



## DINAMIKA KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH DALAM MEMBERIKAN PENGAKUAN DAN PERLINDUNGAN MASYARAKAT HUKUM ADAT DI MALUKU

Nasaruddin Umar<sup>1</sup>, Rustam Magun Pikhulan<sup>2</sup>, Syafa'at Anugrah Pradana<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Institut Agama Islam Negeri Ambon, Maluku, Indonesia

<sup>2,3</sup>Institut Agama Islam Negeri Parepare, Sulawesi Selatan, Indonesia

Email Korespondensi: [nasaruddin.umar80@gmail.com](mailto:nasaruddin.umar80@gmail.com)

Dikirim: 12-06-2023; Diterima: 29-08-2023

DOI : <http://dx.doi.org/10.30641/dejure.2023.V23.283-298>

### ABSTRAK

Masalah perlindungan dan pengakuan hak-hak Masyarakat Hukum Adat di Indonesia, termasuk di Maluku, dari perspektif kebijakan pemerintah daerah, masih dipandang sebelah mata, meskipun Pasal 18 B ayat (2) konstitusi telah memberikan pengakuan dan penghormatan terhadap kesatuan Masyarakat Hukum Adat dan hak-hak tradisional mereka, Namun demikian untuk mendapatkan pengakuan status desa adat di beberapa *negeri* di Kabupaten Maluku dan sengketa *mata rumah parentah* masih sering terjadi. Penelitian ini mengangkat isu-isu mengenai perlindungan hukum dan permasalahan mengenai pengakuan hak-hak Masyarakat Hukum Adat di kabupaten/kota di Maluku dengan menggunakan pendekatan hukum, konseptual dan studi kasus putusan pengadilan yang berkaitan dengan hak-hak Masyarakat Hukum Adat. Berdasarkan hasil penelitian ditemukan bahwa Pemerintah Provinsi telah mengeluarkan kebijakan untuk memberikan perlindungan hukum adat di Maluku yang menjadi dasar pembentukan kampung adat di Kota Ambon dan Kota Tual, namun demikian masih terdapat kabupaten yang belum memberikan pengakuan berupa peraturan daerah untuk mendirikan desa adat, seperti di Kabupaten Seram Bagian Barat dan Kabupaten Maluku Tengah karena lemahnya komitmen pemerintah daerah dan masalah yuridis.

**Kata kunci:** Kebijakan; Komunitas Hukum Adat; Pemerintah Daerah; Pengakuan dan Perlindungan

### 1. PENDAHULUAN

Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada tahun 2014, keberadaan Masyarakat Hukum Adat berada dalam posisi dilematis. Hal ini dikarenakan terdapat berbagai permasalahan dan ketidakpastian hukum yang dihadapi dalam memperoleh pengakuan dari Pemerintah Daerah (*Pemda*), termasuk di daerah-daerah di Maluku. Padahal secara konstitusional, Negara Indonesia dalam Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah memberikan pengakuan dan penghormatan terhadap Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dan hak-hak tradisionalnya. Padahal, UU Desa dan UU Pemerintahan Daerah selanjutnya telah mengamanatkan pemerintah pusat, kabupaten/kota dan provinsi untuk melaksanakan penataan kesatuan Masyarakat Hukum Adat dan penetapan Hukum Desa Adat. Pemerintah Daerah juga mengamanatkan Pemerintah Provinsi untuk menjalankan pengelolaan daerah, termasuk menjaga adat istiadat, tradisi, dan budaya daerah yang unik.<sup>1</sup>

Namun dalam praktiknya, keberadaan UU Desa dan UU Pemerintahan Daerah tidak serta merta memberikan jaminan, kepastian, dan perlindungan hukum atas keberadaan hukum adat kabupaten di Maluku karena hingga saat ini masih banyak kabupaten/kota di Maluku seperti Kabupaten Maluku Tengah, Kabupaten Buru dan Kabupaten Buru Selatan, Kabupaten Seram Bagian Barat, Kabupaten Seram Timur, Kepulauan Aru,

1 Made Oka Cahyadi Wiguna, "Pemikiran Hukum Progresif Untuk Perlindungan Hukum Dan Kesejahteraan Masyarakat Hukum Adat," *Jurnal Konstitusi* 18, no. 1 (2021): 112–37.

