

UNSUR BIROKRASI KEMASYARAKATAN DESA SUKAWANA PADA  
MASA BALI KUNO: KAJIAN BERDASARKAN DATA PRASASTI  
SUKAWANA D

I Wayan Wirtawan  
Program Studi Arkeologi

**Abstrak**

*The Sukawana D epigraphy is one of culture inheritance as the remnant of ancients in Sukawana Village, Kintamani Sub-district, Bangli Regency. The Sukawana D epigraphy was issued by a ruling governor king at the Ancient Bali time named Raja Patih Kbo Parud on 1222 saka (1300 AD). Raja Patih Kbo Parud was a ruler who came from Singasari kingdom, when King Kertanagara made expansion to Bali. This research has purpose to answer the main problems that have been proposed those are about bureaucracy element, and the continuity of the bureaucracy element to Sukawana Village based on data of Sukawana D epigraphy.*

*This research is carried out by using some data collection methods such as observation, literature study, and interview, and data processing method through some analysis such as the non-physical analysis and contextual analysis. Theories that are used in this research are the structural functionalism theory and the bureaucracy theory. Based on the analysis result, it is found out that the bureaucracy element obtained from this research that are according to the content of the Sukawana D epigraphy is as the following. The bureaucracy structure of the central level consists of the king (Raja Patih Kbo Parud), the senapatis, the samgats, and the clergymen of Siwa and Buddha. Whereas the bureaucracy structure in area level are the kabāyans that consist of Kabāyan Argā, Kabāyan Tuha, Kabāyan Tñah, and Kabāyan Noman. Based on the description above the existence of continuity of bureaucracy element in area level that is still going on in the present time in Sukawana Village is the kabāyan.*

*Key words: Epigraphy, Bureaucracy Element, Continuity*

## **1. Latar Belakang**

Istilah prasasti dari bahasa Sanskerta, *prasasti* yakni, *pra* (adverbium) : mendekati dan *sas (ti)* berarti pernyataan, pengetahuan perintah, yang ditujukan kepada orang lain (Monier Williams, 1960 dalam Suarbhawa, 2000: 136). Prasasti merupakan data tekstual sebagai warisan budaya, banyak tersebar di wilayah-wilayah tertentu di Indonesia. Khususnya di Bali, warisan budaya tersebut tersebar hampir di seluruh kabupaten yang ada. Kabupaten yang paling banyak menyimpan prasasti adalah Kabupaten Bangli. Berdasarkan data prasasti, diketahui banyak terdapat desa-desa kuno di kabupaten tersebut yang merupakan ciri khas

Pulau Bali. Salah satu desa kuno tersebut, yaitu Desa Sukawana. Di Desa Sukawana banyak terdapat tinggalan-tinggalan arkeologi berupa prasasti, selain tinggalan berupa arca. Berdasarkan uraian di atas, maka penulis berkeinginan untuk mengungkap kejadian pada masa lalu melalui penelitian sebuah prasasti yang berbahan tembaga. Prasasti tersebut, yaitu Prasasti Sukawana D, disimpan di Pura Balai Agung, Desa Sukawana, Kecamatan Kintamani, Kabupaten Bangli.

Salah satu isinya mengenai sistem birokrasi yang merupakan suatu sistem jabatan yang berfungsi untuk mengatur jalannya kehidupan masyarakat Desa Sukawana pada masa lampau. Selain itu juga termuat unsur-unsur birokrasi pada tingkat kerajaan masa kekuasaan Raja Patih Kbo Parud. Prasasti Sukawana D juga merupakan salah satu prasasti yang menyebutkan tempat ditemukannya prasasti, yaitu Desa Sukawana serta menggunakan bahasa Jawa Kuno yang berkembang pada abad ke-10 Masehi.

## **2. Pokok Permasalahan**

Berdasarkan uraian yang telah dipaparkan dalam latar belakang, maka terdapat dua permasalahan yang dijadikan fokus dalam penelitian ini. Kedua permasalahan tersebut adalah sebagai berikut.

