

**KETERWAKILAN MUSLIM DALAM BIROKRASI
DI PEMERINTAHAN KOTA JAYAPURA PAPUA**



**Oleh
SUPARTO IRIBARAM
Nim: 20142020005**

DISERTASI

**Diajukan kepada Program Doktor Politik Islam
Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Yogyakarta
Untuk Memenuhi Salah satu syarat
Guna memperoleh Gelar Doktor Politik Islam**

**PROGRAM STUDI POLITIK ISLAM-ILMU POLITIK
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH YOGYAKARTA
2019**

KATA PENGANTAR

Persoalan keterwakilan Muslim dalam birokrasi pemerintahan khususnya di Kota Jayapura mengalami babak baru ketika Reformasi mewujud. Era Reformasi membawa dampak yang sangat signifikan bagi pembangunan Papua di segala bidang. Pemberlakuan Otonomi Khusus (Otsus) misalnya, tidak hanya berdampak pada perkembangan politik di Papua, tetapi juga mengubah hubungan-hubungan sosial yang telah ada sebelumnya. Otsus dipandang sebagai sebuah ‘tawaran’ pemerintah pusat untuk membangun Papua dan dilakukan oleh orang-orang Papua sendiri, artinya keterlibatan orang Papua dalam proses pembangunan (segala bidang) mutlak adanya. Tentu saja, ini berbeda di zaman sebelumnya ketika posisi-posisi penting di birokrasi pemerintahan justru dijabat oleh orang non-Papua.

Disertasi ini merupakan penjelasan secara fokus terhadap persoalan keterwakilan Muslim di birokrasi Kota Jayapura pasca otonomi khusus. Sekadar gambaran umum bahwa sebelumnya, berbagai posisi strategis seperti walikota dan wakil walikota serta jabatan-jabatan lainnya umumnya diisi oleh orang luar Papua seperti Jawa, Buton, Bugis, Makassar, Manado, dan sebagainya. Kondisi ini berubah setelah otonomi khusus diberikan terhadap Papua. Saat ini, di lingkungan pemerintahan kota umumnya diisi oleh orang Papua asli. Akan tetapi, dari beragam jabatan setingkat kepala dinas, hanya segelintir diisi oleh Muslim. Bahkan, Muslim Papua tidak ada satupun di dalamnya. Bagi peneliti, hal ini menyimpan potensi yang cukup serius jika tidak diperhatikan sejak dari awal. Oleh karena itu, disertasi ini hadir sebagai bentuk respons terhadap persoalan keterwakilan ini.

Disertasi ini hadir melalui proses yang panjang dan melibatkan banyak pihak. Melalui kesempatan ini peneliti mengucapkan terima kasih dan penghargaan kepada berbagai pihak

yang secara langsung terlibat dalam proses penyusunan disertasi ini. Mereka terlibat dalam banyak hal seperti dukungan moril, dana, dan pikiran yang sangat membantu peneliti menyusun disertasi ini. Oleh karena itu, kiranya tidak berlebihan jika menyebut para pihak yang telah berkontribusi dalam banyak bentuk guna terwujudnya karya akademik ini, meskipun tidak semuanya. Pihak-pihak tersebut secara langsung memberikan kontribusi yang sangat nyata pada proses penyelesaian disertasi ini.

Lembaga di mana peneliti selama ini mengabdikan sangat mendukung upaya menyelesaikan program doktor ini dengan memberikan ijin studi selama empat tahun. Sekolah Tinggi Agama Islam Negeri (STAIN) Al Fatah Jayapura yang kini beralih status menjadi Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Fattahul Muluk secara kelembagaan mendukung sepenuhnya proses penyelesaian studi ini. Meskipun jauh ke Yogyakarta, namun lembaga memberikan kesempatan untuk segera merampungkan studi. Peneliti pun menjawab kepercayaan lembaga ini dengan berupaya keras segera menyelesaikan studi di tengah berbagai kendala yang menyertai. Peneliti mengakui bahwa persoalan jarak sangat berpengaruh dalam proses perkuliahan hingga proses penyelesaian studi ini.

