengan itu akan turut pula menentukan posisi agen dan bagaimana modal-modal tersebut digunakan. Menjadi semakin gamblang ketika banyak pemikir mengatakan bahwa kajian Bourdieu beringsut dari semata-mata tentang perjuangan kelas atau relasi kuasa kearah strategi-strategi agen dalam ranah dengan menggamit modal-modal yang dimiliki. Modal adalah strategi kekuasaan, demikian keyakinan Bourdieu membisik. Bourdieu tampaknya hendak mengatakan bahwa modal perlu komplit, karena dengan itu setiap agen selalu memiliki kemampuan untuk membuat modal yang dimilikinya dapat mengguncang ranah dan dengan itu keberadaan agen menjadi diperhitungkan, atau bahkan, mewujud sebagai kekuatan yang dominatif.

Setiap staf yang bekerja di birokrasi berlabel agama ini memang telah memiliki modal, sejak ia direkrut telah membawa setumpuk andalan, dan tidak jarang atas kesadaran kepemilikannya terhadap modal itu maka ia menjadi harus untuk menjadi staf. Para staf itu, tidak jarang adalah putra atau putri kesayangan seorang pejabat yang bukan hanya memiliki otoritas untuk menentukan dan menempatkan angka, jumlah dan deretan nama pegawai, melainkan juga adalah teman baik dari sang penguasa tertinggi (Menteri). Tak pelak, siapa yang layak dan tidak untuk menjadi pegawai tak sekedar ditentukan oleh modal budaya (pengetahuan dan kekuatan wawasan,

misalnya), tetapi juga oleh hal-ihwal yang lain - dimana hal-ihwal yang lain itu - justru tak pernah terumuskan dalam tata-atur yang baku.

Strategi kekuasaan berdasarkan modal adalah untuk mempertahankan (*orthodoxa*) atau mendobrak (*heterodoxa*) keamanan kekuasaan (*doxa*) itu sendiri. Maka menjadi sangat maklum jika sempitnya modal salah seorang staf membuatnya begitu mudah tersisih, dipindah ke lain tempat dengan alasan memenuhi keinginan dinamika birokrasi. Strategi kekuasaan itu seolah menjadi sesuatu yang tak terbantahkan lagi ketika tindakan praktis setiap agen dari masa lalu terkesan mewariskannya sebagai rujukan yang perlu diadopsi oleh generasi masa kini.

Secara sederhana, memahami Bourdieu adalah bagaimana mengerti dan mencermati tindakan aktif para agent berhadapan dengan struktur. Tindakan aktif itu bisa berbentuk adaptasi dan bagaimana para agent bertindak untuk dapat selalu tepat sesuai dengan, atau terkadang melampaui dan terkadang mengelabui struktur yang ada meskipun semuanya tetap dalam konteks struktur yang ada.

Untuk kajian ini sendiri, saya merasa perlu untuk mencermati modal-modal yang dimiliki oleh setiap agen (aparatur birokrasi) dan bagaimana mereka menggunakan modal-modal itu sebagai kekuatan untuk menggerakkan suatu strategi dominasi atau strategi-strategi lainnya. Di samping itu, menjadi penting pula bagi saya untuk melacak dan memperlihatkan bagaimana habitus mereka terbentuk dan menggerakkan tindakan praktis mereka dalam ranah Seksi Pendidikan Agama yang kemudian membesut suatu upaya mempertahankan kelangsungan hidup, atau juga mengembangkannya.

#### **1.4.2 Posisi Kajian**

Kajian ini bukan berupaya untuk menelisik hubungan antara agama dan birokrasi (negara), juga bukan mengkaji tentang hubungan antara agama dan kebudayaan, meskipun lokus penelitiannya sendiri dilakukan dalam ranah birokrasi dengan bidang kerja yang fokus pada pelayanan kehidupan keagamaan. Tetapi, kajian ini berupaya mencermati dan melihat bagaimana para aparatur memahami struktur serta bagaimana mereka melakukan strategi

untuk menghadapi struktur itu sendiri. Posisi kajian ini menjadi penting, paling tidak dengan beberapa asumsi teoretik yang dapat dijadikan sebagai bahan diskusi.

*Pertama*, mengkaji agama dalam konteks antropologi berarti akan mengkaji hubungan antara agama dan kebudayaan, atau lebih tepatnya adalah antropologi agama itu sendiri. Sementara kita tahu bahwa hubungan antara agama dan kebudayaan, atau bagaimana menempatkan dan melakukan kontekstualisasi agama dalam ranah sudut pandang kebudayaan memiliki dan membutuhkan suatu refleksi teoretik yang tidak sederhana, termasuk juga rujukan konseptual dan kesejarahan yang cukup pelik. Pada masa awal-awal meletupnya antropologi misalnya, kajian tentang agama begitu gemar untuk menelisik kehidupan kelompok masyarakat pedalaman (primitif, terasing) dalam rangka untuk mendapatkan gambaran yang utuh dari kebudayaan mereka. Kajian seperti itu kerap berselempangkan sudut pandang yang sangat positivistik, bukan hanya menempatkan peneliti pada posisi yang sangat superior dalam mendefinisikan kebudayaan masyarakat, melainkan juga telah tergiring untuk menjelaskan gejala objektivitas dari entitas yang dikaji dan segaris-lurus dengan dimensi alamiah. Orang-orang tidak pernah dilihat sebagai sosok yang aktif dan kreatif dalam merespon dan menegosiasi berbagai kekuatan dari luar, tetapi justru dilihat sebagai sosok yang begitu patuh pada kebudayaan mereka.

Kecenderungan semacam itu mulai memudar ketika sudut pandang anti-positivisme merebak pada tahun 1970-an, khususnya ketika individu (*actor*, *agency*) menjadi pusat perbincangan. Anti-positivisme yang sejajar dengan postmodernisme (Saifuddin, 2005) bukan hanya menggugat kemapanan pendekatan positivistik dalam ilmu sosial, melainkan juga memberi ruang yang cukup luas bagi keberadaan individu sebagai *agent* yang piawai dalam menyiasati, merespon, dan melawan struktur objektif yang mengkung. Oleh sebab itu pula, etnografi postmodernis tidak lagi berbicara dan terbebani untuk mendapatkan representasi keseluruhan budaya (Clifford, 1988; Barnard, 2000), melainkan pada multivokalitas dan ragam *agency* yang selalu melakukan negosiasi dan resistensi dalam seluruh relasi yang terbangun. Pada

titik ini, dimensi lokalitas, suatu kondisi yang dinyatakan oleh Tsing (1998) sebagai penentuan kedudukan (*positioning*) di dalam konteks tertentu sebagai bagian dari proses dialog sosial yang terjadi secara terus-menerus dan lintas-batas menjadi penting untuk diperhatikan, karena pada sisi itulah perebutan untuk mendapatkan kekuasaan dan makna terjadi.

Proses-proses seperti itulah yang juga terjadi dalam kajian tentang agama dalam ranah antropologi. Berbagai hasil kajian tentang agama yang dihasilkan oleh para antropolog menunjukkan bahwa mengkaji agama bukan berarti memahami teks-teks keagamaan yang diyakini memiliki nilai penting bagi para penganutnya, melainkan beringsut pada setiap pemahaman dan tindakan setiap orang dalam seluruh nafas dan gerak kehidupan yang bersentuhan dengan dimensi keagamaan itu. Oleh sebab itu pula, antropolog menjadi kerap tertarik untuk melihat, mencermati dan memahami serta sekaligus menjawab pertanyaan-pertanyaan yang muncul, misalnya: bagaimana sapi menjadi sangat berarti bagi orang Hindu, bagaimana makam Buyut Cili sangat penting bagi sebagian komunitas Using-Banyuwangi (Beatty: 2000), atau ruang batin juga menjadi krusial bagi sebagian besar masyarakat Jawa.

Berbagai hasil kajian itu pula yang kemudian memunculkan tafsir mengenai definisi tentang agama dengan bertitik-tolak dan tergantung pada perspektif yang dipakai oleh setiap antropolog. Pandangan yang sarat dengan pendekatan struktur-fungsi sangat terlihat oleh, misalnya, Malinowski (1944) yang memberikan gambaran tentang magis dan ritual sebagai bagian penting dari pertukaran sosial dan Radcliffe-Brown (1952) yang memahami struktur-struktur (batin) sebagai interaksi integratif yang berfungsi sebagai pembentuk struktur sosial. Sedangkan Harris (1968) dengan pendekatan materialisme kebudayaannya memandang keberadaan materi sebagai nafas kebudayaan masyarakat, hingga pada saatnya Geertz (1972), sang proponent pendekatan interpretivisme simbolik mendefinisi agama sebagai sistem kebudayaan.

Apa yang menarik dari rentetan “definisi” tentang agama itu adalah menyembulnya tekanan terhadap keterkaitan antara pengalaman batin, keyakinan terhadap nilai-nilai, dan tindakan-tindakan (Stange, 1998: 249). Keterkaitan-keterkaitan itulah yang membuat telaah tentang agama selalu

mendumentasikan gagasan bahwa mengkaji agama tidak cukup dan akan selalu terpeleket jika hanya melenguk kedalam sisi formal dan normatif dari agama. Hal tersebut disebabkan oleh karena agama tidak pernah berhenti dan final pada sisi normativitas belaka, melainkan ia selalu hidup dan bergerak dalam keseharian yang meniscayakan adanya gesekan, benturan, dan letupan antara apa yang diyakini dengan apa yang dipraktikkan dan dilalui. Dengan kata lain, keyakinan yang ditopang oleh teks-teks normatif terkadang tidak lebih penting dari tindakan-tindakan nyata di lapangan.

Berbagai studi tentang agama dari sudut pandang antropologis memang tidak melihat sisi normativitas agama sebagai suatu titi-pijak dan lubang-sorotan, melainkan sebagai suatu tautan yang dipesut oleh setiap subjek yang memahami dan mempraktikkan seluruh dimensi keagamaannya dalam suatu ruang dan waktu tertentu. Dalam konteks ini, relasi dan tindakan dinamis antara subjek dan struktur menjadi sangat menonjol dan sepertinya sulit untuk keluar dari lokus di wilayah itu.

*Kedua*, kajian tentang agama dan birokrasi di Indonesia biasanya akan terseret pada pandangan tentang atau masuk dalam ranah kajian mengenai relasi agama dan negara. Uraianya pun biasanya hanyut dalam kerumitan memberikan penjelasan mengenai format negara di antara tarik-menarik gagasan tentang sekularisme, negara agama, atau kombinasi keduanya. Terlebih di Indonesia sendiri, sejarah hubungan agama dan negara merupakan sejarah yang dipenuhi dengan praktik dalam tarik-ulur berbagai gagasan tersebut.

Saidi (2001) menyatakan bahwa hubungan antara agama dan negara sejak pra-kemerdekaan hingga reformasi mengalami pasang-surut (fluktuatif), mulai dari ketegangan-ketegangan epistemologis untuk memformulasi hubungan agama dan negara yang jelas (tepat) pada era Soekarno, masa-masa deideologisasi agama (Islam) hingga era bulan madu dan politik akomodasi pada era 1990-an.

Keberadaan Kementerian Agama juga mengalami pasang-surut menurut formulasi hubungan agama dan negara dalam rentang sejarah yang cukup panjang. Peran-peran yang dilakukan oleh Kementerian Agama selalu berada

pada lingkaran kekuasaan untuk “menundukkan” agama, meskipun dengan atas-nama politik akomodasi agama dalam ruang negara. Bachtiar Effendi (1998) mencatat empat hal yang membuktikan adanya politik akomodasi itu, yaitu: 1) akomodasi struktural berupa direkrutnya tokoh-tokoh Islam dalam birokrasi, 2) akomodasi legislatif berupa dimasukkannya unsur agama dalam kebijakan pemerintah, 3) akomodasi infrastrukural berupa pendirian infrastruktur yang dibutuhkan oleh ummat Islam untuk menjalankan kewajiban agama, 4) akomodasi kultural berupa penyelenggaraan berbagai festival kebudayaan Islam di berbagai tempat.

Sejak “diresmikan” berdiri pada 3 Januari 1946, atau 4 bulan setelah kemerdekaan RI, keberadaan Kementerian Agama memiliki arti penting bagi perjalanan kehidupan agama masyarakat dalam konteks kehidupan berbangsa dan bernegara. Menjadi menarik karena Kementerian Agama kemudian diisi oleh, bukan hanya umat Islam yang diklaim sebagai mayoritas di Indonesia, melainkan juga oleh aparatur yang secara kultural dekat dengan nadi kebudayaan pesantren di lingkungan Nahdlatul Ulama (NU). Relasi-relasi yang terbentuk dalam rentang sejarah yang cukup panjang ini ternyata menancapkan suatu kondisi “kenikmatan” generasi untuk terus menduduki Kementerian Agama secara turun-temurun.

Menilik kedua tarik-ulur pandangan mengenai kajian yang dilakukan, maka saya mengambil posisi pijakan teoretik untuk lebih mentik-beratkan kajian ini pada pencermatan terhadap praktik sosial para aparatur birokrasi dan bagaimana strategi yang muncul dalam menghadapi struktur yang ada. Meskipun para aparatur ini bekerja di bawah naungan birokrasi Kantor Agama, tetapi hal tersebut tidak serta-merta menempatkan dimensi (ke)agama(an) sebagai tilikan yang dominan. Yang justru ingin saya cari dan uraikan adalah bagaimana struktur yang ada terbentuk dan membentuk tindakan aparatur sebagai suatu relasi timbala balik melalui proses-proses signifikasi, dominasi, dan legitimasi yang mungkin saja terbungkus dalam bahasa-bahasa agama.

Dengan pengertian lain, yang ingin saya kemukakan adalah bagaimana keterbentukan dan keterulangan pola tindakan para aparatur birokrasi dalam ruang dan waktu yang kemudian membentuk praktik sosial yang ‘khas’ dalam



kehidupan birokrasi. Praktik sosial inilah yang – mungkin saja - turut memengaruhi bentuk wajah dari agama dan birokrasi itu sendiri.

Dalam konteks itu, yang juga perlu diperhatikan adalah perilaku individu yang terpola dan kemudian membentuk kapasitas struktural sebagai media pembesut praktik sosial (aparatur) birokrasi. Praktik sosial itu tidak cukup melihat perilaku-perilaku individu belaka, melainkan juga berbagai kiprah, peran, dan relasi mereka dengan pihak lain. Artinya pula, aparatur birokrasi yang bekerja di Kantor Agama tidak cukup dipandang sebagai entitas yang berada pada suatu payung birokrasi Kantor Agama belaka, melainkan juga harus ditilik bagaimana relasi budaya mereka dengan pihak-pihak lain, seperti pesantren, kiai, organisasi sekolah, dan sebagainya. Tilikan semacam ini menjadi penting untuk bisa melihat bagaimana tindakan para pegawai di Kantor Agama sebenarnya tidak terlepas begitu saja dari pertimbangan terhadap relasi-relasi itu. Bahkan, sebagai pegawai yang bekerja di Kantor Agama, ternyata juga tidak bisa diposisikan sebagai entitas yang tergiring oleh kerangka normatif keagamaan mereka, melainkan perlu dilihat sebagai entitas yang berrelasi dengan berbagai hal (pihak lain, struktur, regulasi) dimana kemudian mereka demikian aktif, lihai, dan piawai bermain-main dengan berbagai hal tersebut yang membuat wajah birokrasi itu sendiri penuh gurat warna yang beragam. Tampaknya, pemisahan antara aparatur negara (*state apparatus*) dengan aparatur negara yang ideologis (*ideological state apparatus*), sebagaimana yang pernah diungkapkan oleh Althusser (2006 [1970]) mengalami tantangan di sini.

Posisi perspektif atau titik-pijak teoretik ini menurut saya sangat penting. Saya ingin melihat bagaimana setiap subjek dalam birokrasi melakukan tindakan-tindakan kreatif dalam seluruh mekanisme dan peraturan yang ada dalam birokrasi itu sendiri. Penglihatan fokus seperti ini akan membantu pemahaman bahwa setiap subjek yang bekerja di Kantor Agama memiliki gerak sendiri yang terkadang jauh dari imajinasi pihak lain. Agama sebagai label yang melekat dalam birokrasi Kantor Agama tidak menjadi titik bidik utama, meskipun ia juga tidak bisa diabaikan sebegitu saja. Label agama itu, terkadang tergamit sebagai suatu bagian dari telaah yang membuat banyak

pihak melihatnya sebagai bagian tak terpisahkan dari birokrasi keagamaan itu sendiri.

Dengan penegasan posisi teoretik ini, pertanyaannya adalah dari mana saya memulai telaah itu? *Pertama*, pengamatan pada proses keseharian menjadi penting karena di situlah akan bisa tergambar dan dipahami berbagai tindakan para aparatur itu. *Kedua*, keberadaan Seksi Pendidikan Keagamaan sebagai suatu struktur baru di Kantor Agama juga perlu dilirik. Awal munculnya Seksi Pendidikan Agama bisa dibaca sebagai *event* yang memengaruhi perubahan gagasan dan tindakan subjek-subjek yang terdapat didalamnya. keberadaan budaya birokrasi sebelum adanya Seksi Pendidikan Keagamaan akan dievaluasi, mengalami pemaknaan-baru dan didialogkan dengan kehadiran struktur baru yang terus bergulat dalam situasi masa kini sehingga membentuk nilai-nilai baru.

Mascarenhas & de Vasconcelos (2009) memberikan suatu gambaran yang juga bisa dirujuk tentang bagaimana kedatangan proyek Corporate Social Responsibility (CSR) yang bernama Centre of Development of the Rural Youth di Rio de Janeiro, Brasil telah mendentumkan dialog-dialog kreatif antara keberadaan budaya tradisional masa lalu dengan tawaran-tawaran masa kini yang kemudian mengubah struktur sosial-budaya masyarakat. Keberadaan sumberdaya ekonomi menjadi ruang kontestasi dimana dialog kreatif itu berlangsung. Dalam konteks Kantor Agama, adanya Seksi baru berikut program dan anggaran telah mau tidak mau mendorong *agent-agent* didalamnya untuk mengejar kepentingan-kepentingan mereka. Keberadaan peraturan justru dimaknai sedemikian rupa sehingga memunculkan pemaknaan dan penilaian baru yang terus berjalan secara dinamis. Mungkin inilah yang disebut Sahlins sebagai revaluasi fungsional (*functional revaluation*). Meskipun dalam beberapa sisi, cara pandang dan tindakan pegawai Kantor Agama mengalami perubahan, merekapun belum sepenuhnya meninggalkan kebiasaan-kebiasaan lama, sementara kehadiran struktur baru membuat mereka juga harus piawai untuk merespon, mengendalikan, menyiasati, dan memainkannya. Proses-proses relasional inilah yang menuntun saya untuk

memahami dan memotret skema budaya Seksi Pendidikan Keagamaan di Kantor Agama Jakarta.

### 1.5 Metode Penelitian

Dalam rangka memperoleh dan memberikan gambaran tentang bagaimana para aparatur memahami dan melakukan strategi menghadapi (menyiasati, memodifikasi, dan memanipulasi) struktur yang ada, maka saya lebih banyak mengamati hubungan-hubungan keseharian antara pegawai, bagaimana mereka memahami dan memaknai berbagai peraturan, cara-cara melakukan siasat terhadap kegiatan dan anggaran, serta bagaimana mereka memengaruhi pihak-pihak lain yang memiliki hubungan (struktural-kultural) dengan Kantor Agama Jakarta.

Pengamatan seperti ini lebih mungkin dilakukan mengingat saya sendiri adalah salah satu dan merupakan bagian dari Kantor Agama, meskipun harus diakui bahwa saya sendiri kerap menghadapi kendala struktural mengingat posisi saya yang dianggap sebagai pegawai baru. Posisi dan sifat kajian ini tampaknya bisa agak mirip dengan kajian secara auto-etnografis, suatu pendekatan yang disebut oleh Buzard (2003) sebagai kajian, representasi, atau pengetahuan mengenai budaya yang berasal dari salah satu atau beberapa anggota kelompok (pemilik) kebudayaan. Keadaan saya sebagai peneliti sekaligus yang diteliti telah menempatkan saya berada pada posisi ambang yang menuntut saya untuk selalu melakukan refleksi terhadap proses penelitian.

Meneliti kebudayaan sendiri, atau bagaimana masyarakat lokal menyuarakan persoalan mereka menjadi suatu kajian etnografis sempat menjadi persoalan pelik dalam dunia antropologi. Reed-Danahay (1997) menguraikan bagaimana perdebatan yang terjadi mengenai “keabsahan” autoetnografi itu. Hal-ihwal yang dikutak-katik diantaranya adalah mengenai adanya identitas ganda (*double identities*) yang menghinggapi antropolog antara diri sebagai peneliti dan sebagai yang diteliti. Identitas ganda ini kemudian menyeret pada ihwal yang kedua, yaitu mengenai autentisitas “suara” yang digemakan, antara siapa yang meyuarakan dan disuarakan terkait persoalan yang menjadi lokus penelitian.

Terlepas dari perdebatan panjang mengenai posisi autoetnografi dalam dunia antropologi, satu hal yang kemudian muncul adalah kenyataan bahwa refleksi diri mengenai kebudayaan sendiri tetap dianggap penting karena hal tersebut tetap merefleksikan suatu skema budaya dari subjek yang hidup dalam konteks sosial yang lebih luas. Jika hanya autentisitas kajian yang dipertanyakan, maka hal ini hampir senada dengan pertanyaan mengenai “keabsahan” penelitian yang dilakukan oleh orang-luar untuk meneliti budaya lain yang kemudian dalam sejarah panjang antropologi disebut sebagai kolonialisasi yang lain (*colonializing others*). Mungkin, karena hal-hal seperti itu, maka autoetnografi sendiri lebih diposisikan sebagai etnografi dalam dunia postmodern yang selalu mempertanyakan kemapanan-kemapanan diskursus, oposisi, autentisitas, identitas tunggal, dan sebagainya.

Untuk menjembatani pertanyaan mengenai autentisitas dan “keabsahan” itu, Reed-Danahay (1997) memberikan suatu postulat yang menurut saya menarik untuk dicermati bahwa yang patut dipersoalkan bukanlah autentisitas atau suara budaya seperti apa yang digemakan, melainkan siapa dan bagaimana kajian itu sendiri dilakukan. Hal ini sebenarnya terkait dengan metodologi penelitian yang harus dilakukan. Baginya, sejauh penelitian itu dilakukan secara ‘profesional’, dalam arti mengerti tentang bagaimana melakukan penelitian, maka hal itu tidak akan “menyalahi” tradisi panjang penelitian antropologis.

“Here, issues of authenticity of voices and of counternarrative come into play when the autoethnographer is not a professional anthropologist. When an autoethnographer is a professional anthropologist, issues are raised about the methodological issues of doing an ethnography “at home”, given the long-standing tradition in this discipline of studying “others.” (Reed-Danahay, 1997: 9)

Dalam penelitian ini, saya cukup memahami bahwa posisi saya yang meneliti budaya sendiri tentu akan menimbulkan pertanyaan, khususnya bagaimana menempatkan “keabsahan” data atau informasi yang saya dapatkan. Sepintas lalu, posisi saya seperti itu di satu sisi memudahkan saya untuk membangun hubungan yang sangat terbuka dengan teman-teman se-kantor yang juga informan utama saya. Karena mereka tidak segan-segan untuk menceritakan banyak hal yang

selama ini menjadi kebiasaan dalam menjalankan lokus kerja, atau yang biasa dikenal sebagai Tugas Pokok dan Fungsi (Tupoksi). Bahkan, karena posisi saya sebagai “orang dalam” dari birokrasi yang saya teliti, maka pada dasarnya saya adalah sumber data itu sendiri. Tetapi di sisi lain, isu-isu seputar persoalan yang sensitif, seperti masalah keuangan atau kemungkinan terjadinya penyimpangan, maka akan menimbulkan pertanyaan sejauhmana informasi atau pengakuan yang diberikan informan itu tepat, tidak menipu, ketika mereka tahu bahwa saya sedang melakukan penelitian atau dianggap sebagai orang baru di lingkungan mereka.

Terdapat beberapa kondisi yang memungkinkan saya untuk meyakini bahwa informasi itu tepat adanya. *Pertama*, posisi saya sebagai pelaku dari seluruh mekanisme kerja yang terjadi di kantor membuat saya dapat menarik garis-temu antara informasi dan hal-hal praktis yang terjadi sehari-hari. *Kedua*, ketika informasi itu menyangkut keberadaan pihak lain, maka pengecekan kepada pihak lain itu tetap dilakukan, sehingga informasi yang diberikan dapat diketahui tingkat “validitasnya.”

Oleh karena penelitian ini merupakan penelitian budaya sendiri, maka saya banyak melakukan pengamatan sekaligus merefleksi apa yang saya lakukan. Obrolan dan wawancara yang saya lakukan dengan pegawai-pegawai yang bekerja di Seksi Pendidikan Keagamaan belaka tetap saya lakukan. Tetapi wawancara dengan orang-orang tertentu yang memiliki posisi penting di kantor ini belum mampu saya lakukan secara mendalam. Selain karena harus melalui prosedur, posisi saya sebagai pegawai baru menjadi batu-sandungan tersendiri.

Pada akhirnya, wawancara yang saya lakukan pun saya batasi, atau lebih banyak saya lakukan dengan para pegawai di Seksi Pendidikan Keagamaan saja. Pembatasan ini, selain disebabkan oleh keterjangkauan penelitian, membatasi subjek penelitian merupakan pilihan yang tidak mungkin dihindari dengan harapan bahwa meskipun penelitian ini bersifat mikroskopik tetapi tidak kehilangan nuansanya untuk bisa menjelaskan persoalan-persoalan yang lebih besar.

Dengan menggunakan metode penelitian seperti ini, saya berharap bisa memberikan gambaran tentang skema budaya Seksi Pendidikan Keagamaan Kantor Agama Jakarta sebagai salah satu wajah dari birokrasi di Indonesia.

## 1.6 Sistematika Penulisan

Fokus kajian ini adalah strategi para aparatur birokrasi menghadapi struktur.. Pemaparannya mengarah pada bagaimana proses-proses kreatif yang dilakukan oleh para pegawai Seksi Pendidikan Keagamaan terhadap struktur eksternal mereka yang kemudian menyembulkan potret tentang keterpelesetan-keterpelesetan dan ragam-sembruat wajah birokrasi. Tahapan-tahapan penyajian hasil penelitian ini akan diuraikan dalam lima bagian.

Bab I merupakan landas-pikir yang memaparkan tentang latar-belakang, permasalahan, tinjauan pustaka, perspektif teoretis, dan metode penelitian yang dilakukan termasuk bagaimana saya harus membangun *rapport* dengan informan atau juga menjelaskan posisi-diri sebagai peneliti sekaligus pihak yang diteliti.

Bab II memaparkan tentang potret kesejarahan, dimensi fisik, letak geografis, dan fokus kerja Kantor Agama Jakarta dengan memberikan porsi lebih banyak untuk mengungkap tentang “jati-diri” Seksi Pendidikan Keagamaan. Pada bagian ini, pemaparan secara deskriptif tentang apa itu Seksi Pendidikan Keagamaan lebih menonjol.

Bab III bagian ini menjelaskan tentang proses-proses kreatif dari para agent, dalam hal ini para pegawai Seksi Pendidikan Keagamaan dalam merespon, memodifikasi, dan memanipulasi berbagai hal (kondisi, peraturan, anggaran) sebagai cara untuk menegosiasi berbagai kekuatan dari luar dirinya.

Pada bagian IV, saya memperlihatkan sisi penting dari adanya ranah kapital (modal, uang) yang menjadi ruang kontestasi, termasuk bagaimana upaya perubahan yang dilakukan oleh beberapa aktor dalam menyikapi keadaan yang ada.

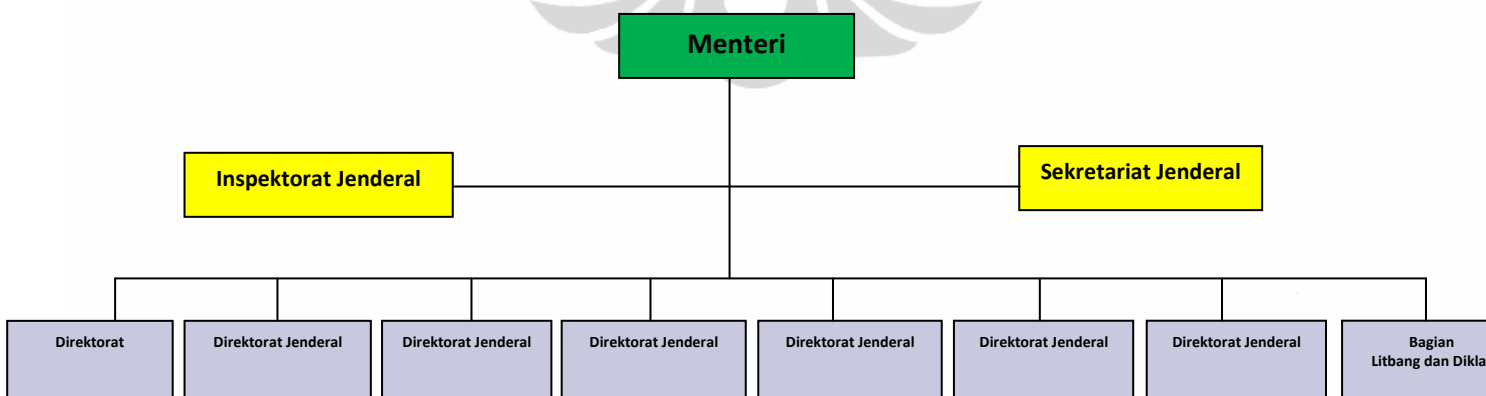
Pada Bab V, sebagai akhir dari kajian ini saya memaparkan jawaban dari pertanyaan yang dirumuskan sebagai permasalahan penelitian, sekaligus sebagai penutup dan kesimpulan dari ulasan pada bab-bab sebelumnya.

**BAB 2**  
**SEKSI PENDIDIKAN KEAGAMAAN:**  
**JEJAK BARU MASA SILAM**

**2.1 Ranah Fisik**

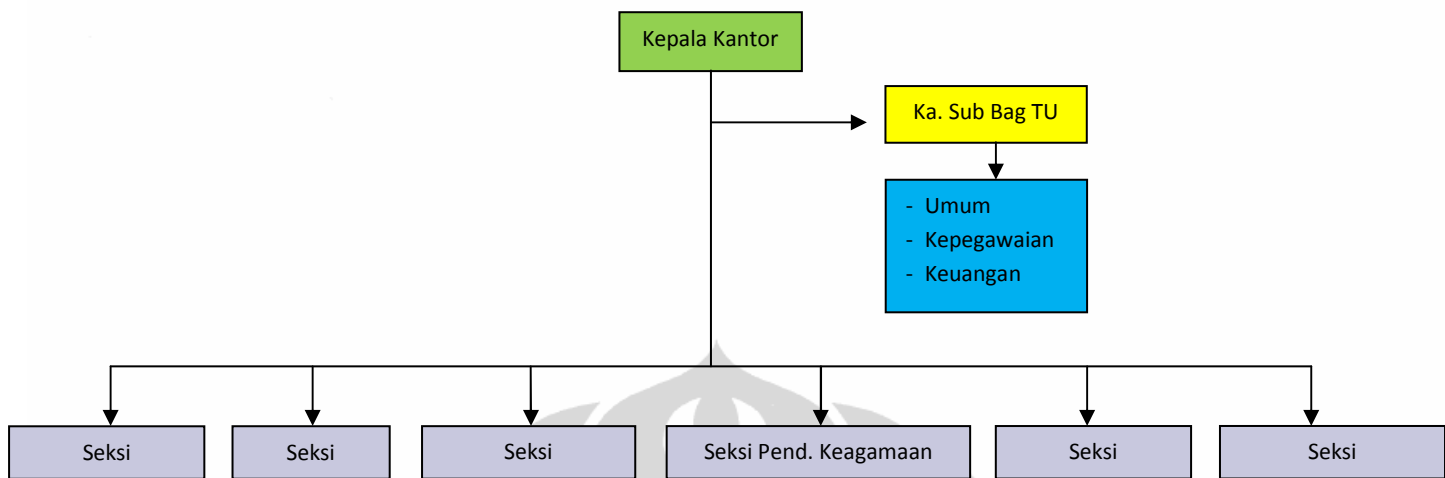
Seksi Pendidikan Keagamaan Kantor Agama Jakarta terletak di daerah Jakarta dengan satu gedung, 3 lantai, satu masjid bernama masjid *Al-Muwahhid*, dan 1 gedung satu gedung Koperasi berlantai 5. Secara organisasional, Kantor Agama dipimpin oleh seorang Kepala Kantor, satu Kepala Sub Bagian Tata Usaha (membawahi Bagian Umum, Keuangan, dan Kepegawaian), dan 6 (enam) orang Kepala Seksi yang membawahi masing-masing satu seksi. Di berbagai tempat di Indonesia, Kantor Agama memiliki struktur organisasi yang sama, meskipun terdapat beberapa prioritas dan fokus kerja tergantung pada wilayah geografis dimana Kantor Agama itu berada. Misalnya, di Papua Kantor Agama lebih banyak menitikberatkan pada pelayanan terhadap komunitas non-muslim, sementara di Jawa atau Sumatera, maka lebih menitikberatkan pada pelayanan bagi masyarakat muslim. Setiap Kantor Agama di wilayah Kota/Kabupaten merujuk pada struktur Kantor Agama yang ada di tingkat Provinsi dan Tingkat Pusat.

Tabel 2.1. Struktur Organisasi Kantor Agama Tingkat Pusat



Sumber: [www.kemenag.go.id](http://www.kemenag.go.id)

Tabel 2.2. Struktur Organisasi Kantor Agama Kota/Kabupaten



Sumber: Bagian Kepegawaian Kantor Agama Kota

Dengan membawahi atau melingkupi tingkat Kota, Kantor Agama Jakarta melaksanakan fungsi dan tugas pokok kinerja berdasarkan pada ruang lingkup kewilayahannya. Dengan jumlah sekitar 138 karyawan, Kantor Agama Jakarta terlihat cukup sesak. Hal tersebut bisa terlihat misalnya, dalam hal adanya ketidak-memadaiannya antara jumlah karyawan dengan fokus kinerja yang dilakukan. Pada hari-hari kerja, kerap terlihat suasana santai dan cenderung mengganggu sebagaimana yang diperlihatkan oleh sejumlah karyawan. Hanya terdapat beberapa Seksi saja yang terlihat sedemikian sibuk dalam memberikan pelayanan kepada pihak luar, seperti Seksi Pendidikan Formal yang melayani persoalan Pendidikan Dasar.

