

BAB VI

PRAKTIK REKRUTMEN PEJABAT DI PEMERINTAHAN KOTA JAYAPURA

Pada bab ini diuraikan mengenai praktik rekrutmen pejabat di pemerintahan Kota Jayapura. Secara komprehensif, penulis menguraikan dan mendiskusikan beberapa persoalan, termasuk bagaimana isu agama dan etnis menjadi dominan dalam proses penentuan pejabat. Isu 'putra daerah' pun menguat di sini. Akibatnya, Muslim yang selama ini dianggap sebagai kelompok pendatang tidak memiliki cukup kesempatan dan akses untuk menjadi bagian dari penting dari birokrasi, karena Muslim dianggap tidak memiliki 'hak' untuk terlibat mengelola Jayapura dan Papua. Beberapa hal inilah yang menjadi inti pembahasan bab ini.

6.1 Kultur Birokrasi

Setiap pergantian kepemimpinan dilakukan pergantian perangkat birokrasi yang membantu penyelenggaraan pemerintahan. Biasanya mereka dipilih berdasarkan kompetensi yang dimiliki untuk menduduki jabatan tertentu. Untuk kasus di Jayapura Papua, pada umumnya memilih berdasarkan Agama Mayoritas dan Etnis OAP (Orang Asli Papua). Hal itu telah disepakati dan tertuang di dalam Undang-Undang Nomor 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua. Tujuan pemberian otonomi khusus bagi orang Papua salah satunya adalah agar memberi peluang kepada penduduk Papua untuk mengelola daerahnya sendiri dalam lingkup yang telah disepakati dengan pemerintah pusat.

Pengaruh agama dan etnis, khususnya di bidang politik sangat kuat. Hal ini misalnya dapat dilihat pada penentuan

jabatan yang mempertimbangkan hal tersebut, bahkan cenderung menafikan aspek kemampuan atau kompetensi seseorang. Hal ini diakui oleh salah seorang tokoh Muslim di Jayapura. PRT (62) memberikan penjelasan cukup kuat mengenai terjadinya praktik ini. Ia menegaskan:

... yang didahulukan di sini adalah orang Papua. Mau dia bisa atau tidak itu urusan berikutnya. Yang penting dia Papua ya bisa menjadi pejabat. Kalangan Muslim di Jayapura sangat sulit menjadi pejabat. Mereka hanya masuk dan dipanggil ketika menjelang pilwalikota. Muslim selalu diposisikan sebagai wakil. Dan sekarang ini, ya wakil walikota dari Muslim (Wawancara, 23 Maret 2016 di Jayapura).

Secara ekstrim, informan memang tidak mengatakan bahwa dalam praktik penentuan jabatan dan menjadi budaya di pemerintahan adalah dominasi etnis dan agama. Etnis Papua menjadi prioritas. Demikian pula agama, ia menjadi pertimbangan penting juga. Hal ini setidaknya didasarkan pada komposisi pejabat sebagaimana yang telah dipaparkan sebelumnya.

Dalam penentuan jabatan di lingkup pemerintahan kota, juga terdapat 'intervensi' dari Gereja. Hal ini, bagi peneliti, lebih pada bagaimana membangun opini bahwa memang Papua adalah milik Kristen, tanah diberkati, dan sebagainya. Hal ini bahkan diakui oleh MI (56) bahwa,

"Kristen memang dominan di Jayapura dan Papua sehingga apa saja terkait dengan posisi itu. Tapi, ada semacam prioritas dan mungkin itu adalah pengaruh dari institusi mereka. Orang Islam sangat jauh dari lingkaran penguasa. Posisi yang diberikan pun tidak strategis

karena hanya berkaitan dengan pelayanan seperti dinas sosial. Itu sangat berbeda dengan dinas lain seperti yang mengurus keuangan. Itu cukup besar pengaruhnya di masyarakat" (Wawancara, 23 April 2016 di Jayapura).

