

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Papua merupakan wilayah yang tidak pernah sepi dari ketegangan, baik yang bersifat struktural maupun kultural. Ketegangan yang bersifat struktural menyangkut hubungan antara Papua dengan pemerintah pusat, sedangkan ketegangan yang bersifat kultural berkaitan dengan ketegangan yang lahir dari hubungan-hubungan sosial di antara kelompok-kelompok sosial di Papua. Hubungan Papua-Jakarta, demikian banyak kalangan menyebutnya, yang bersifat pasang-surut terjadi sejak lama. Di era pemerintahan Orde Baru, isu meminta merdeka yang disuarakan oleh separtaris Papua dibalas dengan operasi militer di Papua. Pada level internal Papua sendiri, juga terjadi gejolak berupa perebutan kekuasaan. Banyaknya suku di Papua merupakan factor yang memicu ketegangan, meskipun ini bukan penyebab tunggal.

Ketegangan yang terjadi selama ini dapat dilihat pada empat isu pokok yang dianggap sebagai sumber ketegangan/konflik di Papua. *Pertama*, ketegangan politik terkait dengan hubungan Papua-Jakarta (pemerintah pusat), yang di dalamnya terdapat persoalan integrasi dengan NKRI dan identitas politik orang Papua. *Kedua*, kekerasan politik dan pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM). *Ketiga*, kegagalan pembangunan Papua termasuk inkonsistensi pemerintah mengimplementasikan otonomi khusus. *Keempat*, marginalisasi orang Papua (Widjojo, 2009:6-7).

Secara historis, lanjut Muridan S. Widjojo, penafsiran terhadap integrasi, status politik dan identitas Papua muncul dari

pertarungan politik (kekuasaan) pada masa dekolonisasi Papua. Adapun persoalan kekerasan dan pelanggaran HAM di Papua lebih pada warisan dari rezim otoritarianisme Orde Baru. Kekerasan yang terjadi dibungkus dengan dalih ‘menjaga keutuhan NKRI’ sehingga cara apapun yang ditempuh dianggap ‘sah’ meskipun melanggar hak asasi yang paling mendasar di Papua. Adapun persoalan kegagalan implementasi otonomi khusus muncul pasca Orde Baru. Keseluruhan persoalan tersebut kemudian memposisikan orang Papua sebagai pihak yang termarginalkan.

Marginalisasi terhadap orang Papua tidak hanya akibat hubungan politik yang selalu berubah secara cepat. Keberadaan orang luar (pendatang) juga memancing ketegangan di di Papua. Identitas orang Papua kemudian berhadapan dengan identitas pendatang yang masuk secara bergelombang ke Papua melalui program resmi dan tidak resmi. Program resmi yang dimaksud di sini adalah program transmigrasi di era Orde Baru. Identitas ke-Papua-an merupakan identitas politik yang dibentuk pada masa kolonial dan dikonstruksi sebagai anti-tesis dari ke-Indonesia-an. Ada empat faktor utama yang membentuk nasionalisme Papua semakin mengemuka. *Pertama*, kekecewaan orang Papua karena tanah airnya diintegrasikan dengan Indonesia. *Kedua*, adanya perasaan persaingan dari elite Papua dengan pejabat-pejabat Indonesia yang telah mendominasi pemerintahan sejak periode Belanda. *Ketiga*, ketimpangan pembangunan (ekonomi dan politik) yang timpang sehingga melanjutkan perasaan yang berbeda di kalangan orang Papua. *Keempat*, banyaknya imigran yang masuk ke Papua yang memancing asumsi bahwa orang Papua semakin termarginalkan (Chauvel, 2005).

