

Pengakuan dan Perlindungan Hukum Terhadap Eksistensi Pemerintahan Adat

Jenny Kristiana Matuankotta

Fakultas Hukum Universitas Pattimura, Ambon, Indonesia

E-mail: jkmatuankotta@gmail.com

Info Artikel

Keywords:
Recognition;
Protection;
Customary
Government.

Kata Kunci:
Pengakuan;
Perlindungan;
Pemerintahan Adat.

Abstract

The existence of Customary Law Communities in Indonesia, including Customary Law Communities in the State of Eti, West Seram Regency is a fact in the life of the nation and the State in the Unitary State of the Republic of Indonesia. The existence of the Customary Law Community, including its Customary Government system, should also receive legal recognition and protection in accordance with constitutional recognition as regulated in the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia Article 18B Paragraph (2). The results of the research show that although the existence of constitutional communities has been recognized constitutionally by the State, the implementation of regional policies related to the recognition and protection of indigenous peoples including their customary government has not been recognized in regional regulations that contain such recognition.

Abstrak

Eksistensi Masyarakat Hukum Adat di Indonesia termasuk di dalamnya Masyarakat Hukum Adat di Negeri Eti Kabupaten Seram Bagian Barat adalah sebuah fakta dalam kehidupan bangsa dan Negara di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Eksistensi Masyarakat Hukum Adat, termasuk sistem Pemerintahan Adatnya seharusnya juga mendapat pengakuan dan perlindungan hukum sesuai dengan pengakuan secara konstitusional sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Pasal 18B Ayat (2). Hasil penelitian menunjukkan bahwa walaupun secara konstitusional eksistensi masyarakat hukum adat telah diakui oleh Negara, namun implementasi kebijakan daerah terkait pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat termasuk pemerintahan adatnya belum diakomodir di dalam peraturan daerah yang memuat pengakuan tersebut.

A. PENDAHULUAN

Secara faktual kesatuan masyarakat hukum adat telah ada dan hidup di Indonesia seperti Nagari di Minangkabau, Marga di Sumatera Selatan, tiuh di Lampung. Sedangkan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat di Maluku, seperti “negeri” (*negroij*) di sebagian Pulau Ambon, Pulau-Pulau Lease dan Pulau Seram, demikian juga “*Ratschap*”, “*Ohoy*” di Kepulauan Maluku Tenggara, *Regenchap* di Pulau Buru dan

kesatuan masyarakat hukum adat lainnya di sebahagian wilayah Kepulauan Maluku Tenggara Barat (MTB), Kepulauan Aru maupun Maluku Barat Daya, yang merupakan ciri dan karakteristik serta identitas kesatuan masyarakat hukum adat di Maluku. Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka salah satu ciri yang dianggap urgen saat ini adalah bagaimana pengaturan mengenai pengelolaan kesatuan masyarakat hukum adat melalui penataan sistem pemerintahan adat (desa) atau dengan sebutan nama lain.

Melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengakuan terhadap kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat dipertegas dalam Pasal 18B ayat (2), di mana “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang – undang.

Implementasi Pasal 18 B ayat (2) diwujudkan dengan berlakunya Undang Undang Nomor :32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, sehingga terdapat peluang untuk mengembalikan lagi status dan keberadaan sistem pemerintahan adat atau dengan sebutan nama lain yang selama ini telah mengalami unifikasi ke dalam sistem pemerintahan desa sebagaimana Undang Undang Nomor 5 Tahun 1979. Adanya peluang demikian merupakan keinginan dan memberikan harapan baru dari seluruh kesatuan masyarakat hukum diberbagai daerah di Indonesia, demikian pula kesatuan masyarakat hukum adat di Maluku. Oleh sebab itu, dengan ditetapkannya Peraturan Daerah Provinsi Maluku Nomor: 14 Tahun 2005 Tentang “Penetapan Kembali Negeri Sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Dalam Wilayah Pemerintah Provinsi Maluku”, diharapkan pemerintah kabupaten/kota se Provinsi Maluku dapat meresponsnya dengan membuat peraturan daerah kabupaten, yang mengakomodir kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak adat, termasuk hak dalam penyelenggaraan pemerintahan negeri (adat) atau dengan sebutan nama lain. Terlebih lagi dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, di mana dalam Pasal 6 memberikan peluang dalam pengaturan mengenai desa dan desa adat. Desa dan Desa Adat pada dasarnya melakukan tugas yang hampir sama. Perbedaannya adalah dalam hal pelaksanaan hak asal usul, terutama menyangkut pelestarian sosial desa adat, pengaturan dan pengurusan wilayah adat, sidang perdamaian adat, pemeliharaan ketentraman dan ketertiban bagi masyarakat hukum adat.

Kabupaten Seram Bagian Barat sejak dimekarkan pada tahun 2007, belum mengimplementasikan Perda Provinsi Maluku Nomor 14 Tahun 2005 sebagaimana Kabupaten Maluku Tengah, Maluku Tenggara, dan Kota Ambon. Bahkan pemerintah Kabupaten Seram Bagian Barat sejak berlakunya UU No 6 Tahun 2014 tentang Desa, teruta mengenai desa adat belum mengimplementasikannya ke dalam peraturan daerah.

Diterbitkannya UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2014 kemudian disusul dengan PP No. 47 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Pelaksanaan UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa mengindikasikan adanya pengakuan dan perlindungan pada eksistensi kesatuan masyarakat hukum adat.

