

## **BAB V**

### **PROPORSI KETERLIBATAN MUSLIM DALAM BIROKRASI**

Dalam bab ini, berikut akan didiskusikan mengenai proporsi keterlibatan Muslim dalam birokrasi. Selain diuraikan mengenai peta pegawai/pejabat, juga akan ditampilkan mengenai komposisi pejabat berdasarkan identitas primordialnya. Akan tetapi, sebelum sampai pada kedua sub bab tersebut, peneliti terlebih dahulu mendiskusikan mengenai kebijakan Otonomi Khusus dan pengaruhnya terhadap praktik birokrasi di pemerintahan Kota Jayapura.

#### **5.1 Otonomi Khusus dan Dampaknya terhadap Praktik Birokrasi**

Penyelenggaraan otonomi daerah pada awal-awal reformasi, dalam praktiknya memang membawa dampak yang cukup signifikan bagi dinamika politik di tingkat daerah. Eksistensi masyarakat daerah, peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan proses rekrutmen kepemimpinan di daerah, khususnya dalam pemilihan kepala daerah telah menunjukkan perkembangan yang berbeda jika dibandingkan dengan masa kekuasaan rezim Orde Baru. Aktor, institusi, dan budaya lokal pun juga bermunculan kembali serta mulai memainkan peranan dalam politik lokal. Aktor-aktor lokal yang terorganisir dalam institusi adat dan partai politik menjadi salah satu kekuatan baru dalam dinamika politik lokal. Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah yang memberikan kekuasaan dan kewenangan politik yang begitu besar kepada masyarakat di daerah, dalam realitasnya juga memunculkan sebuah fenomena politik identitas

yang berasaskan etnis dan agama. Proses rekrutmen pemimpin di daerah selama masa sepuluh tahun terakhir ini lebih cenderung didasarkan pada asal-usul daerah, etnis, dan agama (Jumadi dan Yakoop, 2013: 81).

Dalam konteks Papua, otonomi daerah yang dimulai di era reformasi menjadi momentum untuk meningkatkan pembangunan di wilayah ini. Apalagi menyusul kemudian pemberlakuan otonomi khusus di Wilayah ini. Otonomi Khusus (Otsus) oleh berbagai kalangan selama ini dianggap titik kunci penting untuk menetapkan status politik, baik bagi pemerintah maupun masyarakat Papua. Melalui Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus, Papua telah diberi kewenangan untuk mengatur pemerintahan sendiri berdasarkan peraturan perundangan. Dengan Otonomi Khusus, pemerintah pusat menghendaki agar gerakan-gerakan separatis dapat segera menghentikan aktivitasnya, dan Papua tetap menjadi bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Implikasi lebih lanjut adalah bahwa perdamaian di Papua akan terus terjaga, tanpa ada pergolakan politik yang ingin memerdekakan diri.

Pemberlakuan Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua sebagaimana diatur dalam Undang-undang No. 21/ Tahun 2001 sedikit banyak telah dapat menjadikan obat penenang bagi masyarakat Papua. Selama hampir 27 tahun, sejak Pepera diadakan PBB, masyarakat Papua hidup dalam tekanan dari kekangan pemerintah pusat yang menggunakan pendekatan keamanan dalam menjaga integrasi wilayah yang penuh sumber daya alam tersebut. Semasa pemerintahan Presiden Abdurahman Wahid, rancangan UU Otonomi khusus Papua digodog, dan ketika masa Presiden Megawati undang-undang itu disahkan, meskipun pada kenyataannya implementasi di lapangan masih belum maksimal.

Pemberlakuan UU 22/1999 yang sangat membuka peluang untuk setiap daerah/kabupaten/kota di Provinsi Papua itu untuk dimekarkan, sehingga banyak dana Otsus yang harus dibelanjakan untuk persiapan kabupaten baru tersebut. Seperti Kabupaten Jayapura, dimekarkan menjadi tiga, yakni Kabupaten Keerom, Kabupaten Jayapura di Sentani, dan Kabupaten Sarmi, demikian juga dengan kabupaten Jayawijaya dimekarkan menjadi Kabupaten Pegunungan Bintang, Kabupaten Tolikara, Kabupaten Yohukimo, serta Kabupaten Puncak Jaya, serta kabupaten Jaya Wijaya sendiri sebagai kabupaten induk.

Pemekaran distrik (kecamatan) dan kabupaten sesuai dengan UU Otonomi Khusus merupakan salah satu alternatif solusi bagi Papua. Pemekaran tersebut merupakan upaya melaksanakan aspirasi masyarakat bawah Papua. Sebagian besar masyarakat berpendapat bahwa pemekaran provinsi Papua sebagaimana dalam Inpres No 1 tahun 2003 tentang Percepatan Pembangunan di Papua menjadi 3 provinsi, bukanlah suatu hal yang efektif. Alasannya bahwa sumber daya manusia yang ada di Papua belum dapat untuk mengendalikannya.

Sejak diberlakukannya UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Provinsi Papua (Otsus) dan UU No. 35 Tahun 2008 sebagai kebijakan pemberlakuan khusus (*affirmative action policy*) bagi orang asli Papua, semakin menghidupkan jargon “Menjadi Tuan di Tanah Sendiri” bagi orang asli Papua sehubungan dengan pemberian kewenangan yang lebih kepada Papua untuk mengatur pemerintahan sendiri berdasarkan peraturan perundangan. Lahirnya Otsus di Papua tidak hanya berdampak pada adanya pengakuan terhadap identitas ataupun jati diri orang asli Papua, undang-undang ini juga mengandung sejumlah prinsip penting mengenai Papua dan orang-orang asli

Papua yang belum pernah ditegaskan sebelumnya dalam suatu undang-undang Negara Republik Indonesia.

Selain mengandung sejumlah prinsip penting mengenai Papua dan Orang Asli Papua, UU Otsus ini berpedoman pada nilai-nilai dasar yang bersumber dari adat istiadat rakyat Papua, nasionalisme yang bertumpu pada prinsip-prinsip kemanusiaan universal, dan penghormatan akan demokrasi dan hak-hak azasi manusia. Terdapat tujuh butir nilai dasar Otsus berupa:

1. perlindungan terhadap hak-hak dasar penduduk asli Papua, yang dimaksudkan untuk memungkinkan masyarakat Papua agar dapat mengembangkan kemampuan diri yang dikaruniakan kepada Tuhan kepadanya secara baik dan bermartabat, sehingga dalam waktu secepat-cepatnya rakyat Papua dapat menjadi warga negara Indonesia dan anggota masyarakat dunia yang modern dan sejajar dengan bangsa-bangsa maju mana pun dengan tidak meninggalkan identitas dan jati dirinya. Pada saat yang sama, perlindungan akan hak-hak dasar dimaksud tidak dapat dipisahkan dari kewajiban-kewajiban yang melekat pada Orang Asli Papua, bahkan seluruh penduduk Papua, sebagai makhluk ciptaan Tuhan, warga masyarakat dan warga negara;
2. demokrasi dan kedewasaan berdemokrasi yang ditunjukkan dengan kemampuan untuk menghargai pluralisme, mengingat begitu beragamnya suku di Papua dengan sistem kepemimpinan yang beragam pula sehingga perlu adanya kepemimpinan kolektif yang menunjukkan tentang perlunya dicapai konsensus-konsensus yang memberikan manfaat bagi

semua pihak dengan memanfaatkan perangkat demokrasi yang tersedia dalam suatu negara modern secara optimal agar berbagai aspirasi yang dimiliki orang Papua dapat disalurkan secara baik dan memiliki legalitas yang kuat dan efektif demi tercapainya kehidupan berdemokrasi secara dewasa dan bertanggung jawab;

