

Birokrasi Tradisional Kerajaan Majapahit

I Gede Wayan Wisnuwardana
Prodi Pendidikan Sejarah FPIPS IKIP PGRI Bali
wisnuwardanaigede@gmail.com

ABSTRAK

Birokrasi merupakan suatu elemen penting dalam sebuah negara baik itu negara tradisional maupun modern sebab didalam ditemukan adanya prinsip hirarki jabatan sebagai kontrol komunikasi yang dibangun untuk membangun tatanan keterttiban. Dalam negara tradisional anggota birokrasi terdiri dari orang-orang yang mermpunyai relasi personal yang bertumbu pada hubungan keluarga dengan penguasa. Kerajaan Majapahit merupakan kerajaan kuna yang dapat kita ketahui dengan agak lengkap strktur pemerintahan dan birokrasinya. Struktur pemerintahan kerajaan Majapahit mencerminkan adanya birokrasi yang bersifat teritorial dan disentralisasikan dengan birokrasi yang terperinci.

Kata Kunci : Birokrasi Tradisional, Kerajaan Majapahit

LATAR BELAKANG

Birokrasi merupakan instrumen penting dalam masyarakat modern yang kehadirannya tak mungkin terelakkan. Eksistensi birokrasi ini sebagai konsekuensi logis dari tugas utama negara (pemerintahan) untuk menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat (*social welfare*). Negara dituntut terlibat dalam memproduksi barang dan jasa yang diperlukan oleh

rakyatnya (*public goods and services*) baik secara langsung maupun tidak. Bahkan dalam keadaan tertentu negara yang memutuskan apa yang terbaik bagi rakyatnya. Untuk itu negara membangun sistem administrasi yang bertujuan untuk melayani kepentingan rakyatnya yang disebut dengan istilah birokrasi.

Birokrasi bagi sebagian orang dimaknai sebagai prosedur yang

berbelit-belit, menyulitkan dan menjengkelkan. Namun bagi sebagian yang lain birokrasi dipahami dari perspektif yang positif yakni sebagai upaya untuk mengatur dan mengendalikan perilaku masyarakat agar lebih tertib. Ketertiban yang dimaksud adalah ketertiban dalam hal mengelola berbagai sumber daya yang mendistribusikan sumber daya tersebut kepada setiap anggota masyarakat secara berkeadilan.

Pendapat yang berbeda di atas dapat dipahami dari perspektifnya masing-masing. Bagi yang berpandangan positif terhadap birokrasi maka baginya birokrasi adalah sebuah keniscayaan. Akan tetapi bagi mereka yang berpandangan negatif maka birokrasi justru menjadi salah satu penghalang tercapainya tujuan sehingga keberadaan birokrasi harus dihilangkan.

Keberadaan birokrasi tampaknya sangat penting bagi suatu negara tradisional maupun modern. Sebab birokrasi dibangun untuk membangun tatanan ketertiban yang dipresentasikan dalam kontrol

komunikasi yang bersifat hirarkis. Dalam konteks ini, hirarkis dimantapkan dengan strategi dominasi antar kepala negara dengan birokratnya sehingga tercipta hubungan personal yang relatif panjang, walaupun dalam perjalanannya sering terjadi gesekan bahkan sampai terpuruk.

Respon masyarakat terhadap birokrasi itupun bervariasi, terkadang berjalan tanpa gejolak, terkadang muncul gesekan antar kaum elite sampai kepada perlawanan. Katakan saja, mending suhu banyak sejarawan di Indonesia, Sartono Kartodirdjo dalam disertasi yang sekarang menjadi monumental menulis terjadinya perlawanan kaum tani pada abad XIX di Banten terhadap birokrasi. Apabila menengok sejarah birokrasi di Indonesia maka kita akan memperoleh informasi, tentang birokrasi yang pernah berlaku, yakni birokrasi tradisional pada masa kerajaan-kerajaan di Nusantara, birokrasi Pemerintah Kolonial Belanda dan birokrasi Pemerintahan Indonesia. Dalam tulisan ini, penulis mencoba untuk menguraikan

bagaimana sistem pemerintahan dan konsep birokrasi tradisional pada masa kerajaan Majapahit.