Melalui UUD NRI 1945 Pasal 18B ayat (2), Undang-undang No. 32 Tahun 2004 dan Undang-undang No 6 tahun 2014 tentang Desa serta peraturan pelaksanaannya sebagaimana dijelaskan di atas, paling tidak sudah ada dasar hukum bagi Pemerintah Kabupaten Seram Bagian Barat untuk menjabarkannya dalam peraturan daerah.

Ketiadaan peraturan daerah mengenai desa adat sampai saat ini menimbulkan adanya ketidakpastian hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan di negeri-negeri yang keberadaannya didasarkan atas asal usul sebagai negeri adat, sebagaimana halnya

di Negeri Eti. Ketidakpastian tersebut salah satunya dapat dilihat dari belum adanya “Raja” sebagai Kepala Pemerintah Negeri Eti sejak tahun 2012 sampai sekarang (tahun 2018), di mana sebagai negeri adat, untuk menjadi kepala desa (Raja) mekanisme pemilihan dan atau pengangkatannya didasarkan kepada norma adat setempat. Kekosongan jabatan “Raja” sebagai pemimpin di Negeri Eti ini berpengaruh selain pada pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan dan tingkat partisipasi masyarakat dalam pembangunan, juga terhadap kewenangan penguasaan wilayah petuanan, baik petuanan darat maupun laut, bagaimana pengelolaan dan pemanfaatannya serta masalah- masalah adat istiadat lainnya.

Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan di atas, maka perlu dilakukan penelitian dengan mengedepankan permasalahan: “Bagaimana eksistensi pemerintahan adat di Negeri Eti Kabupaten Seram Bagian Barat sejak berlakunya amandemen UndangUndang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dan peraturan perundang-undangan lainnya, dan Bagaimana bentuk pengakuan dan perlindungan eksistensi pemerintahan adat di Negeri Eti Kabupaten Seram Bagian Barat”.

B. METODE PENELITIAN

Sesuai dengan permasalahan sebagaimana dikemukakan di atas, maka penelitian ini menggunakan tipe penelitian sosiolegal¹ (*sosiolegal research*), yakni metode penelitian kombinasi antara metode penelitian hukum doktriner dan metode penelitian empirik. Penelitian doktriner dimaksudkan yakni melakukan penelitian kepustakaan dengan mengidentifikasi peraturan perundang-undangan serta mengumpulkan data lainnya yang berkaitan dengan masalah yang diteliti. Penelitian empiris dimaksudkan untuk mengidentifikasi hukum tidak tertulis² mengenai eksistensi pemerintahan adat di Negeri Eti Kabupaten Seram Bagian Barat. Analisis data dilakukan dengan metode analisis kualitatif, menggunakan studi pustaka dengan memperhatikan rumusan permasalahan, dalam analisis studi pustaka ini masalah hukum dilakukan dengan cara mengidentifikasi dan menganalisis terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengakuan dan perlindungan eksistensi masyarakat hukum adat di Maluku secara umum, yang berkorelasi dengan hak asal usul negeri sebagai negeri adat, kelembagaan, kewenangannya, yang ada secara riil. Selanjutnya studi lapang untuk mendapatkan data empiris dengan melakukan identifikasi dan analisis bentuk pengakuan dan perlindungan eksistensi pemerintahan adat dalam penyelenggaraan pemerintahan berdasar hak asal usul dan kewenangannya.

C. PEMBAHASAN

1. Eksistensi Pemerintahan Adat Negeri Eti

Dengan melihat gambaran mengenai susunan kekerabatan dan lembaga-lembaga adat yang masih eksis di negeri Eti, menandakan bahwa *negeri* Eti secara *ade facto* merupakan kesatuan masyarakat hukum adat atau persekutuan hukum karena memiliki

¹ Irianto, S. *Memperkenalkan Studi Sosiolegal dan Implementasi Metodologisnya*, dalam Sulistyowaty dan Sidharta (eds), *Metode Penelitian Hukum Konstelasi dan Refleksi*, h. 177. Lihat juga dalam Irianto, S. (2009). dalam buku yang sama, *Praktik Hukum: Perspektif Sosiolegal*, Jakarta: Yayasan Obor, h. 308.

² Soekanto, S. (1980). *Pengantar Penelitian Hukum*, Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta: UI Press, h. 52

unsur-unsur adanya masyarakat dengan tata susunan yang lengkap dan kekal, mempunyai pemerintahan sendiri, mempunyai harta kekayaan berupa petuanan negeri beserta segala isinya, dan kelompok masyarakat ini tidak mempunyai pikiran akan kemungkinan untuk membubarkan diri atau dibubarkan oleh penguasa yang lebih tinggi. Selain itu dalam menjalankan roda pemerintahannya di dasarkan pada hak asal usul yang merupakan warisan yang masih hidup dan prakarsa negeri dan masyarakat negeri sesuai dengan perkembangan kehidupan masyarakat.

Membicarakan masyarakat hukum adat pastinya tidak terlepas dari penataan pemerintah daerah. Oleh karenanya selalu akan terkait dengan UU Pemerintah Daerah. Dengan mengamati langkah pemerintah menata pemerintahan daerah sangat mempengaruhi kehidupan masyarakat hukum adat itu adalah pada masa rezim UU No. 5 Tahun 1974 yakni yang disebut sebagai pemerintah di daerah. Istilah ini ingin menunjukkan bahwa daerah adalah bagian tak terpisahkan dari pemerintah pusat. Dengan demikian pemerintahan di daerah adalah bawahan dari Kementerian Dalam Negeri.