3. penghargaan terhadap etika dan moral yang bersumber dari adat-istiadat dan berafiliasi dengan ajaran-ajaran agama yang telah menyebar dan diyakini oleh orang Papua;
4. penghormatan terhadap hal-hak azasi manusia mengingat memori peristiwa lalu akibat penggunaan kekuatan keamanan dan militeristik yang berlebihan dan pelanggaran HAM yang mengakibatkan rakyat Papua hidup dalam rasa takut;
5. penegakan supremasi hukum secara benar dan adil yang mewarnai penyelenggaraan pemerintahan, proses peradilan dan penegakan HAM yang diwadahi dalam suatu sistem yang profesional dan bebas dari intervensi pihak mana pun;
6. penghargaan terhadap pluralisme yang diwarnai dengan keberpihakan secara tegas pada mereka yang paling menderita, paling tertinggal, dan berada pada hierarki paling bawah dalam hak akses terhadap berbagai fasilitas kesejahteraan sosial, ekonomi dan budaya; dan
7. persamaan kedudukan, hak dan kewajiban sebagai warga negara yang dilaksanakan secara bijaksana dengan peka terhadap kondisi sosial, ekonomi dan politik, guna mampu mengembangkan kemampuan

diri masyarakat Papua dalam waktu secepat-cepatnya hingga dapat terlayani hak-hak dan memenuhi kewajiban-kewajibannya sama seperti semua warga negara yang lain (Sumule, 2003: 52-60).

Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 melahirkan adanya pemberian kewenangan khusus bagi penyelenggaraan pemerintah yang lebih merepresentasikan orang asli Papua baik di birokrasi pemerintahan maupun adanya lembaga Majelis Rakyat Papua (MRP) sebagai lembaga politik sekaligus sebagai lembaga kultural guna memberikan perlindungan hak-hak orang asli Papua. MRP sendiri dipilih mewakili beberapa unsur seperti adat, agama, dan perempuan. Pada tahun 2017 ini, anggota MRP sebanyak 51 orang. Keterwakilan dari unsur agama sebanyak 17 orang; dari unsur adat sebanyak 17 orang; dan dari unsur perempuan sebanyak 16 orang. Hal yang menjadi sorotan peneliti di sini adalah keterwakilan berdasarkan agama, di mana Islam hanya diwakili oleh 1 (satu) orang.<sup>1</sup>

Selain dengan adanya representasi orang Papua, UU ini melahirkan sejumlah kewenangan khusus yang berkaitan dengan pemberian perlakuan istimewa dalam sejumlah hal berupa kebijakan pemberlakuan khusus (*affirmative action policy*) bagi orang asli Papua yang diatur dan ditentukan dalam: *pertama*, Pasal 28 (3): Rekrutmen politik oleh partai politik di Provinsi

---

<sup>1</sup> Unsur Muslim/Islam diwakili oleh Tony V.M Wanggai. Saat ini, ia sekaligus sebagai Ketua Pengurus NU Propinsi Papua. Dari sini juga dapat dilihat bagaimana dominasi salah satu kelompok agama di Papua. Sebab, pemilihan anggota MRP lebih didominasi oleh adat sehingga apapun agamanya, pada akhirnya juga dihubungkan dengan persoalan etnis/adat. Islam memang tidak memiliki akar kuat pada adat, kecuali Muslim di Lembah Baliem saja.

Papua dilakukan dengan memprioritaskan masyarakat asli Papua; *kedua*, Pasal 49 (1): Pemilihan anggota kepolisian di Provinsi Papua adalah dengan memperhatikan hukum, budaya, adat istiadat, dan kebijakan Gubernur Papua; *ketiga*, Pasal 56 (3): Mengingat masih rendahnya mutu sumberdaya manusia Papua dan pentingnya mengejar kemajuan di bidang pendidikan, maka pemerintah daerah berkewajiban membiayai seluruh atau sebagian biaya pendidikan bagi putra asli Papua pada semua jenjang pendidikan; *keempat*, Pasal 62 (2): Orang asli Papua berhak memperoleh kesempatan dan diutamakan mendapatkan pekerjaan dalam semua bidang pekerjaan di wilayah Provinsi Papua berdasarkan pendidikan dan keahliannya; *kelima*, Pasal 62 (3): Dalam hal mendapatkan pekerjaan di bidang peradilan, orang asli Papua berhak memperoleh keutamaan untuk diangkat menjadi Hakim atau Jaksa di Provinsi Papua.

Melalui pemberlakuan Otsus, proses pembangunan akan dapat semakin lancar dan dapat dipacu secara lebih cepat, karena proses pengambilan keputusan strategis berada di tingkat pemerintah daerah. Otsus juga memberi peluang seluasluasnya bagi daerah untuk merancang pembangunan sesuai dengan kondisi permasalahan daerah. Lebih dari itu, dengan Otsus, kucuran dana pembangunan bukan saja lebih banyak, tetapi dapat tersalur secara lebih lancar. Berbeda dengan situasi pembangunan pada era Orde Baru, masyarakat Papua tidak lebih dari daerah pinggiran yang sering kali mengalami keterlambatan dalam proses pembangunan. Sentralisasi pengelolaan pembangunan, menyebabkan Papua sering mengalami ketertinggalan dari segala sektor pembangunan.

Pada saat Otsus dan pemekaran, putra-putra daerah tampil menjadi pemimpin, baik sebagai bupati, legislatif,

maupun kepala-kepala dinas. Mobilisasi massa yang dilakukan oleh elite lokal sering terjadi dengan menggunakan politik etnosentrisme. Memang, poin penting Otsus adalah pemberian hak istimewa kepada orang-orang Papua, khususnya dalam hal kepemimpinan. Baik Gubernur maupun Bupati/Walikota harus dijabat oleh orang Papua. Adapun wakilnya, dapat dijabat oleh orang selain orang Papua. Hak inilah yang kemudian memberikan posisi strategis bagi orang Papua, di mana sebelumnya lebih didominasi oleh orang non-Papua. Akan tetapi, seiring dengan pemberian hak istimewa tersebut, konflik justru sering terjadi dalam berbagai skala. Konflik-konflik berlatarbelakang suku pun sering terjadi. Pasca terbunuhnya Theys Hiyo Eulay, pada tanggal 10 November 2001 misalnya, kondisi keamanan Kabupaten Jayapura, bahkan Papua menjadi sangat mencekam.

Menguatnya fenomena etnosentrisme itu memperoleh momentum semakin menjadi-jadi, ketika terjadi perubahan sistem pemilihan Kepala Daerah. Berdasarkan Undang-undang Pemerintah Daerah Nomor 32 Tahun 2004, pemerintah telah mengubah tata cara pemilihan kepala daerah dari tidak langsung menjadi langsung (Pemilukadal). Dengan adanya perubahan itu maka peran elite lokal menjadi semakin menonjol dan meningkatkan posisi tawar mereka dalam percaturan politik lokal. Akan tetapi bersamaan dengan itu isu komunalisme seperti sentimen etnis dan agama semakin menguat. Sebagaimana dikatakan oleh Cornelis Lay bahwa para calon yang diajukan oleh partai politik bisa jadi bukan merupakan kader partai itu sendiri, tetapi para pemimpin informal dari komunitas etnik atau agama yang mempunyai banyak pengikut yang memiliki “ikatan-ikatan primordial” dengan si calon. Menurut Lay, Pilkadal dapat



melahirkan “konsolidasi etnik dan agama”, yang bisa menjadi sumber konflik (2005).

