

**RELEVANSI “SEMANGAT” BIROKRASI LOKAL
TRADISIONAL DALAM MEREVITALISASI BIROKRASI
LOKAL MODERN INDONESIA DI ERA OTONOMI DAERAH:
KASUS BIROKRASI DALAM MASYARAKAT
TRADISIONAL BATAK TOBA DI SUMATERA UTARA⁴**

Oleh: Ulber Silalahi⁵

Abstraksi :

Sejarah Negara Indonesia membuktikan bahwa universalitas birokrasi yang dirancang secara sentralistik kurang mampu menginspirasi kepentingan lokal, sehingga menjadi kurang efektif. Dalam era desentralisasi ini, efektifitas birokrasi lokal modern sangat ditentukan oleh sejauh mana birokrasi tersebut mampu mengapresiasi dan mengadopsi unsur-unsur positif birokrasi tradisional lokal yang sesuai dengan budaya masyarakat setempat. Paper ini merupakan hasil penelitian yang mencoba menggali nilai-nilai birokrasi tradisional “Sisingamangaraja” dalam masyarakat Batak Toba.

Ada dua akar ideologi masyarakat Batak Toba, pertama, ideologi Agama (Hindu) dimana harmoni tercipta melalui tiga dimensi makrokosmos yaitu banoa ginjang (dunia atas), banoa tonga (dunia tengah) dan banoa toru (dunia bawah). Masing-masing dunia dikuasai seorang dewata yang merepresentasi sifat-sifat kebaikan tertentu yang dibutuhkan dalam menjaga keseimbangan dan kelestarian kehidupan. Ideologi kedua adalah kekerabatan, yaitu marga dan etnisitas yang bersifat komunal yang terpolo dalam Dalihan Nan Tolu (Tungku nan Tiga). Setiap tungku mencerminkan posisi atau unsur yang harus ada dalam setiap kegiatan. Setiap individu yang sudah menikah melekat dalam ketiga posisi tersebut.

Implikasi kedua ideologi di atas dalam masyarakat Batak Toba, melandasi hubungan antara Raja (pemimpin) dan Rakyat, rakyat dengan rakyat dengan kewajiban sesuai dengan posisinya. Raja merupakan pemimpin karismatik dan sekaligus pemimpin tradisional. Sebagai pemimpin karismatik, raja dianggap jelmaan dari dewata yang harus mempunyai sifat-sifat kebaikan dewa serta memiliki kekuatan magis. Sebagai pemimpin tradisional raja mempunyai legitimasi yang tinggi karena dipilih oleh rakyat sehingga harus mampu memenuhi tujuan kolektif (sesuai keinginan rakyat). Kepatuhan rakyat pada pemimpinnya (raja) ditentukan oleh kedua sifat kepemimpinan tersebut. Hubungan rakyat dan rakyat (sosial) didasarkan pada ketiga tungku yang bersifat seimbang dan totalitas. Setiap unsur dituntut menjalankan fungsinya sehingga tercipta tertib sosial dalam masyarakat.

Sistem ideologi agama dan kekerabatan tersebut menciptakan birokrasi pemerintahan dan masyarakat yang demokratis berdasarkan keseimbangan fungsi sosial dan kedudukan masing-masing. Legitimasi pemimpin ditentukan oleh sejauh mana ia mampu menjalankan fungsinya. Dalam hubungan vertikal (rakyat dan pemimpin) dan hubungan lateral (masyarakat) diterapkan budaya konsultatif dalam pengambilan keputusan khususnya keputusan yang menyangkut publik, seperti pemilihan raja. Budaya-budaya di atas merupakan nilai-nilai positif yang bisa diadopsi dalam sistem pemerintahan lokal pada masa kini, untuk mendapatkan legitimasi dan dukungan tinggi, sehingga berjalan efektif dan efisien.

PENGANTAR

Memasuki abad 21, administrasi publik Indonesia dihadapkan pada dua hal. Pertama, dimulainya abad baru yang merupakan abad kompetisi global antar pemerintah (sektor publik) dan antar bisnis (sektor privat) di tingkat global. Kedua dimulainya babak baru yaitu

⁴ Tulisan ini diambil dari hasil penelitian penulis tentang “Birokrasi Lokal Tradisional Batak Toba Dalam Dinasti Sisingamangaraja”, 2001 (belum dipublikasikan).

⁵ Staf Pengajar Tetap Jurusan Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Katolik Parahyangan

era desentralisasi dan otonomi dalam penyelenggaraan pemerintahan yang merupakan era kompetisi antar pemerintah lokal dan antar bisnis lokal di tingkat regional dan global. Harus disadari bahwa dalam milenium baru (globalisasi) dan paradigma baru (desentralisasi) penyelenggaraan pemerintahan, banyak tanggungjawab dan kewajiban yang diberikan kepada para administrator pemerintahan, khususnya kepada birokrat di tingkat lokal. Di era kompetisi global dan era desentralisasi (otonomi daerah) menuntut administrator publik, khususnya administrator publik lokal, memperhatikan bagaimana cara paling baik mengerjakan pekerjaan pelayanan publik secara kreatif, dan dengan cara-cara baru.

Untuk itu birokrat lokal bukan saja harus memahami lebih baik tentang dimensi global yang berhubungan dengan dinamika *intergovernmental and interorganizational relations* dan *global force*, melainkan juga mengapresiasi dimensi lokal administrasi publik berupa sistem konstitusi, sistem politik, sistem pemerintahan, sistem hukum, dan sistem sosial dan budaya lokal dimana manajemen publik beroperasi sehingga manajer publik profesional dapat menjadi lebih efektif bekerja tanpa memperhatikan dimanapun mereka bekerja. Ini mensyaratkan tidak hanya usaha-usaha jujur untuk mengintegrasikan satu perspektif komparatif dalam profesi administrator publik, tetapi juga satu kebutuhan untuk memahami hakekat nilai-nilai dan semangat institusi-institusi lokal dalam praktek administrasi publik. Sebab dalam perspektif lokal, keberhasilan praktek administrasi publik ditentukan antara lain oleh sejauhmana para birokrat publik lokal mampu mengapresiasi dimensi-dimensi lokal yang kondusif untuk membangun sistem birokrasi yang unggul untuk melayani komunitas lebih efisien, efektif, dan responsif. Dimensi-dimensi lokal kondusif tersebut dapat ditemukan dalam budaya lokal atau dalam praktek birokrasi lokal tradisional di mana birokrasi lokal modern beroperasi. Sayangnya nilai-nilai lokal tidak pernah diapresiasi dalam pemerintahan sentralistis era Soeharto, sehingga implementasi administrasi publik di daerah dapat dikatakan gagal karena sangat memaksakan satu cara yang sama untuk semua daerah yang sesungguhnya memiliki variasi yang dalam banyak hal berbeda.

Ada dua tipe birokrasi: modern dan tradisional. Tipe birokrasi (lokal) modern bisaanya mengacu pada birokrasi “tipe ideal” dari Max Weber. Tetapi harus disadari bahwa “tipe ideal” Weber ini tidak menyajikan suatu rataan atribut atas semua birokrasi yang ada, melainkan hanya sebagai abstraksi aspek-aspek birokrasi. Birokrasi yang sempurna tidak pernah ada dan tidak pernah bisa diwujudkan, tidak ada satupun organisasi empiris yang

memiliki struktur yang sama persis dengan konstruk tipe ideal Weber.⁶ Adapun tipe birokrasi (lokal) tradisional sangat bervariasi dan berkorelasi dengan budaya masyarakat lokal di mana birokrasi tersebut ada. Karena itu birokrasi lokal tradisional dalam masyarakat Jawa akan berbeda dengan birokrasi lokal tradisional dalam masyarakat lainnya seperti masyarakat Batak Toba, baik ideologi, kekuasaan, dan hubungan antara pemerintah (raja) dan rakyat. Bagaimana ideologi, kekuasaan, dan hubungan antara pemerintah (raja) dan rakyat dalam birokrasi lokal tradisional dalam masyarakat Batak Toba dan sejauhmana relevansinya terhadap birokrasi lokal modern merupakan dua hal yang dibahas dalam paper ini.

IDEOLOGI

Individu-individu dalam masyarakat mempunyai nilai dasar yang sama sehingga memiliki kesepakatan tentang cara berperilaku dalam masyarakat, baik sebagai individu maupun sebagai anggota kelompok. Nilai-nilai dan moral yang dimiliki bersama akan menuju ke arah kesepakatan umum tentang cara berperilaku dalam masyarakat.⁷ Shiles mengatakan sistem nilai dasar mempunyai kemungkinan untuk melahirkan “ideologi”. Satu ideologi karenanya dapat dipandang sebagai satu set prinsip-prinsip atau doktrin-doktrin⁸ termasuk prinsip atau doktrin dalam praktek birokrasi. Ide-ide dan ideologi merupakan satu set kepercayaan atau keyakinan dan nilai-nilai yang mengarahkan perilaku birokrasi dan mempengaruhi kelakuan mereka. Komunitas mensistematisasi nilai-nilai dasar dalam melakukan hubungan sosial dan sistematisasi dari nilai dasar menghasilkan “ideologi”.

Dalam konteks ini bisa dimengerti jika dalam masyarakat tradisional muncul nilai-nilai budaya (*culture values*) yang dijadikan sebagai ideologi negara, termasuk birokrasi. Meminjam istilah Clifford Geertz, ini merupakan “sistem konseptual setempat” di bidang ideologi politik dalam persekutuan masyarakat, kesatuan politik, atau pemerintahan Batak Toba.⁹ Birokrasi pemerintahan tradisional Batak Toba Dinasti Singamangaraja juga memiliki ideologi yang berakar kuat pada agama, kekerabatan dan marga yang banyak dipengaruhi oleh Hindu antara abad kedua dan abad limabelas sesudah Masehi. Artinya, dilakukan

⁶ Peter M. Blau dan Marshall W. Meyer. 2000. *Birokrasi dalam Masyarakat Modern*, alih bahasa Slamet Rijanto. Jakarta: Prestasi Pustakaraya, h. 30.

⁷ Vic George dan Paul Wilding. 1992. *Ideologi dan Kesejahteraan Rakyat* (terjemahan). Grafiti, Jakarta, h. 3.