Kabupaten Maluku Tenggara, dan Kota Tual belum menetapkan peraturan daerah dan keputusan kepala daerah mengenai pengakuan desa adat dan *petuanan* sebagai Masyarakat Hukum Adat.<sup>2</sup> Berdasarkan hasil pencarian, Kota Ambon melalui Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2017 tentang Penetapan Resmi di Kota Ambon, telah menetapkan 22 desa sebagai desa adat atau negeri.

Demikian juga di Kabupaten Buru dan Kabupaten Buru Selatan, terdapat 8 (delapan) tanah adat di Pulau Buru diantaranya Petuanan Lilialy, Petuanan Tagalisa, Petuanan Kaiely, dan Petuanan Leisela. Dengan belum disahkannya melalui keputusan Bupati, hal ini mengakibatkan sengketa tanah petuanan dan masyarakat seperti yang terjadi di Petuanan Negeri Lilialy yang sedang dalam sengketa lahan seluas 37.155 hektar dengan keluarga Lawalata di Pengadilan Negeri Buru dalam perkara Peraturan Daerah No.10/Pdt.G/2021 tahun 2021.

Masalah hukum lainnya adalah UU Desa dan UU Pemerintahan Daerah tidak mengakomodir pengakuan aliansi hukum adat atau wilayah tanah adat yang melintasi desa bahkan kecamatan dalam hal wilayah sehingga wilayah tanah adat menjadi terabaikan tanpa pengakuan. Padahal, kekuasaan raja atau kepala desa adat hanya terbatas pada satu desa. Sementara itu, kekuasaan Raja Petuanan mencakup seluruh desa bahkan distrik dan kabupaten. Terlepas dari itu, masih banyak desa adat yang belum memiliki raja definitif.<sup>3</sup> Gubernur Maluku Murad Ismail pada pembukaan Rapat Kerja Percepatan Penyaluran dan Pengelolaan Dana Desa Tahun 2020 di Gedung Islamic Center Ambon pada 25 Februari 2020 menyampaikan bahwa sebanyak 562 kepala desa di Maluku masih berstatus tidak resmi atau beberapa di antaranya belum definitif sebagai Raja di Desa Adat atau 50 persen dari total 1.198 desa di Maluku.

Untuk mengkonfirmasi keaslian penelitian ini, peneliti telah melakukan pencarian terhadap penelitian sebelumnya yang membahas masalah dalam penelitian ini. Penelitian yang relevan dengan penelitian ini meliputi hal-hal berikut; pertama, penelitian yang dilakukan oleh Yuliana Primawardani dengan judul “*Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat dalam Melakukan Aktivitas Ekonomi, Sosial, dan Budaya di Provinsi Maluku*”. Dalam penelitian ini, Yuliana menemukan banyak pelanggaran yang dialami masyarakat di Maluku terkait hak-hak mereka atas hutan adat, tanah, dan sumber daya alam lainnya.<sup>4</sup>

Kedua, penelitian yang dilakukan oleh Helza Nova Lita, dkk., pada tahun 2013, berjudul “*Perlindungan Hukum Masyarakat Hukum Adat di Wilayah Pertambangan*”. Berdasarkan hasil penelitian ini, disebutkan bahwa selain negara telah mengakui keberadaan Masyarakat Hukum Adat, pemerintah khususnya pemerintah daerah juga memiliki tanggung jawab untuk mengawasi pengelolaan pertambangan<sup>5</sup> di wilayah Masyarakat Hukum Adat. Ketiga, penelitian Besse Sugiswati berjudul “*Perlindungan Hukum Terhadap Eksistensi Masyarakat Hukum Adat di Indonesia*” (Legal Protection for the Existence of Customary Law Communities in Indonesia). Hasil penelitian menunjukkan bahwa peraturan negara telah memberikan kewenangan hukum kepada pemerintah daerah untuk mengakui Masyarakat Hukum Adat. Perlu mengeluarkan peraturan untuk mencegah konflik.