Seksi Pendidikan Formal misalnya, terlihat kerap sibuk dan menghadapi banyak tamu yang membutuhkan pelayanan karena Seksi yang satu ini membawahi bagian pengelolaan pendidikan dasar yang memiliki hubungan dengan banyak pihak dalam bidang pelaksanaan pendidikan dasar. Di Wilayah Kantor Agama ini, terdapat sekitar 222 Taman Kanak-kanak, 165 Madrasah Ibtidaiyah/MI (setingkat SD), 62 Madrasah Tsanawiyah/MTs (setingkat SMP), 26 Madrasah Aliyah/MA (setingkat SMA), dan terdapat 8.333 tenaga pendidik di semua jenjang pendidikan dasar.



Sebagai perpanjangan tangan dari Kantor Agama di tingkat pusat, keberadaan Kantor Agama di wilayah Kota/kabupaten sendiri mulai dibentuk dan melaksanakan fungsinya sebagaimana fungsi urusan agama sejak tahun 1974. Jika Kantor Agama di tingkat pusat sudah sejak lama berdiri, yaitu sekitar 4 bulan setelah Indonesia Merdeka, tetapi keberadaan Kantor Agama di tingkat Kota/Kabupaten tidak secara langsung diadakan. Menurut Kirmanto, pada akhir 1960-an, di seantero Jakarta ini hanya terdapat dua Kantor Agama yang terdapat di daerah Jakarta Pusat dan Jakarta Timur. Sementara Kantor Agama di wilayah lain, menyusul kemudian. Seperti Kantor Agama yang berada di wilayah selatan pun baru ada pada awal-awal 1970-an atau tepatnya tahun 1974 dengan mengangkat Yasin Sultan sebagai Kepala Kantor yang pertama.

Sejak 1974 hingga 2011, Kantor Agama sudah mengalami pergantian kepemimpinan sebanyak 10 kali dengan masa kerja masing-masing pemimpin (Kepala Kantor) yang sangat variatif. Kepala Kantor yang pertama, Yasin Sultan menjabat sebagai Kepala Kantor selama 4 (empat) tahun, sejak tahun 1974-1978. Setelah itu, Kantor Agama dipimpin oleh: H. Bahrul Banani (1978), H. Muhamad Rohmadi (1979-1982), H. Hasyim Adnani (1982-1986), H. Muhammad Aziz Dahlan (1986-1993), H. Rojali (1994-1998), H. Ishak (1999-2004), H. Tjahjo Kumolo (2005), HM. Abdul Khair (2006-2009), H. Mushlihuiddin (2009 – sekarang). Ketidakstabilan masa jabatan yang dijalani oleh setiap Kepala Kantor bukan hanya disebabkan karena faktor pensiun, melainkan juga oleh tidak-adanya suatu perangkat kebijakan yang jelas dan didukung oleh suatu “politik” mutasi (pemindahan) jabatan. HM. Abdul Khair (2006-2009) menuturkan:

“Sebelum saya menjabat sebagai Kepala Kantor, saya sempat menjabat menjadi Kepala Kantor di beberapa tempat, baik di wilayah Kota maupun di Provinsi. Dari dulu saya punya prinsip, kalau saya tidak mencari jabatan tapi saya akan melaksanakan jika diminta dan diperintah oleh atasan. Saat itu di Kantor Agama sendiri dipimpin oleh pak Tjahjo dan Kepala Sub Bag TU adalah pak Ahmad Bashri. Tetapi karena Pak Tjahjo sudah mendekati masa pensiun, maka saya dipanggil oleh atasan untuk menggantikan kursi yang akan beliau tinggalkan. Biasanya, kalau terjadi pergantian Kepala Kantor, maka Kepala Sub Bag TU itulah yang naik. Saya sendiri kenal cukup baik dengan Ahmad Bashri karena dia juga masih terikat kerabat dengan saya. Tapi apa mau dikata, saya sendiri tidak bisa menolak perintah atasan. Saya lalu pindah ke Kantor Agama ini dan Ahmad Bashri tetap sebagai Kepala Sub Bag TU. Tidak berapa lama, Ahmad Bashri harus diganti oleh Umaro

Jamsari yang *notabene* masih saudara sepupu dengan Walikota pada waktu itu. Saya mendengar bahwa Walikota yang meminta ke Kantor Agama Provinsi agar sepupunya menjadi Kepala Kantor, tapi karena golongan pangkatnya belum mencukupi, akhirnya dia hanya bisa menduduki jabatan sebagai Kepala Sub Bag TU menggantikan Ahmad Bashri. Sementara Ahmad Bashri sendiri harus rela turun menjadi Kepala Seksi Pendidikan Keagamaan.”

Tuturan dari HM. Abdul Khair tersebut merupakan kesaksian tentang betapa persoalan pergantian jabatan tidak semata-mata ditentukan oleh prestasi karya dan kualitas kinerja atau karena kelayakan berdasarkan golongan pangkat, melainkan juga oleh kekuatan politik. Oleh sebab itu, tidak terdapat suatu rumusan yang baku mengenai berapa lama seseorang memegang jabatan tertentu dan harus bagaimana pula ia mempertahankan jabatan yang ia pegang. Dinamika tentang pergantian jabatan bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang ada di lingkungan Kantor Agama merupakan suatu fenomena tersendiri yang juga menarik untuk dikaji.

## **2.2 Seksi Pendidikan Keagamaan: Kamar Baru dalam Rumah Lama**

Seksi Pendidikan Keagamaan merupakan sebutan yang melekat pada suatu wilayah kerja yang dimiliki, dijalankan, dan berada dibawah Kantor Agama Kota/Kabupaten. Kata seksi merupakan pembeda secara struktural dibanding dengan keberadaannya di tingkat Provinsi dan di tingkat pusat. Di tingkat Provinsi, struktur khusus yang membidangi wilayah Pendidikan Keagamaan dan Pondok Pesantren disebut dengan Bidang Pendidikan Keagamaan. Sementara di tingkat pusat disebut dengan Direktorat Pendidikan Keagamaan.

Secara umum, Seksi Pendidikan Keagamaan memfokuskan diri pada urusan di bidang Lembaga Pendidikan Keagamaan non-formal seperti Pondok Pesantren dan Sekolah Agama Islam. Pondok Pesantren merupakan suatu lembaga pendidikan keagamaan yang sudah ada cukup lama di negeri ini dengan bentuk pendidikan berasrama (pondok). Sementara Sekolah Agama Islam merupakan satuan pendidikan keagamaan Islam non-formal yang menyelenggarakan pendidikan agama Islam sebagai pelengkap bagi siswa pendidikan umum.

Jika Pesantren melaksanakan sistem pendidikannya dengan cara yang khas, dalam arti setiap pesantren memiliki cara-cara tersendiri dalam melaksanakan

seluruh proses pendidikan di pesantren, maka Sekolah Agama Islam lebih memiliki keseragaman. Sekolah Agama Islam ini dilaksanakan secara berjenjang, yaitu tingkat dasar selama empat tahun, tingkat menengah selama dua tahun, dan menengah atas selama dua tahun. Karena sifatnya sebagai pelengkap dan berbentuk non-formal, Sekolah Agama Islam dapat dilaksanakan secara fleksibel, di rumah-rumah, di masjid, atau juga menumpang ruang kelas di sekolah-sekolah tertentu. Dan jika merunut ke belakang, maka kebiasaan yang hidup di masyarakat terkait pengajaran agama Islam selain pesantren dan sebelum adanya sistem klasikal seperti madrasah adalah Sekolah Agama Islam. Dan setelah adanya madrasah dengan sistem klasikal, Sekolah Agama Islam tetap hidup bahkan kini mendapat dukungan fasilitas dari Kantor Agama, diantaranya berupa kurikulum, guru, dan bantuan lainnya.

Sebagai unit kerja yang bersifat hirarkis-vertikal, keberadaan seksi Pendidikan Keagamaan di tingkat Kota/Kabupaten juga tidak lepas dari keberadaan Direktorat Pendidikan Keagamaan di Tingkat Pusat. Bidang/Seksi Pendidikan Keagamaan sendiri berada di bawah suatu Direktorat Jenderal yang berurusan dengan pengelolaan Pendidikan Islam di Indonesia.

Struktur yang demikian juga berimplikasi pada pelaksanaan Tugas Pokok dan Fungsi masing-masing bagian dan harus dilaksanakan oleh staf-staf yang diminta dan ditempatkan oleh Kepala Seksi. Penempatan staf oleh Kepala Seksi, selain karena faktor pengalaman masing-masing staf juga dilakukan dengan musyawarah, tidak bersifat otoritatif dan pemaksaan. Bahkan sangat memungkinkan terjadinya pergantian posisi jika di kemudian hari menimbulkan kurang-tepatan pada penempatan dan pelaksanaan dari tugasnya masing-masing.

Di Indonesia sendiri, pengelolaan Pendidikan Islam diselenggarakan di bawah naungan Kementerian Agama dan sudah dilakukan sejak cukup lama, bahkan sejak awal-awal Kementerian Agama berdiri. Lahirnya beberapa peraturan kebijakan turut menandai adanya justifikasi untuk melakukan pengelolaan penyelenggaraan pendidikan Islam di Indonesia. Misalnya, dalam Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 1949 tanggal 25 Desember 1949 tentang lapangan pekerjaan, susunan, pimpinan dan tugas kewajiban Kementerian Agama

(Provinsi) disebutkan bahwa pemeriksaan pendidikan agama merupakan tugas dari Kementerian Agama. Urusan di bidang Pendidikan Agama kemudian diperkuat oleh Penetapan Menteri Agama Nomor 1/3/1950 yang membentuk Biro Peradilan Agama, Jawatan Pendidikan Agama, dan Jawatan Penerangan Agama. Sedangkan untuk daerah, dengan merujuk pada komposisi Kementerian Agama pusat dan berdasarkan Penetapan Menteri Agama Nomor 10 Tahun 1952 juga dibentuk Kantor Urusan Agama, Kantor Pendidikan Agama, Kantor Penerangan Agama, dan Mahkamah Islam Tinggi.

Sebelum adanya Seksi Pendidikan Keagamaan, di Kantor Agama Jakarta terdapat seksi Pendidikan Islam dengan wilayah kerja yang sama, yaitu fokus pada pelayanan dalam bidang pesantren dan juga Sekolah Agama Islam. Setelah dikeluarkannya Peraturan Pemerintah (PP) No 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan, maka terjadi pula perubahan struktur di tingkat Kantor Agama dimana Seksi Pendidikan Islam itu berubah menjadi Seksi Pendidikan Keagamaan dengan fokus kerja yang relatif sama dengan yang dilakukan oleh Seksi Pendidikan Islam. Perubahan nama tersebut yang dijustifikasi oleh Peraturan Pemerintah juga berimplikasi pada pemberian wewenang untuk memberikan pelayanan, pembinaan, bimbingan, dan bantuan pada Pondok Pesantren dan Sekolah Agama Islam dimana hal tersebut tidak terjadi sedemikian rupa pada periode-periode sebelumnya. Lahirnya Peraturan Pemerintah No 55 tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan tersebut juga dinilai turut memperkuat keberadaan lembaga-lembaga penyelenggara pendidikan keagamaan, seperti Sekolah Agama Islam, Pondok Pesantren, dan lembaga sejenis lainnya. Pemerkuatan itu paling tidak berupa legalisasi peraturan kebijakan yang memberikan penekanan bagi pemerintah untuk lebih memerhatikan dan memberikan fasilitas bagi keterlaksanaan pendidikan di lingkungan lembaga pendidikan keagamaan.

Sebenarnya, Peraturan Pemerintah tersebut juga mengelola pendidikan keagamaan bagi seluruh agama yang “direstui” di Indonesia. Hanya saja, khusus di wilayah Kota, pengelolaan pendidikan keagamaan lebih difokuskan bagi pendidikan keagamaan Islam, sementara pengelolaan pendidikan keagamaan selain Islam lebih banyak dilakukan oleh Kantor Agama di tingkat Pusat dibawah

kewenangan Direktur Jenderal masing-masing agama. Dengan adanya PP tersebut, status pelaksanaan pendidikan agama dan pendidikan keagamaan memiliki kesetaraan dengan pendidikan formal dan seluruh lulusannya pun disetarakan statusnya dengan pendidikan formal dan dapat melanjutkan pendidikannya ke jenjang-jenjang selanjutnya.

Implikasi dari Peraturan Pemerintah tersebut di antaranya muncul harapan dan juga dorongan bagi lembaga pendidikan keagamaan seperti Sekolah Agama Islam dan Pondok Pesantren untuk menata dirinya secara lebih profesional karena keduanya diharapkan mampu memasuki wilayah baru yang lebih mapan berupa pendidikan formal. Profesionalitas yang didorong dan diharapkan oleh pemerintah bukan hanya pada sisi pengelolaan secara kelembagaannya belaka, melainkan juga pada sisi kurikulum dan sumber daya manusianya. Keadaan tersebut menjadi semakin kentara terlihat, misalnya, pada pesantren-pesantren yang menyelenggarakan program Wajib Belajar Pendidikan Dasar (Wajar Dikdas) 9 Tahun atau penyelenggara Program Kesetaraan Pendidikan melalui Paket A, B, dan C. Di satu sisi, Pondok Pesantren dan Sekolah Agama Islam diharapkan memiliki sinergitas dengan program penyelenggaraan pendidikan nasional, sementara di sisi lain pesantren berusaha untuk mempertahankan ke-khasan-nya.

Dalam konteks itulah, Seksi Pendidikan Keagamaan memajang dirinya sebagai pihak yang mampu mendorong terciptanya sinergitas-sinergitas baru antara sistem pendidikan nasional dengan pola pendidikan yang sudah berjalan di pesantren maupun Sekolah Agama Islam. Untuk Seksi Pendidikan Keagamaan Kantor Agama sendiri pembagian fokus kerja yang dilakukan adalah memilah antara Pondok Pesantren dan Sekolah Agama Islam. Sejak berganti nama menjadi Seksi Pendidikan Keagamaan pada 2007 yang lalu, Seksi ini telah dikepalai oleh tiga orang, yaitu Hj. Masyhuroh (sekitar 6 bulan), Muhammad Dailamy (2008), H. Ahmad Bashri (2009-2011). Sedangkan staf yang bekerja didalamnya berjumlah 11 orang (termasuk terdapat 2 staf yang baru), dengan masa kerja yang bervariasi. Pembagian kerja yang terpilah ke dalam Pondok Pesantren dan Sekolah Agama Islam dilakukan dan kemudian dilaksanakan menurut pembagian jumlah staf yang ada. Untuk bagian Pondok Pesantren dikerjakan oleh 4 orang, Sekolah Agama Islam 4 orang, 1 orang selaku bendahara Seksi, dan dua staf yang baru bertindak

sebagai pembantu keduanya. Kelompok-kelompok kerja yang ada diberikan tugas untuk melaksanakan program/kegiatan yang sesuai dengan pembagian kerja masing-masing.

Di seantero wilayah kerja Kantor Agama, hingga pada tahun 2010 terdapat sekitar 24 Pondok Pesantren dan 73 Sekolah Agama Islam. Khusus untuk Pondok Pesantren, dari sekian jumlah lembaga yang ada tidak semuanya merupakan pesantren besar, bahkan banyak diantaranya “hanya” memiliki jumlah santri yang sangat sedikit jika dibanding dengan pesantren lain yang telah begitu “mapan”. Untuk di sekitar Jakarta terdapat beberapa nama Pondok Pesantren yang memiliki jumlah santri yang cukup banyak, seperti Pondok Pesantren Darunnajah pimpinan KH Mahrus Amin dengan santrinya yang melebihi 2.000 orang, Pondok Pesantren Daarul Rahman pimpinan KH Syukron Makmun dengan jumlah santri yang melebihi 500 orang. Beberapa pesantren besar tersebut, selain membuka fasilitas pembelajaran pendidikan keagamaan *ala* salafiyah, juga membuka sekolah formal sehingga memiliki jumlah santri yang banyak. Sedangkan beberapa pondok pesantren yang lain lebih banyak berfokus pada pembelajaran keilmuagamaan ciri khas pesantren salafiyah tanpa membuka sekolah formal. Bahkan terdapat juga pesantren yang khusus menampung santri-santri dari kelompok masyarakat yang terkategori sebagai santri miskin dan atau yatim piatu.

Ragam wajah pesantren yang meruyak di wilayah kerja Kantor Agama ini membuat model “pembinaan” dan “pelayanan pembantuan” yang diberikan oleh Seksi Pendidikan Keagamaan pun menyesuaikan dengan kondisi pesantren itu sendiri. Bagi pesantren yang sudah cukup besar dan mapan, apalagi didukung oleh keberadaan pimpinan (Kyai) yang berkaliber nasional, maka keberadaan Seksi Pendidikan Keagamaan pun kerap tidak diindahkan, kecuali untuk menangani sesuatu yang sifatnya sangat administratif seperti pengurusan surat-menyurat atau rekomendasi tertentu. Biasanya, Kyai yang sudah berkaliber nasional itu memiliki kedekatan langsung dengan para pemegang otoritas di tingkat “pusat” sehingga pejabat di tingkat Kota tidak dianggap sebagai pihak yang penting. Berbagai bantuan yang diberikan kepada pesantren besar pun kerap datang langsung dari tingkat pusat tanpa melalui tingkat Kota. Kedekatan hubungan Kyai besar dengan para pejabat, khususnya dengan Menteri Kantor Agama membuat posisi Kyai dan

juga lembaga pendidikan yang dipimpinnya menjadi sangat diperhitungkan. Tampaknya, kelindan sosok Kyai dengan kekuasaan, sebagaimana banyak diulas oleh para pemikir (Bruinessen, 1994; Horikoshi, 1987; Thoha, 2003; Turmudi, 2004) sangat terlihat dalam konteks ini.

Seksi Pendidikan Keagamaan yang ada di wilayah Kota, selain sebagai pelaksana program dari tingkat Pusat, juga lebih banyak memberikan pelayanan yang sifatnya administratif sehingga kecenderungan untuk memberikan bantuan material secara langsung hampir tidak mungkin dilakukan. Mungkin, dalam konteks itu pula maka para Kyai lebih memilih untuk berhubungan secara langsung dengan pemegang otoritas di tingkat pusat ketimbang pejabat di tingkat kota. Untuk pelayanan yang bersifat administratif, Seksi Pendidikan Keagamaan memiliki wewenang untuk mengeluarkan nomor statistik dan Surat Ijin Operasional Pesantren. Nomor Statistik dan Surat Ijin Operasional Pesantren itu sendiri dipergunakan bukan semata-mata sebagai identitas “legal” bagi pesantren bagi penyelenggaraan pendidikan, melainkan juga sebagai salah satu pengkondisian wajib ketika pesantren akan mendapatkan pembinaan dan bantuan dari pemerintah.

Jika pesantren memiliki hubungan yang sangat dinamis dengan pengelolaan administratif maupun kekuasaan, hal yang relatif sama juga terjumpai pada Sekolah Agama Islam. Lembaga nonformal yang satu ini juga harus mulai mengikuti arah pergerakan standar pendidikan nasional yang merambah dunia “serba profesional dan tertata-kelola.” Selain identitas legal diharuskan, Kurikulum dan pelaksanaan pembelajaran didalamnya juga distandarkan. Oleh sebab itu, pendirian dan pelaksanaan Sekolah Agama Islam harus merujuk pada pedoman penyelenggaraan Sekolah Agama Islam. Tentu, pemberlakuan semacam ini hanya terjadi pada Sekolah Agama Islam yang secara sadar ingin menjadi bagian dari keterlaksanaan sistem pendidikan nasional.

Dengan kondisi Pondok Pesantren dan Sekolah Agama Islam yang demikian, Seksi Pendidikan Keagamaan mendudukkan dirinya sebagai pihak yang berusaha memberikan pelayanan melalui program/kegiatan yang dilaksanakan setiap tahunnya. Di Pada tahun 2011 ini, setidaknya terdapat 13 kegiatan yang harus dilaksanakan sebagaimana terlihat dalam tabel berikut ini.

Tabel 2.3. Jenis Kegiatan dan Anggaran Seksi Pendidikan Keagamaan Tahun 2011

No	Program/Kegiatan	Anggaran
1	Pembinaan Pendidikan bagi Anak Marjinal di Pondok Pesantren (PP)	44.318.000
2	Wajib Belajar Pendidikan Dasar (Wajar Dikdas) 9 tahun di Pondok Pesantren Tingkat Menengah ( <i>Wustha</i> )	67.374.000
3	Pembinaan Pengelolaan Sekolah Agama Islam	34.500.000
4	Pembinaan Guru Sekolah Agama Islam	34.500.000
5	Pembinaan Pengelola Pondok Pesantren	34.500.000
6	Pembinaan Guru-guru Pondok Pesantren	34.500.000
7	Workshop dan Sarasehan Pondok Pesantren	34.500.000
8	Workshop dan Sarasehan Sekolah Agama Islam	34.500.000
9	Pembinaan Administrasi & Pengelolaan Pondok Pesantren	34.500.000
10	Pembinaan Administrasi & Pengelolaan Sekolah Agama Islam	34.500.000
11	Pembinaan Guru Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD)	68.670.000
12	Supervisi pada Pondok Pesantren (PP)	8.800.000
13	Supervisi pada Sekolah Agama Islam	8.800.000
	<b>TOTAL</b>	<b>473.962.000</b>

Sumber: Buku Petunjuk Operasional Kegiatan (POK) Kantor Agama Kota

Sesuai dengan jumlah program/kegiatan yang dilaksanakan oleh Seksi Pendidikan Keagamaan pada tahun 2011, maka program/kegiatan yang terkait dengan Pondok Pesantren berjumlah 7 dan Sekolah Agama Islam berjumlah 6 kegiatan. Kedua pemilahan tersebut dipimpin oleh seorang koordinator, yaitu Abdul Basith selaku koordinator penyelenggaraan bidang Pondok Pesantren dan Kirmanto selaku koordinator penyelenggaraan Sekolah Agama Islam. Seluruh program dan kegiatan tersebut mendapatkan dukungan anggaran dari pemerintah yang dituangkan dalam Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) Kantor Agama di tingkat Pusat dan harus dipertanggungjawabkan kepada pemerintah pula. Dari sekian program/kegiatan yang dilaksanakan oleh Seksi Pendidikan Keagamaan, terdapat beberapa kegiatan yang relatif baru dan mendapat perhatian yang cukup serius, yaitu: program Pendidikan bagi Anak Marjinal, program Wajar Dikdas 9 tahun, program kesetaraan (paket A, B,C).



### 2.2.1. Program Pendidikan bagi Anak Marjinal

Program ini merupakan hal yang baru dalam ranah kerja Seksi Pendidikan Keagamaan dan dimulai pada tahun 2010 yang lalu. Menurut informasi yang diberikan oleh Abdul Basith selaku koordinator penyelenggaraan bidang Pondok Pesantren, program pendidikan anak marjinal merupakan dorongan dari Presiden RI yang menginginkan agar anak-anak yang terkategori tidak mampu turut mendapatkan pendidikan yang layak sekaligus sebagai upaya untuk membantu pengentasan kemiskinan. Program ini sendiri bekerjasama dengan Kementerian Kesejahteraan Rakyat yang kemudian disebarluaskan pada beberapa kementerian yang lain.

Kantor Agama juga mendapatkan bagian dengan lebih mengedepankan peran Pondok Pesantren sebagai pihak yang diharapkan berpartisipasi dalam pelaksanaan program tersebut. Siapa saja yang terkategori sebagai anak tidak mampu yang berhak mendapatkan bantuan program ini pun awalnya mengalami perdebatan yang cukup panjang. Dalam suatu pertemuan di tingkat Provinsi yang melibatkan Bidang Kesra, Dinas Sosial, dan Bidang Pendidikan Keagamaan, Abdul Basith menceritakan bagaimana perdebatan itu terjadi. Kategori anak tidak mampu yang dirumuskan dalam program ini terbagi dalam anak-anak yatim piatu, anak marjinal, dan anak jalanan.

Kategori yang dibuat tersebut barangkali tidak didukung oleh kemampuan untuk menguraikan pengertian dan maksud dari pemilihan istilah. Bagaimana mencari titik-temu dan titik-tengkar definisi antara anak yatim-piatu, anak marjinal, dan anak jalanan misalnya, tidak terjadi. Tetapi, yang ada kemudian adalah kesepakatan bahwa Anak Marjinal yang dimaksud dalam program tersebut adalah mereka yang terkategori anak jalanan, terlepas dari bagaimana hubungan atau perbedaan antara keduanya. *Tokh* setelah kategori itu dilakukan, ternyata tidak memengaruhi perbedaan kuantifikasi perolehan bantuan yang diberikan. Misalnya, anak-anak yang terkategori marjinal dan anak jalanan mendapatkan jumlah bantuan yang sama dan tidak ada perbedaannya sedikitpun. Tampaknya, kategori tersebut dilakukan lebih untuk membedakan status dan identitas anak-anak itu dari anak-anak lain yang memang sudah cukup layak mendapatkan fasilitas dan pelayanan pendidikan.

Terlepas dari perdebatan mengenai kategori istilah yang disematkan, pada tahun 2011 ini terdapat sekitar 1516 anak yang masuk dalam program Pendidikan bagi Anak Marjinal dan tersebar di 29 Pondok Pesantren se Provinsi DKI Jakarta. Di Jakarta Selatan misalnya, terdapat sekitar 296 anak yang tersebar di 6 Pondok Pesantren, yaitu 65 anak di Pondok Pesantren al-I'tishom, 80 anak di Pondok Pesantren an-Nuriyah, 75 anak di Pondok Pesantren Nurul Amanah, 21 anak di Pondok Pesantren al-Ishlah, 30 anak di Pondok Pesantren al-Mahbubiyah, dan 25 anak di Pondok Pesantren al-Kautsar.

Secara teknis, dan ketika terdapat sebaran mengenai program pendidikan bagi anak marjinal, setiap pesantren diberikan kesempatan untuk membuat proposal yang berisi keinginan untuk ikut serta dalam program tersebut. Di dalam proposal tersebut harus dijelaskan tentang daftar rekrutmen anak-anak yang tidak mampu yang sudah mendapat persetujuan dari pihak orangtua. Mungkin, karena tingkat sosialisasi yang kurang atau juga karena kesiapan yang dimiliki oleh Pondok Pesantren, di awal munculnya program tersebut pada tahun 2010 tidak banyak terdapat Pondok Pesantren yang ikut serta dalam program tersebut. Lalu pada tahun 2011 terdapat 3 Pondok Pesantren lain yang menyusul. Rekrutmen anak-anak harapan yang dilakukan juga harus atas persetujuan dari pihak yang berwenang, dari mulai kecamatan hingga Seksi Pendidikan Keagamaan sendiri.

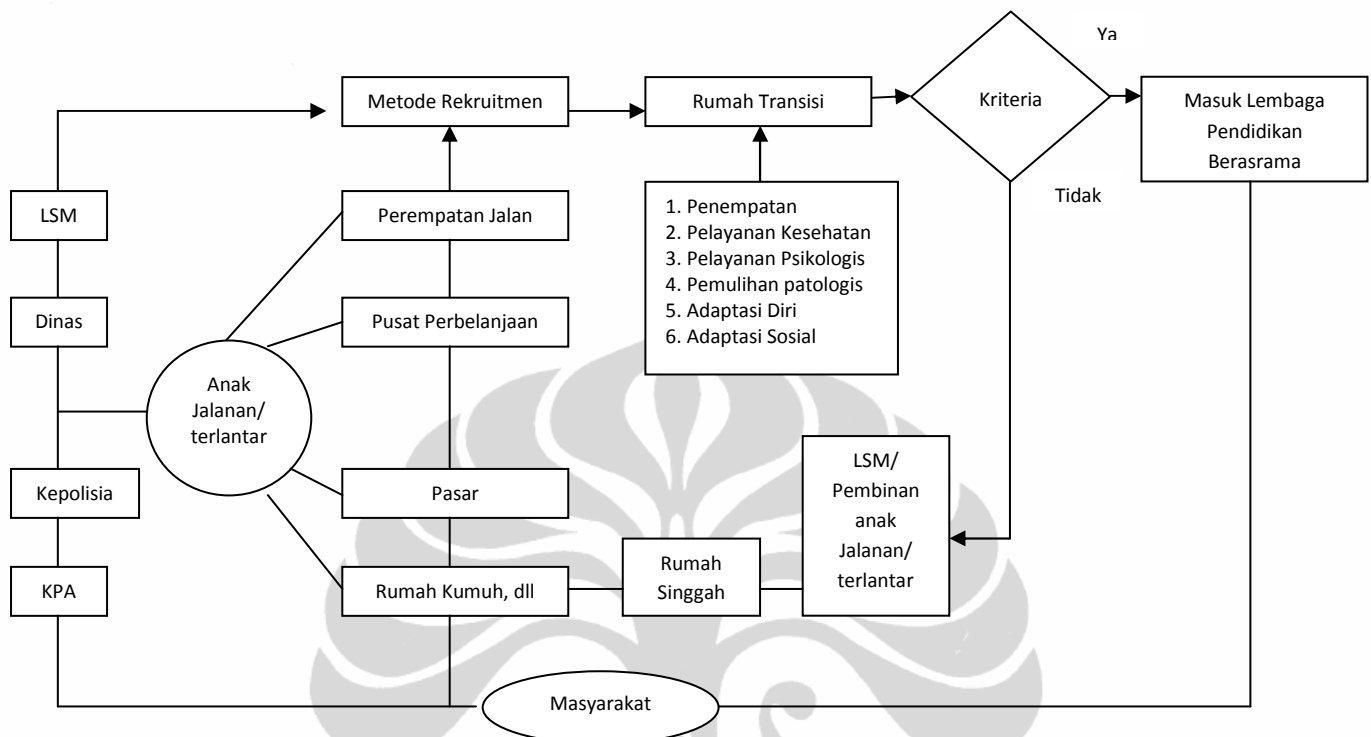
Anak-anak yang sudah terjaring tersebut akan mendapatkan bantuan sebanyak 500.000/bulan untuk kebutuhan konsumsi, akomodasi, biaya pendidikan, pakaian, dan sebagainya yang kesemuanya diserahkan dan diolah oleh masing-masing pesantren. Dalam setahun, bantuan tersebut diturunkan secara empat bulanan dan langsung masuk ke rekening pesantren. Mengingat bahwa program tersebut merupakan bantuan dari uang negara, maka mau tidak mau setiap Pondok Pesantren yang menerima bantuan tersebut harus memiliki kemampuan dalam pengelolaan keuangan secara profesional menurut aturan resmi pengelolaan dan pelaporan keuangan yang dimiliki oleh pemerintah. Sementara anggaran dana yang diberikan oleh pemerintah untuk program Pendidikan bagi Anak Marjinal, khusus di 6 pesantren yang disebutkan di atas

misalnya, untuk tahun 2011 ini sebanyak Rp. 1.776.000.000,- (satu miliar tujuh ratus tujuh puluh enam juta rupiah) yang diakumulasi dari sekitar 296 anak.

Tidak sedikit pihak Pondok Pesantren yang merasa gagap ketika harus berhadapan dengan bagaimana membuat proposal hingga membuat pelaporan yang sesuai dengan standar laporan kegiatan dan anggaran milik pemerintah. Salah satu pemimpin Pondok Pesantren yang mendapat bantuan program tersebut berujar: “sebelumnya kami memang belum pernah mendapat bantuan dari pemerintah, keuangan pesantren kami kebanyakan dari donatur. Jadi, ketika kami mendapatkan bantuan dari pemerintah seperti ini, terus terang kami harus banyak belajar.”

Sebagaimana tertera dalam Petunjuk Pelaksanaan program pendidikan tersebut, proses pembinaan anak-anak ini dimulai dengan beberapa tahapan. *Pertama*, rekrutmen dilakukan terhadap anak-anak yang terkategori anak jalanan atau anak marjinal berumur 7-15 tahun atau setara dengan anak usia peserta didik Wajib Belajar 9 tahun. *Kedua*, Anak-anak yang sudah terjaring dan “secara resmi” mendapat pengesahan dari Seksi Pendidikan Keagamaan lalu ditempatkan pada suatu tempat khusus yang disebut dengan rumah transisi selama 2 minggu hingga 1 bulan. Selama di rumah transisi tersebut, anak-anak diperiksa secara khusus yang melibatkan tenaga medis untuk memeriksa kondisi kesehatan, psikolog yang akan mengidentifikasi persoalan psikologis, dan beberapa guru yang memberikan penyesuaian-penyesuaian awal. *Ketiga*, jika selama di rumah transisi tersebut tidak mengalami kendala, maka anak-anak tersebut ditempatkan bersama santri-santri yang lain menurut kelas, usia, dan kemampuan.

Gambar 2.1. Skema Rekrutmen Calon Peserta



Sumber: Petunjuk Teknis (Juknis) Pelaksanaan Program Pendidikan Anak Marjinal Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi DKI Jakarta

Dengan mendapatkan bantuan sebanyak Rp 500.000/bulan untuk setiap anak, maka diharapkan mereka tidak akan mengalami kendala dalam hal pembiayaan pendidikan di pesantren, mulai dari kebutuhan makan sehari-hari, pakaian/seragam, dan peralatan sekolah. Bantuan tersebut, menurut beberapa pengasuh pesantren merupakan sesuatu yang layak, dalam arti tidak berlebihan dan juga tidak terlalu kekurangan. Melalui program tersebut, masing-masing pesantren juga didorong untuk mencari peluang-peluang fasilitas dari lembaga yang lain agar kesinambungan pendidikan anak-anak harapan tersebut dapat berjalan secara terus-menerus hingga anak-anak tersebut mencapai target pendidikan Wajib Belajar 9 tahun.

Sebagai suatu hal yang baru, tidak sedikit pula pihak Pondok Pesantren yang merasa kewalahan dalam mengikuti dan melaksanakan program tersebut. Dari sejak rekrutmen dilakukan, beberapa pihak dari pesantren sudah kesulitan untuk membujuk anak-anak yang biasa menjelepok dan hilir-mudik di jalanan (asongan, *ngamen*, mengemis) untuk diajak masuk dan menjadi santri pondok

pesantren. Ada juga yang karena harus segera memenuhi target waktu pelaksanaan program, maka pondok pesantren melakukan rekrutmen secara serampangan. Kategori umur yang sudah ditetapkan menjadi terabaikan karena tidak sedikit anak-anak di bawah usia 7 tahun yang ikut diseleksi untuk menjadi santri program Pendidikan bagi Anak Marjinal.