⁸ Penjelasan ini didasarkan atas pemikiran Andrew Heywood., *Political Ideologies: An Introduction*. London: MacMillan Press Ltd, 1998, p. 3-4,

⁹ Dalam konsepsi politik tradisional Batak Toba lebih tepat digunakan istilah "*harajaon*" daripada istilah "negara", seperti Shelly Errington menggunakan istilah kesatuan politik (*polity*), daripada "negara" di Sulawesi Selatan (Bugis). Lihat Kata Pengantar Onghokham, dalam Lorraine Gesick (penyunting), 1989, *Pusat, Simbol dan Hirarki Kekuasaan: Esei-essi tentang Negara-negara Klasik di Indonesia*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, h. xv.

sistematisasi nilai-nilai dasar budaya menjadi ideologi birokrasi Batak Toba. Terjadi artikulasi dari nilai-nilai dasar budaya Batak Toba dalam birokrasi, karena harus diakui bahwa: *every view of "reality" is the product of a cultural code.*¹⁰

Pertama, ideologi birokrasi Batak Toba dalam Dinasti Singamangaraja berakar kuat pada ideologi agama (*the ideology of religion*).¹¹ Ideologi agama inilah yang menentukan kesadaran kolektif manusia tentang dunia dan alam semesta yang kosmo-sentris. Kesadaran kolektif manusia tentang dunia dan alam semesta yang kosmo-sentris ini pada akhirnya sangat menentukan gambaran mereka tentang ruang, waktu dan masyarakat. Ideologi kerokhanian ini didasari oleh pemikiran adanya harmoni antara tiga dimensi makro kosmos dan penguasanya. Dimensi makro kosmos terdiri atas *banua ginjang* atau dunia atas, *banua tonga* atau dunia tengah, dan *banua toru* atau dunia bawah). *Banua ginjang* adalah tempat bersemayam para dewa, *banua tonga* sebagai tempat manusia, sedangkan *banua toru* adalah tempat jin dan raksasa, juga digambarkan sebagai tanah dan kesuburan. Ketiga *banua* ini menyatu sebagai totalitas untuk menciptakan harmoni makrokosmos.

Sementara itu penguasa makro kosmos terdiri atas tiga debata atau dewata: Batara Guru sebagai penguasa di *banua ginjang*, Soripada sebagai penguasa di *banua tonga*, dan Mangalabulan sebagai penguasa di *banua toru*. Orang Batak Toba-tua percaya bahwa tiga *Debata* tersebut merupakan representasi diri dari *Debata Mulajadi Na Bolon*. Tiap *Debata* memiliki sifat. Batara Guru bersifat lelaki, pengatur atau raja; Soripada bersifat wanita, pengasih dan pemelihara; sementara Mangalabulan atau Balabulan bersifat atau melambangkan perwira/tentara.¹² Tiga *Debata* tersebut merupakan totalitas dalam menciptakan harmoni makrokosmos. Kedamaian alam semesta terjamin, hanya jika ada kerjasama yang baik antara ketiga dunia dan pengaturnya. Makrokosmos dan bagian-bagiannya dan pengaturnya dalam kebudayaan kerohanian suku bangsa Batak Toba-tua tersebut direfleksikan dalam dunia kemasyarakatan sebagai mikrokosmos.

Dipercaya ada kesejajaran antara makrokosmos dan mikrokosmos. Terhadap kesejajaran antara makrokosmos dan mikrokosmos, antara jagat raya dan dunia manusia, orang Batak Toba-tua percaya bahwa harmoni di jagat raya akan menghasilkan kemakmuran dan kesejahteraan bagi dunia manusia. Untuk itu manusia harus mampu menyelaraskan

¹⁰ Joel S. Kahn, *Ideology and Social Structure in Indonesia*, dalam Benedict Anderson and Audrey Kahin, 1982, *Interpreting Indonesian Politics: Thirteen Contributions to the Debate*, Cornell Modern Indonesian Project Southeast Asia Program, Cornell University Othaca, New York, p. 92.

¹¹ Uraian bahwa agama adalah ideologi politik, sehingga tidak dapat dilakukan pembedaan antara agama dan politik. lihat Andrew Heywood, op cit, h. 291-298, chapter 10: tentang Religious Fundamentalism.

¹² Batara Sangti, ibid. h. 326.

kehidupan di dunia manusia dan jagat raya dengan menetapkan hari baik atau hari buruk, atau membaca tanda-tanda jagat raya dan maknanya bagi kehidupan dunia manusia.¹³ Pengertian pokok tentang kesejajaran antara makrokosmos dan mikrokosmos, antara jagat raya dan dunia manusia menurut Heine Geldern melahirkan suatu kepercayaan kosmos-magis, atau kosmos-religius itu sebagai gambaran jagat raya lebih kecil. Dalam kepercayaan kosmos-magis atau kosmos-religius Batak Toba-tua ini kemudian menimbulkan kepercayaan bahwa status raja dalam mikrokosmos sama dengan kedudukan Dewata dalam makrokosmos. Artinya, *Debata* yang mengatur makrokosmos dalam budaya kerohanian Batak Toba direpresentasikan oleh kehadiran raja yang juga berfungsi mengatur dunia manusia atau mikrokosmos. Jika Dewata menjaga keseimbangan dalam makrokosmos, maka raja menjaga keseimbangan dalam mikrokosmos untuk mewakili Dewata.

Seperti Dewata, maka dalam budaya kerohanian raja dianggap mempunyai kekuatan magis yang memberikan perlindungan, keselamatan, dan kesejahteraan bagi semua rakyatnya. Ini yang disebut oleh Heine Geldern sebagai kepercayaan *divine kingship* atau Dewa-Raja. Dan bagi Clifford Geertz, konsep ini merupakan satu ide politik yang dapat mengatur perilaku dan institusi sosial politik.¹⁴ Konsep “Dewa Raja” ini dilukiskan dalam suatu kepercayaan, bahwa raja dianggap sebagai penitisan atau keturunan dewata, yang dalam masyarakat Batak Toba umumnya selalu dikaitkan dengan Batara Guru. Secara tidak langsung penitisan Dewata dapat berupa atau melalui jalan pemberian “*sahala harajaon*” dalam diri seseorang untuk menjadi raja. Kedudukan raja yang magis-religius itu membuat raja dihormati dan dipatuhi oleh rakyat, karena apa yang dikatakan oleh raja dianggap sebagai “titah dewata”.

Berdasarkan kepercayaan kosmos-religius tersebut, maka raja dan rakyat dalam birokrasi Batak Toba berusaha menciptakan harmoni dan kerjasama di antara mereka. Raja dan rakyat dalam menjalankan hak dan kewajibannya masing-masing percaya bahwa apa yang mereka lakukan tidak lepas dari kuasa Dewata. Raja dan rakyat percaya bahwa Dewata selalu ada dan menyertai umat manusia. Karena itulah masyarakat Batak Toba dalam tiap melakukan kegiatan dan tindakan selalu diawali oleh *tonggo* (doa) kepada Dewata untuk mendapat bimbingan dan perlindungan. Jika kebijakan dan aturan gagal itu berarti kebijakan, dan aturan tersebut tidak direstui oleh Dewata, dan bahkan jika raja dan melakukan tindakan

¹³ Niels Mulder., 1985, *Pribadi dan Masyarakat di Jawa*, Jakarta: Sinar Harapan, h. 26.

¹⁴ Anak Agung Gede Putra Agung, 2001, *Peralihan Sistem Birokrasi dari Tradisional ke Kolonial*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, h. 8.

yang merugikan masyarakat, maka ia akan mendapat hukuman dari Dewata. Jadi ideologi kerohanian sangat jelas tampak dan mewarnai budaya birokrasi lokal tradisional Batak Toba.

Kedua, ideologi birokrasi tradisional Batak Toba dan Dinasti Singamangaraja juga berakar kuat pada ideologi kemasyarakatan Batak Toba, atau ideologi kekerabatan (*the ideology of kinship*),¹⁵ marga atau etnisitas (*ethnicity*) yang intinya adalah komunalitas atau komunalisme.¹⁶ Menstir kata-kata dari Joel S. Kahn, ideologi kekerabatan dan marga dalam masyarakat Batak Toba: “*rest on certain directly perceivable aspects of personal appearance and social interaction, taking what appears as crucial to a definition of the structures which generate appearance*”.¹⁷

Sistem kekerabatan Batak Toba terpolo dalam apa yang disebut *Dalihan Na Tolu* yang terbentuk dari tiga kata: *Dalihan* = *tungku*, *Na* = yang/nan; dan *Tolu* berarti tiga. Jadi secara etimologis *Dalihan Na Tolu* berarti Tungku Yang/Nan Tiga, *three-cornered cooking hearth*, tiga batu tungku yang secara tradisional bisaanya digunakan untuk memasak. Tiga tungku ini menjadi simbol dari tiga institusi sosial dalam budaya kemasyarakatan Batak Toba,¹⁸ yaitu: *dongan sabutuha*, *hula-hula*, dan *boru*. *Dongan sabutuha* (mereka yang lahir dari rahim yang sama), adalah kelompok kerabat *saompu* (satu kakek bersama, satu galur keturunan) dan menunjuk pada sistem kekerabatan agnata.¹⁹ *Hula-hula* adalah marga pemberi gadis atau isteri, sedangkan kelompok *boru* adalah marga penerima gadis atau isteri. Hubungan antara *hula-hula* dan *boru* merupakan sistem kekerabatan affina.²⁰ Dalam artinya yang luas *Dalihan Na Tolu* merupakan struktur kemasyarakatan atas dasar hubungan kekerabatan yang menjadi landasan dari semua kegiatan, khususnya yang berhubungan dengan kegiatan-kegiatan kultural dan adat.²¹ Tidak ada satu *horja* kegiatan/pesta adat dalam suka maupun duka dapat berjalan tanpa kekerabatan *Dalihan Na Tolu*.

Kekerabatan *Dalihan Na Tolu* (DNT) terbentuk oleh-hubungan darah atau kelahiran dan hubungan perkawinan.²² Hubungan pertalian darah membentuk dalihan *dongan sabutuha*, yaitu kelompok yang memiliki marga yang sama atau segenap keturunan laki-laki

¹⁵ Meminjam istilah Rita Smith Kipp, op cit.

¹⁶ Bandingkan dengan ideologi sosialisme dalam Andrew Heywood., op cit, p. 103-113.

¹⁷ Joel S. Kahn, dalam Benedict Anderson and Audrey Kahin, op cit, p. 93.

¹⁸ Sistem kekerabatan di semua etnik yang masuk rumpun Batak – Toba, Simalungun, Karo, Angkola-Mandailing, Pakpak-Dairi - pada hakekatnya memiliki dasar sistem kekerabatan yang sama juga, yaitu Dalihan Na Tolu.

¹⁹ Penjelasan lebih lanjut lihat J.C. Vergouwen, opcit, h. 44-47.

²⁰ Ibid, h. 52-64

²¹ Tambun Siahaan, *Prinsip Dalihan Na Tolu dan Gotong Royong Pada Masyarakat Batak Toba*, dalam Koentjaraningrat.1981, *Masalah-masalah Pembangunan*, Rajawali, Jakarta, h. 128.

