

SKRIPSI

**ETNISITAS DALAM BIROKRASI
(STUDI KASUS ETNIS JAWA DI LINGKUP PEMERINTAHAN
KABUPATEN LUWU UTARA)**



Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mendapatkan Gelar Sarjana
Pada Departemen Ilmu Politik Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik

OLEH :

MUH ILHAM S

E041181325

DEPARTEMEN ILMU POLITIK

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2023

HALAMAN JUDUL

**ETNISITAS DALAM BIROKRASI (STUDI KASUS ETNIS JAWA DI LINGKUP
PEMERINTAHAN KABUPATEN LUWU UTARA)**

SKRIPSI

*Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Memperoleh Gelar Sarjana pada Program
Studi Ilmu Politik Departemen Ilmu Politik*

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

UNIVERSITAS HASANUDDIN

OLEH:

MUH ILHAM S E041181325

DEPARTEMEN ILMU POLITIK

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2023

HALAMAN PENGESAHAN

SKRIPSI

**ETNISITAS DALAM BIROKRASI (STUDI KASUS ETNIS JAWA DI LINGKUP
PEMERINTAHAN KABUPATEN LUWU UTARA)**

Disusun dan Diajukan Oleh:

MUH ILHAM S

E041181325

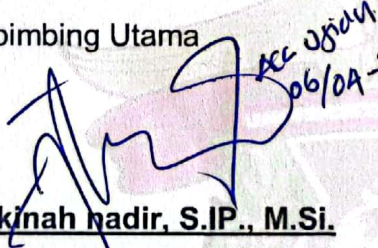
Akan dipertahankan di hadapan Tim Penguji Skripsi


Pada Tanggal : **14 APRIL** 2023

Menyetujui,

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping


Dr. Sakinah Nadir, S.IP., M.Si.


Andi Naharuddin, S.IP., M.Si.

NIP. 19791238 2008122002

NIP. 19731122 2002121001

Mengetahui

Ketua Departemen Ilmu Politik


Drs. Andi Yakub, M.Si.Ph.D.

NIP. 19621231 199003 1 023



HALAMAN PENERIMAAN

SKRIPSI

**ETNISITAS DALAM BIROKRASI (STUDI KASUS ETNIS JAWA DI LINGKUP
PEMERINTAHAN KABUPATEN LUWU UTARA)**

Disusun dan Diajukan Oleh:

MUH ILHAM S

E041181325

**Dan dinyatakan telah memenuhi Syarat oleh Panitia Ujian Skripsi pada
Departemen Ilmu Politik**

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin

Menyetujui,

PANITIA UJIAN

Ketua : Dr. Sakinah Nadir, S.IP., M.Si. (.....)

Sekretaris : Andi Naharuddin, S.IP., M.Si. (.....)

Anggota : Dr. Gustiana A Kambo, M.Si., S.IP., M.Si. (.....)

Anggota : Dr. Muhammad Imran, S.IP., M.Si. (.....)

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Muh Ilham S

NIM : E041181325

Jenjang Pendidikan : Strata Satu (S-1)

Program Studi : ILMU POLITIK

Menyatakan bahwa skripsi yang berjudul "ETNISITAS DALAM BIROKRASI (STUDI KASUS ETNIS JAWA DI LINGKUP PEMERINTAHAN KABUPATEN LUWU UTARA)" adalah benar merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain.

Apabila di kemudian hari terbukti atau dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan isi skripsi ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebut sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 31 Maret 2023




MUH ILHAM S

KATA PENGANTAR



Penulis mengungkapkan rasa syukurnya kepada Allah SWT karena telah memberikan berkah dan karunia sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul "Etnisitas Dalam Birokrasi (Studi Kasus Etnis Di Lingkup Pemerintahan Kabupaten Luwu Utara)" Penulis juga menyampaikan shalawat dan salam kepada Nabi Muhammad SAW, keluarganya, sahabatnya, dan para pengikutnya. Skripsi ini merupakan salah satu persyaratan wajib bagi mahasiswa strata satu (S-1) pada Departemen Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin, untuk menyelesaikan studi dan meraih gelar Sarjana Ilmu Politik (S.IP.).

Dengan rendah hati dan penuh rasa syukur, saya ingin mengucapkan penghargaan setinggi-tingginya kepada dua pribadi yang begitu amat berharga dalam hidup saya, yaitu Ayahanda ku yang terhebat, **Syahrir Sinala** dan Ibunda ku yang tercinta, **Muliati**. Mereka adalah sosok orang tua yang dengan sabar membesarkan anak-anaknya, yang selalu memberikan kasih sayang, perhatian, motivasi, dan nasehat dalam setiap langkah hidup saya beserta saudara-saudara dan saudari ku. Saya tidak bisa mengungkapkan betapa berharga kontribusi dan dukungan mereka bagi saya dalam menyelesaikan skripsi ini. Oleh karena itu, dengan kerendahan hati, saya ingin menghaturkan permohonan maaf atas segala

kekurangan dan ketidaksempurnaan dalam menyampaikan penghargaan ini kepada kedua orang tua terhebat di dunia ini, dan juga kepada orang tua yang ada di seluruh dunia.

Terima kasih ku yang tak terhingga kepada Dosen Pembimbing Ibu Dr. Sakinah Nadir, S.IP., M.Si. dan Bapak Andi Naharuddin, S.IP., M.Si yang telah membimbing penulis menulis skripsi ini dari awal proposal hingga ujian akhir.

Terselesaikannya skripsi ini tidak lepas dari dukungan dan bantuan berbagai pihak, oleh sebab itu perkenankan dengan penuh rasa hormat penulis ingin mempersembahkan skripsi ini dan menghaturkan beribu terima kasih kepada :

1. Rektor Universitas Hasanuddin, Bapak Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc., yang telah memberi penulis kesempatan belajar di Universitas Hasanuddin beserta seluruh jajaran rektorat. Terima kasih tak terlupakan juga pada Rektor Universitas Hasanuddin 2018-2022, Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, M.A. yang telah menerima penulis sebagai mahasiswa Universitas Hasanuddin.
2. Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Bapak Dr. Phil. Sukri, S.IP., M.Si., sekaligus Dosen Ilmu Politik yang telah memberi penulis kesempatan menimba ilmu di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.

3. Wakil Dekan I Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Bidang Akademik dan Kemahasiswaan, Ibu Dr. Hasniati, S.Sos., M.Si., beserta segenap jajaran staf akademik, ada Pak Sutamin, Ibu Irma, dan Pak Herman.
4. Wakil Dekan II Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Bidang Perencanaan, Keuangan, dan Alumni, Bapak Dr. M. Iqbal Sultan, M.Si., beserta segenap jajaran staf.
5. Wakil Dekan III Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Bidang Kemitraan, Riset, dan Inovasi, Bapak Prof. Dr. Suparman Abdullah, M.Si. beserta segenap jajaran staf.
6. Ketua Departemen Ilmu Politik, Bapak Drs. Andi Yakub, M.Si., Ph.D., yang telah membantu kelancaran administrasi akademik.
7. Dosen-dosen Departemen Ilmu Politik : Bapak Prof. Dr. Armin Arsyad, M.Si., Alm. Bapak Prof. Dr. Basir Syam, M.Ag., Bapak Dr. Muhammad Saad, M.A., Ibu Dr. Ariana, S.IP., M.Si., Ibu Dr. Sakinah Nadir, S.IP., M.Si., Bapak Andi Naharuddin, S.IP., M.Si., Ibu Endang Sari, S.IP., M.Si., Bapak Dr. Muh. Imran, S.IP., M.Si., Ibu Ummi Suci Fathia Bailusy, S.IP., M.IP., Bapak Haryanto, S.IP., M.A., Bapak Zulhajar, S.IP., M.A., dan Ibu Dian Ekawaty, S.IP., M.A., yang telah memberikan banyak ilmu pengetahuan kepada penulis selama perkuliahan.