Pada tahap pembinaan awal pun demikian. Kurun waktu 2 minggu hingga 1 bulan untuk masa transisi yang seyogyanya dilalui oleh anak-anak program pendidikan bagi anak marjinal ternyata juga tidak berjalan mulus. Tidak sedikit dari anak-anak itu yang tidak betah, kabur, dan akhirnya memilih kembali ke jalanan. Kondisi yang relatif sama juga terjadi pada tahap pelaksanaan pendidikan anak-anak marjinal yang dijalankan di pesantren. Beberapa kejadian sempat muncul, seperti: ada santri yang mencuri di toko swalayan, kabur dari pondok, mengamen kembali di jalanan, berkelahi di luar, dan tindakan-tindakan sejenis yang akhirnya melibatkan aparat keamanan. Ustadz Abror, salah satu pengajar di salah satu Pondok Pesantren yang menerima Program Pendidikan tersebut bertutur:

“Mendidik anak-anak ini (anak-anak marjinal) yang sebelumnya memang sudah terbiasa di jalanan tidaklah mudah. Saya sendiri pernah berurusan dengan polisi karena ulah dua orang dari mereka. Suatu hari, ada dua orang santri dari pondok saya yang ketahuan mencuri di *Indomart*. Keduanya ditangkap oleh karyawan *Indomart* dan diserahkan ke polisi. Saya yang mendengar ada kejadian itu lalu datang ke *Indomart*. Kebetulan memang pengelola *Indomart* di situ kenal baik dengan saya, dan saya ceritakan bahwa anak-anak itu bukan santri kami yang biasa. Mereka adalah santri baru yang memang sengaja kami rekrut dari jalanan, jadi mohon dimaklumi kalau perilaku mereka seperti. Si pengelola *Indomart* itu bisa memahami dan lalu memaafkan dan menganggap semuanya sudah selesai. Waktu di kantor polisi pun saya menjelaskan hal itu. Awalnya, beberapa orang polisi masih keberatan, tetapi karena saya beritahukan bahwa pengelola *Indomart* juga sudah memaafkan, akhirnya anak-anak tersebut bisa kami jemput dan diajak kembali ke pesantren.”

### **2.2.2. Program Wajar Dikdas 9 Tahun**

Wajib Belajar Pendidikan dasar (Wajar Dikdas) 9 tahun yang digulirkan oleh pemerintah sejak tahun 1994 melalui Inpres Nomor 1 Tahun 1994 tidak hanya menasar pada lembaga pendidikan formal seperti SD/MI atau

SMP/MTs, tetapi juga Pondok Pesantren Salafiyah (PPS). Wajar Dikdas di Pondok Pesantren juga dilakukan secara berjenjang, yaitu tingkat dasar (*Ula*) yang setara dengan SD/MI dan tingkat menengah (*wustha*) yang setara dengan SMP/MTs. Karena sifatnya yang disetarakan dengan lembaga pendidikan formal, maka pelaksanaan Wajar Dikdas di pondok pesantren pun memiliki banyak kesamaan, seperti dalam hal validitas kelulusan peserta didik dan juga pembantua secara materi. Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) yang sangat populer di kalangan masyarakat itu juga diberikan pada pondok pesantren penyelenggara program Wajar Dikdas.

Data Kementerian Agama RI tahun 2007 menyebutkan bahwa terdapat 7.057 lembaga dengan 560.540 santri peserta program Wajar Dikdas 9 Tahun pada Pondok Pesantren Salafiyah dengan rincian 185.258 santri tingkat *Ula* (setara SD/MI) dan 375.282 santri tingkat *Wustha* (setara SMP/MTs). Anggaran dana yang disiapkan oleh Kementerian Agama RI untuk pelaksanaan program Wajar Dikdas 9 tahun secara nasional pada tahun 2008 pun cukup banyak, menyentuh angka 3.586.089.700.000,- suatu angka yang cukup menggiurkan.

Selain Program Wajar Dikdas 9 tahun di pondok pesantren, terdapat juga jenjang pendidikan menengah atas yang disebut dengan pesantren *muadalah*. Pondok Pesantren *muadalah* adalah satuan pendidikan keagamaan yang disetarakan dengan Madrasah Aliyah/SMU. Setelah lahirnya PP Nomor 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan, keberadaan Pondok Pesantren *muadalah* ini akan diarahkan menjadi Pendidikan Diniyah Menengah Atas (PDMA) yang merupakan pendidikan keagamaan Islam formal tingkat menengah. Hingga tahun 2008, Pondok Pesantren *muadalah* dilaksanakan di 38 Pondok Pesantren se-Indonesia, dengan jumlah santri peserta program *muadalah* sebanyak 61.744 dan dibimbing oleh 4635 guru (*ustadz*) serta anggaran dana sekitar 740.917.200.000.

Tidak banyak pondok pesantren yang menyelenggarakan program tersebut. Pondok Pesantren Darunnajah dan Pondok Pesantren Daarul Rahman yang terdapat di Jakarta Selatan merupakan dua pesantren yang menyelenggarakannya. Kedua pesantren tersebut telah beberapa tahun

belakangan melaksanakan program Wajar Dikdas, termasuk melaksanakan ujian akhir belajar.

### **2.2.3. Program Paket A, B, dan C**

Program Paket merupakan program pelaksanaan pendidikan kesetaraan yang dikembangkan untuk memberikan peluang kepada masyarakat yang tidak mendapat kesempatan belajar di jalur/jenjang pendidikan formal dan ayang putus sekolah sehingga memiliki pengetahuan dan kemampuan yang setara dengan lulusan SD/MI, SMP/MTs, dan SMA/MA. Program Paket A setara dengan SD/MI, Paket B setara dengan SMP/MTs, dan Paket C setara dengan SMA/MA.

Pendidikan kesetaraan melalui Pket A, B, dan C juga dilaksanakan di Pondok Pesantren yang bukan hanya difokuskan pada pembekalan pengetahuan sesuai dengan kurikulum yang sudah ditetapkan, melainkan juga pembekalan keterampilan. Tetapi tidak semua pesantren dapat menjadi penyelenggara Program ini, kecuali pondok pesantren yang telah memiliki Nomor Statistik Pondok Pesantren yang artinya pesantren tersebut sudah terdaftar di pemerintah yang didukung oleh keberadaan pimpinan pesantren, penanggungjawab program, tenaga administrasi, tutor bidang studi, warga belajar minimal 20 orang, tempat (kelas) belajar, sertifikat penyelenggaraan, dan pernyataan kesanggupan penyelenggaraan.

Di samping itu, setiap pondok pesantren penyelenggara Program tersebut, paling tidak harus memberikan pelayanan dalam hal: kurikulum inti dan kurikulum muatan lokal, buku pegangan guru, modul pelajaran, buku/modul keterampilan, bahan atau peralatan keterampilan, dan sarana belajar penunjang.

Meskipun Program Paket ini dilaksanakan di Pondok Pesantren yang identik masuk dan berada di wilayah Kantor Agama, tetapi pendanaannya justru tidak berasal dari Kantor Agama melainkan dari Pemerintah Daerah dan/atau dari masyarakat sendiri. Anggaran dana yang diberikan oleh Pemerintah Daerah dan/atau dari masyarakat dialokasikan untuk kebutuhan: pengadaan sarana belajar, pelatihan tenaga pendidik, honorarium tenaga pengajar atau pelatih, honorarium penyelenggara, dana operasional, pengadaan

buku atau bahan keterampilan, pengujian sertifikasi<sup>1</sup>, dan monitoring atau evaluasi program.

Untuk kurikulum, Program Paket memiliki kurikulum yang telah distandarkan menurut Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 14/2007 tentang Standar Isi untuk Program Paket A, Paket B dan Program Paket C. Berikut standar kurikulum pendidikan kesetaraan melalui Program Paket A, B, C.

Tabel 2.4. Perbandingan Jenis Kurikulum Program Paket A, B, C

Paket A	Paket B	Paket C
1. Pendidikan Agama	1. Pendidikan Agama	1. Pendidikan Agama
2. Pendidikan Kewarganegaraan	2. Pendidikan Kewarganegaraan	2. Pendidikan Kewarganegaraan
3. Bahasa Indonesia	3. Bahasa Indonesia	3. Bahasa Indonesia
4. Matematika	4. Bahasa Inggris	4. Bahasa Inggris
5. IPA	5. Matematika	5. Matematika
6. IPS	6. IPA	6. Fisika
7. Seni Budaya	7. IPS	7. Kimia
8. Pendidikan Jasmani, Olahraga dan Kesehatan	8. Seni Budaya	8. Biologi
9. Keterampilan fungsional	9. Pendidikan Jasmani, Olahraga dan Kesehatan	9. Sejarah
10. Muatan lokal	10. Keterampilan fungsional	10. Geografi
11. Pengembangan Kepribadian Profesional	11. Muatan lokal	11. Ekonomi
	12. Pengembangan Kepribadian Profesional	12. Sosiologi
		13. Seni budaya
		14. Pendidikan Jasmani, Olahraga dan Kesehatan
		15. Keterampilan fungsional
		16. Muatan lokal
		17. Pengembangan Kepribadian Profesional

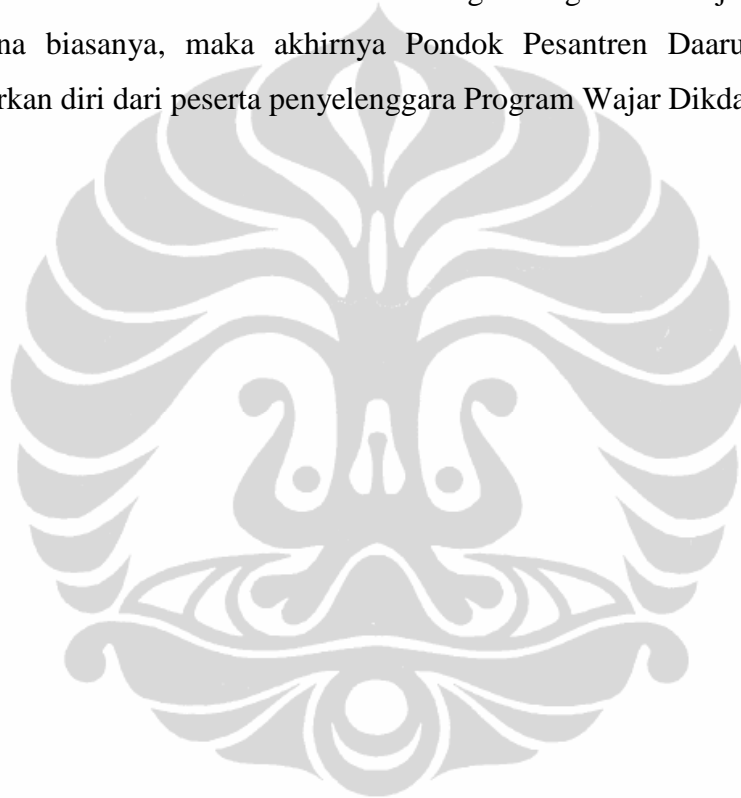
Sumber: Brosur Pendidikan Kesetaraan Paket A, B, C pada Pondok Pesantren

<sup>1</sup> Pengujian sertifikasi merupakan kegiatan penilaian terhadap proses pembelajaran yang dilaksanakan oleh warga belajar untuk mengetahui daya serap terhadap materi pembelajaran dan kompetensi warga belajar yang meliputi tiga ranah pendidikan, yaitu kognitif, afektif dan psikomotorik. Sertifikasi dapat disamakan dengan Surat Tanda Kelulusan (STK) yang dilakukan melalui Ujian Nasional yang pada akhirnya juga bisa mendapatkan ijazah yang dikeluarkan oleh Kantor Agama Kabupaten/Kota.



Direktorat Pendidikan Diniyah dan Pondok Pesantren Direktorat Jenderal Pendidikan Islam  
Kemenag RI Tahun 2010

Pondok Pesantren penyelenggara program ini juga tidak banyak. Misalnya, untuk wilayah Kota Jakarta Selatan hanya terdapat 2 pondok pesantren penyelenggara Program Paket B dan C, yaitu: pondok pesantren al-Ishlah dan Pondok Pesantren Syarif Hidayatullah. Sebelumnya, Pondok Pesantren Darul Rahman juga menyelenggarakan program ini, tetapi dengan alasan bahwa pihak pesantren sudah demikian sibuk dengan kegiatan belajar-mengajar sebagaimana biasanya, maka akhirnya Pondok Pesantren Daarul Rahman mengundurkan diri dari peserta penyelenggara Program Wajar Dikdas.



### BAB III PRAKTIK-PRAKTIK KECERDIKAN

*“Mereka, orang-orang proyek, baik dari pihak pemilik maupun pemborong sama saja. Mereka tahu dan sadar akan kegilaan mereka. Dan tampaknya mereka tak peduli. Bagi mereka proyek apa saja dan di mana saja adalah ajang bancakan. Dan karena kebiasaan itu kata ‘proyek’ pun kini memiliki tekanan arti yang khas. Yakni semacam kegiatan resmi, tapi bisa direkayasa agar tercipta ruang untuk jalan pintas menjadi kaya. Maka apa saja bisa diproyekkan.”*  
(Ahmad Tohari, 2004: 226)

#### A. Forum Silaturahmi Kyai-Santri: Keterkejutan di Awal Musim

Agustus 2010, bulan dimana saya menjejaki pertama kali di Kantor Agama juga merupakan awal musim dimana saya langsung dihadapkan pada tawaran untuk terlibat dalam sebuah kegiatan, yang waktu itu saya tidak tahu persis itu kegiatan “milik” kantor atau bukan. Saya memang tidak butuh waktu yang cukup lama untuk bisa bergaul dengan para staf yang sudah beberapa tahun ada di sana, khususnya di Seksi Pendidikan Keagamaan. Beberapa staf di Seksi ini memang mudah dan cepat diajak bercengkrama tanpa ada sekat individual yang memisahkan. Dari hari ke hari, saya mulai bisa mengimbangi percakapan-percakapan yang mereka lakukan dengan cara saling lempar *guyonan*, candaan, atau juga ledekan-ledekan ringan.

Beberapa hari masuk dan aktif di ruangan, saya mendapati beberapa staf yang bernama Abdul Basith, Baiti Nuraini, dan Ipah Kamayani sedang *ngobrol* tentang akan diadakannya sebuah kegiatan yang saya belum tahu seperti apa rupa dan bentuknya. Saya lalu dipanggil oleh Abdul Basith, ia mengatakan:

*“kita mau mengadakan kegiatan pada bulan Oktober, namanya Forum Silaturahmi Kyai-santri. Ini proposalnya, coba kamu baca dan periksa. Kalau memang perlu diperbaiki, ya perbaiki aja. Oh ya, kamu sekalian aja jadi panitia ya, siapa tau bisa nyari tambahan dana untuk kegiatan. Kan relasi kamu cukup banyak.”*

Saya ambil satu jilid proposal, dan mulai saya pelajari. Di halaman paling depan, yaitu halaman judul tertera tulisan “Silaturahmi Kyai-santri Pondok

Pesantren dan Sekolah Agama Islam.” Jika menilik dari kegiatan yang akan dilaksanakan tampaknya cukup mencengangkan. Kegiatan itu akan menghadirkan seluruh santri Pondok Pesantren dan Sekolah Agama Islam yang ada di wilayah dimana Kantor Agama yang berada di sekitar Jakarta yang kurang-lebih berjumlah 7.000 orang untuk dikumpulkan di suatu lapangan di daerah Jakarta Selatan pada tanggal 27 Oktober 2010 sebagai suatu kegiatan dalam rangka memperingati hari Sumpah Pemuda. Di dalam kegiatan Forum Silaturahmi Kyai-santri itu terdapat beberapa rangkaian acara, seperti apel (upacara) pagi yang dipimpin oleh Walikota Jakarta Selatan, ajang kreatifitas santri, dzikir akbar yang dipimpin oleh pemandu dzikir yang cukup populer, yaitu M. Arifin Ilham, dan ada pula acara tabligh (ceramah agama) yang diisampaikan oleh KH. Syukron Makmun.

Setelah halaman acara, mata saya tertuju pada lembar susunan panitia yang berjumlah sekitar 27 orang. Nama-nama yang tertera di situ cukup asing bagi saya, sehingga tidak lama kemudian saya lewati. Selain acara dan susunan kepanitiaan, hal lain yang saya perhatikan adalah rincian anggaran dana yang ditorehkan. Saya lihat, yang tertera hanya 39 juta rupiah. Kening saya berkerenyit dan bertanya-tanya dalam hati, *“apakah mungkin kegiatan sebesar ini hanya membutuhkan dana 39 juta?”* Lalu saya tanyakan hal tersebut pada Abdul Basith sembari berkelakar.

“Mas, ini proposal kok seperti bikin acara maulid di mushola aja ya? Kegiatannya besar tapi kok anggarannya sangat sedikit. Kira-kira proposal ini akan diberikan ke siapa?”

Abdul Basith menjawab, “ya kita sebar sebanyak-banyaknya ke berbagai instansi.”

“Kalau menurut saya, tampilan proposal ini kurang meyakinkan. Saya ragu kalau proposal ini bisa diterima. *Lagian* kalau untuk kegiatan sebesar ini, anggarannya pasti kurang.”

Abdul Basith menimpali, “ya udah diperbaiki aja, yang penting konsep acaranya tetap seperti itu ya.”

Tidak berapa lama kemudian saya mulai perbaiki proposal tersebut. Ketika membuat halaman muka untuk judul, saya tetap merujuk pada proposal awal.

Saya bertanya-tanya kenapa di halaman judul tidak terdapat logo Kantor Agama, yang ada justru dua nama organisasi, yaitu Forum Silaturahmi Pondok Pesantren (FSPP) dan kelompok Kerja Sekolah Agama Islam (KKSAI). Lalu saya tanyakan hal tersebut pada Abdul Basith dan ia mengatakan bahwa kegiatan Forum Silaturahmi Kyai-santri itu memang tidak dilaksanakan oleh Kantor Agama, melainkan oleh FSPP dan KKSAI. FSPP merupakan organisasi yang dibentuk oleh pihak-pihak dari Pondok Pesantren sebagai ruang untuk mengkomunikasikan suara dan kepentingan pesantren. Demikian halnya dengan KKSAI yang dibentuk juga untuk mengkomunikasikan suara dan kepentingan Sekolah Agama Islam. FSPP dan KKSAI sendiri dibentuk dari tingkat Provinsi hingga tingkat Kota yang dilegalisasi melalui Surat Keputusan (SK) Kepala Kantor Agama di wilayahnya masing-masing.

Proposal telah selesai saya perbaiki, lalu digandakan dan dijilid untuk kemudian disebar ke beberapa pihak yang memiliki peluang untuk membantu atau diajak bekerjasama. Sesuai dengan judul kegiatannya yaitu Forum Silaturahmi, konsep yang diusung oleh panitia adalah mengundang para pimpinan Pondok Pesantren, Sekolah Agama Islam dan santri-santri untuk berkumpul bersama melakukan upacara peringatan hari Sumpah Pemuda 28 Oktober 1908. Setelah upacara selesai, disajikanlah atraksi kesenian dan kebolehan lain yang dimiliki oleh para santri, dzikir bersama Arifin Ilham dan ceramah agama yang disampaikan oleh KH. Syukron Makmun.

Para panitia, yang sebagian besar terdiri dari guru-guru Sekolah Agama Islam dan Pondok Pesantren merasa optimis bahwa kegiatan tersebut akan terlaksana mengingat terdapat beberapa Kyai yang memiliki nama besar dan cukup “disegani” oleh banyak kalangan, termasuk para pejabat pemerintah. Sebut saja nama KH. Syukron Makmun dan KH. Mahrus Amin, merupakan dua Kyai besar yang sangat dikenal dan disegani, bukan hanya di sekitar Jakarta Selatan belaka, melainkan juga di tingkat nasional. Dengan mengusung nama-nama tersebut, diyakini akan mendorong kesuksesan kegiatan yang akan dilakukan.

Mulailah panitia berbagi tugas, dengan langkah awal adalah menyebarkan proposal. Beberapa staf Seksi Pendidikan Keagamaan lebih didorong untuk menghubungi unit kerja-unit kerja di bawah Kantor Agamadengan membawa

mandat langsung dari kepala kantor. “Pokoknya kalau sudah membawa perintah dari Kepala Kantor untuk berpartisipasi, pasti kepala-kepala unite kerja di bawah Kantor Agama itu akan nurut. Mereka pasti akan *ngasih* bantuan dana ke panitia. Karena kalau sampai mereka nggak *ngasih*, bisa-bisa mereka dipindah atau tidak lagi menjabat kepala Unit Kerja,” demikian ujar Baiti Nuraini, salah satu staf Seksi Pendidikan Keagamaan.

Strategi lain yang dipakai oleh panitia untuk mendapatkan bantuan dana adalah dengan membuat kupon senilai Rp 3.000/lembar. Kupon tersebut dibagi-bagi ke para wali santri dan beberapa majelis ta’lim. Dengan mengatakan bahwa acara Forum Silaturahmi Kyai-santri itu dihadiri oleh Arifin Ilham yang dikenal sebagai *master of dzikir* serta KH Syukron Makmun, panitia sangat yakin bahwa jamaah majelis ta’lim dan para wali santri akan sukarela membeli kupon yang dicetak sebanyak sekitar 20.000 lembar itu.

Karena acara apel pagi akan dipimpin oleh Walikota Jakarta Selatan, beberapa panitia juga melakukan pertemuan dengan pihak Walikota Jakarta Selatan untuk memastikan kehadiran Walikota serta meminta bantuan dari Walikota dalam bentuk dana dan fasilitas lainnya untuk mendukung kesuksesan kegiatan tersebut. Memang, ketika melihat nama beberapa kyai dan juga format acaranya, Walikota langsung menyatakan kesediaannya untuk hadir memimpin upacara. Bahkan beberapa fasilitas lainnya, seperti pengerahan unit kerja terkait seperti Suku Dinas Pertamanan, Palang Merah Indonesia, Dinas Kesehatan, Polisi Pamong Praja, Kepolisian, dan petugas kebersihan sudah disiapkan oleh pihak Walikota.

Melihat kenyataan itu, beberapa panitia merasa sangat gembira karena kegiatan yang baru pertama kali digelar itu mendapat respon yang cukup baik dari pihak Pemerintah Kota. Hal itu terlihat misalnya, ungkapan Ketua Panitia yang notabene juga staf di Seksi Pendidikan Keagamaan, “wah baru kali ini jadi panitia untuk acara besar, tapi langsung ditanggapi positif oleh Walikota,” ujar Baiti Nuraini, sang Ketua Panitia. Setelah itu, saya sendiri didaku sebagai penyusun pidato untuk Walikota, pidato Kepala Kantor, dan pidato sambutan ketua panitia.

Satu hal yang terus membuat sebagian panitia khawatir adalah belum terhimpunnya dana untuk pelaksanaan kegiatan. Meskipun seluruh fasilitas sudah

dicukupi oleh pihak Walikota, tetapi kebutuhan konsumsi dan transportasi peserta dari masing-masing pesantren dan Sekolah Agama Islam, serta “amplop” untuk para Kyai yang diundang belumlah tersedia. Sementara kupon yang dibagi serta penghimpunan dana dari kepala Unit Kerja di bawah Kantor Agama juga tidak mendapatkan kejelasan. Untuk pembagian kupon misalnya, panitia yang selama ini didaku selaku penyebar kupon baru mendapatkan “sedikit,” meskipun kupon sudah habis tersebar. Demikian halnya panitia dari kantor yang bertugas meminta bantuan dana ke Kepala Unit Kerja di bawah Kantor Agama pun hanya mendapatkan Rp 350 ribu dari target sekitar tiga (3) juta rupiah.

Problemnya, sesama panitia tidak mampu melakukan pengecekan sejauhmana tingkat penyebaran kupon atau apakah para kepala unit kerja di bawah Kantor Agama memberikan bantuan dana atau tidak. Setiap rapat, para panitia yang bertugas pada penghimpunan dana tersebut mengatakan bahwa kupon memang sudah tersebar tetapi uangnya belum diberikan. Sementara panitia yang ke Unit kerja-unit kerja di bawah Kantor Agama juga mengatakan bahwa para kepala Unit Kerja di bawah Kantor Agama itu nanti akan memberikan langsung pada hari pelaksanaannya atau akan datang langsung ke kantor.

Akhirnya, untuk kebutuhan dana yang mendesak, panitia memutuskan untuk meminta bantuan dana dari individu-individu yang ada di kantor dan juga meminta kepada pimpinan Pondok Pesantren dan Sekolah Agama Islam untuk tetap mendatangkan santrinya dengan biaya masing-masing karena panitia tidak memiliki dana yang cukup. Dengan alasan bahwa selama ini eksistensi pesantren dan Sekolah Agama Islam sedang mengalami “krisis” identitas, maka harapan panitia tersebut mendapatkan respon yang positif dari pihak pondok pesantren dan Sekolah Agama Islam. Hal itu terlihat misalnya, satu minggu menjelang hari pelaksanaan kegiatan, panitia mengundang seluruh pimpinan pondok pesantren dan Sekolah Agama Islam se-wilayah Kantor Agama. Dalam pada itu, panitia meminta Kepala Kantor untuk mendorong para pimpinan Pondok Pesantren dan Sekolah Agama Islam agar bersedia menyukseskan kegiatan Forum Silaturahmi Kyai-santri tersebut yang akan dihadiri oleh Walikota Jakarta Selatan. Dalam pertemuan tersebut, Kepala Kantor mengatakan:

“Guru-guru saya, para pimpinan pondok pesantren dan Sekolah Agama Islam. Di sini kami memberikan informasi saja bahwa pada tanggal 27 Oktober nanti akan dilaksanakan kegiatan Forum Silaturahmi Kyai-santri Pondok Pesantren dan Sekolah Agama Islam se wilayah Kantor Agama. Ternyata, acara ini disambut positif oleh bapak Walikota dan beliau sudah mengatakan siap hadir di tengah-tengah kita. Karena acara ini sebenarnya adalah acara dari dan untuk pesantren serta Sekolah Agama Islam, ya mari kita dukung dan kita sukseskan bersama. Beberapa tahun belakangan ini, pondok pesantren sedang diuji. Banyak isu yang berkembang bahwa pesantren adalah ini, itu, sarang teroris, dan sebagainya. Maka, pada acara itu nanti mari kita tunjukkan bahwa pesantren tidaklah seperti itu. Sejauh ini, panitia sudah bekerja keras tapi sepertinya belum mencapai target yang diinginkan. Oleh sebab itu, saya meminta dengan sangat bantuan dari bapak ibu sekalian untuk juga membantu kerja keras panitia. Caranya bagaimana? Ya cukup dengan hadir membawa santri-santrinya ke lokasi kegiatan.”

Permintaan Kepala Kantor tersebut ditanggapi positif oleh para pimpinan Pondok Pesantren dan Sekolah Agama Islam, dan mereka pun siap untuk menghadirkan santri-santrinya dengan biaya dan transportasi masing-masing. Sejak itulah, panitia merasa cukup lega dan merasa tidak begitu terbebani dengan masalah kekurangan dana. Sejauh ini, hubungan antara Kepala Kantor Agama dengan para Kyai dan pimpinan Sekolah Agama Islam terlihat cukup baik. Menurut pengakuan beberapa pimpinan Sekolah Agama Islam, beberapa tahun belakangan ini Sekolah Agama Islam dan pesantren mulai diperhatikan lebih serius, misalnya dengan diberikannya bantuan Kesejahteraan Rakyat (Kesra) bagi guru-guru Sekolah Agama Islam dan sertifikasi bagi guru-guru pondok pesantren, serta bantuan-bantuan lainnya. Kecuali Kyai-kyai besar dan populer yang memang lebih banyak “bermain” pada level nasional, beberapa kyai dan pimpinan Sekolah Agama Islam masih banyak yang “bermain” hanya pada level Kota, sehingga hubungan dengan Kantor Agama tetap dilakukan dengan baik. Karena bagaimanapun, berbagai kebutuhan yang terkait dengan pelaksanaan proses belajar-mengajar atau juga kebutuhan mendapatkan bantuan harus melewati pintu Kantor Agama di tingkat Kota sebelum kemudian diteruskan ke tingkat Provinsi atau tingkat Pusat.

Rabu, 27 Oktober 2010, kegiatan Silaturahmi tersebut terlaksana. Sejak pukul enam (6) pagi, panitia sudah mempersiapkan diri di lokasi yang bertempat di sebuah lapangan di daerah Jakarta Selatan. Kesiapan sejak pagi ini memang sengaja dilakukan mengingat seluruh peserta dari pondok pesantren dan Sekolah

Agama Islam juga diminta untuk tiba pukul setengah tujuh dan melakukan berbagai persiapan karena Walikota sendiri akan hadir tepat pukul 08.00 WIB. Karena undangan bersifat terbuka yang ditandai dengan pemajangan spanduk dan baliho-baliho besar di beberapa tempat berisi undangan publik untuk Forum Silaturahmi Kyai-santri bersama Walikota Jakarta Selatan, Arifin Ilham, dan KH. Syukron Makmun, sejak pukul 06.00 pun lokasi sudah mulai didatangi oleh pengunjung yang tidak hanya terdiri dari para santri melainkan juga jamaah majelis ta'lim yang kebanyakan adalah para ibu berpakaian putih-putih yang akan menghadiri acara dzikir akbar bersama Arifin Ilham dan ceramah agama oleh KH. Syukron Makmun.

Gambar 3.1. Upacara santri



Pukul 08.00 tepat acara upacara dimulai dengan dipimpin langsung oleh Walikota Jakarta Selatan yang kemudian diteruskan dengan atraksi santri. Sementara tidak jauh dari lokasi kegiatan para santri, terdapat lokasi khusus untuk dzikir akbar dan ceramah agama. Di tempat tersebut tampak ribuan jamaah begitu khusyu' melantunkan dzikir yang dipandu oleh Arifin Ilham dan tidak lama kemudian dilanjutkan dengan ceramah agama oleh KH. Syukron Makmun.

Tidak bisa dipungkiri bahwa kehadiran Arifin Ilham dan KH. Syukron Makmun cukup menyedot perhatian jamaah. Berjubelnya jamaah cukup menandakan bahwa Arifin Ilham dan Kh Syukron Makmun mendapatkan tempat



tersendiri di hati sebagian masyarakat. ternyata, jamaah yang hadir tidak hanya dari seantero Jakarta semata, melainkan juga terdapat pengunjung yang datang dari Depok, Bogor, Tangerang, dan Jakarta yang lain. Bu Rahma, salah satu pengunjung dari Depok mengatakan bahwa ia diberi informasi oleh saudaranya yang di sekitar Mampang bahwa Arifin Ilham akan mengisi dzikir Akbar, oleh karenanya ia menyempatkan untuk hadir. “Saya memang menyukai beliau. Dzikir beliau bisa langsung meresap ke hati saya. Makanya, setiap ada dzikir yang dipandu oleh beliau, saya usahakan untuk ikut, apalagi kalau masih sekitar Jakarta saja,” ujarnya.

Gambar 3.2. Dzikir dan ceramah agama



Pukul 14.30 wib, seluruh rangkaian kegiatan Forum Silaturahmi Kyai-santri selesai. Panitia merasa puas dan menganggap sukses. Apalagi ketika esok harinya, kegiatan tersebut muncul di beberapa media cetak, panitia yang baru sekali itu mengadakan kegiatan yang menurut mereka “cukup besar” itu merasa cukup bangga. Tidak hanya panitia, Kepala Kantor yang namanya beberapa kali disebut dalam media cetak itu pun merasa bangga karena kegiatan tersebut cukup sukses. Bahkan, dalam beberapa kesempatan pertemuan, Kepala Kantor selalu menyebut bahwa Kantor Agama baru saja menyelesaikan suatu hajatan besar, yaitu Forum Silaturahmi Kyai-Santri yang besar dan sukses.

“Sehari setelah kegiatan Forum Silaturahmi Kyai-santri itu, pagi hari ketika saya baru tiba di kantor saya ditelpon oleh salah satu pejabat (Kantor Agama) di tingkat pusat. Beliau telpon saya dan mengucapkan selamat atas suksesnya acara Forum Silaturahmi Kyai-santri. Katanya, beliau membaca beritanya di media cetak dan di situ terdapat foto dan komentar-komentar

saya. Saya juga mengucapkan terima kasih. Padahal, pagi itu saya belum membaca koran sama sekali,” ujar Kepala Kantor.

Tetapi, apa yang muncul dari ungkapan Kepala Kantor tersebut tidak serta-merta diamini oleh beberapa pihak. Baiti Nuraini misalnya, ketua panitia kegiatan tersebut berujar:

“Gitu tuh kerjaan Kepala Kantor, yang capek kita-kita, tapi yang dapat nama pasti dia. Sudah gitu, dia mengklaim kalau itu acaranya dia. Padahal, ini *kan* acaranya Pesntren dan Sekolah Agama Islam sendiri.”

Hilir-mudik klaim pun terjadi. Pihak Sekolah Agama Islam menganggap bahwa pihak merekalah yang telah berhasil menghadirkan santri-santri yang berjumlah sekitar 7.000-an itu ke lokasi kegiatan.

“Ukuran keberhasilan acara itu ya di kehadiran peserta karena namanya saja sudah silaturahmi. Sebagus apapun konsepnya kalau pesertanya tidak ada ya pasti tidak bisa dinilai sukses kan? Saya sendiri selalu kontak teman-teman dari Sekolah Agama Islam dan mengatakan kepada mereka bahwa inilah waktunya bagi kita untuk menunjukkan kepada masyarakat bahwa Sekolah Agama Islam itu penting. Pemerintah juga harus memperhatikan kita semua. Masak pendidikan agama yang tertua di negeri ini malah dianak-tirikan daripada sekolah lain yang datang belakangan?” ujar Rahadian Sunarya, salah satu pimpinan Sekolah Agama Islam.

Pada sisi lain, ketua panitia yang *notabene* adalah staf di Kantor Agama menjadikan “keberhasilan” kegiatan tersebut sebagai bagian dari upaya menaikkan “penilaian” dirinya di hadapan staf-staf yang lain atau di hadapan pucuk pimpinan. Dalam konteks hubungan kerja yang hierarkis, yaitu suatu kondisi yang didefinisi oleh Purnomo (2006; 1) sebagai model pemeringkatan dalam organisasi sistemik yang secara penuh atau sebagiannya ditentukan oleh hubungan kekuasaan, pengaruh, dan kontrol, penilaian yang diberikan dari pucuk pimpinan menjadi sangat berarti bagi bawahan (staf), paling tidak bagi staf yang bersangkutan. Dua bulan kemudian, Ketua Panitia pindah (mutasi) ke Kantor Agama Tingkat Provinsi, yang secara hierarkis lebih tinggi tingkatannya daripada sebelumnya yang hanya berada di tingkat Kota. Tidak lama setelah Ketua Panitia tersebut berada di Kantor Agama Provinsi, ia dipanggil oleh Kepala Kantor dan langsung diminta untuk mengadakan kegiatan yang sama tingkat provinsi. Tidak lama setelah pemanggilan itu, saya langsung ditelpon:

“Duh, gue kaget banget tadi. Gimana tidak? Gue baru setengah bulan disini tiba-tiba dipanggil oleh bapak Kepala. Sambil jalan gue mikir terus, kira-kira gue salah apa ya? Setibanya di ruang beliau, gue langsung ditanya: katanya kamu ya yang bikin acara Forum Silaturahmi Kyai-santri? Iya pak, tapi saya dibantu oleh tim yang bagus di sana. Trus pak Kepala bilang: ya sudah, tolong kamu rancang kegiatan yang sama tingkat Provinsi ya sekaligus menyambut hari kebangkitan nasional 20 Mei,” cerita Baiti Nuraini.

