

**KEARIFAN LOKAL BATAK TOBA  
DALIHAN NA TOLU DAN GOOD GOVERNANCE  
DALAM BIROKRASI PUBLIK**

*Oleh: Armaidly Armawi<sup>1</sup>*

**Abstract**

Starting with the problem of *dalihan na tolu* as a cultural value and public bureaucracy that based on good governance principles, in the context of local wisdom surely it will be a problem for Batak Toba community. Local wisdom is not able to solve directly local problems in their plurality and complexity as it takes place in Batak Toba community. Local wisdom, therefore, in the context of culture is only able to support its community. If it faces other cultures, then, there will be some cultural distortions. In order to eliminate the cultural friction and support community structure, therefore, it needs a more sublime local wisdom to create a creative and intelligence local culture. Someone may critically and ironically ask questions: why, in global era when the world had been a global village, men as a person or a group want to comeback to local images; and what it is like a cultural differential phenomenon that makes priority to the images and just want to be a different performance in the context of deconstruction.

*Keywords: Dalihan na tolu, Local wisdom, Public buereucrasy*

**A. Pendahuluan**

Sekarang ini orang lagi keranjingan, getol dan latah dengan istilah kearifan lokal (*local wisdom*). Hampir di setiap seminar, lokakarya dan pertemuan ilmiah para pakar menggunakan istilah kearifan lokal dan kata ini tampaknya menjadi *trend* dalam setiap pembicaraan ilmiah, terutama dalam konteks ilmu-ilmu sosial-humaniora. Seseorang merasa kurang *trendy* apabila ia tidak menggunakan atau membicarakan masalah kearifan lokal. Kearifan lokal tampaknya menjadi semacam permainan bahasa (*languages game*) atau semacam kemasan dalam berbagai pembicaraan. Demikian pula halnya dengan penulis juga

---

<sup>1</sup> Dosen Fakultas Filsafat UGM.

mengikuti kelatahan yang terjadi dan dengan sadar ikut-ikutan pula menulis tentang kearifan lokal.

Kearifan lokal tampaknya seperti obat mujarab (*panacea*) dalam upaya melihat kompleksitas permasalahan yang dihadapi manusia modern akibat perilaku yang tidak rasional dalam menaklukkan alam. Kegagalan manusia modern dalam mengelola kompleksitas permasalahan yang dihadapi memaksanya untuk mencari pilihan-pilihan (*alternatives*). Pilihan-pilihan tersebut menunjukkan adanya satu jalan buntu dan mungkin dapat pula dikatakan frustrasi sehingga memaksanya untuk menengok kembali pada nilai-nilai budaya yang sudah lama mereka tinggalkan dan malahan boleh jadi struktur dan nilai budaya tersebut mungkin pula telah rusak oleh perilaku manusia itu sendiri. Secara sederhana kearifan lokal dapat didefinisikan sebagai kebijaksanaan atau nilai-nilai luhur yang terkandung dalam kekayaan budaya lokal. Namun ada kalanya kearifan lokal boleh jadi merupakan slogan “kembali ke alam” (*back to nature*) atau *natura magistra* dan banyak sekali interpretasi yang diberikan oleh para pengguna istilah tersebut seperti halnya juga tentang pengertian kebudayaan.

### **B. Nilai Budaya *Dalihan Na Tolu***

Salah satu nilai budaya yang menjadi kebanggaan orang Batak Toba yaitu sistem hubungan sosial *dalihan na tolu* yang terwujud dalam hubungan kekerabatan yang sangat kental berdasarkan keturunan darah (*genealogis*) dan perkawinan yang berlaku secara turun-temurun hingga sekarang ini. Sebagai sistem budaya, *dalihan na tolu* atau sering juga diterjemahkan dengan istilah *tungku nan tiga*—pengertian *tungku nan tiga* dalam budaya Batak ini tentu akan berbeda pengertian dan maknanya dengan nilai budaya lain yang ada di Sumatera, seperti *tungku tiga sejarangan*, *benang tiga sepilin*, *payung tiga sekaki*, dan lain sebagainya—berfungsi sebagai pedoman yang mengatur, mengendalikan dan memberi arah kepada tata laku (perilaku) dan perbuatan (sikap atau pola tindak) orang Batak Toba. Oleh karena itu *dalihan na tolu* merupakan satu sistem budaya yang bagi orang Batak Toba nilai yang dikandungnya dijadikan tatanan hidup dan sekaligus menjadi sumber motivasi berperilaku. Orang Batak Toba menghayati *dalihan na tolu* sebagai satu sistem nilai budaya yang memberi pedoman bagi orientasi, persepsi, dan definisi terhadap kenyataan atau realitas (Harahap dan Siahaan, 1987).