Dari keempat faktor di atas, peneliti menitik-beratkan pada persoalan keempat di mana gelombang orang (baru) masuk ke Papua berdampak langsung pada perkembangan hubungan di Papua hingga saat ini. Gelombang migrasi yang dilandasi oleh beragam kepentingan juga berdampak pada kondisi psikologis orang Papua yang merasa dijajah dan dipinggirkan oleh pendatang. Persoalan pendatang tersebut membawa pengaruh cukup signifikan pada hubungan-hubungan sosial di Papua khususnya di Jayapura. Gelombang orang baru masuk ke Papua melalui beberapa jalur, seperti pengiriman pasukan keamanan, proyek transmigrasi, dan kedatangan yang tidak terorganisir seperti kedatangan para perantau dari luar pulau.

Di era Orde Baru, pemerintah pusat selalu memosisikan Papua sebagai daerah yang memiliki potensi separatisme dan konflik yang cukup tinggi. Dengan alasan tersebut, berbagai program pemerintah yang berorientasi pada bagaimana menumbuhkan jiwa nasionalisme bagi orang-orang Papua pun digalakkan. Misalnya, menurunkan pasukan (TNI) untuk melakukan operasi di Papua. Bahkan, program transmigrasi diharapkan mampu memberikan warna baru bagi 'paradigma' orang Papua dalam melihat Indonesia. Indonesia (pemerintah pusat) dalam pandangan orang Papua memiliki andil sangat besar dalam mendudukkan dan memperlakukan Papua sehingga sulit sejajar dengan daerah-daerah lain. Keinginan untuk berpisah dengan NKRI pun selalu mengemuka dalam berbagai bentuk wacana dan sikap serta tindakan karena keterpinggiran yang dirasakan selama ini.

Kedatangan para imigran khususnya yang melalui proyek transmigrasi ke Papua menyisakan banyak persoalan. Salah satu persoalan yang hingga kini belum terselesaikan adalah relasi antara imigran dengan orang asli Papua (pribumi). Apakah

disengaja atau tidak, pemerintah ketika itu mengirim banyak orang ke Papua (dan juga ke daerah-daerah lain) didominasi oleh Muslim yang berasal dari Jawa. Asal daerah transmigran masih bisa diberikan alasan yang sangat rasional, yaitu berasal dari Jawa karena penduduk di Pulau Jawa sudah padat sehingga butuh penanganan penduduk yang proporsional, salah satu metodenya adalah mengirim penduduk ke luar daerahnya. Akan tetapi, persoalan mengapa orang yang dikirim (ikut program transmigrasi) adalah mayoritas Muslim tidak serta-merta dapat diterima mengingat mayoritas penduduk Papua merupakan non-Muslim sehingga program tersebut dapat dianggap sebagai salah satu bentuk islamisasi di Papua.

Perjumpaan Muslim dan Kristen di Papua khususnya Jayapura sejak awal menyisakan tensi yang tinggi (Al Hamid, 2013). Meskipun hubungan kedua kelompok agama sangat dinamis, namun tidak jarang diselengi oleh ketegangan yang dipicu oleh berbagai faktor. Salah satu faktor yang sering memicu ketegangan adalah status pendatang (Muslim) dan pribumi (Kristen). Kelompok Kristen yang diwakili oleh orang-orang asli Papua menganggap bahwa merekalah yang memiliki hak penuh dalam membangun, termasuk 'menikmati' Papua. Sementara itu, kelompok Muslim beranggapan bahwa mereka juga telah turut ambil bagian dalam pembangunan dan kemajuan Papua sehingga juga memiliki hak untuk berkiprah, bahkan menganggap Papua sebagai bagian dari dirinya.

Hanya saja, sebagaimana diungkapkan pada beberapa studi, bahwa terdapat perbedaan spirit antara pendatang<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Anthonius Ayorbaba (2011) menegaskan bahwa semangat kelompok pendatang memang berbeda dengan orang Papua. Di Papua, umumnya orang-orang pendatang sukses merintis dan mengembangkan usaha yang digeluti khususnya sektor ekonomi