Berdasarkan perbandingan dengan penelitian sebelumnya, peneliti dapat menyatakan bahwa penelitian ini berbeda dengan penelitian sebelumnya. Fokus kajian dalam penelitian ini adalah mencari solusi hukum dan kesiapan pemerintah daerah untuk merespon UU Desa dan UU Pemerintahan Daerah untuk mengenali dan melindungi keberadaan masyarakat hukum adat di Maluku serta menganalisis dan mengevaluasi bagaimana faktor-faktor yang menghambat pengakuan pemerintah terhadap hukum adat di Kabupaten Maluku Tengah, Kabupaten Seram Bagian Barat, dan Kabupaten Buru serta Provinsi Maluku secara keseluruhan termasuk sanksi dan kepastian hukum. Selain itu, kekhususan penelitian ini akan melahirkan konsep atau model pengakuan

- 
- 2 Benni Ardinal and Idham Idham, “Analisis Yuridis Penguasaan Tanah Masyarakat Hukum Adat,” *ARBITER: Jurnal Ilmiah Magister Hukum* 3, no. 1 (2021): 57–67.
  - 3 Sulaiman Sulaiman, Muhammad Adli, and Teuku Muttaqin Mansur, “Ketidakteraturan Hukum Pengakuan Dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat Di Indonesia,” *Law Reform* 15, no. 1 (2019): 12–24.
  - 4 Septya Hanung Surya Dewi, I Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani, and Fatma Ulfatun Najicha, “Kedudukan Dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat Dalam Mendiarni Hutan Adat,” *Legislatif*, 2020, 79–92.
  - 5 Mutia Evi Kristhy et al., “Pengakuan Dan Perlindungan Hukum Terhadap Hak-Hak Tradisional Masyarakat Hukum Adat Dayak Ma’anyan Di Kecamatan Awang Kabupaten Barito Timur,” *Jurnal Komunikasi Hukum (JKH)* 8, no. 2 (2022): 27–43.

tanah adat dan perlindungan hukum yang berkeadilan yang dianalisis dalam pendekatan sistem hukum baik dari segi substansi, struktur, dan budaya hukum yang belum pernah dilakukan pada penelitian sebelumnya.

Pembahasan penelitian ini dibagi menjadi tiga bagian: Pertama, bagaimana dinamika kebijakan pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat di Maluku? Kedua, mengapa masih ada beberapa kabupaten di Provinsi Maluku yang belum memberikan pengakuan dan perlindungan bagi masyarakat hukum adat? Ketiga, bagaimana konsep ideal pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat yang adil di Provinsi Maluku?

## 2. METHOD

Metode penelitian hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yang memfokuskan penelitiannya pada norma hukum yang merupakan norma bangunan yang di dalamnya terdapat nilai, prinsip, dan peraturan perundang-undangan (seperti Undang-Undang Dasar, undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan menteri, peraturan daerah, dan peraturan kepala daerah), putusan, kesepakatan, dan doktrin pengadilan. Undang-undang yang dimaksud dalam penelitian ini adalah prinsip-prinsip yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Desa, Undang-Undang Pemerintahan Daerah, Peraturan Daerah Provinsi Maluku, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota di Maluku hingga Peraturan Gubernur, dan/atau Peraturan Bupati dan Walikota di Kabupaten Maluku Tengah, Kabupaten Seram Bagian Barat, Kota Tual, dan Kota Ambon, termasuk keputusan kepala daerah.