Konsep Birokrasi Kerajaan Majapahit

Membincangkan kata birokrasi tentunya tidak dapat ditinggalkan nama Marx Weber, sebab ia yang melakukan studi awal tentang birokrasi yang diidentikannya dengan organisasi. Bentuk birokrasi yang dibahas oleh Weber digolongkan sebagai tipe ideal. Hematnya birokrasi yang dianggap ideal apabila memiliki ciri-ciri (1) fungsi jabatan ditentukan secara tegas; (2) adanya hirarki yang tegas; (3) pejabatnya diangkat berdasarkan suatu kontrak dan dipilih atas dasar kualifikasi profesional yang idealnya berdasarkan ijazah, tidak adanya hubungan kekerabatan, persahabatan dan ia dapat diberhentikan; (4) berhak menerima gaji dan pensiun; (5) mekanisme kerja diatur oleh undang-undang; (6) adanya falsafah dasar organisasi untuk mencapai efektifitas kerja dan efisiensi (Weber, 1966:333-334) . Tipe birokrasi ideal yang ditawarkan

Weber oleh Peter M. Blau dan Meyer ditandai oleh adanya efisiensi administratif (Blau, 1987: 35). Dalam birokrasi ideal yang ditawarkan oleh Weber, tampaknya secara empirik tidak sepenuhnya hadir dalam pelaksanaannya pada semua birokrasi modern.

Mencermati ciri birokrasi tipe idealnya Weber tentunya hanya mewakili gaya birokrasi modern yang diidamkan oleh banyak warga dan negara pada masa kekinian. Bagaimana dengan birokrasi yang terdapat pada negara-negara tradisional atau negara-negara pada masa lampau yang berbentuk kerajaan. Apabila dibandingkan birokrasi yang ditawarkan oleh Weber dengan birokrasi yang terdapat pada negara-negara tradisional ternyata terdapat suatu persamaan, yakni adanya prinsip hirarki jabatan. Hierarki pada negara-negara tradisional identitasnya cenderung muncul dari nilai-nilai primordial dan sakral, sehingga melahirkan apa yang disebut dengan model birokrasi tradisional (Andrian, 1992: 322).Tampaknya prinsip hirarki

akan ditemukan dalam semua struktur birokrasi baik pada negara tradisional maupun negara modern.

Pada masa lampau model birokrasi yang berlaku pada masa kerajaan di Indonesia yang oleh Charles F. Adrian (1992: 322) disebut sebagai model birokrasi tradisional. Birokrasi tradisional ditandai oleh kuatnya pengaruh adat dan kebiasaan yang berasal dari norma-norma dan lambang-lambang yang tidak mempunyai bentuk logis seperti yang terdapat pada model birokrasi modern, sehingga memunculkan apa yang disebut dengan model birokrasi patrimonial. (Andrian, 1992: 322). Dalam model birokrasi patrimonial kedudukan dan tatalaku seluruh jenjang birokrasi ditopang oleh pola hubungan yang bersifat personal dan bertumpu pada hubungan keluarga (Castles, 1983: 15).

Kerajaan Majapahit merupakan kerajaan kuna yang dapat kita ketahui dengan agak lengkap struktur pemerintahan dan birokrasinya. Pada masa pemerintahan Hayam Wuruk kerajaan Majapahit telah mencapai

puncak keemasannya. Pada masa itu Majapahit telah memiliki susunan pemerintahan dan sarana birokrasi yang teratur. Dari bahan-bahan keterangan yang ada dapat disimpulkan bahwa struktur pemerintahan dan birokrasi kerajaan Majapahit selama perkembangan sejarahnya tidak banyak berubah. Sebagian besar sumber tentang masalah ini berasal dari jaman keemasan Majapahit. Sehingga struktur pemerintahan dan birokrasi kerajaan Majapahit secara keseluruhan tidak jauh berbeda dengan keadaannya pada masa pemerintahan Hayam Wuruk.