Kepada Universitas Muhammadiyah Yogyakarta (UMY), dalam hal ini Program Studi S3 Politik Islam-Ilmu Politik Program Pascasarjana, peneliti menyampaikan apresiasi atas kesempatan yang sangat baik ini untuk menuntut ilmu di salah satu institusi (Perguruan Tinggi) terbaik bangsa ini. Program Studi telah memberikan segala apa yang peneliti butuhkan. Pelayanan akademik dan urusan lainnya sangat memuaskan. Para Dosen dengan terbuka selalu bersedia meluangkan waktu untuk bertukar pikiran. Mereka sangat peduli dengan peneliti. Demikian pula, kepada staf Program Studi yang selama ini memberikan pelayanan yang maksimal terhadap segala persoalan akademik dan keuangan.

Peneliti sangat menikmati atmosfer akademik dan pelayanan di institusi ini. Di mata peneliti, UMY bukan hanya Lembaga Pendidikan yang menyajikan pembelajaran dengan sangat professional, tetapi juga UMY adalah media dakwah yang mau menampung orang-orang seperti kami yang dari ujung Timur Indonesia.

Kepada Tim Promotor, Prof. Dr. Irwan Abdullah, Dr. Ulung Pribadi, M.Si dan Dr. Hasse J, MA, peneliti mengucapkan terima kasih yang sedalam-dalamnya atas bimbingan selama ini. Beliau dengan senang hati memberikan masukan selama pembimbingan sehingga sangat membantu proses penyusunan disertasi ini. Peneliti menyadari bahwa kemampuan akademik yang ada sangat kurang, namun atas provokasi tim promotor yang tiada henti-hentinya ternyata mampu memacu semangat untuk terus melangkah untuk menyelesaikan studi di Universitas Muhammadiyah Yogyakarta. Peneliti menyadari betul bahwa kemampuan akademik yang ada sangat kurang, sehingga sering tidak mampu mengikuti arahan tim promotor. Akan tetapi, semuanya itu selesai di tangan dingin tim promotor yang dengan rela terus membimbing dan berdiskusi.

Ucapan terima kasih juga dialamatkan kepada Tim Penguji pada Ujian Tertutup. Beliau adalah Prof. Dr. Achmad Nurmandi, Prof. Dr. Bambang Cipto, dan Dr. Sidik Jatmika yang telah memberikan kritik dan masukan tajam terhadap naskah disertasi ini pada Ujian Tertutup. Beliau bertiga meskipun kritiknya sangat “pedas” namun ternyata sangat memberikan bobot disertasi ini. Permintaan Prof. Nurmandi dan Prof. Bambang mengenai data tentang distribusi pejabat berdasarkan agama dan eselon di Pemerintahan Kota Jayapura memang merupakan data pokok disertasi ini yang sebelumnya penulis tidak memasukkannya. Setelah Ujian Tertutup, penulis menyadari betul bahwa masukan

beliau sangat penting. Oleh karena itu, penulis merasa sangat beruntung menerima kritik dari Tim Penguji.

Kepada rekan-rekan kuliah di Program Studi S3 Politik Islam-Ilmu Politik, terima kasih atas segala obrolan, diskusi dan kebersamaannya selama ini. Kepada IAScholar, terima kasih atas segala dukungan yang sangat mencerahkan. Peneliti sangat terbantu oleh rekan-rekan semua. Banyak literatur yang digunakan dalam disertasi ini justru merupakan hasil rujukan mereka. Demikian pula kepada rekan-rekan sejawat di IAIN Fattahul Muluk Jayapura yang terus memberikan semangat. Dalam hal ini, peneliti akan menyebut beberapa nama sebagai wujud terima kasih atas segala bantuannya selama ini. Musa Rumbu, Omar Warfete, dan Ade Yamin merupakan atasan, sejawat, dan partner kerja yang terus memberikan dukungan dalam proses studi di Yogyakarta. Mereka sangat total mendukung dan tidak henti-hentinya memberi masukan terhadap naskah disertasi ini. Banyak diskusi yang lahir dari kebersamaan dengan mereka. Kepada Dr. Ahmad Kadir, meskipun ia adalah dosen di perguruan tinggi yang berbeda dengan peneliti, namun ia sangat peduli dengan peneliti. Literatur, diskusi, artikel dan sebagainya selalu ditunjukkan kepada peneliti sehingga memudahkan melengkapinya naskah disertasi ini. Kepada pemerintah Kota Jayapura, terima kasih atas kesediaan memberikan informasi yang sangat dibutuhkan dalam penelitian ini. Kepada para informan, peneliti sangat berterima kasih atas kesediaan untuk diwawancarai meskipun seringkali dilakukan penjadwalan ulang.

