

MEMBACA ULANG KONSEP OTONOMI DAERAH SEBAGAI FRAGMENT DARI KONSEP DAERAH SWATANTRA MASA KERAJAAN NUSANTARA

Benny Musta'an Syukron
Mahasiswa Program Studi Magister Ilmu Susastra, Universitas Indonesia
Email: benny.mustaan@ui.ac.id

Copyright © 2025 The Author



This is an open access article

Under the Creative Commons Attribution Share Alike 4.0 International License

DOI: 10.53866/jimi.v5i1.698

Abstract

The concept of Otonomi Daerah is considered a novelty in post-reform government. However, the concept of Otonomi Daerah has actually been around since the days of the Nusantara Kingdom, known as the Daerah Swatantra. This study aims to compare Otonomi Daerah in the modern era with the Daerah Swatantra during the Nusantara Kingdom. This research was conducted using the Heuristic method by collecting various historical literature on the concepts of Otonomi Daerah and Daerah Swatantra to review the differences and similarities between the two concepts, then a comparison was made and a synthesis was drawn from the two concepts. It can be said that the concept of regional autonomy in modern Indonesia has significant differences with the autonomous regions in the era of the Nusantara Kingdom in particular, but there are still similarities between the two concepts. The concept of regional autonomy used in the Modern Indonesian Government is an attempt to take a residual part of the past by first modifying it to suit the interests of the times.

Keywords: Daerah Swatantra, Nusantara Kingdom, Modern, Otonomi Daerah

Abstrak

Konsep Otonomi Daerah dianggap sebagai kebaruan dalam bidang pemerintahan pascareformasi. Namun Konsep Otonomi Daerah sebenarnya sudah ada sejak zaman Kerajaan Nusantara dikenal dengan istilah Daerah Swatantra. Penelitian ini bermaksud mengkomparasi Otonomi Daerah di era modern dengan Daerah Swatantra di masa Kerajaan nusantara. Penelitian ini dilakukan dengan metode Heuristik dengan mengumpulkan berbagai literatur Sejarah tentang konsep Otonomi Daerah dan Daerah Swatantra untuk mengulas perbedaan dan persamaan antara kedua konsep ini, kemudian dilakukan perbandingan dan ditarik sintesis dari kedua konsep ini. Dapat dikatakan konsep Otonomi daerah yang ada di Indonesia modern memiliki perbedaan yang signifikan dengan daerah swatantra di era Kerajaan Nusantara khususnya, namun tetap terdapat kesamaan antara dua konsep ini. Konsep otonomi daerah yang digunakan dalam Pemerintahan Indonesia Modern adalah upaya mengambil bagian residual dari masa lalu dengan terlebih dahulu memodifikasinya menyesuaikan dengan kepentingan zaman.

Kata Kunci: Daerah Swatantra, Kerajaan Nusantara, Modern, Otonomi Daerah

1. Pendahuluan

Otonomi daerah merupakan nomenklatur yang populer pascareformasi, terjadi perubahan pola pemerintahan yang di era sebelumnya cenderung sentralistik mengalami desentralisasi. Konsep Otonomi Daerah Merujuk kepada daerah-daerah di level Provinsi maupun kabupaten/kota yang memiliki hak khusus untuk menjalankan roda pemerintahan, atas dasar desentralisasi dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Beberapa kewenangan pemerintah pusat didelegasikan ke pemerintah daerah kecuali dalam bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, moneter, yustisi, dan agama (UU No 23 Tahun 2014). Otonomi daerah

merupakan hasil dari pencarian konsep tata Kelola pemerintahan yang menyeimbangkan kepentingan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, konsep daerah otonom ini sudah ada jauh sebelum masa pemerintahan modern saat ini.

Di era Kerajaan Nusantara daerah otonom dikenal dengan istilah daerah swatantra yang digunakan pada zaman Kerajaan Majapahit, bahkan jauh sebelumnya pada zaman Kerajaan Mataram kuno (Kusen, 1994). Masyarakat Kerajaan Mataram Kuno sudah mengenal daerah otonom sejak abad ke VIII, dikenal dengan daerah swatantra, daerah swatantra ditentukan oleh Raja dan dicatat dalam prasasti dengan istilah *dlaha ning dlaha* (Maziyah, 2010) Dalam periode yang lebih muda, di era Kerajaan Majapahit, suatu desa bernama Desa Pandak diberikan hak Swatantra oleh Hayam Wuruk karena Masyarakat desa menyelamatkannya dari kejaran pasukan Jayakatwang sebagaimana tercatat dalam prasasti Gunung Buthak (Muljana, 1965; Eni, 2017: 236). Era Mataram Islam daerah otonom disebut sebagai tanah perdikan yang mendapat kebebasan dari pungutan hasil bumi dan penyerahan tenaga kerja (Gunawan & Prasadana, 2022). Daerah yang diberikan status swatantra ini terlepas dari pungutan pajak, memiliki hukum sendiri, dipimpin oleh penguasa lokal, dan mendapat berbagai keistimewaan yang membedakannya dari daerah lain. Catatan-catatan pada berbagai prasasti ini merupakan bukti bahwa konsep Otonomi Daerah bukanlah konsep yang baru ada di era Pemerintahan Indonesia modern, melainkan jauh sebelumnya sudah terdapat konsep otonomi daerah dengan karakteristik yang sesuai dengan zamannya.