(Muslim) dan pribumi (Kristen) tadi. Kelompok Muslim, kemungkinan karena posisinya sebagai pendatang, memiliki ciri khas yang selalu ingin berkembang dan maju sehingga terus bekerja keras untuk menggapai impiannya. Berbagai cara pun ditempuh oleh kelompok pendatang, misalnya aktif berdagang dan melakukan berbagai aktivitas ekonomi lain seperti bertani dan berkebun. Hal tersebut merupakan rangkaian dari strategi bertahan mereka. Sementara itu, orang-orang asli cenderung hanya menikmati apa yang telah diwarisinya dan cenderung pasif sehingga level hidupnya pun cenderung stagnan. Artinya, penguasaan sektor-sektor ekonomi strategis seperti pasar, toko, pertanian, dan perkebunan justru didominasi oleh kelompok pendatang. Hal tersebut berdampak pada respons orang-orang Papua (asli) terhadap kehadiran pendatang yang mengalami kemajuan pesat. Orang pribumi seperti mengalami *shock culture* melihat kemajuan yang dicapai oleh para pendatang.

Jayapura, selain dihuni oleh orang-orang yang berasal dari Papua (baik pegunungan maupun pantai) juga dihuni oleh orang-orang yang berasal dari luar seperti Jawa, Bugis, Buton, Makassar, Sumatera, Kalimantan, Bali, NTT, Aceh, Ambon, dan Kei (Ayorbaba, 2011:60). Mayoritas dari mereka (pendatang) tersebut merupakan Muslim yang memang sengaja datang ke Jayapura untuk mencari penghidupan. Oleh karena itu, orientasi hidup mereka juga sangat tinggi sehingga bisa bersaing dengan orang-orang Papua asli. Dengan kualitas yang dimiliki, mereka mampu mendominasi bidang-bidang tertentu khususnya pendidikan dan ekonomi (Solossa, 2005: 107).

---

sehingga dapat dilihat dan diukur keberhasilannya. Sementara itu, orang-orang Papua sendiri 'terpaku' pada statusnya sebagai 'pemilik tanah' yang tidak memiliki semangat juang tinggi seperti para pendatang.

Komposisi penduduk berdasarkan agama di daerah perkotaan sebelumnya didominasi oleh Kristen berubah menjadi relatif berimbang akhir-akhir ini. Mengenai distribusi penduduk berdasarkan agama, Center for Religious and Cross Cultural Studies (CRCS) UGM (2013: 14-18) pernah melakukan pemetaan berdasarkan sensus 2010. Dalam studi tersebut ditegaskan bahwa Islam masih merupakan agama mayoritas yang dianut oleh penduduk Indonesia (207,2 juta jiwa atau 87,18%), Protestan 16,5 juta jiwa atau 6,96%, Katolik sebanyak 6,9 juta jiwa atau 2,91%, Hindu sebanyak 4 juta atau 1,69 penganut, Budha sebesar 1,7juta atau 0,72%, Khonghucu sebanyak 0,11 juta jiwa atau 0,05%, dan agama lainnya berkisar 0,3%. Jika persebarannya dilihat berdasarkan tempat, maka mayoritas penganut Islam berada di Jawa (63,01%), Kristen mayoritas tinggal di Sumatera (28%) diikuti Maluku dan Papua (19,1%). Di Papua sendiri, konsentrasi Kristen (Protestan) sekitar 11,2% dari total penganut di Indonesia dengan jumlah sekitar 1.855.245 jiwa. Adapun penganut Islam di Papua sekitar 450.096 jiwa. Sebelumnya, Bilveer Singh (2008: 37) menampilkan data penduduk Papua berdasarkan agama. Dalam pemaparan data tersebut terlihat bahwa pada tahun 2003, total Muslim di Papua sebanyak 491.811 orang atau 20,96 %. Di Kota Jayapura sendiri, jumlah Muslim sebanyak 76.143 orang atau 40,83% dari total penduduk (118.213 ditambah pemeluk agama lainnya).

Perubahan demografi berdasarkan agama mengalami perubahan signifikan dari waktu ke waktu. BPS Papua pada tahun 2016 melansir data berdasarkan kabupaten/kota. Hal ini misalnya dapat dilihat padatable berikut.

