

LEMBAGA PEMERINTAHAN TINGKAT PUSAT PADA MASA GUNAPRIYADHARMAPATNI- DHARMODAYANA WARMADDEWA*

I Gde Semadi Astra**

1. Pengantar

Berdasarkan prasasti-prasasti yang dikeluarkan oleh "istri suami" Gunapriyadharmapatni dan Dharmodayana Warmadewa dapat diketahui bahwa mereka memerintah tahun 911 – 923 Saka. Kendati demikian, perlu dikemukakan bahwa dalam prasasti Batur, Pura Abang A yang berangka tahun 933 Saka terbaca lagi nama Dharmodayana Warmadewa (selanjutnya akan disebut Udayana saja), tetapi tanpa nama permaisurinya (Goris, 1954a: 80 – 88). Rupanya sang permaisuri telah mangkat sebelum tahun 933 Saka.

Sesungguhnya, berkenaan dengan lembaga pemerintahan tingkat pusat yang dibicarakan pada kesempatan ini adalah yang terdapat selama tahun 911– 933 Saka. Ini berarti bahwa kurang lebih 10 tahun

melampaui rentangan waktu atau masa pemerintahan pasangan tersebut di atas. Aspek-aspek terpenting lembaga itu yang akan diungkap ialah mengenai nama, susunan keanggotaan, dan fungsinya. Hal-hal lain yang juga disinggung dalam uraian ini adalah yang menunjang pokok pembicaraan tentang lembaga pemerintahan itu.

Ada dua pertimbangan penting yang mendasari mengapa lembaga pemerintahan tingkat pusat merupakan sebagai pokok bahasan dalam artikel ini. Pertama, birokrasi menurut pandangan Hindu Kuno merupakan salah satu syarat penting bagi terbentuknya suatu negara atau kerajaan.¹ Lembaga pemerintahan tingkat pusat, sebagai salah satu komponen sistem birokrasi pemerintahan, sudah tentu merupakan hal penting pula dan pantas dipahami secara lebih saksama.

* Makalah dalam Diskusi Ilmiah Arkeologi XI, Denpasar, 20 Juni 1998.

** Doktor, Staf Pengajar Program Studi Magister Kajian Budaya, Fakultas Sastra, Universitas Udayana, Bali.

1. Menurut pandangan Hindu Kuno ada tujuh unsur, yang disebut *saptangga*, yang menjadi syarat terbentuknya suatu negara atau kerajaan. Ketujuh unsur itu adalah (1) raja, (2) wilayah kerajaan, (3) birokrasi, (4) rakyat, (5) perbendaharaan, (6) angkatan bersenjata, dan (7) negara-negara sahabat (Boechari, 1975: 79). Konsep *saptangga* dengan rincian isi yang berbeda disebutkan dalam *Mânawa Dharmasûtra*, yakni terdiri atas (1) raja, (2) menteri, (3) ibu kota negara, (4) wilayah, (5) harta atau perbendaharaan, (6) angkatan perang, dan (7) sekutu (Pudja dan Sudharta, 1973: 607). Dapat ditambahkan bahwa di bagian lain kitab *Mânawa Dharmasûtra* disebutkan hanya lima unsur yang menjadi syarat terbentuknya sebuah negara, yakni (1) menteri, (2) kerajaan, (3) benteng, (4) perbendaharaan, dan (5) angkatan perang (Pudja dan Sudharta, 1973: 397). Rupanya, yang dimaksud dengan kerajaan (*rastra*) dalam konteks ini adalah wilayah kerajaan.

Kedua, kajian mengenai lembaga pemerintahan itu yang terdapat pada masa Gunapriyadharmapatni dan Udayana menjadi lebih penting lagi apabila dilihat dalam konteks cara penyebutan pasangan tersebut, yakni "istri suami", bukan suami istri. Cara penyebutan demikian bukan mustahil mengandung makna tertentu yang bersifat politis. Pernyataan itu dikemukakan karena Gunapriyadharmapatni berasal dari Kerajaan Mataram di Jawa Timur yang merupakan kerajaan besar dan cukup berpengaruh. Kerajaan itu berkembang kurang lebih abad X–XIII (Sumadio, 1990: 157, 257). Atas dasar gambaran demikian, penyebutan sang permaisuri mendahului nama suaminya dapat diduga sekaligus mencerminkan bahwa dalam hal pemerintahan, sang permaisuri menempati posisi yang dominan. Kajian terhadap data yang ditemukan diharapkan dapat mengubah dugaan itu menjadi kebenaran ilmiah.

Sumber data terpenting yang digunakan dalam upaya menyusun uraian ini adalah prasasti-prasasti yang dikeluarkan oleh "istri suami" itu dan prasasti Batur, Pura Abang A (933 Saka) yang dikeluarkan oleh Udayana. Prasasti-prasasti dan sumber-sumber lain yang terjangkau digunakan pula jika ternyata dapat memperjelas uraian yang disusun.

Metode atau cara kerja yang ditempuh, sebagaimana lazimnya dalam rangka menyusun uraian historis, pada hakikatnya meliputi tahap pengumpulan bahan-bahan atau data yang diperlukan (*heuristic*), penilaian mengenai mutu bahan-bahan tersebut (*historical criticism*), dan penyusunan serta penyajian uraian yang berkenaan dengan kebenaran yang objektif dan bermakna (*synthesis and exposition*) (Garraghan, 1957: 33-34). Kendati dalam analisis kualitatif ini digunakan pula sejumlah pendekatan, misalnya pendekatan historis, filologis, dan sosiologis, upaya-upaya itu belum sanggup menggeser isi tulisan ini dari sifatnya yang cenderung deskriptif.