Komposisi etnodemografis yang ada pada sebuah wilayah ditambah dengan pola kepemimpinan tradisional yang hidup di dalamnya akan menghasilkan sebuah konfigurasi etnopolitik yang memiliki dinamika tertentu yang berpeluang untuk dimasuki politik uang. Pemberian kekuasaan dan kewenangan yang lebih besar, khususnya pada tingkat kabupaten, tidak saja menimbulkan persaingan antarelite dan pemimpin lokal di dalam kabupaten itu sendiri dalam memperebutkan berbagai kedudukan dan jabatan, tetapi juga tidak jarang melahirkan sikap “anti pendatang” dan mementingkan apa yang sejak lama menggejala sebagai isu “putra daerah”. Gejala “Putra Daerah” ini seolah-olah mendapatkan justifikasi dan dukungan dengan diberikannya kekuasaan dan kewenangan yang lebih besar oleh pusat ke daerah melalui UU Otonomi Daerah No. 22 dan UU Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah No. 25 Tahun 1999.

Keinginan untuk menjadikan ‘putra daerah’ sebagai pemimpin wilayah, baik pada level walikota/bupati maupun gubernur kemudian berimplikasi kepada munculnya ‘raja-raja kecil’ di daerah. Tentu saja, kondisi ini dapat dikatakan sebagai kemunduran dari demokrasi, terutama kemunduran dari konsep otonomi daerah yang selama ini dipraktekkan di daerah-daerah. Tidak mengherankan, era otonomi daerah, dengan putra-putra daerah sebagai pemimpin wilayah akan semakin menyuburkan korupsi di negeri ini.

Etnosentrisme dalam penentuan kepala daerah ini berimplikasi kepada birokrasi di setiap pemerintahan daerah. Dalam konteks Jayapura, etnosentrisme di birokrasi ini cukup menguat. Isu ‘papuanisasi’ birokrasi telah sejak lama

dihembuskan di daerah ini. Ini mengingat, bahwa ada ancaman birokrasi akan dikuasai oleh orang-orang bukan Papua. Hal ini pun diakui oleh orang Papua sendiri. OW (35) misalnya menegaskan bahwa:

“Memang ada kekhawatiran orang Papua atas terulangnya penguasaan birokrasi di Papua. Otsus memberikan hak istimewa bagi orang Papua untuk menjadi pemimpin seperti Gubernur dan Bupati/Walikota. Tetapi setelah Otsus habis, maka siapa saja berhak menjadi pemimpin di Papua” (Wawancara, 04 Oktober 2017 di Jayapura).

Keadaan etnosentrisme yang telah ada di Papua, kemudian semakin menjadi parah sebagai dampak serius dari Otsus di Papua dengan menonjolnya praktik politik identitas sehingga merujuk pada etnosentrisme diantara orang asli Papua.

Berdasarkan hasil penelitian Lefaan (2012: 7-8), keadaan ini sehubungan dengan adanya interpretasi Otsus sebagai keleluasaan untuk menentukan nasib sendiri atas dasar sentimen etnis maupun berdasarkan ikatan-ikatan primordial. Seiring dengan pembangunan yang berjalan di Papua, maka menarik pula pendatang dari daerah lain sehingga etnis yang ada di Papua tidak hanya orang asli Papua namun semakin menjadi multietnik etnis ini kemudian menempatkan Papua menjadi arena yang sangat rentan akan terjadinya konflik etnis sebagai reaksi dalam mempertahankan identitas maupun kepentingan kesukuan dari tiap suku yang ada.

Menurut Widjojo (2001), Birokrasi sipil dalam hubungannya dengan pengelolaan sumber daya alam lebih merupakan pelayan pengusaha besar dan mengabdikan pada kepentingan dirinya sendiri dan pejabat-pejabatnya. Tanah-tanah hak ulayat diambil alih secara sewenang-wenang oleh

pemerintah pusat dan pemerintah daerahatas nama pembangunan. Pada 1980-an pengkaplingan hutan-hutan Papua dilakukan oleh pengusaha, kroni-kroni, dan penguasa Jakarta. Ketika terjadi resistansi dari masyarakat, pemerintah segera menggunakan tangan-tangan militer dan stigma OPM untuk merepresi protes dan perlawanan masyarakat. Selama Orde Baru pula korupsi, kolusi, dan nepotisme berakar kuat di dalam birokrasi pemerintah daerah.

Di dalam praktiknya setiap pejabat menggunakan kekuasaannya untuk korupsi dan memberikan fasilitas pada kerabat atau kenalan yang berasal dari kelompok etnik yang sama. Pada satu sisi hal ini membuat orang Papua melihat persoalan birokrasi sebagai bagian dari diskriminasi oleh kelompok-kelompok etnik pendatang (Jawa, Manado, Batak, Bugis, Buton, Makasar) terhadap kelompok-kelompok etnik Papua. Pada sisi lain kemakmuran pada pejabat birokrasinya melahirkan kecemburuan di pihak aparat birokrasi yang putra Papua.

Ketika kekuasaan Orde Baru berakhir, situasi Papua mengalami perubahan seiring dengan perubahan konstelasi politik nasional. Pasca pemerintahan Soeharto di era Orde Baru yang kemudian dikenal sebagai era reformasi, banyak perubahan politik yang cukup signifikan terjadi di Papua. Birokrasi yang masa sebelumnya lebih banyak didominasi oleh sumber daya dari luar, kemudian muncul gejala papuanisasi sektor birokrasi dengan mengambil momentum otonomi daerah. Bersamaan dengan itu negosiasi investor asing kemudian lebih banyak dilakukan dengan pejabat birokrasi yang kebanyakan dijabat oleh orang Papua asli. Kinerja birokrasi yang lamban, tertutup, dan etos kerja yang lemah sebagaimana tampak pada era Orde

Baru tetap saja tidak bisa berubah ketika memasuki era reformasi.

Kesempatan ini digunakan oleh para birokrat putra Papua untuk menghembuskan isu “papuanisasi” dan tujuan praktisnya adalah merebut posisi-posisi pimpinan birokrasi pada level propinsi dan kabupaten. Pada kurun 1999-2001 praktis terjadi papuanisasi jabatan-jabatan penting semacam gubernur hingga kecamatan dan kepala desa (Kompas, 2000). Dalam situasi semacam itu rasionalitas penjenjangan karir berdasarkan golongan, pendidikan, dan kemampuan tidak lagi berlaku. Rasionalitas birokrasi yang pada era Orde Baru hanya sebatas ucapan kini semakin parah karena didominasi dengan isu primordial.

