

# DAERAH OTONOM PADA MASA KERAJAAN MATARAM KUNA: TINJAUAN BERDASAR KEDUDUKAN DAN FUNGSINYA

Siti Maziyah  
Jurusan Sejarah Universitas Diponegoro

---

## ABSTRACT

*The aim of this research was to know about the autonomy of Old Mataram's Kingdom in the VIII-XI century, and to know the status and function of region autonomy at that time by the inscriptions. Furthermore, information about region autonomy can be used as comparison with the current region autonomy. This research used historical method to find data and fact in the field. The first step was heuristic; second was critical sources; third was interpretation, and the last was historiography. Output of the research concludes that autonomy of the region in the Old Mataram's Kingdom was similar with current era, that is there is tax free area, the region with right to manage itself and finance it self. This was especially for areas that can it self product tax.*

*Key words: autonomy; the Old Mataram's Kingdom; tax.*

## ABSTRAK

*Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui tentang otonomi dari Kerajaannya Mataram lama pada XI abad VIII, untuk mengetahui status dan fungsi dari otonomi dari daerah di saat itu oleh catatan-catatan kuno. Lebih lanjut lagi, informasi tentang daerah otonom dapat digunakan sebagai perbandingan dengan masa otonomi di saat ini. Penelitian menggunakan metode sejarah untuk menemukan data dan fakta di lapangan. Langkah pertama adalah heuristik; kedua adalah kritik sumber; ketiga adalah penafsiran, dan terakhir adalah historiografi. Keluaran dari penelitian menyimpulkan bahwa otonomi dari daerah di Kerajaannya Mataram kuna adalah serupa dengan saat ini, yakni terdapat daerah bebas pajak, daerah yang mengatur daerah tersebut secara mandiri dengan keuangan yang mandiri. Daerah ini terutama area yang menghasilkan pajak.*

*Kata kunci: otonomi; Kerajaannya Mataram kuna; pajak.*

---

## PENDAHULUAN

Setelah lengsernya Orde Baru dari kancan pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia, akhir-akhir ini pemerintah disibukkan oleh adanya perubahan fundamental pada sistem dan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Terlebih-lebih setelah kelahiran UU Nomor 22 Tahun 1999 yang mengakibatkan

adanya pergeseran pendulum dari sistem sentralisasi ke arah desentralisasi. Dengan perubahan tersebut diharapkan akan dapat membawa peluang yang besar bagi setiap daerah untuk melakukan perbaikan dan penyempurnaan penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan, dengan memberdayakan berbagai potensi sosial, ekonomi, dan politik untuk memajukan ke-

sejahteraan masyarakat dengan dilandasi oleh kepentingan dan aspirasi masyarakat dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Peraturan perundang-undangan mengenai sistem Pemerintah Daerah dan pelaksanaan Otonomi Daerah telah mengalami perubahan dan pembaharuan sejak kemerdekaan hingga sekarang. Dalam perkembangannya tersebut diwarnai oleh pasang surut, yaitu pergeseran antara dominasi sentralisasi dan desentralisasi, yang dalam aktualisasinya banyak dipengaruhi oleh konfigurasi politik nasional yang berlaku pada jamannya. Ada beberapa tahun kunci yang dapat diindikasikan pada permasalahan tersebut, misalnya tahun 1945, 1948, 1957, 1959, 1965, 1974, dan tahun 1999 dengan UU No. 22 Tahun 1999. Pada tahun-tahun itu dapat diketahui adanya korelasi antara perubahan sistem politik yang berlaku dan penerapan sistem pemerintahan daerah (Mardiyanto, 2003: 2).

Bangsa Indonesia berpegang pada dua nilai dasar dalam pembangunan bangsa dan negara, yaitu negara kesatuan yang telah diatur dalam pasal 1 UUD 1945, dan desentralisasi teritorial (otonomi daerah) yang telah diatur dalam pasal 18 UUD 1945. Melalui desentralisasi teritorial, pemerintah memberikan otonomi kepada masyarakat yang berada dalam teritorial tertentu agar masyarakat tersebut dapat berkemampuan, berprakarsa, dan kreatif dalam mengembangkan dirinya, sehingga masyarakat setempat dapat menyalurkan suara dan menentukan pilihan dalam pembangunan lokalitas.

Beberapa waktu yang lalu, Suara

Merdeka, korannya Jawa Tengah, dalam salah satu hari di setiap minggu selalu menampilkan potensi-potensi kabupaten se-Jawa Tengah. Pada akhirnya, koran ini memberikan predikat "*Suara Merdeka Otonomi Award*" pada beberapa kota kabupaten terbaik di bidang ekonomi, keuangan, dan investasi; kelembagaan, politik, dan hukum; pelayanan pendidikan, serta pelayanan kesehatan. Keempat kabupaten yang berhak menyandang predikat "*Suara Merdeka Otonomi Award*" adalah Kota Semarang, pada bidang ekonomi, keuangan, dan investasi; Kebumen, pada bidang kelembagaan, politik, dan hukum; Jepara, pada bidang pelayanan pendidikan; dan Purbalingga pada bidang pelayanan kesehatan. Dengan adanya penganugerahan *award* ini, diharapkan akan memacu kota-kota kabupaten lain untuk meningkatkan potensi-potensi lokal yang mereka miliki (Suara Merdeka, tanggal 26-29 April 2006).