Sebagaimana telah dikemukakan, tulisan ini bertujuan mengungkap nama,

susunan keanggotaan, dan fungsi lembaga pemerintahan tingkat pusat tahun 911–933 Saka. Berkenaan dengan penampakan unsur-unsur budaya "asli" Nusantara yang tersaji dalam beberapa bagian uraian, terutama untuk nama lembaga dan sejumlah jabatan, diharapkan dapat diberikan pemahaman yang baik, dan sekaligus diambil hikmahnya, mengenai eksistensi nenek moyang bangsa Indonesia dalam mereaksi atau meresepsi unsur-unsur budaya luar pada waktu itu.

2. Nama Lembaga

Agar didapat gambaran lebih jelas mengenai nama lembaga pemerintahan tingkat pusat tahun 911 – 933 Saka perlu disinggung pula mengenai hal itu yang digunakan pada masa sebelumnya. Prasasti-prasasti yang terbit sejak awal masa Bali Kuno sampai dengan akhir masa pemerintahan Ugrasena, dengan kata lain sejak abad VIII sampai dengan kurang lebih pertengahan abad X, tidak memuat nama lembaga pemerintahan tingkat pusat. Kendati demikian, terdapat petunjuk bahwa sejak tahun 804 sampai dengan 888 Saka pucuk pemerintahan telah dibantu oleh sejumlah pejabat tinggi. Lazimnya, ada empat jabatan tinggi yang disebutkan pada awal prasasti dari masa tersebut, yakni (1) *sarbwa*, (2) *dinganga*, (3) *nāyakan*, *makarun*, dan (4) *mañuratang ājñā* (Goris, 1954a: 53 – 72). Dalam sidang, sebagaimana diisyaratkan dalam prasasti, jabatan-jabatan itu (baca: pejabat-pejabatnya) dipanggil atau diseru secara langsung oleh pucuk pemerintahan atau raja supaya mereka mengetahui atau memahami keputusan yang ditetapkan oleh raja.

Nama lembaga pemerintahan tingkat pusat Kerajaan Bali Kuno pertama kali terbaca dalam prasasti Sembiran B (873 Saka) (Goris, 1954a: 72 – 73). Prasasti ini tidak memuat nama raja atau ratu yang mengeluarkannya. Dalam prasasti itu lembaga pemerintahan tingkat pusat disebut *pangla-puan ... (Maka)supratibaddha* ("Badan/

Sidang Peradilan Paripurna".² Sebutan lebih lengkap serta lebih mencerminkan sidangnya ialah *Samohanda Senâpati di Panglapan ... (Maka) supratibaddha* (Sidang beliau [para] *Senâpati* pada Badan Peradilan Paripurna). Dengan mengesampingkan tanda elipsis yang menyatakan bahwa ada bagian teks prasasti Sembiran B yang tidak terbaca, maka lebih lanjut sebutan seperti itu terbaca pula dalam prasasti Sembiran A II (897 Saka) dan Gobleg, Pura Desa II (905 Saka) yang masing-masing dikeluarkan oleh Raja Janasadhu Warmadewa dan Ratu Sri Wijaya Mahadewi. Sebutan demikian sekali lagi terbaca dalam prasasti yang terbit setelah pemerintahan Raja Udayana, yakni prasasti Sembiran A III (938 Saka) yang dikeluarkan oleh Ratu Sri Sang Ajnyadewi (Goris, 1954a: 95 – 96). Bedanya, dalam prasasti tersebut terakhir ini terdapat tambahan yang berbunyi "*makâdi mpungku sewasogata*" ('terutama [para] pendeta Siwa dan Buddha') yang diletakkan setelah kata *makasupratibaddha*.

Bagaimanakah perihal nama lembaga itu pada masa pemerintahan "istri suami" Gunapriyadharmapatni dan Udayana? Ada tiga prasasti yang dikeluarkan oleh mereka yang memuat nama lembaga pemerintahan tingkat pusat, yakni prasasti Serai A II (915 Saka), Bwahan A (916 Saka), dan Sading A (923 Saka) (Goris, 1954a: 80 – 88). Bagian-bagian teksnya yang berkenaan dengan nama lembaga itu berbunyi sebagai berikut.

- (1). "... *samohanda senâpati ser nâyaka di pasamakṣa palapknan makasupratibaddha makâdi*

mpungku sogata maheśwara ..." (Serai A II, IVb. 4-5).³

- (2). "... *senâpati ser nâyaka di pasamakṣa palapknan makabehan, makâdi mpungku sogata maheśwara ...*" (Bwahan A, IV.11 – V.1).
- (3). "...*mpungku sogata maheśwara turut ḍa senâpati ser nâyaka di pakirakirân makasupratibaddha...*" (Sading A, Ib.2, 4-5; IV.4-5).

Berkenaan dengan kutipan-kutipan tersebut, dijelaskan lebih dahulu arti kata-kata *samohanda*, *pasamakṣa*, *palapknan* (*palapknan*), *pakirakirân*, *makasupratibaddha*, dan *makabehan*. Bagian-bagian lainnya, khususnya yang menyatakan istilah-istilah jabatan (yakni *senâpati*, *ser*, dan *nâyaka*), begitu pula para pendeta (*mpu*) dibicarakan pada bagian uraian tentang susunan keanggotaan lembaga pemerintahan tingkat pusat itu.