Kultur yang terbangun (baca: budaya organisasi) adalah budaya yang berdasarkan agama dan etnis, bukan budaya organisasi yang terbuka dan memberikan kesempatan kepada semua orang untuk terlibat dan berkontribusi di dalamnya. Pernyataan di atas menunjukkan adanya kebijakan yang berjalan secara simultan dan merujuk pada pemenuhan kepentingan kelompok dominan. Apa yang terjadi di Kota Jayapura, seperti yang telah didiskusikan sebelumnya, juga dapat ditemukan di daerah lain. Di Kamerun misalnya, meskipun sebuah etnis dominan, namun tidak serta-merta ia juga mendominasi birokrasi. Kasus pada orang Beti di Kamerun, mereka memang merupakan penduduk dominan, namun mereka merupakan kelompok etnis yang tidak begitu penting di kota tersebut (Moluh, 2013).

Saat ini, komposisi pejabat di pemerintahan kota selain dipengaruhi oleh agama atau gereja, juga desakan etnis sangat kuat. Artinya, etnis apapun walikotanya, maka di bawahnya juga berdasarkan ikatan primordial (etnis) itu. Misalnya, ketika walikota berasal dari pegunungan, maka pejabat dan pegawai di sekitarnya juga demikian. Sebaliknya, jika walikota berasal dari wilayah pesisir (laut), maka komposisi pejabat juga berasal dari daerah tersebut. Walikota Kota Jayapura pernah dijabat oleh orang luar Papua (Jawa) selama satu periode, kemudian otonomi khusus diberlakukan, maka walikota berikutnya merupakan orang asli Papua. Di sinilah, semangat otonomi khusus semakin menguat yang kemudian diterjemahkan ke dalam berbagai kebijakan yang hanya menguntungkan kelompok tertentu, termasuk agama tertentu.

6.2 Dasar Penentuan Pejabat: dari De-Pribumisasi ke Papuanisasi

Salah satu rekomendasi hasil konferensi internasional bertajuk “*Building Sustainable Peace and Fostering Development in Papua*” adalah pemerintah Indonesia harus mempercepat proses ‘*Papuanisation*’ di dalam birokrasi dan sektor privat. Selanjutnya, pemerintah harus melibatkan elemen-elemen elite Papua ke dalam lembaga pemerintahan di level nasional (CPI dan PSKP, 2002: 12). Praktik ini memang belum terimplementasi dengan baik. Akan tetapi, di level lokal posisi-posisi strategis diduduki oleh orang asli Papua. Rekomendasi ini menunjukkan, bahwa selama beberapa dekade orang-orang Papua tidak diberi proporsi dan peluang untuk terlibat lebih jauh dalam pengambilan keputusan dan kebijakan pada level nasional yang kemudian berimplikasi kepada kebijakan di tingkat lokal. Ketertarikan pemerintah Pusat, Jakarta, sesungguhnya bukan pada orang Papua itu sendiri, tetapi kepada sumber daya alam yang luar biasa melimpah di tanah Papua.

Diskriminasi orang Papua di birokrasi, khususnya di era pemerintahan Orde Baru kemudian berimbas kepada birokrasi di Papua, dimana birokrasi didominasi oleh para pendatang. Kondisi ini tentu saja akan menimbulkan kerawanan sosial para aras masyarakat Papua, khususnya di Kota Jayapura. Momentum Reformasi, otonomi daerah dan otonomi khusus telah memberi peluang besar kepada orang-orang Papua untuk terlibat di dalam pengambilan kebijakan dan keputusan di level nasional. Bahkan dalam skala lokal, orang-orang Papua telah mengambil peran dan memanfaatkan peluang untuk mengurus dan menguasai birokrasi di pemerintahan Kota Jayapura. Tentu saja, ini juga merupakan spirit dari otonomi khusus yang mensyaratkan orang Papua asli sebagai pemimpin (khususnya Gubernur).

Walikota Jayapura saat ini yang merupakan putra Daerah Papua memberi kesempatan orang Papua untuk mengambil peran besar di birokrasi. Dalam konteks ini, pejabat-pejabat di posisi-posisi strategis kini didominasi oleh orang-orang Papua. Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan, dominasi orang Papua di beberapa SKPD sangat besar. Sementara hanya 6 posisi (1 wakil walikota dan 5 SKPD) yang diisi oleh pejabat non-Papua. Hal ini menunjukkan, bahwa penentuan pejabat tertentu di SKPD dilakukan berdasarkan identitas sosial, atau secara khusus berdasarkan asli dan non-asli (pendatang) serta agama. Pada konteks ini, agama (Kristen) menjadi faktor penting bahkan 'penentu' dalam pengambilan keputusan.