²² Motif kekerabatan (*the kinship motif*) secara menarik diuraikan oleh S.A. Niessen, ibid, p. 72-107.

dari satu kakek yang sama atau menurut garis keturunan ayah yang disebut hubungan *genealogis-agnatik-patrilinealistik*. Hubungan pertalian perkawinan yang disebut hubungan afina membentuk dalihan *hulahula* dan dalihan *boru*. *Hulahula* ialah saudara laki-laki isteri atau yang semarga dengannya, sedangkan *boru* ialah marga pengambil saudara perempuan atau yang mengambil anak perempuan sebagai isteri atau yang semarga dengannya. Jadi dalam diri tiap individu orang Batak Toba yang sudah menikah melekat ketiga posisi sosial tersebut. Tiap individu orang Batak dalam satu *horja* tertentu dapat berposisi sebagai *dongan sabutuha*, sedangkan dalam *horja* lain mungkin sebagai *hulahula* atau mungkin sebagai *boru*.

Budaya kemasyarakatan atau kekerabatan DNT merupakan representasi dari budaya kerohanian sehingga sistem kekerabatan DNT merupakan representasi dari makrokosmos.²³ Pedersen mengatakan ada hubungan antara kebudayaan rohani (agama) dan kebudayaan kemasyarakatan (adat dan kekerabatan).²⁴ Karena itu Niessen mengakui, bahwa sistem kekerabatan (*kinship system*) Batak Toba memiliki dimensi spiritual (*spiritual dimension*).²⁵

Makrokosmos dalam budaya kerohanian direpresentasi oleh mikrokosmos dalam budaya kemasyarakatan, benua direpresentasi oleh masyarakat DNT. Kelompok *hula-hula* sebagai representasi dari *banua ginjang*, kelompok *dongan sabutuha* sebagai representasi dari *banua tonga*, dan kelompok *boru* sebagai representasi dari *banua toru*. Demikian juga penguasa makrokosmos direpresentasikan oleh penguasa dalam mikrokosmos. P.H.L. Tobing menunjukkan secara meyakinkan, bahwa Batara Guru dihadirkan oleh *hulahula*, Soripada oleh *dongan sabutuha*, dan Mangalabulan oleh *boru*.²⁶ Sementara itu totalitas masyarakat DNT sebagai landasan kehidupan kemasyarakatan merupakan gambaran dari totalitas makrokosmos dan pengaturnya menurut alam kepercayaan orang Batak. Singkatnya, *hulahula*, *dongan sabutuha* dan *boru* tidak dapat dipisahkan hubungan-pergantungannya dengan *Debata Na Tolu*.²⁷

Sebagai simbolisasi kultural dari tungku maka makna unsur *dongan sabutuha*, *hulahula* dan *boru* merupakan tritunggal yang mempunyai hubungan sejajar, yang satu tidak lebih tinggi atau lebih rendah dari yang lain, dan resiprositas.²⁸ Dalam perspektif sosiologis, susunan masyarakat Batak Toba lebih memperlihatkan pelapisan sosial, bukan stratifikasi

²³ Seluruh sistem kekerabatan dan hubungan sosial berdasarkan DNT ini berkaitan dengan kepercayaan asli orang Batak, yaitu kepercayaan yang sudah dianut sebelum masuknya agama Nasrani maupun Islam, dan yang sampai sekarang di sana sini masih terlihat peninggalannya. Lihat Jamaludin Hasibuan, op cit. h. 245.

²⁴ Pedersen, *Darah Batak dan Jiwa Protestan*.

²⁵ Uraian tentang *spiritual dimensions of the kinship system*, lihat S.A. Niessen, op cit, p. 121.

²⁶ Batara Sangti, ibid, h. 281.

²⁷ Batara Sangti, op cit; h. 64.

²⁸ Ulbert Silalahi, 1989, *Kepemimpinan Lokal dan Pembangunan*, Tesis, Universitas Indonesia, Jakarta. JAP, Tahun 1, Nomor 1, Agustus 2002, ISSN 1412-7040

sosial (*social stratification*). Ketiga unsur DNT tersebut memiliki keseimbangan yang bersifat mutlak, satu unsur didukung oleh dua unsur lain. Tanpa satu unsur tidak ada unsur lain dan adanya sesuatu karena adanya yang lain dan masing-masing mewujudkan diri ke dalam suatu kesatuan. Dalam kehidupan kemasyarakatan ketiga dalihan bermakna kerjasama seimbang, berat sama dipikul ringan sama dijinjing, dan saling menghormati. Masing-masing memiliki posisi sosial yang sama dan sederajat, meskipun melaksanakan fungsi sosial yang berbeda. Karena itu tiga unsur DNT menciptakan harmoni kehidupan kemasyarakatan yang menghasilkan tertib sosial (*social order*) dalam hubungan-hubungan sosial (*social relations*).²⁹ DNT merupakan konsep eksistensi masyarakat, merupakan harmoni masyarakat, merupakan kesatuan yang menjamin kelangsungan masyarakat.³⁰

Kedamaian mikrokosmos terjamin hanya bila ada kerjasama yang baik antara tiga dalihan dan dengan raja. Tiga dalihan harus bekerjasama dan bersatu untuk menciptakan ketertiban, keseimbangan, keselarasan dalam dunia kemasyarakatan atau mikrokosmos. Harmoni kehidupan masyarakat terjamin hanya jika ada kerjasama yang baik antara ketiga dalihan atau antara sabutuha, *hula-hula*, dan *boru*. Sementara itu raja dalam dunia kemasyarakatan merupakan harmoni dan sekaligus simbol kesatuan. Jadi ciri yang menonjol dalam budaya kemasyarakatan atau kekerabatan DNT adalah sifatnya yang total yang tidak dapat dipandang secara terpisah antara masing-masing unsur yang membentuknya.³¹ Karena itu harmoni, keselarasan dan keseimbangan atau kerukunan menempati posisi sentral dalam budaya kemasyarakatan Batak Toba. Ini tercipta berlandaskan filosofi yang mendasari hubungan sosial kekerabatan DNT, yaitu: *manat*, *somba*, dan *elek*.

Manat mengandung makna keseriusan sikap dan perilaku terhadap kerabat semarga, berdiri sama tinggi duduk sama rendah, terikat dalam hak dan kewajiban yang sama, setanah dan sekarya dalam adat dalam suka dan duka, serta mengembangkan perasaan solidaritas yang kuat. *Somba* berarti hormat, sujud, dan loyal terhadap *hulahula*. Sikap ini merupakan padanan perlakuan sayang yang senantiasa ditunjukkan oleh *hulahula* terhadap *borunya*. Jika *somba* terhadap *hulahulanya*, maka ia akan mendapat berkat dan pahala, sebab *hulahula* merupakan *pangalapan pasu-pasu pangalapan tua* (sumber pahala dan sumber berkat). *Elek* mengandung makna sikap dan perilaku sayang tanpa pamrih. Bahwa terhadap orang yang

²⁹ Lihat Susan Rodgers Siregar, *Advice to the Newlyweds: Sipiok Batak wedding speeches Adat or art*, dalam Edward M. Bruner and Judith O. Becker, 1979, *Art, Ritual and Society in Indonesia*, Papers in International studies Southeast Asia Series, No. 53, Ohio University Center for International studies.

³⁰ Basyral Hamidy Harahap dan Hotman. M. Siahaan, 1987, *Orientasi Nilai-nilai Budaya Batak: Suatu pendekatan terhadap perilaku Batak Toba dan Angkola-Mandailing*, Sanggar Willem Iskandar, Jakarta, h. 65.

³¹ Basyral Hamidy Harahap dan Hotman. M. Siahaan, *ibid*, h. 67.

kita sayangi, kita harus berbuat “yang terbaik” agar orang ia senang. Jadi makna *somba*, *manat* dan *elek* dalam kekerabatan DNT secara fungsional menunjukkan hubungan dan interaksi yang bersifat resiprositas dan seimbang untuk mewujudkan harmoni, karena struktur kemasyarakatan DNT bermakna berdiri sama tinggi, duduk sama rendah.

Sikap *manat*, *somba* dan *elek* dalam hubungan sosial atau kehidupan bermasyarakat sudah melekat bagi komunitas Batak Toba dan karenanya juga berakar dalam kehidupan berpemerintahan dan praktek birokrasi. Dengan kata lain, filosofi berpemerintahan di Pusat *Harajaon* Batak Toba tidak lepas dari dan berakar pada *manat*, *somba* dan *elek*. Ini bermakna ada kesatuan dan keseimbangan antara raja atau birokrat dan rakyat, pemimpin dan pengikut, *pargomgom* dan *nigomgom*, pemerintah dan yang diperintah. Singkatnya, berdasarkan falsafah *manat*, *somba* dan *elek*, maka mengutamakan harmoni, keselarasan, keseimbangan, kerukunan, dan integrasi antara raja dan rakyat dan antara rakyat dan rakyat menempati posisi yang sentral dalam budaya birokrasi Batak Toba-tua.

Anggota komunitas memperlihatkan semangat kekerabatan terhadap raja sebagai pemimpin dan dengan sesama warga secara utuh dengan saling membantu pada berbagai kegiatan *horja*. Bahkan filosofi *somba*, *manat* dan *elek* dalam kehidupan bermasyarakat dan berpemerintahan juga dapat bermakna mengutamakan suatu kehidupan demokratis atau tidak otoriter berdasarkan keseimbangan fungsional sesuai dengan kedudukan sosial masing-masing. Akhirnya spirit *manat*, *somba* dan *elek* terwujud dalam cinta kasih, solidaritas dan gotong royong yang termanifestasi dalam musyawarah dan mufakat. Dalam konteks birokrasi, *manat* berarti demokratis; *elek* berarti melakukan sesuatu untuk kepentingan publik tanpa pamrih, mengayomi; dan *somba* berarti loyal, patuh. Jika ingin dihormati maka raja harus menjadi pengayom bagi masyarakat, jika ingin sejahtera maka masyarakat harus loyal terhadap raja sebagai pemimpin, dan jika ingin berhasil menjalankan tugas harus ada kerjasama antara raja dengan raja, raja dengan rakyat, dan rakyat dengan rakyat.