Berita tersebut pun sampai pula di telinga Kepala Kantor Agama. Pada momentum apel pagi yang dilaksanakan pada hari senin, Kepala Kantor mengatakan bahwa kegiatan Forum Silaturahmi Kyai-santri yang cikal-bakalnya di daerah yang berada di wilayah kerjanya akan dilaksanakan juga di tingkat Provinsi. Dengan wajah berbinar-binar, Kepala Kantor berujar:

“Minggu kemarin saya rapat di Kantor Agama Provinsi dan ketemu dengan Kepala. Beliau ingin acara Forum Silaturahmi Kyai-santri itu dilakukan di tingkat Provinsi. Jadi salah satu staf kita yang sudah pindah kesana diberi amanat untuk merancang kegiatan tersebut. Tentunya kita juga harus berbangga karena kegiatan Forum Silaturahmi Kyai-santri itu *kan* cikal-bakalnya atau lahirnya di sini dan sekarang diangkat ke tingkat Provinsi. Kita do’akan saja semoga kegiatan tersebut bisa terlaksana.”

Pada saat klaim “keberhasilan” kegiatan tersebut hilir-mudik, suatu ketika ketua panitia didatangi oleh istri dari Kepala Seksi, dan mengucapkan selamat sekaligus permohonan maaf karena tidak bisa hadir karena pada waktu itu sedang mendampingi Kepala Seksi yang kedatangan tidak enak badan. Di sela-sela obrolan itu, istri Kepala Seksi mengatakan bahwa sebelum kegiatan berlangsung, dirinya diberi titipan berupa uang sebanyak Rp 350 ribu oleh salah-satu Kepala unit kerja di bawah Kantor Agama untuk diberikan kepada panitia. Memang benar, bahwa uang tersebut telah diterima oleh salah satu panitia, tetapi tidak pernah diterima oleh bendahara kegiatan. Ketua Panitia mengatakan bahwa dirinya tidak pernah mendapat laporan dari panitia pemungut anggaran tentang dana tersebut. Tentu, kabar itu membuat kening istri Kepala Seksi berkerenyit.

“Setahu saya, hampir semua Kepala unit kerja di bawah Kantor Agama memberikan bantuan dana untuk kegiatan Forum Silaturahmi Kyai-santri, meskipun saya tidak tahu berapa jumlahnya. Dan jika uang tersebut tidak

sampai ke tangan bendahara, berarti uang tersebut masuk ke kantong pribadi,” ujar istri Kepala Seksi kemudian.

Hal yang sama juga terjadi pada kupon kegiatan. Meskipun kupon tersebut sudah tersebar habis, tetapi pertanggungjawaban dari tiap-tiap penyebar kupon juga tidak jelas. Kalaupun terjadi klarifikasi, jawaban yang muncul adalah bahwa kupon tersebut memang sudah disebar, tetapi para penerima kupon tidak langsung memberikan uangnya, sedangkan panitia tidak melakukan penagihan sehingga lambat-laun cerita tentang persoalan itu menguap. Dari sana, yang tersisa hanyalah ingatan-ingatan kecil tentang kekurangan yang melekat pada proses pelaksanaan kegiatan tetapi kemudian lenyap ditindih oleh tarik-menarik klaim dan kebanggaan beberapa pihak terhadap keterlaksanaan kegiatan yang mereka yakini sukses dan menggembirakan.

## **B. Variasi Pengetahuan**

Ketika pertama kali saya masuk dan menginjakkan kaki di Seksi Pendidikan Keagamaan, saya berusaha mengamati keadaan ruangan yang terdapat di Lantai tiga kantor ini. Ruangan persegi empat dengan ukuran sekitar 6 X 8 meter ini diisi oleh sebelas staf dengan sepuluh meja kerja. Saya yang baru saja masuk harus menerima tidak mendapat meja kerja dan cukup “numpang” saja pada meja yang kerap ditinggal oleh “pemiliknyanya.” Dari sebelas staf yang ada, tiga diantaranya adalah generasi 1980-an, satu generasi 1970-an, dan lainnya adalah generasi 1950-an dan 1960-an. Tiga diantara generasi 1950-an dan 1960-an tersebut tidak lama lagi memasuki masa pensiun.

Di deretan belakang, terlihat empat komputer dan dua mesin printer. Satu dari empat komputer tersebut sudah usang dan tidak layak lagi untuk dioperasikan. Di dinding ruangan terdapat satu papan putih untuk memancang data jumlah pondok pesantren, Sekolah Agama Islam, dan santri. Dari rentetan angka-angka yang terpampang, sangat tampak bahwa data tersebut tidak mengalami perbaikan. Terbukti terdapat beberapa kolom yang kosong. Abdul Basith mengatakan bahwa data tersebut merupakan data lama yang belum diperbaiki. Alasannya, sangat sulit mendapat data dari masing-masing Pondok Pesantren dan Sekolah Agama Islam meskipun mereka sudah dikirim daftar isian pendataan.

Pada awal-awal kerja, saya baru akrab dengan Abdul Basith dan Riki Saptohadi. Abdul Basith adalah satu alumni dengan saya sewaktu mengenyam masa studi pada jenjang Strata 1, sementara Riki Saptohadi lebih karena satu usia dan kemudian saya tahu bahwa masuknya dirinya ke kantor ini adalah berkat “bantuan” pamannya yang merupakan pejabat tinggi di Kantor Agama Tingkat Pusat yang juga saya kenal. Dan ketika saya masuk di sini, posisi Kepala Seksi sedang “kosong” karena sedang mengalami sakit stroke dalam waktu yang cukup lama, sehingga pekerjaan sehari-hari di ruangan ini diserahkan kepada Abdul Basith yang fokus pada bidang Pondok Pesantren dan Kirmanto yang fokus pada bidang Sekolah Agama Islam.

Meskipun secara umum saya tahu bagaimana kehidupan pondok pesantren, tetapi apa yang harus dilakukan oleh birokrasi Kantor Agama terkait dengan pondok pesantren dan Sekolah Agama Islam tidak banyak saya ketahui. Mungkin, karena posisi Kepala Seksi yang sedang tidak aktif, sayapun relatif tidak mendapatkan mandat kerja yang populer di kalangan birokrasi disebut dengan Tugas Pokok dan Fungsi (Tupoksi). Kalaupun ada sesuatu yang harus dikerjakan, seperti mengetik surat, itu biasanya diberikan oleh Abdul Basith yang memang sudah cukup kenal sejak lama. Dan mungkin juga karena hubungan itu, lambat-laun berbagai hal yang terkait dengan pelayanan kerja pada Pondok Pesantren pun menjadi bagian dari pekerjaan saya. Hingga suatu saat saya diajak oleh Abdul Basith untuk mengunjungi Kepala Seksi di rumahnya. Sesampai di rumah Kepala Seksi, saya diperkenalkan oleh Abdul Basith, dan di sana pula saya ditanya banyak hal tentang latar-belakang profesi saya selama ini. Hingga pada akhirnya, Kepala Seksi mengatakan untuk mengikuti saja ritme atau irama kerja di kantor yang menurutnya terkadang sangat monoton. Pada waktu itu juga Abdul Basith mengatakan kepada Kepala Seksi bahwa posisi saya di ruangan akan banyak membantu Abdul Basith dalam bidang peayanan bagi Pondok Pesantren, bukan pelayanan pada Sekolah Agama Islam. Esok harinya, saya disodori oleh Abdul Basith satu lembar kertas berisi uraian tugas yang harus saya tanda-tangani yang ternyata adalah lembar berisi Tugas Pokok saya sebagai pegawai.

Beberapa bulan saya bekerja di Seksi ini sepertinya tidak banyak yang saya lakukan. Banyak hal yang tidak saya ketahui di dalamnya. Pusat informasi dan

pengetahuan tentang pelayanan pondok pesantren berada pada Abdul Basith, sementara pengetahuan pada Sekolah Agama Islam ada pada Kirmanto. Hal tersebut coba saya tanyakan pada Riki yang empat bulan lebih dahulu masuk ke kantor ini. Suatu saat di pertengahan Desember 2010 saya berbincang dengan Riki. Staf yang memiliki latar-belakang keilmuan di bidang ekonomi dan mengaku tidak pernah mengerti tentang kehidupan pondok pesantren dan Sekolah Agama Islam itu merasa selalu bingung dan tidak mengerti apa yang harus dilakukan. Dengan bahasa Jawanya yang cukup kental, Riki bertutur:

“Kamu enak karena punya latar-belakang pesantren dan agama. Aku sama sekali tidak tahu. Apa itu Sekolah Agama Islam sama sekali tidak tahu. Pondok pesantren pun hanya tahu namanya saja, tetapi apa yang diajarkan di sana, aku juga tidak tahu. Aku ditempatkan disini untuk membantu di bidang pelayanan Sekolah Agama Islam, tapi aku tidak tahu yang harus aku kerjakan. Aku hanya mengerjakan kalau disuruh. Kalau tidak, ya sudah, paling hanya nongkrong-nongkrong saja atau main catur. Apalagi, kegiatan kita tahun 2010 sudah selesai, jadi ya sudah tidak ada lagi yang dikerjakan. Paling-paling kalau ada tamu yang datang untuk bertanya sesuatu ya kita layani. Tapi tamu-tamu yang datang juga kebanyakan langsung menemui pak Kirmanto atau pak Abdul Basith.”

Ya, apa yang dirasakan oleh Riki juga kerap saya alami. Saya kerap kali melihat Abdul Basith atau Kirmanto menerima telpon dengan pembicaraan tentang kegiatan untuk pondok pesantren atau Sekolah Agama Islam. Percakapan tentang bantuan sertifikasi bagi guru-guru, atau bantuan kesejahteraan rakyat, dan sebagainya hanya mampu saya dengar dan hanya sesekali saya tanyakan. Itu pun dijawab *ala kadarnya* oleh Abdul Basith. Bahkan setiap tamu dari pondok pesantren yang datang ke tempat ini langsung berhubungan dengan Abdul Basith. Sementara staf yang lain hanya diam saja dan tidak melakukan banyak hal.

Kondisi tersebut coba saya tanyakan ke Ramdhani, salah satu staf yang sudah cukup lama di kantor ini, yaitu sejak tahun 1994 dan tergolong staf senior. Ia juga salah satu staf yang berada di Seksi Pendidikan Keagamaan sejak tahun 2007, yaitu ketika pertama kali Seksi Pendidikan Keagamaan secara resmi menjadi bagian dari struktur Kantor Agama. Pada suatu kesempatan, ia bertutur dengan nada tinggi terkesan emosional:

“Dari dulu memang dua orang itu (Abdul Basith dan Kirmanto, *Pen.*) yang menguasai. Apalagi sejak pak Kasi sakit, dua orang itu semain menjadi-jadi karena keduanya memang diberi amanah oleh pak Kasi untuk mengkoordinir pekerjaan kantor. Pak Kasi *kan* juga diberi amanah untuk menjadi ketua umum koperasi Kantor Agama, jadi dia lebih banyak fokus disana. Sementara yang disini diserahkan pada dua orang ini. Padahal, sewaktu rapat dulu, pak Kasi pernah bilang: tolong pekerjaan seksi dilaksanakan dengan baik, dan semuanya “diatur” saja agar teman-teman yang lain juga mendapat bagian. Maksud dari ucapan “diatur” itu adalah agar pekerjaan dan anggaran yang ada itu bisa dibagi rata, tapi kenyataannya *kan* tidak. Saya sendiri tidak tahu apa saja yang dilakukan oleh mereka, tapi saya tahu bahwa setiap hubungan yang dilakukan ke pihak lain itu pasti ada timbal-baliknya. Dan itu ya dimakan sendiri oleh dua orang itu. Nah, kalo pak Kasi kesini *kan* dua orang itu menghadap sendiri ke beliau, kita *kan* tidak tahu apa yang dilaporkan. Saya yakin pak Kasi itu orangnya sangat baik, dia juga tahu dengan perilaku staf-stafnya, tapi beliau memang tidak mau pusing. Apalagi sejak beliau sakit, beliau memang tidak mau memperlakukan urusan kantor.”

Ungkapan Ramdhani tersebut searus dengan keberadaannya di kantor ini. Hampir setiap hari ia masuk kantor pada pukul 10.00 pagi, lalu duduk-duduk ngobrol atau bermain *game* di komputer. Hal itu ia lakukan sampai siang menjelang sore selepas waktu ashar. Setelah itu, ia pulang kantor. Rutinitas seperti itu ia lakukan setiap hari hingga hal-hal yang terkait dengan bagaimana pelayanan di bidang pondok pesantren atau Sekolah Agama Islam sama sekali jauh dari angan-angannya.

Lain halnya dengan Abdul Basith dan Kirmanto yang merasa keduanya merupakan pusat dan sumber informasi serta pengetahuan pada pelayanan Pondok Pesantren dan Sekolah Agama Islam, khususnya yang terkait dengan administrasi dan sebagainya, maka keduanya selalu dibutuhkan oleh pihak-pihak yang berkepentingan secara langsung, yaitu Pondok Pesantren dan Sekolah Agama Islam itu sendiri. Abdul Basith sendiri sejak awal adanya Seksi Pendidikan Keagamaan memang sudah menjadi staf di sana, sehingga bisa dianggap bahwa dirinya termasuk pegawai angkatan pertama di Seksi ini bersama Ramdhani, Nani Yusilawati, Kirmanto, Maryati, dan Ipah Kamayani. Sementara yang lain datang belakangan dan tidak banyak mengetahui apa yang harus dilakukan. Meskipun masing-masing staf disodori secarik kertas berisi uraian tugas, hal itu lebih merupakan formalitas belaka karena pada kenyataannya porsi pekerjaan lebih

banyak dilakukan oleh Abdul Basith dan Kirmanto yang dibantu oleh Nani atau Riki.

Ketidakmemadaan porsi pekerjaan itulah yang membuat staf lain seperti Ramdhani dan Rojalih kerap tersungut. Bagi keduanya, perbedaan porsi pekerjaan turut berimplikasi pada peluang mendapatkan imbalan material. Sementara bagi Abdul Basith, penguasaan pengetahuan dan relasi yang ia bangun dengan pihak-pihak yang berhubungan dengan Seksi Pendidikan Keagamaan merupakan bagian dari upayanya untuk selalu dipercaya dan dianggap mampu menjalankan Tupoksi Seksi Pendidikan Keagamaan.

“Ya saya merasa staf yang lain memang sulit untuk diandalkan. Kebanyakan dari teman-teman tidak memiliki latarbelakang dunia pesantren, sudah begitu kalau harus diminta untuk kesana-kemari juga jarang mau. Jadi ya sudah, akhirnya saya harus ambil-alih semuanya. Meskipun saya diberi amanah untuk mengkoordinir urusan ruangan (Seksi), tapi saya tidak mungkin untuk menyuruh teman-teman karena posisi kita semua ini sama, yaitu sama-sama staf. Wewenang dan kebijakan untuk memerintah ya hanya ada di Kepala Seksi. Daripada kegiatan kita tidak jalan, ya akhirnya saya yang ambil peran,” ujar Abdul Basith.

Harus diakui, Abdul Basith memang sangat mengetahui secara detail seluruh tugas dan berbagai hal yang terkait dengan pelayanan Pondok Pesantren, baik berupa program/kegiatan yang sudah tercantumkan dalam Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) maupun program bantuan dan kerjasama dengan instansi lain, seperti Program Wajib Belajar Pendidikan Dasar (Wajar Dikdas) 9 tahun dan kejar Paket ABC yang bekerjasama dengan Dinas Pendidikan atau penyelenggaraan perlombaan olahraga dan seni budaya yang bekerjasama dengan Dinas Pemuda dan Olahraga. Maka menjadi tidak heran jika Abdul Basith atau Kirmanto tidak ada di kantor, lalu tiba-tiba ada tamu yang mempertanyakan tentang program atau kegiatan tertentu, maka staf-staf lainnya dibuat bingung dan harus menghubungi Abdul Basith atau Kirmanto terlebih dahulu untuk mencari informasi sebagaimana yang dibutuhkan oleh tamu tersebut.

Abdul Basith tampak sangat sadar bahwa penguasaan terhadap informasi seputar Pendidikan Keagamaan merupakan sumberdaya/modal (*resource*) yang membuatnya sangat legitimitif untuk berhubungan dengan pihak lain. Hal itu terbukti dengan adanya pihak-pihak (hampir semua) yang berkepentingan dengan



Seksi Pendidikan Keagamaan selalu berurusan dengannya. Ia menjadi sosok yang sangat dipercaya oleh pihak lain dan dengan kepercayaan itu pula ia menjadi sosok yang diperhitungkan.

Pada sisi lain, tingkat dan latar belakang pendidikan juga memengaruhi penguasaan pengetahuan itu. Abdul Basith, selain berlatar belakang pendidikan pesantren juga sudah mengenyam pendidikan Strata 2 yang membuat dirinya tetap menjadi rujukan dibanding staf-staf lain yang hampir semuanya lulusan strata 1 atau bahkan ada yang lebih rendah dari itu. Beberapa program/kegiatan berupa workshop, pelatihan atau pembinaan selalu menanyakan terlebih dahulu kepada Abdul Basith tentang tema dan materi apa yang tepat untuk diberikan pada kegiatan yang akan dilaksanakan.

Sedangkan Kirmanto, meskipun tidak berlatar belakang pendidikan yang setara dengan Abdul Basith tetapi memiliki pengalaman yang cukup mumpuni dalam pengelolaan program/kegiatan di bidang pendidikan dasar. Sebelumnya, ia sempat beberapa tahun berada di Seksi Pendidikan Dasar Formal dan termasuk staf cukup senior. Pengalaman yang banyak berada di Seksi Pendidikan Dasar Formal membuatnya cukup mumpuni untuk melakukan pekerjaan yang relatif sama dengan bidang Sekolah Agama Islam.

Sementara staf yang lain tidak banyak mengambil peran. Keterlibatan staf yang lain hanya menonjol dalam hal kepanitiaan pelaksanaan kegiatan Seksi. Itu pun dalam hal kehadiran atau sesekali membantu jika terdapat keperluan atau kebutuhan yang harus dilakukan. Proses pelaksanaan kegiatan itu biasanya didahului oleh pengajuan proposal dan *Term of Reference* (TOR) serta anggaran yang sesuai dengan DIPA yang sudah baku. Dalam setiap kegiatan telah ditunjuk ketua panitia untuk membuat perangkat yang dibutuhkan dalam suatu kegiatan yang dilakukan. Menjadi menarik ketika hampir seluruh staf kebagian tugas untuk membuat draf proposal, TOR, dan anggaran kegiatan. Staf yang sebelumnya tidak banyak berkecukupan atau memiliki pengalaman dalam membuat draf proposal dan TOR terlihat cukup kelabakan, khususnya ketika mereka harus membuat abstraksi tentang materi yang akan disampaikan dalam kegiatan.

Misalnya, dalam DIPA hanya tercantum kegiatan tentang workshop dan Sarasehan guru-guru Pesantren. Didalamnya tidak terdapat rincian tentang materi

yang sesuai atau mendukung tema kegiatan. Susunan materi diserahkan ke masing-masing pelaksana kegiatan, termasuk siapa yang menjadi narasumber. Kebingungan untuk menetapkan materi lebih disebabkan oleh ketidakmampuan dalam mendeteksi dan mendefinisikan persoalan yang sedang dihadapi oleh Pondok Pesantren sekaligus juga oleh keterbatasan pengetahuan mengenai dimensi kehidupan Pondok Pesantren itu sendiri. Jika sudah demikian, Abdul Basith selalu menjadi tempat untuk merujuk dan menetapkan materi sekaligus narasumbernya. Dan jika draft proposal serta TOR sudah selesai, lagi-lagi Abdul Basith akan mengoreksi isi dari draft tersebut, mulai pengkalimatan hingga substansi layaknya seorang pengajar yang sedang mengoreksi dan memberikan bimbingan bagi anak-didiknya.

Para pemangku pengetahuan dan informasi seputar pelayanan Pondok Pesantren dan Sekolah Agama Islam seperti Abdul Basith dan Kirmanto sepertinya sadar bahwa dengan menguasai berbagai informasi itu, maka mereka akan semakin diperhitungkan oleh pihak-pihak yang berkepentingan. Apalagi sebagai kantor yang berfungsi memberikan pelayanan publik, maka sebenarnya hampir tidak ada informasi yang ditutup-tutupi, kecuali yang terkait dengan anggaran (DIPA). Bahkan tidak jarang Abdul Basith atau Kirmanto memberikan informasi ke pihak Pondok Pesantren atau Sekolah Agama Islam jika terdapat suatu kabar yang baru.

Tapi jangan harap bisa mengakses informasi seputar anggaran dalam DIPA, karena sudah dimaklumkan oleh Kepala Kantor agar DIPA harus dijaga baik-baik. Dalam suatu kesempatan, Abdul Basith juga menambahkan bahwa jika DIPA sampai diketahui oleh pihak luar maka bisa berakibat fatal. Hal tersebut dikarenakan DIPA masih dianggap sebagai informasi yang tertutup dari pihak luar.

“Hati-hati ya, DIPA ini jangan sampai ketahuan wartawan atau LSM, bisa fatal kita. Mereka pasti akan mengejar-ngejar kita. Sebenarnya sih asal kita bisa melaksanakan kegiatan sesuai dengan DIPA sih tidak masalah. Justru karena kita melaksanakan kegiatan tidak sesuai dengan DIPA, maka kita harus berhati-hati,” papar Abdul Basith.

### **C. Program/Kegiatan: Ranah Manipulasi**

Sekitar 3 bulan saya menjadi staf di Seksi Pendidikan Keagamaan Kantor Agama, saya belum mendapati satu program/kegiatan berdasarkan DIPA yang dilaksanakan. Hingga terjadi pergantian tahun, barulah DIPA untuk tahun yang baru mulai ditetapkan dan dilaksanakan oleh Kantor Agama. Masing-masing Seksi pun mulai mengetahui seberapa banyak program/kegiatan sekaligus anggarannya. Seksi Pendidikan Keagamaan pun demikian. Dalam kurun waktu satu tahun 2011, terdapat setidaknya 13 kegiatan yang harus dilaksanakan dengan jumlah anggaran yang meningkat dibanding dengan tahun sebelumnya.

Meskipun permulaan tahun kegiatan dimulai pada bulan Januari, tetapi pelaksanaan DIPA baru dapat dilakukan sekitar bulan Maret. Pada saat itulah, masing-masing staf diberi mandat untuk membuat dan mengajukan draf proposal, TOR, dan anggaran kepada Kepala Kantor sesuai dengan DIPA yang telah ditetapkan. Apa yang menarik dari fenomena pelaksanaan kegiatan ini adalah kebiasaan terjadinya penggabungan beberapa kegiatan menjadi satu kegiatan, tentu dengan asumsi dan harapan akan adanya “sisa” anggaran yang dapat disimpan (*di-saving*) untuk kemudian digunakan bagi kebutuhan masing-masing Seksi termasuk “kesejahteraan” para stafnya.

Kebiasaan penggabungan tersebut, menurut beberapa staf yang sudah cukup lama menangani program/kegiatan merupakan hal yang biasa, bahkan cenderung harus.

“Kalau tidak digabung, kita tidak mendapat apa-apa dan kegiatan justru sulit untuk dilaksanakan. Kenapa? Karena anggaran untuk kegiatan yang kita terima tidak penuh seratus persen, melainkan sekitar 40% setelah dipotong sana-sini. Sementara laporan yang harus kita buat harus memenuhi seratus persen,” ujar Kirmanto.

Oleh karena kegiatan mengalami penggabungan, saya merasakan keanehan dan kelucuan di berbagai tempat. Dari segi waktu misalnya, dua kegiatan yang laiknya dilakukan untuk dua hari maka harus dilaksanakan hanya satu hari. Tetapi karena untuk pelaporannya harus tetap dua hari, maka dokumentasinya pun harus dapat mencerminkan keterlaksanaan kegiatan selama dua hari. Masing-masing kegiatan dibuatkan spanduk dengan tema yang berbeda. Spanduk yang satu dipasang pada pagi hari, sementara spanduk lainnya dipasang pada siang hari. Dokumentasi fotopun bisa direkayasa sedemikian rupa untuk meyakinkan pada

pihak pemeriksa bahwa kegiatan tersebut memang dilaksanakan pada hari yang berbeda.

Absensi pesertapun dibuat berderet. Jika untuk satu kegiatan, peserta harus melakukan 3 kali tanda-tangan, maka penggabungan kegiatan meniscayakan adanya pelipatgandaan tanda-tangan. Tetapi, pelipat-gandaan tanda tangan tersebut tidak berimplikasi pada jumlah uang yang mestinya diterima peserta. Jika merujuk pada anggaran sebagaimana yang tertera dalam DIPA, setiap peserta bisa mendapatkan tiga ratus (300) ribu untuk menghadiri satu kegiatan, maka uang yang diterima tidak lebih dari seratus (100) ribu rupiah, dimana jumlah tersebut merupakan patokan tertinggi untuk pengganti transportasi dalam kota.

Kebiasaan melakukan tanda-tangan berderet yang sudah berlangsung beberapa tahun membuat para peserta kegiatan menjadi sangat mengerti dan memiliki kesan bahwa Kantor Agama hanya sekedar melaksanakan kegiatan untuk memenuhi kewajiban semata, sesuatu yang biasa disebut dengan istilah “formalitas”, “menghabiskan anggaran”, atau yang penting kegiatan bisa jalan.

Sikap sama-sama “maklum” antara staf Kantor dengan para peserta yang kebanyakan mewakili Pondok Pesantren dan Sekolah Agama Islam membuat keterlaksanaan kegiatan hanya bersifat begitu-begitu belaka. Meskipun juga harus diakui bahwa tidak semua peserta menganggap kegiatan yang dilaksanakan sebagai sesuatu yang tidak penting. Masih terdapat beberapa peserta, terutama Pondok Pesantren yang masih baru berdiri merasa perlu dan ingin tahu lebih banyak tentang kegiatan yang terkait dengan pengelolaan dan penanganan pada Pondok Pesantren dan Sekolah Agama Islam. Sementara bagi peserta yang sudah terbiasa mengikuti kegiatan kerap menyambut setiap kegiatan dengan sikap datar tanpa kesan istimewa. Tampaknya, mereka juga mengerti bahwa kehadiran mereka hanya dibutuhkan untuk memuluskan kegiatan mengingat bubuhan tanda-tangan mereka menjadi penting. Hubungan antara peserta dengan staf Kantor pun terjalin demikian akrab, bahkan kerap tidak tampak adanya eksklusifitas dan kekakuan. Tetapi juga harus diakui bahwa keakraban hubungan tidak terjadi bagi seluruh peserta, kecuali beberapa diantara mereka yang sering datang ke kantor dan menghadiri undangan pelaksanaan kegiatan.

Relasi yang demikian cair dan dekat ternyata memengaruhi pemberian kegiatan dan program bagi pondok pesantren dan Sekolah Agama Islam. Melalui kedekatan hubungan, ditambah dengan status dan pengaruh dimiliki oleh beberapa pengasuh Pondok Pesantren tertentu, kegiatan dan program dalam bentuk bantuan lebih banyak diberikan kepada pihak-pihak yang telah memiliki kedekatan hubungan itu. Dan ternyata, keterlaksanaan program dan kegiatan bantuan bagi Pondok Pesantren atau Sekolah Agama Islam pun tidak mesti semulus seperti apa yang dibayangkan diharapkan oleh kebijakan (petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis) yang ada.

Program bantuan pendidikan bagi anak-anak marjinal yang dikenal dengan program Pendidikan bagi Anak Marjinal misalnya, dilaksanakan oleh Pondok Pesantren dengan tanpa memenuhi standar yang telah ditetapkan oleh kebijakan yang terkait dengan program itu. Misalnya saja mengenai persyaratan peserta yang menurut kebijakan harus direkrut dari anak-anak jalanan, anak yatim dan kurang mampu yang sebelumnya tidak berada di Pondok Pesantren ternyata justru sebagian besar diambilkan dari anak-anak yang sudah mengenyam pendidikan di Pondok Pesantren itu sendiri. Hal tersebut, menurut beberapa pemimpin Pondok Pesantren karena merekrut anak-anak jalanan mengalami kesulitan yang tinggi, sementara tuntutan dari Kantor Agama untuk memenuhi daftar peserta harus dipenuhi dalam waktu yang cepat.

“Habis bagaimana? Kita diminta untuk cepat-cepat menyerahkan proposal lengkap dengan susunan peserta. Merekrut anak-anak jalanan itu kan sulit, sementara kami tidak memiliki pengalaman menangani anak-anak seperti itu. Akhirnya, kami isi saja daftar dari santri sendiri, lagian walaupun nanti ada pemeriksaan ya anak-anak kita kondisikan sebagai peserta,” ujar Asy’ari Saleh, salah satu pemimpin Pondok Pesantren penerima program.

Dalam hal pelaporan anggaran pun demikian. Kebanyakan para penerima bantuan program Pendidikan bagi Anak Marjinal tidak memiliki kemampuan membuat pelaporan yang sesuai dengan peraturan pemerintah, dalam hal ini standar menurut Kementerian keuangan. Jika sudah demikian, yang terjadi adalah dua hal: mereka belajar membuat pelaporan dengan konsekuensi mengalami kesalahan dan harus diperbaiki terus-menerus, atau, meminta dan menyerahkan pelaporan ke salah satu staf di Kantor yang terbiasa membuat pelaporan dengan

konsekuensi harus memberikan imbalan. Melihat keadaan itu, ada pula staf yang hanya memberikan arahan bagaimana memperbaiki laporan seusia dengan petunjuk teknis pelaporan. Tetapi ada juga staf yang menerima untuk membuat laporan karena memang dirinyalah yang cukup mengetahui dan menguasai bagaimana membuat pelaporan yang “baik” dan “benar.” Sementara tidak sedikit pula staf yang hanya diam dan tidak tahu apa-apa.

#### D. Setoran: Kebiasaan Tak Terhapuskan

*...Masyarakat membayar sejumlah uang, baik dalam pajak maupun dalam suapan. Para birokrat menerima – acap kali lebih besar dari ketimbang yang semestinya, terutama ketika biaya proyek dipergemuk untuk kemudian diparuh dan dibagi-bagi. Dengan kata lain, yang bekerja adalah mekanisme yang tak sama dengan arti “pemerintahan.” Pemerintah, sebagai sehimpun ketertiban dan wibawa, adalah sebuah fiksi. Fiksi itu harus dibangun, karena sebuah masyarakat senantiasa cemas akan chaos. Mungkin itu sebabnya pemerintah atau “negara” bukanlah barang yang menarik dalam pemikiran “kiri” maupun “kanan”. Karl Marx membayangkan bahwa akhirnya negara akan “melapuk-hilang”, ketika sebuah masyarakat yang sama rata dan sama rasa terbentuk.*  
(Goenawan Mohamad, *Catatan Pinggir 5*, h. 155-156)

Desember 2010, Seksi mengadakan kegiatan workshop tentang Pendidikan Virtual bagi Guru-guru Pondok Pesantren. Saya yang baru tiga bulan bergabung di Kantor ini hanya mengikuti saja kegiatan yang akan dilaksanakan. Selesai kegiatan, seluruh staf di Seksi menandatangani kwitansi dan beri uang kepantiaan. Tidak lama kemudian, Riki mendekati saya,

“Tadi waktu tanda –tangan di kwitansi tertera berapa?”

“Seratus Limapuluh ribu. Kenapa?” tanyaku.

“Di ruangan kita ini aneh. Semuanya serba tidak jelas. Kita disuruh tanda-tangan di kwitansi dengan jumlah 150 ribu, tapi waktu di SPJ, kok berubah jadi 300 ribu. Padahal saya sendiri tidak pernah merasa tanda-tangan yang di SPJ,” celoteh Riki.

Pada suatu kesempatan, saya mencoba mencari tahu mengapa terjadi hal-hal yang demikian. Saya tanyakan hal itu kepada Abdul Basith.

“Ya memang kita tidak mungkin melaksanakan kegiatan sesuai dengan anggaran yang tertera dalam DIPA, karena anggaran itu harus dipotong sebanyak 15% untuk Biaya Kesejahteraan Kantor (BKK), 20% untuk pajak, dan 20% untuk simpanan Seksi. Nah otomatis, semua pos anggaran harus dikurangi, termasuk honor panitia dan peserta,” terangnya.

Kening saya berkerenyit. Biaya Kesejahteraan Kantor (BKK)? Apa pula itu? Ternyata BKK itu merupakan anggaran taktis yang diambil dari potongan kegiatan. BKK merupakan keharusan yang menurut beberapa staf digunakan sebagai dana taktis yang tidak teranggarkan dalam DIPA. Misalnya, ketika Kepala Kantor hendak bepergian ke suatu tempat, maka biaya perjalanannya diambilkan dari dana BKK. Atau jika terdapat tamu yang datang dan “harus” memberi bekal pulang, diambil dari dana BKK. Dan ketika seluruh staf melakukan jalan-jalan untuk wisata, juga diambilkan dari dana BKK. Singkatnya, anggaran yang “musti” keluar tetapi tidak terdapat dalam anggaran DIPA, maka harus diambilkan dari dana BKK itu.

Memahami BKK ini, menarik mengutip cerita dari Abdul Basith,

“BKK itu memang dilematis, tetapi ia memang harus ada karena kondisi sekarang ini sedang membutuhkannya. Kantor kita ini jika hanya mengandalkan uang dari DIPA sangatlah tidak mencukupi karena di dalam BKK itu juga tersimpan anggaran untuk kesejahteraan karyawan juga. Nah, kesejahteraan karyawan itu meskipun sudah dari gaji, tetapi kalau distandarkan dengan pendapatan perkapita dan kelayakan pendapatan ekonomi, ya masih belum layak. Gaji kita ini *kan* berkisar antara 1,5 juta rupiah – 2,5 juta. Kecuali kalau untuk para pejabat memang lain, tetapi gaji pokoknya ya berkisar itu, yang berbeda adalah tunjangan saja. Dengan standar gaji yang kecil, dan jika dihitung secara matematis memang tidak cukup, terus darimana untuk menutupi kekurangan itu, sementara untuk bekerja di luar kantor ya sulit juga.