Berdasarkan wawancara yang dilakukan kepada sejumlah informan kunci, terungkap bahwa penentuan pejabat yang didominasi oleh orang asli Papua merupakan sesuatu yang wajar saja terjadi. Sebab, hal ini pun juga terjadi di beberapa daerah di Indonesia. Bahkan, terungkap juga bahwa sudah semestinya orang asli setempat sendiri mengurus daerahnya, sebab hanya orang Papua saja yang lebih memahami dan mengerti kondisi wilayah di Papua, khususnya di Kota Jayapura. Hanya saja, yang menjadi persoalan adalah apakah dari segi kemampuan atau kompetensi yang dimiliki memang sudah layak untuk menduduki jabatan tersebut? Inilah salah satu persoalan yang terjadi dan dihadapi di dalam birokrasi pemerintahan Kota Jayapura.

Pejabat-pejabat yang diberi kepercayaan untuk menduduki jabatan-jabatan strategis, khususnya di beberapa SKPD tidak lagi memandang persoalan kompetensi. Ini berarti bahwa kompetensi di bidang tertentu di dalam menduduki jabatan tertentu bukan sesuatu yang utama, tetapi didasarkan atas pertimbangan 'kepentingan orang Papua'. Hal ini menurut peneliti, merupakan sesuatu yang alamiah dan wajar dalam

system birokrasi, dimana penentuan pejabat lebih didasarkan kepada sentiment etnis, apalagi jika didasarkan kepada suka dan tidak suka kepada etnis tertentu. Hal ini merupakan implikasi dari kekhawatiran orang-orang Papua, bahwa jika orang non-Papua menduduki jabatan strategis di pemerintahan Kota Jayapura, akan menimbulkan dampak negatif bagi kerukunan masyarakat di Kota Jayapura. Bahkan, ada kesan yang berkembang di kalangan masyarakat Papua, bahwa jika para pendatang yang diidentifikasi sebagai BBM menduduki jabatan tertentu di sebuah SKPD, maka kerabat dari BBM itu akan berbondong-bondong masuk dan mendominasi SKPD tersebut.

Keadaan multietnis yang bertemu dengan etnosentris di Papua ini kemudian berkembang dan berimplikasi pada birokrasi di Papua, dimana apabila seorang kepala daerah dari suku tertentu, maka perangkat struktural akan lebih banyak dijabat oleh suku tersebut. Bukan hanya sekedar menduduki jabatan, namun dari kekuasaan mayoritas suku ini pun mampu mengakomodir kepentingan-kepentingan dari suku tersebutpula. Hal ini seperti disampaikan oleh Lefaan (2012: 150–151) dalam disertasinya yang berjudul “Etnosentrisme dan Politik Representasi Di Era Otonomi Khusus Papua”, bahwa birokrasi dan pelayanan publik di Papua cenderung bias ketika faktor etnisitas dan etnosentris masuk dan mempengaruhi struktur birokrasi, dimana, ketika ada satu Putera Daerah dari suku tertentu yang menduduki jabatan tertinggi di daerah maka jajaran pejabat di lingkungan birokrasi akan didominasi oleh orang-orang yang berasal dari etnis yang sama dengan sang pimpinan. Di sinilah kemudian muncul permasalahan baru, yaitu birokrasi tidak mampu bertindak secara profesional karena bias kepentingan elite politik dan bias etnis. Akibatnya, birokrasi tidak bisa menghindar dari tarikan untuk mendukung

pimpinannya yang kemudian menjadikan birokrasi sebagai instrumen politik dan tidak dapat bertindak profesional dalam melaksanakan pelayanan publik.