Bagi orang Batak Toba salah satu ciri khas *dalihan na tolu* yang dinilai tinggi adalah sistem kekerabatan dalam konteks keluarga luas (*umbilineal*). Dalam konteks ini *dalihan na tolu* berperan mengatur hubungan sosial di antara tiga kerabat secara fungsional, yaitu kerabat semarga (*dongan tubu*), kerabat penerima isteri atau yang disebut dengan istilah *boru*, dan kerabat pemberi isteri atau yang dikenal dengan istilah *hula-hula*. Perlu kita ketahui bahwa marga dalam sistem kekerabatan orang Batak Toba, demikian juga orang Minang, berdasarkan keturunan sedarah (*genealogis*) berbeda dengan pengertian *fam* yang ada di daerah lain. Oleh karena itu, perkawinan semarga bagi orang Batak sangat dilarang meskipun daerah asal mereka berbeda. Apabila terjadi perkawinan orang Batak dengan orang suku lain mereka akan melakukan upacara adat untuk orang tersebut agar dapat diberikan marga tertentu dari salah satu marga orangtuanya.

Secara operasional hubungan sosial yang dibangun dalam sistem budaya *dalihan na tolu* dilakukan dalam bentuk perilaku hati-hati kepada kerabat semarga atau disebut *manat mardongan tubu*, perilaku membujuk kepada pihak penerima isteri atau yang dikenal dengan istilah *elek marboru*, dan berperilaku bersembah sujud kepada pemberi isteri atau dikatakan juga sebagai *somba marhula-hula*. Oleh karena itu, bagi orang Batak Toba pengejawantahan hubungan sosial yang ada dalam budaya *dalihan na tolu* menuntut adanya kewajiban individu untuk bersifat dan berperilaku pemurah kepada orang yang memiliki hubungan kerabat, yaitu *dongan tubu*, *boru*, dan *hula-hula*.

Orang Batak Toba mempunyai tingkat kepatuhan dan ketaatan dalam hubungan sosial sebagaimana yang diatur dalam struktur budaya *dalihan na tolu* sehingga dipersepsi sebagai salah satu cara atau metode dalam pencapaian kehidupan. Nilai budaya ini dijadikan sebagai pandangan dan sekaligus tujuan hidup yang dapat dirumuskan sebagai satu rangkaian tiga kata, yaitu kekayaan (*hamoraon*), banyak keturunan atau banyak anak (*hagabeon*), dan kehormatan (*hasangapon*). Rangkaian ketiga kata tersebut diungkapkan dalam petuah adat yang berbunyi *molo naeng ho mamora, elek ma ho marboru, molo naeng ho gabe, somba maho marhula-hula, molo naeng ho sangap manta ma ho mardongan tubu*. Artinya, jika engkau ingin kaya berperilakulah membujuk kepada pihak penerima isteri atau *boru*, apabila engkau ingin mendapatkan keturunan atau anak bersembah sujudlah kepada

kerabat pemberi isteri, dan jika engkau ingin dihormati berhati-hatilah kepada kerabat semarga. Berdasarkan petuah tersebut orang Batak Toba dalam sistem budaya *dalihan na tolu* dituntut berperilaku tolong-menolong atau peduli terhadap kerabat pada setiap kesempatan dan perilaku tersebut bagi orang Batak Toba dipersepsi sebagai nilai yang tinggi dan merupakan pula satu perbuatan yang mulia serta luhur (Pasaribu, 2004).