Dengan standar gaji yang seperti itu, kita ini juga layak disebut sebagai orang yang tidak mampu. Makanya wajar kalau kita ini masih mendapat bagian dari zakat dan sumbangan lainnya karena kita ini memang tergolong belum mampu. Kalau kemudian kita ditanya sama orang ‘udah tau gaji pegawai kecil tapi kok mau jadi pegawai?’ pertanyaan seperti itu menurut saya tidak relevan lagi. Kenapa? Karena pekerjaan menjadi PNS ini juga pilihan orang bekerja, sama saja ketika orang memilih menjadi guru,

menjadi pengusaha, pedagang, dan sebagainya. Kecuali kalau kita memaksa diri jadi PNS atau di Indonesia ini pekerjaan yang ada hanya PNS, maka wajar kalau kita harus menerima saja.

Seharusnya pemerintah memikirkan ini. Kalau kemudian ada BKK, sebenarnya ini adalah keadaan yang terkondisikan oleh sistem, dan mau tidak mau kita harus memilih itu. Logika saya begini. BKK itu ibarat kita ini sedang memelihara anak yatim. Ketika anak yatim yang dipelihara itu memiliki kelebihan harta dan si pemelihara kekurangan harta, maka si pemelihara anak yatim boleh mengambil sedikit dari harta anak yatim tetapi digunakan kembali untuk mengurus kehidupan anak yatim. Artinya, BKK itu ya diambil dari DIPA yang sebenarnya untuk berjalannya proses yang ada di kantor ini. Karena tanpa BKK itu, ya pasti susah. Persoalannya sekarang adalah, apakah BKK itu dikemukakan kepada masyarakat/pihak penerima manfaat atau tidak?

Menurut saya, seharusnya BKK yang dipotong dari anggaran DIPA itu dikemukakan ke penerima manfaat sehingga mereka mengerti, dan tidak jadi dosa. Karena bagaimanapun di dalam anggaran itu *kan* ada hak mereka sebagai penerima manfaat. Kalau saya sih sering bilang ke pihak pesantren atau pimpinan sekolah bahwa mengapa anggaran kegiatan kita tidak maksimal, ya itu karena anggaran kita memang dipotong untuk nyumbang ke kantor. Nah, kalau tidak dikemukakan, ya itu tidak transparan dan itu dosa.

Nah, untuk meminimalisir itu kita berharap pada remunerasi.<sup>1</sup> Dengan adanya remunerasi itu, gaji PNS seperti kita ini bisa meningkat mencapai 6 juta rupiah. Dengan gaji sebesar itu, maka menurut saya sudah memenuhi standar kebutuhan hidup. Nah, kalau dengan adanya remunerasi itu masih saja terjadi penyimpangan, ya itu artinya si pegawai itu sudah buruk dan harus ditindak tegas.”

Hal yang sama juga diutarakan oleh Kepala Seksi. Dalam suatu kesempatan, ia menuturkan,

“Ya memang BKK itu untuk sekarang ini sulit untuk dihapus. Ini sudah terjadi sejak dulu. Di semua Kantor Agama BKK itu ada dan berlaku, tetapi besarnya berbeda. Sebenarnya di kantor kita ini, BKK-nya paling kecil dibanding dengan Kantor Agama yang lain. Tetapi Kepala Kantor mau menaikkan lagi BKK tidak enak karena Kepala Kantor yang sebelumnya mematok angka yang tidak besar. Pada waktu itu, saya tahu kalau Kepala

---

<sup>1</sup> Remunerasi adalah penataan kembali sistem penggajian yang dikaitkan dengan sistem penilaian kinerja. Latarbelakang remunerasi ini terkait dengan rendahnya kualitas pelayanan dan profesionalitas Pegawai Negeri Sipil sehingga mereka mudah melakukan manipulasi dan penyimpangan-penyimpangan. Dengan remunerasi diharapkan akan meningkatkan profesionalitas dan kualitas pelayanan publik oleh PNS.



Kantor yang sebelum ini tidak ingin ada BKK, tetapi ternyata memang tidak bias dihindari. Akhirnya tetap diadakan tetapi tidak terlalu besar.

Nah bagi saya, yang penting dari BKK itu bukan besarnya berapa, tetapi seharusnya kita hitung dulu kebutuhan kantor kita yang diluar DIPA itu berapa? Baru kita sokong bareng-bareng dari pemotongan DIPA. Tetapi selama ini memang tidak jelas. Saya beberapa kali menanyakan itu, tetapi selalu dijawab oleh Kepala Kantor “sulit kalau harus dihitung berapa kebutuhan riilnya.” Masalahnya, kita juga tidak tahu alokasi BKK itu untuk apa dan kemana saja, sehingga wajar kalau tidak sedikit dari kita yang menganggap bahwa BKK itu larinya ke kantong pribadi Kepala Kantor. Untuk bisa dihapuskan atau tidak ya tergantung pada pimpinan, karena di kantor kita ini semuanya tergantung pimpinan. Saya sendiri yakin bahwa pimpinan tahu bahwa ini keliru apalagi dia juga seorang santri yang pasti mengerti lah bagaimana hukumnya. Tetapi factor-faktor di luar itu juga sangat menentukan.

Misalnya begini, ketika ada kunjungan dari pejabat tingkat Provinsi biasanya pimpinan mengkondisikan agar tamu tersebut pulang dengan diberi amplop. Kalau tidak dikasih ya sebenarnya tidak apa-apa, tetapi dia *kan* merasa tidak enak. Masalahnya lagi, yang diberi juga menerima dan tidak menolak. Ketika dia Tanya ke Kepala Kantor yang lain, ternyata begitu juga. Akhirnya ini menjadi kebiasaan terus-menerus. Sudah gitu, kepala kantor kita ini kan orangnya takut juga kalau dengan pimpinan di atasnya.”

Setoran wajib dalam konteks birokrasi seperti ini bukan hanya terjadi dalam bentuk BKK belaka, melainkan dalam berbagai hal yang lain. Yang paling kentara, menurut pengakuan beberapa staf, adalah ketika terjadi rotasi, mutasi, atau naik tingkat jabatan. Ketika terjadi transisi kepemimpinan di Seksi ini, khususnya pada saat Kepala Seksi sakit berbulan-bulan dan isu pergantian kepemimpinan demikian santer, hilir mudik informasi dan manuver dari beberapa staf yang ingin menduduki jabatan tersebut terlihat cukup kuat. Abdul Basith, salah satu staf di Seksi ini pun tampak begitu bernafsu ingin menggantikan posisi Kepala Seksi.

Dengan pengakuan bahwa dirinya telah mendapat “restu” dari Kepala Seksi, maka Abdul Basith pun semakin percaya diri untuk maju dan melobi beberapa pejabat di tingkat lebih tinggi. Selain itu, keinginannya untuk maju disebabkan oleh kondisi Seksi, yang menurutnya, semakin tidak tertata semenjak Kepala Seksi sakit hingga beberapa bulan. Padahal, dari pangkat dan golongan jabatan, Abdul Basith belumlah memenuhi syarat. Tetapi ia bersikukuh maju dengan alasan bahwa meskipun secara golongan jabatan belum memenuhi, tetapi

golongan jabatan yang ia miliki sudah bisa diusulkan menjadi Pejabat Sementara (Pjs) hingga saatnya kemudian bisa tetap menjadi Kepala Seksi saat jenjang golongan jabatan sudah memenuhi standar menurut peraturan yang ada.

Abdul Basith sempat bercerita bahwa sebenarnya Kepala Seksi sangat mendukungnya untuk menjadi Kepala Seksi yang baru. Kepala Seksi sudah merasa tidak “layak” lagi menjabat sebagai Kepala Seksi karena kondisinya yang sedang sakit. Ia tidak ingin dicap sebagai orang yang memakan gaji buta karena tidak pernah masuk, tetapi mendapa gaji dan tunjangan jabatan secara utuh. Keinginan Kepala Seksi untuk mundur tersebut disambut oleh Abdul Basith sekaligus meminta dukungan kepada Kepala Seksi agar Abdul Basith bisa menggantikannya. Permohonan dukungan tersebut bukan tanpa alasan, selain Kepala Seksi disegani karena “kebersihannya” dalam mengelola pekerjaan Kantor, ia pun dinilai memiliki kedekatan dengan Kepala Kantor Agama di tingkat Provinsi, sehingga dukungan atau rekomendasi yang dibuat diharapkan akan dipertimbangkan secara lebih kuat.

Hanya saja, untuk maju menduduki kursi jabatan yang lebih tinggi, tentu saja bukan sesuatu yang mudah dan gratisan. Banyak hal yang harus dipertimbangkan dan kondisi yang mendukung. Sebagaimana dimaklumi oleh banyak pihak bahwa Kantor Agama diisi oleh staf atau pegawai yang memiliki hubungan yang khas, yaitu: hubungan berdasarkan kekerabatan, latarbelakang organisasi masyarakat atau latarbelakang kesamaan alumni berdasarkan Perguruan Tinggi dan organisasi kemahasiswaan sebelumnya.

Latarbelakang kekerabatan yang secara sederhana dapat dimengerti sebagai suatu kondisi yang terberi melalui kelahiran dan tidak bisa diubah, keseharian aktifitas kehidupan keluarga baik melalui penjelasan ilmu genetik yang ilmiah maupun ahli medis yang mampu menjelaskannya bahkan sebelum sosok tertentu dilahirkan (Carsten, 2004: 6) sangat memengaruhi, bukan hanya terhadap penentuan rekrutmen pegawai baru, melainkan juga jabatan karir seseorang. Hal itu pula yang sempat saya dengar ketika pertama kali masuk sebagai staf di kantor ini, salah satu staf bagian Kepegawaian sudah menanyakan: “*ente titpan siapa?*” lanjutnya, “*udah bilang aja, Kantor ini kan dinasti.*”

Hubungan kekerabatan itu menjadi sesuatu yang sangat tidak asing. Tidak jarang terdengar dan terketahui dimana staf A adalah anak dari pejabat 'anu', si B adalah keponakan pejabat 'anu', dan banyak lagi yang serupa. Bahkan di Seksi saya pun terdapat dua orang staf yang merupakan anak dan keponakan dari pejabat Kantor Agama di tingkat Pusat, sesuatu yang memang tidak terkesan aneh.

Selain hubungan kekerabatan, hubungan berlatarbelakang kesamaan Organisasi Masyarakat (Ormas) juga memengaruhi peluang dan percepatan jenjang karir. Ormas seperti Nahdlatul Ulama (NU) sangat diperhitungkan dalam proses-proses percepatan karir, terlebih jika staf atau pegawai yang bersangkutan merupakan anak atau keluarga atau direkomendasi dan oleh tokoh atau Kyai NU yang disegani.

Sementara hubungan berlatarbelakang alumni Perguruan Tinggi dan Organisasi Kemahasiswaan juga sangat diperhitungkan. Biasanya, ketika akan terjadi pergantian kursi jabatan, sosok-sosok yang kemungkinan akan menduduki jabatan tersebut kerap kali disensor latarbelakang organisasi terdahulunya. Jika ia memiliki latarbelakang organisasi yang sama, maka besar kemungkinan akan memuluskan jalannya untuk menduduki jabatan. Lain halnya jika ia pernah menjadi anggota organisasi mahasiswa yang beda, maka akan lebih sulit untuk meraih jabatan tinggi tertentu. Menjadi semakin menarik, bahwa di lingkungan kantor terdapat beberapa orang yang menjadi informan ke pejabat tinggi untuk memberikan bisikan dan informasi seputar "biografi" staf, khususnya sosok-sosok yang memiliki peluang untuk menduduki jabatan yang lebih tinggi.

Hubungan berlatarbelakang kesamaan alumni Perguruan Tinggi dan kesamaan organisasi kemahasiswaan tersebut juga dipelihara secara terus-menerus dari generasi ke generasi untuk menjadi jaminan terhadap pemapanan komposisi jabatan. Kondisi tersebut bisa saya rasakan ketika suatu ketika saya dan para pegawai yang sudah diidentifikasi memiliki jaringan alumni Perguruan Tinggi dan organisasi kemahasiswaan yang diundang dan berkumpul bersama Kepala Kantor Agama Tingkat Provinsi di sebuah rumah makan di daerah Ciputat, Tangerang.

Di dalam pertemuan itu, secara terang-terangan semuanya perlu mempererat hubungan yang sudah ada sekaligus meminta dan mendorong Kepala Kantor Agama Tingkat Provinsi untuk menaikkan jabatan bagi staf atau pegawai yang

berada pada satu “jalur” yang sama. Pada pertemuan itu pula diidentifikasi jabatan, kedudukan, dan tempat tugas masing-masing staf dengan harapan untuk memudahkan penentuan masa depan karir dan jabatan masing-masing, disamping tentu saja menanamkan benih-benih hubungan yang lebih kuat bagi pegawai baru untuk masa-masa selanjutnya.

Hubungan-hubungan tersebut sangat dimengerti oleh Abdul Basith. Dalam upayanya menduduki jabatan baru sebagai Kepala Seksi, ia pun hilir-mudik kesana-kemari mencari dukungan banyak pihak. Ia yang sewaktu mahasiswa dulu tidak diperhitungkan dalam jajaran organisasi kemahasiswaan, mendaku diri sebagai sosok yang aktif dan terlibat dalam urusan organisasi. Di samping itu, iapun tidak lupa mendatangi Kyai terkemuka untuk meminta rekomendasi. Hingga pada akhirnya, ia pun menemui Kepala Kantor Agama Tingkat Provinsi di rumahnya dengan membawa surat rekomendasi dari beberapa orang yang memiliki pengaruh.

Meskipun hubungan-hubungan semacam itu sangat menentukan, tetapi terdapat hal lain yang juga tidak kalah menentukan, yaitu modal materi berupa kecukupan uang untuk memberikan “hadiah” kepada orang-orang yang berjasa padanya.

“Untuk menjadi Kepala Seksi di tingkat Kantor Kota saja, paling tidak harus menyiapkan 50 juta rupiah. Uang sebanyak itu dibagi-bagi. Untuk Kantor Agama Tingkat Provinsi sekitar 25 juta, kepala Kantor Agama Kota sekitar 10 juta, 10 juta untuk pelantikan, dan sisanya untuk administrasi dan sebagainya. Segitu pun (50 juta, pen.) ya standar. Untuk menjadi Kepala Unit Kerja yang kerjanya menikahkan orang itu bisa mencapai 75 juta. Kenapa lebih mahal dari Kepala Seksi karena anggapannya Kepala Unit Kerja yang pekerjaannya menikahkan orang itu ya banyak pendapatan dari menikahkan orang. Belum lagi kalo untuk menjadi kepala kantor, wah bisa ratusan juta. Bahkan untuk jabatan kepala Kantor Agama Tingkat Provinsi bisa mencapai miliaran rupiah,” terang Abdul Basith.

Tetapi, pengakuan Abdul Basith tersebut sempat dibantah oleh Mahfuddin. Sosok satu ini dikenal sebagai informan dan penghubung bagi para pejabat. Sejak mahasiswa dulu, Mahfuddin memang dikenal dekat dengan para pejabat di tingkat Provinsi maupun di tingkat Pusat sehingga ia memiliki posisi dan strategis termasuk kerap dijadikan sebagai pemulus jalan bagi orang-orang yang ingin naik jabatan.

“Ah tidak benar itu. Buktinya, waktu pak Muzayyin naik jabatan, dia tidak pake uang sama sekali. Tidak pake uang itu bisa, dan saya bisa mengusulkan tetapi dengan syarat bahwa yang bersangkutan masih dalam jajaran ‘kita’ dan memiliki kualitas yang baik. Saya ini kesana-kemari hanya untuk menyisir siapa saja kader-kader kita yang berkualitas. Nah kader-kader yang berkualitas itulah yang nanti bisa kita usulkan. Tapi kita juga tidak jarang kecolongan, karena tetap saja ada orang lain yang ‘bermain-main’,” ujarnya.

Kebiasaan memberikan ‘setoran’ itu tidak hanya berlaku bagi staf/pegawai yang ingin naik jabatan, melainkan juga bagi penerima bantuan yang kemudian memberikan ‘setoran’ ke pihak staf atau kantor. Jumlah ‘setoran’ tersebut ada yang berdasarkan sukarela, tetapi ada juga yang ditentukan kisarannya. ‘Setoran’ atau yang bagi sebagian staf menyebutnya sebagai uang ‘ke-rahim-an’ (rahim artinya kasih sayang, *pen.*) itu terkadang diberikan kepada staf/pegawai yang sejak awal membantu mengusulkan dan menguruskan proses-proses bantuan ke pihak Pondok Pesantren atau Sekolah Agama Islam, ada juga yang diberikan untuk kas Seksi.

Saya sempat terhenyak mendengar istilah ‘uang kerahiman’, suatu istilah yang diambil dari terminologi agama tetapi digunakan untuk memberikan imbal-balik bagi pihak-pihak tertentu yang memberikan bantuan. Bagi saya aneh, karena pemberian sesuatu yang terkait dengan bantuan sama saja dengan gratifikasi, suatu pemberian dari pihak tertentu kepada pegawai/staf negara yang dapat disetarakan dengan suap atau korupsi jika tidak dapat dilaporkan sesuai dengan aturan hukum. Tetapi, Kepala Seksi memberikan penjelasan yang cukup menarik,

“Istilah uang kerahiman itu baru dipakai sekitar dua tahun belakangan. Sebelumnya bernama ucapan terima kasih. Ketika kita bilang “ucapan terima kasih” artinya itu sama saja dengan pemberian uang. Saya sendiri tidak tahu persis siapa yang pertama kali menggulirkan istilah uang kerahiman itu. Kalau tidak salah istilah itu justru muncul dari kalangan pesantren untuk menggantikan ucapan terima kasih itu. Uang kerahiman itu tidak pernah kita minta, itu atas kesadaran mereka sendiri karena mungkin sudah merasa dibantu, yah semacam hibah lah, pemberian saja. Kita ini tidak boleh minta karena kalau minta ya berarti sudah memaksa dan itu dosa. Tapi kalau diberi ya kita terima, jangan juga ditolak.

Kebiasaan ini sudah lama terjadi dan sulit untuk dihapus. Meskipun saya sebagai pimpinan bisa bilang ke pihak Pesantren untuk tidak memberikan

uang kerahiman ke kita, tetapi terkadang ada pihak lain yang ternyata terang-terangan meminta. Kita yang di bawah ini *kan* tidak bisa berbuat apa-apa. Bentuk uang kerahiman itu juga macam-macam, ada yang sudah ditentukan besarnya, ada juga yang tidak, terserah kepada mereka. Bagi sebagian Kyai, ada juga yang pintar menyiasatinya. Setiap ada bantuan, Kyai ini tidak memotong anggaran bantuannya untuk setoran, tetapi dia ambil uang yayasan atau lembaga untuk memberikan uang kerahiman, tetapi uang bantuannya sendiri tidak berkurang. Inilah hebatnya Kyai-kyai itu. Dia tahu kalau memotong anggaran bantuan, artinya dia sudah tidak amanah lagi, tetapi ketika ia mengambil dari uang kas yayasan, maka dia memperlakukan itu sebagai pemberian saja. Singkatnya, dosa itu bisa diasiatin lah, ha...ha...ha...”

Gonjang-ganjing ‘setoran’ juga tidak hanya melanda staf di Seksi, melainkan juga menjurus ke Kepala Kantor. Salah satu staf senior di kantor ini sempat berujar,

“Coba *ente* hitung saja, di Wilayah Kantor Agama yang di sini saja ada berapa penghulu? Setiap penghulu itu sudah dikenakan ‘setoran’ wajib ke Kantor sebanyak 100 ribu rupiah untuk setiap kali mereka menikahkan orang. Kalau satu orang penghulu per-bulan itu bisa menikahkan 10 orang saja sudah 1 juta rupiah. Kalikan saja dengan semua penghulu, berapa coba? Dan anehnya kita ini tidak pernah tahu kemana arahnya uang-uang itu, pastilah banyak yang mengalir ke kantong pak Kepala, iya *kan*? Apalagi di wilayah Kantor Agama kita ini tempatnya sangat strategis, lahan basah karena banyak orang-orang kaya berkumpul. Makanya, wilayah kita ini jadi buruan mutasi untuk jabatan Kepala Kantor karena untuk mendapatkan uang 1 miliar setahun saja itu gampang,” ucap Agustiansyah.

Hal senada juga diungkapkan oleh Baiti Nuraini, salah satu staf yang suaminya adalah seorang penghulu. Ia mengatakan bahwa setiap penghulu wajib memberikan “setoran” ke kantor minimal 100 ribu rupiah untuk satu kali kasus pernikahan. Dalam satu bulan, suami Baiti Nuraini bisa menyeter 1 – 1,5 juta rupiah, apalagi di kota seperti Jakarta hampir tidak pernah sepi dari pernikahan. Sama halnya seperti Agustiansyah, Baiti Nuraini juga tidak tahu kemana akhir dari alokasi uang “setoran” itu.

Bagi penerima program Pendidikan bagi Anak Marjinal misalnya, ‘setoran’ yang diberikan sebanyak 7,5 % dari dana yang diterima, dengan pembagian 2,5% untuk Seksi Pendidikan Keagamaan dan 5% untuk Kantor Agama Tingkat Provinsi. Untuk program Pendidikan bagi Anak Marjinal tahun 2011 saja

mencapai Rp 9 milyar se-Provinsi DKI Jakarta. Jadi, diperkirakan terdapat sekitar Rp 675 juta hanya untuk uang 'setoran' ke beberapa pihak.

Sementara 'setoran' yang tidak bisa terdeteksi adalah pemberian yang dilakukan secara personal karena jasa pembantuan. Misalnya, untuk program sertifikasi guru atau bantuan kesejahteraan rakyat bagi guru-guru Sekolah Agama Islam juga selalu ada 'setoran'-nya meskipun tidak ditentukan jumlahnya. Pada titik inilah, bagi staf yang sejak awal sudah menjalin hubungan dekat dengan para pengelola dan guru-guru Pondok Pesantren atau Sekolah Agama Islam akan selalu mendapatkan jatah 'setoran' yang langsung masuk ke kantong pribadi karena staf/pegawai yang lain kerap kali tidak tahu apa-apa, meskipun sebenarnya menduga dan yakin bahwa si A mendapat 'setoran' dari para guru.

Untuk bisa dipercaya atau untuk menjalin hubungan dekat dengan para pihak luar, maka selain karena posisi diri staf yang ditunjuk sebagai kordinator juga disebabkan oleh penguasaan informasi mengenai program/kegiatan. Abdul Basith dan Kirmanto, dua sosok yang sejak lama ditunjuk sebagai kordinator kegiatan sekaligus menguasai seluruh informasi mengenai program/kegiatan Pondok Pesantren dan Sekolah Agama Islam, maka keduanya selalu dipercaya dan menjadi rujukan para guru atau pengelola Pondok Pesantren dan Sekolah Agama Islam untuk dimintai informasi atau dimohon bantuan atas keberadaan bantuan-bantuan ke mereka.

Kapasitas Abdul Basith dan Kirmanto dalam menguasai informasi sebagai kapasitas pengetahuan mereka bukan hanya karena pengalaman keduanya yang sudah cukup lama membidani kegiatan di Seksi, melainkan juga hubungan mereka ke Kantor Agama Tingkat Provinsi sehingga memudahkan mereka untuk mendapatkan informasi terus-menerus. Kesempatan yang sama relatif tidak didapatkan oleh staf/pegawai yang lain. Tampaknya, hal-hal seperti itulah yang membuat kapasitas pengetahuan dan tindakan para staf dalam pengelolaan Pondok Pesantren dan Sekolah Agama Islam menjadi tidak setara.

#### **E. Ilmu SPJ**

Maret 2011. Bulan ini Kegiatan DIPA berikut anggarannya sudah turun. Saat itu pula rapat di tingkat Seksi digelar untuk membentuk jadwal kegiatannya. Untuk tahun 2011 ini terdapat sekitar 13 kegiatan dengan jumlah anggaran DIPA

Rp 473.962.000 juta. Tentu, anggaran tersebut merupakan anggaran normal sebelum dipotong sana-sini. Prosedur pelaksanaan kegiatan dan anggaran adalah melalui pengajuan proposal, *Term of Reference* (TOR), dan anggaran biaya serta Surat Pertanggungjawaban (SPJ).

Ketigabelas kegiatan tersebut lalu dibagi dan dimintakan kepada masing-masing staf untuk menjadi ketua panitia kegiatan dengan konsekuensi bahwa masing-masing ketua panitia harus membuat poposal, TOR dan rincian anggarannya. Masing-masing staf memang memiliki kapastitas yang berbeda dalam hal penguasaan teknologi seperti komputer, pengetahuan terhadap dunia ke-pesantren-an dan Sekolah Agama Islam, serta pengetahuan tentang penyusunan draf proposal dan TOR itu sendiri. Rujukan yang paling mudah bagi staf yang memiliki keterbatasan kapasitas adalah mencontoh draf-draf kegiatan yang pernah dilaksanakan tahun sebelumnya, atau, mencontoh draf dari staf lain yang sudah jadi. Pada gilirannya muncul kesan membuat draf asal “goblek”.

Kondisi yang demikian memang tidak bisa dihindarkan. Banyak hal yang memengaruhi mengapa fenomena contek-mencontek atau membuat draf asal “goblek” itu terjadi. Di Seksi ini, tidak semua staf memiliki latarbelakang pendidikan yang mendukung tugas pokok dan fungsinya sebagai pelayan kehidupan Pondok Pesantren dan Sekolah Agama Islam. Dari 11 staf yang ada, hanya ada tiga staf yang memiliki latarbelakang pendidikan keagamaan dan pondok pesantren, sementara yang lainnya berlatarbelakang pendidikan umum. Akhirnya, staf yang tidak banyak mengerti tentang dunia dan kehidupan Pondok Pesantren dan Sekolah Agama Islam hanya terpaku pada pekerjaan teknis belaka, seperti pengarsipan surat, membuat surat rekomendasi, atau melakukan monitoring. Suatu kesan tentang *the wrong man in the wrong place*.

Di samping itu, terdapat anggapan bahwa draf proposal dan TOR hanyalah syarat formlitas belaka sebagai prosedur yang harus dilalui. Meskipun substansi draf tersebut tidak mencerminkan suatu kegiatan yang dibutuhkan oleh Pondok Pesantren dan Sekolah Agama Islam, hal itu tidak lah penting. Bagi para staf, yang penting draf sudah ada dan dapat diusulkan ke Kepala Kantor dan dengan demikian kegiatan dapat dilaksanakan.



Di tingkat Seksi pun tidak terdapat suatu pembicaraan yang cukup serius bagaimana membesut kegiatan yang memadai dan sesuai dengan kebutuhan Pondok Pesantren dan Sekolah Agama Islam. Rapat yang berlangsung untuk membahas kegiatan lebih difokuskan ke hal-hal yang bersifat teknis, seperti dimana dan kapan waktunya, berapa dan siapa saja yang diundang, perlengkapan apa saja yang dibutuhkan. Hampir tidak terjadi suatu “pertarungan” gagasan yang terkait dengan substansi pelaksanaan kegiatan dan apa input atau output yang diperoleh, baik bagi peserta maupun pelaksana kegiatan. Sekedar formalitas kegiatan itulah, selain karena faktor pemotongan anggaran, yang membuat penggabungan kegiatan menjadi suatu yang lazim dilakukan.

Sementara Kepala Kantor sebagai pemegang otoritas tertinggi di kantor Kota memang tidak fokus pada substansi kegiatan. Setelah melihat teknis pembuatan draf (urutan sub-judul, penulisan, kelengkapan lampiran) sudah “tepat”, maka ia pun langsung membubuhkan tanda-tangan. Persetujuan Kepala Kantor yang dibuktikan dengan tanda-tangan itulah yang dijadikan dasar bagi pelaksanaan kegiatan dan pengucuran anggaran, dengan catatan bahwa pengucuran anggaran dilakukan setelah dipotong sebanyak 20 % dengan kewajiban laporan pertanggungjawaban tetap memenuhi jumlah 100% anggaran yang sesuai dengan DIPA.

Untuk membuat laporan pertanggungjawaban dibutuhkan kebiasaan untuk membuat laporan manipulatif, terutama pengadaan bukti-bukti tertulis dari banyak pihak, seperti tanda-tangan peserta, panitia hingga narasumber, toko pembelian Alat Tulis Kantor (ATK), konsumsi, dan sebagainya. Beberapa staf yang sudah terbiasa berhubungan dengan toko dan rumah-makan diminta untuk mendapatkan kertas kwitansi dan faktur kosong dengan tertera tanda-tangan dan stempel toko. Faktur dan kwitansi kosong tersebut pada nantinya akan diisi sesuai dengan anggaran yang terdapat dalam DIPA, meskipun konkretnya belanja ATK, konsumsi, dokumentasi, dan lainnya tentu jauh lebih kecil dibanding anggaran yang semestinya.

Dan ternyata, di Seksi ini hanya terdapat satu staf yang memang memiliki keahlian di bidang pembuatan Surat Pertanggungjawaban (SPJ). Bukan hanya itu, dengan keahliannya itu, ia pun kerap dipercaya untuk menghadapi pemeriksaan

dari Inspektorat<sup>2</sup> atau pemeriksa lain yang sewaktu-waktu datang untuk memeriksa seluruh akuntabilitas keterlaksanaan program, kegiatan, dan anggaran. Kirmanto, staf yang dimaksud itu memang sudah bertahun-tahun berpengalaman membuat SPJ dan berpengalaman pula menghadapi para pemeriksa. Perihal kemampuan Kirmanto ini, Baiti Nuraini menuturkan.

“Wah Kirmanto itu punya ilmu SPJ. Dia tuh paling tahu bagaimana membuat SPJ yang tidak dicurigai oleh Inspektorat. Setiap ada pemeriksaan, dia itu juga yang bisa *ngejelasin* kegiatan dan anggarannya.”

Setiap setelah selesai kegiatan, Kirmanto memang memandu bagaimana membuat SPJ dan persiapan apa saja yang harus dilakukan. Ia juga menjelaskan cara-cara pembuktian kegiatan dan anggaran agar sesuai dengan DIPA.

“Sebenarnya kunci dari pemeriksaan itu *kan* asal kegiatan dan anggarannya ada buktinya ya sudah. Lagian anggaran kita ini *kan* tidak terlalu banyak, jadi ya tidak terlalu diperhitungkan juga oleh Inspektorat,” ujarnya.

Berkat keahliannya membuat SPJ dan bagaimana cara meyakinkan para pemeriksa, membuat Kirmanto “disegani” di kantor ini. Bagian keuangan pun sangat percaya dengan apa yang ia lakukan. Apapun yang ia ajukan ke bagian keuangan selalu dikabulkan, sehingga seolah-olah justru ia yang mengendalikan seluruh mekanisme anggaran di Seksi. Bagian keuangan tidak mampu menolak jika Kirmanto meminta agar anggaran Seksi harus disimpan, atau digunakan untuk hal-hal tertentu. Dan mungkin, karena kedekatan Kirmanto dengan bagian keuangan itu, membuat beberapa staf di Seksi ini selalu memiliki kecurigaan bahwa Kirmanto mencari dan mendapatkan keuntungan tersendiri, khususnya keuntungan materi.

“Bagian keuangan kita itu orangnya jujur. Dia tidak akan mau menyelewengkan anggaran karena dirinya sendiri adalah orang kaya. Dia tidak butuh duit dari kantor ini karena dia itu punya bisnis sendiri. Tapi karena dia dikendalikan oleh Kirmanto, jadinya ya begitu, dia selalu nurut apa kata Kirmanto. Setiap ada kegiatan, kita semua memang kebagian uang panitia, tapi kita *kan* tidak tau persis Kirmanto itu dapatnya berapa. Dan setiap selesai kegiatan, dia itu *kan* semangat banget. Sibuk kesana-kemari

---

<sup>2</sup> Inspektorat merupakan salah satu unit kerja yang fokus pada pemeriksaan terhadap seluruh mekanisme dan teknis pelaksanaan program, kegiatan dan anggaran pada unit kerja di bawah koordinasi Kementerian yang sama.

bikin SPJ. Itu *kan* pasti dia dapat sesuatu. Mana mungkin lah dia mau capek-capek gitu kalo tidak dapat apa-apa. Saya sendiri pernah tanya ke Kirmanto, kok panitia cuma dapat uang separo dari anggaran DIPA. Dia bilang anggaran telah dipotong dan disetor sana-sini. Mau apa kita?” ujar Ramdhani.

Keluhan Ramdhani tersebut coba saya tanyakan ke Kirmanto. Dengan santainya ia menjelaskan.

“Begini pak. Setiap ada kegiatan, *kan* hanya itu-itu saja orangnya yang mau kerja. Sementara untuk SPJ ini *kan* butuh kejelian, harus hati-hati, dan juga harus cepat diselesaikan karena kalau satu kegiatan saja SPJ-nya telat, ya kita tidak akan bisa mengadakan kegiatan yang selanjutnya. Kenapa saya mau capek-capek begini? Ya sampean sendiri aja *kan* tau. Yang kerja siapa sih? Yang lain ya begitu, tidak bisa diandalkan, hanya santai-santai saja. Lha kalau begini terus, ya kegiatan kita tidak akan jalan. Saya sih berniat baik aja.”

Saya terdiam. Perlahan-lahan saya hembuskan nafas sembari merenung, “birokrasi siapakah kamu sebenarnya?”

#### **F. Tarik-ulur Perlakuan**

Ruangan seksi yang berukuran sekitar 6 x 8 m ini terlihat tidak begitu longgar untuk diisi dengan 11 meja kerja dan 4 meja komputer. Terlebih dengan tidak adanya gudang penyimpanan arsip, tampak banyak tumpukan kardus dan kertas-kertas berjilid yang merupakan arsip atau dokumentasi milik Seksi. Dari sekian arsip dan dokumentasi itu, cukup menghenyakkan bagi saya ketika Seksi ini ternyata tidak memiliki data yang cukup memadai tentang Sekolah Agama Islam dan Pondok Pesantren. Data-data terkait jumlah siswa/santri, guru-guru, dan segala macamnya tidak terdapat yang cukup memadai. Bahkan, data yang terpampang di dinding ruangan ini pun merupakan data usang yang tidak pernah mengaami pembenahan.

Saya sendiri tidak tahu persis berapa jumlah santri, jumlah guru, bagaimana kondisi Sekolah Agama Islam dan Pondok Pesantren, serta sarana prasarana yang dimiliki oleh kedua lembaga pendidikan keagamaan itu. Data tahun 2009 pun hanya data perkiraan, dan bukan data yang bisa diyakini akurasinya. “Sulit,” demikian ujar Abdul Basith menanggapi pertanyaan saya seputar pendatan Sekolah Agama Islam dan Pondok Pesantren.

“Kita sudah beberapa kali meminta ke Sekolah Agama Islam dan Pondok Pesantren untuk memberikan data-data mereka, tapi ya tidak pernah sampai ke kita. Padahal, sekarang ini sudah ada EMIS<sup>3</sup> yang harus diisi. Tapi setiap kita menyerahkan formulir, ya tidak pernah kembali. Kalau dari Sekolah Agama Islam *sih* masih banyak formulir yang kembali ke kita, tapi yang dari pesantren susahny minta ampun.”