Sejak zaman Orde Baru, dengan berlakunya Undang-undang No.5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa terjadi penyeragaman (*uniform*) sistem pemerintahan desa, sehingga menghilangkan sifat pluralistik dalam pengaturan desa yang mengarah pada penghapusan masyarakat hukum adat. Pengaturan mengenai desa dalam undangundang ini hanya mengatur dari segi pemerintahannya saja baik bentuk maupun susunan organisasi pemerintahan desa, sehingga mengabaikan pengaturan mengenai adat istiadat yang sarat dengan nilai-nilai budaya termasuk nilai-nilai kearifan lokal.

Uniformitas begitu pentingnya bagi pemerintah pusat, menurut Daniel. S. Lev seperti yang dikutip Yahya Muhaimin dan Colins Mac Andrrew, pemerintah pusat menganggap pembinaan negara nasional dilakukan dengan penyeragaman hukum dalam skema hukum nasional³. Sebaliknya keanekaragaman hukum, sebagai cermin keanekaragaman sosial, politik dan kultural yang dianggap malapetaka bagi pemerintah pusat.

Berlakunya Undang-Undang No. 5 tahun 1979 ini sangat melemahkan sistem pemerintahan adat pada negeri-negeri di Maluku umumnya, demikian juga di negeri Eti, antara lain terhadap nomen klatur pemerintah *negeri* (atau nama lain) menjadi pemerintah desa, negeri menjadi desa, “Raja” sebagai kepala pemerintahan dan kepala persekutuan menjadi kepala desa, yang hanya mempunyai fungsi sebagai unsur pelaksana daerah di bawah Camat yang seluruh kegiatannya dirancang dari atas kebawah (*top down planning*). Kelembagaan adat juga menjadi melemah seiring penyeragaman pemerintahan desa ini, padahal kelembagaan adat mempunyai fungsi yang sangat penting dalam masyarakat, termasuk dalam menjaga wilayah petuanan (tanah, hutan, laut dan pesisir).

Wilayah administrasi desa pada faktanya ada yang berbeda dengan wilayah petuanan. Wilayah petuanan ada yang lebih luas dari wilayah administrasi desa. Dari adanya penyeragaman sistem pemerintahan desa berdasarkan UU tentang Desa ini, menurut hemat penulis dapat dipahami bahwa walaupun tidak mengatur secara langsung mengenai hak atas tanah khususnya tanah *petuanan* namun UU Nomor 5 Tentang Desa 1979 membawa pengaruh yang cukup signifikan terhadap eksistensi masyarakat hukum adat pada umumnya di Maluku, termasuk di negeri Eti dan eksistensinya terhadap hak petuanan di atas wilayah petuanannya. Masyarakat hukum adat ini, dalam sejarah perjalanan Bangsa Indonesia telah kehilangan kapasitas dan perannya seperti semula. Sebagai satuan sosial yang memperoleh legitimasi dirinya sendiri berdasar sejarah,

³ Utomo, St L. (2017). *Hukum Adat*, Jakarta: RajaGrafindoPersada, h. 199.

budaya maupun masyarakat lain di sekitarnya, maka satuan sosial ini justru adalah satuan-satuan yang lebih memahami hubungan harmoni antar masyarakat maupun hubungan harmoni antar masyarakat dengan alam. Dengan tidak memperhatikan aspek kesejarahan terkait hubungan antara masyarakat dengan alam lingkungannya, serta hubungan harmoni yang berlangsung secara terus menerus antar masyarakat dengan alamnya, serta adanya pengakuan dari masyarakat sekitar, maka dapat dikatakan ada kecenderungan untuk menghilangkan keberadaan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya. Pada hal, selain UUD 1945, sebenarnya sudah cukup banyak peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pengakuan terhadap keberadaan masyarakat hukum adat, baik peraturan nasional maupun internasional.

Peraturan nasional yang memberi pengakuan dan penghormatan terhadap masyarakat hukum adat beserta hak-haknya antara lain adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 pada Pasal 18B ayat (2) mengatur bahwa: Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Pasal 18B ayat (2) UUD ini tidak mengatur mengenai siapakah yang dimaksud dengan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat. Berbeda dengan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 sebelum amandemen yaitu bahwa :

“... memandang dan mengingat dasar-dasar permusyawaratan dalam sistem Pemerintah Negara, dan hak-hak asal usul dalam daerah yang bersifat istimewa. Sedangkan dalam Penjelasan Pasal 18 bahwa, Dalam *teritoir* Negara kesatuan Indonesia terdapat kurang 250 *zelfbesturendelandschappen dan Volksgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dsb. Daerah-daerah ini mempunyai susunan asli yang bersifat istimewa... Segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingatkan hak-hak asal-usul daerah tersebut”.

Mencermati UUD 1945 sebelum amandemen lebih jelas meletakkan pondasi konstitusional untuk mengakui eksistensi dan menghormati masyarakat hukum adat, bahkan secara deklaratif dengan ketentuan Pasal 18 ini, menegaskan siapakah yang dimaksud dengan masyarakat hukum adat (seperti desa, nagari, marga dsb), tanpa persyaratan-persyaratan yang sulit untuk dipenuhi. Mengakui dan menghormati masyarakat hukum adat ini semata-mata karena UUD 1945 mengakui bahwa sebelum Negara Republik Indonesia ini berdiri, telah hidup kesatuan – kesatuan masyarakat hukum adat yang memiliki susunan asli dan hak asal usul. Oleh karena lahir lebih dahulu, maka masyarakat hukum adat itu memiliki hak bawaan atau hak yang bersifat *ontoh-ton*, dari pada hak berian.