Penghargaan dan ungkapan terima kasih yang setinggi-tingginya peneliti juga sampaikan kepada orang tua penulis yang selama ini terus berdoa dan memberikan dukungan untuk terus belajar dan mengabdikan diri. Demikian pula, kepada saudara-saudara peneliti ungkapan salut dan hormat atas segala bantuannya. Merekalah tempat berkeluh-kesah peneliti ketika menghadapi berbagai persoalan. Kepada istri dan anak-anak peneliti, diucapkan

terima kasih dan permohonan maaf yang sedalam-dalamnya. Dukungan kalian yang tiada batas menjadi modal peneliti untuk terus maju dan mengejar cita-cita. Peneliti juga menyampaikan permohonan maaf atas segala khilaf, termasuk waktu yang sangat kurang untuk keluarga.

Melalui kesempatan ini, peneliti memohon maaf jika sekiranya ada informasi yang belum tuntas dalam disertasi ini. Disertasi ini memiliki banyak kelemahan, peneliti sangat mengharapkan masukan dan kritikan para pihak untuk penyempurnaan naskah ini selanjutnya. Semoga disertasi ini membawa manfaat untuk semua pihak dan bangsa ini. Terakhir, peneliti menyadari bahwa tidak mungkin membalas segala jasa baik dan dukungan para pihak. Oleh karena itu, hanya kepada Allah swt peneliti menyandarkan segalanya semoga segala bantuan baiknya diberikan ganjaran yang berlipat ganda. Amiin.

Yogyakarta, Januari 2019

Suparto Iribaram

LEMBAR PENGESAHAN

DISERTASI

**KETERWAKILAN MUSLIM DALAM BIROKRASI
DI PEMERINTAHAN KOTA JAYAPURA PAPUA**

Diajukan Oleh
Suparto Iribaram
NIM. 20142020005


Telah Disahkan Oleh


Prof. Dr. Irwan Abdullah
Promotor

Tanggal 25-01-2019


Dr. Ulung Pribadi, M.Si.
Copromotor I

Tanggal 22-01-2019


Dr. Hasse J., M.A.
Copromotor II

Tanggal 12-01-2019


DISERTASI

**KETERWAKILAN MUSLIM DALAM BIROKRASI
DI PEMERINTAHAN KOTA JAYAPURA PAPUA**

Diajukan Oleh:


Suparto Iribaram
NIM. 20142020005

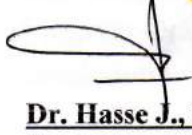
Disertasi ini telah dipertahankan dan disahkan di depan Dewan
Penguji Program Doktor Universitas Muhammadiyah Yogyakarta
Tanggal, 26 Maret 2019
Yang terdiri dari