Daerah otonom yang telah dikenal luas oleh masyarakat modern pada saat ini, sebetulnya sudah lama dikenal masyarakat Jawa Kuna sejak sekitar abad VIII M pada masa pemerintahan Kerajaan Mataram Kuna yang berkuasa di daerah Jawa Tengah pada abad VIII - XI M. Telah diketahui bahwa Kerajaan Mataram Kuna adalah kerajaan agraris yang berada di daerah pedalaman. Keadaan ini ternyata berhubungan erat dengan isi prasasti-prasasti yang dikeluarkannya, yaitu sebagian besar berhubungan dengan masalah-masalah tentang perubahan status tanah. Permasalahan tersebut antara lain adalah adanya penetapan suatu daerah menjadi berstatus *sîma*.

Berdasarkan data prasasti, masyarakat Jawa Kuna itu mengenal daerah otonom sebagai daerah *sîma* atau daerah *swatantra*, atau pada masa yang lebih muda lagi sering disebut sebagai daerah perdikan (Schrieke, 1975; Machi Suhadi, 1981). Daerah yang berstatus *sîma* itu selalu diistimewakan oleh pihak kerajaan dengan dikukuhkannya suatu prasasti di tempat tersebut disertai dengan upacara yang megah dengan dihadiri dan disaksikan oleh para pejabat kerajaan dan pejabat daerah setempat serta penduduk sekitar (Timbul Haryana, 1980).

Keputusan yang telah ditetapkan oleh raja terhadap suatu daerah yang menjadi daerah otonom itu berlangsung selama-lamanya yang dikukuhkan dalam prasasti dengan istilah *dlaha ning dlaha*. Penetapan suatu daerah menjadi berstatus otonom ini sangat ditunggu-tunggu oleh masyarakat Jawa Kuna, sehingga mereka sering berlomba-lomba untuk memajukan potensi daerahnya agar dapat memiliki status otonom yang bergengsi itu.

Jika ditarik benang merah antara daerah otonom pada jaman Jawa Kuna dengan pada jaman sekarang, maka permasalahan yang muncul dalam wacana ini adalah apakah daerah *sîma* itu? Bagaimana pula kedudukan dan fungsi daerah tersebut terhadap kelangsungan kerajaan yang membawahnya? Mengapa daerah itu diistimewakan dengan penetapan prasasti dan upacara yang megah? Apakah daerah tersebut mempunyai kesamaan dengan daerah otonom yang dikenal sekarang?

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian sejarah dalam upaya untuk mendapatkan data dan fakta yang ada di lapangan. Langkah pertama pada metode sejarah adalah heuristik atau pengumpulan sumber. Mengingat data yang dibutuhkan berupa prasasti yang berisi tentang daerah *sîma* pada masa Kerajaan Mataram Kuna yang dibuat sekitar abad VIII – XI M, maka data-data tersebut “digali” di Museum Nasional Jakarta maupun pada Perpustakaan Nasional di Jakarta. Pada dua tempat itu prasasti-prasasti yang dibutuhkan dicari melalui daftar inventarisasi prasasti. Sebelumnya, para peneliti harus mengetahui kata kunci yang harus dicari pada prasasti-prasasti itu, yaitu adanya istilah *sîma* atau *swatantra*. Tahap kedua adalah melakukan kritik sumber, yaitu memilih dan menentukan sumber yang relevan dengan penelitian, serta yang tidak relevan dengan penelitian. Pada tahap ini dilakukan juga penerjemahan sumber untuk mengetahui relevansi data. Selanjutnya dilakukan interpretasi untuk mensintesis segala fakta yang terdapat di lapangan. Langkah terakhir adalah historiografi, yaitu proses penulisan segala fakta yang ada menjadi sebuah tulisan sejarah.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Sejarah Indonesia Kuna adalah suatu babakan sejarah yang mempelajari aktivitas-aktivitas yang dilakukan oleh manusia pendukungnya pada jaman keemasan pengaruh agama Hindu

dan Buddha, yaitu sejak jaman Kerajaan Kutai pada abad IV M hingga keruntuhan Kerajaan Majapahit pada abad XV M. Di dalam penulisan Sejarah Indonesia Kuna banyak digunakan sumber-sumber sejarah baik yang berasal dari dalam negeri maupun dari luar negeri. Beberapa sumber untuk menelusuri jejak-jejak aktivitas pada zaman itu adalah prasasti, berita asing sejaman (terutama dari Cina), kitab kesusastraan, dan artefak, khususnya relief pada dinding candi.

Sumber prasasti merupakan sumber dari dalam negeri yang paling banyak digunakan untuk merekonstruksi sejarah Indonesia Kuna, karena dari sumber tersebut dapat diketahui adanya kegiatan-kegiatan yang bersifat prosedural, struktural, maupun yang bersifat konseptual. Prasasti adalah sumber sejarah masa lalu yang tertulis di atas batu, lempengan logam (emas, perak, atau tembaga), gerabah, batu bata, atau lontar (Boechari, 1977: 2). Keterangan yang diperoleh dari prasasti antara lain berupa struktur birokrasi, struktur perekonomian, keadaan topografi pemukiman, dan keterangan tentang masyarakat pendukungnya dengan segala aktivitasnya (Haryono, 1980: 3).

Dengan demikian, maka untuk menggali pengetahuan tentang daerah otonom pada masa Jawa Kuna kiranya tidak salah jika pisau yang digunakan adalah prasasti yang dikeluarkan oleh penguasa pemerintah sejaman. Dari pernyataan itu, maka dapat diketahui bahwa prasasti yang digunakan adalah prasasti-prasasti yang dikeluarkan oleh Kerajaan Mataram Kuna pada sekitar abad VIII-XI M, dan bahasa serta tulisan

yang digunakan di dalam prasasti itu adalah bahasa dan huruf Jawa Kuna.