NO	KABUPATEN/ KOTA	ISLAM	PROTESTAN	KATOLIK
1	Merauke	131.115	44.407	95.146
2	Jayawijaya	12.882	107.535	34.127
3	Jayapura	16.105	210.421	82.771
4	Nabire	56.896	59.572	26.083
5	Kep. Yapen	10.773	81.821	754
6	Biak Numfor	29.987	118.501	3.456
7	Paniai	3.473	112.038	40.106
8	Puncak Jaya	6.303	190.000	23.000
9	Mimika	1.686	142.387	60.277
10	Boven Digoel	19.240	23.613	44.570
11	Mappi	11.328	19.595	84.825
12	Asmat	8.998	37.456	61.316
13	Yakuhimo	5.056	271.192	13.876
14	Peg. Bintang	222	57.522	22.772
15	Tolikara	720	296.858	590
16	Sarmi	6.345	30.625	1.139
17	Keerom	26.833	20.784	15.281
18	Waropen	8.500	23.878	1731
19	Supiori	760	2.174	217
20	Membramo Raya	1.842	36.390	264
21	Nduga	-	79.053	-
22	Lanny Jaya	127	148.282	113
23	Membramo Tengah	20	45.370	1.075
24	Yalimo	64	50.663	35
25	Puncak	293	92.758	165
26	Dogiyai	500	12.350	37.378
27	Intan Jaya	61	26.956	13.473
28	Deiyai	455	38.478	23.162
<b>29</b>	<b>Kota Jayapura</b>	<b>254.100</b>	<b>283.493</b>	<b>84.474</b>
	<b>Jumlah</b>	<b>614.684</b>	<b>2.664.172</b>	<b>772.176</b>

Tabel 1.1 Kondisi Penduduk Kabupaten/Kota Berdasarkan Agama

Sumber: BPS Papua, 2016

Kecenderungan komposisi penduduk berdasarkan agama di Kota Jayapura (lihat Nomor 29) relatif sama dengan beberapa tahun sebelumnya, yaitu Muslim masih menduduki populasi terbesar kedua setelah Kristen Protestan.

Hal ini pun kemudian memunculkan berbagai anggapan. Salah satu anggapan yang mengemuka adalah bahwa ada keinginan kelompok pendatang (Muslim) untuk menguasai Jayapura bukan hanya pada sektor ekonomi seperti yang terjadi saat ini, tetapi juga politik. Persebaran penduduk Muslim yang terdiri atas pedagang, pegawai negeri sipil, TNI-Polri, nelayan dan berbagai aktivitas sosial-ekonomi lainnya memberikan dampak yang cukup luas terhadap kemajuan Jayapura secara umum. Di bidang politik, keterlibatan Muslim baik orang asli Papua maupun pendatang menunjukkan adanya perubahan sikap mereka di Papua khususnya di Kota Jayapura saat ini.

Dalam persoalan birokrasi (politik), banyak fakta menunjukkan bahwa dalam praktik penempatan jabatan masih didominasi oleh pemenuhan kebutuhan kelompok masyarakat dan agama tertentu memungkinkan adanya tindakan yang mengarah pada marginalisasi dan diskriminasi terhadap kelompok yang lain khususnya Muslim (Al Hamid, 2013). Porsi bagi Muslim dalam praktiknya sangat sedikit, meskipun akhir-akhir ini selalu dimunculkan wacana keterwakilan dari kelompok Muslim, khususnya dalam kepentingan pencalonan Walikota dan Wakil Walikota Jayapura yang disuarakan oleh kelompok Muslim seperti Majelis Muslim Papua. Wacana seperti ini semakin mencuak menjelang pemilihan kepala daerah (pilkada) sebagai wujud politik afirmasi terhadap kelompok-kelompok (agama) yang ada.