Kartodirdjo, 1988 (dalam Suwae, dkk, 2011: 15) menyebutkan birokrasi yang didominasi kesukuan ini sebagai birokrasi primordial. Birokrasi sukuisme ini cenderung membentuk pola-pola yang homogen pada daerah masing-masing yang terdiri dari suku-suku setempat. Dampak dari birokrasi primordial saat ini telah terlihat di Papua yang kemudian menjadi sebagai salah satu pemicu terjadinya pemekaran wilayah, sementara tidak semua daerah di Papua layak untuk dimekarkan. Salah satu dampak dalam birokrasi primordial ditunjukkan oleh hasil penelitian Hapsari (2011: xiii) di Kabupaten Tambrauw bahwa pengisian jabatan pada pemekaran daerah ini berdasarkan adanya kedekatan dengan pemegang kekuasaan dan dominasi “Putera Daerah”. Pengisian jabatan diperuntukkan bagi masyarakat adat pegunungan Tambrauw yang berkedudukan di luar daerah dan ‘tersingkir’ dari kontestasi secara politis maupun ikatan primordial. Bahkan, identitas agama terus berkontestasi dalam berbagai bentuk, khususnya dalam aspek ekonomi dan politik (Jubba, 2018).

Sementara hasil penelitian Gainau (2011: 214) tentang “Kebijakan Papuanisasi Kepejabatn Birokrasi Di Kabupaten Jayapura” menunjukkan dampak lebih lanjut dari adanya otonomi khusus dan kebijakan afirmasi yang melahirkan dan menguatnya dampak primordial di antara orang asli Papua dengan adanya persaingan antar suku sesama orang asli Papua dalam memperebutkan jabatan struktural birokrasi. Lebih lanjut Gainau (2011: 235) menyampaikan bahwa tingginya tingkat representasi orang asli Papua dalam jajaran struktur birokrasi ternyata tidak mampu melahirkan perubahan, justru sebaliknya

menciptakan konflik secara internal organisasi yang berimbas pada rendahnya kualitas pelayanan, tingginya tingkat korupsi anggaran publik serta tidak bergesernya angka kemiskinan orang asli Papua sebagai provinsi dengan jumlah penduduk “termiskin” di Indonesia.

AK (56) menuturkan bahwa factor kedekatan emosional dan kekerabatan menjadi kunci penting perekrutan pejabat di banyak daerah, khususnya di Papua. Ia lebih jauh mengatakan bahwa:

... memang tidak bisa dipungkiri adanya pilihan seorang pejabat atau walikota untuk memilih orang dekatnya atau orang yang banyak berjasa padanya. Persoalan apakah dia layak atau tidak soal belakang... (Wawancara, 23 Desember 2017 di Jayapura).

Pernyataan informan di atas memberikan gambaran bahwa fenomena mengangkat seseorang yang memiliki hubungan kekerabatan dan kepentingan bukanlah hal baru karena terjadi juga di banyak tempat di Indonesia.

Faktor kompetensi dan latarbelakang pendidikan tidaklah menjadi jaminan untuk menduduki jabatan tertentu di birokrasi pemerintah Kota Jayapura. Dalam pengamatan peneliti, selama ini, khususnya selama pemerintah kota dipegang oleh orang Papua, ada beberapa aspek berkaitan dengan penentuan pejabat di birokrasi pemerintah Kota Jayapura. *Pertama*, penentuan jabatan strategis di SKPD didasarkan kepada sentimen etnis dan agama. Selama ini ada anggapan, bahwa orang Papua sudah pasti beragama Kristen, sementara warga pendatang beragama Islam. Oleh karena itu, jabatan-jabatan di SKPD semestinya berasal dari warga Papua beragama Kristen. *Kedua*, penentuan jabatan di

SKPD lebih didasarkan kepada suka dan tidak suka. Ini berarti, melampaui kompetensi seseorang, bahwa jabatan tertentu di SKPD didasarkan kepada ‘orang dekat’ walikota, termasuk dari daerah mana yang bersangkutan berasal; apakah dari wilayah pegunungan (gunung) atau pesisir (pantai).

Hal pertama, bagi peneliti merupakan bagian dari upaya menjaga stabilitas sosial masyarakat di Kota Jayapura. Sebab bagaimana pun, orang-orang Papua akan lebih mendengar dan mentaati pejabat yang berasal dari warga Papua sendiri. Sentimen semacam ini sudah menjadi kondisi umum di beberapa daerah, dimana etnis tertentu akan lebih mentaati pejabat dari etnis itu sendiri. Sementara hal kedua merupakan implikasi dari penentuan ‘putra daerah’ sebagai pemimpin daerah, sehingga dalam menentukan kebijakan, apalagi menentukan jabatan tertentu di birokrasi sang pemimpin daerah akan lebih memilih orang dekatnya, dengan pertimbangan loyalitas, lebih mengetahui seluk beluk pejabat tersebut, dan pada gilirannya akan mudah dikendalikan, serta tidak akan mengacaukan sistem birokrasi yang dibangun dan dikembangkan oleh sang pemimpin daerah.

