

## **BAB II**

### **KAJIAN PUSTAKA DAN KERANGKA TEORI**

#### **2.1 Kajian Pustaka**

Telah banyak kajian yang terkait dengan isu pokok yang didiskusikan dalam disertasi ini. Kajian-kajian tersebut setidaknya dapat dikelompokkan ke dalam dua arus utama. *Pertama*, menyangkut isu hubungan Islam dan Kristen (Biyanto, 2015) pendatang dan pribumi (Syarifuddin, 2017) yang berujung pada munculnya klaim kepemilikan atas tanah Papua. Hal ini terkait erat dengan persoalan yang terus terjadi di tingkat internal Papua. *Kedua*, menyangkut isu yang hampir tidak pernah ‘padam’ yaitu ketegangan antara Papua dengan pemerintah pusat (Suryawan, 2016) yang berdampak pada keinginan untuk memerdekakan diri. Kondisi merupakan persoalan yang berhubungan erat dengan problem Papua dengan pihak luar Papua.

I Ngruh Suryawan (2011) menulis tentang Dinamika Demokrasi dan Politik Lokal di Kabupaten Manokwari Propinsi Papua Barat tahun 2011. Ia menegaskan bahwa demokrasi masih diwarnai oleh fenomena yang menempatkan identitas-identitas lokal, dalam hal ini etnik-etnik lokal, sebagai modal sosial dalam arena-arena perebutan kekuasaan. Identitas-identitas lokal yang masih terus bergerak di Papua terbukti dalam penelitian ini harus berhadapan dengan peluang-peluang yang disodorkan oleh pemerintahan modern. Rakyat Papua dengan heterogenitas etniknya, menghadapi banyak tantangan ketika berhadapan dengan peluang-peluang kekuasaan dalam hal pemerintahan birokrasi dan jabatan-jabatan di pemerintahan. Salah satu persoalan yang serius adalah keinginan elite lokal

mendominasi kekuasaan meskipun melalui cara-cara yang bertolakbelakang dengan semangat demokrasi seperti kebebasan memilih dan sebagainya.

Penelitian ini menemukan bahwa di Kabupaten Manokwari dan Propinsi Papua Barat, dinamika demokrasi lokal masih melibatkan secara intensif sentimen etnik. Suku Arfak sebagai suku yang dominan mendiami wilayah Manokwari berusaha untuk merebut posisi-posisi birokrasi dengan argumentasi sebagai pemilik tanah di Manokwari. Para elite lokal Suku Arfak menggunakan identitas etnik mereka sebagai modal untuk merebut kekuasaan-kekuasaan lokal di Manokwari (Bupati Manokwari dan Gubernur Papua Barat). Hal ini kemudian terbukti dengan dominasi mereka di pemerintahan.

Dalam perebutan kekuasaan lokal tersebut terjadi polarisasi dimana di internal suku Arfak sendiri mengalami perpecahan untuk perebutan kekuasaan-kekuasaan lokal tersebut. Para elite lokal dengan sadar mereproduksi serta mengeksploitasi identitas etnik mereka sebagai modal sosial untuk bersaing merebutkan kekuasaan-kekuasaan. Pada momen inilah menjadi samar-samar apakah mereka akan memperjuangkan kepentingan rakyatnya atau mengorbankan rakyat hanya untuk kepentingan pribadinya. Pernyataan I Ngurah Suryawan (2011) dalam melihat pertarungan dalam birokrasi apakah disebabkan karna persoalan dominasi etnis? Jika demikian, mengapa banyak di Papua etnis lain dari luar Papua bisa bekerja dan bertahan apakah hanya persoalan komunitas etnis dominan ataukah faktor lain.

Masih terkait erat dengan kajian ini, I Ngurah Suryawan juga pernah meneliti tentang dinamika pelaksanaan otonomi khusus dan pemekaran di Papua (2011). Dengan tegas ia

menjelaskan bahwa otonomi khusus dan pemekaran daerah secara tidak langsung menawarkan jabatan-jabatan birokrasi bagi rakyat Papua dan tentunya wewenang dan kekuasaan lebih penuh kepada elite lokal untuk memegang posisi penting sebagai bupati, wakil bupati atau gubernur dan wakil gubernur. otonomi khusus dan diikuti dengan pemekaran daerah menjadi teritorialisasi kekuasaan, lokalitas kekuasaan yang berujung kepada tuntutan-tuntutan masyarakat lokal untuk menjadi 'tuan' di atas tanahnya sendiri. Di samping itu, peringai elite politik yang haus kekuasaan semakin menjadi-jadi. Akhirnya yang terjadi adalah arena pertarungan untuk memperebutkan arena kekuasaan di lingkungan pemerintahan (birokrasi) dan sudah tentu juga sumberdaya alam yang melibatkan identitas-identitas lokal di Tanah Papua.

I Ngurah Suryawan juga menegaskan bahwa di Manokwari, peranan elite lokal dengan dukungan marga atau suku sangat kental sekali. Fenomena ini menjadi implikasi yang serius dari kemunculan elite-elite lokal yang merasa paling berhak atas posisi-posisi di birokrasi dan menikmati sumber daya alam di daerah mereka. Sentimen masyarakat dengan suku dan marga ini berdampak kepada kecurigaan kepada masyarakat lainnya. Jika seorang elite lokal memegang posisi penting di pemerintahan. Hampir bisa dipastikan isi sebagian besar staf departemen tersebut adalah saudara dari marganya. Hingga muncul salah satu istilah SOS (Semua Orang Sorong) atau A3 (Aifat, Aitinyo, Ayamaru) untuk menyebutkan hampir semua anggota marga dibawa untuk dipekerjakan di birokrasi pemerintahan.

Pernyataan I Ngurah Suryawan di atas lebih pada pengamatan yang dilakukan yang bisa dikatakan bahwa di hampir seluruh daerah di Indonesia persaingan dalam

jabatan birokrasi memang menjadi hal yang biasa terjadi sebagai contoh di daerah Jawa, Bugis, Makassar dan beberapa daerah di Indonesia hampir semua sama bahwa masyarakat mayoritaslah yang menguasai di birokrasi sehingga kita bisa membantahnya dengan pendekatan sejarah. Dalam kasus di Papua Barat misalnya, konstruksi pikiran orang tertentu telah melemahkan orang Papua di mata negara sehingga soal inilah yang juga bisa memberi dorongan terhadap orang Papua untuk meminta memisahkan diri dari negara ini.

Hal lain yang terkait dengan penelitian ini dikemukakan oleh Hernan Tori (2011), dalam penelitian tentang kebijakan otonomi daerah. Kinerja pelayanan birokrasi pemerintah di era otonomi daerah tidak banyak mengalami perubahan yang signifikan. Berbagai perilaku aparat birokrasi, masih menunjukkan rendahnya derajat akuntabilitas, responsibilitas, dan efisiensi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Tujuan reformasi yang menginginkan agar birokrasi lebih bersifat transparan, terbuka dan jujur masih jauh dari harapan. Artinya, birokrasi masih tetap belum terlihat secara nyata mengembangkan komitmen untuk membangun iklim yang sehat membangun kepercayaan kepada publik. Belum terbentuknya kepercayaan dari publik terhadap birokrasi menyebabkan hubungan birokrasi dengan publik seringkali diskriminatif, tidak transparan.