Arti 'sidang beliau' untuk kata *samohanda* telah digunakan di depan. Kata *samohanda* terbentuk atas unsur *samoha* dan sufiks *-nda*. *Samoha* (*samuha*) berarti 'sidang, kumpulan, orang-orang yang berkumpul' (Zoetmulder, 1982b: 1640 s.v. *samoha* II, 1644; Mardiwarsito, 1981: 500-501) dan sufiks *-nda* atau *-da* adalah sufiks posesif honorifis bagi orang III yang berarti 'kepunyaan beliau'.⁴ Arti *samakṣa*, *alap*, dan *kirakira* yang masing-masing mendasari bentuk kata turunan *pasamakṣa*, *pâlapknan*, dan *pakirakirân*, pada hakikatnya hampir sama. *Samakṣa* (< *sam* + *akṣa*) dapat berarti 'kesamaan pandangan' (Monier William,

2. Goris mengartikan *pratibaddha* dengan 'berhalangan' (1954b: 290) dan *supratibaddha* dengan 'betul-betul berhalangan, sangat berhalangan' (1954b: 313). Atas dasar itu *makasupratibaddha* akan berarti 'sebagai halangan besar, betul-betul sebagai halangan'. Arti itu tidak sesuai dengan konteks pemakaiannya di sini. Arti *pratibaddha* 'terikat, terpasang, bersatu dengan' yang dikemukakan oleh Zoetmulder (1982b: 1406) tampaknya lebih sesuai dengan konteks. Dengan demikian, *makasupratibaddha* dapat diartikan dengan 'sebagai suatu kesatuan ikatan, lengkap, semua, paripurna'.
3. Cara-cara penyebutan lain yang lebih singkat adalah *pasamakṣa pâlapknan makasupratibaddha*, *pâlapknanda makasupratibaddha*, *pasamakṣa pâlapknan* (Goris, 1954a: 81-82) dan *pasamakṣa pâlapknan makabehan* (Goris, 1954a: 85).
4. Ada pandangan yang menghubungkan istilah *samohanda* dengan *subandar* (*syahbandar*) (Wardha, 1986: 200 – 204). Jika dicermati, akan tampak bahwa pandangan itu tidak ditunjang oleh dasar yang kuat.

1986: 3, 1152), *alap* yang pada dasarnya berarti '(meng)ambil' (Zoetmulder, 1982a: 46), dalam konteks ini tentulah dapat dipahami akan bermakna 'mengambil suatu keputusan'; dan kata *kirakira* yang berarti 'ide, upaya, akal' (Zoetmulder, 1982a: 875) dapat dipahami pula bahwa di sini bermakna 'menemukan upaya atau cara untuk memecahkan masalah'.

Arti-arti yang telah dikemukakan sekaligus mencerminkan adanya forum berupa majelis atau dewan yang dalam waktu-waktu tertentu bersidang atau bermusyawarah untuk mengupayakan tercapainya kesamaan pandangan dan kebijakan dalam menyelesaikan suatu masalah. Majelis itu disebut *Pasamakṣa Pâlapknan* atau *Pakirakirân*.

Dua kata berikutnya, yakni *makasuprati-baddha* dan *makabehan* merupakan sebuah sinonim yang berarti 'semua, lengkap, paripurna'.⁵ Selanjutnya, berdasarkan kutipan-kutipan di depan dan dengan memperhatikan arti setiap kata yang telah dijelaskan dapat dikemukakan bahwa ada tiga nama atau cara penyebutan lembaga pemerintahan tingkat pusat pada masa Gunapriyadharmapatni dan Udayana, yakni. (1) *Pasamakṣa Pâlapknan Makasuprati-baddha*, (2) *Pasamakṣa Pâlapknan Makabehan*, dan (3) *Pakirakirân Makasuprati-baddha*.

Dalam bahasa Indonesia, ketiga nama itu dapat diterjemahkan dengan 'Majelis Permusyawaratan Paripurna'. Istilah *pakirakirân* berasal dari Jawa. Istilah itu, lengkapnya *pakirakiran makabehan*, pertama kali terpakai dalam prasasti Raja Sindok yang berangka tahun 851 Saka (Brandes, 1913: 74). Terpakainya istilah itu dalam prasasti-

prasasti Bali merupakan salah satu bukti keberhasilan Gunapriyadharmapatni memasukkan pengaruh Jawa ke Bali. Unsur-unsur pengaruh Jawa lainnya yang masuk ke Bali pada masa tersebut adalah (1) istilah *karâman*, (2) penggunaan bahasa Jawa Kuno dalam prasasti, (3) unsur penanggalan prasasti, khususnya unsur *saptawâra*, *sadwâra*, *pañcawâra*, dan *wuku* (Astra, 1997: 95 – 99).

Sebagai konsekuensi dari temuan nama-nama lembaga pemerintahan tingkat pusat seperti di atas, keterangan Goris dalam kitab *Sedjarah Bali Kuna* (1948: 12 – 13 perlu dikaji kembali. Pada intinya, dalam kitab itu Goris mengemukakan bahwa raja-raja pada zaman Bali Kuno, dalam melaksanakan pemerintahannya, dibantu oleh Badan penasihat pusat. Badan itu pernah bernama *Panglapuan*, *Samohanda Senâpati di Panglapuan*, *Pasamakṣa*, dan *Pâlapknan*. Dikatakannya pula bahwa sejak tahun 1001 (923 Saka) badan itu disebut *Pakirakirân i jro makabehan* yang anggota-anggotanya terdiri atas (1) beberapa *Senâpati* dan (2) beberapa pendeta (*pedanda*) Siwa dan Buddha (*Mpungku*).⁶

Kajian mengenai fungsi badan yang oleh Goris disebut "Badan penasihat pusat" itu dikemukakan pada bagian uraian tentang "Fungsi Lembaga". Hal-hal yang ingin diketengahkan di sini adalah sebagai berikut. Pertama, apabila yang dimaksud oleh Goris adalah *Panglapuan (Panglapwan)* yang berlokasi di ibu kota kerajaan⁷ tentulah dapat dipahami bahwa lembaga itu merupakan lembaga pemerintahan tingkat pusat. Hal itu dikatakan demikian karena seperti telah diketahui pada zaman Bali Kuno terdapat banyak *Panglapuan* yang berkedudukan di

5. Lihat kembali catatan nomor 2.

6. Sesungguhnya, anggota lembaga atau badan itu bukan hanya beberapa *senapati* dan beberapa pendeta Siwa dan Buddha. Mengenai keanggotaan badan itu lihat lebih lanjut pada uraian tentang "Susunan Keanggotaan".

