

# Pungutan Pajak dan Pembatasan Usaha<sup>2a</sup> di Jawa pada Abad IX - XV Masehi<sup>lapar</sup>

Djoko Dwiyanto

## 1. Pendahuluan

Perkembangan penelitian yang sangat pesat dibidang arkeologi belum tampak merata dan menyeluruh, terutama terhadap sumber-sumber tertulis. Meskipun prasasti merupakan sumber sejarah yang paling autentik dan bermanfaat sebagai bahan rekonstruksi aktifitas manusia masa lampau, tetapi penggarapannya memerlukan dasar pengetahuan epigrafi yang cukup memadai di samping ketekunan dan ketelitian. Prasasti sebagai sumber sejarah dapat mencakup berbagai aspek kehidupan, antara lain politik, sosial-ekonomi, dan sosial-budaya.

Di dalam artikel ini akan dicoba diungkapkan salah satu aspek sosial-ekonomi di Jawa pada abad IX-XV Masehi, khususnya mengenai pungutan pajak dan pembatasan usaha. Pokok bahasan ini dipilih karena masalah perpajakan belum pernah dikaji secara mendalam dan sebagai sumber pendapatan negara ternyata sangat berpengaruh dalam kehidupan masyarakat hingga dewasa ini. Dimensi temporal antara abad IX-XV Masehi ditentukan berdasarkan atas pertimbangan, antara lain bahwa informasi mengenai pungutan pajak dan pembatasan usaha pertama kali dijumpai dalam prasasti-prasasti dari abad IX Masehi, sedangkan abad XV Masehi merupakan akhir dari masa tinggalan budaya yang bercorak kehindupan. Pada masa ini kehidupan ketatanegaraan telah teratur dan segala jenis data mengenai aktivitas sosial-ekonomi cukup memadai dan terkondensasikan dengan baik.

Dari prasasti yang berbahasa Jawa Kuna dan berasal dari abad IX - XV

Masehi, terdapat lebih kurang 58 prasasti yang berisi tentang pajak dan pembatasan usaha. Keterangan mengenai aktivitas sosial-ekonomi, administrasi, dan perpajakan biasanya menyertai alasan ditetapkannya suatu daerah menjadi *sima*, atau daerah *perdikan*. Di dalam prasasti pengertian mengenai pajak menjadi bertambah luas karena berkaitan dengan penetaan *sima*, yang mengatur pungutan pajak tidak lagi dibayarkan kepada pemerintah, melainkan dikelola sendiri oleh *sima* itu.

Seluk beluk mengenai pajak dalam prasasti dapat diketahui dari sebutan bagi petugas pajak kerajaan yang bernama *pankur*, *tawan*, dan *tirip*. Selain itu masih ada beberapa petugas pemungut pajak yang termasuk dalam kelompok *sang maniladrabya haji* (Boehari, 1983: 68). Berbagai jenis pungutan pajak dan mekanisme pemungutannya dapat diketahui dari prasasti yang meliputi pajak usaha perdagangan, peternakan, transportasi, dan pajak tanah (AMB. Jones, 1984). Jenis usaha yang tidak dikenai pajak dibatasi jumlahnya, pada saat daerah itu ditetapkan menjadi *sima* untuk menghindari bebas tanpa batas dan selebihnya akan dikenai pajak kerajaan ("... *yapuan lwih kwaih nya sangke i ni kanang pahinghing i ri ya knana i kana saka lwih 4 nya de sang manilala drabya haji...*" Prasasti Sangsang 907 M, B.3). Pembatasan yang diterapkan sesuai dengan jenis usaha yang dilakukan, misalnya usaha perdagangan ternak berlaku pembatasan sebagai berikut. I. 7. "... *hinghingana ikanang masambyawahara hanangkana anu(ng) tan kna de sang manilala dra* 8. *byahaji tling tuhan ing sasambyawahara ing sasima. yan pa-*

ngulang kbo ya ruang puluh 9. kboanya. seri patangpuluh wdus wualang puluh ar... sawantayan ... dst. (P. Ayam Teas, 900 M).

Terjemahan: 1.