Prof. Dr. Irwan Abdullah
Promotor/Penguji


Prof. Dr. Achmad Nurmandi, M.Sc.
Penguji


Dr. Ulung Pribadi, M.Si.
Copromotor I/Penguji


Prof. Dr. Bambang Cipto, M.A.
Penguji


Dr. Hasse J., M.A.
Copromotor II/Penguji


Dr. Sidik Jatmika, M.Si.
Penguji

Mengetahui
Direktur Program Pascasarjana
Universitas Muhammadiyah Yogyakarta



Sri Atmaja P. Rosyidi, ST., M.Sc.Eng., Ph.D., P.Eng.
NIK : 19780415200004123046

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERNYATAAN KEASLIAN	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
NOTA DINAS	v
ABSTRAK	xi
INTISARI	xii
KATA PENGANTAR	xiii
DAFTAR ISI	xviii
DAFTAR TABEL	xx
DAFTAR GAMBAR	xxi
DAFTAR ISTILAH	xxii
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Permasalahan Penelitian	10
1.3 Tujuan dan Manfaat	11
1.4 Publikasi Ilmiah.....	12
BAB II Kajian Pustaka dan Kerangka Konseptual	13
2.1 Kajian Pustaka	13
2.2 Kerangka Teori	24
BAB III METODE PENELITIAN	44
3.1 Fokus Kajian	44
3.2 Lokasi Penelitian	44
3.3 Teknik Pengumpulan Data	45
3.4 Teknik Analisa Data	49
BAB IV SEKILAS TENTANG JAYAPURA	50
4.1 Letak Geografis	50
4.2 Kondis Demografi	54
4.3 Kondisi Ekonomi dan Distribusi Pekerjaan	59
4.4 Hubungan Sosial Keagamaan	63
4.5 Kondisi Pegawai Pemerintah Kota Jayapura	73

BAB V	PROPORSI KETERLIBATAN MUSLIM DALAM BIROKRASI	77
5.1	Otonomi Khusus dan Dampaknya	77
5.2	Peta Umum Jabatan dan Pejabat Pemda Kota	97
5.3	Komposisi Pejabat Muslim	104
BAB VI	PRAKTIK REKRUTMEN PEJABAT	109
6.1	Kultur Birokrasi	109
6.2	Dasar Penentuan Pejabat	112
6.3	Rekrutmen Berbasis Identitas Sosial Keagamaan	118
BAB VII	PERAN AGAMA DALAM PENENTUAN JABATAN	126
7.1	Peran Elite Agama dan Organisasi Keagamaan	126
7.2	Hubungan Elit Agama dan Birokrasi	129
7.3	Representasi Jabatan di SKPD	136
7.4	Landasan Nilai (Agama) dalam Penentuan Jabatan	140
BAB VIII	PENUTUP	154
8.1	Simpulan	154
8.2	Implikasi Teoretis	158
8.3	Saran dan Rekomendasi	160
	DAFTAR PUSTAKA	162

DAFTAR TABEL

1.1 Kondisi Penduduk Kota/kabupaten di Papua	7
4.1 Luas Wilayah Kota Jayapura	51
4.2 Kondisi Pemeluk Agama Kota Jayapura 2016.....	67
4.5 Jumlah Pegawai Berdasarkan Agama	74
5.1 Peta Umum jabatan SKPD	98

DAFTAR GAMBAR

4.1 Peta Kota Jayapura	52
4.2 Kondisi Pemeluk Agama Kota Jayapura	66
4.3 Prosentase Agama Kota Jayapura 2016.....	68
4.5 Diagram Berdasarkan Agama dan Eselon	75
5.1 Diagram Komposisi Perbandingan Pejabat	102
7.1 Tipologi Masyarakat Papua	127

DAFTAR ISTILAH

Ondoafi

Pimpinan Adat pada Masyarakat Adat Papua

Otsus

Otonomi Khusus, kewenangan khusus yang diakui dan diberikan kepada Provinsi Papua untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak-hak dasar masyarakat Papua

MRP

Majelis Rakyat Papua adalah representasi kultural orang asli Papua, yang memiliki wewenang tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan hidup beragama

DPRP

Dewan Perwakilan Rakyat Papua adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Papua sebagai badan legislative Daerah Provinsi Papua

MMP

Majelis Muslim Papua adalah lembaga yang menghimpun kalangan Muslim di Papua

Orang Asli Papua

Orang yang berasal dari rumpun ras Melanesia yang terdiri dari suku-suku asli di Provinsi Papua dan/atau orang yang diterima dan diakui sebagai orang asli Papua oleh masyarakat adat Papua

Masyarakat Adat

Warga masyarakat asli Papua yang hidup dalam wilayah dan terikat serta tunduk kepada adat tertentu dengan rasa solidaritas yang tinggi di antara para anggotanya

Wilayah Ekor Burung

Daerah atau wilayah yang meliputi Merauke dan Jayapura

Wilayah Kepala Burung

Daerah atau wilayah yang meliputi Papua Barat, terdiri dari Sorong, Fakfak, dan Manokwari