Hal terakhir inilah yang kemudian menyuburkan kolusi, korupsi dan nepotisme di birokrasi pemerintahan daerah. Tentu saja, kondisi semacam ini mencederai semangat demokrasi dan pembentukan daerah-daerah otonom di Indonesia. Semangat demokrasi dan otonomi daerah, melalui sistem penentuan jabatan berdasarkan suka atau tidak suka (bukan berdasarkan merit sistem atau berdasarkan kompetensi), membuat birokrasi semakin tidak efektif dan berimplikasi pada gerak laju pembangunan di daerah yang semakin melambat. Hal lain, bahwa penentuan jabatan berdasarkan suka atau tidak suka akan semakin menumbuhkan kecemburuan sosial di masyarakat,

khususnya yang tidak terlibat dan dilibatkan di dalamnya. Kondisi ini tentu akan berimplikasi kepada potensi terjadinya konflik sosial di masyarakat Kota Jayapura sendiri.

Apa yang terjadi di Kota Jayapura menyangkut komposisi pejabat dapat dilihat sebagai sebuah upaya untuk mengembalikan ‘dominasi’ orang Papua di seluruh aspek kehidupan. Otonomi daerah, sekali lagi, memberikan angin segar bagi terjadinya praktik-praktik yang mengarah pada dominasi itu (McGibbon, 2004). Dengan demikian, hal ini memang berdampak pada pola hubungan kelompok-kelompok di Jayapura karena selalu saja ada pemicu yang menjadikan hubungan-hubungan sosial terganggu. Inilah dinamika kehidupan yang bagi penulis, selalu terjadi di Jayapura baik dalam skala formal (pemerintahan) maupun dalam skala yang bersifat informal yang terjadi sehari-hari di kalangan masyarakat Kota Jayapura.

6.3 Rekrutmen Berbasis Identitas Sosial-Keagamaan

Menurut Miftah Thoha (1995) birokrasi merupakan pola kerja pengurusan organisasi. Sekarang semua organisasi besar umumnya dapat digolongkan sebagai birokrasi atau dikelola secara birokratis sekalipun dengan kadar berbeda-beda, terlepas itu organisasi pengejar laba (swasta) atau organisasi nirlaba (lembaga sosial atau pemerintah). Namun yang dimaksud dengan birokrasi di sini adalah pola kerja pengurusan organisasi pemerintah. Tujuan utama birokrasi pada dasarnya adalah menghasilkan sesuatu yang memiliki nilai cepat, tepat dan dengan biaya yang terjangkau (ekonomis). Semua unsur pokok birokrasi mengacu pada upaya rasional untuk mengurus organisasi secara efektif dan efisien. Unsur pokok itu sedikitnya mencakup perlakuan yang sama terhadap semua orang (impersonal), pengisian jabatan atas dasar keahlian dan

pengalaman, larangan menyalahgunakan jabatan, standar kerja yang jelas, sistem administrasi yang rapi, serta pengadaan dan pelaksanaan aturan bagi kepentingan organisasi dan mengikat bagi semua anggotanya. Karena itu, tugas utama pemerintah adalah melaksanakan pengaturan dan memberikan pelayanan kepada publik.

Hubungan kultur tertentu dalam birokrasi pemerintahan menjadi sesuatu yang alamiah. Pada setiap tingkatan, budaya atau tradisi yang dianut dan dipertahankan oleh suatu etnik tertentu akan selalu bersinggungan dengan birokrasi dalam kerangka penyelenggaraan pemerintahan. Terkait dengan hal ini, Dwiyanto dkk (2002:88-89) menyatakan:

“Budaya dapat digambarkan sebagai sebuah sistem atau seperangkat nilai yang memiliki simbol, orientasi nilai, keyakinan, pengetahuan dan pengalaman kehidupan yang terinternalisasi dalam sikap, tingkah laku, dan perbuatan yang dilakukan oleh setiap aparat birokrasi. Setiap aspek dalam kehidupan birokrasi selalu bersinggungan dengan aspek budaya masyarakat setempat. Birokrasi sebagaimana organisasi lainnya, dalam setiap dinamika yang terjadi di dalamnya, selalu memiliki korelasi dengan lingkungan eksternal.”