Untuk memahami topik yang dibahas dalam penelitian ini, maka akan diuraikan terlebih dahulu tentang pengertian daerah otonom pada zaman kuna yang sering disebut sebagai daerah *sima*, kemudian akan dibahas mengenai struktur birokrasi Kerajaan Mataram Kuna, agar dapat diketahui terlebih dahulu pembagian wilayah di Kerajaan Mataram Kuna beserta penguasanya yang berhak untuk mengeluarkan prasasti yang berisi tentang ketetapan berubahnya suatu daerah menjadi daerah *sima*. Selanjutnya baru akan diuraikan tentang kedudukan dan fungsi daerah otonom pada masa Jawa Kuna, agar dapat diketahui perbedaannya dengan daerah otonom pada masa sekarang, untuk diambil suatu kesimpulan.

### **Pengertian Daerah *Sima***

Kerajaan Mataram Kuna adalah kerajaan agraris yang berada di daerah pedalaman Jawa yang berkuasa pada sekitar abad VIII-XI M, sehingga keadaan ini berhubungan dengan isi prasasti-prasasti yang dikeluarkan, yaitu banyak yang berhubungan dengan masalah-masalah tentang perubahan status tanah. Permasalahan tersebut antara lain adanya penetapan suatu daerah berstatus *sima*.

Menurut prasasti Muñchang yang berangka tahun 944 M, baris ke 15-24, menyebutkan pengertian daerah otonom pada zaman kuna adalah sebagai berikut:

15. "... *tan katamāna deni winawa*
16. *sang mānak katrīṇi pangkur  
tawan tirip pinghai wahuta  
muang saprakara ning mangilala  
drabya haji ing daṅu... (diikuti  
dengan penyebutan anggota  
mangilala drabya haji)*
17. ... *Itye*
18. *wamādi tan tamā rikanang lmaḥ  
sīma haranan i muṅcang kewala  
(sang) hyang prāsada kabaktyan i  
siddhayoga atah pramana i  
sadr̥wyahajinya*
19. *kabeh ..."*

Terjemahan:

"... (Daerah itu) tidak datang lagi oleh para pejabat pemungut pajak yang terdiri atas tiga pegawai utama pemungut pajak, yaitu pangkur, tawan, dan tirip ; pinghai dan wahuta, serta oleh segenap anggota petugas pemungut pajak dalam waktu yang lama... (diikuti dengan penyebutan anggota petugas pemungut pajak)... Demikianlah keputusan yang telah ditetapkan, dan selanjutnya seluruh pejabat dan petugas pemungut pajak itu tidak diperkenankan untuk mendatangi daerah yang disebut sebagai *sīma* di daerah Muṅcang. Hanya kepada *Sang Hyang Prasada Kabaktyan* di Siddhayoga saja seluruh pajak itu diserahkan..."

Berdasarkan isi prasasti Muṅcang seperti tersebut di atas, maka dapat diketahui pengertian tentang daerah *sīma*, yaitu sebutan bagi suatu daerah yang diberi kebebasan atas beban-beban

kerajaan berupa pajak oleh seorang penguasa karena adanya alasan tertentu. Untuk selanjutnya daerah itu bersifat *swatantra*.

Kata *swatantra* pertama kali dijumpai pada prasasti Timbanan Wungkal baris ke 7-8 yang berangka tahun 196 Sañjaya atau tahun 912 M, yang dikeluarkan pada masa pemerintahan Raja Dakṣa. Disebutkannya bahwa *swatantra* namanya jika tidak diganggu oleh seluruh anggota petugas pemungut pajak ("... *swatantra ngaranya tan pinarabyā-pāra deni saprākara sang mangilala drabya haji kabaih...*"). Dari pengertian ini dapat diketahui bahwa arti semula dari *swatantra* adalah tidak diganggu oleh seluruh anggota petugas pemungut pajak, atau dengan kata lain dibebaskan dari pajak kerajaan.

Untuk selanjutnya sifat *swatantra* dari sebuah daerah *sīma* ditunjukkan dengan hak-hak yang diperolehnya berupa pengalihan penerima pajak (*drabyahaji*) dan tenaga suka rela (*gawayhaji*), berhak mengelola atas denda akibat pelanggaran pidana (*sukhaduhkha*), serta berhak menikmati sebagian atau seluruh pajak usaha dan kerajinan (*miṣra paramiṣra*) seperti yang tertuang pada keputusan yang telah dituliskan pada prasasti Muṅcang 944 M baris 24-26, prasasti Gulung-Gulung 929 M baris 25-28, dan prasasti Sugih Manēk 915 M baris 27-28.