Tanah Tabi

Nama lain dari Kota Jayapura

BBM

Bugis Buton Makassar

Distrik

Distrik, yang dahulu dikenal dengan Kecamatan, adalah wilayah kerja Kepala Distrik sebagai perangkat daerah Kabupaten/Kota

ABSTRACT

The issue of representation in the bureaucracy in Jayapura has always been related to the Muslim marginalization in the local government level. In the New Era, government officials were occupied by a combination of Muslims and Christians in a more or less equal. But, after the enactment of Papua special autonomy regulation, many Muslims were fired and only few of them remained in the bureaucracy. The focus of this research therefore lies on why the misrepresentation of Muslims in the government bureaucracy in Jayapura City happens after Papua Special Autonomy? The main issue will be answered through three questions: (1) What is the form of Muslim involvement in the bureaucracy of the Jayapura government? (2) How is the recruitment process of bureaucratic officials in Jayapura government? (3) Is religion a determinant in the recruitment process of officials in Jayapura?

This research was mainly conducted in Jayapura City. The data collection is done by observation, interview, and document studies. Observation is focused not only on bureaucratic practices, but also on activities within the Jayapura city government. Interviews conducted beside to Muslim officials, also to religious leaders, *adat* leaders, and academics to obtain information on the representation of Muslims in the bureaucracy of Jayapura. Document study is done by analyzing the government documents that were related to condition of employee and related matters.

This study reveals several interesting findings: (1) the involvement of Muslims in the administrative bureaucracy of Jayapura City is still minimal which is characterized by few officials from Muslim circles, (2) official recruitment is based more likely on primordial ties, especially ethnics and religions. This can be seen from the composition of existing officials, (3) in addition to ethnic issues, religion also gives influence to the determination of officials in the bureaucracy of Jayapura City. This study also found that non-Muslims are the majority in the bureaucracy although it is predominantly Muslim majority area.

Keywords: Representation, Muslim, Bureaucracy, Identity.

INTISARI

Persoalan keterwakilan di birokrasi di Kota Jayapura menjadi titik balik keterpinggiran Muslim di pemerintahan. Di era Orde Baru, pejabat-pejabat di lingkungan pemerintahan dijabat oleh kombinasi Muslim-Kristen. Pada era otonomi khusus, hal tersebut terjadi sebaliknya karena hanya sedikit Muslim yang ada di jajaran pejabat setingkat kepala dinas. Fokus kajian penelitian ini diletakkan pada mengapa terjadi mis-representasi Muslim pada birokrasi pemerintahan di Kota Jayapura? Persoalan pokok ini dijawab melalui beberapa pertanyaan: (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?

Penelitian ini dilakukan di Kota Jayapura. Metode pengumpulan data dilakukan dengan melakukan observasi, wawancara, dan studi dokumen. Observasi difokuskan tidak hanya pada praktik-praktik birokrasi, tetapi juga pada aktivitas di lingkungan pemerintahan Kota Jayapura. Wawancara selain dilakukan terhadap beberapa pejabat Muslim, juga dilakukan terhadap tokoh agama, tokoh adat, dan akademisi untuk memperoleh informasi mengenai keterwakilan Muslim di birokrasi pemerintahan Kota Jayapura. Adapun studi dokumen dilakukan dengan menganalisis dokumen-dokumen pemerintah kota terkait dengan kondisi pegawai dan hal-hal terkait lainnya.

Penelitian ini menegaskan bahwa (1) keterlibatan Muslim di birokrasi pemerintahan Kota Jayapura masih minim yang ditandai oleh sedikitnya pejabat dari kalangan Muslim yang menduduki jabatan strategis, (2) rekrutmen pejabat lebih didasarkan pada ikatan-ikatan primordial khususnya suku dan agama. Ini bisa dilihat dari komposisi pejabat yang ada, (3) selain persoalan etnis, agama juga memberi pengaruh terhadap penentuan pejabat di lingkungan birokrasi Kota Jayapura. Ini dapat ditemukan pada komposisi pejabat yang mayoritas non-Muslim, bahkan tidak ada satupun dari kalangan Muslim Papua.

Kata Kunci: Keterwakilan, Muslim, Birokrasi, Identitas.