Dalam kehidupan sehari-hari, secara umum orang Batak Toba mempunyai komitmen yang tinggi terhadap nilai budaya *dalihan na tolu*. Hal ini dapat kita lihat bagaimana mereka secara konsisten mematuhi nilai budaya yang diwarisi oleh leluhurnya tersebut, seperti yang terungkap dalam petatah-petitih berikut ini *omputta na di jolo martungkot siala gundi, adat na pinukka ni parjolo ingkon ihuthonon ni parpudi*. Petuah yang terungkap dalam petatah-petitih ini mempunyai makna yang dalam sekali, yaitu semua tata aturan yang telah ditetapkan oleh leluhur mereka harus dituruti dan ditaati serta dilaksanakan secara turun-temurun. Oleh karena itu, seluruh tatanan nilai adat dan budaya *dalihan na tolu* oleh orang Batak Toba dianggap suci. Mereka juga beranggapan bahwa budaya ini mempunyai nilai sakralitas dalam membangun hubungan sosial bagi kehidupan. Hal ini terungkap dalam petuah adat yang mereka dapat dari leluhurnya sebagai berikut *martagan sipiliton, maransimun so bolaon, adat ni ama dohot ompu tokka siuban*. Nilai yang terkandung dalam petuah adat ini mengisyaratkan adanya satu kepatuhan dan ketaatan kepada leluhur bahwa adat yang telah diwarisi oleh leluhur sesungguhnya tidak dapat diubah.

### **C. Birokrasi Publik**

Apabila dalam pengantar tulisan ini penulis mengatakan bahwa orang sekarang ini lagi keranjingan membicarakan kearifan lokal maka hampir sama juga gencarnya dan maraknya dewasa ini orang membicarakan dalam berbagai forum masalah ketatakelolaan yang baik atau meminjam istilah mentereng dan kerennya *good governance*, terutama dalam kaitannya dengan penyelenggaraan otonomi daerah yang berasaskan desentralisasi pengelolaan birokrasi pemerintahan. Berangkat dari Undang-Undang No. 22 tahun 1999, undang-undang tersebut amanatkan kepada tiap-tiap daerah kabupaten dan kota untuk

menyelenggarakan pemerintahan di segala bidang, kecuali bidang yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau nasional.

Dalam undang-undang tersebut salah satu kewenangan daerah untuk menyelenggarakan pemerintah yang dinyatakan secara eksplisit adalah bidang kepegawaian atau sering juga kita sebut birokrasi kepegawaian. Menurut pasal 76, daerah mempunyai kewenangan untuk melakukan pengangkatan, pemindahan atau mutasi, kesejahteraan pegawai serta pendidikan dan latihan sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah dengan peraturan daerah. Amanat undang-undang tersebut pada prinsipnya memberikan kewenangan kepada daerah dalam urusan pengaturan birokrasi kepegawaian, baik secara eksplisit maupun secara implisit diharapkan akan dapat dan bertujuan untuk mendorong terciptanya objektivitas dan keadilan yang rasional dalam pengelolaan birokrasi kepegawaian di daerah.

Berdasarkan amanat pasal 75 UU No 22/1999 kewenangan yang diberikan kepada daerah seyogyanya haruslah tetap berpedoman pada norma, standar, dan prosedur yang diatur dalam undang-undang. Berangkat dari hal tersebut, maka dalam pengadaan, mutasi, dan promosi pengangkatan pegawai dalam segala tingkatan jabatan struktural di daerah seyogyanya haruslah senantiasa tetap berpedoman pada prosedur yang telah ditetapkan dan dilembagakan. Dalam menciptakan objektivitas dan keadilan dalam penyelenggaraan birokrasi yang modern ditandai dengan adanya sistem legal-rasional maksudnya agar setiap keputusan dapat dilaksanakan dengan sistematis dan setiap individu dapat berinteraksi dengan organisasinya. Birokrasi yang rasional merupakan cara yang paling tepat untuk menanamkan sikap dan pelayanan yang efisien dan efektif.