Penelitian ini merupakan jenis penelitian sosio-legal (empirical juridical), dengan menggunakan pendekatan normatif dalam menganalisis data, yaitu konsep hukum dari para ahli, peraturan atau kebijakan yang dikeluarkan digunakan sebagai titik awal atau pendekatan dalam melakukan analisis hukum seperti Teori Perlindungan Hukum Salmond dan Satjipto Rahartjo. Konsep R. La Porta berupa perlindungan hukum dan konsep pengakuan dan pengaturan hukum adat dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengumpulan data pertama kali dilakukan melalui studi pustaka dengan mempelajari literatur tentang peraturan perundang-undangan dan referensi lain yang terkait dengan studi penelitian.<sup>6</sup> Kedua, review dokumen hukum peraturan daerah, dan ketiga melalui wawancara langsung gratis dengan informan terkait objek penelitian. Analisis data adalah suatu kegiatan dalam penelitian berupa melakukan suatu kajian atau kajian terhadap data, informasi yang diperoleh dengan menggunakan konsep variabel yang diturunkan dari teori-teori yang ada dilakukan secara deskriptif kualitatif.

## 3. HASIL DAN PEMBAHASAN

### 3.1. Dinamika Kebijakan Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat di Maluku

Masalah mendasar dalam pengakuan Masyarakat Hukum Adat (MHA) di pemerintahan daerah sering terjadi karena perbedaan pemahaman dan kepedulian masing-masing pemerintah daerah di provinsi maupun antara pemerintah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota dalam mengeluarkan kebijakan penataan desa adat.<sup>7</sup> Di sisi lain, jika kita memperhatikan dengan seksama ketentuan Pasal 116 UU Desa, secara eksplisit memerintahkan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota untuk menetapkan peraturan daerah tentang penetapan Desa dan Desa Adat paling lambat 1 (satu) tahun setelah Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa diundangkan, sedangkan UU Desa diundangkan pada tanggal 15 Januari 2014.<sup>8</sup> Artinya, penetapan desa adat di seluruh Indonesia termasuk Provinsi Maluku seharusnya sudah dilakukan sebelum 15 Januari 2015, satu tahun setelah UU Desa diundangkan. Dan tidak ada sanksi yang mengatur penundaan pembentukan desa adat.

---

6 Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum* (Sinar Grafika, 2021).

7 Delsiana Lali Kaka, "Politik Hukum Pengaturan Masyarakat Hukum Adat (Studi Putusan Mahkamah Konstitusi)," 2021.

8 Achmad Asfi Burhanudin, "Eksistensi Hukum Adat Di Era Modernisasi," *Salimiya: Jurnal Studi Ilmu Keagamaan Islam* 2, no. 4 (2021): 96–113.

Berdasarkan penelusuran dokumen hukum dan hasil wawancara yang dilakukan, ditemukan bahwa sebelas kabupaten/kota di Provinsi Maluku, tidak ada satu pun kabupaten/kota yang melaksanakan ketentuan Pasal 116 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa karena antara tahun 2014 hingga 2015 tidak ada peraturan daerah di 11 kabupaten/kota di Maluku yang diterbitkan tentang Penetapan Desa Adat.

Demikian juga dari hasil penelusuran peneliti terhadap peraturan daerah terkait Desa atau Desa Adat di Maluku, ditemukan bahwa beberapa kabupaten belum melakukan penyesuaian peraturan daerahnya dengan UU Desa, seperti di Kabupaten Maluku Tengah yang masih menggunakan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2006 tentang Negara yang masih mengacu pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Meskipun UU ini telah beberapa kali diubah sehingga Perda di Tanah Air dapat dikatakan tidak berlaku lagi berdasarkan Pasal 409 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Kabupaten Seram Bagian Barat juga belum membuat peraturan daerah tentang penetapan desa adat.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Ruly Sosal, anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPRD) Kabupaten Seram Barat, “bahwa pemerintah daerah telah mengundang sejumlah peraturan daerah, yaitu Peraturan Daerah Kabupaten Seram Barat No.13 Tahun 2019 tentang Negeri dan Peraturan Daerah Kabupaten Seram Barat No. 11 Tahun 2019 tentang Desa, sedangkan Rancangan Peraturan Daerah Perda Kabupaten Seram Bagian Barat tentang penetapan *Negeri* (Desa Adat) ditunda sambil menunggu usulan dari Pemerintah Daerah.