Berlandaskan falsafah *manat*, *somba* dan *elek* masyarakat DNT sadar akan pentingnya konsensus melalui saling konsultasi dalam suasana harmonis untuk membuat keputusan untuk kepentingan publik termasuk memilih para pemimpin atau raja, dan bukan sekedar suatu proses dengan suara mayoritas. Tidak ada dominasi mayoritas dan tirani minoritas antara dongan sabutuha, huluhula dan boru. Raja dan warga yang terikat oleh kekerabatan DNT tidak hanya memperlihatkan loyalitas semu melainkan saling membantu dalam berbagai kegiatan *horja*. Raja dan masyarakat DNT dengan spirit *manat*, *somba* dan *elek* menghindarkan TONA (*Talk Only No Action*). Itu merupakan manifestasi semangat JAP, Tahun 1, Nomor 1, Agustus 2002, ISSN 1412-7040

solodartas yang merupakan semangat kerabatan DNT. Singkatnya, masyarakat hidup tidak secara individualistis melainkan lebih didorong oleh nilai komunalitas dalam susunan masyarakat dan hubungan sosial berdasarkan sistem kekerabatan DNT. Norma dan nilai tradisional *manat*, *somba*, dan *elek* dalam budaya kemasyarakatan menjadi ideologi total dalam budaya birokrasi lokal tradisional Batak Toba dan Dinasti Singamangaraja, sehingga raja dan rakyat merupakan totalitas kesatuan sebagaimana totalitas antara institusi-institusi sosial (*dongan tubu*, *hula-hula* dan *boru*) dalam budaya kekerabatan DNT. Bahkan Raja Singamangaraja XII selalu berkeyakinan, mengenal serta menghayati bahwa manusia dalam masyarakat tradisional, segala sesuatunya merupakan totalitas yang tak terpisah yang satu dari yang lain.³²

Ketiga, susunan kekerabatan masyarakat Batak dalam *marga* atau etnisitas (*ethnicity*) juga merupakan salah satu ciri khas dalam kebudayaan asli Batak yang paling menonjol.³³ Ikatan *marga-marga* dari turunan leluhur Si Raja Batak merupakan satu kekuatan pemersatu untuk membangun solidaritas kelompok (*group solidarity*).³⁴ Menstir kata-kata dari Joel S. Kahn,³⁵ marga adalah jelas satu bagian dari formasi ideologi birokrasi Batak Toba yang memotivasi perilaku berdasarkan solidaritas marga dalam praktek birokrasi pemerintahan di “*Harajaon* Batak Toba”. Bahwa formasi dan struktur sosial masyarakat Batak Toba yang tersusun dalam kekerabatan DNT dan ikatan marga-marga, demikian juga budaya kerohanian, menjadi ideologi dasar birokrasi Batak Toba dalam Dinasti Singamangaraja. Sistem ideologi ini justru tidak menjadi apa yang disebut Friedman sebagai *a hierarchy of constraints* dari kompatibilitas fungsional antara struktur yang berbeda.³⁶ Kekuatan spirit ideologi kemasyarakatan dan kerohanian ini yang menjadi perekat birokrasi Batak Toba-tua dan yang membuat Singamangaraja XII, misalnya, sanggup melawan tentara Belanda secara gerilya selama 30 tahun. Menstir pendapat W.B. Sidjabat: “Orang mungkin bertanya: “Mengapa Si Singamangaraja dapat bertahan hingga 30 tahun secara terus-menerus?”. Salah satu rahasianya ialah adanya kemanunggalan pimpinan dengan penduduk (rakyat) yang memanfaatkan prinsip Dalihan Na Tolu,³⁷ Solidaritas marga dan kekerabatan yang sangat

³² W.B. Sidjabat, *ibid*, h. 408.

³³ Jamaludin S. Hasibuan, *op cit*, h. 244.

³⁴ Lihat Batara Sangti, *op cit*, h. 334.

³⁵ Ketika membahas aspek-aspek dari Ideologi petani Indonesia, Joel S. Kahn menyimpulkan: *Ethnicity, then, is clearly a part of the Indonesian ideological formation*. Lihat Joel S. Kahn, dalam Benedict Anderson and Audrey Kahin, *op cit*, p. 98.

³⁶ Lihat Joel S. Kahn, dalam Benedict Anderson and Audrey Kahin, *op cit*, p. 93.

³⁷ *Ibid*, h. 419.

kuat dalam masyarakat Batak Toba menjadi faktor penting dalam kelanggengan birokrasi Dinasti Singamangaraja, termasuk dalam peperangan.³⁸

Jadi masyarakat Batak yang lapisan sosialnya berdasarkan DNT adalah satu masyarakat yang utuh yang diikat dan terikat oleh dan patuh terhadap “aturan” yang rapi sesuai tatanan sosial berdasarkan budaya kemasyarakatan. Artinya, DNT merupakan landasan dalam membina hubungan, antara birokrasi dan masyarakat sipil dalam Dinasti Singamangaraja. Batara Sangti mencatat bahwa sepanjang sejarah hingga dewasa ini empat zamanlah kekuatan persatuan dan kesatuan marga-marga Batak dikerahkan secara massal dan frontal menghadapi peperangan dahsyat: Pertama dalam perang melawan Sultan Aceh pada abad-16 yang dipimpin oleh Tuan Singamangaraja I. Kedua, dalam perang Padri melawan tentara Padri/Bonjol sekitar tahun 1816-1830 yang dipimpin oleh raja Singamangaraja X. Ketiga, dalam peperangan melawan kolonialisme Belanda 1877-1907 dipimpin oleh Raja Singamangaraja XII. Dan keempat, dalam perang kemerdekaan tahun 1945 yang dipimpin oleh Dr. Ferdinand L. Tobing (17-81945 s/d 31 Desember 1949). Semangat sistem marga dan DNT merupakan salah satu sebab mengapa suku bangsa Batak tetap eksis dan tidak lenyap/hilang ditelan oleh arus zaman.³⁹

STRUKTUR

Ada dua tipe struktur birokrasi tradisional Batak Toba dalam Dinasti Si Singamangaraja, yaitu: teritorial dan fungsional-institusional. Secara teritorial, birokrasi tradisional Batak Toba/Dinasti Singamangaraja terbagi atas empat: *huta*, *horja*, *bius*, dan *dinasti*⁴⁰ dengan pusat di Bakara di mana istana Raja berada. Baik *huta*, *horja* dan *bius* masing-masing mempunyai otonomi dan otoritas untuk mengatur daerahnya dalam batas-batas dan kegiatan-kegiatan yang ditentukan berdasarkan atas kesepakatan bersama. Karena itu tiap teritorial *huta*, *horja* dan *bius* memiliki “hukum dan aturan” tersendiri. Sementara itu Dinasti Singamangaraja membawahi semua *bius* yang ada di seluruh wilayah *Harajaon* Batak Toba.⁴¹ Birokrasi tradisional Batak Toba/Dinasti Singamangaraja lebih cenderung merupakan suatu konfederasi atau suatu persekutuan masyarakat dan kesatuan teritorial.

Secara fungsional birokrasi memiliki institusi sesuai dengan bidang kegiatan utama birokrasi agraris tradisional. Fungsi yang dimaksud ialah sosial (adat), perekonomian

³⁸ Batara Sangti, op cit, h. 335.

³⁹ Ibid, h. 337.

⁴⁰ Lihat Batara Sangti, 1977, *Sejarah Batak Toba*, Karl Sianipar, Balige, h. 401-420.

⁴¹ Bandingkan juga dengan struktur birokrasi tradisional di Bali dalam Anak Agung Gde Putra Agung, 2001, *Peralihan Sistem Birokrasi dari Tradisional ke Kolonial*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, h. 121-126.

JAP, Tahun 1, Nomor 1, Agustus 2002, ISSN 1412-7040

(pertanian), pertahanan dan keamanan, keagamaan, dan bidang peradilan. Pimpinan puncak dalam struktur birokrasi pada tingkat pusat atau dinasti diduduki oleh Raja Singamangaraja, sedangkan masing-masing fungsi dipimpin oleh seorang “kepala” dan masing-masing memiliki otonomi dalam melaksanakan tugasnya. Bidang sosial meliputi persoalan-persoalan adat kelahiran, perkawinan, perceraian, kematian, warisan. Bidang ini merupakan tugas dan tanggungjawab dari *Pande Bolon*, tetapi dalam pelaksanaannya melibatkan unsur DNT untuk mencapai suatu musyawarah. Urusan keagamaan merupakan tugas *Parbaringin*, urusan politik, pertahanan dan keamanan merupakan tugas *Ulu Balang*, urusan pertanian menjadi tugas *Pangulu Taon* dan akhirnya urusan peradilan menjadi tugas langsung dari raja di masing-masing birokrasi tingkat huta, horja, bius dan Dinasti. Semua urusan ini melibatkan masyarakat DNT.⁴²

KEDUDUKAN, KEKUASAAN DAN WIBAWA RAJA

Pimpinan tertinggi dalam birokrasi tradisional Batak Toba di masing-masing teritori disebut raja. Mereka memiliki kedudukan, kuasa dan wibawa yang khas yang berimplikasi terhadap hubungannya dengan rakyat dan dalam pengambilan keputusan. Kekhasan tersebut didasarkan atas nilai budaya kerohanian dan kemasyarakatan yang dimiliki oleh masyarakat Batak Toba. Bagaimana hubungan antara totalitas religi dengan kedudukan, kuasa, dan wibawa raja serta kepatuhan rakyat kepada raja tampak dengan jelas dalam deskripsi berikut:⁴³

*Ditompa Debata jolma mangaradoti uhum,
ditompa Debata uhum mangaradoti adat,
ditompa Debata raja mangaradoti luat.
Asa raja ima napinaraja,
mangaradoti adat dohot uhum,
mangaradoti na met-met dohot na magodang,
mangaradoti lahi-lahi dohot boru-boru.
Asa raja i ma parmahan so tumiop batahi,
pamuro so tumiop sior,
mangaramothon saluhut na di gomgomanna,
sigarar utang situnggu singir di na balga dohot di na met-met,
manguhumi siuhumon sian sada ni roha.
Raja ima sipungka solup,
sitiop batuan na sora teleng,*

⁴² Berdasarkan hasil wawancara di Bakara. Susunan ini juga terdapat pada birokrasi tingkat *bius* di pusat *Harajaon* Toba, tetapi tidak ditemukan lagi pada birokrasi tingkat *huta* dan *horja*.

⁴³ Teks asli Lihat J.C. Vergouwen, *ibid*, h. 147-149.