Menurut Weber, di dalam birokrasi terdapat adanya satu keteraturan yang diwujudkan dalam satu susunan hirarki, wewenang dan tanggung jawab, sistem penghargaan, dan sistem pengendalian. Dalam melaksanakan fungsi tersebut orang akan terikat pada aturan-aturan yang telah ditetapkan dan diarahkan secara rasional. Weber mengatakan dalam birokrasi orang melaksanakan tugas sebaiknya berpedoman pada semangat *sine ira et studio* (bersifat formal dan tidak bersifat pribadi). Artinya, dalam menyelenggarakan birokrasi orang harus melepaskan diri dari ikatan emosional yang bersifat pribadi dan memfokuskan diri serta bertindak pada sikap dan perilaku yang rasional. Tindakan

rasional dimaksud adalah satu tindakan yang telah diperhatikan secara tepat untuk direalisasikan bagi tujuan tertentu sesuai dengan keinginan yang telah ditetapkan dan mengeliminasi resiko sekecil-kecilnya (*trade off*) (Thoha 199:187).

Dalam penyelenggaraan birokrasi dibutuhkan aturan baku (*standard*) yang dilembagakan dalam satu bentuk perundang-undangan. Sistem birokrasi yang diatur dalam satu peraturan perundang-undangan memungkinkan orang melaksanakannya secara objektif, mandiri dan demokratis. Dengan menerapkan aturan formal yang objektif diharap orang akan mampu menghindarkan diri dari pengaruh yang berlebihan di luar lingkungan birokrasi, termasuk budaya masyarakat orang tersebut. Birokrasi diharapkan harus mampu bersikap netral dan objektif dalam melaksanakan fungsi yang diembannya. Oleh karena itu, apabila kita telaah dalam konteks *good governance* semangat filosofis (*spirit of philosophy*) dari undang-undang tersebut mengandung adanya rasa keadilan dan objektivitas tanpa memandang loyalitas dan *sentimen primordial* dalam bentuk suku, agama, ras, dan hubungan sosial kekerabatan (*kinship relation*) atau ikatan perkawinan (*kinship affinity*).

Dalam penyelenggaraan birokrasi pemeritahan faktor manusia merupakan salah satu faktor yang sangat penting dan berpengaruh dalam penyelenggaraan birokrasi pemeritahan. Hal ini dapat dimengerti karena individu acap kali membawa serta ke dalam birokrasi seperangkat nilai budaya yang mereka anut. Apabila kita kaji lebih dalam, antara manusia dan kebudayaan agak sulit untuk dapat dipisahkan, apalagi kalau dikaitkan dengan sistem dan nilai budaya yang mereka anut. Hal itu akan senantiasa terbawa dan melekat dalam alam pikiran individu sebagai anggota masyarakat pendukung kebudayaan yang bersangkutan. Hal ini karena sistem dan nilai budaya berfungsi sebagai tata perilaku yang mengatur, mengendalikan, dan memberikan arah kepada kelakuan dan perbuatan manusia (Koentjaraningrat, 1974).

Dalam struktur sosial budaya masyarakat yang masih sangat tradisional birokrasi akan mendapat tekanan dari tradisi masyarakat tersebut. Hal ini karena sistem nilai budaya berfungsi sebagai penekan (*pressure*) untuk mempertahankan nilai dan norma yang ada di dalam masyarakat tersebut. Oleh karena itu birokrasi sangat diwarnai oleh pola-pola hubungan tradisional

yang bersifat personal, orang secara cerdas akan memelihara dan memanfaatkan hubungan pribadi untuk mencapai tujuannya.