Pelibatan Muslim dalam setiap pilkada merupakan wujud kontribusi dalam proses demokrasi di Papua. Hal ini juga dapat



dilihat sebagai upaya untuk menggandeng Muslim sehingga mampu meraih suara di luar Kristen. Fenomena seperti ini tentunya bukanlah hal yang baru karena juga terjadi di berbagai tempat dengan kepentingan yang relatif sama yaitu meraih kemenangan. Pemberian kesempatan kepada kalangan Muslim seperti yang ada selama ini masih belum cukup menggambarkan keterwakilan karena hanya pada perhelatan atau pemilihan pemimpin yang terjadi sekali dalam lima tahun.<sup>2</sup> Keterlibatan Muslim, bagi peneliti, memang menunjukkan antusiasme yang tinggi karena di dalamnya tidak hanya menyangkut pemilihan kepala daerah, tetapi juga menyangkut identitas dan bahkan ‘harga diri’ jika nantinya calon yang didukung berhasil memenangi pemilihan. Akan tetapi, hal tersebut berbanding terbalik dengan keterlibatan Muslim dalam pemerintahan kota Jayapura.

Kondisi Muslim yang sesungguhnya secara kuantitas dapat menjadi jalan untuk lebih terlibat dalam birokrasi pemerintah Kota Jayapura, sepertinya tidak dipertimbangkan. ‘Keminoritasan Muslim’ di Jayapura ini berdampak pada semakin sedikitnya Muslim yang diangkat oleh Walikota sebagai pejabat di birokrasi pemerintahan. Berdasarkan data penduduk berdasarkan agama yang diperoleh dari Kantor Departemen Agama Kota Jayapura tahun 2010 memperlihatkan bahwa komposisi penduduk Kota Jayapura sesungguhnya tidak terlalu jauh jumlahnya khususnya antara Muslim dan Kristen

---

<sup>2</sup> Saat ini, wakil walikota Jayapura berasal dari etnis Bugis yang juga beragama Islam sehingga komposisi pemimpin di Kota Jayapura terdiri atas Walikota berasal dari kalangan Kristen (Papua), dan wakilnya berasal dari luar Papua (Bugis-Muslim). Selama ini, memang kecenderungan dalam setiap pilkada selalu mengusung tema sentral ‘keterwakilan’ kelompok tidak terkecuali agama dan etnis.

(Protestan) di wilayah ini. Dari data tersebut diperoleh bahwa pemeluk Islam dianut oleh sebanyak 95.506 jiwa, Protestan 118.981, Katolik 45.109, Hindu 1.569, dan Budha sebanyak 1.845 jiwa.<sup>3</sup> Mencermati data penduduk berdasarkan agama ini, semestinya baik kalangan Muslim maupun Kristen (Protestan) masing-masing memiliki hak di birokrasi pemerintah kota Jayapura. Akan tetapi, pada praktiknya, kalangan Muslim masih diposisikan sebagai kelompok yang ‘sub-ordinat’ dalam peran di lingkungan pemerintahan Kota Jayapura.

## 1.2 Permasalahan Penelitian

Berdasarkan pemaparan di atas, maka persoalan pokok yang akan dikaji dalam penelitian ini adalah **mengapa terjadi keterwakilan Muslim yang kurang proporsional pada birokrasi pemerintahan di Kota Jayapura?** Pertanyaan pokok tersebut dijawab melalui beberapa pertanyaan berikut:

1. Bagaimana bentuk keterlibatan Muslim di birokrasi pemerintah Kota Jayapura?
2. Bagaimana proses rekrutmen pejabat birokrasi di lingkup pemerintah kota Jayapura?
3. Apakah agama menjadi penentu dalam proses rekrutmen pejabat di pemerintahan kota Jayapura, apakah agama memang diperhitungkan?

---

<sup>3</sup> Mengacu pada data kuantitatif ini, terlihat bahwa komposisi penduduk berdasarkan agama (khususnya Protestan dan Muslim) tidak memiliki selisih yang terlalu timpang, bahkan Muslim menduduki posisi jumlah terbanyak kedua setelah Protestan.