Di dalam wacana tuntutan Papuanisasi selalu dikemukakan bahwa dengan duduknya putra Papua sebagai pimpinan pemerintahan daerah seakan-akan “dipastikan” adanya komitmen dan strategi baru pembangunan yang lebih mengutamakan warga Papua secara keseluruhan. Pada praktiknya kedudukan baru yang dinikmati oleh aparat putra Papua sebagian besar disalahgunakan. Korupsi dan penyalahgunaan wewenang dilakukan secara terbuka. Korupsi dan kolusi tidak lagi dilakukan secara tersembunyi seperti sebelumnya. Di satu kabupaten di wilayah Pegunungan Tengah Papua seorang bupati menghabiskan sebagian besar anggaran pemerintah kabupaten untuk perjalanan-perjalanannya ke Jayapura dan ke Jakarta bersama rombongan staf yang direkrutnya dari kerabat-kerabatnya.

Papuanisasi merupakan eksekusi dari pengesahan Undang-Undang No 21 Tahun 2001 tentang otonomi khusus Papua. Isi undang-undang tersebut diharapkan dapat menjadi secercah harapan baru untuk menjawab permasalahan konflik di tanah

Papua (Sumule, 2003: 5, McGibbon, 2004: vii). Sejalan dengan pemberlakuan Otsus, Sumule (2003: 5-6) menulis sebagai berikut: “Berbagai hak rakyat Papua dimuat secara tegas – hak-hak yang di waktu lalu telah diabaikan, atau bahkan sering dihadapi dengan kekerasan apabila diperjuangkan. Ada pengakuan terhadap keluhuran jati diri orang Papua dan nilai-nilai yang mereka anut. Ada pernyataan tentang jaminan konstitusi Republik Indonesia bagi keberagaman. Ada pengakuan tentang kekhasan orang-orang asli dan kebudayaan Papua. Ada pengakuan bahwa pemerintahan selama ini kurang sekali berpihak kepada rakyat Papua-termasuk tidak memberikan penghormatan dan perlindungan yang layak terhadap Hak Asasi Manusia (HAM). Ada pengakuan bahwa hak-hak orang Papua terhadap hasil sumberdaya alam dan pembangunan telah diabaikan.”

Dalam prosesnya, otsus ini kemudian dibelokkan substansinya ke dalam bentuk ‘papuanisasi’ oleh oknum-oknum elit di tanah Papua. Menurut Beny Giay (2001: 83-88), sebagaimana dikutip oleh Pamungkas (2008: 65) Papuanisasi telah berlangsung sejak Zaman Belanda antara lain melalui: Pidato Perdana Menteri Dress yang mengakui hak kemerdekaan rakyat Papua tahun 1951, pemberian ijin pulang bagi orang Papua ke Papua dan orang non-Papua keluar Papua pada tahun 1940-an, pendirian sekolah pamong praja di Kota Nicca Kampung Harapan pada 1946, pengiriman mahasiswa Papua ke luar negeri pada 1956-1960, Kongres Rakyat Papua I, 19 Oktober 1961, Konferensi untuk mempersiapkan kemerdekaan Papua di Hollandia Maret 1960, dan peresmian New Guinea Raad pada 1 Desember 1961.

Istilah papuanisasi ini dengan menekankan status Otsus yang dimilikinya, struktur birokrasi dan jabatan politik, baik

jabatan sipil maupun militer, secara bertahap menjadi dipegang oleh orang-orang Papua asli (McGibbon 2004: 49, Pilliang 2007 dalam Tyas, 2007). Papuanisasi dalam arti sebenarnya adalah suatu proses di mana orang Papua menjadi dirinya sendiri, menjadi subjek, menjadi aktor dan belajar untuk menata masa depannya sendiri secara demokratis dengan mempertimbangkan seluruh unsur suku dan kepentingan di Tanah Papua (Giay 2000: 27).

Dengan kata lain, Papuanisasi adalah suatu strategi dan upaya mengembalikan kemerdekaan ekonomi, politik, sosial budaya serta agama kepada orang Papua sebagai subjek. Gagasan ini berangkat dari pengalaman bahwa interaksi dengan kebudayaan non-Papua telah menyebabkan orang Papua tercerabut dari akar budaya dan agamanya (Giay 2000:81). Upaya ini sekaligus menunjukkan bahwa orang Papua melakukan ‘perlawanan’ atas segala kebijakan pemerintah pusat selama ini. Kebijakan itu sendiri membawa implikasi pada keterpinggiran orang Papua secara struktural selama puluhan tahun.

Papuanisasi dimaknai sebagai rekognisi orang Papua asli yang didefinisikan sebagai proses sosial yang agenda-agendanya berpihak dan difokuskan pada orang Papua sekaligus dengan jati dirinya. Di dalamnya tercakup suatu strategi sosial politik afirmatif yang bertujuan membantu orang Papua dalam melindungi dan mengembangkan sumber daya yang dimilikinya sehingga orang Papua mampu bernegosiasi dan memiliki daya tawar yang memadai dalam proses perubahan sosial yang cepat serta mengambil keuntungan yang adil untuk keberlangsungan hidupnya dan kesejahteraannya (Wijoyo dkk 2008: 10, dalam Pamungkas, 2008: 65).

Para elite politik di Papua melakukan apa yang disebut Spivak sebagai *speak off*, berusaha merepresentasikan realitas kaum pinggiran, tetapi representasi itu tetap merupakan konstruksi para elite bukan apa yang disebutnya sebagai *speak for*. Para elite itu berusaha merepresentasikan realitas rakyat jelata tetapi atas konstruksi dan frame elite, dan sekaligus di balik itu demi kepentingan elite itu sendiri. Representasi ini termasuk model *theatrical representation* di mana yang mewakili harus memperjuangkan kepentingan yang diwakilinya (Suseno, 2013), atau dalam istilah lain disebut dengan representasi aktif (Meier, 2001:255). Mereka selalu bicara bahwa rakyat ingin ini dan itu, sehingga apa yang direpresentasi tentang realitas kebutuhan rakyat itu tidak lain adalah kepentingannya sendiri. Jadi di sinilah beroperasinya *speak off*, di mana elite melakukan politik keseolah-olahan atas nama rakyat. Sementara rakyat tidak mampu melakukan konstruksi atas realitas untuk merepresentasikan dirinya sendiri seperti apa adanya dalam dinamika politik pemerintahan. Mereka senantiasa direpresentasikan, tetapi tidak mampu merepresentasikan realitas dirinya atau melakukan apa yang disebut Spivak sebagai *speak for*.

Dalam proses *speak for* itu, rakyat adalah subyek otonom yang merepresentasikan dirinya atau *pictorial representation* (Suseno, 2013), tentang apa yang sesungguhnya dibutuhkan dan diperlukan dalam suatu proses politik. Atau dalam istilah Hana Pitkin disebut sebagai *standing for*. Representasi deskriptif, seseorang dapat berpikir tentang representasi sebagai “standing for” segala sesuatu yang tidak ada. Person bisa berdiri demi orang lain, menjadi substitusi untuk orang lain, atau mereka cukup meyerupai orang lain. Representasi deskriptif menggambarkan bahwa wakil mendeskripsikan konstituen,

biasanya ditandai dengan karakteristik yang nampak seperti warna kulit, gender, kelas social, ini lazim disebut dengan *passive representation* (Meier, 2001).

Model ini dipahami sebagai kesamaan deskripsi antara wakil dengan yang diwakili. Ciri pandangan ini kebanyakan dikembangkan di antara yang membela representasi proporsional, bahkan pandangan ini dianggap sebagai prinsip fundamental representasi proporsional yang berupaya menjamin bahwa badan perwakilan mencerminkan hitungan matematis “more or less”. Proporsionalitas wakil ini berkaitan dengan komposisi komunitas, sebagai kondensasi dari keseluruhan, sehingga proporsionalitas wakil ini menghendaki metapora peta. Badan perwakilan sebagai peta yang ditarik dari skala konfigurasi fisik dan sebagai keseluruhan copy yang selalu memiliki proporsi yang sama sebagaimana yang asli.