7. Masalah ibu kota atau pusat Kerajaan Bali Kuno masih merupakan masalah yang belum terjawab. Jika didasarkan atas tempat dikeluarkannya prasasti, ada kemungkinan bahwa tahun 804 Saka sampai dengan paling sedikit tahun 888 Saka, ibu kota Kerajaan Bali Kuno adalah Singhamandawa, sebab pada periode itu prasasti-prasasti dikeluarkan atau diturunkan dari *Panglapuan* di Singhamandawa.

luar ibu kota kerajaan, misalnya di Byut, Tira, W sabha, dan Pancakala (Goris, 1954a: 80), yang sudah tentu bukan merupakan lembaga pemerintahan tingkat pusat. Kedua, berdasarkan arti kata *samohanda* serta konteks pemakaiannya dalam prasasti, *Samohanda Senâpati di Panglapuan* sesungguhnya merujuk kepada suatu peristiwa yakni sidang atau persidangan, bukan kepada sebuah badan atau lembaga pemerintahan; sedangkan lembaga pemerintahannya *an sich* adalah *Panglapuan*. Ketiga, untuk nama sebuah lembaga pemerintahan, nama *Pasamakṣa* dan *Pâlapknan* tidak pernah digunakan secara terpisah atau berdiri sendiri, melainkan berupa urutan "padu", yakni *Pasamakṣa Pâlapknan*. Keempat, nama *Pakirakirân i jro makabehan* tidak muncul sejak tahun 1001, sebagaimana dikatakan oleh Goris, tetapi sejak tahun 1011 (933 Saka). Kelima, sebagaimana akan terlihat lebih jelas pada bagian uraian mengenai "Susunan Keanggotaan", anggota-anggota lembaga pemerintahan itu bukan hanya terdiri atas beberapa *senâpati* dan beberapa pendeta, tetapi masih ada lagi kelompok lainnya, misalnya *samgat* dan *dhikâra*.

Lebih jauh ditekankan hal-hal sebagai berikut. Tiga varian nama lembaga pemerintahan tingkat pusat yang digunakan pada masa pemerintahan Gunapriyadharmapatni dan Udayana mengisyaratkan bahwa masa pemerintahan mereka merupakan "masa transisi" atau "masa pencarian nama baku" bagi lembaga pemerintahan tingkat pusat Kerajaan Bali Kuno. Pembakuan nama itu kemudian dilakukan pada waktu Udayana menjadi pucuk pemerintahan, sebagaimana dapat diketahui dari prasasti yang dikeluarkannya pada tahun 933 Saka. Nama yang dipilih adalah *pakirakirân i jro makabehan*. Berdasarkan prasasti-prasasti yang dikeluarkan oleh raja dan atau ratu yang memerintah pada masa Bali Kuno setelah Udayana, nama itu terus digunakan, kecuali pada

prasasti Sembiran A III (938 Saka) yang dikeluarkan oleh ratu Sri Sang Ajnyadewi. Pada prasasti ini sekali lagi digunakan nama *Panglapwan makasupratibaddha* (Goris, 1954a: 96).⁸

3. Susunan Keanggotaan

Susunan keanggotaan lembaga pemerintahan tingkat pusat pada masa pemerintahan Gunapriyadharmapatni dan Udayana, begitu pula ketika Udayana memerintah tanpa permaisurinya, pada dasarnya terdiri atas dua kelompok, yakni (1) kelompok pemuka agama/keagamaan dan (2) kelompok nonkeagamaan. Akan tetapi, belum diketahui secara pasti berapa jumlah anggota lembaga tersebut, baik secara keseluruhan maupun jumlah tiap-tiap kelompoknya. Jumlah yang dikemukakan di bawah ini merupakan jumlah kumulatif berdasarkan data prasasti yang dikeluarkan oleh raja dan ratu itu.

Ada dua belas pendeta Siwa yang telah diketahui. Mereka adalah (1) *Mpungku (Mp.) di Air Garuda*, (2) *Mp. Di Punyanta*, (3) *Mp. Di Binor*, (4) *Samgat (Sg.) Yajña*, (5) *Sg. Makarun*, (6) *(Sg.) Pangajyan ing Úala Úri Makutâsana*, (7) *(Sg.) Panganjyan ... (?)*, (8) *Sg. Ser Śala*, (9) *Sg. Juru Wadwâ*, (10) *Sireng (Sr.) Udayalaya*, (11) *Sr. Kanyâ*, dan (12) *Sr. Jalatîrtha*.

Para pendeta Buddha anggota lembaga pemerintahan tingkat pusat yang telah diketahui adalah (1) *Dang Upâdhyâya ing Nalanda*, (2) *Dang Upâdhyâya ing Waraṅgasi*, (3) *Mp. di Bajraśikra (ra)*, (4) *Sr. Ku ala*, (5) *Ida di Canggihini*, (6) *Sg. Sulpika*, dan (7) *(Sg.) Mangirengiren Wandâmi*.

Jika diperhatikan secara lebih saksama, sebagian besar dari kata terakhir pada nama "jabatan" pendeta-pendeta tersebut di atas menunjukkan nama lokasi tempat kedudukan pendeta yang bersangkutan. Atas dasar itu dapat diketahui bahwa ada pendeta yang

8. Tanda koma yang ada di antara kata *panglapwan* dan *makasupratibaddha* dipandang tidak ada karena letaknya kurang tepat.

berkedudukan di Air Garuda, Punyata, Binor, Nalanda, Waranasi, dan sebagainya. Hal itu juga menunjukkan bahwa dalam keadaan sehari-hari pendeta yang bersangkutan berkedudukan di daerah tertentu dan memberikan pelayanan keagamaan kepada rakyat di daerah tersebut. Pada waktu diselenggarakan sidang paripurna oleh lembaga pemerintahan tingkat pusat beliau itu diundang untuk hadir dan ikut membahas masalah yang dihadapi. Dalam kapasitasnya seperti disebutkan terakhir ini beliau berfungsi sebagai pejabat tingkat pusat.