Struktur pemerintahan kerajaan Majapahit mencerminkan adanya birokrasi yang bersifat teritorial dan disentralisasikan dengan birokrasi yang terperinci, hal ini terjadi karena adanya pengaruh kepercayaan yang bersifat kosmologi. Berdasarkan konsepsi ini maka seluruh kerajaan Majapahit dianggap sebagai replika dari jagat raya, dan raja Majapahit disamakan dengan dewa tertinggi yang bersemayam di puncak Mahameru. Wilayah kerajaan

Majapahit terdiri atas negara-negara daerah yang disamakan dengan tempat tinggal para dewa Lokapala yang terletak di keempat penjuru mata angin.

Dalam prasasti Tuhuanaru yang berangka tahun 1254 Saka (13 Desember 1323), kerajaan Majapahit dilambangkan sebagai sebuah *prasada* dengan raja Jayanagara sebagai *Wisnawata* dan Rake Mapatih sebagai *pranala*, sedangkan seluruh mandala Jawa dianggap sebagai punpunannya, pulau Madura dan Tanjungpura dianggap sebagai *angsanya*. Demikian pula di dalam prasasti Jayapatra yang berasal dari jaman Hayam Wuruk, raja Hayam wuruk dumpamakan sebagai sebuah patung Siwa dan Patih Gajah Mada diumpamakan sebagai sebuah *pranala*. (Nugroho,1993:452)

Raja yang dianggap sebagai penjelmaan dewa di dunia memegang otoritas politik tertinggi dan menduduki puncak hierarki kerajaan. Dalam melaksanakan pemerintahan, raja dibantu oleh sejumlah pejabat birokrasi. Para putra dan kerabat dekat raja diberi

kedudukan tinggi dalam jabatan birokrasi. Majapahit mengenal birokrasi pusat dan daerah, berikut akan dijelaskan lebih lanjut birokrasi pemerintahan pusat dan birokrasi pemerintahan daerah.

Pemerintahan Pusat Kerajaan Majapahit

1. Pucuk Pimpinan

Puncak pemerintahan Majapahit ialah raja yang disebut *Prabhu*, raja dianggap mempunyai fungsi sebagai pusat masyarakat dan kosmos.

2. Dewan Raja

Dewan ini terdiri dari ayah, ibu, saudara-saudari, dan ipar-ipar raja. Dewan ini bersidang untuk membicarakan hal-hal yang penting saja, pada masa pemerintahan Hayam Wuruk hanya berlangsung 3 kali sidang, yaitu tahun 1351 yang membicarakan pembangunan *caitia* untuk memperingati para pahlawan Singasari yang gugur bersama Kertanegara; tahun 1359 membicarakan rencana perkawinan Hayam Wuruk dengan puteri

Pajajaran; dan tahun 1364 membicarakan *Mapatih* Gajah Mada yang meninggal dunia. (Suwarno,2003:30)

3. Mahamantri

Pejabat tinggi lainnya yang membantu raja adalah tiga mahamantri (*Rakryan Mahamantri Katrini*). Rakryan Mahamantri Katrini biasanya dijabat oleh para putra raja. Mereka ini terdiri dari tiga orang, yaitu :

- a. Rakryan Mahamantri i Hino
- b. Rakryan Mahamantri i Halu
- c. Rakryan Mahamantri i Sirikan

Dalam susunan pemerintahan kerajaan Majapahit perintah raja diterima secara langsung oleh mahamantri hino, halu, dan sirikan. Mereka selalu disebut paling muka, lalu sesudahnya disebut nama-nama para pembesar lainnya. Dalam pemerintahan kerajaan Majapahit dan Singasari, perintah raja selalu diterima oleh ketiga mahamantri tersebut. (Slamet Muljana,2005:79)

Diantara ketiga Rakryan Mahamantri itu agaknya Rakryan

Mahamantri i Hino merupakan yang tertinggi dan terpenting kedudukannya, karena ia mempunyai hubungan yang sangat erat dengan raja bahkan ia pula mengeluarkan piagam-piagam berupa prasasti.