#### **D. Problematika Kearifan Lokal *Dalihan Na Tolu* dan Penerapan *Good Governance* dalam Birokrasi Publik**

Sistem dan nilai budaya *dalihan na tolu* dapat dikatakan sebagai satu kearifan lokal. Sebagai satu sistem nilai budaya, *dalihan na tolu* memiliki aturan yang mengikat orang Batak Toba menjadi lebih bersifat emosional dan tradisonal. Ukuran penilaian yang digunakan adalah pola kedekatan hubungan keluarga atau kekerabatan (*kinship*). Dalam nilai budaya *dalihan na tolu* penting tidaknya seseorang diikutsertakan dalam suatu aktivitas sangat tergantung pada kedekatan hubungan kekerabatan. Kualitas dan kemampuan pribadi tidak menjadi ukuran untuk menentukan keikutsertaan seseorang dalam setiap kegiatan. Yang sangat dihargai adalah ikatan kekerabatan yang ditandai dengan (1) hubungan sosial yang bersifat pribadi, (2) penilaian berdasarkan kedekatan hubungan kekerabatan, (3) pelayanan atas dasar kedudukan dalam *dalihan na tolu* (diskriminatif), (4) perilaku yang diharapkan adalah *manat mar-dongan tubu, somba mar-hulahula, elek mar-boru* (tidak rasional), (5) menggunakan prinsip *ndang tu magon halak adong do iba*, yang artinya jangan orang lain dulu kalau masih ada orang kita, dan (6) rezeki adalah buah perbuatan menolong kerabat (Pasaribu, 2004).

Apabila nilai budaya *dalihan na tolu* dihadapkan dengan nilai dan norma yang dianut di dalam birokrasi pemerintahan otonom di daerah Batak Toba dalam konteks tata kelola yang baik (*good governance*) tentu akan terjadi suatu perbedaan yang kontras sekali. Dalam birokrasi pemerintahan otonom berlaku nilai dan norma yang bersifat legal formal yang didasari oleh pertimbangan yang objektif, rasional, demokratis dan berkeadilan. Penerapan aturan-aturan yang bersifat legal formal dalam peraturan perundang-undangan mempunyai ciri-ciri sebagai berikut (1) hubungan bersifat impersonal, (2) penilaian berdasarkan atas kemampuan dan keahlian secara objektif, (3) pelayanan yang tidak bersifat diskriminatif, (4) tidak mengenal ikatan primordial, dan (5) penilaian atas prestasi. Dengan demikian nilai, norma dan aturan diukur dengan prestasi, kemampuan, dan pengalaman dalam konteks *merit system*. Berkenaan dengan hal tersebut maka

penyelenggaraan birokrasi dalam konteks tata kelola yang baik (*good governance*) pemerintah daerah otonom tentu akan menyulitkan dan menghadapi dilema untuk melaksanakan fungsi birokrasi, meskipun birokrasi tersebut diselenggarakan dalam budaya masyarakat Batak Toba sendiri.

Budaya *Dalihan na tolu* mengatur dan mengendalikan kehidupan orang Batak Toba tidak hanya dalam konteks ikatan adat saja, tetapi juga dalam bidang ekonomi, agama, politik, bahkan birokrasi. Penggunaan budaya *dalihan na tolu* dalam penyelenggaraan birokrasi akan dapat menyulitkan seseorang dalam menjalankan dan melaksanakan aturan legal formal atau memenuhi dan memenangkan tuntutan adat. Pengaruh yang begitu kuat dari budaya *dalihan na tolu* terhadap orang Batak Toba ada kemungkinan akan memenangkan tuntutan adat dalam penyelenggaraan birokrasi. Oleh karena itu, dalam konteks birokrasi publik yang modern dan rasional orang Batak Toba akan sering menghadapi kesulitan dan dilema moral dan etis antara tuntutan disiplin dan tata aturan birokrasi dengan tuntutan moral adat maupun genealogis.

## **E. Penutup**

Berangkat dari persoalan nilai budaya *dalihan na tolu* dan birokrasi publik yang dilandasi dengan prinsip tata kelola yang baik (*good governance*) dalam konteks kearifan lokal tentu menimbulkan masalah bagi orang Batak Toba. Oleh karena itu, kearifan lokal tidak dengan serta merta dapat memecahkan persoalan lokal dalam pluralitas yang kompleksitasnya tinggi seperti yang terjadi di kalangan orang Batak Toba sendiri yang marganya begitu banyak, yang ikatan kekerabatan semarga ditentukan oleh hubungan sedarah atau genealogis. Dengan demikian kearifan lokal dalam konteks kebudayaan hanya dapat menopang kelompoknya sendiri, dan apabila berhadapan dengan kelompok budaya lain maka tentu akan terjadi distorsi budaya.