*hatian pamonaron,
mulani hata na sintong,
na manogihon halak tu panggagatan na lomak,
na manarihon hangoluan ni angka ginomgoman.
Asa ndang tinanda hau so ingkon sian parbuena,
ndang tinanda na malo so ingkon sian pambahenna,
timbo buluna, balga hutana,
gabe parripena maduma dohot ibana,
sinur pinahanna, gabe na niulana,
borngin dohot arian ndang nok matana
mangaradoti uhum dohot adat di angka ginomgomna,
manarihon panganonna asa adong hangoluanna*

Dewata menciptakan manusia memelihara hukum
Dewata menciptakan hukum memelihara adat
Dewata menciptakan raja untuk memelihara tempat,
Karena raja adalah yang diaku sebagai raja
memelihara adat dan hukum,
memelihara yang kecil dan yang besar, laki-laki dan perempuan
Karena raja penggembala tanpa memegang cambuk,
pengusir burung di sawah tanpa memegang busur,
melindungi semua yang ada dibawah perlindungannya,
menghukum yang patut dihukum berdasarkan kesepakatan.
Raja penentu ukuran yang disebut sukat,
pemegang timbangan yang tak miring,
keputusan yang tidak perlu diuji,
awal dari ucapan yang benar,
yang membawa orang ke kehidupan yang sejahtera,
yang memikirkan kesejahteraan dari yang ada dalam lindungannya.
Agar tidak dikenal kayu kalau bukan dari buahnya,
tidak dikenal yang pintar kalau bukan dari perbuatannya.
Tinggi bambunya, besar kampungnya,
makmur warganya bahagia juga dia,
berkembang biak ternaknya, subur yang digarapnya.
malam dan siang tidak dapat memejamkan matanya
mengatur hukum dan adat bagi yang dilindunginya,
memikirkan makanannya, supaya lebih baik kehidupannya

Kedudukan

Dalam konsep budaya kemasyarakatan dan budaya kerohanian Batak Toba, raja adalah sebagai pemimpin dalam kemasyarakatan atau adat (sebagai pemimpin adat) dan kerohanian (sebagai pemimpin rohani) karena ia merupakan bagian dari mereka dan dipilih dalam semangat DNT. Karena itu raja tidak dipandang sebagai penguasa, tetapi lebih sebagai

pemimpin yang senantiasa melakukan konsultasi dengan sejumlah orang, ia sebagai pelindung dan pengayom masyarakat. Bahasa setempat disebut *pargomgom*. Dalam konsep pemikiran seperti ini, raja memiliki kedudukan sosial ialah sebagai lambang kolektif, baik yang bersifat kognitif, moral dan yang bersifat ekspresif. Segi kognitif adalah sebagai pemegang kuasa yang tahu bagaimana atau apa yang akan dilakukan, dan bagaimana mencapai tujuan-tujuan tertentu. Segi peranan moral dengan mengadakan standar baik dan buruk. Akhirnya segi ekspresif dinyatakan sebagai objek cinta, kekaguman dan irihati, persaingan dan kebencian.⁴⁴

Peranan simbolik kognitif dari raja memberikan suatu kerangka referensi yang berwenang bagi anggota masyarakat dan dengan demikian menolong mereka menafsirkan perbuatan dan peristiwa yang mempengaruhi mereka. Dengan mengamati berbagai perilaku raja menyebabkan anggota masyarakat menjadi lebih berpengetahuan dan mendapat penjelasan tentang dunia yang bermacam-macam di sekeliling mereka. Dalam peranan moral simbolik, raja memperkuat solidaritas sosial dan tingkahlaku moral. Penampilan mereka di muka umum bisaanya menekankan segi moral. Dan masyarakat yang tersusun memerlukan pribadi-pribadi yang dibekali dan dirancang secara khusus untuk mempertahankan hidup dan memperkuat kepercayaan moral. Akhirnya, simbolisme ekspresif dari elit penentu adalah penyediaan ketentuan pemuasan intrinsik kepada manusia, kepada reaksi-reaksi emosional yang mereka pancing dan mereka bangkitkan. Tingkahlaku mereka dihargai dalam makna pengaruh kognitif, moral dan ekspresif. Raja secara simbolis sering menjadi sebutan akan tetapi umumnya dimaksudkan untuk mengartikan peranan mereka sebagai wasit dalam moral atau sebagai wakil dari adat istiadat.⁴⁵

Meskipun demikian pengangkatan seorang raja dalam birokrasi tradisional Batak Toba dilakukan bukan semata-mata atas dasar keturunan melainkan juga legitimasi dari para raja yang ada di tingkatan bawah.⁴⁶ Ini berarti hanya orang yang memiliki atau yang dalam dirinya melekat atau terpancar *sahala harajaon* dan yang dilegitimasi oleh adat yang *legitimate* menjadi raja, bukan semata-mata didasarkan atas keturunan atau turun temurun. Bahkan pengangkatan dan penggantian seorang raja tidak ditentukan oleh raja yang sedang berkuasa. Artinya, raja yang berkuasa tidak dapat menentukan sendiri penggantinya,

⁴⁴ Suzanne Keller, 1984, *Penguasa dan Kelompok Elit* (terjemahan), Jakarta: Rajawali, h. 222.

⁴⁵ Ibid, h. 222.

⁴⁶ Di Jawa dan juga di Bali, status dan kekuasaan raja diperoleh semata-mata berdasarkan prinsip keturunan. Lihat Anak Agung Gde Putra Agung, 2001, *Peralihan Sistem Birokrasi dari Tradisional ke Kolonial*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, h. 122.

misalnya, berdasarkan atas status yang didapat berdasarkan keturunan atau ia harus diganti oleh anak sulungnya.

Kedudukan raja dalam mikrokosmos inheren dengan kedudukan *Debata* dalam makrokosmos atau jagat raya. Karena itu sama seperti fungsi *Debata* untuk mengatur jagat raya dalam budaya religi, maka raja berfungsi untuk mengatur ketertiban dunia masyarakat DNT dalam budaya kemasyarakatan Batak Toba. Raja berfungsi untuk menciptakan harmoni dalam masyarakat DNT ialah harmoni dalam dan antara *dongan sabutuha*, *hulahula* dan *boru*. Bahkan dalam perspektif budaya kemasyarakatan, kedudukan raja dalam birokrasi tradisional Batak Toba merupakan personifikasi dari masyarakat DNT. Karena itu di samping sebagai representatif Dewata, maka dalam birokrasi tradisional Batak Toba, raja merupakan representatif dari rakyat secara langsung (*directly*).⁴⁷ Itu sebabnya legitimasi raja bukan saja legitimasi yang berasal dari Dewata melalui *sahala* yang dimilikinya, melainkan juga legitimasi masyarakat DNT.

Kekuasaan

Implikasi dari kedudukan tersebut maka raja memiliki kekuasaan. Karl Mannheim, seorang penganalisa sosial yang amat kaya imajinasinya, mengemukakan dalil, bahwa “masyarakat tak dapat ada tanpa suatu bentuk kekuasaan” dan mempertanyakan kekuasaan yang bagaimana yang menguasai masyarakat dan situasi tertentu?.⁴⁸ Pertanyaan yang sama pun bisa ditujukan kepada masyarakat Batak Toba. Konsep kekuasaan politik tradisional dalam birokrasi Batak Toba/Dinasti Singamangaraja tidak dapat dibandingkan dengan kekuasaan politik tradisional pada umumnya karena coraknya sangat kuat diwarnai oleh spirit budaya kerohanian dan budaya kekerabatan. Dalam konteks ini raja adalah pemimpin masyarakat atau adat dan pemimpin kerohanian. Persamaannya hanya bahwa raja dalam birokrasi tradisional Batak Toba memiliki kuasa tradisional dan kuasa karismatik. Kuasa tradisional berarti kuasa raja diakui karena tradisi (erat hubungannya dengan budaya kekerabatan atau adat), sedangkan kuasa karismatik berarti kuasa raja diakui karena raja memiliki karisma melalui *sahala* yang ada dalam dirinya (erat hubungannya dengan budaya kerohanian atau kuasa Dewata).

⁴⁷ Grace Hall Saltzstein, *Explorations in Bureaucratic Responsiveness*, dalam Larry B. Hill (editor), 1992, *The State of Public Bureaucracy*, M.E. Sharpe, Inc, Armonk, New York, p. 172

⁴⁸ Suzanne Keller, op cit. h. 19.

Dalam perspektif magis-religius Batak Toba, kekuasaan raja merupakan suatu totalitas dalam seluruh lapangan hidup, memperlihatkan sifat kuasa yang mencakup segala sesuatu, dan kualifikasi seorang raja adalah orang yang memiliki kemampuan di dalam totalitas kehidupan religi dan kehidupan dunia kemasyarakatan, serta betapa kuasa itu menjadi sumber kesejahteraan dan hukum bagi rakyat; dan yang juga dapat diterapkan kepada raja *huta* yang berwibawa dan kepada raja yang lebih tinggi di suatu wilayah seperti raja *horja* dan raja *bius*, bahkan juga tiap raja dalam Dinasti Singamangaraja. Dengan kata lain, kepercayaan masyarakat tradisional Batak Toba mensejajarkan kuasa raja dengan Dewata, yaitu sebagai pemilik dan pemberi berkah kemakmuran dan kesejahteraan, keamanan dan keadilan bagi rakyatnya. Kuasa itu dilegitimasi oleh masyarakat untuk memenuhi tujuan-tujuan kolektif masyarakat. Implikasi dari kuasa sebagai pemberian Dewata dan dilegitimasi oleh adat, maka raja dituntut untuk menggunakan kekuasaannya untuk tercapainya tujuan yang telah, atau mungkin, disepakati oleh “masyarakat” pada umumnya.⁴⁹

Tetapi kekuasaan yang luas tersebut tidak menjadikan raja menjadi sewenang-wenang atau otoriter. Dalam perspektif magis-religius kekuasaan yang luas setara dengan kewajiban yang luas pula dan dilaksanakan dengan adil dan penuh kasih. Itu sebabnya raja yang dikatakan baik dan adil adalah raja yang menjalankan kekuasaannya yang besar dalam keseimbangan dengan kewajibannya yang besar pula. Inilah raja yang bijaksana.⁵⁰ Dalam menjalankan tugasnya, raja dapat berfungsi ganda. Ia dapat berfungsi dalam bidang sosial dan politik untuk menjaga keutuhan wilayah kerajaan dan kesejahteraan warga masyarakat, berfungsi dalam bidang kemasyarakatan untuk membina dan melestarikan adat dan hubungan-hubungan kekerabatan, dan juga berfungsi dalam bidang kerohanian (agama) untuk meningkatkan iman, dan moral. Kuatnya hubungan antara budaya kerohanian dan budaya kemasyarakatan atau adat dengan kuasa raja dalam budaya birokrasi tradisional Batak Toba karena kuasa pemimpin-pemimpin agama ini meluas ke dalam kerajaan duniawi maupun ke kerajaan suci. Raja adalah adat yang dipersonifikasi. Jiwa raja itu dapat mempergunakan pengaruhnya yang menakutkan atas rakyatnya, atau dapat sebagai suatu sumber kebahagiaan yang besar. Kekuasaannya membuktikan bahwa ia memiliki zat jiwa ialah *sahala* yang banyak dan kuat dan karena itu dapat berbahaya.⁵¹ Konfigurasi dari fungsi ganda seorang raja

⁴⁹ Vic George dan Paul Wilding, 1992, *Ideologi dan Kesejahteraan Rakyat* (terjemahan), Grafiti, Jakarta, h. 5.