Birokrasi semestinya membangun kepercayaan publik sebagai kunci utama untuk dapat terselenggaranya pelayanan publik yang transparan dan akuntabel. Pemberian pelayanan yang transparan oleh pihak birokrasi yang meliputi prosedur, ketepatan waktu, kepastian biaya, dan keramahan petugas menjadi dambaan publik di era pasca Orde Baru ini.

Tingginya keluhan masyarakat terhadap pelayanan birokrasi mencerminkan masih belum terpenuhi aspirasi masyarakat pengguna jasa. Dalam konteks ini, birokrasi masih tetap menempatkan publik bukan sebagai pelanggan dalam pemberi pelayanan yang dapat dilakukan sewenang-wenang. Reformasi belum memunculkan kesadaran aparat birokrasi akan pentingnya nilai-nilai akuntabilitas dalam pelayanan, seperti transparansi yang menyangkut informasi, biaya dan kepastian. Pelayanan yang dilakukan aparat birokrasi masih jauh dari nilai-nilai tanggung jawab dan tanggung jawab sehingga kualitas pelayanan yang diberikan jauh dari aspirasi dan kebutuhan masyarakat pengguna jasa. Dalam memahami Reformasi, aparat birokrasi dengan masyarakat masih belum ditemukan persamaan makna dan cara pandang. Perbedaan pemaknaan terhadap reformasi tersebut salah satu faktor penyebabnya adalah karena ada perbedaan kepentingan di antara keduanya.

Di sisi aparat birokrasi, terdapat kecenderungan bahwa tidak semua aparat menyukai perubahan, terutama di pihak aparat yang merasa diuntungkan dengan sistem yang ada selama ini berlangsung. Pada sisi lain, masyarakat menginginkan agar aparat birokrasi dapat bersikap dan berperilaku seperti yang diinginkan masyarakat, yaitu pemberian pelayanan publik, yang mudah, murah, cepat, tepat waktu dan tidak berbelit-belit. Kondisi yang kontras seperti ini sangat mudah ditemukan sehingga memancing reaksi masyarakat yang merasa dirugikan.

Walaupun saat ini sudah pada taraf zaman millenium ketiga, namun etos kerja aparat birokrasi yang bermental feodal maupun neo-feodalisme masih terlihat diberbagai tingkat birokrasi pemerintahan. Para aparat birokrasi masih belum disiplin dalam memanfaatkan waktu, para aparat datang seenaknya ke kantor, warga masyarakat yang menginginkan

tanda tangan pejabat menunggu berjam-jam, sehari-hari, berbulan, dan bahkan bertahun-tahun. Dalam kultur birokrasi yang seperti ini perlu direstrukturisasi oleh pemegang kebijakan. Bahkan, sentimen etnis dan agama masih sangat kuat khususnya terkait dengan penentuan jabatan dan pejabat di lingkungan pemerintahan.

Terkait dengan posisi pada birokrasi pemerintahan, Gabriel Lele (2001), menegaskan bahwa tantangan terbesar negara-negara multietnik seperti Indonesia adalah bagaimana mewujudkan tatanan masyarakat demokratis yang dapat mewartakan kepentingan semua lapisan. Eksperimen negara-negara demokrasi maju untuk menjawab tantangan tersebut sampai pada kesimpulan bahwa tidak ada jalan lain kecuali melakukan distribusi kesempatan, peluang dan sumberdaya secara merata. Kultur dan manajemen pelayanan yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat pengguna jasa. Kekhawatiran Lele bahwa negara yang multi etnik akan mendapat tantangan dalam membangun demokrasi baik itu di dalam pemerintahan Indonesia, maka untuk persoalan Papua apakah penentuan birokrasi itu bagian dari ketidak-percayaan tersebut atukah hanya sebuah kebetulan.

Muridan S Widjojo (2009) mengurai tentang konflik laten di Papua. Melalui karya yang berjudul Papua Road Map: Negotiating the Past, Improving the Present, and Securing the Future mengungkap banyak hal mengenai konflik Papua. Baginya, terdapat empat isu utama yang menjadi penyebab konflik di Papua. *Pertama*, menyangkut pembangunan yang timpang; *kedua*, kegagalan penanganan pendidikan, kesehatan, dan kesejahteraan di Papua; *ketiga*, kontradiksi dan konstruksi identitas politik antara Papua dan Jakarta; *keempat*,

responsibilitas negara atas kekisruhan di Papua seperti pelanggaran HAM.

Keempat isu tersebut bagi Widjojo merupakan pemantik konflik yang hingga kini masih menyisakan bekas dan luka mendalam. Akibat dari semua itu, marginalisasi dan keterbelakangan menjadi label bagi orang-orang Papua. Oleh karena itu, persoalan ‘merdeka’ yang terus disuarakan merupakan puncak dari kekecewaan orang Papua terhadap negara. Negara (pusat-Jakarta) tidak mampu memberikan apa yang diinginkan oleh Papua. Papua justru terbelakang, padahal sumber kekayaannya melimpah. Hasil kekayaan Papua justru dinikmati oleh orang lain khususnya di pusat. Kebencian Papua terhadap negara (pusat) terus berkembang dan dianggap sebagai persoalan serius sehingga membutuhkan penanganan yang komprehensif.

Sebagai kelanjutan dari studi Muridan S Widjojo di atas, Anthonius Ayorbaba (2011) melalui karyanya yang berjudul *The Papua Way: Dinamika Konflik Laten dan Refleksi 10 tahun Otsus Papua*, mengurai lebih lanjut mengenai kondisi konflik Papua. Salah satu poin penting dari studi ini adalah memposisikan pemberian Otonomi Khusus (OTSUS) bagi Papua sebagai salah satu wujud penanganan Papua. Meskipun demikian, bagi Ayorbaba, otsus belum memberikan arti penting bagi Papua. Saat ini, bahkan masih ditemukan orang Papua sangat sulit mengakses fasilitas publik seperti pendidikan. Bahkan, terkesan Papua belum mampu keluar dari kemelut dan bayang-bayang negara yang ‘selalu menekan’.

Studi tersebut juga memperlihatkan proses keterpinggiran orang Papua sejak era kolonial. Sejak zaman itu, orang Papua tidak diberikan kesempatan untuk duduk pada

posisi-posisi strategis. Orang Papua menyaksikan ketidakadilan, kecurangan, dan manipulasi (Ayorbaba, 2011:87). Bahkan pada tahun 1963-1990, orang Papua mengalami masa-masa sulit di mana pemerintahan yang ada terus melakukan intimidasi dan tekanan kepada mereka. Perlawanan-perlawanan mereka dipadamkan melalui jalur kekerasan dengan melibatkan militer sebagai eksekutornya. Demikian pula, studi di atas memperlihatkan bagaimana dominasi orang 'Indonesia' (non-Papua) pada tahun 1960-an di birokrasi pemerintahan. Selanjutnya pada tahun 1970-1990-an, melalui proyek transmigrasi mempercepat proses peminggiran peran orang Papua dari posisinya sebagai 'penduduk asli'. Kekecewaan orang Papua pun berubah menjadi kebencian terhadap pemerintah pusat yang dianggapnya sengaja menghilangkan orang Papua dari akarnya dengan beragam regulasi dan program.