Namun demikian, berbeda dengan UUD 1945 (sebelum amandemen), UUD NRI 1945 tidak secara otomatis memberikan pengakuan tersebut, melainkan harus memenuhi sejumlah persyaratan, dengan demikian rumusan bersyarat atas pengakuan terhadap masyarakat hukum adat ini menjadi landasan hukum lahirnya berbagai peraturan perundang-undangan yang memberi pengakuan dan penghormatan terhadap eksistensi dan hak-hak masyarakat hukum adat dengan berbagai klausula dan syarat-syarat yang bersifat limitatif. yang oleh Suriyaman Mustari Pide⁴ dan Saafroedin Bahar⁵ disebut

⁴ Pide, S. M. (2009). *Hukum Adat, Dulu, Kini dan Akan Datang*, Jakarta: Penerbit Buku Pelita Pustaka, h. 146

⁵ Bahar, S. (2005). *Inventarisasi dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat*, Jakarta: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, h. 22.

sebagai adanya kondisionalitas terhadap status yuridis dan hak masyarakat hukum adat.

Secara konstitusional pengakuan dan penghormatan telah dirumuskan namun dalam kenyataan eksistensi masyarakat hukum adat menjadi kurang diperhitungkan karena sampai sekarang belum ada aturan yang khusus mengatur tentang perlindungan terhadap eksistensinya beserta hak-haknya atas sumber daya agraria/tanah. Implikasi dari adanya dua kepentingan yang kurang sinkron inilah maka biasanya penguasa mempergunakan kekuasaan untuk menekan pihak yang lemah yakni masyarakat hukum adat sebagai penguasa dan pemilik sumber daya agraria/tanah di wilayah ulayatnya.

Senada dengan pendapat di atas, Satjipto Rahardjo, menyebutkan persyaratan dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 sebagai bentuk kekuasaan negara yang hegemonial yang menentukan ada atau tidaknya masyarakat adat. Negara ingin mencampuri, mengatur semuanya, mendefinisikan, membagi, melakukan pengkotakan (*indeling-belust*), yang semuanya dilakukan oleh dan menurut persepsi pemegang kekuasaan negara⁶, dengan demikian dapat dikatakan bahwa kebijakan untuk mengakui atau tidak mengakui secara sepihak berada di tangan kekuasaan pemerintah pusat. Kebijakan sepihak tersebut oleh pemerintah pusat akan tetapi yang keberadaannya di daerah.

Oleh karena itu, Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 masih mengandung problem konstitusional. Dikatakan mengandung problem konstitusional menurut Simarmata karena konstitusi yang seharusnya menjadi wadah untuk mengakomodasi hak-hak dasar masyarakat termasuk hak atas sumber daya alam/tanah dan lingkungan serta penghidupan yang layak dengan memanfaatkan sumber daya yang dimiliki, dibatasi oleh beberapa persyaratan yang dalam sejarahnya merupakan model yang diwariskan oleh pemerintahan kolonial. Di samping alasan historis, model pengakuan bersyarat yang sudah ada sejak lama itu mengalami kendala tersendiri untuk bisa diimplementasikan di lapangan⁷. Selanjutnya, pengakuan terhadap eksistensi masyarakat hukum adat tertuang di dalam Pasal 28 I ayat (3) yaitu: identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban. Pengakuan tersebut di atas bersifat kondisional artinya tergantung pada kemauan politik penguasa.

Terlepas dari sejumlah kritik para pakar terhadap rumusan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 tersebut, hendaknya pengakuan yang menjadi pointers penting dari ketentuan tersebut harus bisa dimaknai serta dijabarkan lebih lanjut untuk pemajuan hak-hak masyarakat adat baik yang dijabarkan dalam peraturan perundang-undangan maupun untuk diimplementasikan di lapangan, sehingga konstitusionalitas Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 tersebut dapat diukur secara sosiologis dalam keberlakuannya di dalam masyarakat hukum adat, dan yang terpenting lagi bahwa pengakuan tersebut bukanlah sekedar respons terhadap keunikan lokalitas, tetapi untuk menjalankan prinsip-prinsip hak asasi manusia.

Hingga saat ini tidak kurang dari 33 peraturan perundang-undangan setingkat undang-undang yang berkaitan dengan pengaturan tentang pengakuan dan perlindungan terhadap MHA, di samping terdapat pula peraturan presiden dan peraturan menteri. Pengaturan tentang desa secara khusus diatur dalam UU Nomor 6 tahun 2014 menggantikan UU Nomor 5 Tahun 1979, tentang Desa, UU Nomor 22 tahun 1999 tentang Otonomi Daerah, dan UU No.32 tahun 2004 tentang Otonomi Daerah.

⁶ Rahardjo, S. *Hukum Adat Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (Perspektif Sosiologi Hukum)*, dalam Rosyida, H. dan Bisariyadi, et.al (ed). (2006). *Inventarisasi Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat*, Jakarta: Komnas HAM, h. 62.