Dalam sistem birokrasi yang masih mempertahankan sistem kepemimpinan tradisional, pola rekrutmen pegawai lebih didasarkan atas pertimbangan hubungan keluarga, klan dan patron klien. Karena itu, birokrasi demikian tidak transparan dalam proses rekrutmen pegawai. Padahal dalam era pemerintahan baru sekarang ini, transparansi dalam proses rekrutmen pegawai merupakan isu penting mengingat bahwa penggunaan kewenangan-kewenangan administratif seperti ini

harus pula memperhatikan nilai-nilai kesetaraan, keadilan dan keterbukaan. Proses rekrutmen pegawai harus mampu menjamin bahwa semua warga masyarakat mempunyai hak yang sama untuk memperoleh akses menjadi pegawai atas dasar kesamaan, keadilan, dan kemampuan. Dengan demikian, penggunaan kewenangan administratif dari pemerintah daerah dalam menyeleksi calon pegawai harus benar-benar transparan dan tidak menimbulkan kesan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan atau wewenang (Dwiyanto, dkk, 2003: 143).

Selama ini berkembang sistem rekrutmen pegawai lebih didasarkan atas pertimbangan etnis. Riset Agus Dwiyanto (2003: 144) memperlihatkan menguatnya pertimbangan etnis dalam proses rekrutmen pegawai. Terlebih lagi jika nama etnis (marga) tersebut dikaitkan dengan persoalan “jaringan” dengan pejabat penting pemerintah daerah yang kebetulan juga berasal dari etnis atau marga yang sama. Fakta-fakta ini terjadi di hampir seluruh kabupaten/kota di seluruh Indonesia. Kasus di Kota Jayapura semakin meneguhkan argumentasi ini. Hal ini juga menunjukkan bahwa pada kondisi tertentu, ikatan kesamaan etnis mampu mempengaruhi kebijakan, termasuk pengangkatan pejabat di lingkup sebuah pemerintahan.

Selain identitas etnis, identitas keagamaan juga sangat diperhitungkan di dalam pola rekrutmen pejabat dan pegawai, khususnya di pemerintah Kota Jayapura. Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan, sangat tampak ‘papuanisasi’ dan ‘protestanisasi’ di dalam proses rekrutmen pegawai dan pejabat di pemerintah Kota Jayapura. Dalam wawancara dengan salah seorang informan, terungkap bahwa para pegawai dan pejabat non-Muslim, khususnya yang beragama Kristen Protestan sangat mudah mendapatkan apresiasi dari pimpinan daerah Kota Jayapura. Hal ini dimungkinkan oleh latar belakang agama dan

etnis walikota saat ini. Meskipun wakil walikota Jayapura berlatar belakang etnis Bugis dan Muslim, tetapi tidak terlalu memainkan peran penting di dalam rekrutmen pegawai dan penentuan jabatan di SKPD. Dalam konteks ini, wakil walikota tidak memiliki peran dan wewenang yang cukup signifikan di dalam eksekusi setiap kebijakan walikota.

Terkait dengan hal di atas, FS (43) mengemukakan bahwa:

Karena agama, banyak yang tidak sejalan dengan keinginan orang banyak. Orang Islam hanya diwakili oleh beberapa orang di SKPD, padahal jumlah penduduk Islamnya tidak jauh beda dengan Kristen Protestan di Jayapura (Wawancara, di Jayapura 12 Desember 2017).