Persoalan geo-politik Papua juga tidak lepas dari perhatian ahli. Bilveer Singh (2008) kembali menegaskan bahwa melihat 'problematika' Papua dapat dilihat dari berbagai perspektif. *Pertama*, Papua dapat dilihat dari isu ketidak-adilan sejarah khususnya era perang dingin. *Kedua*, berbagai tindakan kekerasan negara terhadap orang-orang Papua. *Ketiga*, ada persepsi yang menganggap bahwa Jakarta tidak mau dan tidak mampu menyelesaikan persoalan yang dihadapi Papua. *Keempat*, kondisi keamanan Papua yang semakin memburuk. *Kelima*, menguatnya konflik akibat kepentingan *stakeholder* luar (luar negeri). Bagi Singh, persoalan Papua harus ditangani dengan komprehensif mengingat kompleksitas persoalan yang menyentuh hampir seluruh aspek kehidupan.



Dari sinilah kemudian muncul perasaan yang mengarah pada keinginan berpisah dengan NKRI. Nasionalisme Papua pun semakin memuncak yang ditandai oleh pelaksanaan kegiatan yang mengarah pada pemisahan diri. Kebencian orang Papua tidak hanya berhenti pada negara (pemerintah pusat), tetapi juag tertuju pada orang-orang pendatang yang sebelumnya mendominasi sebagai sektor kehidupan di Papua. Bagi Ayorbaba, otsus belumlah memberikan arti penting seperti yang diinginkan oleh orang Papua. Oleh karena itu, komitmen semua pihak sangat dibutuhkan dalam rangka membangun Papua dan mensejajarkannya dengan wilayah-wilayah lain di Indonesia. Pembangunan yang diharapkan bukan hanya pembangunan fisik, tetapi mental orang Papua sehingga mampu keluar dari kemelut dan konflik yang hingga saat ini masih terus terjadi.

Penelitian lain yang terkait dengan relasi dan konflik Muslim-Kristen di Papua khususnya di Jayapura adalah penelitian disertasi Idrus Al Hamid (2014). Setting penelitian ini dilakukan di Jayapura dengan melihat transformasi agama dan budaya di Papua. Pada salah satu bab analisisnya, Al Hamid memposisikan agama sebagai salah satu faktor penting penyebab terjadinya konflik berkepanjangan di Papua khususnya di Jayapura. Keberadaan Kristen yang sejak lama di Jayapura memunculkan klaim mengenai pemegang hak penuh kepemilikan Papua. Kristenlah yang dianggap berhak atas Papua, sehingga yang harus menjadi pemeran utama adalah orang-orang Papua (Al Hamid, 2017).

Persoalan hubungan antar agama seperti di Indonesia khususnya di Papua juga disinggung oleh beberapa ahli. Jon Abbink (2011) misalnya menyinggung persoalan relasi Muslim-Kristen di Ethiopia. Ia menjelaskan bahwa relasi

kedua agama sangat dinamis yang dipengaruhi oleh kekuasaan, artinya ada keinginan untuk berkuasa yang dimunculkan oleh pemeluk agama tertentu. Bahkan, terjadi pengentalan identitas agama di ruang publik untuk meraih kekuasaan. Berbagai polemik pun terjadi dan ini, menurut Abbink, memiliki akar sejarah yang panjang di Ethiopia. Salah satu hal yang bisa menjelaskan polemik hubungan Muslim-Kristen adalah ketika terdapat pengungsi yang telah memeluk Islam masuk ke Ethiopia pada tahun 615, dan ini dapat dikatakan sebagai sebuah invasi. Demikian pula peristiwa yang terjadi pada akhir abad 19, yaitu pada tahun 1878, Kaisar Tewodros mengeluarkan sebuah dekret yang meminta konversi massal Muslim di Ethiopia, meskipun banyak mendapat penolakan. Inilah potret dan bentuk hubungan yang sering berkonflik yang dipicu oleh berbagai persoalan termasuk sejarah, ekonomi, dan politik.

Mengenai penempatan jabatan, peneliti mengutip sebuah hasil penelitian yang pernah dilakukan oleh Paula Theresia Eko Purwaning Utami (2015) tentang praktik penempatan jabatan di lingkungan Lemhannas Republik Indonesia. Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa ada praktik rekrutmen pejabat yang dianggap ‘menyimpang’ di tubuh lembaga yang diteliti. Selain tidak mengacu pada kompetensi seseorang seperti latar belakang Pendidikan dan lain-lain, juga aspek keterwakilan berdasarkan jenis kelamin tidak tercermin. Hal ini, menurut penelitian tersebut, dapat dilihat pada dominannya pejabat laki-laki dibandingkan dengan pejabat perempuan. Studi ini memiliki relevansi dengan penelitian yang dilakukan di pemerintahan Kota Jayapura di mana representasi berdasarkan agama tidak tercermin dalam praktik rekrutmen atau penentuan pejabat.

Mengenai pemicu mengapa terjadi ketidak-adilan dalam distribusi kekuasaan di Papua, dapat dilihat pada studi yang dikumpulkan oleh Rodd McGibbon (2004). Menurutnya, otonomi daerah memberikan dampak terhadap menguatnya sentimen daerah (baca: etnis) di Papua, seperti halnya yang terjadi di Aceh. Pemberian otonomi daerah ternyata semakin mengentalkan keinginan orang Papua untuk menguasai seluruh sektor kehidupan, khususnya politik. Ini kemudian terus berkembang dan berulang sehingga para ‘pendatang’ apalagi Musli sulit memperoleh akses dan kesempatan untuk menduduki jabatan penting di lingkungan birokrasi.

Namun demikian, Rodd McGibbon (2004a) melihat bahwa persoalan agama tidaklah berdiri sendiri sebagai factor terjadinya ketidak-terwakilan Muslim dalam segala lini kehidupan di Papua. Sebab, baginya, Islam misalnya bukanlah agama ‘asing’ di Papua. Ia telah ada sebelumnya dan telah berinteraksi dengan orang-orang Papua khususnya di daerah pesisir. Bagi McGibbon, arus migrasi seperti yang telah disinggung oleh studi Al Hamid (2017) dan Jubba (2018) juga memancing reaksi dari internal orang Papua. Bagi McGibbon, arus migrasi yang terjadi secara besar-besaran mengubah kondisi ekonomi di Papua yang secara langsung berdampak pada kondisi masyarakat Papua sendiri karena ‘terponggirkan’ oleh penguasaan pendatang di sektor ekonomi. Akumulasi dari berbagai faktor tersebut memicu terjadinya berbagai praktik sepihak di Papua khususnya di Jayapura.