⁷ Simarmata, R. *Op Cit*, h. 315

Jenis Desa dalam UU Nomor 6 tahun 2014 ini terdiri atas desa dan desa adat. Penyebutan desa atau desa adat disesuaikan dengan penyebutan yang berlaku di daerah setempat. Pasal 6 memberikan peluang dalam pengaturan mengenai desa dan desa adat. Desa dan Desa Adat pada dasarnya melakukan tugas yang hamper sama. Perbedaannya adalah dalam hal pelaksanaan hak asal usul, terutama menyangkut pelestarian sosial desa adat, pengaturan dan pengurusan wilayah adat, sidang perdamaian adat, pemeliharaan ketentraman dan ketertiban bagi masyarakat hukum adat. Selajutnya Pasal 96 undang-undang ini mengatur bahwa: Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota melakukan penataan kesatuan masyarakat hukum adat dan ditetapkan menjadi desa adat. Pada Pasal 97 diatur bahwa:

- 1) Penetapan Desa Adat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 96 harus memenuhi syarat:
 - a) Kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya secara nyata masih hidup, baik yang bersifat teritorial, genealogis, maupun yang bersifat fungsional;
 - b) Kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya dipandang sesuai dengan perkembangan masyarakat; dan
 - c) Kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- 2) Kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya yang masih hidup sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a harus memiliki wilayah dan paling kurang memenuhi salah satu atau gabungan unsur adatnya:
 - a) masyarakat yang warganya memiliki perasaan bersama dalam kelompok;
 - b) pranata pemerintahan adat;
 - c) harta kekayaan dan/atau benda adat; dan/atau
 - d) perangkat norma hukum adat.

Mencermati ketentuan pasal-pasal di atas, Desa, dalam Undang-Undang tentang Desa ini lebih bersifat teritorial dan juga berada dalam lingkup administratif-politis, sedangkan dalam konteks keberadaan desa adat di Maluku atau yang disebut dengan nama lain lebih bersifat teritorial-genealogis, juga bersifat historis-sosio-kultural, sekaligus bersifat administratif-politis. Artinya desa dapat disebut desa adat sebagai wujud persekutuan masyarakat hukum adat haruslah secara historis sosio-kultural, memiliki ikatan asal usul pada leluhur yang sama serta memilki pranata pemerintahan adat. Sementara itu untuk menjalankan roda pemerintahan desa/negeri adat, maka secara admiistratif dilaksanakan berdasarkan peraturan pemerintahan umum. Dengan demikian eksistensi desa adat atau dengan nama lain di Maluku, konstruksinya adalah menggabungkan fungsi *self governing community* dengan *local self government*, sebagaimana terdapat pula pada Negeri Eti yang berada di Kabupaten Seram Bagian Barat. Di luar itu (territorial genealogis, historis sosio- kultural), desa/negeri tidak digolongkan sebagai desa/negeri adat, melainkan sebagai desa administratif, bersifat territorial.belaka di mana terdapat batas-batas desa secara admistratif. Membedakan desa/negeri adat di Maluku adalah penting karena sangat terkait dengan penguasaan dan pemilikan wilayah petuanan. Hanya desa/negeri adatlah yang dapat menguasai dan memiliki wilayah adat/petuanan. Sedangkan desa tidak dapat menguasai wilayah adat. sementara itu batas wilayah adat/ petuanan berbeda dengan batas wilayah administratif. Batas wilayah adat/petuanan secara riil ada yang lebih luas dari batas wilayah administaratf.

Pada tahun 2005 dengan mendasari pada UU No, 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, Pemerintah Provinsi Maluku telah mengeluarkan Peraturan Daerah Provinsi Maluku Nomor 14 Tahun 2005 tentang Negeri Sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Dalam Wilayah Pemerintahan Provinsi Maluku. Keinginan Pemerintah

Provinsi Maluku untuk menyusun peraturan daerah terkait dengan eksistensi masyarakat hukum adat ini karena status, kedudukan dan eksistensi masyarakat hukum adat telah diakui keberadaannya secara konstitusional oleh UUD 1945 beserta berbagai peraturan pelaksanaan lainnya. Selain itu eksistensi masyarakat hukum adat Maluku dengan sebutan Negeri atau dikenal nama lain, yang telah dikenal sejak dahulu kala kenyataannya tetap ada, dan berkembang dari waktu ke waktu.

Urgensi ditetapkannya peraturan daerah ini tentu memiliki implikasi kuat bahwa pemerintah provinsi berkeinginan untuk memajukan masyarakat Maluku, termasuk masyarakat hukum adat di dalamnya, sebab pengaturan masalah penetapan “negeri” di Provinsi ini tidak saja terkait dengan statusnya sebagai kesatuan masyarakat hukum adat, tetapi juga terkait dengan manajemen pemerintahan, pengelolaan sumber daya alam/tanah serta aspek pembangunan lainnya.

Peraturan Daerah ini memberikan pengertian Negeri sebagai: “Kesatuan masyarakat hukum adat yang memiliki batas dan wilayah, wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat serta berada di dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia”

2. Bentuk Pengakuan dan Perlindungan Eksistensi Pemerintahan Adat

Bentuk Pengakuan Konstitutif dan Deklaratif. Masyarakat Indonesia adalah masyarakat majemuk, yang dapat dilihat antara lain adalah keragaman karakter, kondisi dan kehidupan masyarakat dalam lingkup wilayah, sebagaimana adanya masyarakat hukum adat di sebagian besar wilayah Indonesia.

Kehadiran masyarakat hukum adat di Indonesia, bukanlah kesalahan, tetapi merupakan fakta yang sering disalah tafsirkan di luar unsur sistem kenegaraan⁸. Dahulu, pada masa sebelum pengakuan dan penghormatan terhadap masyarakat hukum adat diatur dalam Pasal 18B ayat (2) Undang-undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945, masyarakat hukum adat tidak diperhitungkan dalam sistem kenegaraan di Indonesia, sehingga dalam kehidupan berbangsa dan bernegara Indonesia terjadi dua pandangan tentang masyarakat hukum adat ini. Pandangan pertama terdapat pandangan yang menerima keberadaan masyarakat hukum adat. Pandangan lain adalah yang menolak keberadaan masyarakat hukum adat.