Konsep tata negara Indonesia modern banyak mengambil dari konsep tata negara pada era Kerajaan Nusantara, baik berbentuk simbol, istilah, maupun konsep pemerintahan, Upaya ini dimulai pada Pertengahan abad 20 dengan munculnya semangat pengetahuan tentang Sejarah di masa lalu, semangat ini bertransformasi menjadi Upaya pencarian identitas kebangsaan yang didasari persamaan etnis (Jaelani, 2018). Dimulai Pada tahun 1917, Soerikoesoemo mengkampanyekan semangat nasionalisme jawa yang kemudian menyebar di daerah-daerah lain seperti Sumatera, Kalimantan, Sulawesi. Tak lama setelah itu pandangan tersebut bergeser ke arah kesatuan Indonesia yang banyak dibicarakan serta semakin meluasnya diskursus soal simbol-simbol dan konsep negara yang dianggap representatif dan dianggap bisa menyatukan Indonesia secara keseluruhan. Konsep otonomi daerah muncul dari semangat Sejarah lokal, untuk menghadirkan bentuk pemerintahan yang telah tercatat dalam berbagai prasasti Kerajaan Nusantara yang merupakan cikal bakal dari Indonesia Modern.

Tentu terdapat berbagai perbedaan antara daerah otonom di era Indonesia Modern dan era Kerajaan Nusantara, maka peneliti mencoba untuk mengkomparasi antara konsep otonomi daerah Indonesia modern dan daerah swatantra Kerajaan Nusantara dengan melihat persamaan dan perbedaannya, Selain itu, dilakukan pula upaya untuk memahami perubahan yang terjadi dalam konsep otonomi daerah di Indonesia modern, yang menunjukkan perbedaan mendasar dibandingkan dengan konsep daerah swatantra pada masa kerajaan Nusantara. Penelitian ini dilakukan dengan pendekatan historisitas yang menjadi pembeda dari penelitian-penelitian Otonomi Daerah yang sudah ada, serta komparasi antara Otonomi Daerah era Indonesia modern dan Daerah Swatantra era Kerajaan Nusantara belum pernah dilakukan. Penelitian tentang daerah swatantra di era Kerajaan Nusantara telah dilakukan oleh beberapa peneliti, antara lain: Penelitian Kusen di tahun 1994 yang meneliti peninggalan arkeologis berupa prasasti Wanua Tengah III yang berisikan keputusan Raja Balitung yang menetapkan sebidang tanah di Wanua Tengah sebagai daerah sima, Penelitian Maziyah pada 2010 meneliti soal daerah otonom di era Mataram Kuno, penelitian Gunawan pada tahun 2022 mengkomparasi daerah otonom pada Mataram Islam dan Kerajaan Siam di Thailand, maka peneliti melihat rumpang yang dapat diisi dari penelitian terdahulu dengan mengkomparasi Otonomi Daerah Indonesia Modern dengan Daerah Swatantra era Kerajaan Nusantara dengan pendekatan historisitas sebagai pembeda dari penelitian Otonomi Daerah yang lain.

Dengan membandingkan konsep Otonomi Daerah era Indonesia Modern dan daerah swatantra era Kerajaan Nusantara, akan diketahui persamaan dan perbedaannya. Kemudian pertanyaan penelitian yang penting untuk diajukan adalah Bagaimana persamaan dan perbedaan Otonomi Daerah di era Indonesia Modern dengan Daerah Swatantra di era kerajaan nusantara? Pertanyaan ini penting karena dapat menelusuri akar sejarah konsep pemerintahan yang populer dan berlaku hingga saat ini, sekaligus menjelaskan jenis daerah yang memenuhi syarat untuk memperoleh status otonomi, baik di era Indonesia modern maupun pada masa kerajaan Nusantara.

2. Metode

Penelitian ini menggunakan metode heuristik yang terdiri dari beberapa tahapan. Tahap pertama adalah pengumpulan sumber, yang menggunakan sumber sekunder karena adanya keterbatasan dalam penguasaan aksara pada prasasti sebagai sumber primer. Sumber yang diinventarisasi mencakup buku, jurnal, dan prasasti yang telah dialihaksarakan, dengan fokus pada topik daerah swatantra. Tahap kedua adalah kritik sumber, yang bertujuan untuk menguji relevansi dan keabsahan sumber-sumber tersebut terhadap topik penelitian. Tahap ketiga melibatkan analisis dan interpretasi terhadap sumber-sumber yang telah diverifikasi sebelumnya. Selanjutnya, dilakukan sintesis dari berbagai informasi yang telah diperoleh untuk merumuskan jawaban atas pertanyaan penelitian. Tahap terakhir adalah penulisan dan penyajian hasil penelitian secara sistematis dan terstruktur.

3. Pembahasan Hasil Penelitian

3.1. Konsep Swatantra di Era Kerajaan Nusantara

Dalam yamin (1962):

Agak berlainan dari pada penjerahan tanah berupa hadiah, jalah adanja suatu tataan-hukum jang lain, sehingga pemetikan tjukai untuk radja dipindahkan kepada orang jang mendapat hadiah; kedudukan kesatuan atau orang jang menerima anugerah itu dinamai swatantra (hlm.234)

Teks di atas merupakan hasil bacaan Yamin atas konsep tatanegara Majapahit (Yamin, 1962: 234), bahwa terdapat daerah yang memiliki aturan atau hukum yang berlainan dari hukum yang diterapkan Majapahit pada masa itu. Sehingga pembayaran cukai untuk Raja digantikan kepada penguasa lokal. Dari konsep tatanegara era Majapahit ini, dapat dilihat telah terjadi distribusi kekuasaan yang antara Kerajaan majapahit sebagai pemerintah yang bersifat sentral kepada wilayah koloninya yang mendapatkan desentralisasi kekuasaan, wilayah yang mendapat kebebasan dari pungutan ini disebut Daerah Swatantra.