Studi-studi di atas memperlihatkan masih banyaknya persoalan yang sedang dialami dan dihadapi oleh masyarakat Papua. Persoalan tidak hanya terkait dengan problem struktural, tetapi juga persoalan kultural. Pemetaan persoalan seperti yang telah dilakukan oleh beberapa ahli di atas,

memberikan pijakan kuat untuk melihat persoalan lain yang terjadi di Papua khususnya di pemerintahan Kota Jayapura. Di lingkungan birokrasi pemerintahan, terdapat persoalan akut menyangkut distribusi kekuasaan yang tidak terpusat pada satu kelompok atau golongan. Di level birokrasi pemerintahan Kota Jayapura, jabatan strategis masih diisi dan didominasi oleh kelompok tertentu sehingga berdampak pada ‘pelanggangan’ potensi konflik yang berkepanjangan di Papua khususnya di Kota Jayapura. Oleh karena, penelitian disertasi ini difokuskan pada persoalan mengapa terjadi misrepresentasi kelompok (agama) pada rekrutmen pejabat pemerintahan di lingkungan pemerintahan Kota Jayapura Papua.

## **2.2 Kerangka Teori**

Terdapat dua konsep utama yang digunakan pada penelitian disertasi ini, yaitu (1) birokrasi, (2) representasi, dan (3) politik identitas. Ketiga konsep ini, bagi peneliti, sangat tepat dalam memberikan gambaran dan analisis secara komprehensif mengenai ketidak-terwakilan Muslim pada birokrasi pemerintahan di Kota Jayapura Papua. Konsep birokrasi digunakan untuk melihat persoalan seputar penempatan jabatan di lingkup pemerintahan Kota Jayapura, sedangkan representasi digunakan untuk melihat proporsi keterwakilan kelompok Muslim dalam birokrasi pemerintahan di daerah ini. Adapun konsep politik identitas digunakan untuk melihat sejauhmana identitas agama digunakan untuk menentukan sesuatu termasuk penggunaan identitas agama sebagai faktor penting dalam menentukan posisi seseorang (pejabat).

### **2.2.1 Birokrasi**

Konsep birokrasi dapat ditunjukkan melalui pandangan-pandangan yang telah dipaparkan para ahli. Peter M. Blau (2000:4) misalnya, melihat birokrasi sebagai “tipe organisasi yang dirancang untuk menyelesaikan tugas-tugas administratif dalam skala besar dengan cara mengkoordinasi pekerjaan banyak orang secara sistematis”. Dengan mengutip pendapat Fritz Morstein Marx, Bintoro Tjokroamidjojo (1984) mengemukakan bahwa birokrasi adalah ”tipe organisasi yang dipergunakan pemerintahan modern untuk pelaksanaan berbagai tugas-tugas yang bersifat spesialisasi, dilaksanakan dalam sistem administrasi yang khususnya oleh aparat pemerintah”.

Secara rinci Martin Albrow mengungkapkan melalui klasifikasi birokrasi, di antaranya (1) birokrasi sebagai organisasi sosial, (2) birokrasi sebagai in-efisiensi organisasi, (3) birokrasi sebagai kekuasaan yang dijalankan oleh pejabat, (4) birokrasi sebagai administrasi negara (publik), (5) birokrasi sebagai administrasi yang dijalankan oleh pejabat, (6) birokrasi sebagai sebuah organisasi, dan (7) birokrasi sebagai masyarakat modern. Lebih teknis-teoretis Max Weber (2009) juga menjelaskan bahwa tugas-tugas pejabat diorganisir atas dasar aturan yang berkesinambungan; selain itu, tugas-tugas tersebut dibagi atas bidang-bidang yang berbeda sesuai dengan fungsi-fungsinya, yang masing-masing dilengkapi dengan syarat otoritas dan sanksi-sanksi; juga jabatan-jabatan tersusun secara hierarkis, yang disertai dengan rincian hak-hak kontrol dan pengaduan (*complaint*); termasuk juga aturan-aturan yang sesuai dengan pekerjaan diarahkan baik secara teknis maupun secara legal.

Dalam kedua kasus tersebut, manusia yang terlatih menjadi diperlukan; Anggota sebagai sumber daya organisasi berbeda dengan anggota sebagai individu pribadi; Pemegang jabatan tidaklah sama dengan jabatannya; Administrasi

didasarkan pada dokumen-dokumen tertulis dan hal ini cenderung menjadikan kantor (biro) sebagai pusat organisasi modern; dan sistem-sistem otoritas legal dapat mengambil banyak bentuk, tetapi dilihat pada bentuk aslinya, sistem tersebut tetap berada dalam suatu staf administrasi birokratik.

Di Indonesia juga berkembang model birokrasi yang dipopulerkan oleh Max Weber. Karakteristik Birokrasi Weber dapat dijelaskan bahwa individu pejabat secara personal bebas, tetapi dibatasi oleh jabatannya manakala ia menjalankan tugas-tugas atau bebas menggunakan jabatannya untuk keperluan dan kepentingan pribadinya termasuk keluarganya. Salah tokoh penting terkait dengan teori birokrasi adalah Max Weber. Pemikiran Weber mengenai birokrasi mungkin paling berpengaruh di dunia melalui pengaruh ajarannya pada ilmu pengetahuan sosial.

Studi Weber yang paling terkemuka adalah studi mengenai ‘pembirokrasian masyarakat’ sehingga teorinya pun dianggap sebagai “teori yang ideal” karena mencoba merumuskan sesuatu yang abstrak mengenai bagaimana seharusnya organisasi yang ideal dibentuk. Weber percaya bahwa birokrasi seharusnya dijalankan dalam sistem hirarkis sehingga ada pembatasan (komunikasi) khususnya antara bawahan dan atasan. Birokrasi memiliki karakteristik bahwa alur kekuasaannya terpusat. Menurut asumsi ini, institusi menjadi efektif ketika sistem pemerintahnya terpusat, kontrol hanya satu sumber menyangkut pengambilan keputusan. Artinya, peraturan menjadi sangat penting karena melalui peraturan-peraturan yang ada semua sistem organisasi dapat dikendalikan. Akan tetapi, peraturan harus tertulis dan diterapkan secara logis.

Albrow (1989:79) mengemukakan sejumlah pengertian birokrasi ke dalam hal-hal sebagai berikut:

“(1) organisasi rasional (*rational organization*): (2) ketidakefisienan organisasi (*organizational inefficiency*); (3) pemerintahan oleh para pejabat (*rule by officials*); (4) administrasi negara (*public administration*); (5) administrasi oleh para pejabat (*administration by officials*); (6) bentuk organisasi dengan ciri-ciri dan kualitas tertentu, seperti hirarki serta peraturan-peraturan; dan (7) salah satu ciri masyarakat modern yang mutlak (*an essential quality of modern society*).”

Sedangkan Donal P. Warwick (Tjokroamidjojo, 2001:5) memberi batasan ciri-ciri utama birokrasi ke dalam empat type, yaitu: *pertama*, adanya suatu struktur hirarkis yang melibatkan pendelegasian wewenang dari atas ke bawah dalam organisasi; *kedua*, adanya posisi-posisi atau jabatan yang masing-masing memiliki tugas dan tanggungjawab yang tegas; *ketiga*, adanya aturan-aturan, regulasi-regulasi dan standar-standar formal yang mengatur bekerjanya organisasi dan tingkah laku para anggotanya; dan *keempat*, adanya personil yang secara teknis memenuhi syarat, yang dipekerjakan atas dasar karir, dengan promosi didasarkan pada kualifikasi dan penampilan.