Rakryan Mantri ri Pakirakiran

Adalah sekelompok pejabat tinggi yang merupakan sebuah “Dewan Menteri”, yang berfungsi sebagai “Badan Pelaksana Pemerintahan”. Badan ini biasanya terdiri dari lima orang pejabat, yaitu:

- d. Rakryan Mapatih atau Patih Hamangkubhumi
- e. Rakryan Tumenggung
- f. Rakryan Demung
- g. Rakryan Rangga
- h. Rakryan Kanuruhan.

Kelima pejabat tersebut pada masa Majapahit disebut *Sang Panca ring Wilwatikta* atau disebut juga *Mantri Amancanagara*. Diantara kelima tanda rakryan itu, *Rakryan Mapatih* merupakan pejabat yang terpenting kedudukannya, ia menduduki tempat sebagai perdana menteri atau menteri utama (*Mantri Mukya*) yang bersama-sama raja

dapat ikut menjalankan kebijaksanaan pemerintahan.

Syarat-syarat untuk menjabat *Mapatih* adalah :

1. Pernah menjelajahi seluruh negeri;
2. Berwibawa didalam Negara;
3. Menguasai buku-buku ilmu pengetahuan dan semua ajaran yang ada;
4. Berpengalaman, bersifat ksatria, cermat, bijaksana, dan adil;
5. Menguasai olah senjata;
6. Berpengalaman perang dan dalam perang itu pandai memilih sarana serta cara yang bersifat ksatria untuk membuat perjanjian;
7. Memperhatikan kesejahteraan orang lain;
8. Memperdaya pengkhianatan dan kekerasan;
9. Dermawan dalam hal uang;
10. Tidak takut terhadap pandangan umum mengenai wataknya;
11. Harus dipandang superior oleh raja. (Suwarno, 2003:31)

Dharmmadhyaksa

Ialah pejabat tinggi kerajaan yang bertugas menjalankan fungsi yurisdiksi keagamaan. Ada dua *Dharmaadhyaksa*, yaitu *Dharmaadhyaksa ring Kasaiwan* untuk urusan agama Siwa, dan *Dharmaadhyaksa ring Kasogatan* untuk urusan agama Buddha. Tugas mereka adalah mengurus lembaga-lembaga keagamaan, yayasan-yayasan, dan komunitas-komunitas.

Pejabat-pejabat Pemerintahan Lainnya

Disamping para pejabat birokrasi yang telah disebutkan di atas, masih terdapat pula sejumlah pejabat sipil dan militer yaitu :

Tumenggung (Panglima Tertinggi)

Berfungsi memperhatikan kepentingan raja, hak prerogatif raja yang turun temurun, menjauhkan kejahatan dan ketidaksucian dari Negara, melindungi pasar.

2. *Demung* (Pengurus Rumah Tangga Raja), tugasnya terutama mengurus upacara dan pesta-pesta raja yang diadakan di dalam atau di luar istana seperti

pertunjukan kesenian, perburuan, memancing ikan, dan perjalanan untuk kesenangan raja.

3. *Kanuruhan* (Ketua Perwakilan), tugasnya mengatur tempat duduk para mantra waktu raja tampil di hadapan umum, mengatur organisasi upacara kerajaan dan mengatur perjalanan serta prosesi pesta-pesta. Dan jika ada orang lain yang datang ke pulau Jawa, dialah yang menerima dengan kehormatan.
4. *Juru Pengalasan*, tugasnya mengerahkan dan mengorganisasi dua belas kesatuan.
5. *Rangga*, pembantu raja di gelanggang. Dia ahli perang, mengetahui semua jenis perkelahian, senjata dan semua bentuk pakaian. Dia mengetahui senjata apa yang tepat untuk digunakan. Dialah yang menemani raja dalam perang, dan harus melindunginya dari serangan yang mengancam. (Suwarno,31-32)