Dahulu hak swatantra merupakan bentuk hadiah dari seorang patih atau raja kepada penguasa lokal yang dianggap memiliki loyalitas dan memiliki daerah yang strategis, namun pengelola hak swatantra tidak hanya terbatas pada penguasa lokal atau pegawai yang memiliki kedudukan tinggi saja, pegawai-pegawai rendah yang mendapatkan kepercayaan dari raja juga dapat mengelola daerah secara swatantra, misalnya, pelabuhan Cangu di era Hayam Wuruk dianggap memiliki potensi untuk menghasilkan keuntungan sehingga ada Upaya untuk memberikan hak swatantra kepada Panji Margabhaya dan Panji Angraksaji, keduanya merupakan pegawai kelas rendah yang bekerja untuk majapahit dan ditugaskan untuk mengelola Pelabuhan sebagaimana tercatat dalam prasasti canggu (Yamin, 1962: 98; Sanjoyo, 2019). Contoh hak swatantra sebagai hadiah adalah di saat Majapahit era kepemimpinan Raden Wijaya melakukan balas budi terhadap pengikutnya yang setia tanpa terkecuali. Dalam Prasasti Gunung Buthak, diterangkan bahwa penduduk desa kudadu beserta keturunannya berhak menikmati hadiah berupa daerah yang sangat luas termasuk Tegal dan sawahnya, gunung serta lembahnya sebagai hadiah dari Upaya penyelamatan Raden Wijaya dari kejaran pasukan Jayakatwang (Muljana, 1965; Eni, 2017: 236).

Di era Kerajaan sebelum majapahit, tepatnya di masa Singosari, konsep Otonomi juga sudah dikenal, walaupun tidak tercatat secara eksplisit. Namun dilihat dari fenomena bahwa singosari membawahi beberapa adipati dari berbagai daerah dapat dikatakan bahwa Kerajaan Singosari telah menerapkan konsep otonomi (Sukatman: 2016). Daerah-daerah yang ada di bawahnya disebut sebagai “Perdikan” seperti Kadipaten Sengguruh (Kepanjen Malang), Palumbangan (Wlingi Blitar), dan Perdikan Lodoyong (Lodoyo Blitar), ketiga daerah ini mendapat keistimewaan oleh ken arok karena berkaitan dengan kepentingan pribadinya, Daerah yang pertama merupakan kampung dari istri Ken Arok, daerah kedua daerah empu gandrung, pembuat senjata untuk Ken Arok, dan daerah terakhir merupakan kampung halaman ayah Ken Arok (Sukatman, 2013: 51-81)

Dalam kurun waktu yang lebih tua, daerah swatantra juga telah dikenal di era Kerajaan mataram kuno, tercatat pada prasasti Wanua Tengah III, bahwa saat Rake Watukura Dyah Balitung bertahta, ia memerintahkan agar semua bihara di Jawa dijadikan swatantra pada tanggal 1 oktober 908 M (Kusen, 1994). Hak swatantra di masa lampau tidak hanya terbatas pada suatu wilayah geografis saja, tempat peribadatan yang dianggap memiliki kesakralan juga diberikan status otonom untuk bebas dari pajak dan bebas mengelola tempatnya. Hal ini sekaligus merepresentasikan relasi kekuasaan dengan Institusi keagamaan telah berlangsung sejak lama.

Konsep Swatantra juga terdapat dalam cerita rakyat calonarang, Upaya pemberian Daerah otonom

demikian menghindari Gerakan separatisme, di mana istana lawang seketeng dijadikan wilayah otonom untuk menjaga ketentraman istana, hal ini tercatat pula dalam prasasti Duplang kamal-pandak yang menegaskan daerah kamal di Arjasa Jember sampai dengan desa Pandak di Bondowoso merupakan daerah otonomi dan istana lawang seketeng berada di dalam wilayah tersebut (Sukatman, 2016), wilayah-wilayah itu dijadikan daerah swatantra yang tidak boleh diperebutkan dan tidak boleh diserang, dan jika dilanggar akan mendatangkan bencana (Christie 1964: 53-62; Sukatman 2016). Kesadaran semacam ini sudah hadir dari ratusan tahun sebelum Indonesia Merdeka dengan menggunakan daerah otonom sebagai Upaya untuk menjaga stabilitas politik.

Jika ditinjau dari Prasasti Canggal, Prasasti Gunung Buthak, Prasasti Wanua Tengah III, *folklore*, serta penelitian Muhammad Yamin dalam *Tatanegara Majapahit* (1962: 234), status otonom pada daerah koloni kerajaan di masa lalu memiliki kemiripan dengan konsep desentralisasi kekuasaan di Indonesia modern. Pada masa itu, penguasa pusat tidak turun langsung, melainkan mendelegasikan kewenangan kepada perwakilan dengan tujuan tertentu. Status swatantra yang membebaskan tempat ibadah dari pungutan pajak juga serupa dengan peraturan modern yang membebaskan rumah ibadah dari pajak (UU Nomor 28 Tahun 2009 Pasal 77). Pada masa lalu, hak swatantra berfokus pada nilai ekonomis, yakni mengoptimalkan pajak dan upeti untuk keuntungan kerajaan serta menjaga stabilitas kekuasaan dengan mengutus orang-orang pilihan, serta menjaga keharmonisan hubungan dengan institusi keagamaan.