Hal lain yang terungkap di dalam penelitian ini adalah penuturan informan, bahwa di sejumlah SKPD yang kepala dinasnya non-Muslim, prosentase pegawai di SKPD tersebut sangat minim. Sementara di SKPD yang kepala dinasnya seorang Muslim, maka prosentase pegawai Muslim cukup banyak. Di SKPD yang kepala dinasnya Kristen, pegawai-pegawai yang berlatarbelakang Muslim tidak memegang peran penting di dalam pengambilan kebijakan. Pegawai-pegawai dengan latar belakang beragama Islam kebanyakan hanya berfungsi sebagai eksekusi kebijakan di lapangan. Berbeda halnya dengan SKPD yang kepala dinasnya seorang Muslim, selain memegang peran penting di dalam pengambilan kebijakan, pada saat yang sama juga turut menjadi eksekutor kebijakan di lapangan.

Kondisi birokrasi seperti ini memperlihatkan persaingan yang tidak sehat sehingga akan membuat birokrasi tidak beroperasi secara profesional di dalam pelayanan kepada publik di Kota Jayapura. Salah seorang informan menuturkan kepada

peneliti, bahwa cara kerja atau kinerja birokrasi yang dipraktekkan di pemerintah Kota Jayapura sesungguhnya bukan cara kerja birokrasi modern, meskipun saat ini kewenangan ada di tangan pemerintah daerah (desentralisasi). AM (52) menegaskan bahwa "otonomi daerah merupakan jawaban pada pengeloan negara yang sentralistik sebelumnya". Akan tetapi, di tingkat praktik masih banyak masalah. Kebijakan SKPD akan cenderung diskriminatif dan pasti akan menimbulkan ketidakpuasan publik di Kota Jayapura.

Pola rekrutmen pegawai dan pejabat yang memiliki kesamaan latar belakang agama dan etnis dengan walikota, di satu sisi dapat dianggap positif, sebab walikota akan dapat mengendalikan pegawai dan pejabatnya, dan pada saat yang sama akan mendapatkan loyalitas dari pegawai dan pejabat tersebut. Memang ada kecenderungan proses rekrutmen didasarkan pada parameter-parameter primordialisme yang memfasilitasi semakin berkembangnya semangat kedaerahan dan kesukuan (Jumadi, 2009 dalam Buchori, 2014: 4). Akan tetapi, di saat yang sama, justru akan menciptakan ketidakadilan, menurunnya kinerja pegawai di birokrasi, dan pegawai serta pejabat tidak bekerja secara professional. Persoalan berikutnya yang dapat terjadi jika praktik rekrutmen bercorak seperti ini adalah hilangnya kepercayaan publik terhadap pemerintah. Jika hal ini terjadi, tentu saja akan berpengaruh langsung pada kualitas pemerintahan.

Selain kesamaan agama, ada beberapa pertimbangan yang dijadikan patokan menentukan pejabat di pemerintahan Kota Jayapura. Hal ini terungkap dalam beberapa pernyataan informan yang ditemui selama penelitian ini dilakukan. AK (56) misalnya menempatkan aspek nilai tawar politik sebagai alasan walikota memilih pembantunya. Ia mengatakan bahwa:

... penempatan positioning seperti yang terjadi sekarang ini, itu tidak murni melihat persoalan ketidak-mampuan seseorang tapi ada bargaining politik, posisi politik orang sangat penting karena juga untuk kepentingan selanjutnya...(Wawancara, Jayapura, 03 Januari 2018).

Informan lain juga mengatakan hal berbeda. Penentuan jabatan di lingkungan pemerintahan kota lebih didasarkan pada persoalan kepentingan jangka Panjang. OW (38) dengan tegas mengatakan bahwa agama hanya aspek lain seseorang tidak dipilih menjabat, ia lebih jauh mengatakan:

... ini soal ke depan, orang berpolitik bicara soal jangka panjang, investasi dia ke depan sehingga orang-orang yang membantu dia waktu dia dipilih calon itu yang akan dipertimbangkan di posisi-posisi itu, kalau kemudian dia Islam, mungkin itu hanya kebetulan... (Wawancara, Jayapura 03 Januari 2018).

Artinya, ia tidak melihat agama sebagai faktor penting di sini, tetapi kepentinganlah yang menurutnya lebih mendasari mengapa seseorang ditempatkan pada posisi strategis (pejabat). Dengan demikian, agama khususnya Islam tidak diperhitungkan di sini.