7. "... adapun pedagang yang tidak ditarik pajak oleh petugas pajak kerajaan dibatasi jumlahnya
8. hanya tiga tuhan (satuan) pedagang di dalam satu sima, (yaitu) yang pemeliharaannya kbo hanya 20 ekor
9. kerbau, 40 ekor sapi, 80 ekor kambing dan sekeranjang (pranjen) itik ... dst."

Dengan demikian berarti dalam satu sima jika terdapat pedagang yang mempunyai jumlah dagangan lebih dari yang ditetapkan di kenai pajak kerajaan.

Berdasarkan uraian di atas, maka kajian terhadap pungutan pajak dan pembatasan usaha di Jawa pada abad IX - XV Masehi akan memecahkan beberapa permasalahan yang dianggap dapat memberikan gambaran umum tentang kehidupan sosial-ekonomi pada masa itu, antara lain yaitu :

## 2. Permasalahan

1. Bagaimanakah hubungan antara pungutan pajak dan pembatasan usaha.
2. Objek apa saja yang dikenai pajak dan bagaimana kriteria pemungutannya.
3. Bagaimana hasil pungutan pajak dialokasikan.
4. Bagaimana mekanisme pemungutan pajak.
5. Apakah proses pemungutan pajak selalu berjalan sesuai dengan norma yang semestinya.

Selanjutnya untuk memecahkan permasalahan di atas kajian ini dapat dipandu dengan beberapa petunjuk yang bersifat struktural, misalnya struktur birokrasi dan administrasi. Secara garis besar dapat dirumuskan dalam bentuk jawaban sementara sebagai berikut.

1. Mekanisme pemungutan pajak dapat tergambar dengan adanya jalinan hu-

ngungan antar unit-unit wilayah terkecil dengan pusat kerajaan.

2. Pemungutan pajak dilakukan oleh petugas pemungut pajak kerajaan yang terdiri atas *pangkur*, *tawan*, dan *tirip* serta sekelompok petugas yang tergabung dalam *sang manilala drabya haji*. Dari daftar nama petugas ini dapat diketahui berbagai jenis objek pajak.

Dengan mengkaji fakta yang terjadi pada masa lalu diharapkan dapat ditemukan generalisasi dalam usaha memahami kenyataan sejarah untuk memprediksi perkembangan di masa datang.

Sesuai dengan kerangka berfikir dan permasalahan yang dirumuskan, maka kajian ini lebih bersifat deskriptif analitis. Oleh karena itu perangkat analisis yang digunakan untuk mempertajam pembahasan selanjutnya lebih bersifat kualitatif. Agar dapat memberikan gambaran yang menyeluruh dan hasil yang diinginkan, maka analisis akan didahului dengan tahapan-tahapan yang lazim digunakan dalam kajian terhadap naskah kuna dan prasasti.

Seperti telah disebut di muka bahwa bahan utama yang digunakan sebagai objek pengkajian ini adalah prasasti yang isinya relevan dengan topik bahasan, menggunakan aksara dan bahasa Jawa Kuna, serta berasal dari abad IX - XV Masehi. Sebagaiinggalan budaya masa lampau, prasasti mengandung bahan-bahan kajian tentang aspek kehidupan manusia, tetapi kondisinya tidak seluruhnya baik karena aus atau rusak dimakan usia. Demikian pula statusnya sebagai benda milik Negara disimpan sangat rapat, sehingga tidak dapat diamati dengan leluasa. Untuk mengatasi hal itu maka digunakan alat-alat perekam yang khas agar kopinya dapat diamati secara sek-sama. Peralatan itu terdiri atas alat-alat fotografi, alat *abklats* dan *rubbing* untuk kopi tulisan prasasti dan teropong atau kaca pembesar untuk membantu pembacaan huruf dan tanda-tandanya.