3.2. Konsep Otonomi Daerah di Indonesia Modern

Indonesia dapat dilihat sebagai sebuah komunitas politik yang terbentuk melalui pengalaman sejarah kolonialnya (Nessel, 2021). Konsep komunitas ini mencerminkan rasa persaudaraan di antara sekelompok individu yang terbatas jumlahnya, dengan kedaulatan sebagai landasan utama keberadaannya (Anderson 2006). Inti dari komunitas ini terletak pada kesadaran nasional yang menjadi perekat persatuan. Dalam konteks kenegaraan simbol-simbol dan istilah tata negara yang digunakan sebagai pemersatu adalah simbol yang berasal dari Sejarah peradaban bangsa Indonesia, hal ini dilakukan di awal abad 20 sampai dengan periode awal pascakemerdekaan untuk menciptakan rasa bangga terhadap Sejarah bangsa (Jaelani, 2018). Penerapan nomenklatur “Daerah Swatantra” -sebelum berubah nama menjadi “Otonomi Daerah”- di awal kemerdekaan hingga tahun 1974 merupakan hasil dari pencarian konsep tata Kelola pemerintahan yang disandarkan pada pengalaman Sejarah di era kerajaan Nusantara.

Pemberian daerah otonom di era Indonesia modern tidak terlepas dari berbagai motif politik yang mendasarinya, motifnya sangat bergantung dengan konstelasi politik wilayah yang ingin diberikan otonomi khusus, keistimewaan yang diberikan antara satu daerah dan daerah lain bisa berbeda bergantung dari tuntutan daerah terkait. Untuk melihat motif dari pemberian daerah otonom di Indonesia dapat dilihat melalui beberapa fenomena terkait pemberian otonomi daerah yang terjadi dalam tiga babak, yaitu, prakemerdekaan, pascakemerdekaan, dan era pascareformasi.

Di era sebelum kemerdekaan konsep daerah otonom dikenalkan oleh pemerintah kolonial dengan istilah *Zelfbesturende Landschappen* yang secara harfiah dapat diartikan sebagai "wilayah yang memerintah sendiri" atau "daerah otonom", istilah ini dianggap sebagai cikal bakal bagi nomenklatur Otonomi Daerah. Pemerintah Belanda di masa pendudukan, menggunakan konsep daerah otonom sebagai bentuk kebijakan untuk menjaga stabilitas politik dan pengaruh kekuasaannya. Sebagai contoh, wilayah Timor (sekarang NTT) berisikan beberapa Kerajaan-kerajaan lokal yang tidak memiliki keterkaitan satu sama lain (Suwondo, 1980: 69), kemudian keberadaannya dilegitimasi oleh pemerintah Belanda, dalam hal ini sebagai upaya untuk mencegah terjadinya integrasi antar kerajaan yang bisa membentuk kekuatan baru. Pemberian hak otonom tetap dalam kontrol Belanda, dengan cara mendirikan perwakilan-perwakilannya di setiap Kerajaan kecil ini (Suwondo, 1980: 79). Kerajaan-kerajaan kecil ini berada di bawah pemerintahan Belanda yang waktu itu disebut sebagai *Residente Timor en Onder Hoorig Heden*, dipimpin oleh seorang Residen yang berkedudukan di Kupang. Hal ini merupakan restrukturisasi politik agar pemerintah Belanda tetap memiliki kontrol kuat terhadap Kerajaan-kerajaan kecil ini, sehingga tetap bisa menguasai jalur perdagangan (Hgerdal, 2012). Otonomi Daerah di masa pendudukan Belanda adalah Upaya untuk menghindari bersatunya kekuatan-kekuatan penguasa lokal yang bisa saja memberikan perlawanan, maka dari itu wilayah-wilayah otonom dilegitimasi.

Di era pascakemerdekaan motif pemberian otonomi khusus dapat dilihat pada fenomena Daerah Istimewa Yogyakarta. Pemberian otonomi khusus pada Yogyakarta merupakan upaya penyesuaian dari penerapan demokrasi yang berasal dari Barat dengan kondisi politik masyarakat Yogyakarta, yang sebelumnya telah menerima sistem pemerintahan otokrasi (Yakob & Tolo, 2013). Dengan memiliki status otonomi khusus, terdapat keistimewaan yang menjadi pembeda dari daerah lain yang ada di Indonesia, salah satunya adalah pemimpin Yogyakarta tidak dipilih melalui pemilihan langsung, melainkan melalui sistem keturunan yang berasal dari lingkungan kesultanan dan pakualaman (Laksono et al., n.d.). Hal ini dapat dianggap sebagai upaya pemerintah pusat untuk menghormati sistem politik dan pemerintahan Kesultanan Yogyakarta, yang melegitimasi Sultan sebagai simbol dan representasi politik masyarakat Yogyakarta, sekaligus pemimpin tertinggi yang berwenang menentukan perdamaian dan perang karena posisinya sebagai *khalifatullah* (Nugroho, 2019).