Para pejabat nonkeagamaan yang menjadi anggota lembaga tingkat pusat itu ada yang menduduki jabatan rakryan⁹, *senâpati*,¹⁰ *samgat*,¹¹ dan *dhikara*.¹² Ada sebuah jabatan *rakryan* yang telah ditemukan, yakni *Rakryan Asba*. Sementara itu, jabatan *senâpati* yang telah diketahui ada sembilan, yakni (1) *Senâpati (Sn.) Sarbwa*, (2) *Sn. Dinganga*, (3) *(Sn.) Syumbul/Sinumbul*, (4) *Sn. Pinatih*, (5) *Sn. Dalm Bunut*, (6) *Sn. Wṛṣabha/Wṛṣanten*, (7) *Sn. Kuturan*, (8) *Sn. Waraṣasî*, dan (9) *Sn. Mañiringin*.

Para *samgat* nonkeagamaan terdiri atas (1) *Samgat (Sg.) Adhikâraṇapura/Adhikâraṇawijayapura*, (2) *Sg. Adhikâraṇakrânta/Adhikâraṇawijayakrânta*, (3) *Sg. Bon Buluh*, (4) *Sg. Mañuratang Ājñâ*, (5) *Sg. Tapahaji*, (6) *(Sg.) Lulwan*,¹³ (7) *(Sg.) Pamwatan*,¹⁴ (8) *(Sg.) Pamadahi*,¹⁵ (9) *Sg. Ser Krângan*, (10) *Sg. Nâyakan Makarun*, (11) *Sg. Nâyakan Kalula*, (12) *Sg. Nâyakan Tambang*, (13) *Sg. Cakṣukaraṇapura*, (14) *Sg. Cakṣukaraṇakrânta*, dan (15) *Sg. Tuhañjawa*.

Kelompok berikutnya adalah para *dhikâra*. Ada sepuluh jabatan *dhikâra*, atau yang dapat diidentifikasi demikian, dapat diketahui dari prasasti-prasasti "istri suami" Gunapriyadharmapatni dan Udayana, yakni (1) *Dhikâra di Panglapuan (Dh. di Pa.) di Bṛṣabha/Wṛṣabha*, (2) *Dh. di Pa. Di Pañcakala*, (3) *Dh. di Pa. Di Wara asî*, (4) *Dh. di Pa. di Pituha*, (5) *Dh. di Pa. di Tira*, (6) *Dh. di Pa. di Byut*, (7) *Dh. di Pa. di Surih Lamata*, (8) *(Dh. di) Pa. Surih Kulwan*, (9) *(Dh. di) Pa. Surih Wetan*, dan (10) *(Dh. di) Pa. Mañiringin*.

Dalam prasasti Batur, Pura Abang A (933 Saka) pejabat *paramadhyastha* ('para penengah, wasit') juga disebutkan dalam

9. Istilah *rakryan* dipandang sebagai akronim dari *raka rayan* dan pada hakikatnya berarti 'orang (laki-laki) besar, tokoh terhormat' (cf. Astra, 1997: 227).
10. Secara harfiah *senâpati* dapat berarti 'pemimpin tentara, panglima perang'. Pada zaman Bali Kuno kewenangan seorang *senâpati* diduga jauh lebih luas daripada itu. Di antara para *senâpati* bahkan ada yang menjadi penguasa tertinggi di suatu daerah sehingga kekuasaannya dapat dibandingkan dengan kekuasaan seorang *punggawa* pada masa Kerajaan Gelgel dan Klungkung (Goris, 1948: 13; cf. Astra, 1997: 254-264).
11. *Samgat* dikatakan sebagai akronim dari *sang pamgat*. *Pamgat* berarti 'pemutus' dan *samgat* berarti 'sang pemutus' (Casparis, 1956: 220). Dalam prasasti-prasasti yang ditemukan di Jawa, jabatan *samgat* sering juga ditulis *samigat*, *samigit*, dan *pamigit* (Sedyawati, 1994: 267).
12. *Dhikâra* bentuk lengkapnya adalah *adhikâra* dan dalam hal ini dapat berarti '(pejabat yang memiliki) kekuasaan kehakiman, kekuasaan hukum' (cf. Monier-Williams, 1986: 20).
13. Istilah jabatan *lulwan* diduga selengkapnya berbunyi *Samgat Lulwan*. Sebutan lengkap seperti itu terbaca dalam prasasti nomor 501 Babahan II (- Saka) yang dikeluarkan oleh Sri Maharaja Sri Walaprabhu (Goris, 1954a: 26; 1954b: 270).
14. Jabatan *pamwatan*, yang dalam prasasti Batur, Pura Abang A (933 Saka) disebut setelah *lulwan*, diduga lengkapnya berbunyi *Samgat Pamwatan*.
15. Dalam prasasti Batur, Pura Abang A (933 Saka) jabatan ini disebut *pamadahi* saja. Kemungkinan besar sebutan lebih lengkapnya adalah *Samgat Pamadahi*, sebagaimana antara lain terbaca dalam prasasti nomor 408 Sawan B = Belantih B (987 Saka) (Tuuk dan Brandes, 1885: 614).

jajaran anggota lembaga pemerintahan tingkat pusat, atau ikut hadir dalam sidang yang diselenggarakan oleh lembaga itu. Seperti halnya para pendeta Siwa dan Buddha, di antara *paramadhyastha* itu pun rupa-rupanya ada yang berkedudukan di daerah tertentu. Petunjuk mengenai hal itu terdapat dalam prasasti Bwahan E (1103 Saka) yang dikeluarkan oleh Raja Jayapangus. Di sana dikatakan bahwa di antara *paramadhyastha* ada yang berkedudukan di Wijayapura (Callenfels, 1926: 44).