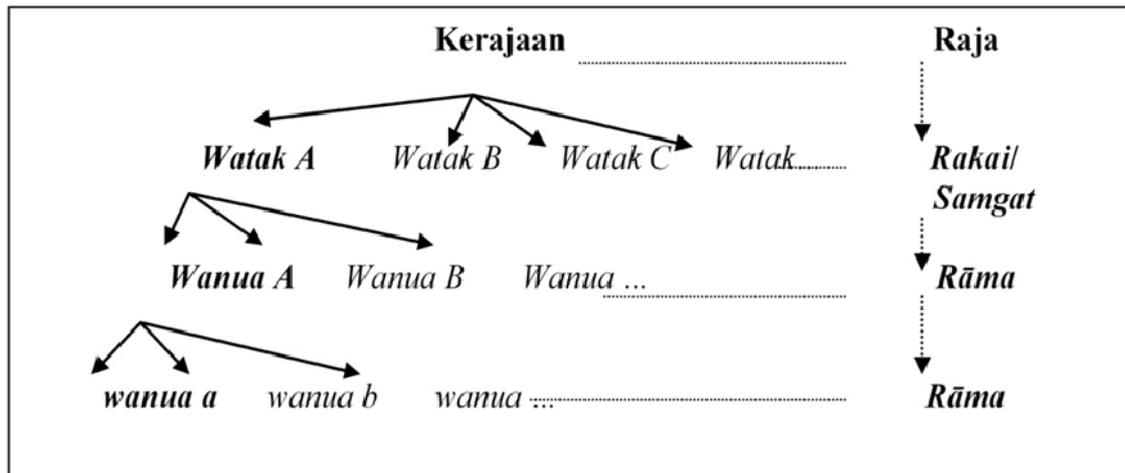
Berdasarkan isi informasi pada prasasti-prasasti tersebut di atas, maka pengertian daerah *sīma* adalah sebutan bagi suatu daerah yang diberi kebebasan atas beban-beban kerajaan berupa pajak oleh seorang penguasa. Penguasa itu bisa jadi adalah seorang raja, *rāka*,

atau *sangat*. Raja adalah seorang penguasa wilayah kerajaan, sehingga dia adalah tokoh nomor satu di dalam kerajaan itu. Dengan demikian, jika suatu daerah dianugerahi status *sīma* oleh seorang raja, maka tentu daerah itu merupakan suatu daerah yang sangat istimewa bagi raja tersebut. *Rāka* atau *rakai* adalah penguasa wilayah watak, daerah bawahan kerajaan. Biasanya wilayah ini merupakan gabungan dari watak-watak yang lebih kecil atau merupakan pengelompokan desa-desa kecil. Sedangkan *sangat* merupakan singkatan dari jabatan keagamaan atau kehakiman yang bernama *sang pamgat*. Jabatan ini memungkinkan seseorang yang menyandangnya adalah sebagai seorang pemutus perkara atau hakim sekaligus sebagai seorang agamawan Hindu atau Buddha (Boechari, 1977:70).

Daerah yang ditetapkan sebagai daerah *sīma* dapat berupa sebidang sawah, sebidang kebun, desa atau beberapa desa, taman, atau bahkan sebuah hutan dapat diberi status *sīma* karena adanya alasan tertentu. Alasan dikeluarkannya status *sīma* oleh penguasa pemerintah bermacam-macam. Ada daerah *sīma* yang diperuntukkan bagi kepentingan keagamaan, sebagai balas jasa, sebagai perwujudan dari sifat-sifat belas kasih, pelindung, dan pengayom serta tanggungjawab raja untuk memakmurkan rakyatnya (Machi Suhadi, 1983: 903). Sedangkan pihak penerima anugerah *sīma* adalah seorang pejabat atau beberapa orang pejabat atau seorang penduduk desa yang berjasa kepada raja, bangunan suci, bihara, atau pihak-pihak lainnya seperti yang tertulis pada prasasti-prasasti sezaman.

Hak-hak yang diperoleh oleh daerah yang berstatus *sīma* sehubungan dengan kebijaksanaan pemerintah tersebut berupa adanya pembebasan atau pengurangan pajak, berhak mengatur sendiri hal-hal yang berkaitan dengan denda-denda atas segala tindak pidana, adanya keringanan cukai dalam usaha perdagangan, dan dalam hal yang istimewa kadang-kadang diberi hak untuk memakai sebagian dari tradisi kerajaan, yaitu diperkenankannya menyantap makanan khusus yang biasa dimakan atau dihidangkan pada waktu pesta. Di dalam prasasti makanan khusus tersebut disebut dengan istilah *rājāmaṅga*, yang terdiri atas *wduṣ gunting* (kambing guling), *badawang* (sejenis ikan), *karung pulih* (sejenis ikan), dan sebagainya. Tradisi kerajaan selain berupa makanan dapat juga berupa beberapa jenis corak kain yang diperkenankan, penggunaan payung berwarna kuning, atau beberapa perabot yang bentuknya seperti perabot di istana yang diperkenankan untuk digunakan oleh orang istimewa yang berjasa kepada raja itu.

Adapun kewajibannya adalah memelihara bangunan suci dan menunjukkan kepatuhannya kepada raja dengan berbagai cara, yaitu antara lain dengan menyelenggarakan upacara keagamaan satu kali dalam setahun, atau dua kali dalam satu tahun, menyerahkan sejumlah persembahan pada waktu-waktu tertentu, dan bekerja untuk kepentingan raja atau untuk kepentingan umum. Prasasti Telang yang berangka tahun 903 M pada baris 6.b. menyebutkannya sebagai berikut: "...*buatthajya ri kanang rāma umahayua simanana ri kanang*



Gambar 1. Pembagian Wilayah di Kerajaan Mataram Kuna

*dharma...*" ("...kewajiban para *rāma* untuk raja adalah memelihara bangunan suci dari kerusakan...") (Stutterheim, 1934: 285).