8. Staf Administrasi Departemen Ilmu Politik, Bapak Hamzah, S.Sos., Bapak Syamsuddin, S.T., dan Ibu Musriati S.E., yang telah membantu kelancaran penulis dalam berbagai urusan administrasi perkuliahan.
9. Seluruh teman-teman REVOLUSI 2018, Alumni SDN Salulemo, MTs Nurul Junaidiyah, yang begitu asik.
10. Seluruh teman-teman SPECTRE 24, yang sedari dulu membantu perjuangan penulis untuk dapat hidup di perantauan orang sejak penulis bersekolah di SMK TELKOM Makassar sampai pada tahap akhir perkuliahan ini.
11. Tidak lupa rasa terima kasih ku kepada Dr. Gregory House, Dr. James Wilson, Walter White, Naoki Urasawa, Leo Tolstoy, Prof. Quraish Shihab, Prof. Nazaruddin Umar, Dr. Fahrudin Faiz, Prof. Jared Diamond, Prof. Noam Chomsky, Bertrand Russell, Dr. Jordan Peterson, Ernest Hemingway, George Orwell, Freud, Erich Fromm, W.A Mozart, Beethoven, Tan Malaka, dan segudang nama lagi yang penulis tidak bisa sebutkan. Teruntuk kalian, walaupun kita tidak pernah bertemu secara langsung. Namun kalian benar-benar mempengaruhi cara pandang penulis terhadap dunia
12. Teruntuk adik-adikku yang begitu kucintai, Muh. Idwan S., Nur Aisyah, Ali Mustofa, dan Emir Syahrir, terima kasih karena telah begitu mewarnai hidup kakakmu ini. Untukmu Idwan, terima kasih karena engkau telah bertahan hidup di dunia yang

memang begitu keras ini. Terima kasih juga kepada Nenek Opu, Alm. Kakek Sinala, Alm. Nenek Epunna, Almarhum Kakek Sanusi, Tante Waru', Om Panse', Om Helmi, Om Jemi, Om Amri, Om Musallim, sepupuku yang begitu tabah yaitu Nanang, Isra, Bunga, Enceng, Agung, Agil, Duhiril, Amnang, Ikhsan, dan semua keluarga yang penulis tidak bisa sebutkan satu per satu yang begitu menyemangati dan membantu penulis sampai saat ini.

Penulis mengakui dan menyadari adanya kekurangan dalam skripsi ini dan menerima kritik serta saran yang konstruktif untuk meningkatkan kualitasnya. Masukan dari semua pihak akan sangat berharga bagi pengembangan tulisan ini. Penulis siap menerima masukan dengan hati terbuka dalam semangat untuk terus memperbaiki kualitas tulisan ini.

Makassar, 11 April 2023

MUH ILHAM S

ABSTRAK

Muh Ilham S E041181325. Etnisitas Dalam Birokrasi (Studi Kasus Etnis Jawa di Lingkup Pemerintahan Kabupaten Luwu Utara. Di bawah bimbingan Sakinah Nadir sebagai Pembimbing Utama dan Andi Naharuddin sebagai Pembimbing Pendamping.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana masyarakat dan pejabat beretnis Jawa memengaruhi penentuan konfigurasi dalam birokrasi pemerintahan Luwu Utara dan juga untuk mengetahui apa implikasi posisi pejabat beretnis Jawa di dalam birokrasi pemerintahan Luwu Utara terhadap komunitasnya di Kabupaten Luwu Utara. Keterlibatan etnis Jawa dalam birokrasi Kabupaten Luwu Utara sebagai etnis pendatang yang pada awalnya merupakan kelompok masyarakat yang begitu termarginalkan, mampu bangkit menjadi sebuah kekuatan politik dan ekonomi yang baru di Kabupaten Luwu Utara. Adanya representasi dari etnis tersebut dalam tubuh birokrasi pemerintah daerah diharapkan mampu menjadi penghubung antara kelompok etnis mereka dengan pemerintahannya, dan diharapkan representasi tersebut dapat memberikan dampak yang positif bagi komunitasnya.

Untuk melihat bagaimana etnis digunakan sebagai salah satu faktor dalam menentukan konfigurasi birokrasi, dan bagaimana akhirnya bisa memberikan dampak terhadap komunitas etnis tersebut, maka teori yang digunakan adalah teori instrumentalisme etnis Brubaker. Metode penelitian yang digunakan adalah kualitatif deskriptif. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara wawancara mendalam, dokumentasi, dan observasi.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa sistem penentuan konfigurasi birokrasi di Luwu Utara yang ditentukan secara subjektif oleh bupati memiliki celah yang memungkinkan kelompok etnis Jawa yang begitu solid mampu mendelegasikan representasi mereka dalam tubuh birokrasi Luwu Utara, sebagai imbalan dukungan politis yang solid di empat kecamatan transmigrasi di Luwu Utara. Penggunaan identitas etnis oleh komunitas etnis Jawa di Luwu Utara memberikan dampak yang cenderung positif bagi komunitasnya, seperti peningkatan kepentingan ekonomi kelompok etnis dan peningkatan partisipasi politik serta akses pada kekuasaan politik. Dalam konteks birokrasi pemerintahan, penggunaan identitas etnis dapat mempengaruhi dinamika politik di Luwu Utara dan perlu mendapatkan perhatian dari pemerintah dan masyarakat secara luas.

Kata Kunci: Etnisitas, Birokrasi, Luwu Utara

ABSTRACT

Muh Ilham S E041181325. Ethnicity in Bureaucracy (Case Study of Javanese Ethnicity in the Government of Luwu Utara Regency. Under the guidance of Sakinah Nadir as the Main Supervisor and Andi Naharuddin as the Co-Supervisor.

This research aims to investigate how the community and Javanese officials influence the determination of configurations in the North Luwu government bureaucracy, as well as to determine the implications of the position of Javanese officials in the North Luwu government bureaucracy for their community in North Luwu Regency. The involvement of Javanese in the bureaucracy of North Luwu Regency as an immigrant ethnic group that was initially marginalized has risen to become a new political and economic force in North Luwu Regency. The representation of this ethnic group in the local government bureaucracy is expected to act as a liaison between their ethnic group and their government, with the hope that this representation can have a positive impact on their community.

To see how ethnicity is used as one of the factors in determining the configuration of bureaucracy, and how it can ultimately have an impact on the ethnic community, the theory used is Brubaker's theory of ethnic instrumentalism. The research method used is descriptive qualitative. Data collection techniques were carried out by means of in-depth interviews, documentation, and observation.

The results indicate that the system of determining bureaucratic configuration in North Luwu, which is subjectively determined by the regent, has loopholes that allow the solid Javanese ethnic group to delegate their representation in the bureaucratic body of North Luwu. This is done in exchange for solid political support in the four transmigration sub-districts in North Luwu. The use of ethnic identity by the Javanese ethnic community in North Luwu has tended to have a positive impact on the community, such as increasing the economic interests of ethnic groups and increasing political participation and access to political power. In the context of government bureaucracy, the use of ethnic identity can influence political dynamics in North Luwu, and this needs attention from the government and society at large.