- a. Bagaimana unsur-unsur birokrasi pada masa Bali Kuno yang termuat pada prasasti Sukawana D?
- b. Bagaimana keberlanjutan unsur birokrasi Bali Kuno dalam masyarakat Desa Sukawana?

## **3. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian merupakan suatu tolak ukur dalam upaya menjawab secara mendetail semua permasalahan yang telah dirumuskan pada rumusan masalah. Pada umumnya, terdapat dua tujuan penelitian yang tidak dapat dihilangkan, yaitu tujuan umum dan tujuan khusus.

Tujuan umum penelitian ini mengacu pada tujuan dari ilmu efigrafi dan ilmu paleografi, yaitu untuk mengungkap secara holistik aspek budaya masa lampau melalui tulisan-tulisan kuno pada prasasti Sukawana D dengan menitikberatkan pada isi dan struktur isinya. Sedangkan tujuan khusus dari

penelitian ini, yaitu untuk menjawab kedua permasalahan yang telah dituangkan dalam rumusan masalah, antara lain :

- a. Untuk mengetahui unsur-unsur birokrasi pada masa Bali Kuno yang termuat pada prasasti Sukawana D.
- b. Untuk mengetahui keberlanjutan unsur birokrasi Bali Kuno dalam masyarakat Desa Sukawana.

#### **4. Metode Penelitian**

##### a) Rancangan penelitian

Jenis penelitian yang digunakan peneliti dalam penelitian ini adalah penelitian kualitatif. Dipilihnya penelitian kualitatif karena berdasarkan objek penelitian dan metode kualitatif dapat memberikan rincian yang lebih kompleks tentang fenomena yang sulit diungkapkan oleh metode kuantitatif. Metodologi kualitatif merupakan prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis maupun lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati.

##### b) Jenis dan sumber data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data kualitatif. Data kualitatif adalah data yang disajikan dalam bentuk kata-kata yang mengandung makna. Data kualitatif dalam penelitian ini berupa prasasti, sedangkan data yang diperoleh berdasarkan sumber data dapat dikategorikan menjadi dua, yaitu data primer dan data sekunder. Data primer yang digunakan pada penelitian ini adalah berupa terjemahan prasasti Sukawana D. Sedangkan data sekunder yang digunakan untuk menunjang penelitian ini berupa artikel-artikel ataupun buku-buku yang berkaitan dengan permasalahan yang dijawab.

##### c) Instrumen penelitian

Instrumen penelitian tidak bersifat eksternal, melainkan bersifat internal yaitu peneliti sendiri sebagai instrumen (*human instrument*). Oleh karena itu, peneliti harus memiliki pemahaman terhadap metode penelitian kualitatif, penguasaan wawasan peneliti terhadap bidang yang diteliti, dan kesiapan peneliti untuk memasuki objek penelitian secara akademik maupun logistik. Bentuk-bentuk lain instrumen yang digunakan ialah pedoman wawancara.

d) Teknik pengumpulan data

Instrumen manusia yang beroperasi dalam situasi yang tidak ditentukan, seperti peneliti memasuki lapangan yang terbuka, sehingga tidak mengetahui apa yang tidak diketahui. Untuk itu maka peneliti mengandalkan teknik-teknik kualitatif, seperti observasi, studi pustaka, dan wawancara.

e) Teknik analisis data

Analisis data dilakukan sepanjang penelitian dan dilakukan secara terus-menerus sejak awal sampai akhir penelitian. Pengamatan tidak mungkin tanpa analisis untuk mengembangkan hipotesis dan teori berdasarkan data yang diperoleh. Analisis data merupakan proses pelacakan dan pengaturan secara sistematis transkrip-transkrip wawancara, dari observasi, dan bahan-bahan lain sehingga peneliti dapat menyajikan temuannya. Adapun analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis non-fisik dan analisis kontekstual.