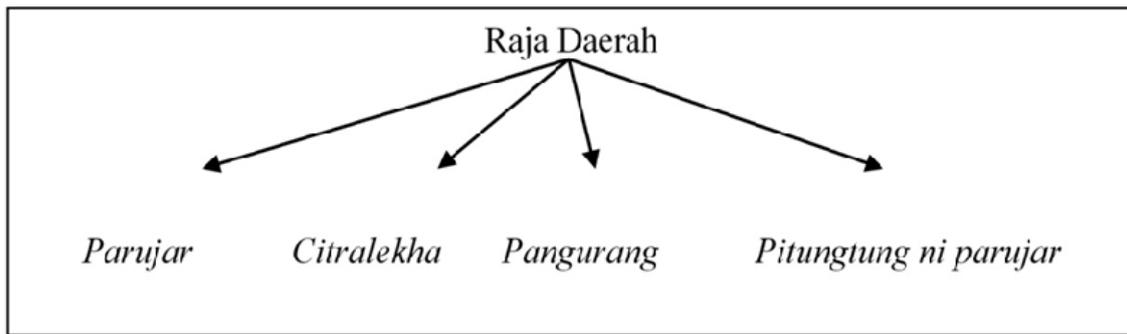
### Struktur Birokrasi Kerajaan Mataram Kuna

Struktur birokrasi Kerajaan Mataram Kuna dapat dibedakan menjadi dua berdasarkan wilayahnya, yaitu struktur birokrasi menurut daerah pusat pemerintahan dan di daerah kerakaian. Hal ini terjadi, karena wilayah di kerajaan Mataram Kuna ini terbagi atas wilayah kerajaan, wilayah kerakaian, dan *wanua*.

Wilayah kerajaan adalah wilayah di seluruh kerajaan, wilayah yang terdiri atas beberapa kerakaian, yang mempunyai ibu kota pusat pemerintahan dan di situlah birokrasi pusat pemerintahan dijalankan dengan dipimpin oleh seorang raja dengan para pejabat teras kerajaan. Wilayah kerakaian atau daerah *watak*, adalah suatu wilayah yang terdiri atas beberapa *wanua*, yang dikuasai oleh seorang *Rakai* atau seorang *sangat* yang dibantu oleh beberapa

pejabat tingkat *watak* yang susunannya mengikuti daerah pusat kerajaan tetapi dalam bentuk organisasi yang lebih kecil dan sederhana. Adapun *wanua* adalah wilayah terkecil dalam suatu kerajaan, daerah ini dapat hanya terdiri atas satu desa saja atau merupakan kesatuan dari beberapa desa kecil. *Wanua* dikuasai oleh seorang *rāma*. Sedangkan penduduknya disebut sebagai anak *wanua*. Kondisi pembagian wilayah itu dapat digambarkan dengan bagan alir seperti gambar 1.

Di daerah tingkat *watak*, birokrat tertinggi adalah Raja Daerah. Jabatan ini dapat diduduki oleh putra mahkota, atau para pangeran, atau pejabat tinggi tingkat pusat. Oleh karena itu, ia dapat bergelar *haji*, *rakai*, atau *sangat* atau *pangmat*. Ia memiliki beberapa orang yang membantunya seperti *parujar* (juru bicara), *citralkha* (juru tulis), *pangurang* (pemungut pajak), dan *pitungtung ni parujar* (kurir penghubung antara pejabat pusat dan daerah). Luas wilayah daerah tingkat *watak* mempengaruhi susunan birokrasinya, meliputi jumlah dan jenis pejabat sesuai dengan kebutu-



Gambar 2. Struktur Birokrasi di Daerah Tingkat Watak

han. Hal ini terlihat pada prasasti-prasasti dari Kerajaan Mataram Kuna yang tidak dapat menunjukkan keseragaman struktur birokrasi di tingkat watak. Struktur birokrasi itu dapat digambarkan dengan bagan alir seperti gambar 2.

Tugas dan kewajiban seorang raja (*rājadharmma*) pada Kerajaan Mataram Kuna tertuang di dalam naskah *Rāmāyana Kakawin*, yaitu bagian yang merupakan ajaran *Rāma* kepada adiknya *Bhārata* dan kepada *Wibhīšana*. Pada bagian ini dijumpai ajaran *astabrata*, perilaku yang delapan. Ajaran itu menyatakan bahwa di dalam diri seorang raja berpadu 8 dewa, yaitu *Indra*, *Yama*, *Sūrya*, *Soma*, *Wāyu*, *Kuwera*, *Waruna*, dan *Agni*. Sebagai *Indra*, yang di dalam kitab ini masih dianggap sebagai dewa hujan, raja hendaknya selalu menghujankan anugerah kepada rakyatnya. Sebagai Dewa *Yama* (dewa kematian) ia harus menghukum para pencuri dan semua penjahat. Sebagai Dewa *Sūrya* (dewa matahari) yang senantiasa menghisap air secara perlahan-lahan, raja hendaknya menarik pajak dari rakyatnya sedikit demi sedikit sehingga tidak memberatkan. Sebagai Dewa *Soma* (dewa Bulan), ia harus membuat bahagia seluruh dunia dengan senyumnya yang bagaikan amerta. Sebagai Dewa *Wāyu* (dewa Angin), ia dapat menyusup ke tempat-tempat yang tersem-

bunyi, raja harus selalu mengetahui hal ikhwal rakyatnya dan semua gejala di kalangan berbagai lapisan masyarakat. Sebagai *Kuwera* (dewa Kekayaan), raja hendaknya menikmati kekayaan duniawi. Sebagai *Waruna* (dewa Laut) yang bersenjatakan jerat, raja haruslah menjerat semua penjahat. Dan sebagai *Agni* (dewa Api), ia harus membasmi semua musuhnya dengan segera. Dengan singkat dapat dikatakan bahwa seorang raja harus berpegang teguh kepada *dharmma*, bersikap adil, menghukum yang bersalah dan memberikan anugerah kepada yang berjasa, bijaksana, tidak boleh sewenang-wenang, waspada terhadap gejala-gejala di kalangan rakyatnya, berusaha agar rakyat senantiasa memperoleh rasa tenteram dan bahagia, dan dapat memperlihatkan wibawanya dengan kekuatan angkatan perang dan harta kekayaannya (Poesponegoro, 1993:192-193).