Setelah reformasi tuntutan terhadap daerah otonomi meningkat khususnya datang dari daerah-daerah yang telah mengalami konflik Panjang dengan pemerintah pusat seperti Aceh dan Papua, seiring dengan melemahnya otoritas pusat akibat krisis ekonomi 1997. Dalam nuansa peralihan dari pemerintahan yang otoriter menjadi lebih demokratis, pemerintah Indonesia mencari solusi untuk menjaga integrasi Aceh dan Papua dengan menghadirkan kebijakan otonomi khusus melalui Undang-Undang Nomor 18 tahun 2001 dan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001. Kebijakan ini memberikan wewenang besar kepada Aceh dan Papua dalam pengelolaan sumber daya alam, budaya, dan sistem hukum lokal, termasuk penerapan nomenklatur daerah yang sesuai dengan kemauan dan kearifan lokal, serta penggunaan dana khusus otonomi (McGibbon, 2004:55).

Pemberian otonomi khusus kepada Aceh, didasari pada kebijakan politik untuk meredam Gerakan separatis yang berkembang di Aceh ditandai dengan disahkannya Undang-Undang No. 18/2001 tentang Otonomi Khusus untuk Nanggroe Aceh Darussalam (Gibbon, 2004:83). Pemberian otonomi khusus ini disebabkan oleh beberapa rangkaian peristiwa yang melemahkan kekuatan pemerintah pusat dalam mengontrol wilayahnya. Diawali dengan peristiwa seperti krisis ekonomi 1997 dan Gerakan reformasi 1998 memberikan tekanan ekonomi dan politik terhadap pemerintah pusat (Gibbon, 2004: 14), Gerakan Aceh Merdeka yang memberikan perlawanan sengit kepada pihak pemerintah juga turut melemahkan kekuatan pemerintah pusat. Merespon ketidakstabilan politik yang terjadi, MPR memberikan rekomendasi terhadap pemerintah untuk memberikan kebijakan otonomi daerah sebagai bentuk penghargaan sosial-budaya terhadap Aceh dan juga Papua (Tap MPR no IV tahun 2000). Pemberian otonomi khusus terhadap Aceh dapat dikatakan sebagai Langkah strategis untuk menjaga keutuhan negara di masa krisis. Dari fenomena ini dapat dilihat bahwa pemberian otonomi khusus kepada Aceh tidak hanya didasari asas desentralisasi kekuasaan, melainkan sebagai “Kado Politik” untuk meredakan ketegangan dan mempertahankan stabilitas negara, dalam konteks ini otonomi tidak hanya mencerminkan konsep distribusi kekuasaan saja, juga sebagai alat kompromi untuk merespon krisis yang bisa mengganggu kedaulatan negara.

Otonomi khusus Papua berasal dari dinamika politik, ekonomi, dan sosial yang berlangsung selama berpuluh-puluh tahun, yang berpuncak pada reformasi 1998 dan krisis legitimasi pemerintah pusat. Sejak integrasi Papua ke Indonesia melalui Penentuan Pendapat Rakyat (Pepera) tahun 1969, ketegangan antara Pemerintah Pusat dan Organisasi Papua Merdeka (OPM) terjadi dengan intens, kelompok OPM menginginkan pemisahan teritorial, namun Pemerintah Indonesia lebih memilih memberikan Otonomi khusus sebagai solusi bagi Papua (Halmin, 2006: 25-26). Terdapat corak utama yang terlihat dalam berbagai pemberian otonomi khusus, yaitu menyiratkan kekuasaan yang berorientasi pada perjanjian politik dan menjaga sumber pemasukan ekonomi (Hanum & Lilich: 1980 dalam McGibbon, 2004). Dalam konteks Papua, pemerintah pusat dengan tegas menolak Upaya pemisahan provinsi ini karena merupakan bagian dari Sejarah Panjang yang diperjuangkannya, bahkan Yamin meligitimasi keberadaan Papua sekarang dengan merujuk kepada *Negarakertagama* yang dianggapnya Papua (*Wwanin*) merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Indonesia (Yamin, 1962: 163).

Siklus yang berulang dalam pemberian otonomi daerah dapat dilihat dari tiga fenomena yang telah disebutkan, yang menunjukkan bagaimana asas desentralisasi kekuasaan sering kali lebih bersifat retorik daripada substansial. Meskipun asas desentralisasi terdengar seperti landasan teoritis yang ideal, realitasnya sering kali menunjukkan bahwa motif pemberian otonomi lebih didorong oleh kepentingan politik praktis daripada idealisme pemerintahan yang demokratis. Motif semacam ini tampak jelas dalam pemberian

otonomi khusus di Indonesia, yang pada kenyataannya lebih terlihat sebagai upaya menjaga stabilitas politik dan mengakomodasi kelompok-kelompok tertentu yang mengajukan pemisahan teritorial. Kebijakan ini sering kali tidak murni berasal dari inisiatif internal pemerintah pusat, melainkan sebagai respons terhadap tekanan eksternal yang memaksa pemerintah untuk memberikan "hadiah" demi menjaga legitimasi dan kekuasaannya.