## **5. Hasil dan Pembahasan**

a) Unsur birokrasi dalam prasasti Sukawana D

Unsur birokrasi dalam prasasti Sukawana D merupakan susunan jabatan pemerintahan yang terdapat pada prasasti Sukawana D. Unsur birokrasi ini tidak terlepas dari unsur birokrasi pada masa Bali Kuno. Walaupun demikian, tidak semua jabatan-jabatan pemerintahan pada masa Bali Kuno tertuang/dipakai pada susunan pemerintahan yang terdapat pada prasasti Sukawana D. Unsur-unsur birokrasi tersebut terdapat dua tingkatan, yaitu birokrasi pada tingkat pusat dan birokrasi pada tingkat daerah.

Birokrasi tingkat pusat yang dimaksud, yaitu birokrasi yang termuat dalam prasasti Sukawana D. Pada prasasti Sukawana D dijelaskan pejabat-pejabat pendamping yang melakukan tugas dan wewenangnya pada lingkungan kerajaan. Unsur birokrasi pada tingkat pusat, yaitu sebagai berikut.

Raja yang memiliki kedudukan yang paling tinggi dalam suatu kerajaan. Raja dapat dikatakan sebagai pemimpin yang sering dikaitkan dengan dewa-dewa dalam agama Hindu. Pandangan/pemahaman yang demikian telah berkembang pada awal sejarah di Indonesia yang disebut dengan istilah “dewa raja”, yaitu seorang penguasa yang disetarakan atau diibaratkan dengan dewa

sesuai dengansifat kepemimpinannya, seperti: dengan Dewa Wisnu, Dewa Indra, dan Dewa Surya. Kedudukan raja dalam prasasti Sukawana D dijabat oleh seorang patih yang disebutkan pada lempeng IIIb baris ke-4, yaitu: “*gat da rajā patih makakasir kbo parud*” (Suhadi, 1979: 173), yang berarti ‘oleh beliau *Raja Patih* yang bernama Kbo Parud’. Dengan demikian yang memegang kekuasaan pada waktu itu, yaitu orang kepercayaan untuk menggantikan posisi raja. Semua tugas dan wewenang seorang raja dilaksanakan oleh seorang patih. Menurut Ekawana (1985: 97-98) kekuasaan Raja Patih Kbo Parud merupakan pengaruh dari Jawa Timur, terutama ketika jaman Singasari.

*Senāpati* berarti ‘senapati; panglima perang; hulubalang’ (Mardiarsito, 1986: 520). Dengan demikian, *senāpati* dapat diartikan sebagai pejabat yang bertugas sebagai pemimpin. Kedudukan *senāpati* dalam struktur pemerintahan cukup tinggi dan terhormat serta berada di bawah raja. Segala keputusan atau perintah raja yang berkenaan dengan penyelenggaraan pemerintahan langsung ditujukan kepada *senāpati* yang nantinya akan membantu raja dalam menjalankan atau mengendalikan roda pemerintahan. Pembagian tugas dan kedudukan jabatan *senāpati* dalam prasasti Sukawana D, dapat dikaitkan dengan *sāpati*. Dikatakan demikian karena jabatan-jabatan *sāpati* pada prasasti Sukawana D sama dengan jabatan-jabatan *senāpati* pada masa Bali Kuno. Adapun *senāpati* yang terdapat dalam prasasti sukawana D, yaitu *SāpatiDēṅdrā*, *Sāpati Sarbhā*, *SāpatiBalambunut*, *sāpatiKutūran*, *SāpatiMañirinin*, *SāpatiRisantēn*, *Sāpati Balabyakṣa*, *SāpatiBiṅāna*.