⁵⁰ Bandingkan dengan konsep kekuasaan Jawa, dalam Moedjanto, 1987, *Konsep Kekuasaan Jawa*, Kanisius, Yogyakarta, h. 80.

⁵¹ Paul B. Pedersen, 1975, *Darah Batak dan Jiwa Protestan: Perkembangan Gereja Batak di Sumatera Utara* (terjemahan), Jakarta: BPK. Gunung Mulia, h. 31.

melekat dalam diri Raja Singamangaraja. Ia diberi gelar sebagai “Raja-Pendeta” atau “Raja-Imam” (*Priester-Konig, Priester Koning*). Meminjam konsepsi dari Karl Mannheim, maka Raja Singamangaraja dapat dikategorikan baik sebagai elit integratif (pemimpin politik dan organisasi) yang fungsi pokoknya adalah mengintegrasikan sejumlah besar kehendak-kehendak perseorangan, dan elit sublimatif (pemimpin moral-keagamaan) yang fungsi pokoknya untuk mengadakan sublimasi tenaga kejiwaan manusia.⁵²

Wibawa

Di samping kuasa tradisional, terdapat bentuk kekuasaan lain yang melegitimasi kewibawaan raja sebagai elit penentu tempat bergantungnya masyarakat. Seperti diyakini oleh Durkheim, mereka yang dipandang orang sebagai tempat diri mereka bergantung, akan selalu dilengkapi dengan kualitas manusia luar biasa.⁵³ Kekuasaan ini bersumber pada kualitas pribadi yang dibawa dari lahir berupa kekuatan gaib (supernatural) dalam wujud kewibawaan, yaitu kuasa kharismatik.⁵⁴ Masyarakat Batak Toba menamakannya *sahala harajaon*. Kuasa ini mampu menimbulkan kesetiaan rakyat kepada raja. Karena raja menyadari bahwa *sahala harajaon* merupakan pemberian Dewata maka itu ia dimanfaatkan bagi kepentingan rakyat, dan karenanya kuasa ini juga menjadi sumber atau mampu melahirkan kesetiaan raja kepada rakyat. Kuasa karismatik ini dipengaruhi oleh latarbelakang agama.

Dalam kebudayaan Batak Toba-tua yang mendapat pengaruh dari kebudayaan Hindu⁵⁵ dipercaya bahwa raja memiliki kekuatan magis yang juga merupakan kekuatan hidup bagi masyarakatnya. Kekuatan yang luar biasa itu disebut *sahala*. *Sahala* adalah atribut khusus dari *tondi*. *Tondi*⁵⁶ adalah jiwa atau roh orang itu sendiri dan sekaligus juga merupakan kekuatan. Tiap orang memiliki *tondi* yang diterimanya pada waktu ia masih dalam rahim ibunya dan menjadi kekuatan yang memberi hidup kepada bayi dan yang menyertainya selama hidupnya. *Tondi* itu dapat meninggalkan badan untuk sementara sehingga orang itu sakit, atau meninggalkan jasad selamanya sehingga orang itu mati,⁵⁷ dan jadilah ia *tondi ni na*

⁵² Suzanne Keller, op cit, h. 16.

⁵³ Suzanne Keller, op cit, h. 198.

⁵⁴ Lihat R. Heine Geldern, 1982, *Konsepsi tentang Negara dan Kedudukan Raja di Asia Tenggara* (penerjemah Deliar Noer), Rajawali, Jakarta.

⁵⁵ Kebudayaan yang mendapat pengaruh dari kebudayaan Hindu, seperti Jawa dan Bali juga memiliki persamaan-persamaan. Lihat Anak Agung Gde Putra Agung, op cit, h. 22.

⁵⁶ Uraian panjang lebar tentang tondi, lihat J.C. Vergouwen, op cit, h. 91-100.

⁵⁷ Untuk mengembalikan tondi yang sementara waktu meninggalkan badan, maka dilaksanakan satu upacara yang disebut "*mangupa tondi*". Tentang hal ini lihat J. C. Vergouwen, op cit, h. 96-97.

mate (roh orang yang sudah meninggal). Karena konsep *sahala* dekat dengan konsep *tondi* (roh) atau ada hubungan di antara keduanya, maka *sahala* merupakan daya khusus dari tondi, dan yang sering-sering dengan jelas dapat dilihat.⁵⁸ *Sahala* adalah jiwa atau roh kekuatan yang dimiliki seseorang yang akan menentukan wujud dan jalan orang itu dalam hidup selanjutnya.⁵⁹ *Sahala* seseorang ialah daya *tondinya* dalam bentuk yang paling aktif dan paling mungkin dilihat.⁶⁰

Jika demikian maka *sahala harajaon* adalah kekuatan adikodrati atau kekuatan istimewa yang dimiliki oleh seorang raja untuk memerintah atau mengatur. Dan sesuai dengan pemikiran magis dan mistis orang Batak Toba-tua, wibawa raja ditentukan oleh sejauh mana ia memiliki *sahala harajaon*. Keyakinan Batak Toba-tua atau kuno ialah bahwa seorang raja yang berkuasa itu memiliki atau dihindangi oleh *sahala* ialah *sahala harajaon*. Pemilikan *sahala* dalam konteks budaya kerohanian merupakan syarat dan disyaratkan untuk menjadi seorang raja (dan pemimpin) dan hanya orang yang dianggap memiliki *sahala ni raja* yang dipilih dan *legitimate* menjadi pemimpin atau raja. Dalam birokrasi tradisional Batak Toba, seorang raja yang berwibawa apabila ia dilimpahi *sahala ni raja*. Jadi, dalam masyarakat Batak Toba-tua, sebelum bekenalan dengan dunia Barat, dengan cara sendiri sudah maklum bahwa perolehan kekayaan membawa kehormatan dan kemuliaan, yang dari pangkuannya bisa tumbuh “kekuasaan”.

Sahala bertautan dengan “sukses” kita dalam kadar yang cukup tinggi.⁶¹ *Sahala* seseorang ialah daya *tondinya* dalam bentuk yang paling aktif dan paling mungkin dilihat, maka tanda-tanda yang dapat dilihat bahwa seseorang dilimpahi *sahala ni raja* bisa tampak pada keadaan luar yang menguntungkan, pada ciri khusus perwatakan seseorang, atau pada kualitas yang menonjol. Yang terpenting di antaranya ialah: *habolonon* atau *hagabeon* (kebesaran), *hamoraon* (kekayaan), *habisuhon* (kebijakan, kecendekiaan), *habeguon* (keperkasaan karena penguasaan gaib), dan *hadatuon* (kemampuan adikodrati atau keterampilan di dalam ilmu datu),⁶² atau 5 H. Kebesaran, kekayaan, dan berdimensi duniawi, sedangkan kekuasaan mistik dan kemampuan adikodrati atau kesaktian berdimensi budaya religi.

⁵⁸ Ibid, h. 95.

⁵⁹ Payung Bangun, op cit, h. 114.

⁶⁰ J.C. Vergouwen, op cit, h. 95.

⁶¹ J.C Vergouwen, op cit, h. 95-96.

⁶² Ibid, h. 147-149.

Sahala ni raja yang bersemayam dalam diri seseorang menjadi sumber suksesnya, dan sebaliknya sukses ini merupakan perwujudan dari *sahala* ni raja. Ia adalah kuasa dalam diri orang yang memilikinya, dan penampilannya tercermin dalam perilakunya dan dalam hasil yang dibuahkan oleh nasihatnya. Ia memberi kuasa yang mutlak diperlukan bagi tegaknya ketertiban dan perdamaian, bagi ketaatan pada putusan peradilan, bagi perolehan bantuan dan dukungan warga dari dunia luar. Ia menyumbang pada peningkatan kemakmuran, baik melalui kata maupun perbuatan. Daerah yang dipimpin oleh raja yang memiliki *sahala* yang kuat akan sejahtera dan karenanya ia juga mengukuhkan kedudukan untuk waktu yang lama.⁶³ Sebaliknya ada pertanda lahiriah bahwa raja tidak lagi memiliki *sahala harajaon* yang kuat atau dari padanya hilang *sahala harajaon* adalah menyusutnya jumlah kekuatan galur keturunan raja (karena rendahnya angka kelahiran atau tingginya angka kematian), penyakit sang raja, panen buruk yang dialami di wilayah, bertebarannya penyakit dan kalah perang.⁶⁴

Sahala harajaon yang melekat dalam diri seseorang tidak sekedar untuk memilihnya dan mengangkatnya sebagai raja, melainkan juga ketika ia telah menjadi raja dan ketika ia menjalankan kekuasaannya. J. Warneck dalam bukunya *Die Religion der Batak* mengatakan: umumnya *sahala* ada pada pengetua-pengetua yang besar: kekuasaan dan wibawa adalah tanda bahwa yang memikinya mempunyai *sahala*.⁶⁵ Bahwa wibawa raja sangat ditentukan oleh kualitas *sahala harajaon* yang dimilikinya tampak dari uraian Vergowen sebagai berikut:

Naik dan jatuhnya orang yang memerintah, kekayaannya, kekuasaannya, martabatnya, pengaruhnya (di luar *huta* sendiri) dilihat sebagai petunjuk ada tidaknya daya istimewa yang dapat dimiliki oleh *tondi* seorang kepala, dan yang dinamai *sahala*: dalam hal ini *sahala harajaon* (kualitas kekuasaan) yang hasil wajarnya adalah *sahala hasangapon* (kualitas untuk dihormati). Itu adalah kualitas yang bersemayam dalam seorang kepala dan yang berkat keberadaannya memberikan dia hak untuk dihormati, dimuliakan, dan sebagai pemangku kuasa, untuk dipatuhi dan dituruti. Sebagai lanjutannya, mereka yang tergantung kepada seorang kepala dapat menjadi makmur. Mereka menyadari hubungan mereka dengan seorang yang “beruntung” dapat memantulkan hal-hal yang baik kepada

⁶³ Ibid. h. 147.

⁶⁴ Ibid, h. 145.

⁶⁵ W.B. Sidjabat, op cit, h. 382.

mereka. ... Orang yang *tois* (kurang ajar, membangkang terhadap kepalanya) akan rugi sendiri.⁶⁶

Sahala dipercaya dapat dengan aktif mempengaruhi yang lain, dan dengan cara yang bermacam pula, seperti jika mereka menjamah orang, meludahinya, bayang-bayang mereka mengayominya, sehingga *sahala* bisa memancarkan efek yang menguntungkan bagi nasib orang.⁶⁷ Demikian juga dalam budaya birokrasi tradisional Batak Toba, raja yang kaya dengan *sahala* dipercaya bisa melimpahkan *tua* (berkat) atau ganjaran kepada rakyatnya. Karena raja memiliki *sahala*, maka perintah raja dipatuhi oleh masyarakat, sebab dengan mematuhi ia akan mendapat berkat dan jika tidak dipatuhi akan mendapat kerugian.