3.3. Transformasi “Daerah Swatantra” Menuju “Otonomi Daerah”

Konsep "Daerah Swatantra" pada era kerajaan Nusantara dan "Otonomi Daerah" di era Indonesia modern memiliki sejumlah persamaan dan perbedaan yang mencerminkan perbedaan konteks sejarah, bentuk pemerintahan, dan konstelasi politik di kedua era tersebut. Kedua konsep ini sama-sama bertujuan memberikan kewenangan tertentu kepada wilayah atau institusi tertentu dalam mengatur urusan internalnya, namun diterapkan dengan pendekatan yang berbeda sesuai kebutuhan dan tantangan zamannya. Untuk lebih memahami kedua konsep ini, perlu untuk mengurai perbedaan dan persamaannya.

Segala bentuk badan otonom di wilayah Indonesia haruslah diikat pada negara kesatuan dalam bentuk-bentuk tertentu, sehingga tidak mungkin suatu badan otonom atau *swatantra* dapat berjalan dengan terlepas dari pemerintah pusatnya, hierarki merupakan syarat yang mutlak bagi suatu daerah swatantra (Soenarko, 1955: 3). Kontrol ketat dari pemerintah pusat kepada otonomi daerah di era Indonesia modern, memiliki kesamaan dengan sistem swatantra yang ada di masa lampau. Di era Kerajaan Majapahit semasa kekuasaan Hayam Wuruk, pelabuhan canggu diberikan hak *swatantra*, namun tetap saja penguasa pelabuhannya adalah pegawai-pegawai Kerajaan yang diberikan kewenangan untuk mengawal kekuasaan Hayam Wuruk di Pelabuhan. Dalam konteks Indonesia modern dapat dilihat pada fenomena yang terjadi di Provinsi Aceh, pada tahun 2001 Aceh mendapat status sebagai daerah otonomi khusus, namun pemerintah pusat tetap meletakkan militer dalam skala besar sebagai representasi kekuasaan pemerintah pusat, hingga puncaknya pada tahun 2003 pemerintah pusat tidak lagi memiliki komitmen pada otonomi khusus aceh, ditandai dengan diberlakukannya darurat militer (Gibson, 2004: 2-3). Perbandingan dua situasi bersejarah ini, dapat disimpulkan bahwa otonomi yang diberikan kepada daerah tertentu pada dua masa yang berbeda tidak benar-benar memberikan kebebasan terhadap penguasa lokalnya, terdapat Hierarki yang berlaku antar Pemerintah pusat dan Pemerintah daerah otonom.

Selain itu, persamaan antar dua konsep ini, adanya upaya menjaga stabilitas politik. contoh dari era modern adalah pemberian Otonomi Khusus terhadap Papua, Upaya Otonomi khusus Papua bersifat asimetris, membedakannya dari daerah lain di Indonesia. Kebijakan ini memungkinkan keberadaan Majelis Rakyat Papua sebagai representasi Orang Asli Papua (OAP) yang sejajar dengan lembaga legislatif, alokasi tambahan dana otonomi khusus, serta penerapan peraturan daerah yang mengakomodir kebutuhan OAP (Sopaheluwakan et al., 2023). Pemberian otonomi khusus pada Papua merupakan upaya menjaga stabilitas di saat masyarakat semakin aktif memperjuangkan referendum kemerdekaan setelah tumbang rezim Suharto, Konflik berkepanjangan dengan kelompok OPM juga menjadi faktor yang memengaruhi keputusan ini (McGibbon, 2004:7-9). Motif untuk menjaga stabilitas pada daerah swatantra juga terlihat di era kerajaan Majapahit masa kepemimpinan Hayam Wuruk, sebelas daerah bawahan yang ada di pulau Jawa dipimpin oleh orang-orang yang berasal dari keluarga Raja (Kawuryan, 2005: 186). Upaya penempatan orang terdekat Raja pada daerah otonom meminimalisir kemungkinan pemberontakan pada daerah koloni, sehingga menghadirkan kestabilan politik, serta semakin mengukuhkan legitimasi kekuasaan Hayam Wuruk di masa itu.

Bentuk persamaan ketiga antara dua konsep ini, adalah pemberian status otonom sebagai bentuk penghargaan terhadap suatu daerah. Kesultanan Yogyakarta mengalami transisi bentuk pemerintahan di awal kemerdekaan Indonesia, pemerintahan yang sebelumnya menganut sistem monarki perlahan mulai meresepi paham demokrasi dengan sistem lebih terbuka yang diinisiasi oleh HB IX dan PA VIII (Yakob & Tolo, 2013), demokrasi yang berlangsung di Yogyakarta tidak serta merta meninggalkan budaya kekuasaan Jawa, demokrasi disinkretiskan dengan pemerintahan otokrasi yang sebelumnya sudah lama dianut. Pemberian otonomi khusus memungkinkan Yogyakarta dipimpin oleh keturunan dari lingkungan Kesultanan dan Pakualaman tanpa harus melalui pemilihan langsung, hal ini dapat dilihat sebagai “penghargaan” dari pemerintah pusat terhadap wilayah Yogyakarta. Dalam era kerajaan Nusantara, masa kerajaan Mataram Islam, hak swatantra diberikan kepada daerah *Pakuncen*, yaitu suatu tanah atau daerah yang dibebaskan dari

pajak karena didalamnya terdapat makam Para raja, wali, dan tokoh penting lainnya (Gunawan & Prasadana, 2022).