Undang-Undang Dasar NRI 1945 telah menegaskan keberadaan masyarakat hukum adat. Pengakuan atas eksistensinya perlu dilengkapi dengan pengakuan dan perlindungan atas hak-hak yang menyertai keberadaan masyarakat hukum adat itu. Masyarakat Negeri Etnis sebagai masyarakat hukum adat merupakan negeri adat yang harus diakui dan dilindungi termasuk eksistensi pemerintahan adatnya. UU No 6 Tahun 2014 tentang Desa pun telah mencantumkan pengakuan tentang adanya masyarakat hukum adat serta hak-haknya dan substansi yang dituju tetaplah masyarakat yang mempunyai susunan asli dengan hak asal usulnya. Namun meskipun ada sejumlah pengakuan dalam berbagai peraturan perundang-undangan perlu ditegaskan bahwa pengakuan tersebut sifatnya sebagai pengakuan bersyarat, yang dapat dilihat dari frasa “sepanjang masih ada”, sesuai dengan perkembangan pada masyarakat, selaras dengan prinsip Negara Kesatuan Indonesia, dan diatur dengan undang-undang.

Apabila mendasarkan pada teori pengakuan maka masyarakat hukum adat dapat

⁸ Titaheluu, R. Z. (2012). *Aneka Masalah Masyarakat Hukum Adat dalam Pembangunan*, Yogyakarta: Deepublish, h. 208.

memperoleh pengakuan secara konstitutif maupun deklaratif. Dalam hal pengakuan konstitutif, masyarakat hukum adat dianggap ada, apa bila masyarakat lain dan pemerintah mengakui keberadaan mereka. Pengakuan Pemerintah tidak dapat diberikan begitu saja, akan tetapi perlu dilihat dan dipelajari lebih dahulu keberadaan masyarakat hukum adat tersebut. Apabila keberadaan masyarakat hukum adat tidak bertentangan dengan Pancasila dan UUD NRI 1945 serta hukum positif lainnya maka masyarakat hukum adat dapat diakui secara konstitutif.

Sementara itu apabila pengakuan masyarakat hukum adat didasarkan pada pengakuan secara deklaratif, maka masyarakat hukum adat dianggap ada, karena faktanya masyarakat hukum adat itu masih hidup di dalam Negara Republik Indonesia sejak dahulu kala, bahkan pada masyarakat hukum adat Negeri Eti, keberadaannya jauh sebelum masuknya bangsa Eropa ke wilayah Maluku. Dengan pengakuan masyarakat hukum adat secara konstitutif maupun secara deklaratif maka hak masyarakat hukum adat akan mendapat perlindungan hukum.

Terkait dengan pengakuan masyarakat hukum adat termasuk pengakuan terhadap pemerintahan adatnya, pada tahun 1999 diberlakukan UU No. 22 tentang Pemerintahan Daerah yang dirumuskan sebelum Pasal 18 diamandemen, namun UU ini tidak merujuk pada penjelasan Pasal 18 secara utuh atau tidak menyebutkan masyarakat hukum adat meskipun Pasal 1 huruf o menyatakan bahwa “Desa atau yang disebut nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan Nasional dan berada di daerah kabupaten.

Kini telah berlaku UU Desa No. 6 tahun 2014, tentang Desa. Dalam Pasal 1 angka 1 : “Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya, disebut desa adalah masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Selanjutnya dalam Pasal 19: “Kewenangan desa meliputi a. kewenangan berdasarkan hak asal usul, b. kewenangan lokal berskala desa, c. kewenangan yang ditugaskan oleh pemerintah. Pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota; kewenangan lain yang ditugaskan oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Secara garis besar terjadi perubahan yang dapat ditunjukkan dengan pembalikan paradigma dalam memandang desa, pemerintahan dan pembangunan yang selama ini telah mengakar di Indonesia. Asas utama dalam UU Desa adalah rekognisi dan subsidiaritas bukan lagi desentralisasi dan residualitas. Dilihat dari kedudukannya desa bukan lagi sebagai organisasi pemerintahan melainkan sebagai pemerintahan masyarakat, hybrid antara *self governing community* dan *local self governing*. Sedangkan posisi dan peran Kabupaten/kota pada UU No.32 tahun 2004 mempunyai kewenangan yang besar dan luas dalam mengatur dan mengurus desa, sementara itu dalam UU Nomor 6 Tahun 2004, kabupaten/kota mempunyai kewenangan yang terbatas dalam mengatur dan mengurus desa termasuk mengatur dan mengurus bidang urusan desa yang tidak perlu ditangani langsung oleh pusat.

Kewenangan desa dalam Pasal 18 UU No. 6 tahun 2014 bahwa kewenangan di bidang penyelenggaraan pemerintahan desa dan pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul dan adat istiadat desa. dengan dua asas

utama mengakui dan subsidiaritas UU No. 6 Tahun 2014 mempunyai semangat revolusioner, berbeda dengan asas desentralisasi dan residualitas di mana desa hanya menjadi bagian dari daerah, sebab desentralisasi hanya berhenti pada kabupaten/kota. Di samping itu desa hanya menerima pelimpahan sebagian kewenangan dari kabupaten/kota, sehingga desa hanya menerima sisa-sisa lebihan daerah, baik sisa kewenangan maupun sisa keuangan dalam bentuk alokasi dana desa (ADD). Kombinasi antara asas mengakui dan subsidiaritas UU No.6 Tahun 2014 menghasilkan definisi desa yang berbeda dengan definisi – definisi desa sebelumnya. Desa didefinisikan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan /atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan NKRI. Dengan definisi tersebut maka dapat dimaknai UU No.6 Tahun 2014 telah menempatkan desa sebagai organisasi campuran (*hybrid*) antara masyarakat berpemerintahan (*self governing community*) dengan pemerintahan lokal (*local self government*). Dengan demikian sistem pemerintahan di desa berbentuk pemerintahan masyarakat atau pemerintahan berbasis masyarakat dengan segala kewenangannya (*authority*). Desa juga tidak lagi identik dengan pemerintah desa dan kepala desa, melainkan pemerintahan desa yang sekaligus pemerintahan masyarakat yang membentuk kesatuan entitas hukum. Artinya, masyarakat juga mempunyai kewenangan dalam mengatur desa sebagaimana pemerintahan desa. Kewenangan merupakan elemen penting sebagai hak yang dimiliki oleh sebuah desa untuk dapat mengatur rumah tangganya sendiri.