Jadi dalam pemikiran Batak Toba-tua atau Batak Kuno, *sahala* yang ada dalam diri raja merupakan faktor pembantu kuasa dan wibawa raja, ia semacam penggerak utama yang menentukan wibawa raja. Bahkan di samping *sahala* yang ada dalam diri raja, maka *sahala* yang dimiliki oleh raja-raja lain yang kuat yang memiliki kuasa dan wibawa juga dapat dimanfaatkan atau diandalkan sebagai penggerak kuasa dan wibawa raja itu sendiri. Itu juga dipercaya dan karenanya dilakukan oleh Singamangaraja dan diucapkannya dalam doa.⁶⁸ Raja yang memiliki *sahala harajaon* menunjukkan wibawa ketika menghadapi, menyelesaikan dan mengatasi masalah-masalah dalam masyarakat; mengambil keputusan berdasarkan musyawarah sehingga masyarakat patuh untuk melaksanakan keputusan tersebut; menyelesaikan perselisihan berdasarkan semangat *holong* (cinta kasih); melaksanakan tiap kegiatan atau *horja* atas dasar gotong-royong. Akhimya, tidak ada penindasan raja terhadap rakyat merupakan inti sari dari falsafah atau ideologi kemasyarakatan: *manat*, *somba* dan *elek*.

Karena seorang raja dipercaya memiliki *sahala harajaon* dan mendapat legitimasi adat-kemasyarakatan, maka penghinaan terhadap *sahala* dari seorang raja sebagai pemangku kekuasaan yang di dalam *tondi* atau rohnya bersemayam daya memerintah yang harus dimuliakan dan dihormati, merupakan tindakan melanggar kekuasaan. Penghinaan terhadap *sahala* dapat berupa lalai mengundang raja menghadiri pesta yang sepatutnya dihadapinya atau disebut orang yang *tois tu raja* (tidak tahu adat terhadap raja), tidak menyampaikan

⁶⁶ J.C. Vergouwen, op cit. h. 145. Lihat juga Basyral Hamidy Harahap dan Hotman M. Siahaan, 1987, *Orientasi Nilai-nilai Budaya Batak Toba: Suatu Pendekatan Terhadap Perilaku Batak Toba dan Angkola-Mandailing*, Sanggar Willem Iskandar, Jakarta, h. 103-104.

⁶⁷ Vergouwen mengatakan: daya *sahala* itu terkandung pula dalam kata-kata yang menyatakan pemberkatan, dan dalam hadiah seperti kain tenun yang diberikan kepada boru. Sisa makanan seorang tetua terhormat dapat menyembuhkan orang sakit yang memakannya. Vergouwen, op cit. h. 96.

⁶⁸ Contoh Doa (*tonggo*) Si Singamangaraja XII, lihat W.B. Sidjabat, ibid, h. 379-380.

jambar (jatah atas hewan yang disembelih) yang menjadi hak seorang raja, demikian juga berkelahi atau menganiaya seorang raja, memaki-maki dan berlaku tak pantas di hadapan raja atau pada pertemuan para raja yang disebut *ndang marpaho di jolo ni raja* (tidak tahu adat di hadapan raja). Itu semua merupakan kelakuan biadab dan serangan terhadap *hasangapon* (kehormatan dan martabat) seorang raja.⁶⁹

Hubungan Raja dan Rakyat

Totalitas kekuasaan raja tidak membuat raja dalam birokrasi tradisional Batak Toba menjadi otoriter. Sebab bagaimanapun juga tiap raja selalu berpegang pada ideologi agama dan kemasyarakatan yang mengisyaratkan seorang raja tetap menjadi: *parmahan so tumiop batahi, pamuro so tumiop sior* ketika memerintah semua orang yang ada dalam wilayah kekuasaannya. Demikian juga totalitas kekuasaan raja tidak dengan sendirinya menghasilkan totalitas kepatuhan rakyat kepada raja.⁷⁰ Ada faktor pengendali untuk tetap dalam koridor birokrasi demokratis yaitu budaya kerohanian dan budaya kemasyarakatan. Bagaimana raja menggunakan kekuasaannya kepada rakyat dan kepatuhan rakyat kepada raja harus selaras dengan budaya kerohanian dan budaya kemasyarakatan. Karena budaya kemasyarakatan atau kekerabatan dan budaya kerohanian dalam masyarakat Batak Toba tradisional dan dalam Dinasti Singamangaraja dijadikan oleh para raja sebagai ideologi birokrasi untuk mengatur wilayah kerajaannya, maka masyarakat di Pusat Negara Toba yang tradisional yang berpegang kuat pada budaya kemasyarakatan dan budaya kerohanian menjadi setia dan loyal kepada raja sebagai pimpinan birokrasi sepanjang raja menggunakan kekuasaannya untuk kepentingan, kemakmuran, dan kesejahteraan rakyat. Jaringan sosial yang kuat atas dasar hubungan perkawinan dan hubungan darah (marga) dalam kekerabatan DNT menjadi satu kekuatan yang melahirkan kesetiaan raja kepada rakyat dan kesetiaan rakyat kepada raja.

⁶⁹ J.C. Vergouwen, op cit, h. 416.

⁷⁰ Kepatuhan, kesetiaan dan loyalitas rakyat kepada raja seperti dalam birokrasi Jawa merupakan totalitas. Bagi orang Jawa tidak ada pilihan lain sikap yang harus diambil kecuali "*ndherek karsa dalem*" (terserah kehendak raja). Moedjanto, op cit, h. 123. Kemudian ciri utama dari seorang "abdi dalem" atau abdi negara dalam kerajaan Jawa adalah loyalitas dan kepatuhan. Ciri ini dinyatakan dalam ungkapan "*setia-durhaka*"; loyalitas total dan kebencian pada "penghianatan". Ciri tersebut secara spesifik adalah *sandika*, "saya patuh" atau "saya tidak menentang anda" ucapan mana disampaikan di depan raja dalam posisi sembah yang sangat merendah. Untuk itu administrator atau aparatur birokrasi (*bureaucracy apparatus*) yang "efektif" untuk sistem ini adalah: mengetahui keinginan raja sebelum diucapkan, dan secara ideal termasuk keluarganya". Mason C. Hoadley (Lund University), *Administrasi Indonesia Modern: Kolegial, Abdi-dalem, Birokratis-Rasional, atau Birokratis-Semu?*, Peper disampaikan dalam seminar "Administrasi Negara Indonesia Masa Lalu, Masa Kini dan Masa Datang", tanggal 17 Mei 2000 di Hotel Bale Pakuan, Bandung, h. 6.

Tetapi kesetiaan dan loyalitas dari rakyat kepada raja tetap dalam koridor budaya kerohanian dan adat.

Jadi totalitas kuasa raja dan kemutlakan kepatuhan rakyat kepada raja dalam birokrasi Batak Toba terjadi hanya selama kuasa itu digunakan untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Raja memiliki kekuasaan mutlak untuk mengatur, tetapi juga mempunyai kewajiban mutlak untuk menciptakan keadilan serta kesejahteraan masyarakatnya. Kepatuhan masyarakat terhadap raja adalah kepatuhan total selama ia membuat perintah atau menjalankan tugas dan kewajibannya berdasarkan hukum dan adat dan agama. Sebab jika tidak, maka rakyat akan pergi ke raja-raja tetangganya. Pemimpin atau raja adalah *de facto* karena memiliki kepribadian kuat yang disebut *sahala*, dan tokoh *de jure* karena dilegitimasi oleh masyarakat. Sejauhmana seorang raja memiliki *sahala* juga tampak dari perilaku kepemimpinannya. Seorang raja yang memiliki *sahala* dan memiliki kekuasaan total juga memiliki sifat dan perilaku kepemimpinan yang senafas dengan nilai-nilai kultural masyarakat setempat.

Dalam perspektif kepercayaan kosmos-magis atau kosmos-religius ditekankan raja meniru sifat-sifat seperti dimiliki oleh Dewata. Sifat yang dimaksud tersirat dalam kata “Sori” (Sori Mangaraja) dan “*Singa*” (Singamangaraja). Kata “Sori” menunjukkan sifat wanita/ibu sebagai penjaga, pelindung, pengasuh dan pengasih; gembala rakyat, *harajaon* dan bangsa yang memiliki kepribadian relative suci bersih, berjiwa seni, berbudaya, beragama, adil dan sederhana. Sementara itu kata “*Singa*” menunjukkan sifat jantan/bapak sebagai pencipta hukum, adat dan ketataprajaan *harajaon*, negarawan, dan sebagai wakil Tuhan di dunia; pemimpin yang bersifat penggembala yang mengutamakan kasih daripada cambuk atau kekerasan kapan dan kepada siapapun. Juga pencipta keadilan dan kemakmuran yang merata lahir (sebagai raja) dan batin (sebagai pendeta) untuk semua golongan dan lapisan masyarakat. Sehingga sifat-sifat *Sori* dan *Singa* yang mewarna kepemimpinan birokrasi dalam Dinasti Kerajaan Batak Toba-tua (Sori Mangaraja dan Singa Mangaraja) merupakan kepemimpinan ibu dan bapak untuk keluarga, kepemimpinan kerohanian dan kemasyarakatan dan kenegaraan.⁷¹

⁷¹ Lihat Batara Sangti, op cit, h. 338.
JAP, Tahun 1, Nomor 1, Agustus 2002, ISSN 1412-7040

Sementara dalam perspektif budaya kemasyarakatan, sifat-sifat seorang raja tersurat dalam nilai-nilai tradisional Batak Toba.⁷² Apa yang diharapkan oleh masyarakat dalam diri seorang raja pada masa lampau dalam pengaturan lokal, ialah:

1. *Parbahul-bahul na bolon*, artinya, tidak mudah marah atau emosional, dan sakit hati.
2. *Partalaga so ra mahiang, paramak so ra balunon, parsangkalan so mahiang, partataring so ra mintop*, artinya, suka membantu orang lain baik materi maupun moril atau nasehat kapanpun juga, atau memihak pada kepentingan publik.
3. *Talu di huta, monang di balian*, artinya, mengalah untuk kepentingan bersama.
4. *Jinama rungkung jinama pargolongan, tuk dohonon ni munsung ndang tuk jamaon ni tangan*, artinya, tidak menjanjikan sesuatu yang tidak mungkin bisa dipenuhi; atau jangan banyak ngomong tanpa ada perbuatan.
5. *Tobu tolong na so marlaok bota, na so lupa di uhum na so lolos di tona*, artinya, bertindak berdasarkan aturan dan ketentuan hukum dan hirau atas nasehat orang lain.
6. *Elek tu na poso, hombar tu natua-tua*, artinya, merakyat serta dekat dan memperhatikan pendapat semua pihak.
7. *Mangido sangap tu gompul, mangido gogo tu babiat*, artinya, meminta nasehat dari orang yang tepat dan bukan karena sahabat dekat.
8. *Sihorus na lobi, sigohi na longa; sipatuat na butong, sipanangkok na male*, artinya, pintar dan bijak.