Lebih jauh Abdul Basith menjelaskan bahwa sulitnya untuk mendapatkan data-data langsung dari Sekolah Agama Islam dan Pondok Pesantren adalah karena sifat dan bentuk hubungan antara Kantor Agama, khususnya Seksi Pendidikan Keagamaan dengan kedua lembaga keagamaan tersebut. Sifat dan bentuk hubungan itu adalah hubungan yang tidak murni *patron-client*, cenderung angin-anginan.

“Ini berbeda dengan hubungan antara Seksi Pendidikan Dasar Formal dengan sekolah-sekolah formal. Kalau sekolah-sekolah formal itu *kan* memiliki ketergantungan yang besar dengan Seksi Pendidikan Dasar Formal, kenapa? Karena Seksi Pendidikan Dasar Formal itu merupakan penentu dari segala urusan administrasi dan berbagai bantuan ke sekolah-sekolah dan guru-guru, seperti sertifikasi dan bantuan lainnya. Artinya, Seksi Pendidikan Dasar Formal bisa menekan ke sekolah-sekolah untuk mengirimkan data, karena kalau tidak, bisa terancam tidak mendapatkan bantuan kan sekolah-sekolah itu pada takut. Makanya wajar kalau data-data sekolah di Seksi Pendidikan Dasar Formal itu lengkap dan akurat. Kalau di kita (Seksi Pendidikan Keagamaan, *Pen.*) ya sulit untuk begitu. Khususnya Pesantren. Kenapa? Karena Pondok Pesantren ini *kan* belum menjadi lembaga pendidikan formal. Sementara bantuan-bantuan ke mereka juga tidak tergantung pada kita. Mereka bisa nyari sendiri kemana-mana. Seandainya kita tidak membantu pun, mereka bisa langsung meminta ke kantor pusat. Kalau pun kita menekan mereka ya percuma, *wong* mereka sendiri tidak merasa tergantung sama kita. Tapi kalau Sekolah Agama Islam *sih* masih mending karena sekarang mereka mulai bisa kita salurkan beberapa bantuan seperti sertifikasi maupun bantuan lainnya,” ujar Abdul Basith menjelaskan.

Ya, seperti dilaporkan oleh banyak peneliti, Pondok Pesantren memang memiliki kekhasan tersendiri dan terkadang tidak mudah untuk memahaminya

---

<sup>3</sup> EMIS (*Education Management Information System/Sistem Informasi Manajemen Pendidikan*) merupakan suatu sistem manajemen pendukung yang berfungsi untuk menyediakan data dan informasi yang akurat dan tepat waktu untuk digunakan sebagai dasar pengambilan kebijakan, perencanaan dan penyusunan anggaran pendidikan. Lihat, Departemen Agama RI, *Pedoman Mekanisme Pendataan Lembaga Pendidikan Islam*, Jakarta: Dirjen Pendis-Departemen Agama RI, 2009. H.1

secara sambil-lalu. Saya teringat dengan ungkapan Abdurrahan Wahid yang menyebut pesantren sebagai subkultur (Wahid, 1983), suatu kondisi yang selalu mengalami alih-ubah budaya dengan tidak berada pada “garis-lurus” dengan budaya dominan, tetapi juga tidak benar-benar berada pada “garis-luar” dari budaya yang dominan itu, serta memiliki gaya-gaya (keunikan) tertentu yang selalu menarik perhatian. Dengan menyebut pesantren sebagai subkultur, maka pesantren memiliki ke-khas-an, paling tidak, dalam tiga hal: cara hidup yang dianut, pandangan hidup dan tata nilai yang diikuti, dan hirarki kekuasaan intern yang ditaati sepenuhnya (Wahid, 1983: 43).

Sejak awal kehadirannya di nusantara, pesantren memiliki modal berupa perwujudan kultur asketis (kealiman) sebagai kesejajaran-padu antara doktrin normatif Islam dengan kultus pada para wali yang membuat pesantren berada pada posisi yang selalu berusaha melakukan proses transformasi sosial bagi lingkungannya, suatu posisi yang pada satu sisi berdiri terpisah dari masyarakat, tetapi pada sisi yang bersamaan juga menjadi bagian dari kehidupan masyarakat.

Cara hidup yang demikian membuat pesantren terlibat secara langsung dalam penciptaan tata-nilai yang memiliki dua unsur utama, yaitu *peniruan* dan *pengekangan* (Wahid, 1983: 45). Peniruan merupakan usaha yang secara sadar dilakukan oleh pesantren untuk memindahkan pola kehidupan Nabi Muhammad saw, para sahabat dan ulama salaf. Oleh sebab itu, setiap santri yang mulai masuk dan belajar di pesantren sudah menempatkan diri sebagai sosok yang sedang melakukan suatu ibadah dalam kurun waktu yang entah sampai kapan. Pandangan sarwa ibadah yang melekat pada diri santri membesut dirinya untuk mencintai pula seluruh dimensi yang ada di pondok pesantren, sehingga kerja yang dilakukan di pesantren selalu dalam konteks beribadah. Sedangkan pengekangan berarti usaha pesantren untuk menerapkan disiplin yang cukup ketat, terutama disiplin dalam penerapan keilmu-agamaan yang diserap di pesantren. Dalam melakukan dua hal tersebut, maka Kyai (pengasuh/pemilik pesantren) harus memiliki kepribadian yang kuat, kapasitas keilmuan yang mumpuni, dan kelebihan-kelebihan lainnya yang tidak dimiliki oleh masyarakat pada umumnya.

Modal sosial-budaya yang dimiliki oleh Pesantren itu pula yang membuat hubungan antara Kantor Agama dengan Pondok Pesantren pun berjalan rumit.

Abdul Basith mengatakan bahwa dalam konteks hubungan itu, “ya pesantren memang sulit untuk diatur.” Apalagi Pondok Pesantren yang Kyai-nya sudah sangat populer dan kesohor, staf kantor pun tidak mampu berbuat apa-apa selain tunduk dan patuh.

Menyikapi hal itu, pelakuan terhadap Pondok Pesantren pun dilakukan secara tarik-ulur, terkadang perlu ada penegasan dan terkadang juga dibiarkan. Penegasan bisa dilakukan jika pesantren akan mengusulkan kegiatan, program bantuan, mengurus surat-surat penting atau sertifikasi guru pesantren. Tetapi lebih dari itu, Kantor Agama, khususnya Seksi Pendidikan Keagamaan hanya mampu diam dan cukup menyaksikan aktifitas Pondok Pesantren layaknya tarian indah yang tersaji di depan mata, laik ditonton, dinikmati, dan sesekali diberi komentar dengan cara bisik-bisik.

#### **G. Keinginan untuk Berubah: Jeritan Hati Birokra(t)si**

Setelah kurang lebih satu tahun Seksi Pendidikan Keagamaan ada tanpa “pemimpin”, di bulan Juni 2011 datanglah Kepala Seksi yang baru. Kurang-lebih satu bulan yang dimulai dari bulan Mei hingga Juni, kekosongan kekuasaan terjadi dan mulai saat itu terjadi kasak-kusuk, beberapa orang bermanuver untuk mencoba merengkuh kursi yang kosong, sementara beberapa orang lagi berusaha menebak siapa kira-kira yang akan menjadi Kasi baru.

Abdul Basith adalah salah satu yang cukup getol mendaku diri sebagai suksesor Kasi. Ia, selama ini mengaku kerap gerah dengan situasi Seksi yang menurutnya berjalan diluar kendali. Ia ingin mengubah itu semua, tetapi dengan syarat harus mendulang diri sebagai Kasi terlebih dahulu. Kasi sebelumnya yang memang sejak lama absen, coba ia dekati dan diyakinkan bahwa Seksi membutuhkan pemimpin baru yang mampu menyelamatkan “perahu” di tengah kemungkinan karam di lautan.

Abdul Basith sempat bertutur bahwa Kasi sudah mulai tidak enak hati untuk terus duduk sebagai Kepala Seksi sementara dirinya dilanda sakit yang cukup lama sehingga hampir tidak pernah masuk kantor. Di sisi lain, usia jabatannya pun hanya tinggal satu tahun lagi menjelang masa pensiun. Pada suatu saat, ketika Kasi datang kekantor dan berbincang dengan staf Seksi Pendidikan Keagamaan, ia

menuturkan bahwa ia ingin bersegera pamit dan meninggalkan kursi Seksi-nya. Ia pun menitipkan pesan agar Seksi dijaga dengan baik, dilanjutkan apa yang selama ini dikerjakan, dan ia pun berharap serta berusaha membantu agar penggantinya pun dari Seksi Pendidikan Keagamaan sendiri.

Ternyata tidak hanya Abdul Basith yang berminat menjadi Kasi. Salah seorang pejabat kantor pun menghendaki kursi “panas” tersebut. Sang pejabat yang waktu itu sedang menduduki kursi Sub-bagian Tata Usaha meminta Kasi untuk segera mundur karena dirinya sudah memiliki calon Kasi baru. Momentum itu diceritakan oleh Abdul Basith dengan cukup gamblang,

“Jadi pak Kasub-bag itu sudah punya calon, dan calonnya itu siap membayar sejumlah uang. Nah pak Kasi kita pun tahu hal itu, makanya ia menolak untuk mundur dan mengatakan bahwa ia akan mundur sekitar bulan April atau Mei, itu adalah bulan dimana pak Kasub-bag pensiun. Ini sudah main politik-politikan, dan pak kasi kita juga sangat tahu hal itu. Masalahnya, pak Kasi itu ingin Seksi ini ya dipimpin oleh orang-orang dari kita saja.”

Lebih jauh, Abdul Basith mengatakan bahwa pada dasarnya Kasi sangat mendukungnya untuk maju sebagai Kasi, meskipun secara golongan kepangkatan belumlah mencukupi. Tetapi ia mengatakan pula bahwa jika diangkat pada saat ini, maka ia hanya akan menjadi Pejabat Sementara sembari menunggu satu tahun kemudian ketika golongan kepangkatannya sudah mencukupi. Dan atas dasar itu pula ia meminta secara terus-terang kepada Kasi untuk mendukungnya menjadi Kasi baru. Menurut pengakuannya, Kasi setuju dan siap menyatakan diri secara legal untuk mundur dari jabatannya lalu menggunakan hak tentang Masa Persiapan Pensiun (MPP) sebagai salah satu alasan yang tepat untuk pengunduran diri. Terhitung sejak Mei 2011 itulah ia mundur dan kursi Kasi untuk sementara dijalankan oleh Abdul Basith.

Ternyata jalan menuju kursi Kasi tidaklah semulus seperti apa yang diasumsikan sebelumnya oleh Abdul Basith. Untuk menjadi Kasi, Kepala Kantor harus mengusulkan beberapa nama ke Kepala Kantor Agama Tingkat Provinsi, dan dari beberapa nama usulan itulah akan dipilih dan ditetapkan salah-satunya. Hanya saja, apa yang membuat Abdul Basith risau adalah bahwa dari beberapa nama tersebut, terdapat satu nama yang membuatnya tergeragap. Tb (44 th), sang

calon lain itu ternyata memiliki modal yang lebih dibandingkan oleh Abdul Basith. Ia bukan hanya memiliki golongan kepangkatan yang lebih dari cukup, ia pun pernah berpengalaman menjadi staf Seksi Pendidikan Keagamaan di Kantor lain (Jakarta Utara). Dan yang lebih membuat Abdul Basith ketar-ketir adalah hubungan antara Komarudin dengan Kepala Kantor Agama Tingkat Provinsi yang begitu dekat karena ia masih terbilang keponakan sendiri. Abdul Basith lantas menemui Mahfuddin yang dinilai merupakan salah seorang yang cukup dekat pula dengan Kepala Kantor Agama Tingkat Propinsi untuk menanyakan kemungkinan dan peluang dirinya menjadi Kasi. Dalam pada itu, Mahfuddin memberikan informasi sebagaimana diterangkan kembali oleh Abdul Basith.

“Tergantung pak Komaruddin. Sebenarnya sudah lama pak Komaruddin itu mau diangkat menjadi Kasi, tapi beberapa kali dapat tawaran ia selalu menolak karena ia tidak enak dengan banyak orang mengingat dirinya adalah keponakan dari pak Kepala Kantor Agama Provinsi. Sementara pak Kepala sendiri katanya sudah pernah mendapat amanat dari orangtuanya pak Komaruddin kalau dia sukses menjadi “orang besar”, maka jangan sampai melupakan Komaruddin. Jadi kartunya sekarang ini ada pada pak Komaruddin. Kalo dia menolak, saya (Abdul Basith) pasti akan jadi. Tapi kalo pak Komaruddin menerima, ya pasti dia yang jadi,” tutur Abdul Basith menirukan laporan dari Mahfuddin.

Meskipun Abdul Basith merasa bahwa peluangnya cukup berat, tetapi ia tidak patah arang. Ia pun segera menemui beberapa pihak yang ia anggap memiliki kekuatan dan bias memengaruhi keputusan Kepala Kantor Agama Tingkat Provinsi. Ia mendatangi salah seorang pejabat di tingkat Kantor Agama Tingkat Provinsi yang dinilai dekat dengan Kepala Kantor Agama Tingkat Provinsi untuk meminta rekomendasi. Selain itu, ia pun menemui salah seorang kyai yang cukup berpengaruh di Jakarta, juga untuk mendapatkan rekomendasi. Pada akhirnya, ia pun mendapatkan rekomendasi dari keduanya lalu dengan keberanian yang cukup ia pun menemui Kepala Kantor Agama Tingkat Provinsi di rumahnya untuk memberikan kedua rekomendasi itu.

Tekad Abdul Basith untuk maju menjadi Kasi ternyata mendapat respon yang cukup beragam dari para staf Seksi sendiri. Ada beberapa pihak yang merespon dengan biasa-biasa saja dan memaklumi upaya Abdul Basith mengingat



Abdul Basith dikenali sebagai pribadi yang selalu *ngotot* mencapai keinginannya. Ada pula yang sangat sinis dan siap untuk keluar dari seksi jika Abdul Basith yang menjadi Kasi mengingat orang-orang ini memiliki hubungan yang tidak harmonis di Kantor. Ada pula yang khawatir jika Abdul Basith menjadi Kasi mengingat Abdul Basith termasuk sosok yang “lihai” dan “licin” sehingga dikuatirkan akan menjadikan jabatan seksi sebagai “kapal keruk” pendulang keuntungan pribadi.

Hingga awal Juni 2011, kabar sudah cukup santer terdengar bahwa Komaruddin yang akan menjadi Kasi baru. Dan ternyata, kabar itu benar adanya. Senin, 6 Juni 2011 pukul 13.00 terdapat acara pelantikan pejabat baru di Kantor, dan semuanya kemudian tahu bahwa Komaruddin yang sebelumnya adalah staf di Seksi Tanah Suci itu dilantik menjadi Kepala Seksi Pendidikan Keagamaan. Hampir seluruh staf Kantor memberikan selamat, termasuk saya yang sebenarnya tidak begitu tahu dan belum cukup kenal dengan sosok yang satu ini.

Setelah acara pelantikan, Kasi yang baru masuk ke ruangan Seksi dan meminta persetujuan para staf untuk menjadi pimpinan baru. Bagi staf lama, apalagi yang sudah cukup senior di kantor ini, nama Komaruddin sangatlah tidak asing. Ia dikenal sebagai sosok yang mudah bergaul, bicara *blak-blakan*, dan memperlakukan staf lain sebagai teman. Garis-batas hierarki kekuasaan sebagaimana yang kerap dipahami dan dijalankan dalam model birokrasi tradisional ia tampik. Tampaknya, ia tak berkenan dengan semua itu. Kosa-kata *loe, gue* yang biasa dipakai sebagai bahasa keseharian orang-orang Jakarta (betawian) pun ia pakai dalam hubungan pekerjaan di kantor. Dengan hadirnya Komaruddin di Seksi, maka hiruk-pikuk sebelumnya sirna, bahkan ketegangan-ketegangan yang ada di Seksi pun mulai pudar. Meskipun awalnya Abdul Basith terlihat cukup canggung, tetapi lambat-laun ia pun menerima kehadiran Komaruddin sebagai Kasi yang baru.

Hingga suatu hari dan entah bagaimana ceritanya, saya didekati oleh Komaruddin sembari membisikkan sesuatu “*nanti sore jam empat ada pertemuan dengan pak Kepala Kantor Agama Provinsi. Ini acara khusus untuk kita-kita.*” Saya terperanjat. Ternyata, apa yang ia maksud sebagai “kita-kita” adalah sebutan untuk orang-orang yang memiliki latar-belakang organisasi mahasiswa dan

organisasi kemasyarakatan yang sama. Telisik punya telisik, Komaruddin mendapat informasi dari Mahfuddin bahwa di Seksi Pendidikan Keagamaan ada salah satu staf yang memiliki latar-belakang keorganisasian dan visi yang sama. Sejak saat itu, hubungan saya dengan Komaruddin terbilang cukup baik. Ternyata, ia cukup terperanjat ketika mendapati beberapa ketidak-layanan di Seksi Pendidikan Keagamaan yang terkait dengan pendataan, pelaksanaan kegiatan, dan Tupoksi (Tugas Pokok dan Fungsi).

Ketidak-layanan itu misalnya, belum terdapat data-data akurat tentang Pondok Pesantren dan Sekolah Agama Islam, pelaksanaan kegiatan yang terkesan asal-asalan, hingga tiadanya pembagian kerja yang jelas di Seksi ini. Saya yang ditanya seputar itu menjelaskan bahwa selama ini kendali pekerjaan terkonsentrasi pada Abdul Basith dan Kirmanto, sementara staf yang ada di Seksi hanya menjalankan sebatas apa yang mereka tahu atau berdasarkan permintaan dari keduanya.

Setengah bulan menjabat sebagai Kasi, Komaruddin mulai melakukan beberapa pembenahan. Ia pun meminta saya untuk merumuskan Tupoksi yang baru, meminta kepada Riki untuk menyusun data-data Sekolah Agama Islam dan Pondok Pesantren, dan meminta kepada Maryati untuk memberikan laporan keuangan rutin bulanan. Laporan keuangan Seksi secara bulanan itu selama ini memang tidak pernah ada dan kerap dikeluhkan oleh staf yang lain. Para staf tidak pernah tahu berapa jumlah uang kas yang ada di bendahara Seksi, sementara setiap kali ada kegiatan selalu ada biaya yang dipotong dan dijadikan sebagai simpanan Seksi.

“Secara pribadi, saya sangat tidak setuju dengan adanya penggabungan kegiatan karena itu nanti akan menyulitkan kita sewaktu ada pemeriksaan. Saya ingin ke depan kita buat kegiatan yang betul-betul mengena dan ada manfaatnya untuk peserta,” ujar Komaruddin.

Dalam hal SPJ, Komaruddin juga meminta kepada seluruh staf untuk membuat laporan yang benar. Manipulasi yang selama ini biasa dilakukan ia minta untuk dihentikan karena dirinya tidak mau menjadi sasaran kesalahan jika terdapat pemeriksaan dari pihak yang berwenang.

“Jika kita membeli sesuatu, sebisa mungkin membeli di toko yang betul-betul ada alamat dan nomor telponnya. Jangan membuat faktur sendiri dan mencantumkan alamat serta nomor kosong. Beli saja apa adanya, jangan manipulatif karena biasanya pemeriksa itu iseng-iseng menelpon tokosebagaimana yang tercantum dalam faktur. Kalo kita bikin yang fiktif ya pasti kena.”

Bagi sebagian staf yang menginginkan transparansi dan kesungguhan dalam melaksanakan kegiatan, upaya dari Kasi yang baru tentu saja menggembirakan. Sementara bagi staf seperti Kirmanto, upaya dari Kasi tersebut justru dianggap sebagai suatu ketakutan yang berlebihan.

“Maklum, masih baru. Pengennya serba apa adanya. Tapi kalo kita laksanakan apa adanya ya sulit karena kita tidak dapat apa-apa. Dia itu terlalu polos dan takut kalo ada pemeriksaan,” ujar Kirmanto.

Satu hal yang hingga saat ini masih menggelayut dalam pikiran Kasi adalah ketidakmampuannya untuk menolak anggaran untuk BKK (Biaya Kesejahteraan Kantor). Di satu sisi, ia cukup mengerti ketika anggaran BKK memang diperlukan untuk menutupi berbagai kebutuhan yang tidak terdapat dalam DIPA. Tetapi di sisi lain, ia juga merasa prihatin ketika kegiatan yang dilaksanakan kurang memiliki kemanfaatan yang maksimal bagi peserta. Pada akhirnya ia pun terdiam. Dengan sedikit tengadah, ia berujar:

“ya sudahlah. Kita cari saja kerjasama dengan lembaga atau kementerian lain untuk memaksimalkan kegiatan yang bermanfaat bagi pesantren dan madrasah, karena kita memang tidak bisa keluar dari tuntutan BKK itu.”

Keinginan untuk berubah, sebagaimana yang diupayakan oleh Komaruddin tampaknya tidak mudah. Birokrasi yang sudah sedemikian rupa bertahan dengan berbagai mesin dan program aplikatifnya masih membutuhkan banyak hal untuk mampu mencapai harapan terhadap perubahan itu. Bagi Komaruddin, perubahan itu tidak hanya menyangkut peraturan, mekanisme, dan para stafnya belaka, melainkan juga dari seluruh komponen birokrasi yang ada di seluruh tingkatan. Meskipun harus pula disadari bahwa aparatus birokrasi yang bekerja di dalamnya

bukanlah sosok-sosok yang seluruhnya bisa diharapkan patuh, juga bukan sosok yang diandaikan oleh Alvesson and Sveningsson (2008: 72) sebagai pihak yang selalu lebih mementingkan publik daripada dirinya sendiri.

Apa yang dapat dilakukan oleh Komaruddin adalah berusaha untuk memerikan pemahaman bahwa menjadi aparatur memiliki tanggungjawab ke publik, sementara bagi individu ia merasa memiliki tanggungjawab kepada Tuhan. Sejak awal, ketika ia diangkat menjadi pegawai ia merasa hanya ingin bekerja dengan baik. Ia mengatakan bahwa untuk menjadi pejabat bukanlah ambisinya. Dan mungkin karena itulah ia kerap kali menolak ketika dipromosikan menjadi pejabat hingga pada akhirnya ia sudah tidak mampu lagi menolak ketika ia menjadi Kepala Seksi seperti sekarang ini.

“Dulu, ketika pertama kali jadi pegawai negeri tahun 1989, saya tidak pernah berpikir menjadi pejabat atau apa. Dulu itu ya karena ingin bekerja saja dan memang beberapa keluarga saya jadi pegawai, lalu saya juga terpengaruh untuk menjadi pegawai. Tapi keinginan untuk menjadi pejabat atau seperti apa itu tidak terlintas di pikiran saya. Rekrutmen menjadi pegawai kalau jaman dulu itu *kan* tidak seperti sekarang. Dulu itu ya mendaftar, tes, lulus ya sudah. Kalau sekarang ini *kan* lebih banyak yang ditentukan oleh hubungan ini lah, itu lah. Kita harus akui itu. Apalagi para pejabat yang ada di tingkat Pusat itu hampir semua anak-anaknya jadi pegawai negeri. Seperti di kantor kita ini, berapa banyak titipan pejabat. Padahal sudah sesak begini masih saja ada yang baru. Belum lagi kalau bicara mengenai kualitas, wah bias lebih menyedihkan lagi. Dulu, dengan orangtua-orangtua di kantor yang lebih dahulu dari kita, kita itu hormat, cium tangan, dan siap untuk mengerjakan apapun. Tapi coba lihat sekarang, anak-anak yang baru-baru itu seperti apa? Datang, ngobrol, kadang-kadang susah disuruh kerja. Ya itu tadi karena mereka merasakannya pejabat. Kepala Kantor juga serba salah karena kalau diberi sanksi nanti tidak enak sama orangtuanya.

Di Seksi ini sih saya ada syukurnya karena hampir semuanya adalah orang-orang tua seangkatan saya atau sedikit di bawah saya karena tidak perlu harus begini, begitu. Tapi memang juga ada kekurangannya karena mereka ini kesulitan untuk menyesuaikan dengan kondisi sekarang. Harapan saya ya kepada yang muda-muda ini meskipun tidak banyak.

Saya ini *kan* belum lama di Seksi ini. Saya juga masih mempelajari apa yang sudah dilakukan sebelumnya. Tapi paling tidak untuk ke depan ini, saya ingin semuanya dibicarakan secara terbuka, jangan sampai ada yang dibicarakan secara sembunyi-sembunyi. Meskipun teman-teman yang disini tidak tahu persis tentang dunia pesantren, tetapi asalkan pelayanan mereka bagus dan memuaskan, itu sudah cukup bagi saya. Karena saya juga tidak mungkin memaksakan Riki untuk tahu secara luas tentang kehidupan

pesantren karena itu bukan latarbelakang dia. Tapi karena dia itu orang ekonomi, bagaimana supaya ilmunya dimanfaatkan untuk tugas pelayanan. Dan memang kita ini kan diberi-tugas untuk memberikan pelayanan yang terbaik dan pelayanan yang terbaik itu akan membuat citra kita juga baik. Apalagi kita juga memiliki label, agama, tapi bukan berarti bahwa kita harus merasa bersalah kalau kinerjanya tidak bagus lalu ada yang bilang. ‘ah, orang agama tapi kok begitu.’ Biarkan saja kalau ada yang berpendapat begitu. Orang juga sebenarnya harus *fair* juga melihat kita. Meskipun label kita itu agama, tetapi itu tidak bisa menjadi ukuran pelayanan. Kenapa? Begini, sebenarnya semua pegawai di Indonesia ini *kan* beragama, tetapi kenapa ada yang professional dan ada yang tidak? Karena ukuran pelayanan public itu tidak terletak pada agamanya, melainkan pada apakah sudah sesuai dengan mekanisme atau belum, sesuai dengan aturan atau belum?

Kalaupun ada orang-orang yang menyimpang, artinya dia belum memenuhi standar prosedur yang ada. Meskipun dia agamis, tapi kalau tidak sesuai dengan prosedur dan mekanisme, ya salah juga dia. Ya memang lebih bagus kalau agama itu menjadi pendorong bagi perilaku sehari-hari, tapi masalah birokrasi ini rumit, dia punya cara sendiri. Salah satu menteri kita yang terkenal hafal al-Qur’an, santri tulen, tapi kok terjerat kasus korupsi. Menurut saya, itu bukan karena dia tidak agamis, tetapi karena ia tidak memahami dengan baik mekanisme dan prosedur yang berlaku. Dan ketika dia terjerat kasus, hakim juga tidak pernah mempersoalkan agamanya *kan*? Artinya, di birokrasi ini, agama ya menjadi urusan masing-masing.

Saya akan mulai coba untuk mengumpulkan kyai-kyai dan memberitahukan ke mereka tentang kegiatan kita, dan kalaupun nanti tetap saja ada yang memberikan uang kerahiman, maka akan saya sampaikan ke pimpinan pesantren agar memberikannya langsung ke bendahara, jangan sampai masuk ke kantong-kantong pribadi. Mulai tahun depanlah semua kita benahi bersama-sama.”

Kehadiran Komaruddin di Seksi Pendidikan Keagamaan yang diiringi dengan kegalauan hatinya diharapkan oleh sebagian pegawai sebagai suatu pertanda baik bahwa ia akan melakukan perubahan kearah yang lebih baik. Komaruddin mengerti bahwa para aparatur birokrasi yang menjelmakan tindakan yang sedemikian rupa: manipulasi, bermalas-malasan, berpura-pura, mengerjakan formalitas-formalitas tentu bukan sesuatu yang seketika muncul dan mewujud, melainkan melalui pengkondisian (disposisi) yang terjadi secara terus-menerus dan berulang-ulang dari apa yang terjadi sebelumnya. Disposisi inilah yang kemudian membentuk suatu tindakan berkesadaran dan seolah-olah terterima: *habitus*, demikian Bourdieu berujar. Maka menjadi maklum jika kemudian keadaan yang teramati dalam Seksi Pendidikan Keagamaan, baik orang-orang

maupun kinerjanya, sebagaimana yang terlihat di masa kini merupakan sesuatu yang terkondisikan sejak lama. Menjadi maklum pula jika kegalauan hati Komaruddin menyaksikan kondisi Seksi yang ia pimpin tampak begitu dalam karena ia sendiri sadar bahwa melakukan perubahan bukanlah perkara yang mudah.



## BAB 4 JALAN TERJAL MENUJU PERUBAHAN

### 4.1 Birokrasi Berlabel: Orang-orang yang Tertuduh

Senin, 23 Mei 2011 merupakan minggu yang kesekian kalinya saya mengikuti apel pagi. Seperti biasanya, tidak semua pegawai ikut apel. Ada saja yang selalu absen. Dan jika ditelisik, muka-muka yang ikut apel hanya yang itu-itu saja. Karena apel jam 08.00 pagi dipimpin langsung oleh Kepala Kantor, maka sangat terlihat tingkat kedisiplinan para pegawai. Ketika Kepala Kantor selaku pembina apel memberikan sambutan – yang selalu lebih dari 30 menit – hal-hal yang berbau kedisiplinan menjadi menu utama. Bahkan bagi pegawai yang terlambat dan berusaha untuk ikut dan masuk dalam barisan peserta apel, seketika Kepala Kantor langsung mengusirnya. Dalam pada itu, Kepala Kantor berpetuah:

“Kita ini adalah pegawai negeri yang diangkat dan digaji oleh uang rakyat. Jadi, pekerjaan kita ini adalah amanat yang harus kita tunaikan. Aslinya, jam kantor kita ini adalah jam 07.30, tetapi saya memberikan toleransi hingga jam 08.00. Apalagi hari senin, kita semua tahu kalau hari Senin itu macet dimana-mana dan kita harus apel, maka seharusnya masing-masing bisa mengatur waktu. Ingat, apa yang kita kerjakan ini bukan hanya disorot oleh masyarakat, tapi akan kita pertanggung-jawabkan di hadapan Allah swt. Apa kita tidak malu kalau sudah jarang masuk, tapi masih minta uang makan dan gaji penuh? Daftar absen diisi penuh semua. Padahal, kalau mau jujur, dalam satu bulan itu, pasti akan ada 1 atau 2 hari yang kita tidak masuk karena ada keperluan di luar kantor. Saya sendiri, setiap ada Dinas Luar (DL), selalu saya tulis di absen itu ya sedang DL dan saya siap tidak menerima uang makan penuh. Padahal kalau saya mau, bisa saja saya tulis masuk, tapi buat apa kalau uang hasil menipu itu kita makan, menjadi darah dan daging? Saya yakin, kalau tingkat kedisiplinan kita masih seperti ini, jangan harap kita akan dapat remunerasi. Kita ini adalah pegawai Kantor Agama, jadi harus menjalankan amanah itu sesuai dengan anjuran agama. Kalau tidak, pasti malu-lah kita sebagai pegawai Kantor Agama, karena Kantor Agama adalah Kantor yang mengedepankan moral agama.”

Entah, dan mungkin juga karena hanya materi yang itu-itu saja yang selalu disampaikan oleh Kepala Kantor dalam setiap kali apel pagi hari Senin, termasuk lama waktu dalam memberikan sambutan, maka tidak sedikit pegawai yang mengabaikan bahkan cenderung tidak suka. Selesai apel, ada saja lontaran keluh yang keluar dari mulut pegawai: “*wah kudu pijit nih,*” “*coplok nih dengkul,*” “*kambuh nih asam urat*”.

Ungkapan yang keluar dari Kepala Kantor tentang: siapa itu Pegawai Negeri, bagaimana mereka dibayar, dan bagaimana seharusnya berperan selalu dan kerap kali didengung-dengungkan di setiap kali pertemuan, terutama pada saat apel. Tapi sesaat setelah itu, tidak sedikit pula para staf yang cuek, acuh, dan tidak menganggapnya sebagai suatu petuah yang penting dan bermakna. “Halah, itu kan bisa-bisanya dia aja sebagai kepala kantor. Tapi kalau sudah menyangkut urusan duit, doyan juga dia,” ucap Ramdhani (51 th), salah satu staf senior di kantor ini.

Kepala kantor memang tidak pernah sepi dari gunjingan. Gunjingan itu tidak terlontar secara frontal, karena staf yang mencibir selalu melalui obrolan sehari-hari dan gosip bahwa Kepala Kantor adalah sosok yang “strategis” dalam menimba uang. Terlebih, wilayah Kantor Agama ini dinilai sebagai wilayah “basah” dengan jumlah penduduk yang cukup banyak dan terdapat diantara mereka yang tergolong kelas menengah ke atas. Urusan-urusan administratif yang terkait dengan persoalan keagamaan dan pendidikan agama hampir pasti berhubungan dengan Kepala Kantor, tentu saja dengan implikasi sosial dan ekonomi yang tidak remeh.

Implikasi sosial yang paling kentara adalah diperhitungkannya segala aktifitas kemasyarakatan yang berhubungan dengan isu-isu keagamaan, seperti ritual hari-hari besar agama dan kunjungan atau undangan keagamaan di masyarakat. Posisi yang demikian juga diiringi dengan implikasi pendapatan materi yang tidak sedikit. Setiap kegiatan yang dilakukan oleh Kepala Kantor selalu ditimbali dengan pendapatan materi.

“Kantor kita ini dalam satu tahun mendapatkan anggaran sekitar 7 miliar. Jika 15% dari anggaran itu untuk BKK saja *kan* sudah 1 miliar lebih. Meskipun 1 miliar itu tidak langsung untuk Kepala Kantor, tetapi berbagai kegiatan yang ia lakukan ya didukung sepenuhnya oleh BKK. Dan Kantor ini kegiatannya paling besar dibanding dengan wilayah lain, makanya wajar kalau wilayah ini jadi incaran,” ujar Abdul Basith.

Bisik-bisik pergunjingan yang terjadi di Kantor ini bukan hanya terjadi antara staf yang satu dan lainnya, tetapi juga sudah merambah ke luar kantor, yaitu orang-orang yang selama ini dekat dan berhubungan dengan kantor. Dalam suatu kunjungan ke sebuah Sekolah Agama Islam, suatu kritik tajam menghujam kuat ke hati saya. Kepala Sekolah Agama Islam yang seorang perempuan itu



mengatakan, “Pak, kenapa ya kegiatan kantor itu terkesan formalitas belaka?” Saya terdiam. Dengan nafas berhembus berat dan nafat sedikit tercekak saya berusaha melontarkan jawaban, yang tentu saja tidak memuaskannya. “Yah begitulah, bu.”