Hal yang telah dikemukakan, yakni tentang sebagian pejabat tinggi yang sehari-harinya berkedudukan di daerah tertentu dan berwenang di daerah tersebut, bukan saja berlaku bagi para pendeta dan *paramadhyastha*, tetapi juga bagi para *senâpati*, *samgat*, dan *dhikâra*. Di antara jabatan-jabatan itu, paling sedikit *Sn. Dajm Bunut*, *Sn. Wŗṣabha*, *Sn. Waraṇasi*, *Sg. Adhikâraṇapura*, *Sg. Adhikâranakrânta*, *Sg. Bon Buluh*, dan kesembilan *dhikâra* yang disebutkan lebih dahulu memberikan petunjuk cukup jelas bahwa, dalam keadaan sehari-hari, pejabatnya berkedudukan dan berwenang di daerah-daerah tertentu. Sebaliknya, pejabat *Rakryan Asba*, *Sn. Sarbwa*, *Sn. Dinganga*, dan *Sg. Mañuratang Ājñâ* kemungkinan besar berkedudukan dan bertugas di ibu kota kerajaan. Sementara itu, berkenaan dengan jabatan-jabatan atau pejabat-pejabat lainnya belum dapat dikemukakan dugaan yang cukup beralasan.

Pada bagian akhir uraian ini ditekankan kembali bahwa susunan keanggotaan lembaga pemerintahan tingkat pusat tahun 911-933 Saka ternyata terdiri atas sejumlah pendeta Siwa dan Buddha, seorang *rakryan*, sejumlah *senâpati*, sejumlah *samgat*, dan sejumlah *dhikâra*. Bahkan, dalam prasasti bertahun 933 Saka disebutkan pula *paramadhyastha* sebagai anggota lembaga tersebut. Kenyataan itu sekaligus menyangkal keterangan Goris (1948: 13; Sumadio dkk., 1990: 316) yang mengemukakan bahwa anggota-anggota lembaga

pemerintahan tingkat pusat hanya terdiri atas beberapa pendeta Siwa dan Buddha serta beberapa *senâpati*.

4. Fungsi Lembaga

Ada dua hal pokok yang dibicarakan pada bagian ini, yakni fungsi lembaga pemerintahan tingkat pusat sebagai sebuah kesatuan yang utuh dan fungsi tiap-tiap kelompok anggota lembaga tersebut, yakni kelompok pejabat keagamaan dan non-keagamaan. Fungsi, lebih tepatnya tugas atau kewenangan, setiap anggota tidak dibahas di sini untuk menghindari uraian berkepanjangan yang bersifat hipotetik, bahkan cenderung skeptik, sebagai akibat kurangnya data penunjang yang akurat.

Pada dasarnya, lembaga pemerintahan tingkat pusat itu berfungsi membahas atau mencari pemecahan bagi masalah-masalah penting yang tidak layak atau tidak dapat diselesaikan pada tingkat pemerintahan lebih rendah. Masalah-masalah itu antara lain tentang (1) pengurangan pajak serta kewajiban-kewajiban lain yang dimohon oleh penduduk suatu desa dan (2) perubahan status suatu desa dari desa induknya supaya desa pemohon menjadi desa *swatantra* (berpemerintahan atau mempunyai pengurus desa sendiri).

Terdapat petunjuk bahwa sebelum masalah yang bersangkutan dibahas lebih lanjut dalam persidangan, sejumlah pejabat ditugasi untuk pergi ke desa pemohon, dengan tujuan membuktikan benar tidaknya keadaan atau masalah yang dilaporkan oleh wakil-wakil desa. Laporan yang telah dibuktikan kebenarannya kemudian dibahas dengan secermat-cermatnya, bukan hanya sekali dua kali, tetapi dapat lebih dari itu, sampai akhirnya ditemukan jalan pemecahannya. Petunjuk mengenai hal itu terbaca dalam bagian teks prasasti Batur, Pura Abang A (933 Saka), sebagaimana tercantum pada lembaran IIa.4 – IIb.2, yakni sebagai berikut.

“..., hana pwa sira wiku bala haji, humatur i pasamûhanira makabaihân, matang-

nyan pakon sira i dang âcâryya bajantika kâlih dang âcâryya nisita, mwang dang âcâryya bhacandra, iniring sang senâpati kuturan dyah kayop, sumuddhi ikang karâman i thâninya, ri dwâ singgihnya unakşayanya, tuhu pwa ya balakşaya, tumulwi ta sira kabaih mapupul, mâlapkna kinabehan, tan pingsan pingrwa, winantah winalik blah, hana pwântuk ning mâlapkna, an kasinggihan sapanghyang nikang anak thâni, ..." (Goris, 1954a: 88 – 89).

Artinya:

'..., ada wiku bala haji (pendeta istana/penyangga kekuasaan raja) mengemukakan saran dalam sidang paripurna para pejabat tinggi, maka ditugasilah yang terhormat Dang Âcâryya (D.A.) Bajantika, beserta D.A. Nisita dan D.A. Bhacandra diiring oleh Senâpati Kuturan Dyah Kayop, untuk membuktikan kesejatian keadaan penduduk di desanya, yakni mengenai benar tidaknya kekurangan-mampuan mereka, [dan] memang sebenarnya mereka kurang mampu, kemudian beliau sekalian berkumpul, bersidang bersama-sama, bukan sekali dua kali [masalah itu] diperdebatkan, dibahas berulang kali, [akhirnya] terwujudlah hasil mereka bersidang, yakni permohonan penduduk desa itu dikabulkan, ...'.

Selain fungsi yang telah disebutkan, para anggota lembaga pemerintahan tingkat pusat juga memiliki fungsi atau kewenangan sebagai saksi pada waktu pucuk pemerintahan menetapkan keputusan-keputusan yang dicantumkan dalam prasasti yang dianugerahkan kepada suatu desa. Bagian teks prasasti Bwahan A (916 Saka) yang berbunyi sebagai berikut dapat digunakan sebagai petunjuk mengenai hal itu.