Keberlangsungan Daerah Swatantra sampai pada penerapan konsep Otonomi Daerah memiliki rentang waktu yang cukup jauh, sehingga terdapat juga berbagai perbedaan antara dua konsep ini. Perbedaan yang pertama dapat dilihat dari sistem pungutan pajak yang berlangsung pada dua era. Paradigma yang berlaku di era kerajaan adalah seluruh tanah yang berada di bawah kekuasaan kerajaan adalah milik raja, maka pengaturan soal pajak atas setiap kegiatan yang ada di atas tanah kerajaan berdasarkan keputusan pribadi seorang raja (Munawar, 2020). Dalam relasi kuasa ini, Raja juga dapat membebaskan daerah yang diberikan hak swatantra dari pungutan pajak, dalam Kerajaan Mataram Kuno misalnya, satu daerah yang sudah diputuskan mendapat status swatantra setelah dilakukan ritual '*manusuk sima*' maka berlaku larangan bagi petugas pajak untuk memasuki daerah tersebut karena daerah tersebut merupakan daerah yang mendapat keistimewaan.

Dalam perbedaan kedua terletak pada pemimpin yang diberikan daerah otonom, jika di era Kerajaan Nusantara pemimpin daerah swatantra merupakan representasi raja yang ditunjuk langsung oleh raja, serta bekerja di bawah panji kekuasaan seorang raja. biasanya berasal dari lingkungan Kerajaan atau orang kepercayaan, Lain halnya di era Indonesia modern, pemimpin daerah otonomi khusus dipilih melalui pemilihan demokratis dengan persyaratan yang merepresentasikan kebutuhan masyarakat lokal atau penguasa lokal -dalam contoh Yogyakarta- yang mendapat legitimasi dari rakyat sehingga mendapat kekhususan serta membedakannya dari persyaratan pemilihan kepala daerah lain dan bukan representasi pemerintah pusat. terdapat kebijakan afirmatif pada Aceh dan Papua untuk persyaratan menjadi pemimpin lokal, di Aceh seorang pemimpin diwajibkan bisa membaca Al-Qur'an sedang di Papua pemimpin harus dari Orang asli Papua (Istanti et al., 2021.) nantinya pemimpin tetap dipilih melalui mekanisme Pemilu, dengan kebijakan yang mengakomodir kepentingan dari masyarakat lokal. konsep otonomi daerah atau otonomi khusus di era Indonesia kontemporer, lebih banyak menghadirkan kebebasan bagi pemerintah lokal untuk mengelola daerahnya. Daerah-daerah yang memiliki otonomi khusus tidak harus dipimpin oleh kerabat atau perwakilan dari pemerintah pusat, berbeda dengan kasus di zaman Majapahit di masa lampau. Perbedaan ini tentu disebabkan sistem pemerintahan yang sudah berubah secara fundamental, dari bentuk feodal menuju pemerintahan modern yang demokratis.

Selain itu terdapat perbedaan ketiga yang terletak pada prosesi pemberian daerah otonom. Di era kerajaan Mataram kuno prosesi pemberian daerah otonom melalui serangkaian ritual dan pesta besar dengan membagikan uang, barang, dan binatang bagi yang menghadiri, kemudian status swatantra dicatatkan pada prasasti sebagai penanda (Gunawan & Prasadana, 2022). Dalam Indonesia modern, pemberian otonomi khusus diberikan melalui mekanisme yang Panjang dan kajian yang mendalam. diawali dengan kajian akademis, historis, dan politis, kemudian peregulasian daerah otonomi khusus yang melibatkan unsur kekuasaan legislatif, sampai pada penerapan dan pemantauan wewenang yang dilaksanakan dalam otonomi khusus.

Dapat dilihat bahwa Otonomi daerah yang ada di Indonesia sekarang merupakan transformasi bentuk dari konsep daerah Swatantra di zaman Kerajaan Nusantara, kesadaran untuk menggunakan konsep kenegaraan yang berasal dari peradaban Nusantara terdahulu di masa awal kemerdekaan, serta peninggalan-peninggalan Sejarah yang menyebutkan soal daerah swatantra, membuktikan bahwa konsep Otonomi daerah di era sekarang diambil dari Kerajaan Nusantara di masa lalu.

kehidupan dan sejarah merupakan hal yang bergerak dalam pola-pola berulang, yang menunjukkan hubungan mendalam antara makhluk hidup dan irama alam semesta yang lebih luas. (Spengler, 1926: 5). Konsep swatantra dihadirkan Kembali melalui otonomi daerah di era modern dalam bentuk yang berbeda sebagai hasil dari Upaya pergulatan para pendiri bangsa untuk menghadirkan nuansa kenegaraan yang lekat dengan nuansa Sejarah peradaban Indonesia. Upaya menghidupkan kembali konsep swatantra ini selain memang kebutuhan politis dan administratif, juga merupakan bentuk dari pencarian simbol kebanggaan dari bangsa Indonesia yang telah hidup cukup lama dalam dominasi bangsa lain.

4. Kesimpulan

Konsep otonomi daerah bukanlah konsep baru yang muncul di awal abad 20 atau pada periode awal-awal kemerdekaan. Konsep otonomi daerah dalam konteks Indonesia modern merupakan modifikasi dari konsep

Daerah Swatantra yang ada di era kerajaan nusantara. Terdapat tiga persamaan antara dua konsep ini, yaitu, tetap terikat pada hierarki dengan pemerintah pusat, menciptakan stabilitas, serta motif “penghargaan” pada daerah yang diberikan status otonom. Terdapat pula tiga perbedaan yang disebabkan bentuk pemerintahan dan konstelasi politik yang berlangsung, yaitu, sistem pungutan pajak, pemimpin daerah otonom, dan prosesi pemberian daerah otonom.