3. Urgensi Implementasi Instrumen Hukum Pengakuan dan Perlindungan Pemerintahan Adat

Sejak lahirnya Undang-undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa telah memberikan kejelasan status dan kepastian hukum atas desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia demi mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia. Kejelasan status memiliki arti, memberikan akses pelayanan publik yang lebih mudah kepada masyarakat, yang pada akhirnya akan memberikan kesejahteraan yang merata bagi masyarakatnya, dimana tujuan pengaturan desa yaitu⁹:

- 1) Memberikan pengakuan dan penghormatan atas desa yang sudah ada dengan keberagamannya sebelum dan sesudah terbentuknya negara Kesatuan Republik Indonesia.
- 2) Memberikan kejelasan status dan kepastian hukum atas desa dalam sistem ketatanegaraan Indonesia demi mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.
- 3) Melestarikan dan memajukan adatistiadat, tradisi, dan budaya masyarakat desa.
- 4) Mendorong prakarsa, gerakan, dan partisipasi masyarakat desa untuk pengembangan potensi dan aset desa guna kesejahteraan bersama.

Masyarakat Negeri Eti sebagai kesatuan masyarakat hukum adat yang terletak di Kabupaten Seram Bagian Barat, bersama negeri-negeri adat lainnya, memiliki sejarah panjang mengenai eksistensinya bahkan jauh sebelum hadirnya bangsa Portugis dan kolonial Belanda di bumi Maluku. Eksistensi masyarakat negeri Eti dapat dibuktikan dengan masih berfungsinya lembaga-lembaga adat sebagaimana dijelaskan sebelumnya, sehingga secara *de facto* diakui eksistensinya oleh masyarakat setempat dan masyarakat lain sebagai negeri adat. Pengakuan *de facto* adalah pengakuan yang bersifat sementara.

⁹ Husken, F. dalam Utomo, St L. *Op Cit.* h. 201.

Pengakuan ini ditujukan pada kenyataan-kenyataan atau fakta-fakta yang ada. Bentuk pengakuan *de facto* memiliki kesamaan dengan teori deklaratif di mana masyarakat hukum adat diakui keberadaannya karena berdasarkan faktanya mereka ada dan hidup sejak dahulu kala di dalam negara Indonesia.

Namun demikian oleh karena status masyarakat hukum adat Negeri Eti belum diakui secara *de jure* sebagai suatu negeri adat sebagaimana telah diatur di dalam UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, maka pengakuan dan perlindungannya pun menjadi tidak jelas. Kejelasan status desa adat menjadi penting dalam konteks tindakan hukum dalam pengakuan *de jure*. Pengakuan *de jure* adalah pengakuan yang diikuti dengan tindakantindakan hukum tertentu. Pengakuan *de jure* yang diikuti dengan tindakan-tindakan hukum lainnya. Pengakuan *de jure* ini berkaitan dengan teori konstitutif.

Ketidakjelasan status masyarakat hukum adat dalam lingkungan Negeri Eti terkait dengan belum diakuinya negeri ini berdampak pada belum dilakukan pemilihan atau pengangkatan seorang Kepala Desa/Raja sebagai kepala pemerintahan negeri, sejak berakhirnya kepemimpinan lama pada tahun 2012. Sebagai suatu negeri adat yang mempunyai kewenangan berdasarkan hak asal usul dan hak tradisional serta memiliki otonomi dalam mengatur dan mengurus kepentingan rumah tangga negerinya sendiri, maka salah satu kewenangannya adalah dalam hal pemilihan dan/pengangkatan raja. Proses pemilihan/pengangkatan raja negeri Eti didasarkan pada peraturan adat yang berlaku. Dalam hal ini untuk mencalonkan seseorang sebagai bakal calon raja yaitu dari satu mata rumah tertentu yang telah berlangsung secara turun temurun.

Pengakuan *de jure* apabila dikaitkan dengan pendapat Soedikno, berdasarkan teori kekuatan (*machtstheorie*), maka masyarakat hukum adat Negeri Eti baru memiliki kekuatan hukum secara sosiologis apabila dipaksakan berlakunya oleh penguasa terlepas dari diterima ataupun tidak oleh warga masyarakat. Jika menggunakan teori kekuatan maka yang dapat berperan untuk memberikan pengakuan atas keberadaan masyarakat hukum adat adalah pihak pemerintah dalam hal ini Pemerintah Daerah Kabupaten Seram Bagian Barat. Peran pemerintah/pemerintah daerah dalam melakukan tindakan hukum seharusnya dapat dilakukan dengan mengakomodir hak-hak masyarakat adat yang telah berlangsung selama ini, yakni terkait dengan pelaksanaan pemerintahan berdasarkan susunan asli. Hal ini sesuai ketentuan secara konstitusional yang telah memberikan jaminan terhadap susunan asli maupun hak asal usul yang ada di negeri dimana sebagai kesatuan masyarakat hukum adat sesuai dengan sosial budaya masyarakat setempat.