Seperti lazimnya pengamatan terhadap prasasti dan naskah kuna, maka

kajian ini juga dilakukan secara bertahap. Pertama, dilakukan pengumpulan data prasasti yang mencakup prasasti yang telah diterbitkan, baik yang hanya transliterasinya maupun yang ada terjemahannya dan yang belum diterbitkan, sehingga harus membaca langsung pada objeknya. Setelah itu tahap berikutnya adalah data yang meliputi pengalihan aksara, pengutipan kalimat prasasti yang berisi tentang pajak dan pembatasan usaha dalam sebuah kartotik. Pengalihan bahasa kalimat prasasti yang telah dikutip untuk memudahkan analisis lebih lanjut. Kegiatan ini akan menghasilkan daftar inventaris tentang berbagai jenis pajak dan pembatasan usaha, catatan tentang kasus dalam mekanisme pemungutan pajak, dan unit-unit pungutan pajak. Dari daftar inventaris ini kemudian diadakan pembahasan yang didahului dengan klasifikasi dan kategorisasi berdasarkan pokok bahasan yang ditemukan. Hasil pembahasan ini selanjutnya dianalisis dengan pendekatan kerangka berfikir tentang perpajakan. Jawaban atas analisis hasil ini diharapkan dapat melahirkan suatu kesimpulan yang menyeluruh sesuai dengan arah dan tujuannya.

Agar dapat memberikan gambaran yang menyeluruh dan tidak terpenggal-penggal, maka seluruh prasasti yang berisi tentang pajak dan pembatasan usaha digunakan sebagai bahan pembahasan. Pengambilan sampel hanya dilakukan jika pokok bahasan yang sama disebut dalam lebih dari satu prasasti, sehingga akan dipilih satu contoh yang dapat mewakili sesuai dengan tujuan pembahasan (*purposive sampling*). Selanjutnya hasil pembahasan terhadap pokok-pokok bahasan yang dijumpai dalam kajian ini diusahakan diberi penjelasan ilmiah (*explanatory*).

Berdasarkan pengkajian terhadap 58 buah prasasti yang berisi tentang pajak dan pembatasan usaha diperoleh gambaran bahwa seluruhnya berkaitan dengan penetapan suatu daerah menjadi

*sima*. Seperti telah disebut di muka bahwa dengan penetapan suatu daerah menjadi *sima* berarti terjadi perubahan pengelolaan pajak sebagai sumber pendapatan kerajaan, yaitu dari pejabat pengelola *drabya haji* kepada para rama yang daerahnya ditetapkan menjadi *sima*. Perubahan ini ternyata membawa implikasi yang sangat luas terhadap kehidupan sosial-ekonomi, khususnya jika ditinjau dari sudut perpajakan dan pembatasan usaha. Di dalam bidang perpajakan dan dunia usaha tercakup hal-hal yang berkaitan dengan proses pemungutan pajak, yaitu seperti tergambar dari pokok bahasan yang ditemukan selama pengamatan terhadap prasasti. Pokok bahasan itu terdiri atas pajak dan pembatasan usaha, jenis pajak dan kriteria pemungutannya, mekanisme pemungutan pajak, alokasi hasil pemungutan pajak, dan kasus-kasus perubahan pajak.

### 3. Pajak dan Pembatasan Usaha

Pada awalnya pengertian pajak adalah sejumlah iuran yang wajib dibayarkan oleh rakyat kepada pemerintah sebagai pernyataan rasa tanggung jawabnya sebagai warga negara (Borde, 1948: 75). Pajak ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan, sehingga pelaksanaannya dapat dipaksakan dan tidak ada timbal jasa yang langsung dapat ditunjukkan (Barata, 1989: 5). Meskipun demikian sebenarnya para wajib pajak memperoleh imbalan jasa secara tidak langsung dalam bentuk pembiayaan pembangunan (irigasi, jalan, jembatan, bangunan suci tempat-tempat ibadah), peningkatan kesejahteraan, dan keamanan tanah masyarakat.

Istilah pajak dalam bahasa Jawa Kuna disebut dengan *drabya haji*, yang selain mempunyai arti pajak secara umum juga dapat berarti milik raja. Pengertian ini muncul didasarkan atas anggapan bahwa raja adalah pemegang hak atas tanah dan segala aktivitas yang ada di atas tanah itu, sedangkan rakyat

hanya berhak menggarap dan mengelola tanah saja. Hak raja atas sebagian dari pembagian hasil itu diwujudkan dalam bentuk iuran sejumlah emas atau perak yang harus diserahkan ke kas kerajaan sebagai *drabya haji*. Dengan demikian maka *drabya haji* adalah pajak yang dipungut sebagai konsekuensi karena menggarap tanah raja serta menyelenggarakan berbagai jenis usaha di atas tanah raja (Ribort Darmosoetopo, 1971: 49-50).