Untuk menghindari terjadinya friksi budaya tersebut maka diperlukan satu kearifan budaya yang lebih sublim untuk menopang struktur masyarakat yang lebih besar tersebut dengan melahirkan satu bentuk reproduksi budaya yang kreatif dan cerdas. Bila kearifan lokal kita kaitkan dengan realitas Keindonesian dengan sekitar 17 persen dari jumlah etnik yang ada di dunia (5000-an etnik) mendiami kepulauan nusantara. Hal ini tentu akan



merupakan satu pekerjaan rumah yang jauh lebih besar (*mega project*) daripada sederetan pemikiran filsafat mulai dari zaman pra modern sampai dengan kontemporer dewasa ini. Sebagai contoh, dalam studi antropologi yang dilakukan di Indonesia Timur ada bahasa daerah yang penuturnya berjumlah 15 orang saja dan ada juga bahasa yang punah karena penuturnya sudah tidak ada.

Mencermati istilah kearifan lokal dengan seksama, secara kritis dan mungkin saja agak *nyleneh*, tentu kita dapat pula berasumsi bahwa apabila ada kearifan lokal maka mungkin akan ada pula istilah “kearifan nasional” dan bahkan “kearifan internasional”. Orang boleh saja dengan kritis dan ironis bertanya mengapa justru di era globalisasi ini ketika dunia seakan-akan telah menjadi semacam desa global (*global village*), orang justru beramai-ramai *latah* untuk kembali memperbincangkan hal-hal yang bercitra lokal. Apakah fenomena ini semacam budaya diferensial yang hanya mementingkan pencitraan dan asal tampil beda dalam konteks dekonstruksi?

Apakah hal ini bukan satu langkah mundur di era *cybernetic* yang serba canggih ini? Apakah kaum cerdik pandai sudah merasa jenuh mengutak-atik konsep agung yang bertaraf dunia? Atau apakah konsep tersebut sudah tidak sanggup lagi untuk mengobati penyakit kronis sosial (*patology social*) zaman ini? Agaknya masih banyak lagi sederetan pertanyaan yang dapat kita ajukan sehubungan dengan munculnya *jargon* dan “kampanye” kearifan lokal yang dewasa ini sangat gencar sekali. Dan akhirnya nilai apa yang ada di balik fenomena itu semua?

-JF-

## DAFTAR PUSTAKA

- Andreski Stanislav, Max Weber, 1989. **Kapitalisme, Birokrasi, dan Agama** (Alih Bahasa Hartono H), P.T. Tiara Wacana, Yogyakarta.
- Amal Ichlasul, Armawi Armaidly, 1995, **Sumbangan Ilmu-Ilmu Sosial terhadap Konsepsi Ketahanan Nasional-Kerjasama Lembaga Ketahanan Nasional dengan Program Studi Ketahanan**

- Nasional Pascasarjana UGM, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Blau M Peter, Meyer W Marshall (Terjemahan Jusuf R. Gary), 1978, **Birokrasi Masyarakat Modern**, UI Press, Jakarta.
- Harahap H Basyral, Siahaan Hotman M, 1987, **Orientasi Nilai-Nilai Budaya Batak**, Sanggar Willem Iskandar, Jakarta.
- Koentjaraningrat, 1974, **Bunga Rampai Kebudayaan, Mentalitas dan Pembangunan**, P.T. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Koentjaraningrat, 1974, **Manusia dan Kebudayaan di Indonesia**, Djambatan, Jakarta.
- Simanjuntak, BA, 2001, **Konflik Status dan Kekuasaan Orang Batak Toba**, Kanisius, Yogyakarta.
- Siahaan Nalom, Drs, 1982, **Adat Dalihan Na Tolu (Prinsip dan Pelaksanaanya)**, Grafina, Jakarta.
- Thoha Miftah, 1987, **Perspektif Perilaku Birokrasi (Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara Jilid II)**, Rajawali Press, Jakarta.
- Undang-Undang Otonomi Daerah 1999 (UU No. 22, 25, dan 28 Tahun 1999) Dilengkapi Juklak Otonomi Daerah 2001.