Tipe-tipe birokrasi tersebut seringkali ditemui dalam birokrasi modern. Ini artinya sistem yang dibangun oleh birokrasi modern saat ini lebih ke arah pendelegasian wewenang dari atas ke bawah, serta adanya aturan-aturan tertentu yang mengatur pola-pola hubungan antara pejabat dengan bawahan. Dari sini, kemudian ditemukan menguatnya pembagian wewenang kekuasaan, desakralisasi kekuasaan dan sebagainya.

Kecenderungan birokrasi yang tidak lagi terpusat ini mirip dengan yang dinamakan *post-bureaucratic organization*. Heckscher dan Donellon seperti dikutip Miftah Thoha (Thoha,

2003:4) mengemukakan birokrasi masa depan yang tidak lagi mengikuti pola-pola birokrasi Weberian. Menurut keduanya, bentuk organisasi masa depan tidak hanya menempatkan diri pada koherensi internal dan pemusatan kekuasaan, tetapi juga memusatkan pada interaksi eksternal dan interaksi sosial yang berhubungan dengannya. Kekuasaan bukan satu-satunya alat yang ampuh untuk melaksanakan mekanisme birokrasi tanpa diimbangi kewenangan melalui persuasi dan dialog. *Powering* bukan lagi satu-satunya cara mengendalikan mesin birokrasi pemerintah tanpa harus diimbangi dengan cara-cara yang bersifat *empowering*.

Ada beberapa tipe ideal birokrasi yang rasional menurut Weber (Thoha, 2003:17-18):

- 1) Individu pejabat secara personal bebas, akan tetapi dibatasi oleh jabatannya manakala ia menjalankan tugas-tugas atau kepentingan individual dalam jabatannya. Pejabat tidak bebas menggunakan jabatannya untuk keperluan dan kepentingan pribadinya termasuk keluarganya.
- 2) Jabatan-jabatan itu disusun dalam tingkatan hierarki dari atas ke bawah dan ke samping. Konsekuensinya ada jabatan atasan dan bawahan, dan ada pula yang menyandang kekuasaan lebih besar dan ada yang lebih kecil.
- 3) Tugas dan fungsi masing-masing jabatan dalam hirarki itu secara spesifik berbeda satu sama lainnya.
- 4) Setiap pejabat mempunyai kontrak jabatan yang harus dijalankan. Uraian tugas (*job description*) masing-masing pejabat merupakan domain yang menjadi wewenang dan tanggung jawab yang harus dijalankan sesuai dengan kontrak.



- 5) Setiap pejabat diseleksi atas dasar kualifikasi profesionalitasnya, idealnya hal tersebut dilakukan melalui ujian yang kompetitif.
- 6) Setiap pejabat mempunyai gaji termasuk hak untuk menerima pensiun sesuai dengan tingkatan hirarki jabatan yang disandanginya. Setiap pejabat bisa memutuskan untuk keluar dari pekerjaannya dan jabatannya sesuai dengan keinginannya dan kontraknya bisa diakhiri dalam keadaan tertentu.
- 7) Terdapat struktur pengembangan karier yang jelas dengan promosi berdasarkan senioritas dan merit sesuai dengan pertimbangan yang obyektif.
- 8) Setiap pejabat sama sekali tidak dibenarkan menjalankan jabatannya dan *resources* instansinya untuk kepentingan pribadi dan keluarganya.
- 9) Setiap pejabat berada di bawah pengendalian dan pengawasan suatu sistem yang dijalankan secara disiplin.

Selanjutnya, Mukhtar Mas'oeed (1994:89) membedakan birokrasi ke dalam beberapa kategori berdasarkan tugas pokok atau misi yang mendasari setiap organisasi, yaitu: *Pertama*, birokrasi pemerintahan umum, yaitu rangkaian organisasi pemerintahan yang menjalankan tugas-tugas pemerintahan umum, termasuk memelihara ketertiban dan keamanan, dari tingkat pusat sampai daerah. Tugas-tugas ini lebih bersifat “mengatur” (*regulative function*). *Kedua*, birokrasi pembangunan, yaitu organisasi pemerintahan yang menjalankan salah satu bidang atau sektor khusus guna mencapai tujuan pembangunan, seperti pertanian, kesehatan, pendidikan dan lain-lain. Fungsi pokoknya adalah fungsi pembangunan (*development*

*function*). *Ketiga*, birokrasi pelayanan, yaitu unit organisasi yang pada hakikatnya merupakan bagian atau langsung berhubungan dengan masyarakat, seperti rumah sakit, sekolah, bank, dan sebagainya, yang memberikan pelayanan atas nama pemerintah. Fungsi utamanya adalah pelayanan (*service*) kepada masyarakat.

Birokrasi yang baik memiliki keterkaitan erat dengan pemerintahan yang baik atau *good governance*. Beberapa tahun belakangan ini, konsep *good governance* banyak dibicarakan dalam berbagai konteks dan menjadi isu yang paling mengemuka dalam pengelolaan pemerintahan dan pelayanan kepada publik. Tuntutan ini sebagai akibat dari pola-pola lama penyelenggaraan pemerintahan dirasakan tidak sesuai lagi bagi tatanan masyarakat yang telah berubah atau dengan kata lain semakin tidak efektifnya pemerintahan disamping semakin berkembangnya kualitas demokrasi, hak asasi manusia dan partisipasi publik dalam pengambilan kebijakan. Jadi ada tekanan untuk mendefinisikan ulang terhadap peran-peran pemerintahan dalam hubungannya dengan masyarakat dan sektor swasta.

Sebagai suatu alternatif pengelolaan pemerintahan, konsep *good governance* berakar pada suatu gagasan adanya saling ketergantungan (*interdependence*) dan interaksi dari bermacam-macam aktor kelembagaan di semua level/tingkat dalam negara, yakni pemerintah, swasta dan civil society dalam menjalankan fungsinya masing-masing. Dalam konteks ini, United Nations Development Programme (LAN, 2000: 5) mengemukakan bahwa pemerintah berfungsi menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif, sektor swasta menciptakan pekerjaan dan pendapatan, sedangkan society berperan positif dalam interaksi sosial, ekonomi dan politik termasuk mengajak kelompok-kelompok dalam masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktivitas ekonomi, sosial dan politik.

Pada tataran ini, perlu adanya keseimbangan hubungan yang sehat antara aktor (*domain*), sehingga tidak boleh ada aktor kelembagaan di dalam *good governance* yang mempunyai kontrol yang absolut.