Lain halnya dengan pernyataan PY (42) mengenai komposisi pejabat yang didominasi oleh kelompok (agama) tertentu. Kondisi keterbukaan bahkan kebebasan Papua pasca era Reformasi menyebabkan banyak perubahan mendasar terjadi, termasuk praktik penempatan jabatan di level propinsi dan kabupaten/kota. Otonomi Khusus Papua telah mengubah banyak hal. Keterkungkungan orang-orang Papua sebelumnya tiba-tiba lepas di era Reformasi. Hanya saja kondisi ini pula yang

menyebabkan perubahan terjadi tidak terkontrol dengan baik. Ia menegaskan bahwa:

... dengan euphoria otsus jadi orang Papua terkhusus diberikan keleluasaan yang cukup secara politik...(Wawancara, Jayapura 03 Januari 2018).

Selain euphoria tadi, PY juga mengatakan bahwa faktor 'kesadaran diri' orang Islam juga turut menyebabkan mengapa komposisi pejabat timpang di Papua khususnya di Kota Jayapura. Masih dalam waktu yang sama ia menceritakan pengalaman pribadinya di lingkungan tempat tinggalnya.

...kebetulan saya tinggal di lingkungan di Papua dan saya anggap sebagai minoritas sehingga kita mau maju ke permukaan harus hati-hati, menjadi pemimpin harus hati-hati. Ketika saya ditawari menjadi ketua RT mereka melihat saya bukan sebagai orang Muslim tetapi karena mereka lihat saya bagaimana nilai-nilai Islam yang saya terapkan dalam lingkungan saya. Saya sendiri Islam, ketika mereka saya menunjuk menjadi ketua RT saya tidak mau, beban ini terlalu berat. Pertama saya minoritas di sini ... (wawancara, Jayapura, 03 Januari 2018).

Pernyataan PY di atas dapat dilihat sebagai sebuah bentuk kesadaran atas kondisi sosial yang dihadapi. Tentu saja, jika melihat lebih jauh, PY sesungguhnya menginginkan kelompok mayoritas menjadi pemimpin di lingkungannya. Hal ini juga terkait dengan kuatnya pengaruh otonomi khusus yang memang diperuntukkan bagi orang Papua. Otonomi khusus memberikan prioritas kepada orang Papua (Suwae, 2013:86).

Menyimak pernyataan informan-informan tersebut, tampak bahwa persoalan keterwakilan Muslim di pemerintahan Kota Jayapura dipengaruhi beberapa hal. *Pertama*, kuatnya posisi tawar kelompok tertentu. Artinya, kelompok Muslim tidak memiliki posisi yang kuat baik secara politik maupun ekonomis sehingga ia ditinggalkan. *Kedua*, kepentingan jangka panjang. Penempatan seorang pejabat oleh walikota disebabkan oleh prediksi masa depan. Penentuan pejabat dimaksudkan untuk mendukung (walikota) untuk kepentingan berikutnya. *Ketiga*, kondisi kebebasan Papua khususnya pasca Orde Baru. Euforia yang dilengkapi dengan otsus telah mengubah wajah Papua secara drastis. Kesempatan ini pun dimanfaatkan oleh orang Papua untuk menjadi ‘tuan rumah’ di negerinya sendiri. *Keempat*, persoalan atau sentimen agama. Faktor ini bagi informan juga berperan dalam memilih pejabat di pemerintahan Kota Jayapura.

Otonomi khusus telah memberikan peluang dan kesempatan sebesar-besarnya bagi orang Papua tidak hanya untuk tampil dengan identitasnya, tetapi juga menjadi penentu kebijakan di Papua khususnya di Kota Jayapura. Dalam konteks penelitian ini, praktik penentuan pejabat sebelumnya menganut sistem ‘drop-drop’ karena pejabat menjadi kewenangan pemerintah pusat. Pasca otonomi khusus, kesempatan luas pun diperoleh dan diimplementasikan ke dalam seluruh aspek kehidupan, termasuk penentuan jabatan strategis di lingkungan pemerintahan. Meskipun otonomi khusus tidak mengatur mengenai keharusan orang Papua menjadi walikota dan bupati, namun ‘tafsir’ terhadap otonomi khusus juga diberlakukan bagi pemerintahan di tingkat kota dan kabupaten di seluruh wilayah Papua. Hal ini tentu saja diberlakukan untuk jabatan di level selanjutnya.