Sepulangnya dari tempat itu, saya merenung dan berusaha jujur pada diri sendiri bahwa ada yang aneh pada kantor ini, paling tidak di mata dan benak orang-orang seperti kepala Sekolah Agama Islam itu. Ya, setiap kegiatan yang dilakukan di kantor ini terkesan formalitas, sekedar dilaksanakan untuk memenuhi “kewajiban” dalam bentuk alokasi serapan anggaran. Tetapi, kegiatan yang dilakukan, entah itu dalam bentuk workshop, sarasehan, atau juga pembinaan hanya menampilkan narasumber atau materi yang tak kunjung memenuhi selera intelektualitas dan hati para peserta. Kegiatan, lebih tampak sebagai ajang kumpul-kumpul antar-sahabat, makan siang bersama, pembubuhan tanda-tangan dan pulang berbekal amplop.

Sesampai di kantor, saya lontarkan sindiran dari kepala Sekolah Agama Islam ke beberapa staf. Ada yang menanggapinya secara biasa-biasa saja, tanpa ekspresi kecuali hanya senyum tersungging di bibir. Ada juga yang menanggapinya dengan serius dan mengakui secara jujur bahwa dirinya pun merasa malu dengan setiap kegiatan yang dilakukan karena tidak memberikan banyak arti dan manfaat kepada peserta.

“Susah juga. Karena ada beberapa orang di sini yang tidak ingin berpusing-pusing dengan kegiatan. Yang penting terlaksana, ya sudah. Sementara saya sendiri sebenarnya ingin agar kegiatan yang kita lakukan ya memiliki manfaat bagi peserta. Kesulitan kita sendiri adalah kita tidak pernah mendiskusikan secara serius tentang apa yang kita lakukan. Kita sedang krisis,” ujar Abdul Basith.

Kirmanto lebih menanggapinya dengan santai. Ia memang lebih fokus pada keterlaksanaan kegiatan dan anggaran serta bagaimana bisa menyelesaikan SPJ tepat pada waktu yang diberikan oleh bagian keuangan.

“Ya memang sulit juga untuk membuat kegiatan yang maksimal. Setiap tahun selalu ada kegiatan yang judulnya ya yang itu-itu saja. Kita mau bikin kegiatan seperti apa lagi, sementara pesantren dan Sekolah Agama Islam itu juga ya paling-paling persoalannya ya yang itu-itu juga,” ujar Kirmanto.

Sebagai staf senior, Kirmanto dipandang oleh beberapa staf lain sebagai pribadi yang retak. Penampilannya yang kalem dan tenang serta rajin ke masjid untuk shalat jamaah dipandang oleh staf yang tidak biasa bergaul dengannya adalah sosok yang baik dan taat menjalankan perintah agama. Tetapi bagi staf yang tiap hari bersentuhan dengannya, kesan baik itu sama sekali tidak terdapat di sana. Bagi saya yang belum lama menginjakkan kaki di kantor ini, tentu tidak banyak yang saya ketahui dari sosok yang satu ini.

Saya hanya teringat pada suatu hari pukul 12 siang, ketika kumandang adzan Shalat Dhuhur terdengar, Pak Kirmanto mengajak saya untuk turun dan shalat berjamaah di mushola Kantor. Saya menolak ajakannya dan mengatakan bahwa saya shalat di ruangan saja. Setengah jam kemudian, Pak Kirmanto kembali ke ruangan, dan dengan sedikit berkelakar saya lontarkan pertanyaan: “bagaimana, Pak jamaahnya?” Pak Kirmanto duduk lalu berseloroh panjang lebar.

“Pak, alhamdulillah sudah sejak lama saya berusaha untuk tidak meninggalkan shalat jamaah, baik di rumah maupun disini. Saya merasa ada hilang kalau tidak sempat jamaah. Di rumah juga begitu, masjid di tempat saya jaraknya sekitar 500 meter, dan setiap subuh saya selalu menyempatkan diri berjamaah. Bagi saya, shalat jamaah itu akan membawa banyak manfaat untuk kita. Yah tidak usahlah bicarakan pahala akherat, tapi untuk kehidupan dunia saja, saya merasa terlindungi dan nyaman, saya yakin karena shalat jamaah itu,” tuturnya.

Saya termangu, tentu bukan karena apa dan bagaimana implikasi shalat berjamaah itu sebagaimana diterangkan dalam ajaran-ajaran atau teks normatif Islam, melainkan pada apa yang diketahui oleh Pak Kirmanto tentang agama dan bagaimana ia merealisasikan dalam seluruh tindakan konkretnya. Kepribadiannya yang tenang dan suka memberi petunjuk pada yang lain membuatnya dipandang sebagai orang-tua yang bijak. Pernyataan itu selaras dengan ungkapan Rachmat (31 th), salah satu staf yang bertugas sebagai bagian kebersihan di kantor ini sempat menuturkan: “Pak Kirmanto itu baik sekali, omongannya bijak. Saya kalau sudah ketemu dan ngobrol sama dia, *seneng* banget. Batin ini jadi *adem*. Dia itu kayak Kyai ya, suka *ngasih* siraman rohani, nasihatnya mengena terus.”

Ungkapan tersebut sempat saya utarakan ke Pak Kirmanto dan ia merasa sangat tersanjung serta mengatakan bahwa dalam kehidupan ini, hanya agama yang bisa memberikan jalan ketenangan lahir batin. “Makanya, tiap ngobrol ke

teman-teman, ya sebisa mungkin kita saling memberi nasihat agama.” Dengan kepribadian yang cenderung pendiam dan cara berbicara yang lembut, berbagai lontaran yang diungkapkan Pak Kirmanto akan dipermaklumi sebagai suatu nasihat yang sangat menyejukkan.

Hanya saja, apa yang terlontar dalam berbagai pembicaraan itu kerap tidak berbanding lurus dengan apa yang dilakukannya sebagai staf Kantor Agama yang mencerminkan diri sebagai abdi negara. Pak Kirmanto, bukan hanya kerap tidak ikut apel pagi yang “diwajibkan” oleh Kepala Kantor, ia pun hampir selalu datang ke kantor setelah jam 10 pagi atau menjelang dhuhur. Kemampuannya untuk membuat laporan program dan anggaran yang “sesuai” dengan mekanisme yang berlaku membuatnya seolah-olah berubah dari sosok yang dianggap *'alim* ke sosok administrator yang handal. Siasat “kreatif” pelaporan yang ia lakukan dan kemudian “direstui” serta dianggap sah oleh bagian pemeriksa menempatkannya pada posisi sebagai pegawai yang cukup diperhitungkan di kantor.

Namun demikian, laporan dari staf lain di Seksi Pendidikan Keagamaan tentang perilakunya yang kerap menyiasati anggaran seakan mengukuhkan dirinya sebagai pribadi dengan wajah yang penuh gurat. Ipah Kamayani, sempat menuturkan bagaimana suatu ketika Pak Kirmanto meminjam uang kas Seksi sebanyak 10 juta untuk bisnis obat herbal dengan janji yang ia ungkapkan bahwa keuntungannya akan dibagi dan diberikan juga ke Seksi. Bisnis yang sudah berlangsung selama dua tahun yang lalu itu tidak pernah ada hasilnya, sementara uang yang ia pakai pun tidak jelas kemana arahnya. Tidak hanya itu, kepandaiannya mendekati bendahara Seksi juga memudahkannya untuk meminjam uang kas untuk kepentingan pribadi. Padahal, menurut Ipah, uang kas itu untuk keperluan makan siang seluruh staf Seksi, tapi karena uang kas itu sering tidak ada, maka sering pula para staf tidak mendapatkan makan siang dan membuat mereka menggerutu.

Nada dan cibiran miring seperti itu tidak hanya ditujukan pada Pak Kirmanto, tetapi juga pada Abdul Basith. Staf yang diketahui sebagai koordinator salah satu program di Seksi Pendidikan Keagamaan itu kerap digosipkan sebagai staf muda yang “licin” dan “pandai” bermanuver untuk kepentingan sendiri. Ramdhani menuturkan:

“Dia (Abdul Basith) itu, meskipun masih muda, tapi “gesit”. Setiap ada pertemuan rapat dan acara-acara penting, selalu dia yang hadir. Padahal kita semua *kan* tahu bahwa dalam setiap pertemuan dan acara-acara itu pasti ada honorinya, tapi kita-kita ini tidak pernah kebagian. Dia mengurus program Wajar Dikdas, Program Paket, sertifikasi, semua itu ada honorinya. Guru-guru pesantren yang lulus sertifikasi itu *kan* pasti *nyetor*, tapi mana coba untuk kita? Dia itu tahu karena Pak Kepala Seksi tidak aktif karena sakit, ya begitu. Tapi waktu dia lapor ke Kepala Seksi, dia selalu bilang bahwa semuanya “beres.” Dia itu sama aja sama si Kirmanto.”

Di ruangan ini semuanya tahu bahwa Abdul Basith adalah lulusan S2 salah satu perguruan tinggi agama ternama di Indonesia. Pengetahuannya tentang normativitas Islam tidak diragukan lagi. Bekal pengetahuan itu tidak hanya ia dapatkan semasa menjajaki bangku kuliah, bahkan sejak tingkat menengah pertama, ia sudah mengenyam pendidikan di Pondok Pesantren. Ketidakselarasan pengetahuan keagamaan yang dimiliki dengan perilaku dalam relasi keseharian itulah yang kerap menimbulkan pertanyaan dari sebagian staf yang ada di ruangan: mengapa pengetahuan keagamaan yang mumpuni dimiliki tidak berbanding lurus dengan tindakan keseharian, khususnya yang bersentuhan dengan ekonomi? Riki, salah satu staf berlatar-belakang pengetahuan ekonomi dan mengaku tidak mengerti tentang ilmu agama itu kerap melontarkan pertanyaan seperti itu. Ia selalu tidak habis pikir dan dibuat tidak mengerti mengapa orang seperti Abdul Basith atau juga Pak Kirmanto begitu mudah dan terlihat santai saat melakukan perbuatan yang menurutnya “menyimpang” dari yang sepatutnya. Hilir-mudik “setoran” yang datang dari pihak-pihak yang berhubungan dengan Seksi Pendidikan Keagamaan hanya diketahui oleh kedua orang itu.

“Saya pernah mengerjakan pendataan guru-guru dan Sekolah Agama Islam selama sehari-hari, tapi tidak pernah diberi insentif. Padahal informasi yang saya dapat bahwa pekerjaan untuk pendataan itu ada anggarannya. Tapi mau gimana lagi, saya tidak mungkin menanyakan hal itu sama Pak Kirmanto, nanti malah dikira apa,” ujar Riki tersungut.

Konfirmasi terhadap kondisi yang demikian sempat saya ujkarkan kepada Kepala Seksi (Kasi) yang memang sudah sejak 6 bulan terakhir tidak aktif sebagai Kepala Seksi karena sakit yang dideritanya. Dalam suatu kesempatan, saya

berdiskusi dengan Kepala Seksi mengenai keterhubungan antara pengetahuan yang dimiliki oleh staf dengan perilaku mereka sehari-hari di kantor. Dalam pada itu, ia bertutur:

“Perilaku-perilaku yang menyimpang itu tergantung orangnya, bukan agamanya. Kalau anjuran agama sudah jelas, mengambil hak orang lain itu dilarang. Artinya, dia masih berani melanggar ketentuan agama. Tapi ya begitulah, bekerja di birokrasi seperti ini ya sulit. Ini sudah sistem. Anda pun akan kesulitan untuk mengubahnya. Makanya saya sendiri lebih baik tidak mau tahu urusan-urusan yang begitu. Semuanya sudah saya serahkan sama Abdul Basith dan Pak Kirmanto, yang penting beres dan kalau memang ada kelebihan rejeki ya dibagi rata.”

Kepala Seksi yang satu ini memang dikenal sebagai sosok yang jujur dan berpegang-teguh pada prinsip. Sudah berkali-kali ia ditawari untuk naik jabatan dan ditempatkan di wilayah lain dengan jabatan yang lebih tinggi dari sekedar sebagai Kepala Seksi. Tetapi, setiap tawaran yang datang selalu ia tolak. Ia selalu mengatakan bahwa penolakan itu karena dua alasan; *pertama*, karena ia tetap ingin selalu berada di Jakarta Selatan. *Kedua*, karena ia tidak mau memberikan “imbalan” kepada atasan yang mengangkatnya menduduki jabatan yang lebih tinggi. Tapi, ia sendiri mengatakan bahwa meskipun ia sudah berusaha menjadi orang yang jujur dan bersih, tetapi pandangan orang di luar sana terhadap Kantor Agama memang terkesan buruk.

“Itulah susahnyanya kalau bekerja di birokrasi yang berlabel agama. Sudah bekerja dengan benar pun belum tentu dinilai baik. Apalagi bekerja dengan buruk. Sementara harus kita akui bahwa ada di antara staf yang bekerjanya mengecewakan, akhirnya berdampak pada kita semua.”

Dan ketika ia sakit, ruangan menjadi hilang kendali dan menurut Bh dimanfaatkan sebaik-baiknya oleh Abdul Basith dan Pak Kirmanto.

“Dua orang itu *kan* sama saja. Setiap kali ada kegiatan, dia lapor sama pak Kasi dan bilang, ‘beres, pak’. Memang, semenjak sakit, Pak Kasi sudah berpesan agar seluruh pekerjaan Seksi dilaksanakan dengan baik, dan kalau ada kelebihan rejeki ya diaturlah bagaimana baiknya. Nah maksud pak Kasi agar ‘diatur’ itu ya bagaimana semua staf ikut kebagian. Saya ini 3 bulan menjabat sebagai pejabat pelaksana Kasi semenjak beliau sakit. Tapi apa coba, saya cuma jadi pajangan, cuma dibutuhkan tanda-tangan saja, tapi tidak pernah dapat apa-apa. Ya kita ini *kan* sama-sama staf, semua juga butuh makan. Kalau saya minta *kan* ya tidak mungkin, saya ini sudah tua,

masak harus minta *kan* malu. Harusnya mereka ngerti. Padahal kedua orang itu sebenarnya ya tidak akur dan sudah tahu sama tahu keculauan masing-masing. Tapi *kan* tidak mungkin saling menegur, karena tidak mau saling membongkar kebobrokan masing-masing. Jadi, semenjak pak Kasi tidak aktif, kita ini jadi amburadul, semuanya dikuasai oleh dua orang itu,” ujar Ramdhani panjang-lebar.

Mungkin menjadi wajar jika Bh kerap menggerutu dengan perilaku Abdul Basith dan pak Kirmanto. Ipah menjelaskan bahwa sebenarnya Ramdhani kerap menggerutu bukan semata-mata disebabkan oleh ketidaksetaraan “pembagian rejeki” di Seksi Pendidikan Keagamaan, melainkan karena mengalami tekanan dalam kehidupan rumah-tangganya.

“Istri Pak Ramdhani itu boros banget. Setiap kali gaji, langsung diminta dan dibeliin pakaian melulu. Makanya Pak Ramdhani pusing. Jadi kalau dia dapat uang tambahan dari sini, itu nggak dia kasih ke istrinya. Dia simpan untuk cadangan. Karena kalau dikasih ke istrinya, pasti habis,” ujar Ipah.

Dan menjadi lebih menarik untuk ditelisik adalah bahwa tindakan para staf yang mengerjakan program/kegiatan yang bersinggungan dengan dunia Pondok Pesantren dan Sekolah Agama Islam tidak selalu menyandarkan pada visi keagamaan, melainkan lebih pada bagaimana teknis pelaksanaan program/kegiatan itu sendiri. Bagi para staf yang sudah bertahun-tahun bekerja sebagai pegawai negeri di kantor ini, pengetahuan teknis tentang pelaksanaan program/kegiatan sudah sangat melekat pada kerak-pikir masing-masing. Semua bekerja berlandaskan pada petunjuk teknis dan petunjuk pelaksanaan program/kegiatan tanpa memedulikan kualitas hasil dari keterlaksanaan program/kegiatan itu sendiri. Dan mungkin, karena ketidakpedulian pada kualitas hasil itu, maka amputasi anggaran yang dilakukan menjadi sesuatu yang tidak aneh, *tokh* program/kegiatan lebih diposisikan sebagai salah satu identitas untuk memperlihatkan bahwa birokrasi memang ada dan bekerja untuk memerhatikan kebutuhan publik.

Keterlepasan hubungan antara visi keagamaan dengan upaya untuk menyejahterakan masyarakat pesantren dan Sekolah Agama Islam menjadi suatu gambaran bahwa pengetahuan keagamaan dalam pengertiannya yang lebih normatif dan tekstual merupakan konsumsi pribadi masing-masing staf. Rutinitas

dalam menjalankan syariat agama memang terlihat cukup gegap, khususnya pada waktu-waktu tertentu dimana tuntutan dan tuntunan syariat itu mengemuka, seperti puasa, zakat, kurban, dan sebagainya. Semuanya itu menjadi penting bagi identifikasi dan pemberian warta kepada publik bahwa staf Kantor Agama dan juga Kantor Agama itu sendiri merupakan entitas yang sesuai dengan yang semestinya, yaitu birokrasi agama dengan aparatur yang agamis pula.

Tapi jika kemudian ukuran-ukuran normatif itu dipakai untuk melihat wajah Seksi Pendidikan Keagamaan, maka tampaknya justru meleset jika disandingkan dengan perilaku birokratis sehari-hari. Pada konteks itu, saya justru membayangkan perilaku keagamaan normatif tampak sebagai suatu tindakan simbolik, yang memendarkan informasi yang selalu tidak pasti dan tidak persis karena mengandung dugaan terhadap makna yang tersembunyi, sesuatu yang menurut Raymond Firth (1973: 76) sebagai “muslihat” yang memungkinkan adanya abstraksi dari sesuatu yang tak hendak dikatakan. Perilaku birokratis yang merujuk pada ketentuan administratif yang lebih teknis dan instrumental justru menunjukkan adanya keberjarakan antara apa yang normatif dan apa yang terjadi dalam pengalaman relasional para staf. Keberjarakan itu sangat tampak misalnya, sebagaimana yang tercermin dalam diri Kirmanto maupun Abdul Basith yang sebegitu mudahnya melakukan “manipulasi” program, kegiatan, atau anggaran yang sebenarnya merupakan poros dari keterlaksanaan sistem dan mekanisme birokrasi itu sendiri.

Agama dan pengetahuan keagamaan yang dimiliki oleh staf menjadi tidak serta-merta bersinggungan dengan misi programatik birokrasi yang berorientasi pada kesejahteraan publik. Melihat perilaku manipulatif yang dipraktikkan, tampaknya menjadi terang bahwa justru agama menjauh dari orientasi pengaturan sosialnya. Dan ketika yang berjarak dan yang terpeleset itu memendar ke ranah publik dimana banyak orang tahu dan melihat, maka tak ayal para birokrat yang berteduh di bawah atap birokrasi yang berlabel agama itu justru berbalik menjadi nista, tertuduh sebagai pembual yang mengingkari agamanya sendiri.

#### **4.2 Mengurai Benang Kusut: Mana Pangkal, Mana Ujung?**

Tuduhan, kritik, sindiran, dan cemooh yang lalu-lalang dihadapan para staf sebenarnya menjadi momok yang menakutkan serta kengerian tentang adanya

sesuatu yang salah pada birokrasi ini. Ada kesadaran untuk berbuat sesuatu, bangkit melakukan perubahan dan perbaikan terhadap kondisi yang biasa mereka sebut sebagai sistem. Untuk melakukan perubahan itu, Abdul Basith sempat bingung dan bertanya pada saya dan dirinya sendiri: darimana dan bagaimana memulainya?

Keadaan tanpa kemudi terus berlanjut, meskipun ada Kepala Seksi, tetapi laju kendaraan Seksi Pendidikan Keagamaan ini bergerak tanpa kendali. Masing-masing staf berpikir dengan pikirannya sendiri, bertindak menurut keinginannya sendiri, dan berusaha mencari keuntungan tanpa melibatkan yang lain. Malik, staf yang ada di bagian kepegawaian mengatakan bahwa semua ini harus dimulai dari pimpinan tertinggi. Ia, tampaknya begitu meyakini bahwa birokrasi ini bersifat hierarkhis dan hanya melalui pucuk pimpinan tertinggi lah kondisi yang marut ini bisa distabilkan.

Abdul Basith bukannya tidak sepakat dengan ucapan Malik, tetapi ia lebih melihat ini sebagai persoalan sistem, suatu masalah yang tidak hanya berakar pada staf atau orang-orang belaka, melainkan juga pada ketidakmemadaiannya aturan, kebijakan, mekanisme kerja, dan banyak lagi. Ia mencontohkan dengan sederhana.

“Setiap hari senin kita apel pagi. Tapi kita juga tahu bahwa tidak semua pegawai ikut apel. Banyak juga kan yang tidak ikut apel. Tapi apa bedanya bagi yang ikut apel dan tidak ikut. Tidak ada bedanya kan? Coba kalau yang tidak ikut apel itu diberi sanksi, gajinya ditunda atau uang makannya tidak diberikan, nah pasti akan rajin. Tapi karena tidak ada sanksi, jadi ya sudah pada semaunya.”

Hal senada juga diungkapkan oleh Agustiansyah. Staf senior ini juga mengatakan bahwa dulu dirinya rajin ikut apel. Setiap senin tidak pernah absen kecuali karena sakit atau adanya kendala yang tidak bisa dihindari. Setiap kali apel itu pula selalu terpentang nasihat-nasihat yang mendorong kedisiplinan pegawai. Tapi setelah sekian lama yang ikut apel hanya wajah-wajah yang sama, lambat-laun ia pun mulai membiasakan diri untuk tidak rutin ikut apel pagi.

“Jadi kalau Kepala Kantor marah pada waktu apel, ya yang kena marah ya yang ikut apel. Yang kena nasihat, ya yang ikut apel. Yang *gak* ikut apel *kan gak* kena marah. Sekarang saya sengaja *gak* ikut apel lagi, saya malah *pengen* dipanggil sama Kepala. Kalau sudah dipanggil, saya mau bilang:



bagaimana dengan teman-teman yang selama ini tidak pernah ikut apel sama sekali? Itulah karena Kepala juga tidak tegas.”

Persoalan yang melanda Seksi Pendidikan Keagamaan tampak lebih rumit lagi. Dari segi komposisi staf yang ada sudah terjadi kesenjangan, bukan hanya dalam hal penguasaan pengetahuan mengenai dunia Pondok Pesantren dan Sekolah Agama Islam, melainkan juga dalam hal kinerja yang dilakukan. Setiap hari, kerap muncul dua keadaan yang mirip, yaitu banyak atau sedikitnya staf yang masuk, hampir tidak ada yang dilakukan. Masuk kantor lebih sebagai rutinitas karena kewajiban administratif. Begitu tiba di kantor, para staf lebih banyak ngobrol, duduk-duduk, main *game* di komputer yang sudah usang, lalu pulang ketika jam dinding sudah menunjukkan pukul 3 sore.

Dalam keseharian, hampir tidak pernah terjadi perbincangan tentang bagaimana membesut suatu kegiatan yang bisa dirasakan manfaatnya oleh para pihak luar. Perbincangan justru ramai ketika terdengar kabar bahwa pejabat “A” akan dimutasi, pejabat “B” akan datang menggantikan yang sebelumnya atau pejabat “C” naik ke jenjang yang lebih tinggi di tingkat Provinsi atau tingkat Pusat. Proses-proses pendaran pengetahuan (*sharing knowledge*) dari staf lama yang dinilai cukup mumpuni dan berpengalaman ke staf yang masih baru hampir tidak pernah terjadi. Para staf yang baru – dalam arti bekerja di bawah 3 tahun – hanya melakukan pekerjaan sesuai instruksi atau ia akan bertanya ketika ada sesuatu yang memang hendak dilakukan sementara ia tidak tahu. Proses penguatan kapasitas, sesuatu yang populer disebut dengan *capacity building* tidak ada dalam benak staf dan juga Kepala Seksi sendiri. Bahkan terdapat staf yang tidak pernah bersentuhan dengan pekerjaan sama sekali, kecuali hanya datang, ngobrol, lalu pulang kembali ke rumah. Pada gilirannya yang terlihat adalah kumpulan orang-orang yang sekedar bekerja menurut standar pengetahuannya masing-masing.

“Menurut saya, adanya tupoksi (tugas pokok dan fungsi, *Pen.*) yang dibuat itu kurang tepat. Kenapa? Karena asumsinya semua staf memiliki kemampuan yang sama, itu tidak mungkin. Orang-orang seperti pak Ramdhani atau Rojalih ya tidak mungkin untuk mengerjakan program pendataan, ngetik aja tidak bisa. Seharusnya, tupoksi itu dibagi sesuai dengan kemampuannya masing-masing. Yang biasa berpikir, ya diberi pekerjaan untuk mengkonsep, membuat draf proposal. Yang selama ini

memiliki jaringan organisasi yang bagus ya mencoba membangun kerjasama dengan lembaga atau kementerian yang lain. Terus yang hanya bisa mengerjakan yang teknis seperti mengatur tata letak ruangan, mengarsip dokumen, ya sudah mengerjakan itu saja. Jadi malah efektif,” ujar Abdul Basith.

Penilaian terhadap komposisi staf itu belum lagi jika sudah mengarah pada anggaran kantor, sesuatu yang menurut hampir seluruh staf di sini tidak mungkin untuk diperbaiki. Kebiasaan potong-memotong, memberikan setoran, atau memanipulasi laporan menjadi kelaziman yang tampaknya tidak akan hilang. Saya mencoba melontarkan pertanyaan berandai-andai kepada Kirmanto: apakah tidak mungkin BKK itu dihapuskan?

“Tidak mungkin, pak. Kalau BKK itu dihapuskan ya tidak ada yang mau jadi Kepala Kantor. Gimana dia bisa gerak? Sebagai Kepala Kantor, jadual manggungnya *kan* banyak. Tapi manggungnya kepala Kantor itu *kan* tidak serta-merta mendapatkan uang, malah kadang-kadang dia yang ngeluarin uang, darimana coba uangnya? Dari gaji? Ya tidak mungkin lah. Di Seksi juga begitu. Kenapa ada *saving* (simpanan, *pen.*)? Karena banyak kegiatan kita yang tidak ada dalam DIPA? Misalnya, undangan keluar bagi Kepala Seksi, trus waktu lebaran *kan* harus ngasih THR, atau sumbangan kalau ada staf yang sakit atau nikah. Banyaklah. Kalau tidak ada *saving*, ya *gak* bisa ngapa-ngaain. Ya *kan* siapa juga yang mau ngeluarin duit dari gajinya, *gak* mungkin. Bisa *gak* makan,” jawab Kirmanto.

Mendengar jawaban Kirmanto, saya teringat tulisan Prof. Achmad Fedyani Saifuddin dalam buku barunya *Antropologi Sosial Budaya* (2011). Dalam salah satu kolom yang ia tulis berjudul ‘Mencari Akar Korupsi: Belajar dari Kazakhstan’ (h.221-226), Prof. Afid - begitu sapaan akrabnya – dengan mengutip buku Cynthia Ann Werner [(2004: “Gifts, Bribe, and Development in Post Soviet Kazakhstan”, *Economic Development: An Anthropological Approach* (Jeffrey H. Cohen & Norbett Dann Heuser, eds.). New York: Altamira Press)], sebuah tulisan yang senada dengan Michele Rivkin-Fish [(2005: “Bribes, Gifts, And Unofficial Payments: Rethinking Corruption In Post-Soviet Russian Health Care”, *Corruption: Anthropological Approach* (Dieter Haller And Cris Shore, eds.). London: Pluto Press)] mengetengahkan suatu gambaran yang cukup menarik. Praktik-praktik ‘setoran’, potong-memotong anggaran, ‘pemberian’ atau sesuatu yang didefinisi oleh pencetus birokrasi modern Barat sebagai praktik korupsi ternyata tidak sepenuhnya “tepat” dalam konteks budaya masyarakat seperti di

Indonesia. Ada yang gagap di sana. Pemberian atau tolong-menolong (gotong-royong) merupakan kebiasaan yang terjadi dalam relasi sehari-hari masyarakat yang tidak mungkin hilang dari keseharian maupun dalam praktik berbirokrasi.

“Peluang korup itu membesar antara lain karena pada dasarnya birokrasi kita dibentuk dan diberi-warna oleh gotong-royong juga. Fakta menunjukkan bahwa dalam berbagai lapangan kegiatan kita berbangsa dan bernegara, warna dan nuansa KKN itu hadir. ... Nilai-nilai Barat mengalami *multiple interlink* dengan nilai-nilai gotong-royong kita menghasilkan suatu kondisi yang tidak menguntungkan bagi bangsa. Kini kita berada pada suatu kondisi dimana sukar sekali menemukan buhul-buhul kerumitan korupsi, kolusi, dan nepotisme, suatu upaya yang niscaya agar kita dapat mengurai dan memutusnya.” (Saifuddin, 2011; 226)

Sayangnya, menurut Saifuddin, inspirasi nilai-nilai gotong-royong yang kemudian mengalami kontestasi dengan nilai-nilai Barat itu berujung pada dua kekalahan. *Pertama*, “kalah” dan menerima nilai-nilai baru dari luar yang berbasis materi atau uang untuk suatu tujuan yang bernama pembangunan, dan; *kedua*, kita mereduksi nilai-nilai luhur gotong-royong menjadi korup, menyelaraskan nilai-nilai gotong-royong dengan tersedianya kesempatan atau materi tanpa adanya kontrol birokrasi yang sudah mantap. (Saifuddin, 2011: 225).

Tentang bagaimana mengurai dan memutus persoalan itu, saya sendiri pernah ditanya oleh seorang teman yang *notabene* sebagai aktifis LSM: kira-kira menurutmu, apakah lembagamu itu sudah tidak bisa diperbaiki? Saya mengatakan bahwa organisasi seperti Kantor saya ini memang unik. Sejak awal dibentuk ia memiliki nuansa keagamaan dan hubungan dengan para tokoh agama sebagai hubungan yang khusus. Para birokrat atau pejabat di Kantor ini hampir semuanya pernah besar dan dididik dalam lembaga keagamaan seperti Sekolah Agama Islam dan Pondok Pesantren. Oleh karena penanaman nilai ketaatan dan kepatuhan kepada Kyai atau tokoh agama yang memiliki kapasitas keilmu-agamaan yang dalam, maka menjadi sulit bagi para birokrat atau pejabat untuk keluar dari koridor hubungan-hubungan itu.

Secara sederhana, saya mencontohkan ketika seorang Kyai datang ke Kantor dimana Kepala Kantor atau pejabat lain merupakan santrinya, dan entah secara terus-terang atau tidak meminta bantuan, maka hampir tidak mungkin untuk ditolak. Atau ketika seorang Kyai yang kaliber menelpon salah satu pejabat tinggi

dan mengatakan, “tolong, anak saya bisa dibantu untuk menjadi pegawai,” “santri saya yang sekarang di sana agar dinaikkan jabatannya,” maka tentu saja sulit ditampik.

Hubungan-hubungan semacam itu tidak bisa hilang dan akan tetap ada selama masing-masing pihak menganggap memiliki kebutuhan yang setara, dimana pihak Pondok Pesantren dengan berbagai modal yang dimilikinya “memaksa” birokrasi (negara) untuk memerhatikan keberlangsungan pesantren (atau agama), sementara pihak negara pun merasa perlu untuk “melindungi” entitas keagamaan. Apa yang terjadi di Indonesia ini tampaknya mirip dengan yang terjadi di India, ketika kuil-kuil dibangun oleh negara bukan semata-mata untuk memberlanjutan eksistensi Hindu semata, melainkan juga untuk mengukuhkan simbol otoritas dan legitimasi negara. Raja, Presiden, tokoh agama, Kyai, menjadi sama-sama mendaku sebagai yang penting dalam melindungi dan menjaga keberlanjutan entitasnya masing-masing. Dengan kesadaran akan perlindungan dan pentingnya untuk saling berhubungan itu, keduanya – kepala negara dan kepala agama atau agama dan negara itu sendiri – menjadi perlu dirawat, pun sesekali diruwat. Berbagai bantuan dan perlindungan terhadap agama yang dominan pada akhirnya selalu menjadi penting dalam konteks itu (Presler, 1987: 30).

#### **4.3 Membongkar Kemapanan, Membentur Tembok**

Menyaksikan dan mengamati apa dan bagaimana aparatur birokrasi di Seksi Pendidikan Keagamaan melakukan banyak hal, membuat saya kerap tercekat. Mereka adalah pekerja, tapi mungkin bukan pekerja sebagaimana yang kerap dirumuskan oleh Marx (1874) sebagai *labour*, suatu kreatifitas untuk mendulang dan mengkonstruksi dunia alamiah menjadi karya yang bernilai bagi dirinya. Ada bekal pengetahuan yang diinkorporasi sebagai praktik, dan sebaliknya, ada praktik yang terinkorporasi sebagai pengetahuan yang dengan itu setiap pekerja memproduksi komoditas yang bernilai. Kerja dalam konteks aparatur birokrasi sebagaimana yang saya lihat lebih terkesan sebagai sesuatu yang rutin, hanya kebiasaan sehari-hari untuk memenuhi kebutuhan yang lain, yaitu kesucian nama birokrasi yang telah menetapkan berbagai standar dan aturan yang harus dipatuhi; absen, melaksanakan kegiatan, menerima upah, dan “melayani” publik.

Apa yang tampaknya mirip dengan kerja (*labour*) dalam konteks Marx adalah kecenderungan “lenyapnya” subjek akibat jarak tak tertempuh antara subjek dengan segala sesuatu yang dikerjakannya, sesuatu yang populer dalam terminologi Marx sebagai fetisisme komoditas. Avineri (1968: 102) menambahkan bahwa pada awalnya, setiap subjek bekerja adalah untuk mengeksplorasi kemampuan dirinya untuk sesuatu yang bernilai. Tetapi ternyata, sejarah menuntun manusia ke kondisi yang lain. Kerja bukan hanya membutuhkan guna (*used*), ia juga memerlukan pertukaran (*exchange*). Di antara guna dan tukar itu ada mediasi yang dalam sejarah masyarakat diperantarai oleh kapital yang paling konkret, yaitu uang. Pada gilirannya, uang menjadi sarana yang meringkus berbagai hal: imajinasi, seni, jasa, waktu, atau juga ibadah kedalam satu kriterium yang memiliki angka-harga. Uang, yang awalnya diciptakan oleh manusia beralih menjadi pengendali penciptanya sendiri. Kerja (*labour*) dan juga hasil kerja telah menjadi komoditas, dan dalam kondisi yang demikian itulah subjek telah lenyap.

Masyarakat masih tetap ada. Subjek dalam pengertian tubuh-tubuh yang hidup juga masih bergerak. Tetapi ia belum pasti melambangkan hidup subjek yang hadir dengan penuh kesadaran-subjektifnya dalam setiap kondisi. Analogi ini dapat pula menggambarkan peta sosial aparatur birokrasi di Seksi Pendidikan Keagamaan yang memang tetap ada sebagai sosok-sosok yang terus datang ke kantor, mengisi absen, sesekali menghadiri apel pagi, dan melaksanakan kegiatan sebagaimana yang tertera dalam DIPA. Tetapi, tidak sedikit dari mereka yang datang tetapi “tidak hadir”, bekerja tetapi “absen”, dan berjarak dengan kerja serta hasil kerjanya. Angka-angka sebagai jumlah yang melekat pada berapa staf yang harus ada itu menjadi perlu adalah karena negara memang memandang perlu kehadiran mereka untuk menjalankan titah-titah negara itu sendiri.