Keywords: Ethnicity, Bureaucracy, North Luwu

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
HALAMAN PENERIMAAN	iii
PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI	iv
KATA PENGANTAR	v
ABSTRAK	x
ABSTRACT	xi
DAFTAR ISI	xii
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Rumusan Masalah	11
1.3. Tujuan Penelitian	11
1.4. Manfaat Penelitian	12
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	13
2.1. Penelitian Terdahulu.....	13
2.2. Kerangka Teoritis	17
2.2.1 Konsep Etnisitas.....	17
a) Definisi Etnisitas	17
b) Instrumentalisme Etnis Sebagai Alat Penguat Kepentingan...	19
2.2.2 Konsep Birokrasi.....	24
2.3. Kerangka Berpikir	29
2.4. Skema Pikir	31
BAB III METODE PENELITIAN	32
3.1. Paradigma dan Tipe Penelitian.....	32
3.2. Lokasi Penelitian	33

3.3. Jenis dan Sumber Data	33
3.4. Teknik Pengumpulan Data	35
3.5. Informan Penelitian.....	36
3.6. Teknik Analisis Data	38
BAB IV GAMBARAN UMUM PENELITIAN	40
4.1. Gambaran Umum Kabupaten Luwu Utara.....	40
4.2. Dinamika Etnis Jawa di Kabupaten Luwu Utara	48
BAB V HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	56
5.1. Proses Penentuan Pejabat Kabupaten Luwu Utara	56
5.2. Implikasi Instrumentalisme Etnis Terhadap Komunitas Etnis Jawa di Luwu Utara	71
BAB VI PENUTUP.....	79
6.1. Kesimpulan.....	79
6.2. Saran	80
DAFTAR PUSTAKA.....	81
LAMPIRAN.....	86

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Memahami demokrasi Indonesia berarti memahami kenyataan bahwa kondisi sosial-budaya masyarakat Indonesia adalah masyarakat yang begitu majemuk. Negara dan bangsa Indonesia sendiri merupakan bangsa yang sangatlah besar, sebagai gambaran bahwa negara ini mempunyai pulau sebanyak 17.503 pulau, dengan luas wilayah sebesar 1.904.569 Km².¹ Hal itu berimplikasi terhadap berbagai keragaman sosio-kultural seperti kelompok etnis, budaya, agama, pandangan politik dan lain-lain. Keberagaman masyarakat Indonesia dituangkan dalam semboyan nasional “Bhinneka Tunggal Ika”. Motto tersebut melambungkan segala perbedaan kultural sebagai dasar kebijakan nasional, doktrin, filosofis, ideologis, dan realitas sejak awal pembentukan bangsa dan Negara Indonesia², sehingga bangsa ini secara sederhana dapat disebut sebagai masyarakat multikultural. Kemajemukan budaya di Indonesia tentunya menuntut agar masyarakat dalam setiap interaksi sosialnya untuk bersikap toleran, untuk membangun harmoni sosial diperlukan toleransi dan menghapuskan sikap primordial seperti

¹ UN Stastics. 2007. *“Population By Sex, Rate of Population Increase, Surface Area and Density”*. New York. United Nations. Hlm 6.

² Agustianty, E. F.2021. *Multikulturalisme Di Indonesia*. Hlm 4

etnosentrisme, dan sebagainya. Walaupun pada kenyataannya, sikap etnosentrisme pada masyarakat di Indonesia sulit untuk dihapuskan dan bahkan cenderung meningkat seiring waktu. Upaya disintergrasi dan meningkatnya etnosentrisme, dan kebangkitan sentimen kedaerahan tentunya disebabkan oleh beragam faktor, namun berbagai literatur menunjukkan bahwa faktor terbesar dari fenomena tersebut disebabkan terpusatnya pembangunan di Pulau Jawa oleh pemerintah pusat, terkhusus pada sektor industri. Padahal, sektor tersebut adalah salah satu sektor penyangga ekonomi, selain sektor pertanian. Hal tersebut berujung pada ketimpangan ekonomi antara Pulau Jawa dengan luar Pulau Jawa yang tentunya menimbulkan kekecewaan publik terhadap pemerintah.

Berbicara mengenai multikulturalisme tidak terlepas dari konsep etnisitas. Etnisitas adalah kelompok masyarakat yang memiliki kesamaan sejarah, nenek moyang, asal usul dan bahasa yang tercermin dalam simbol-simbol yang khas, seperti agama, pakaian dan tradisi³. Etnisitas ini tentunya mempengaruhi hampir semua aspek dalam kehidupan berbangsa dan bernegara Indonesia, salah satu aspek yang begitu dipengaruhi oleh etnisitas adalah aspek politik. Sebagai contoh, Ramlan Surbakti mengemukakan bahwa

³ Kautsar, Ibnul. 2018. "*Dinamika Etnisitas Dan Konflik Politik Dalam Pemilukada :Studi tentang Keterlibatan Suku Dayak dalam Konflik Pemilukada di Provinsi Kalimantan Utara*". Malang. Universitas Muhammadiyah Malang. Hlm 18.

pembentukan daerah otonom provinsi dan kabupaten di Indonesia pasca-reformasi dilakukan berdasarkan pertimbangan bahwa Bangsa Indonesia merupakan masyarakat majemuk secara horizontal (714 suku bangsa, lebih dari 400 bahasa daerah, 6 agama yang diakui negara, dan sejumlah ras, yang hidup di lebih dari 17,000 pulau), dan setiap suku bangsa “memiliki” wilayah sendiri⁴. Selain itu, Jumadi dan Mohammad Rizal Yakoop (2013) mengemukakan bahwa identitas etnis dan juga menjadi variabel determinan untuk menentukan kepemimpinan di daerah Kalimantan Barat pasca rezim Orba. Persaingan politik antara etnis Dayak dan Melayu walaupun tidak berujung adanya kekerasan, namun hal tersebut cukup berimplikasi pada keamanan daerah tersebut. Meningkatnya disparitas sosial dan kecurigaan antara masyarakat serta elit politik pasca-pilkada terjadi secara terus menerus akibat kompetisi politis berkorelasi dengan rasa keamanan di komunitasnya⁵. Berkaca pada fenomena yang terjadi di atas, ada kecenderungan penguatan dan pengentalan identitas sebagai basis perebutan kekuasaan politik. Politisasi identitas ini terjadi sebab identitas etnis dijadikan alat untuk memperoleh kekuasaan bagi elit-elit politik. Politik identitas etnis pada awalnya berangkat dari adanya persamaan, seperti persamaan nasib, territorial,

⁴ Ramlan Surbakti. 2018. *Politik Lokal: Dinamika Etnisitas pada era Desentralisasi di Sumatera Utara*. Medan: Simetri Institute. Hlm 20.

⁵ Rizal Yakoop, Mohammad. 2013. *Etnisitas sebagai Instrumen Politik dan Keamanan di Kalimantan Barat Pasca Rezim Orde Baru*. Yogyakarta. Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik. Hlm 32

keyakinan (agama) dan sebagainya, telah dijadikan sebagai instrumen untuk mendapatkan simpati publik. Dari sini dapat dilihat bahwa identitas etnis dalam ranah politik mengalami transformasi pemaknaan identitas karena proses identitas dibuat untuk kepentingan orang-orang yang membuatnya. Segala elemen-elemen etnisitas dapat menjadi kekuatan untuk memperoleh legitimasi dan menghegemoni masyarakat. Elemen etnis bukan lagi sesuatu yang tidak penting dan tertinggal tetapi justru menjadi kekuatan yang ampuh dalam pemilihan khususnya kontestasi di tingkat lokal