Kewajiban rakyat membayar pajak merupakan komitmen untuk menjaga keselarasan hubungan sosial dengan rajanya yang dianggap dapat melindungi, melayani, dan menyejahterakan rakyatnya. Sifat-sifat yang dimiliki oleh raja itu sebagai pengejawantah dari status raja sebagai titisan dewa yang harus mempunyai kelebihan dalam kebaikan (Boechari, 1983: 6). Namun demikian tidak berarti bahwa penarikan pajak berjalan sepihak, artinya merupakan ketentuan yang kaku. Pada saat-saat tertentu raja juga memberikan keringanan dalam pembayaran pajak dan bahkan membebaskan dari membayar pajak. Di dalam prasasti pembebasan pajak ini dikaitkan dengan penetapan suatu daerah menjadi *sima*. Mengingat raja juga membutuhkan sumber pemasukan, terutama untuk menggaji para pegawai kerajaan, maka dalam penetapan *sima* itu tidak bebas sama sekali dalam membayar pajak. Pengertian yang tepat barangkali perubahan pengelolaan *drabya haji*. Usaha menjaga kestabilan sumber pemasukan negara itulah kemudian muncul istilah pembatasan usaha. Pembatasan ini dilakukan agar kerajaan tidak kehilangan sumber pendapatan sama sekali dan barangkali secara politis untuk menjaga agar tidak terjadi akumulasi pengusaha dalam sebuah *sima* yang bermaksud menghindari pajak kerajaan. Di dalam bidang perdagangan ternak, pembatasan itu tampak pada contoh kalimat berikut ini.

21. "... kapwa ikan masambyawahara hana i sima winanan anung tan kaknana drabya haji tlun tuhan
22. ni sasambyawahara yan panulan kbo 30, sapi 40, wdus ... andah sawantayan ..." (P. Linggasutan, 929 M.).

Terjemahan:

21. "... semua yang mengadakan perdagangan di *sima* dibatasi jumlahnya, yang tidak terkena pajak tiga orang
22. di setiap pedagang jika pedagang binatang (JB: *blantik*) kerbau 30, sapi 40, kambing ... dan itik satu *wantayan* (JB: *pranjen*) ...".

Dari kalimat di atas diperoleh gambaran bahwa *drabya haji* tidak dipungut di daerah *sima* jika tidak melebihi jumlah yang ditetapkan, yaitu apabila jumlah pedagangnya tiga orang dalam sebuah kelompok aktivitas perdagangan, maka jika kerbau tidak lebih dari 30 ekor, sapi 40 ekor, kambing (?) ekor, dan satu *wantayan* (*pranjen*) itik, maka dibebaskan dari membayar pajak kerajaan.

Selain berbagai jenis pajak sebagai sumber pendapatan kerajaan, sebenarnya masih terdapat sumber lain, misalnya *upeti*, *bwat haji*, atau *gaway*, tetapi tidak banyak diuraikan dalam prasasti. Hal ini mungkin sekali karena jenis pendapatan itu tidak begitu berpengaruh terhadap kondisi perekonomian negara.

#### 4. Jenis Pajak dan Kriteria Pemungutannya

Sesuai dengan berbagai kasus yang dijumpai dalam prasasti pajak yang dipungut dari masyarakat terdiri atas pajak tanah, pajak usaha perdagangan, pajak hasil bumi, pajak pelayanan jasa, pajak profesi, dan pajak orang asing. Di antara bermacam-macam pajak itu hanya pajak tanah yang jelas kriterianya, yaitu meliputi luasnya, besarnya pungutan, dan jenis tanahnya, sedangkan pajak yang lain tidak begitu tampak kriterianya. Beberapa contoh pajak yang banyak

disebut di dalam prasasti antara lain adalah sebagai berikut.

#### a. Pajak tanah

Berbagai jenis tanah yang terkena pajak antara lain sawah, *pegagan* (sawah kering), kebun, sungai, rawa, dan lembah sungai (P. Kamalagyan, 1037 M: 3). Pajak-pajak di atas terutama sawah gaga dan kebun ditetapkan berdasarkan luas tanahnya yang dihitung dengan ukuran luas *tampah haji*. Standar ukuran yang ditetapkan oleh kerajaan ini merupakan satuan luas untuk menyebut sebidang tanah yang panjangnya 100 *dapa sihwa* dan lebarnya 30 *dpa sihwa* ("... *sinanggung tampah haji satus dpa sihwa panjangnya sinkrenya tlung puluh dpa sihwa ...*" (P. Palepangan, 906 M., 4-5). Satu *tampah haji* dapat disamakan dengan 1 ha (10.000 m) dalam standar ukuran sekarang (Boechari, 1983: 78).