Dalam konteks ini, Marx sebagaimana dirujuk oleh Avineri (1968: 48-51) menjadi benar bahwa birokrasi lebih merupakan penjelmaan institusional dari suatu keterasingan politik. Keterasingan itu terjelma karena para aparatur yang bekerja di dalamnya hampir tidak pernah berpikir tentang kehidupan publik yang kemudian justru berimplikasi pada dua hal; “penghancuran” negara dan pemunculan wajah negara dalam bentuknya yang lain. Keberadaan birokrasi searus dengan konsep Marx tentang fetisisme komoditas dalam konteks politik

dimana keberadaan aparatur birokasinya justru menjadi perlu untuk mempertahankan azimat politik itu sendiri.

Oleh karena keberadaan para staf itu menjadi suatu keharusan sama niscayanya dengan keberadaan birokrasi, maka menjadi tidak aneh jika apa dan bagaimanapun bentuknya, maka birokrasi tetap bertahan hidup. Tampaknya inilah yang sempat disebut oleh Bourdieu (1998) sebagai *ultimate force*, kekuatan supra-batas karena Bourdieu melihat birokrasi adalah sama halnya dengan negara itu sendiri. Dalam bukunya *Practical Reason. On the Theory of Action* (1998), Bourdieu menyampaikan betapa kengerian terhadap birokrasi sebagai (perpanjangan tangan) negara adalah karena ia merupakan kulminasi dari suatu proses konsentrasi beberapa bentuk modal (kapital), yaitu: modal kekuatan fisik atau instrumen pemaksa berupa balatentara keamanan, modal ekonomi, modal budaya, dan modal simbolik. Beragam modal itu saling bertemu, memperkuat satu sama-lain, dan dengan demikian ia membentuk suatu kekuatan supra-batas, yang dengan bertangkupnya modal fisik dan modal simbolik mampu meluluhlantakkan kekuatan tubuh dan mental masyarakat.

Tidak hanya berhenti sampai disitu, beragam modal yang dimiliki birokrasi itu telah mencetak suatu kondisi yang tergiring dalam kesamaan (homogenisasi) berbagai koda, bahasa, hukum, dan berbagai bentuk komunikasi. Seluruh kalimat administratif dibuat seragam, prosedur-prosedur dicetak sama, klasifikasi masyarakat berdasar usia dan jenis kelamin dibuat serupa, pun demikian model pendidikan dan ritual sosial juga disepadankan. Birokrasi dan juga negara lambat-laun membentuk struktur mental masyarakat menjadi patuh dalam keseragaman dan membesut suatu pemikiran bahwa penyamaan seluruh koda tersebut adalah untuk memberadabkan pikiran dan mental masyarakat sehingga menjadi mudah untuk membentuk identitas nasional.

Tentu, dengan pemikiran itu Bourdieu begitu memukau, atau mungkin juga telah menyelipkan rasa takut dengan ungkapan yang seolah-olah birokrasi dan/atau negara merupakan kekuatan tak tertembus oleh apapun. Pemikiran Bourdieu tentang modal memang tidak diragukan, karena setiap individu atau juga kelompok bertindak berdasarkan atau juga ingin merengkuh modal-modal itu. Siapapun yang memiliki modal itu, tentu akan menjadi *agency* yang

diperhitungkan. Dan bisa dibayangkan ketika suatu *agency* meraup seluruh modal (ekonomi, sosial, budaya, simbolik + fisik) itu, maka hampir dipastikan menjadi suatu *ultra-power* yang menghentak, tak mudah ditundukkan. Posisi para birokrat, atau staf yang bernaung di bawah atap birokrasi pun demikian kuat karena mereka memperisai diri dengan logika legitimasi yang terberi sebagai “takdir” birokrasi untuk selalu berpajang pada garis depan penjaga dan pelayan publik. Apapun dan dimanapun, birokrat harus bertindak seperti itu, dan karenanya tampak sebagai sesuatu yang universal. Dengan logika universalitas itu turut pula melahirkan monopoli universalitas karena mereka menganggap diri sebagai representasi paling absah dari negara atau birokrasi, meskipun tidak jarang justru memunculkan retorika-retorika yang tak penting.

“The monopolization of the universal is the result of a work of universalization which is accomplished within the bureaucratic field itself. As would be revealed by the analysis of the functioning of this strange institution called a commission, that is, a set of individuals vested with a mission of general interest and invited to transcend their particular interests in order to produce universal propositions, officials constantly have to labor, if not to sacrifice their particular point of view on behalf of the “point of view of society,” at least to constitute their point of view into a legitimate one, that is, as universal, especially through use of the rhetoric of the official.” (Bourdieu, 1998: 59)

Meluasnya pembesutan keseragaman dalam seluruh mekanisme dan kerja birokrasi, ternyata bukan hanya untuk meneguhkan logika monopolisasi universalitas, melainkan juga objektivitas, dengan ditopang oleh perangkat yang – menurut Weber - adalah rasionalitas instrumental. Penyeragaman koda birokrasi sebagaimana diuraikan oleh Bourdieu juga seiring dengan pengamatan Weber [1968 (2006)] yang melihat birokrasi modern sebagai tata yang selalu mengedepankan cara paling efisien untuk tujuan yang sudah direncanakan demi peningkatan efisiensi ekonomis dan administratif. Seluruh tata dibuat secara formal, sementara yang *klenik* dan takhayul ditampik karena yang formal itu selalu butuh terhadap ide dan kemampuan untuk merencanakan, mengontrol, dan menertibkan kehidupan individu, baik tubuh wadag maupun mental ataupun kehidupan simbolik mereka.

Meskipun di satu sisi gelora pemikiran Bourdieu dan Weber begitu memukau, tetapi tampaknya ada yang alpa dari keduanya. Birokrasi, walaupun ia tetap bertahan karena dijaga oleh setumpuk kekuatan (modal dan para aparaturnya), tetapi ia sebenarnya tidak lagi mewartakan kengerian-kengerian. Keasyikan Bourdieu melihat birokrasi sebagai ranah bertumpuknya modal, dan penglihatannya melihat dunia sebagai ranah kontestasi antar modal yang dipakai para *agency* menjadi perlu untuk direnung-ulang. Bukan karena pemikiran yang dipakai Bourdieu tidak menarik, tetapi ada yang tak tertampung disana. Kini, birokrasi tidak sekedar diisi oleh para kontestan yang saling menindih, menjegal, dan mementalkan satu sama lain, tetapi jamak pula yang menjaga tiang birokrasi melalui kesepakatan-kesepakatan, jaringan berlatar-belakang teman atau organisasi. Thompson dan Alvesson (2005) mengatakan bahwa wajah birokrasi sudah berubah. Terdapat arus baru dalam kehidupan birokrasi, yaitu ketika globalisasi dan jejaring (manusia maupun teknologi) turut mengubah kehidupan para manusianya.

Birokrasi masa kini dan para aparaturnya tumbuh seiring dengan perluasan kekuatan ekonomi, hubungan-hubungan global, perkembangan teknologi, dan hilir-mudik individu dalam lalu-lintas global-lokal, membuat birokrasi yang awalnya serba rasional dan ketat, masa-masa itu telah usai. Kini telah muncul era baru wajah birokrasi, sebuah era yang mewartakan birokrasi sebagai sesuatu yang tidak lagi angker, tidak pula monoton, melainkan lebih dinamis dan merespon ragam informasi dan perangkat-perangkat baru. Inilah saat yang disebut keduanya sebagai era post-birokrasi.

Tentu, terdapat hal lain yang tampaknya menarik dari amatan Bourdieu adalah selalu adanya kemungkinan adanya keberjarakan antara subjek dengan modal-modal yang dimilikinya atau yang sedang diperjuangkannya. Meskipun setiap subjek memiliki modal, tidak selamanya modal itu mampu merapatkannya ke tujuan yang hendak ia gapai. Dalam hal ini, modal tidak selalu berbanding lurus dengan imajinasi akan konsekuensi sebuah kontestasi. Giddens (1984: 293-295) telah memperingatkan bahwa hampir selalu ada konsekuensi tindakan yang tak terduga (*unintended consequences*), yang membuat subjek kerap-kali gagap



dan hilang kendali sehingga ia tidak lagi mengerti apa yang hendak ia lakukan selanjutnya.

Kontestasi antara subjek yang memiliki modal ternyata tidak mampu melakukan suatu analisis terhadap kalkulasi atas modal sehingga ia membuka peluang cukup luas bagi setiap subjek untuk terjerembab dari ranah kontestasi itu. Mungkin pula itulah yang menurut Bourdieu bahwa kalkulasi modal tidak menjadi pertimbangan penting, sehingga ia tidak dapat dijadikan sebagai ranah pe(r)nghitungan akan seperti apa hasil dari sebuah kontestasi antar-modal itu. Tetapi meskipun demikian, setiap *agency* sebenarnya mampu untuk membuat perkiraan terhadap konsekuensi dari tindakan yang ia lakukan. Meskipun pula pada gilirannya, tidak semua orang yang memiliki modal dan berkontestasi selalu mampu membuat penghitungan dan analisis akan seperti apa hasil dari kontestasi yang mereka lakukan.

Tampaknya, birokrasi yang tetap bertahan hidup hingga kini, tidak lagi semata-mata berdiri di atas kepemilikan modal belaka, melainkan adanya pertemuan antara para subjek yang saling-perlu dan saling-butuh atas keberadaan birokrasi itu sendiri, tidak lain dan tidak bukan adalah untuk mendulang kepentingannya masing-masing. Dalam konteks itulah, tiang birokrasi menjadi penting untuk mereka jaga.

Menjaga dalam konteks ini sebenarnya suatu penegasan bahwa akan selalu terdapat pihak-pihak yang merasa diuntungkan oleh keberadaan birokrasi yang memberikan manfaat bagi mereka. Tampaknya inilah yang disebut oleh Bourdieu sebagai ortodoksa, suatu upaya yang dilakukan oleh agen untuk mempertahankan kondisi sebelumnya (*doxa*) karena dengan itu maka agen merasa mendapatkan keuntungan tertentu.

Hanya saja, ortodoksa selalu melahirkan heterodoksa, suatu upaya untuk mengubah kondisi yang dianggap mapan dan dominatif. Kehadiran Komaruddin sebagai Kepala Seksi Pendidikan Keagamaan yang baru beserta segelintir orang yang ingin melakukan perubahan terhadap kondisi sebelumnya pastiah akan mengalami tantangan dan penentangan (ortodoksa). Ia sendiri tumbuh dan berkembang dalam lingkungan dimana habitus itu sendiri tumbuh subur, sehingga menjadi sesuatu yang sulit sekiranya ia berusaha mengubahnya menjadi habitus

baru karena yang dibutuhkan bukan saja pengkondisian-pengkondisian terhadap kesadaran dan tindakan yang kritis terhadap yang lalu, melainkan juga kepiawaian untuk merespon struktur eksternal yang demikian kuat.

Selain itu, heterodoksa, atau upaya-upaya perubahan yang diinginkan juga harus melihat ruang yang sudah terkondisikan dimana para aparatur itu bekerja. Terkadang, beberapa individu – termasuk Kepala Seksi sendiri misalnya – menginginkan perubahan atau keluar dari struktur dominatif, tetapi ia merasa sulit karena struktur itu sendiri demikian kuat dan menjadi bagian dari sarana terpolanya praktik sosial para aparturnya. Logika semacam ini tampak dalam logika kerja dalam tradisi Marxian tentang sulitnya kelas proletar keluar dari sistem kelas proletariat, bukan karena individu-individu proletar tidak ingin bebas, melainkan sistem sosial dimana kolektifitas yang ada di dalamnya tidak memungkinkan untuk bebas. Oleh sebab itu, kemampuan untuk mengarungi samudera struktur itulah yang perlu diperhatikan untuk menunjukkan bahwa dengan kemampuan itu maka gambaran tentang praktik sosial dapat terlihat. Callinicos (2004, 99) berujar;

“A worker’s freedom to escape, however, depends on their overwhelming majority of other workers not actually seeking to exercise their own similar freedom. Where they do so, all available exits from the proletariat would rapidly be used (indeed blocked by those struggling to reach them). Each worker’s freedom is conditional on the others not exercising their own conditional freedom. Thus, though each is individually free to leave, he suffers with the rest from what I shall call *collective unfreedom*, where a group suffers collective unfreedom with respect to a type of action A if and only if performance of A by all members of the the group is impossible. So, although most proletarians are free to escape the proletariat, and indeed, even if every one is, the proletariat is collectively unfree, an imprisoned class.”

Seksi Pendidikan Keagamaan merupakan arena sosial dimana pertarungan wacana terus terjadi antara wacana mapan yang kukuh dengan keadaan dan posisinya sebagai birokrasi yang cenderung manipulatif dengan wacana yang berupaya mempertahankan keadaan itu serta wacana lain yang berupaya membongkarnya. Wacana yang mapan/status quo (*doxa*) selalu didukung oleh kelompok yang dominan, baik secara kuantitas maupun oleh kelompok yang

memiliki jabatan hirarkis yang lebih tinggi. Di Kantor Agama sendiri, baik Kepala Kantor maupun pejabat lainnya sangat mengerti dan sadar bahwa kondisi manipulatif dan berbagai penyimpangan lainnya terjadi, tetapi yang selalu menjadi pertanyaan adalah mengapa hal itu cenderung dibiarkan dan berlangsung terus-menerus?

Komaruddin selaku Kepala Seksi Pendidikan Keagamaan yang baru menilai bahwa ketidakma(m)puan Kepala Kantor untuk membenahi keadaan yang ada dikarenakan ia selalu terkait dengan pihak lain yang kedudukannya lebih tinggi yang juga kerap menginginkan keamanan. Misalnya, hal-hal yang terkait dengan 'setoran', tidak hanya diberikan ke Kantor Agama tingkat Kota belaka, melainkan juga kerap dikondisikan oleh Kantor Agama di Tingkat Provinsi, sedangkan hierarki Kantor Agama di Tingkat Kota harus "patuh" kepada pengkondisian yang dilakukan oleh Kantor Agama tingkat Provinsi. Belum lagi jika diketahui bahwa Kantor Agama tingkat Provinsi memiliki hubungan khusus dengan Pemerintah Daerah Provinsi DKI misalnya, maka seluruh mekanisme kerja akan menjadi lebih rumit lagi.

Kalaupun *tokh* kehadiran Komaruddin dan segelintir orang yang ingin melakukan perubahan (heterodoksa), ternyata dan harus diakui bahwa ia masih membutuhkan pertarungan yang lebih sengit lagi. Sulitnya untuk membongkar keadaan lama bukan hanya terletak pada upaya untuk membentuk habitus baru yang mengarah pada perubahan, melainkan pada kenyataan bahwa kelompok dominan sekuat-mungkin untuk mempertahankan keadaan dengan simbol-simbol keagamaan yang kemudian dipersepsi sebagai *legitimate*, suatu legitimasi yang mendapat pengakuan dan diterima secara luas. Bagi Bourdieu, ketika legitimasi sudah terbangun, yang terjadi bukan saja kelas dominan akan semakin memegang tampuk kekuasaan, melainkan juga mampu menghilangkan (melupakan) kesewenang-wenangan yang sekian lama terjadi. Aparatur birokrasi tidak lagi merasa bahwa penyimpangan yang dilakukan sebagai suatu manipulasi, mereka juga tidak lagi merasa "berdosa" ketika mengelabui publik, karena mereka sudah mendapatkan legitimasi atas seluruh tindakan praktis mereka, yang ternyata sumber legitimasi itu mereka dapatkan dan mereka konstruksi dari bahasa dan simbol-simbol keagamaan.

Kini, yang tampak adalah wajah birokrasi yang tidak selalu mulus. Aparatur birokrasi, dengan berbagai tingkah-polahnya merupakan sosok yang selalu hilir-mudik, terkadang patuh, terkadang bengal, dan terkadang suka menampik. Mereka memancang-diri sedemikian rupa berhadapan dengan para pihak sebagai sosok yang terkadang bermuka manis, bermuka masam, mencari perhatian, dan tak jarang cuek sama sekali. Banyak hal yang mereka pikirkan, yang mereka inginkan, dan mereka butuhkan. Dan mungkin atas berbagai dasar pertimbangan itu, birokrasi – terutama di Seksi Pendidikan Keagamaan – lebih merupakan ranah yang senantiasa hiruk oleh suara dan gerak tubuh yang ramai dengan gelak-tawa, terkadang candaan, lalu sibuk mengatur dan melaksanakan kegiatan-kegiatan yang diterima. Tampaknya, hanya sedikit orang yang berusaha untuk tetap menjaga jarak, meskipun tidak mampu keluar sepenuhnya, karena keluar dan menyepi dari praktik sosial yang ada berarti suatu pembangkangan dan harus siap menerima sanksi karena dianggap telah “melanggar” norma yang ada. Seksi Pendidikan Keagamaan telah menjadi “kelas yang asyik” dengan ragam subjek yang memang tidak bisa ditata secara sama karena masing-masing memiliki kehendak untuk bergerak kearah yang juga tidak selalu sama.

## BAB 5 KESIMPULAN

Birokrasi masa kini, sebagaimana diperlihatkan dalam penelitian ini, tidak lagi beroperasi sebagai aparatus negara yang represif, juga tidak sedemikian ideologis, tetapi mengalami negosiasi secara terus-menerus dengan berbagai pihak. Keberadaan para pegawai yang bekerja di dalamnya tidak semuanya merepresentasikan kepentingan negara dalam mengatur masyarakat, melainkan juga para pegawai yang bertindak menurut kepentingannya masing-masing. Oleh sebab itu pula keberadaan sederet peraturan (hukum, kebijakan, petunjuk teknis, petunjuk pelaksanaan) yang pada dasarnya menjadi titik-sentral yang harus digamit oleh seluruh aparatusnya justru mengalami tentangan-tentangan.

Kajian etnografi ini sendiri menunjukkan adanya hal-ihwal yang merupakan sudut pandang dari penglihatan terhadap wajah birokrasi berlabel agama, yang tampaknya juga mencerminkan wajah dari birokrasi Indonesia. Dari temuan yang ada, terdapat beberapa hal yang menarik.

*Pertama*, para aparatur birokrasi, atau di dalam kajian ini diposisikan sebagai agen, merupakan sosok atau entitas aktif-kreatif kiranya sadar akan posisi mereka sebagai pegawai yang di satu sisi harus bekerja menurut berbagai mekanisme dan aturan yang berlaku, tetapi di sisi lain juga sadar bahwa posisinya sebagai pegawai memungkinkan mereka untuk bertindak melampaui atau juga bertolak-belakang dengan berbagai mekanisme dan aturan yang ada tersebut.

Kenyataan tersebut menggambarkan adanya suatu kondisi dimana posisi agen dan struktur merupakan dua hal yang selalu memungkinkan adanya pengekan (*constraint*) dan juga pembebasan (*enabling*) sebagai dua hal yang saling timbal-balik. Dengan pengertian lain, struktur mengekan itu juga mengondisikan agen untuk melakukan respon (kritik, siasat) sebagai wujud kapasitas diri yang tidak pernah bisa tunduk-patuh secara total dihadapan struktur.

*Kedua*, tindakan-tindakan “strategis” dan “kreatif” yang dipraktikkan oleh aparatur birokrasi bukanlah respon secara langsung terhadap struktur yang ada, melainkan telah mengalami suatu proses “meruang” dan “mewaktu” akibat dari proses pembelajaran yang dialami dan dilakukan oleh para aparatur birokrasi itu sendiri. Proses pembelajaran untuk mengendapkan struktur dan kemudian

mengalami penuangan kembali dalam tindakan praktis itulah yang oleh Bourdieu (1972) disebut dengan *habitus*. Individu-individu aparatur yang dikondisikan oleh struktur untuk melakukan ‘penyimpangan’ dalam berbagai bentuknya (setoran, *mark-up* laporan, pungutan, dan sebagainya) secara terus-menerus membuat kesadaran dan tindakan praktisnya seolah-olah sedemikian adanya dan tak perlu dipertanyakan lagi benar-tidaknya. Tindakan praktis individu aparatur yang kemudian beralih menjadi tindakan kolektif memperteguh suatu skema budaya aparatur birokrasi sebagai potret birokrasi di Indonesia.

Proses “meruang” dan “mewaktu” itu tidak terjadi secara tiba-tiba. Meskipun secara formal, keberadaan Seksi Pendidikan Keagamaan relatif baru dalam bagian struktur Kantor Agama, tetapi pengkondisian tindakan aparatur didalamnya sudah berlangsung jauh sebelum seksi tersebut ada. Pengkondisian, atau dalam hal ini disebut sebagai proses internalisasi struktur telah menjadi bagian dari proses perjalanan dan pengalaman hidup sehari-hari aparatur birokrasi Kantor Agama.

Tindakan praktis itu telah membahana jauh sebelum Seksi Pendidikan Keagamaan muncul, yaitu ketika para staf telah dikondisikan dan mengkondisikan diri untuk berbuat menurut skema yang mereka upayakan. Inilah sumbangan bernas Bourdieu yang sulit tertampik, bahwa kebiasaan yang terkondisikan sejak masa lalu membuat tindakan praktis pada masa kini, dan mungkin juga pada masa depan dengan berbagai dinamikanya itulah yang menjelmakan suatu skema budaya yang sulit tertelusur secara tepat. Itu pula yang sempat disebut oleh Giddens bahwa keterulangan dan keterbentukan pola yang terjadi kemudian menjadi praktik sosial yang terstruktur pula. Dan ketika kita percaya bahwa *habitus* akan selalu menggerakkan dan mengelola – termasuk hasrat atau etos – tindakan praktis dan representasi-representasi agen, maka pada saat itu semakin terlihat bahwa hidup dan kehidupan akan senantiasa gegap, hiruk, dan marak oleh kegesitan-gerak mereka dalam ranah kehidupan yang mereka pakai sebagai arena perjuangan (kontestasi). Meskipun agen tidak perlu cakap untuk tahu sampai dimana kontestasi itu berakhir, tetapi paling tidak mereka mengerti bahwa ranah kehidupan bukanlah tata yang tersusun dengan rapi, terkadang *chaotic* dan menghentak, dan oleh sebab itu agen akan terus belajar dan belajar serta

membentuk habitus baru untuk menggerakkan kehendak dan representasi-representasi terkemudian.

*Ketiga*, Seksi Pendidikan Keagamaan memang dapat dianggap sebagai ranah kontestasi bagi sosok-sosok yang bermodal (ekonomi, sosial, budaya, simbolik), tetapi pada kenyataannya Seksi tersebut juga tidak sepenuhnya dibentuk dan dikembangkan dengan kontestasi yang layaknya “pasar” atau arena peperangan, melainkan juga dengan kesepakatan-kesepakatan dan jaringan-jaringan yang membuat kepentingan bersama para aparturnya menjadi tertampung.

Anggapan Bourdieu bahwa birokrasi merupakan kekuatan yang tak terbatas akibat kepemilikan kumulatif dari berbagai modal, bisa tepat tetapi bisa juga perlu direnung- ulang. Ia menjadi tepat ketika melihat negara atau birokrasi sebagai ranah bertumpuknya modal, dan konsekuensinya adalah kepemilikan kekuatan dan kekuasaan yang sangat kuat. Tetapi tidak selamanya kekuatan dan kekuasaan itu mutlak tak terbatas karena ia selalu memunculkan resistensi, penyiasatan kreatif terhadap kekuasaan yang dominan. Terlebih, negara di masa kini selalu didorong oleh titah untuk selalu tampil terbuka dan ramah, dan oleh sebab itu hubungan antara masyarakat dengan aparatur birokrafinya pun menjadi terbuka dan kerap kali akrab. Dan harus pula diakui bahwa keakraban-keakraban yang terjalin itu membentuk suatu fenomena baru berupa kemudahan melakukan manipulasi secara berjamaah.

*Keempat*, terpelesetnya agama dalam ruang birokrasi tampaknya lebih disebabkan logika yang dibangun oleh negara ketika mendirikan Kantor Agama sebagai birokrasi pelayanan publik di bidang kehidupan keagamaan, bukan sebagai birokrasi agama seperti layaknya pondok pesantren. Individu-individu yang bertindak sangat bisa jadi memperlihatkan kesalehan spiritual yang cukup mumpuni, tetapi praktik mereka sebagai aparatur birokrasi, dalam arti bagaimana memberikan pelayanan publik yang harus sesuai dengan Standar Operasional Prosedur birokrasi membuat mereka tidak sepenuhnya menggamit agama sebagai penuntun perilaku biokratis sehari-hari.

Kepiawaiannya aparatur birokrasi untuk mengambil bahasa dan simbol-simbol keagamaan sebagai legitimasi tindakan praktis mereka di satu sisi mengukuhkan

adanya tafsir bahwa agama sebagai atribut tidak lagi penting sebagai rujukan dalam melakukan orientasi sosial, sementara di sisi lain juga meneguhkan kepercayaan diri aparatur agar tindakan mereka tidak “menyalahi” aturan-aturan normatif yang terkandung di dalam agama itu sendiri. Ketidakmemadaiannya hubungan antara agama yang ditafsir sebagai keyakinan normatif dengan tindakan praktis aparatur membuat wajah dari birokrasi itu sendiri terganggu, dan suka atau tidak, terjebak dalam cemooh yang tak kenal kata berhenti.

Pada akhirnya, praktik sosial aparatur birokrasi yang mewujud dalam berbagai bentuk yang cenderung manipulatif dan koruptif, selain karena proses “meruang” dan “mewaktu” dari suatu pengkondisian struktur yang kemuan membentuk dan mempola tindakan praktis mereka, tampaknya juga bermula pada suatu struktur mental tertentu, yang sebagaimana muncul dalam suatu kisah yang diungkapkan oleh Pramoedya Ananta Toer,

“Di Hindia Belanda ini, Tuan, sejauh yang kuperhatikan, begitu seorang terpelajar mendapat jabatan dalam dinas Gubernur, dia berhenti sebagai terpelajar. Kontan dia ditelan oleh mentalis umum priyayi: beku, rakus, gila hormat dan korup. Nampaknya yang harus dipersatukan memang bukan kaum priyayi, mungkin justru orang-orang yang sama-sekali tidak punya jabatan negeri.” (Ananta Toer. 2006. *Jejak Langkah*. H. 464)

Jika ungkapan itu benar, maka struktur mental yang mengendap pada diri aparatur birokrasi Indonesia adalah mentalitas priyayiisme yang korup dan hal itu terus menggerakkan sekaligus mengendalikan praktik sosial aparatur sebagaimana yang terlihat pada masa kini. Dalam konteks Kantor Agama, struktur mental priyayiisme yang terbentuk melalui suatu proses jangka panjang selalu didefinisikan ulang, dan justru kerap kali dengan bahasa dan simbol-simbol agama. Mencengangkan, bukan?



## DAFTAR REFERENSI

- Althusser, Louis. (2006). 'Ideology and Ideological State Apparatus' in Aradhana Sharma and Akil Gupta (eds.). *The Anthropology of the State*. USA, UK, Australia: Blackwell Publishing.
- Alvesson, Mats and Sveningsson, Stefan. (2008). *Changing Organizational Culture. Cultural Change Work in Progress*. London and New York: Routledge.
- Ananta Toer, Pramoedya. (2006). *Jejak Langkah*. Jakarta: Lentera Dipantara.
- Australia-Indonesia Partnership. (2009). *Laporan Telstra Bidang Pendidikan Islam*. Jakarta: Kementerian Agama RI. Tidak diterbitkan
- Avineri, Shlomo. (1968). *The Social and Political Thought of Karl Marx*. London and New York: Cambridge University Press.
- Barnard, Alan. (2000). *History and Theory in Anthropology*. London and New York: Cambridge University Press.
- Baso, Ahmad. (2008). *Islam Pascakolonial. Peselingkuhan Agama, Kolonialisme dan Liberalisme*. Bandung: Mizan.
- Beatty, Andrew. (2000). *Variasi Agama di Jawa. Suatu Pendekatan Antropologi*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Bourdieu, Pierre. (1977). *Outline of a Theory of Practice*, Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. (1998). *Practical Reason. On the Theory of Social Action*. Stanford, California: Stanford University Press
- Bruinessen, Martin van. (1994). *NU, Tradisi, Relasi-relasi Kuasa, Pencarian Wacana Baru*. Yogyakarta: LKiS.
- Callinicos, Alex. (2004). *Making History. Agency, Structure, and Change in Social Theory*. Leiden-Boston: BRILL
- Carsten, Janet. (2004). *After Kinship*. New York: Cambridge University Press
- Clifford, James. (1988). *The Predicament of Culture: Twentieth-Century Ethnography, Literature, and Art*. Cambridge: Harvard University Press.
- Departemen Agama RI. (2009). *Pedoman Mekanisme Pendataan Lembaga Pendidikan Islam*, Jakarta: Dirjen Pendis-Departemen Agama RI.

- Dhakidae, Daniel. (2003). *Cendekiawan dan Kekuasaan dalam Negara Orde Baru*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Djunaidi, Achmad. (2009). *Dinamika Membangun Strategi & Profesionalitas Birokrasi*. Jakarta: Aqna Pers
- Effendi, Bahtiar. (1998). *Islam dan Negara. Transformasi Pemikiran dan Praktek Politik Islam di Indonesia*. Jakarta: Paramadina.
- Farazmand, Ali. (2009). *Bureaucracy and Administration*. London and New York: CRC Press.
- Firth, Raymond. (1973). *Symbols. Public and Private*. New York: Cornell University Press.
- Geertz, Clifford. (1973). *The Interpretation of Culture*. New York: Basic Books, Inc.
- Giddens, Anthony. (1984). *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration*. UK: Polity Press.
- Harris, Marvin. (1968). *The Rise of Anthropological Theory: A History of Theories of Culture*. New York: Thomas Y. Crowell.
- Haryatmoko. (2003). 'Menyingkap Kepalsuan Budaya Penguasa. Landasan Teoretis Gerakan Sosial Menurut Pierre Bourdieu' dalam *BASIS*. Yogyakarta: Kanisius. No. 11-12, Tahun ke-52.
- Horikoshi, Hiroko. (1987). *Kyai dan Perubahan Sosial*. Jakarta: P3M.
- Kanter, Rosabeth Moss. (1991). 'The Future of Bureaucracy and Hierarchy in Organizational Theory: A Report from the Field' in Pierre Bourdieu, and James S. Coleman (Eds.), *Social Theory for a Changing Society*. New York: Russell Sage Foundation and Westview Press.
- Kementerian Agama RI. (2010). *Brosur Pendidikan Kesetaraan Paket A, Paket B, Paket C pada Pondok Pesantren*. Jakarta: Direktorat Pendidikan Diniyah dan Pondok Pesantren Direktorat Jenderal Pendidikan Islam Kementerian Agama RI.
- Lombard, Denys. (2005). *Nusa Jawa: Silang Budaya. Warisan Kerajaan-kerajaan Konsentris.(3)*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Malinowski, Bronislaw. (1944). *A Scientific Theory of Culture and Other Essays*. Chapel Hill: University of Carolina Press.

- Marx, Karl. (1874). *Wage Labour and Capital*. Fredrick Engels, (ed.) German: Neue Rheinische Zeitung.
- Mascarenhas, André Ofenhejmand de Vasconcelos, Flávio Carvalho. (2009). 'What Does Captain Cook Have to Tell Us About Culture? : Contributions for a Structural and Historical Approach to Culture and Organizations'. *International Journal of Cross Cultural Management*. Vol 9 (3).
- Mohamad, Goenawan. (2001). *Catatan Pinggir 5*. Jakarta: Tempo
- Ong Hok Ham. (2002). *Dari Soal Priyayi sampai Nyi Blorong. Refleksi Historis Nusantara*. Jakarta: KOMPAS.
- Presler, Franklin A. (1987). *Religion under Bureaucracy. Policy and Administration for Hindu Temples in South India*. New York: Cambridge University Press.
- Pumain, Denise (ed.). (2006). *Hierarchy in Natural and Social Science*. Netherland: Springer.
- Radcliffe-Brown, A.R. (1952). *Structure and Function in Primitive Society*. London: Collier Macmillan Publisher.
- Reed-Danahay, Deborah. (2005). *Locating Bourdieu*. Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press.
- \_\_\_\_\_. (1997). *Auto/Ethnography. Rewriting Self and the Social*. London: BERG
- Rivkin-Fish, Michele. (2005). "Bribes, Gifts, And Unofficial Payments: Rethinking Corruption In Post-Soviet Russian Health Care", *Corruption: Anthropological Approach* (Dieter Haller And Cris Shore, eds.). London: Pluto Press.
- Rudyansjah, Tony. (2009). *Kekuasaan, Sejarah, dan Tindakan*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Sahlins, Marshall. 2005. *Culture in Practice. Selected Essays*. New York: Zone Books.
- Saidi, Anas. (2001). 'Hubungan Agama dan Negara: Sebuah Rekonstruksi Kebijakan' dalam Anas Saidi, at.el. *Kebijakan Kebudayaan di Masa Orde Baru*. Jakarta: LIPI dan The Ford Foundation.
- Saifuddin, Achmad Fedyani. (2005). *Antropologi Kontemporer. Suatu Pengantar Kritis Mengenai Paradigma*. Jakarta: Prenada Media Group.

- \_\_\_\_\_. (2011). *Catatan Reflektif Antropologi Sosial Budaya*. Jakarta: Institut Antropologi Indonesia.
- Stange, Paul. (1998). *Politik Perhatian Rasa dalam Kebudayaan Jawa*. Yogyakarta: LKiS.
- Suminto, H. Aqib. (1996). *Politik Islam Hindia Belanda*. Jakarta: LP3ES.
- Thoha, Zainal Arifin. (2003). *Runtuhnya Singgasana Kiai. NU, Pesantren dan Kekuasaan: Pencarian tak Kunjung Usai*. Yogyakarta: Kutub.
- Thompson, Paul and Alvesson, Mats. (2005). 'Bureaucracy at Works: Misunderstandings and Mixed Blessings' in Paul Du Gay (ed.). *The Values of Bureaucracy*. New York: Oxford University Press.
- Tohari, Ahmad. (2004). *Orang-Orang Proyek*. Yogyakarta: Matahari
- Tsing, Anna L. (1998). *Di Bawah Bayang-Bayang Ratu Intan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Turmudi, Endang. (2004). *Perselingkuhan Kiai dan Kekuasaan*. Yogyakarta: LKiS.
- Weber, Max. (2006). 'Bureaucracy', in Aradhana Sharma and Akil Gupta (eds.). *The Anthropology of the State*. USA, UK, Australia: Blackwell Publishing.