Dalam kaitannya dengan birokrasi, sejatinya Indonesia secara seragam menerapkan gagasan Weberian pada lingkup birokrasi pemerintahannya. Gagasan Weberian yang dimaksud adalah birokrasi merupakan suatu sistem administrasi serta pelaksanaan tugas yang dimana terstruktur secara hierarki yang dengan jelas dilakukan dengan adanya agen, aturan dan ketetapan normal, impersonalitas serta bagian-bagian yang lainnya⁶. Orang-orang yang terpilih karena kemampuan dan keahlian mereka ada dibidangnya. Namun, gagasan yang begitu ideal tersebut sangatlah sulit untuk diterapkan di Indonesia mengingat karakteristik masyarakat di tiap-tiap daerah di Indonesia begitu berbeda, sehingga upaya koersif untuk menerapkan sistem yang seragam di berbagai daerah hanya akan menyebabkan benturan antara sistem

⁶ Serpa, Sandro. 2019. "*The Concept of Bureaucracy by Max Weber*". International Journal of Social Science Studies. Redfame Publishing. Hlm 12.

birokrasi dengan kepentingan daerah itu sendiri. Keseragaman birokrasi melalui aturan nasional yang begitu mengikat menyebabkan kesulitan pada pemerintahan lokal untuk mengatur birokrasi tersebut. Sebab, ada kontradiksi dalam kebijakan desentralisasi pasca-reformasi di Indonesia. Kontradiksi tersebut adalah di satu sisi kebijakan tersebut memberikan otonomi yang begitu luas kepada pemerintahan lokal, di satu sisi pemerintahan lokal harus selaras dengan dengan hampir seluruh kebijakan nasional yang ada. Pada akhirnya, birokrasi lokal sangatlah terpengaruh oleh pengaruh lokal⁷. Realitas birokrasi lokal di Indonesia khususnya di luar Jawa sangatlah dipengaruhi oleh afiliasi politik, etnisitas, dan agama (dalam Dwiyanto, 2003; Nordholt dan Klinken, 2007). Efek negatif akan timbul apabila birokrasi lokal tidak dapat mengakomodir kepentingan para pemangku kepentingan, maka ancaman perpecahan, konflik, dan berbagai permasalahan sosial lainnya akan mencederai tujuan dari birokrasi itu sendiri. Beberapa ilmuwan politik sepakat, bahwa satu-satunya cara untuk mempertahankan sebuah masyarakat multietnis dari perpecahan adalah diperlukan institusi formal yang mampu menjamin kesepakatan dalam proses rekrutmen dan pembagian kekuasaan secara demokratis, serta dapat mengakomodir pluralitas dalam masyarakat. Dalam hubungannya dengan keterwakilan politik tersebut, Timothy D. Sisk

⁷Purwoko, Bambang. 2016. *"Bureaucracy and the Politics of Identity: A Study on the Influence of Ethnicity on the Bureaucrat Recruitment Process in Sorong Selatan Regency, West Papua, Indonesia"*. Yogyakarta. Journal of Governments and Politics. Hlm 14-15.

(dalam Harris dan Reilly, 2000: 141-144) berpendapat bahwa, mencegah perpecahan adalah dengan menciptakan sebuah sistem pemerintahan yang memungkinkan komunitas yang ada untuk berbagi kekuasaan.⁸ Sistem politik dengan pembagian kekuasaan tersebut dilakukan dengan dua cara, yaitu pembuatan kebijakan idealnya melalui konsensus, dan kedua, semua kelompok etnis mayoritas dilibatkan dalam pemerintahan, untuk kelompok minoritas terutama dijamin pengaruhnya dalam pembuatan kebijakan mengenai isu-isu sensitif⁹. Kendati representasi etnis Jawa dalam badan legislatif Luwu Utara tidak begitu signifikan, namun tuntutan masyarakat etnis Jawa untuk memiliki representasi dalam tubuh birokrasi cenderung ada. Hal ini bukanlah anomali, Long (1952) menganggap bahwa lembaga birokrasi jauh lebih representatif dibandingkan dengan lembaga legislatif karena komposisi dari lembaga birokrasi cenderung mencerminkan populasi yang ada dalam hal kelas, ras, kepentingan ekonomi, kecakapan, dan karakteristik lainnya. Birokrasi juga dianggap lebih mewakili kelompok dalam hal bentuk dan fungsinya.¹⁰

Kabupaten Luwu Utara yang merupakan bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia juga mengalami kemajemukan demografi termasuk

⁸ Harris, Peter & Reilly, Ben. 1998. *Democracy and Deep-Rooted Conflict: Options for Negotiators*. International IDEA. Hlm 144.

⁹ Rizal Yakoop, Mohammad. *Loc. Cit.* Hlm 31

¹⁰ Fernandez, Sergio. 2020. *Representative Bureaucracy and Performance Public Service Transformation in South Africa*. London. Palgrave Macmillan. Hlm 146

identitas etnis para penduduknya, kemajemukan tersebut tidak terlepas dari kontribusi kebijakan pemerintahan pusat, kebijakan tersebut diantaranya adalah kebijakan transmigrasi dan juga penempatan ASN dari lembaga vertikal. Walaupun kabupaten Luwu Utara menjadi daerah dengan demografi etnis yang beragam, masyarakat di daerah tersebut relatif hidup secara harmonis, meskipun secara retrospektif ada gesekan yang berlatarbelakang identitas kelompok terjadi beberapa kali di daerah ini, namun konflik ini hanya terjadi dalam skala kecil dan cepat diredam oleh aparat keamanan. Namun dengan segala dinamika yang ada, masyarakat transmigran tetap berbaur dan masyarakat Luwu Utara cenderung memiliki sikap yang moderat dalam menghadapi perbedaan. Masyarakat transmigran bahkan memiliki peran yang begitu signifikan dalam upaya pembangunan daerah dan juga memiliki posisi yang cukup strategis di dalam lingkup pemerintahan Kabupaten Luwu Utara. Begitupun dengan etnis Jawa di kabupaten ini, pada awalnya mereka hanya berkecimpung pada sektor pertanian dan buruh, namun seiring waktu berjalan masyarakat etnis Jawa yang minoritas ini turut mendapatkan posisi-posisi yang cukup strategis di lingkup birokrasi pemerintahan kabupaten Luwu Utara. Berikut data yang tersaji pada tabel di bawah ini:

Tabel 1.1 Daftar Pejabat Pemkab Luwu Utara Dari Etnis Jawa Tahun 2022

No	Nama	Instansi	Jabatan
1	Suparmi, S.E	Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Disdukcapil)	Kabid Pemanfaatan Data dan Inovasi
2	Ibnu, S.T., M.T	Dinas Pekerjaan Umum	Kabid Pengairan
3	Ari Setiawan, S. STP, . M.M	Dinas Sosial	Plt Kepala Dinas
4	Antoni Hartono, S.STP	Dinas Perhubungan	Kabid Perhubungan

Sumber: Hasil Pengolahan Data oleh Penulis Di SKPD Luwu Utara

Berdasarkan tabel di atas, dapat dilihat bahwa ada empat pejabat dari etnis Jawa yang mendapatkan posisi di lingkup eksekutif birokrasi kabupaten Luwu Utara, yang di mana posisi tersebut merupakan posisi yang cukup strategis. Secara kasat mata, hal tersebut membuktikan bahwa pemerintah kabupaten Luwu Utara cenderung inklusif dalam upaya rekrutmen pejabat-pejabat di birokrasinya, mengingat bahwa beberapa dekade lalu hampir seluruh masyarakat etnis Jawa yang minoritas hanya bekerja pada sektor buruh dan tani. Penerimaan terhadap masyarakat Jawa pada konfigurasi birokrasi di Luwu Utara tersebut tentunya perlu untuk diteliti lebih jauh, apabila kembali pada premis awal mengenai sikap etnosentrisme masyarakat Indonesia yang cenderung meningkat, realitas mengenai sulitnya untuk menerapkan gagasan Weberian pada birokrasi lokal, serta upaya institusi

formal untuk mencegah perpecahan pada masyarakat multietnis. Berangkat dari premis tersebut, penulis ingin meneliti apakah masyarakat dan pejabat beretnis Jawa di Luwu Utara menggunakan identitas etnisnya sebagai alat politik untuk mendapatkan representasi (memengaruhi pengangkatan pejabat beretnis Jawa di Luwu Utara pada posisi strategis?) di birokrasi Luwu Utara? Ataukah dalam menentukan konfigurasi birokrasinya, pemerintah Luwu Utara justru telah menerapkan sistem merit dan tidak terpengaruh dengan premis awal yang telah disebutkan di atas? Tentunya pertanyaan-pertanyaan tersebut akan dikaji dalam penelitian ini.