Akan tetapi politik representasi elite seperti itu sangat rentan hanya sebagai formalitas demi untuk meraih kekuasaan. Sementara secara substantif mereka tidak merepresentasikan realitas kepentingan rakyat, dalam hal ini adalah rakyat Papua. Ini mirip dengan *speaking off* yang diistilahkan oleh Spivak. Rakyat hanya direpresentasikan oleh elite dan tidak dipandang sebagai subyek yang bisa bersuara dan menyuarakan kepentingannya sendiri tanpa perantara elite, yaitu dengan *speaking for*. Atau dalam bahasa Hana Pitkin sebuah representasi yang substantif, bukan bersifat formalistik, atau yang disebut sebagai representasi *acting for*. Sementara elite politik Papua lebih mirip melakukan representasi simbolik, yang banyak mengadopsi identitas kultural tertentu dalam rangka meraih kepentingannya sendiri.

Representasi simbolik berarti merepresentasikan sesuatu yang bukan merepresentasikan fakta. Ide person dapat direpresentasikan tidak dengan peta atau potret, tetapi dengan



simbol, dengan disimbolkan atau diwakili secara simbolik. Meskipun sebuah simbol merepresentasikan “*standing for*” segala sesuatu, tetapi tidak menyerupai apa yang diwakili. Simbol memiliki ciri yang membantu merasionalisasi signifikansi simboliknya, sehingga symbol mensubstitusi yang diwakili dan symbol mensubstitusi apa yang disimbolkan.

Etnosentrisme di birokrasi ini tampak nyata dalam konteks birokrasi di Papua, khususnya di Kota Jayapura. Secara umum, pimpinan SKPD di Kota Jayapura didominasi oleh orang asli Papua. Hal merupakan sesuatu yang wajar di era otonomi daerah, di mana sentimen kedaerahan semakin menguat. Menurut peneliti, sentiment kedaerahan di Birokrasi ini sudah menjadi gejala di Indonesia. Sebab, otonomi daerah pada prinsipnya memberikan wewenang kepada daerah untuk mengurus daerahnya masing-masing. Tujuan otonomi daerah ini kemudian dipahami, secara keliru, sebagai kewenangan putra daerah asli untuk menjadi pemimpin daerah dan pada gilirannya berimbas kepada birokrasi dibawahnya.

Istilah etnosentrisme dalam sosiologi pertama kali didegungkan oleh W.G. Summer tahun 1906 untuk melukiskan apa yang disebut *prejudicial attitudes* antara *in-groups* dan *outgroups*. Sikap, kebiasaan, dan perilaku kelompok “kami” lebih superior dari pada kelompok “mereka”. Pemikir yang berpandangan picik, sempit dan parokial juga dikritik sebagai beraliran etnosentrisme (Dictionary Sociology, 1984: 83). Istilah ini kemudian berkembang dan dipraktikkan dalam berbagai level khususnya di struktur birokrasi. Jadi tidak aneh jika dalam sebuah wilayah, hanya satu etnis yang menguasai keseluruhan birokrasi, adapun etnis yang lain hanya menjadi pelengkap dan dianggap sebagai sebuah bentuk akomodasi kultural yang tidak

memiliki dampak signifikan apalagi akan mengganggu kultur dominan.

Finner (1985: 117) dalam studi perbandingan pemerintahan di negara-negara dunia ketiga menilai bahwa kebanyakan masyarakat di negara tersebut masih sederhana atau tradisional di mana dasar pengelompokkan masyarakat belum berorientasi kepada fungsi (serikat pekerja atau partai politik) seperti di masyarakat industri tetapi masih kepada kekerabatan, suku atau teritorial yang eksklusif. Menurutnya, pemerintahan disini cenderung kurang stabil, karena ada efek diintegrasikan dalam pengorganisasian masyarakatnya. Ditambah lagi dengan besarnya jumlah etnik yang berbeda satu sama lain baik bahasa maupun budayanya, seperti halnya di Indonesia.

Dalam konteks studi otonomi daerah, etnosentrisme atau paham yang berpusat kepada kelompok masyarakat setempat dalam pengelolaan pemerintahan local menjadi efisien, karena pejabatnya berasal dari masyarakat setempat, sehingga memiliki local knowledge dan komitmen terhadap local areadan local people. Hal ini sejalan dengan Miles' Law of Political and Administration yang menegaskan "Where you sit is where you stand" (Bingham, 1999: 5). Pemerintah local juga menjadi lebih dipercaya oleh masyarakat setempat, karena mereka lebih dekat, lebih bertanggung jawab, dan lebih mampu memecahkan masalah-masalah yang dihadapi masyarakat setempat (Osborne dan Gaebler, 1993: 283-284). Bahkan menurut Surbakti, kewenangan otonomi diberikan kepada daerah ialah untuk memelihara dan mengembangkan identitas budaya lokal. Tanpa otonomi yang luas, daerah-daerah akan kehilangan identitas budaya lokal baik berupa adat istiadat maupun agama, seperti Bali, Yogyakarta dan Aceh.

Menjelang dan saat kebijakan otonomi daerah Indonesia (UU No. 22 dan No. 25 Tahun 1999) diimplementasikan terhitung sejak 1 Januari 2001, muncul gejala etnosentrisme yang tidak sehat. Kondisi ini tidak terpikirkan sebelumnya sehingga nampak kurang antisipatif. Hal ini terjadi ketika pengalihan status kepegawaian pusat ke daerah; banyak pegawai yang berbondong-bondong pindah ke daerah asal. Bahkan ada beberapa pejabat pemerintah daerah yang dengan terbuka mengatakan marilah warga saya yang kerja di luar segera pulang kampung, untuk membangun daerah sama-sama. Pegawai pusat yang berasal dari propinsi atau kabupaten tertentu akan dengan segera mengajukan permohonan penempatan kembali di tanah kelahirannya, karena bagi mereka persepsi otonomi daerah adalah bahwa pegawai publik kembali ke daerahnya masing-masing (Kambo, 2005: 4).

Walaupun konsep “kembali ke daerah masing-masing” masih debatable dan tidak jelas apa yang dimaksud daerah asal (apakah daerah tempat ia dilahirkan atau daerah tempat ia dibesarkan?), para pegawai kecenderungannya ramai-ramai kembali ke daerahnya asalnya. Ini merupakan salah satu wujud salah kaprah pertama (*misleading practice*) tentang implementasi otonomi daerah yang berkaitan dengan etnosentrisme. Otonomi daerah dipahami secara sepintas bahwa daerah memiliki otonomisasi dan bebas mengatur dirinya sendiri. Bahkan, orang daerahlah yang paling berwenang mengatur daerahnya sehingga intervensi pusat tidak perlu dan tidak dibutuhkan lagi.