Sebidang tanah yang akan ditetapkan pajaknya lebih dahulu dilakukan pengukuran oleh petugas kerajaan yang disebut *wilang thani* (P. Sugihmanek, 915 M., 6-7). Dari hasil pengukuran itu kemudian melahirkan ketentuan tentang besarnya pajak yang harus dibayar, misalnya untuk tanah sawah di desa Palepangan ditetapkan sebesar 6 *dharana* untuk setiap *tampah haji* (P. Palepangan, 906 M., 5). Di dalam pelaksanaan penetapan ini seringkali menimbulkan sengketa, karena adanya penggunaan standar ukuran yang berbeda. Selain standar ukuran *tampah haji*, juga dikenal standar ukuran *tampah*, dengan perbandingan 1 *tampah haji* sama dengan 1,5 *tampah* (Riboet Darmosoetopo, 1991: 5). Beberapa contoh kasus terjadi permohonan revisi pajak dengan cara mengukur kembali luas tanah yang akan dikenai pajak (P. Luitan 901 M., Palepangan 906 M., dan Kinwu 907 M.).

#### b. Pajak perdagangan

Aktivitas perdagangan dalam prasasti disebut dengan *masambyawahara*, sedangkan perdagangan disebut dengan

*sambyawahara*. Informasi mengenai pajak perdagangan dapat diketahui dari adanya pembatasan usaha dalam sebuah *sima*. Mengingat *sima* merupakan daerah yang dibebaskan dari sebagian kewajiban membayar pajak kerajaan, maka bagi daerah yang bukan *sima* diwajibkan sepenuhnya untuk membayar pajak. Beberapa contoh pembatasan usaha yang sekaligus menggambarkan pajak perdagangan, misalnya *panulang* (JB: *blantik*), *pande*, *dwal pinikul*, dan *misra*.

Di dalam perdagangan binatang pembatasan usaha diberlakukan dengan membatasi jumlahnya, misalnya kerbau 30 ekor, lembu 40 ekor, dan itik diukur dengan wadahnya yang disebut dengan *sawantayan* (JB: *pranjen*). Selebihnya dari yang ditetapkan itu tetap dikenai pajak kerajaan.

#### c. Pajak orang asing

Di dalam prasasti, orang asing disebut dengan istilah *warga kilalang* (yang dapat dinikmati). Beberapa warga asing yang disebut dalam prasasti dan menjadi wajib pajak terdiri atas orang Kling, Arya, dan Singhala ("... *sowasa ni kilalang Klin aryya singhala ...*" P. Palepuhan 927 M., 7). Gambaran yang diperoleh dari prasasti adalah bahwa orang asing pada masa itu erat kaitannya dengan aktivitas perdagangan. Meskipun demikian pajak yang dikenakan kepada mereka bukan karena aktivitasnya, tetapi karena keberadaannya sebagai orang asing. Hal ini dapat diketahui melalui kasus yang menimpa Sang Dhanadi yang dituduh sebagai orang asing (Kamboja), sehingga diwajibkan membayar pajak. Setelah melalui proses peradilan ternyata yang bersangkutan (Sang Dhanadi) terbukti sebagai warga pribumi, sehingga bebas membayar pajak kerajaan (P. Wuru Kidul 910 M).

#### d. Pajak exit-permit

Di dalam prasasti, pajak keluar-masuk wilayah dikenal dengan sebutan *pinta palaku*. Oleh karena itu semul

jabatan yang termasuk dalam kelompok *san manilala drabya haji* ini ditafsirkan sebagai profesi yang tugasnya meminta pajak dari orang-orang yang melakukan perjalanan (Machi Suhadi, 1978: 5). Informasi tentang pajak *exit permit* ini tidak disertai dengan kriteria dan besarnya pajak yang harus dibayarkan.