Konsep *good governance* sejak tahun 1991 dipromosikan oleh beberapa agensi multilateral dan bilateral seperti JICA, OECD, GTZ (Keban; 2000, 52). Mereka memberikan tekanan pada beberapa indikator, antara lain (1) demokrasi, desentralisasi dan peningkatan kemampuan pemerintah; (2) hormat terhadap hak asasi manusia dan kepatuhan terhadap hukum yang berlaku; (3) partisipasi rakyat; (4) efisiensi, akuntabilitas, transparansi dalam pemerintah dan administrasi publik; (5) pengurangan anggaran militer; dan (6) tata ekonomi yang berorientasi pasar. OECD dan World Bank (LAN; 2000, 6) mensinonimkan *good governance* dengan penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggungjawab yang sejalan dengan demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi yang langka, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political frameworks* bagi tumbuhnya aktivitas kewiraswastaan. Sedangkan UNDP dalam workshop yang diselenggarakannya (Widodo; 2001, 24) menyimpulkan “*that good governance system are participatory, implying that all members of governance institutions have a voice in influencing decision making*”. Namun dalam perkembangan berikutnya lembaga ini (LAN, 2000: 7) memberikan definisi *good governance* sebagai hubungan yang sinergis dan konstruktif di antara negara, sektor swasta dan masyarakat (*society*).

Lembaga Administrasi Negara (2000: 6) mendefinisikan *good governance* sebagai penyelenggaraan pemerintahan negara

yang solid dan bertanggung jawab, serta efisien dan efektif dengan menjaga “kesinergisan” interaksi yang konstruktif di antara domain-domain negara, sector swasta dan masyarakat (*society*). Pada tataran ini, *good governance* berorientasi pada 2 (dua) hal pokok, *pertama*, orientasi ideal negara yang diarahkan pada pencapaian tujuan nasional. Pada tataran ini, *good governance* mengacu pada demokratisasi dalam kehidupan bernegara dengan elemen-elemen konstituennya, seperti *legitimacy, accountability, scuring of human right, autonomy and devolution of power dan assurance of civilian control*. *Kedua*, pemerintahan yang berfungsi secara ideal yaitu secara efektif dan efisien dalam melakukan upaya mencapai tujuan nasional. Dalam konteks ini, *good governance* tergantung pada pada sejauh mana struktur serta mekanisme politik dan administratif berfungsi secara efektif dan efisien.

Berdasarkan uraian tersebut, karakteristik *good governance* adalah:

1. *Participation*; Setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun secara intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar keabsahan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.
2. *Rule of law*; Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama hukum untuk hak azasi manusia.
3. *Transparancy*; Transparansi dibangun atas dasar keabsahan arus informasi. Proses-proses, lembaga dan informasi yang secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan.

4. *Responsive*; Lembaga-lembaga dan proses-proses harus mencoba untuk melayani setiap stakeholders.
5. *Consensus Orientation*; *Good governance* menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas, baik dalam kebijakan-kebijakan maupun prosedur-prosedur.
6. *Equity*; Semua warga negara, baik laki-laki maupun perempuan mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka.
7. *Effectiveness and efficiency*; Proses-proses dan lembaga-lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia sebaik mungkin.
8. *Accountability*; Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat (*civil society*) bertanggung jawab kepada publik dan lembaga-lembaga *stakeholders*. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.
9. *Strategic vision*; Para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif *good governance* dan pengembangan yang luas dan jauh kedepan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam ini.

### **2.2.2 Representasi**

Selain konsep birokrasi, penelitian disertasi ini juga menggunakan konsep representasi. Konsep representasi, dalam konteks penelitian ini, digunakan untuk menganalisis persoalan

keterwakilan kelompok dalam birokrasi pemerintahan di Kota Jayapura. Konsep ini bukanlah konsep baru, apalagi dalam hubungannya dengan praktik birokrasi di Indonesia. Hanya saja, representasi yang muncul belakangan khususnya pasca Reformasi, lebih mengarah pada politik representasi. Politik representasi yang berkembang adalah representasi etnis dan agama. Bagi peneliti, hal ini wajar mengingat bangsa Indonesia terdiri atas beragam etnis dan agama. Politik representasi ini dapat mewujudkan dalam beragam, misalnya representasi dalam pemerintahan, representasi dalam keanggotaan organisasi, representasi dalam pengambilan keputusan, dan sebagainya.

Representasi sendiri merujuk pada adanya unsur tertentu yang mewakili identitas sehingga dalam sebuah institusi tidak *single identity*. Hanya saja, konsep ini sering dipraktikkan dalam bentuk yang cenderung “memonopoli” atau “mendominasi” sesuatu. Tidak dinafikan pula bahwa representasi juga menyimpan (di dalamnya) konstestasi untuk meraih keuntungan tertentu. Dalam hal ini, representasi sering disalah-gunakan karena corak keterwakilan yang ada lebih mengarah pada akomodasi kepentingan kelompok tertentu (mayoritas).

Representasi mendeskripsikan bahwa pemerintah harus bersifat demokratis dalam pengelolaan birokrasi (tanpa diskriminasi). Wilayah Indonesia dengan berbagai ragam suku, budaya, etnis, agama dan wilayah yang luas maka salah satu bentuk untuk mewujudkan budaya demokrasi dalam sistem pemerintahan adalah harus merepresentasikan berbagai unsur dalam birokrasi tanpa mengesampingkan kapabilitas dari seorang birokrat. Dalam konteks pemerintahan Kota Jayapura, keragaman etnis, agama dan sebagainya harus diperhatikan mengingat ‘jasa’ mereka tidak bisa diabaikan terhadap

pembangunan daerah. Oleh karena itu, hak politiknya juga tidak boleh dinafikan.

Pemerintahan yang demokratis adalah pemerintahan yang tidak berorientasi pada kepentingan, namun pemerintahan yang dengan tulus melayani kepentingan masyarakat tanpa memandang suku, agama, ras (etnis). Karena seorang birokrat dilahirkan sebagai pelayan untuk melayani masyarakat dengan memperhatikan prinsip-prinsip pelayanan. Pemerintahan yang demokratis yaitu pemerintahan dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat. bentuk pemerintahan dengan segenap tutur serta memerintah dengan perantara wakilnya, gagasan hidup yang mengutamakan persamaan hak dan kewajiban serta perlakuan dalam suatu kewajiban.

Representasi birokrasi di sini, oleh peneliti, adalah adanya perwakilan kelompok Islam (Muslim) pada jajaran birokrasi di pemerintahan tertentu. Di daerah manapun di dunia ini yang belum berkembang sistem demokrasinya mempunyai tradisi rahasia sedangkan pada negara yang memiliki sistem demokrasi cukup bagus dan tata pemerintahan sudah bagus seperti di Amerika dan beberapa daerah lainnya mereka tetap mendukung sistem keterwakilan atau representasi dalam birokrasi. Oleh karena itu, perbincangan mengenai kesempatan yang berbeda dengan mayoritas sangat terbuka. Perbincangan itu, meskipun dianggap tidak menyelesaikan masalah, namun akan mengurangi ketegangan psikologis dalam masyarakat (Rasyid, 1997 dalam Djoko Sulistyono, 2010).