"..., matangnyan tan punaruktan sarasa nikang praşaşti ..., tka i dlâha ning dlâha, kasakşyan tkapnira senâpati ser nâyaka ring pasamakşya pâlapknan makabehan, makâdi mpungku sogata maheşwara, ..." (Goris, 1954a: 85).

Artinya:

'..., dengan demikian, supaya tidak diganggu gugat (diperbincangkan lagi isi

prasasti itu, ..., sampai kelak di kemudian hari; [isi ketetapan prasasti itu] telah disaksikan oleh beliau para senâpati, ser, [dan] nâyaka dalam [sidang yang diselenggarakan oleh] Pasamakşya Pâlapknan Makabehan (Majelis Permusyawaratan Paripurna), terutama [oleh] para pendeta Buddha dan Siwa, ...'.

Jika dikaji secara lebih saksama, dapat dipahami bahwa antara tugas dan kewenangan atau fungsi kelompok keagamaan (para pendeta) dan tugas serta kewenangan atau fungsi kelompok nonkeagamaan terdapat perbedaan. Perbedaan itu tercermin lewat kata *mpungku* dan *makâdi* yang penggunaannya dikaitkan dengan para pendeta. Kata *mpungku*, selain berarti 'pendeta' juga menggambarkan pengakuan batin pucuk pemerintahan, dalam hal ini Udayana dan Gunapriyadharmapatni, yang memandang para pendeta (*mpu*) sebagai pelindungnya. Hal ini dikatakan demikian karena secara harfiah kata *mpungku* berarti 'yang melindungiku, yang menjagaku'. Gambaran rasa hormat pucuk pemerintahan juga tersirat lewat kata *makâdi* yang menurut konteks pemakaiannya menyatakan bahwa para pendeta merupakan tokoh-tokoh paling terkemuka di antara para anggota lembaga pemerintahan tersebut.

Gambaran yang telah dikemukakan diharapkan dapat menuntun ke arah pemahaman bahwa dalam rangka pengambilan keputusan, agar tercapai keputusan yang benar dan sesuai dengan prinsip-prinsip keadilan berdasarkan pertimbangan hati nurani, raja dan ratu lebih dahulu meminta pertimbangan para pendeta. Tindakan tersebut adalah logis karena para pendeta sebagai sastrawan, bukan saja ahli dalam sastra-sastra keagamaan, tetapi juga ahli dalam sastra-sastra bidang ketatanegaraan, politik pemerintahan, astronomi, dan sebagainya. Keahlian para pendeta seperti itu sekaligus melandasi fungsi mereka yang sesungguhnya cenderung berdimensi legislatif, bukan eksekutif. Sementara itu, mudah dipahami bahwa fungsi eksekutif terutama dilakukan oleh kelompok pejabat

nonkeagamaan. Kemungkinan besar, kepada merekalah pucuk pemerintahan menurunkan keputusan-keputusannya serta menitahkan agar keputusan-keputusan itu dilanjutkan kepada pejabat-pejabat terkait yang secara hierarkhis berada pada tingkatan di bawahnya.

5. Kedudukan dan Kekuasaan Pucuk Pemerintahan

Pucuk pemerintahan yang dimaksud di sini ialah "istri suami" Gunapriyadharmapatni dan Udayana, atau Udayana sendiri sebagaimana terbaca pada prasasti Batur, Pura Abang A (933 Saka).

Mudah dipahami bahwa dalam birokrasi pemerintahan kerajaan tradisional pucuk pemerintahan mempunyai kedudukan tertinggi dan bersifat sentral, bahkan bukan hanya sebagai pucuk pemerintahan, tetapi juga sebagai kepala negara (cf. Bendix, 1962: 334-360; Schoorl, 1982: 167). Memang, dalam rangka mengambil keputusan baginda mendapat pertimbangan dari pihak lain, terutama dari para pendeta, tetapi bagaimanapun juga pengambilan keputusan akhir tetap merupakan kewenangan pucuk pemerintahan. Pandangan itu didasarkan atas kenyataan yang terbaca pada prasasti-prasasti yang mereka keluarkan; dalam arti, prasasti-prasasti merupakan satu-satunya wujud keputusan yang telah diketahui dan kenyataannya dikeluarkan oleh raja atau pucuk pemerintahan, bukan oleh tokoh lain.

Prasasti-prasasti itu, baik yang dikeluarkan oleh Gunapriyadharmapatni dan Udayana maupun yang dikeluarkan oleh Udayana sendiri, berisi ketetapan mengenai pelbagai aspek kehidupan, misalnya aspek politik atau pemerintahan, sosial, ekonomi, dan budaya. Hal-hal itu sekaligus menyatakan betapa luasnya kekuasaan pucuk pemerintahan (cf. Astra, 1997: 237-240). Lebih lanjut, berdasarkan uraian mengenai kedudukan dan kekuasaannya itu maka pucuk pemerintahan tidak termasuk sebagai anggota lembaga pemerintahan tingkat pusat yang telah disebutkan. Kehadirannya dalam

sidang yang diselenggarakan bukan sebagai anggota lembaga tersebut, tetapi tetap sebagai pucuk pemerintahan dan kepala negara. Sebaliknya, lembaga tingkat pusat itu pada hakikatnya "membantu" pucuk pemerintahan dalam menyelenggarakan pemerintahan.