Susunan Pemerintah Daerah

Telah dijelaskan di atas susunan pemerintahan pusat kerajaan Majapahit. Susunan pemerintahan pusat itu menjadi pola susunan pemerintahan daerah. Dalam wilayah kerajaan Majapahit terdapat pelbagai kerajaan kecil seperti Daha, Kahuripan, Lasem, Pajang, Matahun, Wengker, dan sebagainya. Dalam pemerintahan kerajaan kecil atau daerah tersebut memiliki raja dan perangkat kerajaan yang lengkap, masing-masing kerajaan daerah mempunyai otonomi penuh dan tentu saja dengan kewajiban-kewajiban tertentu kepada pemerintah pusat yang pelaksanaannya dilakukan baik oleh pejabat pusat maupun oleh pejabat daerah yang bersangkutan.

Pejabat-pejabat daerah yang sudah dikenal sejak sebelum zaman Majapahit ialah *Patih* atau *Pinhe* dan *Wahuta* pembantu para *Rakai* dan *Pamgat*, yang mempunyai kekuasaan atas suatu daerah. Sedangkan *Rama* adalah pejabat desa, beberapa desa di bawah kekuasaan *Buyut*. Pada zaman Kediri dua belas desa yang disatukan disebut *Wisaya*, pada zaman Singasari disebut *Juru Kuwu*, dan

pada zaman Majapahit disebut *wedana*.(Suwarno,2003:33-34)

Pada masa kerajaan Majapahit, susunan pemerintahan daerah sebagai berikut: penguasa tertinggi adalah *Rakai* atau *Pamgat* yang dibantu *Patih* atau *Wahuta* membawahkan beberapa juru. Juru membawahkan beberapa *Wedana* dan *Wedana* membawahi beberapa *Kuwu* yang membawahi beberapa *Buyut* dan *Buyut* membawahi beberapa *Rama*.

Hubungan Birokrasi Pemerintahan Pusat dan Daerah

Birokrasi pemerintahan daerah dalam wilayah kerajaan Majapahit terdiri atas:

1. Birokrasi pemerintahan yang dipimpin oleh keluarga yang menikah dengan penguasa-penguasa daerah terutama raja.
2. Birokrasi pemerintahan yang dipimpin oleh penguasa-penguasa daerah yang mengakui kedaulatan Majapahit, terutama daerah-daerah di luar Jawa. Birokrasi pemerintahan daerah yang pertama

integrasinya dengan pusat lebih erat daripada yang kedua.

Integrasi birokrasi pemerintahan pusat-daerah merupakan pola yang sudah lama terbentuk oleh kerajaan-kerajaan pendahulu Majapahit. Integrasi birokrasi pemerintahan pusat-daerah lewat jalur-jalur berikut:

1. Pada zaman Hayam Wuruk *Pahom Narendra* merupakan pengikut yang sangat erat antara pemerintah pusat dan daerah-daerah. Anggota *Pahom Narendra* adalah penguasa daerah yang kecuali diberi jabatan resmi sebagai *Pahom Narendra*, mereka masing-masing raja daerah yang diikat dengan tali perkawinan dengan anggota-anggota keluarga raja
2. Patih, baik Apatih Mangkubhumi yang di pusat, maupun apatih yang di daerah-daerah merupakan pejabat raja yang melaksanakan tugas di tengah-tengah rakyat. Maka dari itu salah satu syarat untuk menjabat Patih ialah pernah menjelajahi seluruh daerah. Sebagai

penghubung raja dan rakyat *apatih* mempunyai tiga tugas pokok, yaitu :