### **1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk mengeksplorasi persoalan keterwakilan Muslim dalam birokrasi di Pemerintahan kota Jayapura yang merupakan ibukota dari Provinsi Papua. Jayapura juga merupakan tempat yang sangat heterogen sehingga pola persaingan antar kelompok khususnya agama sangat tampak. Tujuan umum penelitian ini menjelaskan dan menganalisis mengenai persoalan mengapa terjadi mis-representasi Muslim pada birokrasi pemerintahan kota Jayapura. Secara khusus, penelitian ini bertujuan untuk:

1. Menjelaskan dan menganalisis mengenai bentuk keterwakilan Muslim pada birokrasi kota Jayapura.
2. Menganalisis persoalan tentang bagaimana proses rekrutmen pejabat di lingkup pemerintahan kota Jayapura.
3. Menjelaskan secara mendalam mengenai keterlibatan agama dalam penentuan jabatan di lingkungan pemerintah kota Jayapura.

Adapun manfaat penelitian ini ada dua; manfaat secara teoretis dan manfaat praktis. Secara teoretis, melalui penelitian diperoleh penjelasan dan analisis mengenai pemikiran atau pengetahuan baru tentang persoalan keterwakilan atau representasi umat Islam dalam birokrasi di Papua, artinya apakah memang dipengaruhi tekanan politik karena dianggap bahwa Papua adalah wilayah mayoritas Kristen. Atau, ada faktor lain yang menyebabkan keterwakilan Muslim di birokrasi Kota Jayapura seperti yang terjadi sekarang ini.

Secara praktis, kajian ini akan membuka kemungkinan terhadap pengambilan kebijakan pemerintah daerah maupun pusat dalam menyelesaikan persoalan-persoalan sosial dan

politik. Penelitian ini juga dapat menghasilkan pengetahuan-pengetahuan baru yang dapat dimanfaatkan bagi dunia pendidikan, pemerintah, NGO, dan kekuatan sipil lainnya untuk menentukan langkah-langkah bijak yang terkait dengan aspek manusia, agama, budaya dan masyarakat di Papua sehingga kebijakan yang diambil tepat sasaran dan mampu menyelesaikan berbagai persoalan di Jayapura Papua.

#### **1.4 Publikasi Ilmiah**

Beberapa karya ilmiah peneliti telah dipublikasikan dalam beberapa tahun terakhir, khususnya dalam bentuk artikel jurnal ilmiah di antaranya:

1. Penelitian disertasi berjudul “Keterwakilan Muslim dalam Birokrasi di Pemerintahan Kota Jayapura Papua” ini dipublikasikan dan diterbitkan pada Jurnal Nasional Terakreditasi ‘Jurnal Al-Ulum Volume 18 Number 1 June 2018.p.107-12’  
<https://journal.iaingorontalo.ac.id/index.php/au/article/view/363/402>
2. Proses Islamisasi, Perkembangan, dan Eksistensi Islam di Perancis “Tasamuh: Jurnal Studi Islam Volume 10, Nomor 2, September 2018, 309-323.” <http://e-jurnal.stain-sorong.ac.id/index.php/Tasamuh/article/view/233/210>
3. Nilai-Nilai Pendidikan Dalam Al-Qur’an Dan Aktualisasinya: Surat Al-Isra’ Ayat 23-25 “AL-Riwayah: Jurnal Kependidikan Volume 10, Nomor 1, April 2018, 91-122.”  
[https://www.researchgate.net/publication/328843572\\_Nilai-Nilai\\_Pendidikan\\_Dalam\\_Al-Qur'an\\_Dan\\_Aktualisasinya\\_Surat\\_Al-Isra'\\_Ayat\\_23-25](https://www.researchgate.net/publication/328843572_Nilai-Nilai_Pendidikan_Dalam_Al-Qur'an_Dan_Aktualisasinya_Surat_Al-Isra'_Ayat_23-25)