## 5. Mekanisme Pemungutan Pajak

Pokok bahasan tentang mekanisme pemungutan pajak diharapkan dapat memberikan gambaran yang menyeluruh tentang unit-unit pemungutan pajak (lokasi), hierarki petugas pemungut pajak, dan waktu pemungutan pajak. Unit pemungutan pajak dapat diketahui dari upacara penetapan *sima* itu sendiri, yaitu yang memberikan isyarat tentang batas-batas tidak terkena pajak. Unit itu dapat berupa satuan kerja sebuah usaha (*gusali* untuk *pande*) dan wilayah untuk tanah dan aktifitas lainnya.

Hierarki petugas pemungut pajak dapat diketahui dari penyebutan *san mana katrini*, yang terdiri atas *pankur*, *tawan*, *tirip* dan *san manilala drabya haji* dalam struktur birokrasi kerajaan Jawa Kuna, seperti tergambar dari pemberian *pasek-pasek* pada saat upacara penetapan *sima*. Selanjutnya dapat diketahui bahwa para pejabat yang disebut dengan *collector of Royal taxes* ini adalah pejabat kerajaan yang mendapat gaji (yang menikmati harta milik raja) dari hasil pendapatan kerajaan dan tidak mendapat lungguh. Mereka berkedudukan dipusat kerajaan dengan tugas pokok mengelola kekayaan kerajaan dan berada dibawah Rakryan Mahamantri. Melalui sebutan nama para pejabat pemungut pajak ini dalam konteks penetapan *sima* dapat diketahui bahwa pajak dipungut ditingkat *manua* oleh para rama, kemudian diserahkan kepada para rakai atau samgat dan selanjutnya diserahkan kepada para *nayaka* yang seringkali terdiri dari *pankur*, *tawan* dan *tirip*.

Berkenaan dengan waktu pemungutan pajak terdapat banyak variasi yang bersifat kasuistik, tergantung dari jenis dan obyeknya. Sebagai contoh misalnya pajak yang ditarik setiap bulan adalah jenis usaha garam ("*... pagagareme ku 7 nangken wulan ...*" = pajak garamnya 7 kupang setiap bulan). Pajak yang diserahkan setiap tahun adalah pajak sawah, pajak penyeberangan, dan pajak *hop awur*, *sekar tahur*, *pjah lek* dan *arik-arik*. Variasi waktu pemungutan pajak yang lainnya adalah dua kali setiap tahun, setiap purnama bulan *Asadha* (Juni-Juli) dan setiap bulan *Asuji* (September-Oktober), dan setiap bulan *Kartika* (Oktober-Nopember).

## 6. Alokasi Pungutan Pajak

Secara keseluruhan alokasi hasil pemungutan pajak dapat dikelompokkan menjadi dua kategori, yaitu hasil dari daerah yang berstatus *sima* dan dari daerah yang bukan *sima*. Bagi daerah *sima*, hasil pungutan pajak dibagi menjadi tiga, sebagian untuk *dharma* (bangunan suci), sebagian untuk penjaan/perawatan *dharma*, dan sebagian lagi untuk *manilala drabya haji*. Apabila pajak itu dipungut dari daerah bukan *sima*, maka hasil pungutan pajak setelah dikelola kemudian sebagian diberikan kepada mereka yang ikut menikmati kekayaan raja (*drabya haji*) atau para pejabat kerajaan yang mendapat gaji dari kerajaan, karena mereka tidak memperoleh lungguh.

Selain distribusi yang normal seperti di atas, ada satu contoh lain yang sangat spesifik dan unik karena diperuntukkan bagi kepentingan khusus. Ketetapan itu hanya diberlakukan bagi para wajib pajak yang tinggal di daerah khusus yang disebut dengan *kabikuan*. Ketentuannya berbunyi bagi para pedagang, para *undagi-undagi* dan pengusaha lainnya seluruhnya hasil pemungutan pajak diserahkan seluruhnya kepada *bhatara*, sedangkan khusus bagi *pande* berlaku ketentuan

hanya empat *gusali* diserahkan kepada *bhatara*. Selebihnya dari empat *gusali* itu diserahkan kepada *san manilala drabya haji*. Gambaran itu menunjukkan pentingnya status dan kedudukan *bhatara* dan pentingnya jenis usaha yang termasuk dalam kelompok *pande* (P. Taji 911 M).