- a. Melaksanakan sejumlah pelayanan untuk raja pada saat ada perkawinan di kraton,
 - b. Mengurus terlaksananya kebaktian di tempat-tempat suci setiap tahun untuk keselamatan raja, dan
 - c. Melindungi keselamatan rakyat, dalam hal ini harus ada kerjasama dengan *juru pengalasan*.
3. Pegawai-pegawai raja yang mengurus pemasukan pajak ke bendahara kerajaan juga menimbulkan suatu ikatan antara birokrasi pemerintahan pusat-daerah. Jenis pajak yang ditarik oleh pusat yaitu pajak tanah atau hasil bumi, pajak perdagangan tau penjualan pajak atas usaha kerajinan dan denda-denda atas segala tindak pidana yang dijatuhkan di dalam sidang pengadilan. Semua itu disebut *drawyahaji* yang secara harafiah

berarti milik raja.
(Suwarno,2003:35-36)

Meskipun birokrasi pemerintahan Majapahit belum dapat dikatakan sebagai birokrasi modern, namun benih-benih unsur birokrasi modern sudah mulai tampak, seperti pembagian tugas para pejabat beserta persyaratan dan tingkah lakunya. Kerajaan Majapahit telah mampu mengembangkan birokrasi pemerintahan yang mampu mengintegrasikan kerajaan-kerajaan daerah dan raja yang berada di pusat.

Unsur-unsur penting bangunan pemerintahan Majapahit ini, ialah: kekuatan religio-magis yang berpusat pada sang Prabhu, ikatan sosial kekeluargaan terutama antara kerajaan-kerajaan daerah di Jawa dengan sang Prabhu, ikatan sosio-ekonomis yang berupa persembahan upeti dalam pisowanan agung untuk pejabat-pejabat daerah di Jawa dan pemungutan pajak oleh pegawai-pegawai raja di daerah-daerah luar dan kekuatan militer.

Penutup

Keberadaan birokrasi tampaknya sangat penting bagi suatu negara tradisional maupun modern. Sebab birokrasi dibangun untuk membangun tatanan ketertiban yang dipresentasikan dalam kontrol komunikasi yang bersifat hirarkis. Dalam konteks ini, hirarkis dimantapkan dengan strategi dominasi antar kepala negara dengan birokratnya sehingga tercipta hubungan personal yang relatif panjang, walaupun dalam perjalanannya sering terjadi gesekan bahkan sampai terpuruk.

Kerajaan Majapahit merupakan kerajaan kuna yang dapat kita ketahui dengan agak lengkap struktur pemerintahan dan birokrasinya. Pada masa pemerintahan Hayam Wuruk kerajaan Majapahit telah mencapai puncak keemasannya. Pada masa itu Majapahit telah memiliki susunan pemerintahan dan sarana birokrasi yang teratur. Dari bahan-bahan keterangan yang ada dapat disimpulkan bahwa struktur pemerintahan dan birokrasi kerajaan Majapahit selama perkembangan

sejarahnya tidak banyak berubah. Sebagian besar sumber tentang masalah ini berasal dari jaman keemasan Majapahit.

DAFTAR PUSTAKA

- Andrian, Charles F., 1992. *Kehidupan Politik Dan Perubahan Sosial*. (Yogyakarta: Tiara Wacana).
- Blau, Peter M., Marshall W. Meyer, 1987., *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern*. (Jakarta: UI Perss).
- Castles, Lance, 1983, "Birokrasi dan Masyarakat di Indonesia" dalam *birokrasi, kepemimpinan dan Revolusi Sosial di Indonesia*. (Surakarta: Hapsara)
- Djoened Poesponegoro, Marwati dan Nugroho Notosusanto. 1993. *Sejarah Nasional Indonesia II*. Jakarta: Balai Pustaka

Muljana, Slamet. 2005. *Menuju Puncak Kemegahan (Sejarah Kerajaan Majapahit)*. Yogyakarta: LKiS

Yogyakarta: Universitas Sanata Dharma

Suwarno.P.J. 2003. *Tatanegara Indonesia Dari Sriwijaya sampai Indonesia Modern*.

Weber, Marx, 1966, *The Theory of Social and Economic Organization*. Translated By A.M. Henderson and Talcot Parson. (New York: The Free Press)