Dalam hal hubungan timbal balik antara anggota dengan kelompok masyarakatnya, menurut Zilmann (dalam Pratama, 2016: 86), seseorang yang telah memiliki identitas sosial yang kuat dan inheren terhadap kelompoknya maka secara psikologis ia akan dapat sangat terikat sehingga kemudian melahirkan solidaritas, simpati, kepedulian, dan komitmen terhadap kelompok tersebut, hal ini juga berefek pada kontribusi suatu anggota kelompok terhadap kelompoknya. Berkaitan dengan pandangan-pandangan tersebut, keterwakilan etnis pada lingkup eksekutif birokrasi kabupaten Luwu Utara melalui pejabat beretnis Jawa tentunya diharapkan mampu memberikan timbal balik terhadap komunitasnya di Luwu Utara.

Deskripsi yang tersaji di atas menarik perhatian bagi peneliti. Peneliti ingin melihat bagaimana pejabat beretnis Jawa bisa memperoleh dan memperkuat posisi yang cukup strategis di ranah birokrasi di Luwu Utara, serta apa dampak yang diberikan terhadap komunitasnya. Penelitian sebelumnya hanya berfokus pada bagaimana etnisitas memengaruhi konfigurasi birokrasi lokal saja. Belum menjelaskan mengenai pemanfaatan dan timbal balik antara aktor dalam hal ini pejabat beretnis Jawa terhadap komunitasnya untuk membuktikan adanya instrumentalisme etnis dalam interaksi masyarakat lokal.

Oleh sebab itu, peneliti tertarik untuk mengangkat judul penelitian **“ETNISITAS DALAM BIROKRASI (STUDI KASUS ETNIS JAWA DI LINGKUP PEMERINTAHAN KABUPATEN LUWU UTARA)”**.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan dari latar belakang di atas, maka rumusan masalah yang akan diteliti adalah :

1. Bagaimana Masyarakat Dan Pejabat Beretnis Jawa Mempengaruhi Penentuan Konfigurasi Dalam Birokrasi Pemerintahan Luwu Utara?
2. Apa Implikasi Posisi Pejabat Beretnis Jawa Di Dalam Birokrasi Pemerintahan Luwu Utara Terhadap Komunitasnya Di Kabupaten Luwu Utara?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka penelitian ini memiliki tujuan yaitu :

1. Untuk Memahami Bagaimana Masyarakat dan Pejabat Beretnis Jawa Mempengaruhi Penentuan Konfigurasi Dalam Birokrasi Pemerintahan Luwu Utara?
2. Untuk Mengetahui Apa Implikasi Posisi Pejabat Beretnis Jawa Di Dalam Birokrasi Pemerintahan Luwu Utara Terhadap Komunitasnya Di Kabupaten Luwu Utara.

1.4. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Akademis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi rujukan literatur bagi penelitian yang akan datang pada bidang etnisitas. Selain itu hasil penelitian ini juga diharapkan dapat memperkaya kajian ilmu politik dalam rangka pengembangan ilmu pengetahuan di bidang etnisitas yang melihat bagaimana etnisitas dapat mempengaruhi proses perekrutan dalam birokrasi.

2. Manfaat Praktis

Secara umum hasil dari penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan bacaan yang bermanfaat bagi khalayak publik dan memperkaya pengetahuan mengenai etnisitas dalam birokrasi khususnya yang ada di Kabupaten Luwu Utara. Hasil penelitian ini juga dapat menjadi rujukan bagi mereka yang tertarik mengkaji etnisitas dalam birokrasi pada daerah lainnya yang memiliki karakteristik masyarakat yang sama seperti di Kabupaten Luwu Utara. Bagi peneliti sendiri, hasil penelitian ini menjadi salah satu syarat dalam memperoleh gelar sarjana.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini akan menjelaskan mengenai teori etnisitas dan konsep birokrasi sebagai alat analisa teoritis terhadap etnisitas Jawa dalam birokrasi pemerintahan di Kabupaten Luwu Utara. Selain itu diuraikan pula penelitian terdahulu dan kerangka berpikir penelitian ini.

2.1. Penelitian Terdahulu

Berikut beberapa penelitian terdahulu yang relevan dan berfungsi untuk menjadi bahan perbandingan dan juga menjadi acuan pada penelitian yang akan dilakukan oleh penulis.

Penelitian yang ditulis oleh Makmun Wahid pada tahun 2019 ini berjudul “Analisis Pengaruh Etnisitas Dalam Pengisian Jabatan Struktural Di Pemerintah Kabupaten Muaro Jambi: Pasca Pilkada 2017”¹¹. Penelitian ini bertujuan untuk melihat bagaimana pengaruh etnisitas dalam pengisian jabatan struktural pada jajaran birokrasi pemerintah daerah Kabupaten Muaro Jambi pasca Pilkada 2017. Adapun hasil dari penelitian tersebut ialah diperoleh gambaran bagaimana kebangkitan politik etnis Jawa

¹¹ Wahid, M., & Haryadi, H. (2019). Analisis Pengaruh Etnisitas Dalam Pengisian Jabatan Struktural Di Pemerintah Kabupaten Muaro Jambi: Pasca Pilkada 2017. *Jurnal Trias Politika*. Universitas Riau Kepulauan

memberikan jalan bagi mereka untuk mendominasi jabatan politik dan jabatan birokrasi. Selain itu, pola dukungan pun akan terfragmentasi atas kesamaan identitas semata, terutama terkait kesamaan etnis. Tidak netralnya para birokrat dalam Pilkada menunjukkan bahwa partai politik di Indonesia tidak melembaga dengan baik. Tidak heran, jika setelah Pilkada usai, hal itu memberikan dampak secara tidak langsung pada mekanisme rotasi, mutasi dan promosi jabatan-jabatan struktural di lingkup pemerintahan Kabupaten Muaro Jambi. Dimana penempatan orang yang dilakukan di dalam tubuh birokrasi akan didominasi oleh pengaruh etnis Jawa, yang kemudian pelan-pelan 'menyingkirkan' etnis lainnya. Jelasnya, mekanisme seperti itu cenderung lebih mengedepankan pendekatan patron klien ketimbang mengutamakan kinerja dari individu pejabat.