*Sang Aryya* terdiri dari dua istilah, yaitu *Sang* dan *Aryya*. *Sang* merupakan suatu panggilan untuk orang yang ternama atau diagungkan. Sedangkan *Aryya* berarti bangsawan (Mardiarsito, 1986: 79). Dengan demikian, *Sang Aryya* dapat diartikan sebagai bangsawan yang dimuliakan atau dapat diinterpretasikan sebagai seorang kesatria. Adapun *Sang Aryya* yang terdapat dalam prasasti Sukawana D, yaitu *Sang Aryya Adīkarā*, *Sang AryyaAsaṇa*, *Sang AryyaWadaṇa*

Para pemuka agama pada masa Bali Kuno mempunyai kedudukan istimewa dalam suatu kerajaan. Setiap prasasti-prasasti yang ada pada masa Bali Kuno, pemuka agama selalu dicantumkan. Pemuka agama tersebut dikenal dengan istilah *sewasogata*. Adanya perbedaan antara pemuka agama Siwa dengan pemuka

agama Buddha. Pemuka agama Siwa adalah *Mpuñkwiñ Ḍarṃmāhañar*, *Mpuñkwiñ Aṣṭāna Rāja*, *Mpuñkwiñ Dewaṣṭānā*, *Mpuñkwiñ Binor*, sedangkan pemuka agama Buddha adalah *Mpuñkwiñ Burwan*, *Mpuñkwiñ Kadikaran* *Mpuñkwiñ Purwwānagarā*, *Mpuñkwiñ Kutrīhañar*, *Mpuñkwiñ Aji Nagarā*.

*Samgat* dipandang sebagai akronim dari kata *sang pamgat*. Kata *pamgat* berasal dari kata dasar *pgat* dan mendapat prefiks *pa-*, yang berarti ‘putus; (putus; selesai; tamat; berpengalaman); patah; penggal; potong; cegat; pecah; cerai; pisah (Mardiarsito, 1986: 417). Dengan demikian, *pamgat* berarti ‘pemutus’ dan *samgat* dapat diartikan sebagai ‘sang pemutus’. Mengenai arti tersebut, dapat ditafsirkan bahwa *samgat* mempunyai kedudukan yang cukup istimewa dalam kerajaan yang berada pada jabatan tingkat pusat. Jabatan *samgat* dalam prasasti Sukawana D, antara lain: *Sāmgēt(Samgat)Dyulū*, *Sāmgēt (Samgat)di Tñah*, dan *Sāmgēt (Samgat)Muntāt*.

Selanjutnya birokrasi tingkat daerah tidak diketahui secara jelas, tetapi dalam prasasti sering disebut istilah *deśa*. Khususnya dalam prasasti Sukawana D, adanya penyebutan istilah *deśa* dan *banwa* untuk menyatakan suatu wilayah. Kata *deśa* berarti ‘tempat; daerah; negeri; tanah; lapangan; pemandangan alam; desa’ dan *banwa* berarti ‘desa; wilayah desa’ (Granoka, dkk. 1985: 14; Mardiarsito, 1986: 151). Berdasarkan data prasasti Sukawana D, tidak diuraikan cukup banyak mengenai jabatan-jabatan yang ada dalam birokrasi tingkat daerah. Hanya terdapat atau diuraikan jabatan daerah, yaitu *kabayan* yang berarti ‘pesuruh’ (Mardiarsito, 1986: 258). Tugas dan wewenang jabatan *kabayan* dapat ditafsirkan berkaitan dengan pemuka agama yang bertugas menjalankan upacara pada suatu bangunan suci (Parwati, 1990: 63-64).