## 7. Kasus-kasus Pungutan Pajak

Hasil inventarisasi terhadap kasus-kasus pungutan pajak dapat dikelompokkan menjadi tiga, yaitu revisi pajak, pembebasan pajak, dan penyelewengan pajak. Revisi pajak terjadi sebagai akibat perbedaan pengukuran karena penggunaan standar ukuran yang berbeda, yaitu *tampah haji* dan *tampah* seperti tergambar dari prasasti Luitan 901 M, prasasti Rumwiga I-II 904 M dan 905 M, prasasti Palepangan 906 M, prasasti Kinwu 907 M, dan prasasti Kamalagyan 1037 M.

Kasus pembebasan pajak terjadi sebagai akibat dari permohonan rakyat di desa Balingawan karena tidak kuat membayar pajak. Alasan yang dikemukakan karena desa itu sangat sering dikenai denda akiba sering terjadi kerusuhan, misalnya perampokan, perkelahian, dan pembunuhan (P. Balingawan 911 M).

Kasus penolakan pajak merupakan tindak lanjut dari hasil putusan peradilan tentang kewajiban dan status kewarganegaraan seseorang yang bernama Sang Dhanadi. Orang ini dituduh sebagai orang asing (Kamboja), dan karena ia wajib membayar pajak orang asing. Tetapi, dalam proses peradilan ternyata tidak terbukti dan yang bersangkutan dikukuhkan sebagai warga negara pribumi. Oleh karena itu kemudian ia menolak membayar pajak. Kasus yang menarik terjadi dengan adanya penyalahgunaan hasil pungutan pajak. Kisahnya diawali dari pengaduan.

*Rakai* Jasun Wungkal kepada *Sri Maharaja* karena hasil pungutan pajak tidak diserahkan kepada *nayaka*, yang di dalamnya termasuk (Tjahjono Prasodjo,

1987: 101). Raja kemudian memanggil *awaju* di Manayuti yang bernama Wasana Dinamwan untuk menanyakan tentang pajak itu. Alasan tidak serahkannya pajak, karena untuk menjamu *pangurang* (penarik pajak) yang meminta lebih dari semestinya. Kasus ini menunjukkan bukti perilaku penyimpang dari *pangurang* sebagai petugas pemungut pajak. Padahal sebagai pegawai tentunya *pangurang* sudah menerima gaji tetap dari kerajaan.

## 8. Kesimpulan

Berdasarkan gambaran tentang pajak dan pembatasan usaha di atas dapat diketahui bahwa pajak sebagai sumber penghasilan kerajaan mendapat perhatian yang cukup besar, karena dapat mempengaruhi kondisi sosial-ekonomi secara keseluruhan. Hal ini dibuktikan dengan adanya kasus permohonan keringanan pembayaran pajak, bahkan pembebasan pajak. Bukti lain menunjukkan bahwa meskipun daerah *sima* memperoleh kebebasan dari membayar pajak, tetapi hanya dalam batas tertentu saja yang bebas membayar pajak, sedangkan selebihnya (*salwihnya*) masih dikenahi pajak dan diserahkan kepada *sanmanilala drabya haji* sebagai *collector of Royal taxes*.

Sesuatu kajian terhadap mekanisme pemungutan pajak dapat menunjukkan gambaran adanya penyelewengan dalam pelaksanaan pungutan pajak. Hasil pungutan pajak yang seharusnya diserahkan kepada kas kerajaan, tetapi digunakan untuk menjamu petugas pemungutan pajak. Hal ini menunjukkan bukti bahwa pajak merupakan sesuatu yang penting, baik bagi pemerintah kerajaan maupun rakyat sebagai wajib pajak. Pada kenyataannya kestabilan ekonomi dapat mempengaruhi bidang lain, seperti kestabilan sosial dan politik. Di dalam aktivitas pemungutan pajak akan terjadi jalinan hubungan sosial antara pemerintah dengan wajib pajak secara berkesi-

nambungan. Penyerahan pajak dari pajak kepada pemerintah kerajaan menunjukkan loyalitas bagi wajib pajak, sehingga dapat mengukuhkan kekuasaan pemerintah kerajaan. Bagi wajib pajak dapat menjamin keamanan dan kelestarian pemeliharaan bangunan suci, karena mendapat subsidi dari hasil pungutan pajak.