Penelitian yang ditulis oleh Thomas Didimus Dagang pada tahun 2004 berjudul "Netralitas Birokrasi Pemerintah : Studi Tentang Pengaruh Etnisitas Dalam Birokrasi Pemerintah Di Kota Kupang"¹². Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan Netralitas Birokrasi Pemerintah, yang mana pada Masa Reformasi sekarang ini masih terdapatnya pengaruh etnisitas dalam birokrasi pemerintah. Adapun hasil dari penelitian ini

¹² Dagang, T. D. (2004). *Netralitas birokrasi pemerintah:: Studi tentang pengaruh Etnisitas dalam Birokrasi Pemerintah di Kota Kupang* (Doctoral dissertation, Universitas Gadjah Mada).

adalah, pola rekrutmen pegawai dalam birokrasi pemerintah Kota Kupang ternyata masih kuat dipengaruhi oleh etnisitas dalam proses dan pelaksanaan rekrutmen pegawai. Disamping itu juga mengenai pola penempatan pejabat di dalam birokrasi Pemerintah Kota Kupang, masih kuatnya pengaruh etnisitas dalam menentukan dan menempatkan pejabat dalam jabatan struktural. Sehingga dengan demikian, dari adanya kedua pengaruh etnisitas tersebut dalam Birokrasi Pemerintah kemungkinan besar bisa mengakibatkan konflik, yang mana terjadi juga di dalam Birokrasi Pemerintah Kota Kupang. Untuk itu perlu adanya upaya-upaya untuk memahami dalam menyikapi konflik yang akan maupun yang telah terjadi, yang mana konflik itu perlu diatasi dan diselesaikan secara arif dan bijaksana. Dengan adanya konflik ini menunjukkan terdapatnya ketidaknetralan di dalam Birokrasi Pemerintah, dalam hal melaksanakan rekrutmen pegawai, serta dalam hal menentukan dan menempatkan pejabat dalam jabatan struktural.

Penelitian yang ditulis oleh Fikarwin Zuska pada tahun 2012 berjudul "Politik Etnisitas dalam Pemekaran Daerah"¹³. Penelitian ini bertujuan untuk membahas masalah politik etnisitas dalam pemekaran wilayah administrasi pemerintahan di Sumatera Utara, khususnya

¹³ Zuska, F. (2012). Politik Etnisitas dalam Pemekaran Daerah. *Antropologi Indonesia*. Vol 33 (3). Depok

pemekaran Kabupaten Dairi yang telah melahirkan Kabupaten Pakpak Barat. Adapun hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa politik etnisitas pun tidak kalah kuat memicu tindakan politik pemekaran daerah. Para pihak yang terlibat dalam interaksi mengedepankan kelompok etnis dan identitas etnis mereka sebagai sumber daya politik masing-masing. Kesadaran akan identitas etnis dan penggunaan identitas etnis kolektif untuk tindakan politik merupakan kekuatan yang menyemburkan energi yang langgeng dan tidak habis-habisnya, serta tidak harus dengan kekerasan. Ini tampak dalam perilaku politik etnisitas Orang Pakpak menghadapi Orang Batak Toba di Kabupaten Dairi: damai, bertahap, dan memiliki visi mendirikan masyarakat Pakpak Raya dalam bingkai provinsi.

Ketiga penelitian di atas memiliki relevansi yang erat dengan penelitian ini, yang menjadi pembeda adalah, penelitian ini tidak akan hanya melihat pengaruh etnisitas terhadap konfigurasi birokrasi, tetapi juga memperhatikan dampak posisi strategis yang didapat oleh anggota komunitas etnis tersebut terhadap komunitas etnisnya. Selain itu, penelitian ini tidak hanya berfokus pada perspektif instrumentalisme etnis, tapi penelitian ini juga akan menghubungkan antara fenomena instrumentalisme etnis dengan patologi birokrasi di Indonesia yang dalam konteks penelitian ini adalah birokrasi di Luwu Utara. Perkembangan etnis Jawa yang dulunya hampir sebagian besar bekerja pada sektor pertanian

dan buruh hingga saat ini mendapatkan posisi yang cukup strategis dalam birokrasi di Luwu Utara menarik perhatian peneliti, sehingga peneliti perlu menggali apa upaya dari etnis tersebut untuk memiliki posisi tawar dan menggunakan identitas etnisnya sehingga mereka mendapat representasi dalam tubuh birokrasi di Luwu Utara dan apa timbal balik yang didapat oleh etnis tersebut dari representasi birokrasi yang didapatkan di Luwu Utara.

2.2 Kerangka Teoritis

2.2.1 Konsep Etnisitas

A. Definisi Etnisitas

Secara etimologi, istilah “etnis” atau “etnisitas” merupakan istilah yang relatif baru, “etnisitas” dalam bahasa Inggris disebut sebagai “*ethnicity*”, “*ethnic group*” atau “*ethnic identity*” pertama kali muncul di Kamus Inggris Oxford pada tahun 1953. Istilah “etnis” diyakini berasal dari kata Yunani *ethnos* (lebih tepatnya, dari kata sifat *ethnikos* , yang dipinjamkan ke dalam bahasa Latin sebagai *etnikus*) yang artinya bangsa dan sebuah bangsa didefinisikan berdasarkan kesamaan sejarah, kesamaan tradisi, dan kesamaan bahasa¹⁴. Secara istilah, sulit untuk

¹⁴ George Liddell, Henry dan Scott, Robert. 1996. “*Greek-English Lexicon*”. Oxford. Clarendon Press

menemukan kesepakatan atau konsensus di antara para ilmuwan mengenai istilah etnis mengacu kepada hal apa. Cara ilmuwan mendefinisikan etnisitas yang berbeda-beda juga mencerminkan perspektif teori apa saja yang digunakan untuk memahami etnisitas itu sendiri¹⁵. Berikut merupakan definisi etnisitas menurut para ahli: Etnisitas sebagai suatu subjek emosional yang mengikat yang melekat pada individu atau kelompok tertentu (Shils, 1957; Horowitz, 1985); Etnisitas merujuk pada suatu kelompok tertentu yang terikat pada konstruksi nilai budayanya (Barth, 1988; Anderson, 1991); Etnisitas sebagai sesuatu yang biologis (Van den Berghe, 1981) Etnisitas sebagai proses kognitif (Brubaker, 2002); Etnisitas merujuk pada komunitas yang berbagi kesamaan keturunan atau persaudaraan yang fiktif; yang menjelma sebagai pembeda dan menjadikan penanda budaya dalam bentuk kostum, cara berpakaian, dan terkhusus bahasa; dan berbagi kesamaan sejarah dan kesamaan tujuan (Bacik, 2002).

Etnisitas juga dapat didefinisikan dalam beberapa cara. Hutchinson dan Smith (dalam Baumann, 2004) mendefinisikan bahwa etnis identik dalam 6 hal utama yaitu;

¹⁵ Asfaw Nigusie, Alemu. 2018. *"An Integrated Approach to the Study of Ethnicity and Its Relevance to Ethiopia"*. Oregon. RedFame Publishing

1. Kesamaan nama, untuk mengidentifikasi dan mengekspresikan esensi dari komunitas;
2. Mitos kesamaan keturunan, termasuk pada gagasan kesamaan asal dan waktu untuk memberikan etnis sudut pandang persaudaran fiktif;
3. Saling berbagi ingatan sejarah masa lalu, seperti kisah kepahlawanan, kejadian luar biasa, dan sebagainya.
4. Satu atau lebih elemen kebudayaan masyarakat, seperti agama, kostum, bahasa, dan sebagainya;
5. Hubungan dengan tanah air, tidak selalu berkaitan dengan pendudukan secara fisik, bisa juga ikatan secara simbolis terhadap tanah leluhur.
6. Rasa solidaritas terhadap masyarakat atau kelompok etnis.

Meskipun pendapat para ilmuwan mengenai definisi etnisitas begitu berbeda, namun perbedaan tersebut dapat dikelompokkan dalam 3 teori atau pendekatan yaitu: primordialisme, konstruktivisme, dan instrumentalisme (Young, 2003).