### Kedudukan dan Fungsi Daerah Otonom pada Masa Jawa Kuna

Daerah *sīma* yang merupakan daerah bebas yang baru dibentuk itu tidak lagi menjadi bagian dari wilayah hukum kerajaan, selanjutnya daerah itu merdeka dari wilayah kerajaan, karena berhak mengatur sendiri rumah tangga di dalam pemerintahan lokalnya dan pembiayaannya menggunakan pengha-

silan daerah itu sendiri. Segala jenis denda akibat tindak pidana dan seluruh pengurusan yayasan keagamaan, menjadi tanggungan pemegang hak istimewa itu, yang berwenang sebagai "pemegang hak atas bagian raja" (*paramāṇa i sadrabya hajinya*) (Schrieke, 1975:12-13). Daerah seperti itulah yang sekarang disebut sebagai daerah otonom.

Kedudukan daerah *sīma* yang seperti tersebut di atas itu tidak boleh diganggu oleh siapa pun selamalamanya (*dlaha ning dlaha*). Hal itu sering ditegaskan dalam sebuah prasasti bahwa siapa pun yang mengganggu hak-hak istimewa itu, akan menerima kutukan seperti yang diucapkan oleh *sang makudur*, dukun spiritual kerajaan, bahwa yang mengancam pelanggar ketentuan itu, siapapun dia, akan dikutuk dengan kematian yang mengerikan, menjadi penghuni neraka, dan akan menemui kelahiran kembali (reinkarnasi) yang nista.

Akan tetapi, sifat *loba* dan kepentingan diri sendiri seseorang sering dapat mengatasi ketakutan terhadap kutukan yang mengerikan itu. Oleh karena itu, dibentuklah Kitab Āgama, Kitab Undang-Undang Jawa Kuna, untuk mengatur para pelanggar ketentuan raja itu dengan hukuman duniawi. Peraturan itu antara lain berbunyi:

(1) Jika seseorang mencabut suatu tanda perbatasan daerah *sīma* atau menebangnya dengan kekerasan, maka orang itu terkena denda uang yang berat; (2) Siapa pun yang mengadakan perubahan dengan sewenang-wenang dalam hak-hak istimewa di daerah *sīma* itu dihukum dengan denda uang tertinggi. Pemalsuan sebuah prasasti yang demikian itu diancam dengan hukuman mati.

Adanya kitab hukum yang men-

gatur para pelanggar ketentuan yang telah ditetapkan oleh raja terhadap daerah *sīma* itu menunjukkan bahwa kedudukan daerah *sīma* itu sangat penting artinya bagi raja. Daerah yang semula merupakan pengawasan wilayah watak, kemudian mendapat pengawasan secara langsung dari kerajaan. Oleh karena itu, raja sebagai penguasa seluruh wilayah kerajaan masih tetap berhak melindungi daerah itu yang meskipun telah diberi kemerdekaan. Hal itu ternyata serupa dengan kondisi daerah otonom pada Negara Kesatuan Republik Indonesia pada saat ini. Meskipun telah mendapatkan predikat sebagai daerah otonom, tetapi ada beberapa aturan yang masih mengacu pada pemerintahan pusat.

Salah satu upaya pemerintah Kerajaan Mataram Kuna untuk mengetahui loyalitas masing-masing daerah bawahannya adalah dengan mengadakan *pisowanan agung* yang wajib dihadiri pada setiap bulan Caitra dan Asuji pada setiap tahun. Pada setiap dua bulan itu, setiap penguasa daerah bawahan diwajibkan hadir sambil membawa upeti dari masing-masing daerahnya. Ketidakhadiran salah seorang di antaranya menandakan telah terjadi suatu gejolak politik yang dapat membahayakan posisi raja. Oleh karena itu, raja harus waspada untuk mengawasi daerah itu.

Pada pembahasan tentang struktur birokrasi di atas, telah dibahas pula tentang pembagian wilayah di Kerajaan Mataram Kuna, diantaranya adalah daerah kerajaan, daerah watêk, dan daerah *wanua*. Diantara wilayah itu ternyata ada suatu daerah khusus yang disebut sebagai daerah *sīma* sebagai daerah otonom. Pada pembahasan di atas, kedudukan daerah ini ternyata juga penting bagi raja, sehingga diperlukan adanya kitab hukum yang dapat digunakan untuk mengatur bagi pelanggar terhadap ketentuan yang telah

ditetapkan oleh raja. Dengan demikian, maka dapat diketahui bahwa kedudukan daerah *sîma* ini sangat penting sekali artinya bagi raja.