#### b) Keberlanjutan unsur birokrasi pada masa Bali Kuno dalam masyarakat Desa Sukawana

Unsur-unsur birokrasi pada masa Bali Kuno mempunyai eksistensi yang cukup penting, karena keberadaannya masih ditemukan pada masa sekarang. Hal ini membuktikan bahwa kehidupan pada masa sekarang tidak terlepas atau terpisahkan dari kehidupan pada masa dahulu. Perkembangan kebudayaan tidak berubah secara langsung, tetapi memerlukan proses secara perlahan-lahan tanpa meninggalkan unsur-unsur kebudayaan pada masa sebelumnya. Dari masa ke

masa unsur-unsur birokrasi selalu mengalami perubahan. Perubahan-perubahan tersebut tidak secara utuh, karena masih ada unsur-unsur birokrasi pada masa Bali Kuno yang digunakan pada masa sekarang. Unsur-unsur birokrasi tersebut dapat dilihat pada prasasti Sukawana D. Walaupun demikian, tidak secara keseluruhan unsur-unsur birokrasi tersebut masih diterapkan pada masa sekarang. Unsur-unsur birokrasi yang masih berlanjut pada masa sekarang, yaitu jabatan *kabayan*. Meskipun jabatan *kabayan* tidak secara utuh sesuai yang tertuang dalam prasasti Sukawana D. Jabatan *kabayan* dalam prasasti Sukawana D dapat digolongkan menjadi beberapa bagian, yaitu oleh *Kabāyan Argā*, *Kabāyan Tuha*, *Kabāyan Tñah*, *Kabayan Ñoman*.



Gambar 1. *Kabayan Mucuk* dan *Kabayan Kiwa* turun dari tangga

Pada masa sekarang di Desa Sukawana, wilayah yang dianugerahkannya prasasti, hanya terdapat dua jabatan *kabayan*, yaitu *Kabayan Mucuk* dan *Kabayan Kiwa*. Disamping itu, juga terdapat dua jabatan di bawah *kabayan* yang bertugas membantu semua tugas kedua *kabayan*, yaitu jabatan *Kubau Ulangan*. Kemungkinan jabatan *Kubau Ulangan* ini dapat ditafsirkan sebagai jabatan *Kabayan Tñah* dan *Kabayan Ñoman* pada masa Bali Kuno.

## 6. Simpulan

Unsur-unsur birokrasi yang terdapat pada prasasti Sukawana D, yaitu (1) birokrasi tingkat pusat: *Raja*, *Senāpati*, *Sang Aryya*, Pendeta Siwa dan Buddha, dan *Samgat*, (2) birokrasi tingkat daerah: *Kabayan*. Berdasarkan unsur-unsur birokrasi tersebut, terdapat jabatan yang keberadaannya masih ditemukan sampai sekarang di Desa Sukawana atau dapat dikatakan sebagai sistem

keberlanjutan. Jabatan tersebut, yaitu *Kabayan* yang merupakan jabatan birokrasi tingkat daerah. Pada prasasti Sukawana D terdapat empat jabatan *Kabayan*, tetapi hanya dua jabatan *Kabayan* yang masih berlanjut sampai sekarang, yaitu *Kabayan Mucuk* (dalam prasasti disebutkan dengan istilah *Kabayan Argā*) dan *Kabayan Kiwa* (dalam prasasti disebutkan dengan istilah *Kabayan Tuha*).

## 7. Daftar Pustaka

- Ekawana, I Gusti Putu. 1985. "Selemba Prasasti Raja Patih Kbo Parud" dalam *Pertemuan Ilmiah Arkeologi III*. Proyek Penelitian Purbakala Jakarta. Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.
- Granoka, Ida Wayan Oka, dkk. 1985. *Kamus Bali Kuno – Indonesia*. Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa. Jakarta : Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.
- Mardiarsito, L. 1986. *Kamus Jawa Kuno – Indonesia*. Flores: Nusa Indah.
- Parwati, Anak Agung Ayu Raka. 1990. "Jabatan-Jabatan Pemerintahan di Tingkat Daerah pada Zaman Bali Kuno dalam Periode Abad IX-XI". *Skripsi* Fakultas Sastra. Denpasar: Universitas Udayana.
- Suarbhawa, I Gusti Made. 2000. "Teknik Analisis Prasasti" dalam *Forum Arkeologi* No. II/November 2000. Denpasar : Balai Arkeologi.