B. Instrumentalisme Etnis Sebagai Alat Penguat Kepentingan

Pandangan instrumentalis terhadap etnis berfokus pada proses manipulasi dan mobilisasi politik serta menekankan pada batas identitas etnis yang tidak begitu absolut. Hal ini dapat dilihat pada jargon yang

umum digunakan untuk menggambarkan mengenai pendekatan instrumentalis terhadap etnis adalah “Saya berhak untuk memilih sendiri kelompok di mana saya akan berpartisipasi”. Jargon tersebut seakan menegaskan kalau batas dari identitas seperti etnis adalah hal yang sangatlah fleksibel¹⁶. Definisi etnis dari De Vos juga menggambarkan mengenai pandangan instrumentalis terhadap etnisitas yaitu “Etnisitas adalah perasaan identitas etnis yang terdiri atas penggunaan simbolik yang digunakan untuk oleh sekelompok orang untuk membedakan diri mereka dengan orang lain” . Menurut pandangan ini pula, manakala kelompok-kelompok sosial tersebut tersusun atas dasar atribut awal etnisitas seperti kebangsaan, agama, ras dan bahasa, maka pada saat tersebut, kelompok itu sedang melakukan mobilisasi kepentingan mereka.

Tema sentral yang berkisar pada teori instrumentalisme adalah identitas etnis tidaklah melekat begitu saja seperti yang dikemukakan oleh para kaum primordialis, namun berdasarkan pada *cost-benefit analysis*.¹⁷ Pergantian atau pergeseran identitas etnis pada individu bergantung pada potensi pendapatan yang akan didapatkannya. Instrumentalisme juga berdasar pada teori pilihan rasional yang di mana

¹⁶ Bacik, Gokhan. 2002. “A Discussion on Ethnic Identity”. Istanbul. Turkish Journal of International Relations. Hlm 19

¹⁷ Asfaw Nigusie. Loc.,Cit. Hlm 40

individu bebas untuk memilih dan mengidentifikasi diri mereka dengan kelompok tertentu yang diinginkannya berdasarkan *cost and benefit* yang akan didapatkannya. Jadi, etnisitas itu ada karena mempunyai banyak guna¹⁸. Berangkat pada teori ini, etnisitas dapat dimanipulasi menjadi alat bagi elit untuk keuntungannya sendiri. Etnisitas dapat menjadi senjata yang ampuh bagi elit untuk dapat bertarung di arena politik. Meskipun begitu, penggunaan etnisitas sebagai alat politik tidaklah selalu berkonotasi negatif, penggunaannya memang akan berdampak pada melebarnya distingsi antara kelompok etnis yang satu dengan lainnya dan dapat mendorong kelompok etnis untuk melakukan mobilisasi dan kontra-mobilisasi yang berujung pada permusuhan antara kelompok etnis. Namun, pada saat bersamaan di ranah internal, politisasi etnis akan membawa konsolidasi dan memperkuat solidaritas antar anggota kelompok etnis lainnya.

Pandangan instrumentalis juga menghubungkan antara etnisitas dengan usaha untuk mengamankan sumber daya dan meraih tujuan bersama, hal ini tercermin dalam pernyataan bahwa etnisitas berfokus pada usaha elit untuk memperoleh sumber daya dan usaha memanipulasi simbol untuk mendapatkan simpati dan dukungan masyarakat demi meraih tujuan politik (Cohen, 1974; Brass, 1991). Etnisitas juga berfokus

¹⁸ Yang, P.Q. 2000. "*Theories of Ethnicity*". New York. Amerika Serikat.

pada usaha elit untuk meraih kekuasaan, status sosial yang tinggi, dsb; untuk itu, elit berusaha untuk bergabung dalam berbagai komunitas, termasuk kelompok etnis agar komunitas tersebut di masa yang mendatang menjamin tercapainya tujuan tersebut, baik dengan cara mempengaruhi negara atau melalui pemisahan diri (Hector, 1986; Banton, 1994). Di samping itu, Abdillah (dalam Makmun Wahid, 2017) juga mengemukakan bahwa kelompok etnis seringkali bertujuan pada penerimaan eksistensi mereka dan juga kemajuan bagi kelompoknya, sehingga etnisitas tidak lagi hanya berkecimpung pada wacana politik-kultural, namun sudah merambah pada upaya untuk mendapatkan pengakuan dan penguasaan berbagai sumber daya, baik itu sosial, ekonomi maupun politik.

Adapun indikator yang dapat digunakan untuk melihat fenomena instrumentalisme etnis menurut Brubaker (2004:11-12) adalah sebagai berikut:

1. Pemilihan identitas etnis yang sesuai dengan kepentingan politik atau ekonomi tertentu, bukan karena adanya ikatan kebudayaan atau sejarah yang kuat.
2. Penggunaan stereotip atau prasangka terhadap kelompok etnis tertentu sebagai alat untuk mencapai tujuan tertentu.

3. Pemanfaatan keanggotaan kelompok etnis sebagai basis dukungan politik atau ekonomi, tanpa memperhatikan kepentingan bersama atau kesejahteraan kelompok itu sendiri.
4. Penerimaan atau penolakan seseorang terhadap identitas etnis tertentu tergantung pada manfaat politik atau ekonomi yang dapat diperoleh.
5. Penekanan pada perbedaan dan konflik antar kelompok etnis untuk mencapai tujuan politik atau ekonomi¹⁹

Dalam penelitian ini, peneliti akan melihat unsur etnisitas Jawa dalam pengangkatan pejabat pemerintahan Kabupaten Luwu Utara yang berasal dari etnis Jawa sebagai bentuk representasi kesukuan dan bagaimana mereka mempunyai pengaruh bagi keberlangsungan masyarakat etnis Jawa di Luwu Utara

¹⁹ Brubaker, R. (2004). *Ethnicity Without Groups*. Harvard University Press. Hlm 11-12

2.2.2 Konsep Birokrasi

Definisi dan Karakteristik Birokrasi

Secara etimologi, birokrasi berasal dari kata “biro” dan “kratia” yang berarti pengaturan dari meja ke meja. Kata “biro” (bureau) yang dari bahasa Prancis diartikan meja tulis atau kantor. Dalam bahasa Perancis menjadi *Bureaucratie*, dalam bahasa Jerman menjadi *Bureokratia* atau *Birokrate* yang selalu diartikan sebagai di mana para pejabat bekerja²⁰. Menurut Max Weber, birokrasi secara istilah dapat didefinisikan sebagai berikut “Birokrasi adalah suatu badan administratif tentang pejabat yang diangkat, dan membentuk hubungan kolektif bagi golongan pejabat itu sebagai suatu kelompok tertentu yang berbeda, yang pekerjaan dan pengaruhnya dapat dilihat dalam organisasi tertentu, khususnya menurut prosedur pengangkatannya”²¹. Dengan demikian, dalam konsep umum tentang birokrasi Weber, bukan hanya terdiri dari gagasan tertentu tentang kelompok, tetapi juga gagasan tentang bentuk-bentuk tindakan yang berbeda dalam kelompok tertentu itu.

²⁰ Ngadisah. 2015. “*Birokrasi Indonesia. In: Pengertian dan Teori-teori Klasik Birokrasi*”. Jakarta. Universitas Terbuka. Hlm 5

²¹ Ibid., Hlm 8

Max Weber sejatinya mengidentifikasi dua jenis birokrasi, yang pertama adalah birokrasi patrimonial dan yang kedua adalah birokrasi rasional. Birokrasi patrimonial diangkat berdasarkan kriteria subjektif karena ada hubungan emosional dengan pejabat yang mengangkat, sedangkan birokrasi rasional diangkat berdasarkan kriteria objektif, yakni syarat-syarat yang sudah ditetapkan lebih dahulu sebelum seseorang masuk menjadi pegawai pemerintah. Weber memandang birokrasi rasional sebagai unsur pokok dalam rasionalisasi dunia modern, yang baginya jauh lebih penting dari seluruh proses sosial. Proses ini mencakup ketepatan dan kejelasan yang dikembangkan dalam prinsip-prinsip memimpin organisasi sosial sehingga memudahkan dan mendorong konseptualisasi ilmu sosial²².