Pasal 97 UU Nomor 6 Tahun 2014 mengatur bahwa setiap Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dapat ditetapkan menjadi desa adat apabila memenuhi persyaratanpersyaratan tertentu, yakni:

- a) Kesatuan Masyarakat Hukum Adat beserta hak tradisionalnya secara nyata masih hidup, baik yang bersifat teritorial, genealogis maupun yang bersifat fungsional. Unsur mutlak dari syarat ini adalah adanya wilayah, dan salah satu atau gabungan dari masyarakat yang warganya memiliki perasaan bersama dalam kelompok; pranata pemerintahan adat ; harta kekayaan dan /atau perangkat norma hukum adat.
- b) Kesatuan Masyarakat Hukum Adat beserta hak tradisionalnya dipandang sesuai dengan perkembangan masyarakat; dan
- c) Kesatuan Masyarakat Hukum Adat beserta hak tradisionalnya sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Ketentuan Peralihan UU Nomor 6 Tahun 2014 ini Pasal 116 ditegaskan bahwa penetapan Desa dan Desa Adat paling lama 1 (satu) tahun sejak UU Nomor 6 Tahun 2014 diundangkan. Berdasarkan Ketentuan Peralihan UU ini, apabila Pemerintah Daerah

setempat telah melaksanakan ketentuan tersebut, itu artinya pemerintah daerah telah melakukan tindakan hukum pengakuan *de jure*, sehingga seluruh elemen masyarakat akan mengakui dan melindungi masyarakat hukum adat (negeri), dan dengan demikian tidak akan bertindak sewenang-wenang terhadap masyarakat hukum adat.

Selanjutnya dengan tindakan hukum pengakuan *de jure* dari pemerintah daerah, maka produk hukum untuk kepentingan bersama dari masyarakat hukum adat (negeri) ini dapat dibuat dan dituangkan dalam suatu peraturan negeri sebagai hasil musyawarah mufakat warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Hal ini dimungkinkan karena masyarakat hukum adat merupakan unit-unit masyarakat hukum sekaligus merupakan subjek hukum tersendiri diakui keberadaannya berdasarkan UUD NRI 1945. Sebagai subjek hukum yang pengakuannya didasarkan pada UUD NRI 1945 khususnya Pasal 18B ayat (2), berarti masyarakat hukum adat menyanggah hak dan kewajiban dalam lalu lintas hukum. Oleh karenanya telah ditegaskan bahwa yang diakui itu bukan saja unit organisasinya termasuk pemerintah adatnya, melainkan beserta hak-hak tradisionalnya berupa wilayah petuanan baik di darat maupun di pesisir dan laut beserta sumberdaya agraria lain, benda-benda pusaka dan kekayaan budaya lainnya. Dengan pengakuan masyarakat hukum adat dalam berbagai UU dan secara konstitusional oleh UUD artinya kedudukannya sebagai subjek hukum sudah sangat kuat, terlebih lagi apabila pengakuan tersebut dituangkan dalam kebijakan hukum daerah. Oleh karena itu perlindungan hukum terhadap eksistensinya juga harus dilakukan berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945.

D. PENUTUP

Eksistensi masyarakat hukum adat di Indonesia termasuk di dalamnya masyarakat hukum adat Negeri Eti, secara empiris merupakan fakta yang tidak dapat dinafikan atau dipungkiri dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Pengakuan dan perlindungannya pun telah dituangkan secara yuridis konstitusional sebagaimana diatur dalam Pasal 18B Ayat (2) dan Pasal 28I UUD NRI 1945, dan di dalam berbagai UU organik lainnya. Bentuk-bentuk pengakuan eksistensi masyarakat hukum adat oleh pemerintah melalui pengakuan secara deklaratif, karena masyarakat hukum adat dalam kenyataannya memang telah ada sejak dahulu kala di Indonesia. Hampir sama dengan pengakuan deklaratif adalah Pengakuan *de facto*, karena menurut fakta – fakta yang ada. Pengakuan *de jure*, merupakan pengakuan yang dilakukan pihak lain terutama pemerintah, yang ditunjukkan dengan melakukan tindakan-tindakan hukum Pemerintah Daerah setempat itu artinya pemerintah daerah telah melakukan tindakan hukum pengakuan *de jure*, sehingga seluruh elemen masyarakat akan mengakui dan melindungi masyarakat hukum adat (negeri), dan dengan demikian tidak akan bertindak sewenang-wenang terhadap masyarakat hukum adat.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- [1] Bahar, S. (2005). *Inventarisasi dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat*, Jakarta: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia.
- [2] Irianto, S. (2009). *Praktik Hukum: Perspektif Sosiolegal*, Jakarta: Yayasan Obor.
- [3] Pide, S. M. (2009). *Hukum Adat, Dulu, Kini dan Akan Datang*, Jakarta: Penerbit Buku Pelita Pustaka.
- [4] Rosyida, H. dan Bisariyadi, et.al (ed). (2006). *Inventarisasi Perlindungan Hak*

Masyarakat Hukum Adat, Jakarta: Komnas HAM

- [5] Soekanto, S. (1980). *Pengantar Penelitian Hukum*, Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta: UI Press.
- [6] Titaheluu, R. Z. (2012). *Aneka Masalah Masyarakat Hukum Adat dalam Pmbangunan*, Yogyakarta: Deepublish.
- [7] Utomo, St L. (2017). *Hukum Adat*, Jakarta: RajaGrafindoPersada.