Hubungan raja-rakyat dalam budaya birokrasi tradisional Batak Toba-tua menunjukkan hubungan berdimensi keagamaan dan kemasyarakatan atau kekerabatan. Karena itu kesetiaan dan kepatuhan rakyat kepada raja berlangsung selama rakyat melihat dalam diri raja masih melekat *sahala* dan masih berdampak positif bagi kehidupannya. Ada keyakinan dalam masyarakat Batak Toba, bahwa hanya *raja na marsahala* (raja yang memiliki *sahala*) yang mampu memberikan ketenteraman, perlindungan dan kesejahteraan bagi masyarakat ialah *hamoraon (kekayaan)*, *hagabeon* (kebesaran) dan *hasangapon* (kemuliaan). Di samping itu kesetiaan rakyat kepada raja berlangsung selama raja menjalankan kekuasaan, melaksanakan aturan dan hukum dan adat secara benar dan adil.

Hanya jika *sahala harajaon* masih melekat dalam diri raja, dan ia menjalankan kewajibannya sesuai dengan harapan masyarakat DNT, barulah rakyat mematuhiya. Ia dijadikan sebagai raja: “*dijolo partogi, di pudi pargomgom*” (di depan penolong, di belakang

⁷² Lihat Ulbert Silalahi, 1989, *Kepemimpinan Pemerintahan Lokal dan Pembangunan*, Tesis, Universitas Indonesia, Jakarta.; Bandingkan dengan Batara Sangti, op cit. h. 183-189.
JAP, Tahun 1, Nomor 1, Agustus 2002, ISSN 1412-7040

pelindung) dan “*di jolo raja siihuthonon, di pudi raja sipaimaon* (di depan raja diikuti, di belakang raja ditunggu). Sebaliknya, jika *sahala harajaon* tidak melekat lagi dalam diri raja, ia bertindak tidak berdasarkan hukum dan adat, tidak memberi kesejahteraan kepada rakyat, maka raja akan segera ditinggalkan oleh masyarakat. Kemudian raja yang tidak berpijak dan tidak menegakkan hukum dengan benar dan adil tidak akan dipercayai rakyat dan juga akan segera ditinggalkan. Apalagi jika melakukan dusta atau antara perkataan dan ucapan tidak sesuai dengan tindakan maka rakyat selamanya tidak akan percaya kepadanya.

Jadi budaya kerohanian dan adat kekerabatan mengisyaratkan bahwa hubungan antara raja dan rakyat tidak menunjukkan pola hubungan *patron-client* atau hirarkhis mengalir dari atas-bawah yang disebut hubungan asimetris, melainkan lebih menunjukkan hubungan simetris.⁷³ Raja sebagai pemilik kuasa tradisional berhubungan dengan rakyat melalui pertukaran yang simetris. Tidak ada patronase raja dan rakyat. Ini tidak lain karena ada prinsip atau doktrin “keseimbangan” antara kekuasaan dan kewajiban atau tanggungjawab. Raja dan rakyat merupakan satu komunal sehingga masing-masing memiliki hak dan kewajiban dan tetap memelihara keseimbangan antara hak dan kewajiban tersebut. Memang raja menjadi personifikasi dan simbolisme kekuatan kolektif, tetapi hanya selama kekuasaan yang dipegangnya selaras dengan kewajibannya dan sesuai dengan aspirasi rakyat yang ada dalam *gomgoman* (lindungan),⁷⁴ dan selama dalam dirinya melekat apa yang disebut “*sahala harajaon*” sebagai sumber kekuasaan.⁷⁵ Jika raja memiliki sifat dan perilaku sebagai *di jolo partogi, di pudi pargomgom* (di depan memberi contoh yang benar, dan membantu, dan di belakang melindungi), maka barulah raja dijadikan oleh masyarakat sebagai: *di jolo sieahon, di pudi sipaimaon* (di depan dikejar, di belakang ditunggu). Sebaliknya, jika raja tidak menunjukkan sikap dan perilaku seperti di atas, atau tidak mampu menjadi *di jolo partogi, di pudi pargomgom*, maka masyarakat akan berpaling daripadanya, legitimasi yang diberikan akan ditarik dan kemudian dicari penggantinya. Ini terjadi karena antara raja sebagai pemimpin dan rakyat sebagai pengikut dalam kultur Batak Toba lebih memperlihatkan

⁷³ Bandingkan dengan hubungan raja-rakyat di Jawa dan Bali. Lihat Anak Agung Gde Para Agung, 2001, op cit, h. 119.

⁷⁴ Ulbert Silalahi, op cit, h. 198.

⁷⁵ Dalam organisasi birokratik modern, ada tiga dasar-dasar kekuasaan, yaitu: *legal resources, material resources, strategic-organizational resources*, dan *political action resources*, yang semua sumber-sumber ini diterjemahkan kedalam kekuasaan (*power*) ketika badan-badan birokratik bertindak. Lihat Larry B. Hill, Introduction: *Public Bureaucracy and the American State*, dalam Larry B. Hill, (editor), 1992, *The State of Public Bureaucracy*, M.E. Sharpe, Inc, New York.

adanya pengakuan melalui apa yang disebut sebagai satu kontrak sosial (*social contract*) antara pemimpin dan pengikut.⁷⁶

RELEVANSI

Salah satu faktor yang paling menentukan keberhasilan pemerintah daerah melaksanakan otonomi daerah adalah birokrasi daerah itu sendiri. Ini berhubungan dengan bagaimana menyelesaikan tugas-tugas administratif dengan cara mengkoordinasi pekerjaan banyak orang secara sistematis dan juga mengorganisir dalam rangka memperbaiki efisiensi administratif, bukan menciptakan berbagai inefisiensi pelaksanaan otonomi daerah. Ini berarti birokrasi sebagai mekanisme administrasi diperlukan dalam masyarakat-masyarakat modern yang kompleks untuk mencapai sasaran-sasaran demokratik dengan harapan bisa meningkatkan standar kehidupan masyarakat dan mendistribusikan penghasilan secara lebih merata, atau meningkatkan pengaruh warga negara terhadap pemerintah mereka.⁷⁷

Keunggulan birokrasi lokal atau daerah merupakan prasyarat bagi pelaksanaan pemerintahan daerah yang efisien dan efektif. Sementara nilai-nilai budaya lokal ikut menentukan keunggulan birokrasi lokal modern, karena nilai-nilai budaya lokal menentukan perilaku aparatur birokrasi lokal dan sikap masyarakat sipil dalam berpemerintahan. Administrator lokal atau aparatur birokrasi lokal menyesuaikan dengan norma yang berlaku yang diwarisi dari masa lalu, dan administrasi masa kini pada dasarnya dikendalikan oleh cita-cita masa lalu.⁷⁸ Singkatnya, tiap-tiap situasi sosial merupakan warisan dari situasi yang mendahuluinya dan mengambil alih bukan saja budayanya, kecenderungan-kecenderungannya dan 'semangatnya', bahkan juga unsur-unsur struktur sosialnya dan konsentrasi kekuasaan.⁷⁹ Dengan kata lain, prevalensi birokrasi dalam masyarakat masa lampau sebagai sistem-sistem sosial memberi kontribusi terhadap pemahaman umum sistem-sistem sosial yang kompleks masa kini, seperti halnya dengan sistem birokrasi untuk tingkat lokal.⁸⁰

Karena praktek birokrasi lokal modern tidak lepas dari nilai-nilai budaya lokal, perilaku birokrasi cenderung menyesuaikan dengan norma yang berlaku yang diwarisi dari

⁷⁶ Lihat Donald G. Krause. 1997, *The Way of The Leader*, Nicholas Brealey Publishing, London, p. xii

⁷⁷ Peter M. Blau dan Marshall W. Meyer, 2000, *Birokrasi dalam Masyarakat Modern* (terjemahan), Prestasi Pustakaraya, Jakarta, h. 4-5.

⁷⁸ Mason C. Hoadley (Lund University), *Administrasi Indonesia Modern: Kolegial, Abdi-dalem, Birokratis-Rasional, atau Birokratis-Semu?*, Makalah dalam seminar "Administrasi Negara Indonesia Masa Lalu, Masa Kini dan Masa Datang", tanggal 17 Mei 2000 di Hotel Bale Pakuan, Bandung, h. 1.

⁷⁹ Suzanne Keller, 1984, *Penguasa dan Kelompok Elit* (terjemahan), Jakarta: Rajawali, h. 39.

⁸⁰ Peter M. Blau dan Marshall W. Meyer, *ibid.*, h. 20.

masa lalu, dan karena administrasi masa kini pada dasarnya dikendalikan oleh cita-cita masa lalu, maka perlu diasiasi untuk mengoptimasi nilai budaya lokal positif yang mendukung praktek birokrasi lokal modern. Itu bisa terjadi di seluruh daerah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang masing-masing memiliki nilai-nilai budaya lokal, seperti Daerah Kabupaten Tapanuli Utara dan Daerah Kabupaten Toba-Samosir di Sumatera Utara yang dianggap sebagai “Pusat Negeri Toba”. Masyarakat Batak Toba dan memiliki nilai-nilai budaya lokal yang khas, baik budaya kerohanian maupun budaya kemasyarakatan. Nilai-nilai budaya Batak Toba ini ikut menentukan sikap dan perilaku birokrasi dan warga dalam berpemerintahan dan bermasyarakat. Apalagi penduduk di Sumatera Utara di mana etnik Batak Toba ada di dalamnya, menurut Clifford Geertz, kurang mengalami proses *detraditionalized* (penipisan tradisi) dibandingkan dengan penduduk lain.⁸¹

Jika demikian halnya maka aparatatur birokrasi di Daerah Kabupaten Tapanuli Utara dan Toba Samosir sejouryanya mengapresiasi nilai-nilai lokal masyarakat Batak Toba, khususnya nilai-nilai positif dalam birokrasi lokal tradisional Batak Toba yang didasari oleh budaya masyarakat Batak Toba untuk merevitalisasi birokrasi lokal modernnya untuk lebih efektif dan lebih efisien dalam memberikan pelayanan dan merealisasikan kebutuhan dan kepentingan publik lokal.

⁸¹ Clifford Geertz, 1963, *Agricultural Involution*, University of California Press, Berkley, p. x-xi.