Menurut Max Weber bahwa tipe ideal birokrasi yang rasional tersebut dilakukan dalam ciri-ciri sebagai berikut²³:

- 1) Para anggota staf menjalankan tugas secara impersonal. Hal ini dimaksudkan para anggota organisasi di birokrasi secara pribadi bebas bekerja, tidak ada keterikatan hubungan antaranggota keluarga baik itu bawahan maupun atasan.

²² Ibid., Hlm 7

²³ Ibid., Hlm 15

- 2) Ada hierarki jabatan yang jelas. Birokrasi bekerja dalam suatu struktur organisasi yang tersusun secara hierarkis (berjenjang), di mana setiap jenjang sudah ditetapkan bidang tugasnya masing-masing. Setiap jenjang adalah bagian dari sistem organisasi secara keseluruhan.
- 3) Fungsi-fungsi jabatan ditentukan secara rinci. Maksudnya adalah atasan mempunyai hak untuk memerintah dan diberi wewenang untuk mengatur bawahan dan diatur secara tertulis sebagai peraturan organisasi.
- 4) Para pejabat diangkat berdasarkan suatu kontrak. Maksudnya adalah para pejabat yang disebut sebagai birokrat adalah tidak selamanya akan menjadi birokrat karena ada batas waktu yang di Indonesia lazim disebut waktu pensiun pada batas usia tertentu
- 5) Mereka dipilih berdasarkan kualifikasi profesional. Artinya bahwa untuk pengangkatan seseorang pejabat harus didasarkan pada kebutuhan organisasi.
- 6) Gaji diberikan atas dasar peraturan umum yang telah ditetapkan. Gaji berjenjang menurut kedudukan dalam hierarki organisasi.
- 7) Pos jabatan adalah lapangan kerjanya sendiri atau lapangan kerja pokoknya. Maksudnya adalah pejabat itu seharusnya menekuni

dan bekerja dengan sungguh-sungguh agar tujuan organisasi tercapai secara optimal dan efisien.

- 8) Terdapat jenjang karier, di mana promosi dimungkinkan berdasarkan senioritas maupun keahlian (merit) dan menurut pertimbangan keunggulan (superior). Dalam organisasi, manusia adalah sebagai penggerak jalannya organisasi dan sekaligus pelaksana tercapainya tujuan organisasi.
- 9) Sering terjadi penempatan jabatan yang tidak sesuai dengan kompetensinya. Jika hal ini terjadi maka si pejabat itu akan bekerja kurang efektif dan kurang optimal sehingga tidak bisa berkembang dan akan mempengaruhi keberhasilan organisasi.
- 10) Tunduk pada sistem disiplin dan kontrol yang seragam. Artinya, bahwa para anggota organisasi birokrasi harus tunduk pada aturan yang ada, bekerja berdasarkan aturan (regulasi) yang berlaku.

Berkaitan dengan organisasi pemerintahan terdapat tiga hal otoritas yang merupakan sumber legitimasi bagi pemerintahan yaitu:

- 1) Otoritas Tradisional Mengklaim legitimasi dalam basis keaslian dan kekuasaan mengontrol yang diwarisi dari masa lampau dan masih dianggap ada atau berlaku sampai sekarang. Hal tersebut akan

menciptakan hubungan pribadi secara intensif di antara atasan dan bawahan.

2) Otoritas kharismatik. Sifatnya sangat personal memperoleh otoritasnya dari kualitas pribadi yang dibawa sejak lahir, yang mampu menimbulkan kesetiaan dari para pengikutnya. Dalam kharismatik tidak dikenal adanya aturan hierarki dan formalitas, kecuali adanya keinginan dasar akan kesetiaan pengikut terhadap pemimpin kharismatik.

3) Otoritas legal rasional. Kebutuhan terhadap organisasi sosial yang berdasarkan stabilitas tetapi memberikan kesempatan adanya perubahan²⁴.

Dalam penelitian ini, peneliti akan melihat etnis dari sudut pandang instrumentalisme yang di mana etnisitas dipandang sebagai alat penguat kepentingan dan kecenderungan korelasinya dengan patologi birokrasi, sehingga akan berujung pada pengangkatan pejabat beretnis Jawa di posisi strategis birokrasi pemerintahan Kabupaten Luwu Utara, yang di mana posisi tersebut akan berimplikasi pada masyarakat etnis Jawa di Luwu Utara itu sendiri.

²⁴ Zauhar, Susilo. 1990. "*Pengantar Ilmu Administrasi Negara*". Malang. PPIS. Hlm 79.

2.3. Kerangka Berpikir

Kerangka berpikir merupakan model konsepsi mengenai hubungan antara teori dengan berbagai faktor yang diidentifikasi sebagai masalah yang penting. Kabupaten Luwu Utara yang merupakan daerah dengan penduduk yang beragam, baik dalam hal agama, etnis, ras, dan sebagainya. Etnis Jawa yang merupakan salah satu kelompok etnis yang mendiami daerah ini mengalami transformasi yang cukup mengesankan, kelompok etnis ini sebelumnya hanyalah berprofesi di bidang buruh dan tani kini menjadi salah satu kelompok etnis yang memiliki representasi di birokrasi Luwu Utara. Pandangan cendekiawan instrumentalistis terhadap etnis berfokus terhadap pengamanan sumberdaya, dan mencapai tujuan bersama, cendekiawan instrumentalistis meyakini bahwa interaksi dalam internal komunitas etnis karena berdasarkan hubungan transaksional untung-rugi serta kental dengan manipulasi dan mobilisasi etnis oleh para elit. Dengan solidaritas masyarakat etnis Jawa yang meskipun minoritas, mereka mampu menggunakan daya tawarnya untuk memengaruhi pemerintah Luwu Utara dalam menghadirkan representasi mereka di birokrasi Kabupaten Luwu Utara . Kabupaten Luwu Utara yang merupakan salah satu daerah administratif di Indonesia pada hakikatnya juga menerapkan gagasan birokrasi ideal ala Weber, namun para peneliti sepakat bahwa birokrasi di Indonesia mengalami berbagai

penyelewengan, seperti ketidakobjektivan pemerintah dalam menentukan konfigurasi birokrasinya, nepotisme, efisiensi yang kurang, korupsi, dan sebagainya. Dari penjelasan di atas, dapat dilihat bahwa ada kecenderungan korelasi antara digunakannya identitas sebagai alat penguat kepentingan baik itu oleh masyarakat biasa dan elit di kelompok elit Jawa, serta pemerintahan kabupaten Luwu Utara dengan adanya indikasi penyelewengan dalam birokrasi di Luwu Utara yang cenderung mendorong pemerintah Luwu Utara untuk meminggirkan gagasan meritokrasi. Dalam konteks penelitian ini, kecenderungan adanya korelasi antara elemen instrumentalisme etnis dalam tubuh birokrasi di Luwu Utara akan berujung pada pengangkatan pejabat beretnis Jawa di posisi strategis birokrasi pemerintahan Kabupaten Luwu Utara, yang di mana posisi tersebut akan berimplikasi pada masyarakat etnis Jawa di Luwu Utara itu sendiri. Oleh sebab itu, peneliti tertarik untuk meneliti fenomena tersebut dengan menggunakan teori etnisitas dan konsep birokrasi Weber sebagai alat analisis.

2.4. Skema Pikir

Berdasarkan kerangka pikir di atas, maka dibuat skema pikir seperti di bawah ini.