Penelitian ini mencoba melihat konsep Otonomi daerah dengan pendekatan lain, jika umumnya konsep Otonomi Daerah dikaji dengan pendekatan Hukum, Politik, dan Sosiologis, maka dalam kesempatan ini peneliti melakukan kajian dengan pendekatan Historisitas untuk melihat kelangsungan hidup serta meninjau konteks dan motif kepentingan yang terjadi dari waktu ke waktu sehingga konsep ini menjadi populer dalam bidang pemerintahan.

Terdapat saran dari penelitian ini terkait luasnya komparasi yang dilakukan antara konsep Otonomi Daerah dan Daerah Swatantra. Penelitian ini tidak membatasi pada satu periode waktu tertentu, sehingga cakupan analisisnya menjadi luas. Namun, hal tersebut sesuai dengan tujuan awal penelitian, yaitu menunjukkan bahwa ada opsi kajian yang lebih luas mengenai otonomi daerah. Untuk pengembangan penelitian di masa mendatang, disarankan agar fokus penelitian dilakukan pada satu periode waktu atau Kerajaan tertentu, dengan demikian, penelusuran literatur dan peninggalan sejarah yang berkaitan dengan konsep daerah swatantra dapat dilakukan secara lebih spesifik, sehingga memberikan analisis yang komprehensif dan mendalam.

Bibliografi

- Anoegrajekti, Novi et al (ed). (2016). *Kebudayaan Using Konstruksi, Identitas, Dan Pengembangannya*. Yogyakarta. Penerbit Ombak.
- Eni, S.P., Tsabit, A. H. (2017). *Arsitektur Kuno Kerajaan-Kerajaan Kediri, Singasari & Majapahit Di Jawa Timur Indonesia*. Jakarta. Raja Grafindo Persada.
- Gunawan, H., & Prasadana, M. A. F. (2022). Kisah Dua Tanah Perdikan: Perubahan Status Wilayah Bebas Pajak Di Kerajaan Mataram Islam Abad VIII Dan Kerajaan Siam Abad XX. *Handep: Jurnal Sejarah Dan Budaya*, 6(1), 1–16.
- Hagerdal, Hans. (2012). *Lords of the Land, Lords of the Sea: Conflict and Adaption in Early Colonial Timor; 1600-1800*. Netherland. Brill.
- Halmin, M. Y. (2006). The Implementation of special autonomy in west papua, Indonesia Problems and remmendations. Thesis. Naval Postgraduate School.
- Istanti, D. J., Febriani, A., & Ariani, N. (n.d.). Desentralisasi Asimetris Dalam Resolusi Konflik Separatisme Aceh Dan Papua. *Jurnal MODERAT*, 7(2).
- Kawuryan, M. W. (2006). *Tata Pemerintahan Negara Kertagama Kraton Majapahit*. Jakarta. Panji Pustaka.
- Kusen. (1994). Raja-raja Mataram Kuno dari Sanjaya Sampai Balitung Sebuah Rekonstruksi Berdasarkan Prasasti Wanua Tengah III. *Berkala Arkeologi* 14 (2)82-9.
- Laksono, F, et al. (2011). *Status Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Bingkai Demokrasi Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 (Studi Kasus Pengisian Jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah)*.
- Maziyah, S. (2010). Daerah Otonom Pada Masa Kerajaan Mataram Kuna: Tinjauan Berdasar Kedudukan Dan Fungsinya (Vol. 20, Issue 2).
- Mcgibbon, R. (n.d.). *East-West Center Secessionist Challenges in Aceh and Papua: Is Special Autonomy the Solution?*. Washington. East-West Center.
- Muljana, Slamet. (2005). *Menuju Puncak Kemegahan: Sejarah Kerajaan Majapahit*. Yogyakarta. LKiS.
- Munawar, Z. (2020). Pengelolaan Pajak di Kerajaan Mataram Islam Masa Sultan Agung, 1613-1645 M. *JUSPI (Jurnal Sejarah Peradaban Islam)*, 4(1), 10.
- Nessel, C. (2021). Colonialism in its modern dress: post-colonial narratives in EUrope-Indonesia relations. *Asia Europe Journal*, 19(1), 59–74.
- Nugroho, A. (2019). Indigenous islam and politics: The authenticity of islamic government of yogyakarta

palace. *Humanities and Social Sciences Reviews*, 7(4), 1372–1377.

Sanjoyo, M. P. (2019). Cangu: Pelabuhan Sungai Masa Majapahit Abad Xiv–Xvi. *Mozaik: Kajian Ilmu Sejarah*, 10(2).

Soenarko. 1955. *Susunan Negara Kita*. Djakarta. Penerbit Djambatan.

Sopaheluwakan, W. R. I., Fatem, S. M., Kutanegara, P. M., & Maryudi, A. (2023). Two-decade decentralization and recognition of customary forest rights: Cases from special autonomy policy in West Papua, Indonesia. *Forest Policy and Economics*, 151.

Spengler, Oswald. (1926). *The Decline Of The West*. London. George Allen & Unwin Limited.

Yakob, E., & Tolo, S. (2013). “DEMOKRASI ALA DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA” (Vol. 25, Issue 3).

Yamin, Mohammad. (1962). *Tatanegara Madjapahit*. Jakarta. Yayasan Prapanca.