Salah kaprah kedua yang menyangkut etnosentrisme dalam otonomi daerah adalah menyangkut putra daerah. Ada sebagian pendapat menyatakan bahwa dengan implementasi kebijakan otonomi semangat nasionalisme semakin luntur sejalan dengan semangat kedaerahan (primordialisme) yang

semakin menguat ini sebuah kesalahan yang tragis. Lebih tragis lagi, pencalonan kepala daerahpun secara praktik mempersyaratkan tentang putra daerah ini. Apakah konsep putra daerah dan bagaimana indikatornya sampai sekarang tidak jelas konsepnya dan tidak ada penjelasan akademik yang mampu menyakinkan banyak ahli otonomi daerah. Yang jelas, isu putra daerah sesungguhnya tidak lebih merupakan alat yang digunakan untuk menggururkan seorang calon pimpinan daerah. Ini sebuah seleksi dan kompetisi politik yang tidak sehat di dalam praktik otonomi daerah saat ini (Yuwono, Kompas, 29 Nop 2001).

Salah kaprah ketiga dalam kaitannya dengan fenomena etno sentrisme adalah promosi pegawai daerah. Sebuah kenyataan empiris, bahwa semangat sukuisme (atau mungkin SARA – sesuatu yang bersifat alami tetapi sering diperalat) menjadi pertimbangan dasar sistem promosi kepegawaian daerah saat ini. Orang yang bernama X dengan suku Y tidak akan pernah mampu mencapai posisi kepegawaian yang strategis dan topkarena mereka berasal dari suku dan daerah luar. Lebih tragis lagi karena faktor agama tertentu, golongan tertentu dan ras tertentu, maka seseorang yang sebenarnya profesional dan berprestasi tidak bisa menduduki jabatan tertentu. Inilah praktek yang menyesatkan dari fenomena etno sentrisme itu.

~ Fenomena etnosentrisme jika tidak dikelola dengan baik dalam implementasi otonomi daerah sekarang ini, bukan tidak mungkin etno sentrisme” akan menjadi alat legitimasi baru untuk “menyerang pihak lain atau bahkan membunuh karir pegawai orang lain. Ini bukan membayangkan yang seram-seram, tetapi sebuah peringatan awal bahwa otonomi daerah sebenarnya membutuhkan persiapan alat implementasi yang lengkap dan tidak gegabah apalagi main-main. Perlu dicemati, jika fenomena di atas semakin menguat, tidak dipungkiri akan memudahkan

konflik sosial yang terkait pada loyalitas terhadap primordialisme, loyalitas yang berkembang pada kesamaan asal-usul, identitas dan sentiment kedaerahan yang berakar dari ras, etnis, suku bahkan agama.

Situasi tersebut diwarnai dengan loyalitas yang kaku pada terhadap kelompok atau para pemimpin, serta memperkuat perasaan antipati terhadap kelompok lain. Selain itu, akan berkembang pula budaya bertahan dari suatu kelompok ketika berhadapan dengan kelompok lain, mereka akan bertahan pada kepercayaan masing-masing tanpa memikirkan suatu konsensus untuk kepentingan bersama, dengan demikian masalah separatisme akan tumbuh subur dalam fenomena etno sentrisme (Kambo, 2015: 5). Di sinilah kemudian melahirkan klaim kelompok yang dianggapnya sebagai yang terbaik dan paling berhak memiliki dan menduduki suatu jabatan. Bahkan, pada kondisi seperti ini rasa kebersamaan hampir tidak ada sehingga semangat kolektif juga sulit terbangun.

## **5.2 Peta Umum Jabatan dan Pejabat di Pemerintah Kota Jayapura**

Secara umum, para pejabat yang menduduki jabatan strategis di beberapa SKPD di Kota Jayapura didominasi oleh orang asli Papua dan beragama Kristen. Berdasarkan data SKPD yang ada, pejabat yang menduduki jabatan sebagai kepala SKPD dapat dilihat pada keterangan tabel 5.1 berikut.

Tabel 5.1

## Peta Umum Jabatan di Beberapa SKPD di Kota Jayapura

NO	SKPD	PEJABAT	ASAL DAERAH
1.	Dinas Pendidikan dan Kebudayaan	I WAYAN MUDIYASA, S.Pd., M.MPd.	Bali
<b>2.</b>	<b>Dinas Kesehatan</b>	<b>ARIF DWI DARMANTO, M.KES</b>	<b>Jawa (Muslim)</b>
3.	Dinas Pekerjaan Umum dan Tata Ruang	ABNER HERMAN BEMEY, S. Sos	Papua
4.	Badan Kesbang dan Politik	EVERT N. MERAUJE, S.Sos, M.Si	Papua
5.	Satuan Polisi Pamong Praja	Drs. LUTHER P. PARRUNG	Sulawesi
<b>6.</b>	<b>Dinas Sosial</b>	<b>IRAWADI, SH, M.Si</b>	<b>Jawa (Muslim)</b>
7.	Dinas Tenaga Kerja	YOSIAS N. FONATABA, SE.MM	Papua
8.	Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan KB	BETTY ANTHONETA PUY, SE, MPA	Papua
9.	Dinas Lingkungan Hidup	Ir. KETTY KAILOLA, M.Si	Maluku
<b>10.</b>	<b>Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil</b>	<b>MERLAN S. ULOLI, SE, MM</b>	<b>Kendari Sulawesi (Muslim)</b>
11.	Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan	Drs. DANIEL MANO M.Si	Papua

	Kampung		
12.	Dinas Perhubungan	ELBY UNEPUTTY, A.MD, Trans.	Maluku
13.	Dinas Komunikasi dan Informatika	Drs. BINTON NAINGGOLAN	Sumatra
14.	Dinas Pemuda dan Olahraga	Dra. YAKOMINA M. L. RUMBIK, MM	Papua
15.	Dinas Perpustakaan dan Kearsipan	Drs. AMOS SOLOSSA	Papua
16.	Dinas Perikanan	ELSYE P. RUMBEKWAN, S.Pi, M.Si	Papua
17.	Dinas Pariwisata	BERNARD FINGKREUW, SE	Papua
18.	Dinas Pertanian	JEAN H. ROLLO, SP. MM	Papua
19.	Dinas Ketahanan Pangan	LEONARD LAHALLO, SE	Ambon
20.	Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi dan UKM	ROBERT L. N. AWI, ST, MT	Papua
21.	Walikota	Benhur Tomi Mano	Papua
<b>22.</b>	<b>Wakil Walikota</b>	<b>Ir. H. Rustan Saru, MM</b>	<b>Bugis Sulawesi (Muslim)</b>
23.	Sekretariat Daerah	R. D. SIAHAYA, SH, MM	Maluku
24.	Sekretariat Daerah Bagian Umum	Drs. RIZAL HENDRA PUTRA	
25.	Sekretariat Daerah Bagian	MINA E. WAROMI, S.Sos,	Papua

	Organisasi dan Tata Laksana	MM	
26.	Sekretariat Daerah Bagian Pemerintahan	RAYMOND J.W. MANDIBONDIBO, S.Sos, M.Si	Papua
27.	Sekretariat Daerah Bagian Hubungan Masyarakat	ROCKY BEBENA, S.Pd	Papua
28.	Sekretariat Daerah Bagian Hukum	MAKZI L. ATANAY, SH	Papua
29.	Sekretariat Daerah Bagian Keuangan	-	
30.	Sekretariat Daerah Bagian Admnistrasi Pembangunan	Ir. MALLA PARUNTUNG, MT	Sulawesi
31.	Sekretariat Daerah Bagian Pengadaan Barang/Jasa	MATIAS BENONI MANO, S.Par.,M.KP	Papua
32.	Sekretariat Daerah Bagian Perbatasan Antar Negara	FREDRIK ERIX MERAUJE, SE., M.Si	Papua
33.	Sekretariat DPRD	MARTHINUS ASMURUF, SH, M.Si	Papua
34.	Distrik Jayapura Selatan	DJONG H.W. MAKANUAY, ST, MM	Papua
35.	Distrik Abepura	BOBBY. J. E. AWI, S.STP, M.Si	Papua
36.	Badan Penanggulangan Bencana Daerah	BERNARD J.LAMIA, SE	Toraja Sulawesi
37.	Dinas	YOHANIS	-



	Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu Satu Pintu	WEMBEN, SH, M.Hum	
38.	Badan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Daerah	MATIAS BENONI MANO, S.Par.,M.KP	Papua
<b>39.</b>	<b>Inspektorat</b>	<b>DR. Drs. ACHMAD IDRUS, MM</b>	<b>Maluku (Muslim)</b>
40.	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah	ADRIAN JITMAU, SE, M.Si	Papua
41.	Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah (SKPD)	DR. ADOLF Z.D. SIAHAY, SE, M.Si, Ak, CA	Ambon Maluku
<b>42.</b>	<b>Badan Pendapatan Daerah</b>	<b>DR. Drs. FACHRUDDIN PASOLO, M.Si</b>	<b>Maluku</b>
43.	Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan	Dr. ROBERT JOHAN BETAUBUN, S.Pd, MM	Maluku

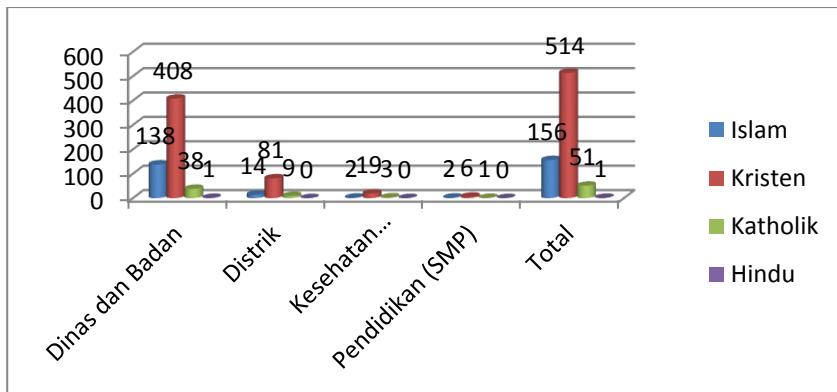
Sumber: Data BKD diolah peneliti, 2016.

Tabel tersebut di atas (Tabel 5.1) memperlihatkan peta umum jabatan (setingkat kepala dinas) di sejumlah SKPD di Kota Jayapura yang didominasi oleh orang asli Papua. Kondisi ini sesungguhnya dapat dikatakan sebagai sebuah kelaziman karena praktik seperti ini juga dapat ditemukan di berbagai tempat. Kultur mayoritas selalu menjadi mayoritas (penguasa) di

Indonesia. Akan tetapi, yang membedakan fenomena di atas dengan apa yang terjadi dan dipraktikkan di tempat-tempat lain adalah “skala prioritas” penentuan pejabat birokrasi yang mengarah pada ‘pengarus-utamaan” Kristen sebagai basis kebijakan.

Jumlah Kristen dalam birokrasi memang sangat tinggi. Sementara itu, jumlah Muslim relatif sedikit. Dari total pegawai/pejabat, 514 posisi dijabat oleh Kristen, sebanyak 156 Muslim, sebanyak 51 jabatan oleh Katolik, dan hanya 1 jabatan penting dijabat oleh Hindu. Ini memperlihatkan bahwa terjadi ketimpangan khususnya jumlah pejabat di lingkungan pemerintahan Kota Jayapura. Untuk keterangan lebih lanjut, dapat dilihat pada diagram 5.1 berikut.

Diagram 5.1 Komposisi Pejabat Berdasarkan Agama



Sumber: Data Diolah Peneliti, 2018.

Dalam beberapa keterangan yang diperoleh, praktik penentuan jabatan di lingkungan birokrasi lebih didasarkan pada kepentingan etnis kelompok yang berkuasa. OW (35), salah seorang informan, membenarkan terjadinya praktik tersebut. Ia mengatakan bahwa:

“Yang lebih dominan dalam penentuan jabatan di Jayapura bukanlah semata agama, tetapi lebih pada kesamaan suku. Siapa pun walikotanya, pasti akan memasang orang-orangnya di sekelilingnya. Mereka melakukan hal tersebut karena ketika orang lain yang berkuasa juga melakukan hal serupa terhadap kelompok etnis lain” (Wawancara, 11 Februari, 2016 di Jayapura).

Tidak jauh berbeda dengan pernyataan informan tersebut, salah seorang pejabat (Muslim) di Kota Jayapura secara tidak langsung membenarkan hal tersebut. Ia mengatakan bahwa:

“Siapapun yang naik menjadi walikota, maka akan menggunakan orang-orangnya untuk membantunya dalam menjalankan tugasnya. Adapun wakilnya hanya menjadi pelengkap karena perannya juga tidak banyak, misalnya hanya membuka acara-acara sosial dan lain-lain” (AI, 56, Wawancara di Jayapura, 23 Oktober 2016).

Penjelasan di atas memberikan petunjuk atas terjadinya praktik pengangkatan pejabat berdasarkan kesamaan etnis. Faktor etnisitas menjadi hal yang sangat penting. Adapun agama tidak terlalu berpengaruh secara langsung, namun tetap ada pengaruhnya. Ketika walikota berasal dari etnis pegunungan, maka dapat dipastikan bahwa mayoritas pejabat di berbagai SKPD atau dinas berasal dari etnis pegunungan. Sebaliknya, ketika Walikota berasal dari etnis di wilayah pantai atau pesisir, maka yang diangkat pun berasal dari etnis di wilayah-wilayah pantai, terlepas dari apakah ia Kristen atau bukan. Akan tetapi, fakta juga menunjukkan bahwa mayoritas pejabat yang diangkat walikota memang beragama Kristen (Protestan). Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa etnis dan agama berkontribusi

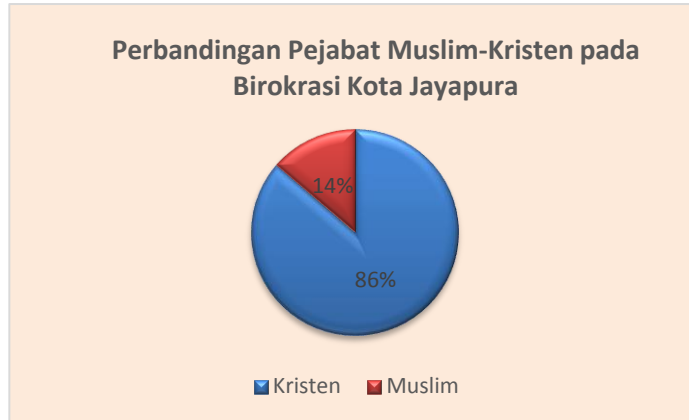
penting dalam hubungannya dengan penentuan pejabat di lingkungan pemerintah kota Jayapura.