Birokrasi yang di dalamnya merepresentasikan suku, agama, wilayah (daerah), unsur adat, status sosial, ini menjadi penting dalam masyarakat. Hal ini bukan hanya menumbuhkan rasa asas pemerataan dalam kebijakan, namun kepemimpinan yang memiliki unsur-unsur di atas adalah bagian dari panutan,

orang yang disegani dan mewakili kelompoknya baik secara aspiratif maupun kepentingan yang lainnya. Representasi birokrasi oleh Kingsley, meneliti operasionalisasi pelayanan publik di Inggris dan mencatat bahwa layanan publik seharusnya merefleksikan karakteristik-karakteristik dari kelas sosial yang berkuasa. Intinya, keterwakilan birokrasi harus diukur dalam konteks kelas sosial yang di dalamnya terdiri atas banyak kelompok dan tentu saja kepentingan.

Representasi birokrasi adalah keterwakilan yang berkenaan dengan asal-usul seorang birokrat yang secara kolektif mencerminkan keseluruhan masyarakat. Birokrasi representatif merupakan cermin dari *political representative*. Hanya saja, keterwakilan birokrasi ini ada di tataran implemmentasi kebijakan publik sebagai operasionalisasi dari undang-undang. Konsep ini juga mengacu pada keterwakilan latar belakang populasi penikmat layanan publik (masyarakat) yang tercermin pada latar belakang yang sama di tingkat birokrat publik di suatu wilayah tempat beroperasinya birokrat publik, sehingga latar belakang ini meliputi etnis, ras, gender, agama, tingkat pendidikan, dan sejenisnya.

Representasi birokrasi menjadi bagian terpenting dalam birokrasi pemerintahan. Unsur suku, ras, agama, dan wilayah (daerah) harus tercermin dalam organisasi negara yang namanya pemerintah dengan tidak mengabaikan organisasi politik sebagai institusi yang menentukan dan mengesahkan suatu kebijakan. Representasi birokrasi merupakan upaya untuk memungkinkan pengambilan kebijakan yang dibuat lebih bersifat netral, karena melibatkan berbagai kepentingan melalui keterwakilan banyak pihak.

Representasi birokrasi mengidealkan keterwakilan konfigurasi sosial kemasyarakatan di suatu daerah baik etnik,



wilayah kesatuan adat, agama, dan kelas sosial. Hal ini untuk menjamin keterwakilan masing-masing komunitas atau konfigurasi sosial yang telah mengakar di daerah birokrasi itu ada. Representasi birokrasi mengembangkan pola keterwakilan yang proporsional sebagai langkah untuk membangun birokrasi yang responsif terhadap pluralitas sosial warga masyarakat. Menanggapi permasalahan ini, diharapkan pecah koalisi antar daerah tidak berlaku. Birokrasi representasi diupayakan mampu menciptakan keterwakilan komunitas sosial dalam birokrasi secara perlahan, sehingga dapat menciptakan sensitivitas, responsivitas, serta kapasitas detektif birokrasi terhadap masalah sosial dari komunitas yang diwakilinya-konfigurasi di daerah.

Konsep representasi dalam birokrasi ini dibicarakan dalam konteks pola rekrutmen seseorang ke dalam posisi administrasi publik, utamanya pada masalah samanya kesempatan dan keterwakilan suatu populasi penduduk di dalam birokrasi. Jadi, bagaimana birokrasi mewakili karakteristik populasi dalam kaitannya sebagai administrator kebijakan, merupakan pertanyaan dasarnya. Sejumlah sarjana menekankan pentingnya merit dalam pola rekrutmen administrator publik, lainnya menekankan pada pentingnya mengangkat birokrat publik yang unsur sosial dan ekonominya melukiskan karakter masyarakat di suatu wilayah.

Sally Coleman Selden (1997) menyinggung masalah pentingnya Birokrasi Representatif ini dalam kaitannya dengan akuntabilitas publik. Selden berargumentasi bahwa pejabat yang terpilih lewat Pemilu akan menduduki jabatan administrator tingkat puncak semisal Presiden, Menteri, Kepala Daerah, yang pada gilirannya mereka mengatur aneka organisasi yang pekerjanya adalah pelayan publik (birokrat). Masalahnya kemudian, bagaimana memastikan para birokrat yang diangkat

lewat merit-system ini mampu menjalankan kepentingan publik di bawah kewenangannya? Di sinilah Selden mengemukakan signifikansi peran dari Birokrasi Representatif-nya. Dalam konteks pertanggungjawaban publik ini, ilmuwan administrasi publik mencari jalan bagaimana kekuasaan birokrat dalam mengimplementasikan kebijakan publik dapat lebih responsif kepada kepentingan publik. Secara lebih jauh, sifat responsif ini mengandung unsur-unsur demokrasi secara substansial. Dalam teori Birokrasi Representatif ini, sifat responsif tersebut datang dari refleksi komposisi pejabat publik berdasarkan ras, etnis, gender, dan sejenisnya.

Teori Birokrasi Representatif menyediakan alternatif menarik akibat jawabannya atas persoalan bagaimana birokrasi bekerja tatkala tidak ada paksaan politik dari pemerintah. Representasi adalah proses yang muncul baik di aras politik maupun birokrasi. Kajian mengenai Birokrasi Representatif ini telah diawali oleh tulisan J. Donald Kingsley tahun 1944 bertajuk *Representative Democracy*. Kingsley meneliti operasionalisasi pelayanan publik di Inggris dan ia mencatat bahwa layanan publik seharusnya merefleksikan karakteristik-karakteristik dari kelas sosial yang berkuasa. Intinya adalah, keterwakilan birokrasi harus diukur dalam konteks kelas sosial.

Studi lain mengenai Birokrasi Representatif dihadirkan oleh Kenneth J. Meier tahun 1975. Ia memfokuskan perhatian pada layanan sipil di Amerika Serikat. Temuannya adalah keterwakilan publik dalam birokrasi harus mengacu pada unsur-unsur seperti usia, pendidikan, pendapatan, tempat kelahiran, kelas sosial, bahkan pekerjaan ayah. Ini kemudian disusul perhatian yang sama pada unsur keterwakilan ras, etnis, dan gender di birokrasi Amerika Serikat akibat relatif tidak

terwakilinya kalangan minoritas dan perempuan pada jabatan tingkat menengah dan tinggi birokrasi di negara tersebut.

Konteks pembicaraan mengenai Birokrasi Representatif ini kemudian menyinggung permasalahan Representasi Pasif dan Representasi Aktif. Jika birokrat sekadar mencerminkan latar belakang sosial publik yang dilayaninya, maka hal tersebut merupakan Representasi Pasif. Representasi ini merupakan komposisi birokrat yang mencerminkan populasi berdasarkan ras, etnis, partai politik, status sosial, dan sejenisnya. Representasi Aktif muncul tatkala seorang birokrat bertindak serupa dengan kepentingan mereka yang diwakili. Teori Birokrasi Representatif fokus pada penerjemahan dari representasi pasif menjadi representasi aktif dengan pekatan pada apa dan bilamana seorang birokrat membuat keputusan yang menguntungkan orang-orang yang diwakili.