Pembatasan usaha yang diberlakukan dalam sebuah *sima* diduga mengarah ke tujuan komersial dalam meraih keuntungan bagi kerajaan, terutama dari usaha perdagangan. Di pihak lain kebijakan ini dapat mencegah terakumulasinya para pedagang di daerah *sima* yang bermaksud menghindari pemungutan pajak perdagangan. Hal ini tampak jelas dengan pemilihan jenis usaha yang dibatasi, jika periode Jawa Tengah bagi aktivitas perdagangan, maka dalam periode Jawa Timur masih ditambah dengan bisnis sarana transportasi (pemilikan) perahu dan kuda tunggan serta budi daya pantai dan kelautan. Hasil ini sangat erat kaitannya dengan ketentuan bahwa sumber daya perekonomian yang bermanfaat bagi kemaslahatan umum sebaiknya dikuasai oleh negara.

## Daftar Pustaka

Boechari, 1983. "Ulah Para Pemungut Pajak di Dalam Masyarakat Jawa Kuna",

*Seminar Sejarah Nasional III, Proyek Inventarisasi dan Dokumentasi Sejarah Nasional, Jakarta.*

\_\_\_\_\_, 1985-1986. *Prasasti Koleksi Museum Nasional III, Jilid I, Proyek Pengembangan Museum Nasional, Jakarta.*

Brandes, J.L.A., 1913. "Oud Javaansche Oorkonden", VBG, LX, Albrecht & Co, s'Hage Martinus Nijhoff, Batavia.

Groeneveldt, W.P., 1976. "Notes on the Malay Archipelago and Malacca compiled from chinese Sources", VBG, XXXIX.

Jones, A.M.B., 1984. "Early tenth Century Java from the Inscriptions: A Study of Economy, Social and Administrative", VKI, 107, Foris Publications, Dordrecht

Machi Suhadi, 1978. "Referencies of Taxation from the Inscriptions", AAI, Puslitarken, Jakarta.

\_\_\_\_\_, 1981-1982. "Status Tanah/Desa Perdikan di Jawa: Suatu Catatan dari Sumber Prasasti Kuna", *Analisis Kebudayaan*, II/1, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Jakarta.

Pigeaud, Th. G. Th., 1962. *Java in the Fourteenth Century A.D.*, The Hague: Martinus Nijhoff.

Riboet Darmosoetopo, 1971. "Prasasti Salimar IV", Skripsi Sarjana, Fakultas Sastra Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

\_\_\_\_\_, 1991. "Dampak Munculnya Ukuran Standard Tanah pada Masa Pemerintahan Raja Balitung", Makalah untuk Diskusi Ilmiah Epigrafi, Yogyakarta, 9-10 November (belum diterbitkan).

## Tentang Penulis

Djoko Dwiyanto dilahirkan di Yogyakarta pada tanggal 7 Maret 1953. Menyelesaikan sarjana S-1 pada Jurusan Arkeologi Fakultas Sastra UGM (1981). Saat ini ia sedang menyelesaikan studi S-2 pada Program Pasca Sarjana UGM dengan judul tesis : "Pertumbuhan Kota Jepara pada Abad XVII-XVIII : Suatu Kajian Sejarah Perkotaan".

Karya ilmiah telah ditulisnya antara lain : 1) Makna Religius Tata Letak Rumah Tradisional Jawa dan Bali, 2) Latar Belakang Variasi Penanggalan pada Prasasti Airlangga, 3) Perpajakan dan Pembatasan Usaha di Jawa Abad IX-XV, 4) Kota Medium Tuban pada Abad XVII-XVIII : Tinjauan Sosial-Politik.

Karya ilmiah yang telah dipublikasikan adalah : 1) Perpajakan pada Masa Majapahit (dalam Sartono Kartodirdjo dkk. 1992), 2) 700 Tahun Majapahit (1293-1993) : Suatu Bunga Rampai.

Saat ini Djoko Dwiyanto menjabat sebagai Sekretaris Program Diploma 3 Kearsipan dan Kepariwisata, Fakultas Sastra UGM.