### **5.3 Komposisi Pejabat Muslim di Pemerintah Kota Jayapura**

Di bagian akhir sub bab di atas telah digambarkan proporsi pejabat yang ada di lingkungan Pemerintahan Kota Jayapura. Dari data tersebut dapat dilibah bahwa keterwakilan Muslim dalam birokrasi sangat timpang. Sebab, dari 43 SKPD Kota Jayapura, hanya 6 orang termasuk wakil walikota yang berasal dari Muslim. Di sinilah titik persoalannya, dalam hal ini keterwakilan Muslim sangat jauh dari keterwakilan Kristen (Papua). Sebagaimana yang telah disinggung di muka, ada banyak faktor yang menyebabkan hal tersebut terjadi. Salah satu faktor yang paling mengemuka adalah status bagi Muslim yang masih diposisikan sebagai pendatang. Sebagai pendatang, bagi umumnya penduduk Papua, tidak memiliki 'hak' yang sama dengan non-pendatang, termasuk dalam penempatan jabatan seperti di lingkungan pemerintahan kota.

Posisi pendatang memang memiliki banyak potensi terpinggirkan, tetapi bukan berarti tidak memiliki peran sama sekali. Meskipun di Kota Jayapura banyak terdapat Muslim Papua, tetapi tetap saja mereka tidak bisa leluasa mengakses dan terlibat dalam roda pemerintahan. Seperti pada tabel di atas, pendatang Muslim berasal dari berbagai daerah di Indonesia seperti Ambon (Maluku), Jawa, dan Sulawesi. Muslim pendatang pun sudah lama tinggal di Jayapura Papua, dan bahkan telah menjadi penduduk Jayapura. Data di atas juga menunjukkan bahwa tidak ada satu pun pejabat yang berasal dari Muslim Papua. Muslim Papua saat ini banyak terlibat dalam sektor pendidikan seperti guru dan dosen. Adapun pejabat lain yang non-Papua berasal dari berbagai daerah seperti Sumatera

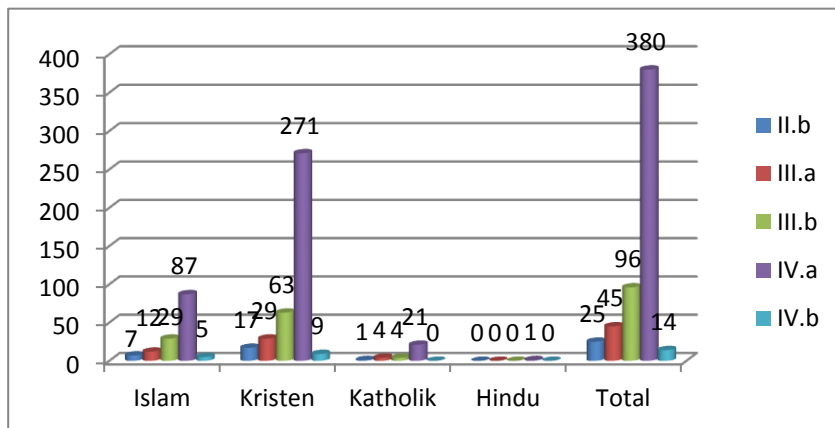
dan Bali yang selama ini dikenal dengan daerah di mana tradisi ke-Kristen-an kuat.



Gambar 5.1 Perbandingan Pejabat di Pemerintahan Kota Jayapura  
Sumber: Diolah dari Data Pemerintah Kota Jayapura, 2016

Rincian pegawai/pejabat sebagaimana digambarkan pada Gambar 5.1 di atas, secara rinci dapat dilihat pada Diagram 5.2 berikut. Diagram berikut tidak hanya memberikan mengenai komposisi pejabat berdasarkan agama, tetapi juga memperlihatkan sebaran berdasarkan eselon masing-masing.

Diagram 5.2 Persebaran Pegawai/Pejabat Berdasarkan Agama dan Eselon



Sumber: Data Diolah Peneliti, 2018.

Dalam perspektif peneliti, data di atas dapat dimaknai dalam tiga level.<sup>2</sup> *Pertama*, klaim penduduk Papua sebagai 'pemilik' tanah Papua masih sangat dominan dalam banyak ruang, termasuk penentuan jabatan-jabatan di lingkungan pemerintahan. Klaim tanah Papua sebagai Kristen sangat berdampak pada praktik ini. Bahkan, intervensi gereja tidak dinafikan. Dalam sebuah wawancara dengan salah satu tokoh Muslim diperoleh keterangan bahwa "*Kristen sangat kuat pengaruhnya dalam seluruh level kehidupan di Jayapura, apalagi masalah penentuan siapa yang menjadi pejabat*" (Wawancara, MR, 12 April 2016). Artinya, hubungan agama dengan birokrasi sangat kuat, meskipun sesungguhnya memiliki ranah yang berbeda.

*Kedua*, orang Papua memiliki agresivitas yang tinggi untuk menduduki jabatan di birokrasi pemerintahan. Sikap ini

<sup>2</sup> Secara komprehensif, isu ini akan didiskusikan pada Bab VI disertasi ini.

mendukung level pertama tadi sehingga terjadi keberlangsungan penentuan jabatan yang mengacu pada selain status penduduk sebagai 'asli', juga berdasarkan agama serta keinginan atau upaya yang ditunjukkan. Bagi peneliti, hal ini wajar karena juga terjadi di mana-mana. Keinginan sekelompok orang atau apapun namanya untuk menduduki tempat tertentu apalagi yang strategis seperti pejabat pemerintahan kota memang lazim terjadi. Bahkan, perebutan jabatan yang berakhir pada konflik juga sering terjadi.

*Ketiga*, proporsi keterwakilan yang timpang seperti yang ditunjukkan pada data di atas juga disebabkan oleh 'keengganan' kelompok Muslim untuk lebih aktif dalam 'perebutan' jabatan di lingkungan pemerintahan kota Jayapura. Salah seorang pejabat Muslim di pemerintahan Kota Jayapura mengakui hal ini. Ia bahkan menegaskan bahwa persoalan jabatan, tidak begitu penting bagi Muslim. Hal yang paling penting adalah bagaimana Muslim lebih berkembang pada sektor selain politik, dalam hal ini ekonomi. Bagi informan, dominasi Kristen Papua di pemerintahan kota bukan berarti peran Muslim berkurang dalam pembangunan Papua, khususnya Jayapura. Sebab, di sektor yang lain justru dikuasai oleh pendatang (Muslim). Bahkan, Muslim terdistribusi ke dalam beragam sektor kehidupan seperti ekonomi, pendidikan, kesehatan dan sektor publik lainnya.

Proporsi pejabat berdasarkan agama di Kota Jayapura, jika mengacu pada data yang dipaparkan pada tabel sebelumnya, terlihat jelas adanya 'perimbangan' yang tidak proporsional. Hal tersebut dipengaruhi oleh persoalan etnis/suku pemimpin (walikota) terpilih. Saat ini, walikota memilih orang-orang yang memiliki kesamaan etnis dengannya dan tentu saja juga dipengaruhi oleh kepentingan politik baik selama ia menjabat maupun sebagai persiapan untuk masa jabatan berikutnya.

Adapun agama memiliki pengaruh yang juga dapat ditempatkan sebagai faktor penentu selain etnis. Sebab, mayoritas pejabat di lingkungan birokrasi kota beragama Protestan. Hal ini juga memperlihatkan bahwa, peran wakil walikota sangat terbatas. Salah satu indikator yang dapat dijadikan acuan adalah pejabat yang berasal dari etnis yang sama dengan wakil walikota tidak ada sama sekali.