Raja sebagai penguasa sebuah kerajaan memiliki hak-hak istimewa berupa *dr̥wya haji*, *gaway haji*, dan *anugraha*. *Dr̥wya haji* adalah hak untuk memperoleh sebagian hasil dari produksi daerah atau pajak. *Gaway haji* adalah hak untuk mengerahkan tenaga kerja untuk kepentingan umum, seperti pembuatan candi, jalan, dan bendungan. Dalam bahasa kasarnya, *gaway haji* adalah berhak mengerahkan tenaga rodi, kerja keras tanpa mendapat imbalan sepersen pun. Sedangkan *anugraha* adalah hak untuk memberikan anugerah kepada siapa saja yang diinginkan oleh raja, terutama bagi yang berjasa kepada raja dan kerajaan (Van Naerssen, 1977:41-43).

Dengan hak istimewanya raja berhak memberikan anugerah kepada suatu daerah menjadi berstatus *sîma*. Akan tetapi, dengan dikeluarkannya anugerah itu, maka raja menjadi kehilangan dua hak istimewanya yang lain terhadap wilayah itu berupa *dr̥wya haji* dan *gaway haji*. *Dr̥wya haji* atau pajak yang kemudian penyerahannya dialihkan kepada penerima *sîma*, sebenarnya merupakan akibat dari adanya pemakaian tanah oleh rakyat. Raja adalah penguasa tertinggi, dan sesuai dengan landasan kosmologis, raja merupakan penjelmaan dewa di dunia, sehingga raja sebenarnya menguasai seluruh tanah di wilayah kerajaannya dan segala jenis yang ada di atas tanah itu. Akan tetapi, hak yang dimiliki raja terhadap tanah itu hanya berupa pajak atau sebagian dari hasil bumi.

Pajak selain sebagai pengganti "uang sewa" terhadap penggunaan tanah, dibayarkan juga karena kerajaan telah memberikan perlindungan kepada rakyat. Keterangan ini diketahui ber-

dasarkan adanya anjuran dari Śrī Mahārāja Rajasa Nagara seperti yang tercantum di dalam Kitab Nagarakertagama pupuh LXXXIX:2, yang berbunyi sebagai berikut:

"Negara dan rakyat berhubungan rapat seperti singa dan hutan. Jika desa rusak, negara akan kekurangan bahan makanan. Kalau tidak ada tentara, negara lain mudah menyerang kita. Karenanya peliharalah keduanya, itu perintah saya!"

*Gaway haji* yang merupakan pengerahan tenaga kerja dari rakyat untuk kepentingan umum dapat pula dibayarkan dalam bentuk sejumlah uang seperti yang disebutkan oleh Prasasti Linggasuntan 929 M baris 5 yang berbunyi sebagai berikut: "... *gaway mā* 2..." ("...tenaga suka rela dihargai sebesar 2 *māsa*..."). *Māsa* adalah satuan mata uang emas pada zaman Jawa Kuna. *Gaway* ini dilaksanakan oleh rakyat sebagai sebagai ungkapan rasa patuh dan kesetiaan kepada penguasanya, karena seorang raja sebagai penguasa kerajaan mempunyai dua ciri di dalam sifat kepenguasaannya, yaitu kemampuan untuk menghasilkan kesetiaan yang bersifat suka rela dan kemampuan untuk memerintah dan memaksakan kepatuhan. Segala perintah raja, yang karena dianggap sebagai wakil dewa, betapa pun beratnya tetap dilaksanakan oleh rakyat. Akan tetapi, dengan adanya perubahan suatu daerah menjadi berstatus *sîma*, maka hak-hak istimewa raja beralih kepada penerima *sîma*. Meskipun demikian, daerah *sîma* yang statusnya terlepas dari pengawasan wilayah watak tersebut harus tetap patuh dan mengakui bahwa kekuasaan tertinggi berada di tangan raja (Schrieke, 1977: 21).

Kekuasaan raja yang tinggi ditunjukkan dengan adanya hak istimewa

yang dimilikinya, yaitu anugerah. Karena adanya anugerah dari raja, terutama mengenai berubahnya status suatu daerah menjadi *sîma*, maka rakyat merasa berhutang budi dan merasa terikat terhadap kebaikan raja, sehingga rakyat tidak akan memberontak atau berkhianat kepada raja. Dengan demikian, dengan adanya anugerah, raja dapat memaksakan kehendaknya secara halus kepada rakyatnya agar tetap patuh dan setia kepada raja, karena pada hakekatnya raja adalah seorang *rāka* yang harus selalu bersaing dengan *rāka-rāka* yang lain untuk menduduki tahta tertinggi di kerajaan (van Naerssen, 1977:41). Dengan adanya kepatuhan dan kesetiaan rakyat yang bersifat suka rela, maka kedudukan raja menjadi semakin kukuh, sehingga meskipun kerajaan mengalami kerugian karena tidak mendapatkan pajak dari daerah *sîma*, tetapi sebagai imbalannya raja mendapatkan kepatuhan dan kesetiaan dari rakyatnya.

Meskipun demikian, sebuah kerajaan tidak hanya membutuhkan kepatuhan dan kesetiaan dari rakyatnya saja. Untuk melangsungkan keberadaannya, kerajaan membutuhkan pembiayaan yang besar. Sumber pendapatan utama dari sebuah kerajaan berupa pajak tanah dan sebagian hasil bumi, pajak dari usaha dan kerajinan, serta denda-denda akibat tindak pidana. Adanya penetapan daerah *sîma* menyebabkan sumber pendapatan kerajaan tersebut hilang dan penerimanya beralih untuk daerah itu sendiri.