6. Penutup

Ada beberapa hal yang ingin ditekankan pada bagian ini. Pertama, terdapat petunjuk bahwa dalam melaksanakan pemerintahan, Gunapriyadharmapatni dan Udayana, begitu Udayana sendiri, dibantu oleh sebuah lembaga pemerintahan tingkat pusat. Pada waktu "istri suami" itu menjadi pucuk pemerintahan, yakni tahun 911 – 923 Saka, lembaga pemerintahan itu disebut *Pasamakṣa Pālapknan Makasupratibaddha/Makabehan* atau *Pakirakirān Makasupratibaddha* yang dapat diartikan dengan 'Majelis Permusyawaratan Paripurna'. Kemudian pada waktu Udayana menjadi pucuk pemerintahan, yakni tahun 933 Saka, lembaga itu disebut *Pakirakiran i Jro Makabehan* 'Majelis Permusyawaratan Paripurna Kerajaan'. Nama itu terus digunakan selama masa Bali Kuno selanjutnya, kecuali pada tahun 938 Saka sekali lagi digunakan nama *Panglapan Makasupratibaddha*.

Kedua, keanggotaan lembaga pemerintahan tingkat pusat itu pada dasarnya tersusun atas pejabat-pejabat keagamaan (yakni para pendeta Siwa dan Buddha) dan pejabat-pejabat non keagamaan. Kelompok pejabat non keagamaan ada yang menduduki jabatan *rakryan*, *senâpati*, *samgat*, dan *dhikâra*.

Ketiga, sebagai sebuah kesatuan yang utuh, lembaga pemerintahan tingkat pusat memiliki dua fungsi penting, yakni (1) membahas serta mencarikan jalan pemecahan bagi masalah-masalah yang tidak dapat diselesaikan oleh lembaga pemerintahan yang lebih rendah dan (2) menjadi saksi penetapan keputusan yang diambil oleh pucuk pemerintahan. Selain itu, setiap kelompok anggota lembaga itu juga

mempunyai fungsi atau kewenangan dengan dimensi yang berbeda. Fungsi atau kewenangan para pejabat keagamaan cenderung berdimensi legislatif, sedangkan fungsi atau kewenangan para pejabat nonkeagamaan cenderung berdimensi eksekutif.

Keempat, tidak dapat dimungkiri bahwa unsur Hindu Buddha cukup banyak mempengaruhi tatanan birokrasi pemerintahan Kerajaan Bali Kuno dan kerajaan-kerajaan lain di Indonesia pada zaman purba. Kendati demikian, sejumlah "unsur budaya asli" Indonesia masih tetap dapat bertahan. Keadaan itu, antara lain, terlihat pada sejumlah istilah yang masih tetap digunakan dalam bidang pemerintahan, misalnya *pâlapknan*, *pakirakirân*, *mpungku*, *rakryan*, *samgat*, *ser*, dan *mañuratang*.

Berdasarkan hal-hal di atas, dapat disimpulkan bahwa lembaga pemerintahan tingkat pusat pada masa pemerintahan Gunapriyadharmapatni dan Udayana telah ditata dengan baik, menggunakan nama tertentu, memiliki susunan keanggotaan yang cukup jelas, dan melaksanakan fungsinya sesuai dengan mekanisme kerja yang telah ditentukan.

DAFTAR PUSTAKA

- Astra, I Gde Semadi. 1997. "Birokrasi Pemerintahan Bali Kuno Abad XII-XIII: Sebuah Kajian Epigrafis." Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada. (Disertasi, belum terbit).
- Bendix, Reinhard. 1962. *Max Weber: An Intellectual Portrait*. New York: Anchor Books Doubleday & Company Inc. Garden.
- Brandes, J.L.A. 1913. "Oud-Javaansche Oorkonden", *Verhandelingen van het Koninklijk Bataviaasch Genootschap van Kunsten en Wetenschappen*, LX, 1, hlm. 1-266.
- Callenfels, P.V. van Stein. 1926. "Epigraphia Balica I", *Verhandelingen van het Koninklijk Bataviaasch Genootschap van Kunsten en Wetenschappen*, LXVI, 3, hlm. 1-70 dan sejumlah foto prasasti.
- Casparis, J.G. de. 1956. *Prasasti Indonesia II*. Bandung: Masa Baru.
- Garraghan, Gilbert J., S.J. 1957. *A Guide to Historical Method*. East Fordham Road, New York: Fordham University Press.
- Goris, R. 1948. *Sedjarah Bali Kuna*. Singaradja.
- . 1954a. *Prasasti Bali I*. Bandung: NV Masa Baru.
- . 1954b. *Prasasti Bali II*. Bandung: NV Masa Baru.
- Mardiwarsito, L. 1981. *Kamus Jawa Kuna-Indonesia*. Ende Flores: Nusa Indah.
- Monier-Williams, Sir M. 1986. *A Sanskrit-English Dictionary*. Delhi, Patna, Waranasi: Motilal Banarsidass.
- Pudja, G. dan Tjokorda Rai Sudharta. 1973. *Manawa Dharmacastra (Manu Dharmacastra) atau Weda Sm ti: Compendium Hukum Hindu*. Jakarta: Lembaga Penterjemah Kitab Suci Weda.
- Schoorl, J.W. 1982. *Modernisasi: Pengantar Sosiologi Pembangunan Negara-Negara Sedang Berkembang*. Jakarta: Gramedia.
- Sumadio, Bambang dkk. 1990. "Jaman Kuna", dalam Marwati Djoened Poesponegoro dan Nugroho Notosusanto (eds.), *Sejarah Nasional Indonesia II*. Edisi ke-4. Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Balai Pustaka.
- Tuuk, H.N. van der dan J.L.A. Brandes. 1885. "Transcriptie van Vier Oud-Javaansche Oorkonden op Koper, Gevonden op het Eiland Bali", *Tijdschrift voor Indische Taal-, Land- en Volkenkunde*, XXX. Uitgegeven door het Koninklijk Bataviaasch Genootschap van Kunsten en Wetenschappen, hlm. 603-624.
- Zoetmulder, P.J. 1982a. *Old Javanese-English Dictionary I*. 's-Gravenhage: Martinus Nijhoff.
- . 1982b. *Old Javanese-English Dictionary II*. 's-Gravenhage: Martinus Nijhoff.