Pandangan lain atas birokrasi representatif diutarakan Norton Long. Ia menggambarkan keterkaitan antara keragaman dengan demokrasi representatif. Menurut Long, penting bagi pelayanan publik untuk selalu terbuka atas keragaman “ras, agama, dan kebangsaan.” Kernaghan sebagaimana yang dikutip (Kim, 1991:234) dalam studinya menguraikan hubungan antara *representative bureaucracy* dengan proses rekrutmen pejabat dalam pemerintahan berdasarkan komposisi jumlah masyarakat dengan memperhatikan berbagai parameter yang ada antara lain: parameter politik yang ada dalam masyarakat, parameter ekonomi dan parameter sosial yang memiliki karakteristik seperti agama, etnis, asal usul kedaerahan dan kelas sosial (M Wantu, 2014: 8). Keterbukaan ini dapat dicapai lewat proses rekrutmen yang didesain untuk membentuk formasi birokrat yang mencerminkan keragaman yang ada di tengah masyarakat. Proses rekrutmen tidak lagi hanya didasarkan pada kesamaan-

kesamaan identitas primordial seperti etnis, suku, agama dan lain-lain, tetapi lebih diarahkan pada tingkat kemampuan atau kompetensi seseorang sehingga baginya dipandang layak menduduki suatu jabatan (strategis) di lingkungan sebuah birokrasi pemerintahan.

Mengacu pada teori birokrasi di atas, khususnya yang dikemukakan oleh Weber, keterwakilan atau pemberian posisi/jabatan didasarkan pada kemampuan atau kompetensi seseorang. Kemampuan atau keahlian seseorang menjadi faktor utama sehingga baginya (seseorang) diberikan kepercayaan menduduki suatu jabatan tertentu yang strategis dan sesuai bidang keahliannya. Akan tetapi, pada konteks penelitian ini, bukan persoalan kompetensi yang menyebabkan seseorang gagal atau tidak mampu menduduki jabatan strategis, melainkan adanya dominasi kelompok mayoritas yang cenderung mempertahankan *status-quo*. Hal ini muncul dari ‘Tanah Perjanjian’ yang intinya mendudukkan Papua sebagai milik Kristen sehingga mengecilkan bahkan meniadakan peluang kelompok lain khususnya Muslim untuk menduduki jabatan/posisi penting di birokrasi pemerintahan Kota Jayapura. Hal inilah yang akan diuji dalam penelitian ini, yaitu adanya faktor lain selain kompetensi seseorang yang menyebabkan ia gagal menduduki jabatan tertentu sebagaimana yang terjadi di lingkungan pemerintahan Kota Jayapura.

Vieire dan Runciman dalam Nuri Suseno (2013) menguraikan bahwa ketika berbicara mengenai representasi, maka ada tiga konsep yang mengikutinya. *Pertama, pictorial representation*, yaitu mereka yang dipilih harus menyerupai yang diwakilinya. *Kedua, theatrical representation*, yaitu wakil terpilih harus menafsirkan, berbicara, dan bertindak untuk kepentingan yang diwakilinya. *Ketiga, juridical representation*,

yaitu wakil yang terpilih harus bertindak atas nama yang diwakilinya dengan persetujuan demi kepentingan Bersama. Representasi model ini masih mengandaikan keterwakilan legislatif.

Representasi yang dimaksud dalam penelitian ini secara sederhana adalah “menghadirkan yang tidak ada”, artinya Muslim tidak merefleksikan keterwakilannya di pemerintahan kota Jayapura. Hal ini dapat dilihat, seperti yang diuraikan dalam tabel, adanya ketimpangan jumlah pejabat berdasarkan agama. Bagi peneliti, representasi yang ideal terjadi jika juga mempertimbangkan aspek jumlah penduduk Muslim. Perlu ditekankan di sini bahwa ketika berbicara mengenai representasi, maka umumnya yang dilihat adalah representasi atau keterwakilan rakyat dalam sebuah Lembaga legislatif seperti DPRD dan DPR.

### **2.2.3 Politik Identitas**

Politik identitas merupakan konsep yang relative baru dalam kajian ilmu politik. Politik identitas adalah nama lain dari biopolitik atau politik perbedaan (Abdillah, 2002: 16). Biopolitik sendiri mendasarkan diri dari perbedaan-perbedaan tubuh. Agnes Meller sebagaimana dikutip Abdillah ini menegaskan bahwa konsep ini menekankan pada “perbedaan” sebagai satu kategori politik utama. Inilah kemudian yang merambah pada entitas lain seperti etnis dan agama. Dengan “perbedaan” entitas, maka sesuatunya dapat berbeda dan dibedakan. Sesungguhnya, persoalan perbedaan bukanlah sesuatu yang harus dihilangkan, karena ia merupakan sesuatu yang “*given*” dan terjadi secara alamiah. Akan tetapi, yang menjadi persoalan adalah ketika ada perbedaan, maka “perbedaan” pun hadir.

Politik perbedaan memang tumbuh subur di negara-negara yang multi-etnis (multi identitas), seperti Indonesia. Indonesia dengan identitas, khususnya, etnis dan agama yang sangat beragam memungkinkan lahirnya dominasi, hegemoni, bahkan paksaan dari satu etnis/agama terhadap yang lain. Ini pun kemudian dapat dilihat sebagai sesuatu yang “wajar”, karena karakter dasar manusia memang selalu ingin menjadi pemenang (menjadi dominan). Keragaman identitas seperti yang ada di Indonesia saat ini, di satu sisi dipandang sebagai sebuah kekayaan budaya yang sangat sulit ditemukan di negara-negara lain. Akan tetapi, di sisi lain, justru kondisi ini menjadi ancaman serius bagi kelangsungan bangsa Indonesia. Berbagai konflik komunal yang melibatkan etnis dan agama tertentu merupakan bukti atas adanya ancaman ini.

Identitas seperti etnis dan agama bukan saja terbatas berfungsi sebagai penanda, tetapi ia juga merupakan kebanggaan bagi pemiliknya. Jika hanya menjadi penanda, maka kemungkinan perebutan sumber daya antara satu etnis dengan etnis yang lain jarang terjadi. Akan tetapi, jika ia merupakan bagian dari kebanggaan atau harga diri sebuah kelompok (pemiliki identitas), maka perebutan pun sulit dihindarkan. Pada kasus penelitian ini, penulis melihat bahwa perbedaan agama, berpengaruh terhadap komposisi pejabat di lingkungan pemerintah Kota Jayapura. Oleh karena itu, konsep politik identitas ini penting untuk menganalisis fenomena atau praktik-praktik birokrasi di Kota Jayapura.

Muslim, yang secara kuantitas memiliki jumlah signifikan, tidak memiliki akses dan peluang yang sama seperti kelompok lain dalam birokrasi di Kota Jayapura. Identitas sebagai Muslim, dalam perspektif, peneliti justru menempatkannya sebagai kelompok “kelas dua”. Keberadaan

Muslim di birokrasi pun hanya pada posisi-posisi atau jabatan yang kurang strategis. Jabatan-jabatan strategis dijabat oleh kelompok agama yang sangat identik dengan Papua, yaitu Kristen (Protestan). Ketiga konsep di atas dapat menjelaskan mengenai mengapa mis-representasi itu terjadi dan diakibatkan oleh faktor apa saja. Faktor agama (Muslim) memiliki peran dalam proses “peminggiran” Muslim di birokrasi Kota Jayapura.