Pada masa Jawa Kuna keberadaan daerah *sîma* tidaklah sedikit, sehingga dengan adanya daerah-daerah *sîma* itu penghasilan kerajaan menjadi berkurang. Untuk menetralkan kekurangan pendapatan itu, karena pada abad X M perdagangan mengalami kemajuan yang pesat, maka pihak kerajaan membuat kebijaksanaan baru mengenai arus

perdagangan dengan mengadakan pembatasan usaha perdagangan yang dibebaskan dari pajak di daerah *sîma*. Peraturan itu berisi tentang ketentuan mengenai jumlah maksimal perdagangan yang dikenai pajak. Jika ada pedagang yang jumlahnya melebihi dari ketentuan yang berlaku pada masing-masing daerah, maka kelebihanannya dikenai pajak. Dengan demikian, daerah *sîma* tidak akan terbebas sama sekali dari pajak kerajaan, tetapi menghasilkan pajak baru, pajak perdagangan. Rupa-rupanya kebijaksanaan baru ini menguntungkan kerajaan, karena pajak itu dapat dipungut setiap terjadi transaksi perdagangan di pasar-pasar. Tidak seperti pajak tanah dan hasil bumi, yang penyerahannya ditentukan hanya dua kali dalam setahun, dan jumlahnya telah ditetapkan sehingga pendapatannya tetap dari tahun ke tahun. Adanya keuntungan-keuntungan itu menyebabkan pajak perdagangan tetap terus berlanjut hingga masa-masa berikutnya. Demikian pula halnya dengan penetapan suatu daerah menjadi berstatus *sîma*, dari waktu ke waktu tetap terjadi perubahan suatu daerah menjadi istimewa seperti itu. Rupa-rupanya fungsi utama penetapan suatu daerah menjadi bertsatus *sîma* adalah untuk memaksakan secara halus loyalitas terhadap raja. Dan itu adalah sangat penting karena sesungguhnya kedudukan raja sangat riskan dari raka-raka lain.

## SIMPULAN

*Sîma* adalah sebutan bagi suatu daerah yang khusus, daerah yang karena adanya suatu alasan tertentu kemudian mengalami pengalihan penyerahan pajak dan tenaga suka relanya kepada otoritas penerima *sîma*, sehingga pajak yang berasal dari daerah

*sīma* tidak lagi diserahkan kepada kerajaan melalui pejabat-pejabat yang berwenang untuk memungut pajak. Kedudukan daerah itu sangat penting karena berfungsi sebagai daerah yang rakyatnya dapat dipaksa secara halus oleh raja agar tetap patuh dan setia kepada raja, karena pada hakekatnya raja adalah seorang *rāka* yang harus selalu bersaing dengan *rāka-rāka* yang lain untuk menduduki tahta tertinggi di kerajaan. Dengan demikian, pengalihan pajak yang terjadi di daerah *sīma* bukan menjadi masalah penting bagi seorang raja karena selain mendapatkan loyalitas yang tinggi dari rakyat, raja juga dapat menggali pajak lain yang potensial dari daerah itu. Melihat kedudukan daerah *sīma* pada hasil penelitian di atas, ternyata kondisi daerah otonom pada zaman Kerajaan Mataram Kuna itu pun serupa dengan kondisi yang ada pada zaman sekarang. Meskipun memperoleh kebebasan dalam beberapa hal, tetapi daerah itu justru mendapat pengawasan langsung dari pemerintah pusat.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Boechari, 1977. "Candi dan Lingkungannya", *Majalah Ilmu-Ilmu Sastra Indonesia*. Jil. VII. No.2, Jakarta: FS UI, hlm. 91-114.
- , 1977, "Epigrafi dan Sejarah Indonesia", *Arkeologi*, Th. I, No. 2, Jakarta: Lembaga Arkeologi FSUI, hlm. 1-39.
- Brandes, J.L.A.. 1913. "Oud Javansche Oorkonden", **VBG**, LX.
- Haryana, Timbul. 1980. "Gambaran tentang Upacara Penetapan Sima", *Majalah Arkeologi*. Th. III, No. 1-2, Jakarta: Lembaga Arkeologi FSUI, hlm. 35-54.
- Mardiyanto. 2003. "Pidato Kunci Diskusi Nasional Otonomi Daerah dalam Perspektif Sejarah". *Makalah*. Diskusi Nasional Otonomi Daerah dalam Perspektif Sejarah, Semarang: 28-30 Juli.
- Poesponegoro, Marwati Djoenet dan Nugroho Notosusanto eds. 1984. *Sejarah Nasional Indonesia*. Jilid II, Jakarta: Balai Pusaka.
- Schrieke, B.J.O. 1975. *Sedikit Uraian tentang Pranata Perdikan*. Seri Terjemahan. Jakarta: Bhratara.
- Suhadi, Machi, 1981. "Status Tanah/Desa Perdikan di Jawa, Suatu Catatan dari Prasasti Kuna". *Analisis Kebudayaan*. Th.I, No. 1, Jakarta: FS UI, hlm. 137-143.
- , 1983. "Desa Perdikan Tawang Sari di Tulungagung". *Pertemuan Ilmiah Arkeologi, III*. Jakarta: Pusat Penelitian Arkeologi Nasional.
- Tjan Tjoe Som. 1995. "Sumber-Sumber Cina dan Historiografi", dalam Soedjadmoko, eds. *Historiografi Indonesia: Sebuah Pengantar*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Zoetmulder, P.J., 1985. *Kalangwan: Sastra Jawa Kuna Selayang Pandang*. Cetakan ke-2, Jakarta: Djembatan.
- , 1982. *Old Javanese English Dictionary*. The Hague: Martinus Nijhoff.