Jimmy Salenusu selaku Raja Desa Morekau dalam wawancaranya menyatakan bahwa “masyarakat belum merasakan dampak dari penetapan desa adat, Perda tentang Negeri sudah ada namun penetapan desa adat *Negeri* belum ada. Sebenarnya, pada Desember 2021 sudah ada tim identifikasi. Hasilnya adalah 80 Desa Adat, termasuk Morekau, akan ditetapkan sebagai desa adat, tetapi beberapa desa adat tetangga menolak. Masih banyak desa adat yang menolak penetapan desa adat tetangganya sebagai Desa Adat, misalnya Negeri Kamariang menolak desa adat Negeri Seriawan, dan juga Negeri Kairatu dan Negeri Huamual menolak Negeri Lokki sebagai desa adat. Padahal, tim ini sudah ada sejak lama sejak 2017, pada September 2021 verifikasi ada 31 item yang salah satu desa adat di sini adalah penguasa tradisional di kita Morekau, jadi Eti adalah penguasa tradisional di Morekau”.

Selain masalah rendahnya kepatuhan pemerintah daerah di Maluku dalam melaksanakan Pasal 116 UU Desa untuk menetapkan Peraturan Daerah tentang Penetapan Kampung dan Desa Adat. Berdasarkan pencarian regulasi tersebut, juga ditemukan permasalahan yuridis lainnya, dimana tidak adanya sanksi karena melanggar norma Pasal 116 UU Desa.<sup>9</sup> Padahal, jika dilihat secara lisan, ketentuan norma dalam Pasal 116 ayat (2) dan (3) UU Desa memberikan batas minimal 1 tahun paling lama, pemerintah daerah menetapkan Peraturan Daerah tentang penetapan desa dan desa adat di wilayahnya. Demikian juga Pasal 117 UU Desa juga mensyaratkan bahwa administrasi pemerintahan desa yang ada harus mematuhi ketentuan UU Desa.

Secara delegasi, ketentuan Pasal 7 UU Desa secara tegas memberikan kewenangan kepada Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota untuk melaksanakan penataan Desa di wilayah wilayah masing-masing dimana salah satu ruang lingkup penataan desa adalah penetapan hukum adat, kesatuan masyarakat, dan desa adat. Berdasarkan penafsiran yuridis atau orisinalitas para legislator, dijelaskan bahwa penataan Desa Adat meliputi dua hal, yaitu penataan kesatuan masyarakat hukum adat melalui pembentukan peraturan daerah dan penataan Desa Adat melalui penetapan Desa Adat melalui peraturan daerah.

Selanjutnya, klausul dalam Pasal 7 ayat (1) UU Desa di atas memiliki kelemahan yang cukup besar karena terdapat kata “dapat” yaitu Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat melakukan penataan Desa.<sup>10</sup> Artinya, sejauh menyangkut penataan desa, termasuk pembentukan, penghapusan, penggabungan, perubahan status dan peruntukan desa adat serta penataan kesatuan masyarakat hukum adat hanyalah “opsi hukum” yang bersifat opsional, tidak mengikat atau mewajibkan pemerintah daerah untuk melakukan penataan desa.

---

9 Muhammad Dahlan, “Rekognisi Hak Masyarakat Hukum Adat Dalam Konstitusi,” *Undang: Jurnal Hukum* 1, no. 2 (2018): 187–217.

10 Zidane Tumbel, “Perlindungan Hukum Terhadap Hak-Hak Budaya Masyarakat Adat Dalam Perspektif Hukum Hak Asasi Manusia,” *Lex Et Societatis* 8, no. 1 (2020).

### 3.2. Kebijakan Pemerintah Daerah Provinsi Maluku dalam Pengakuan Hak Masyarakat Hukum Adat

Secara konstitusional, mekanisme pengakuan hak-hak Masyarakat Hukum Adat dalam Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sudah jelas karena diatur dalam konstitusi dan pelaksanaannya melalui undang-undang desa, yaitu Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. UU Desa telah mengatur konsep pengakuan dan perlindungan selain membentuk desa adat dan otoritas adat serta membentuk hukum adat persatuan masyarakat sebagai desa dari pemerintah dan pemerintah provinsi. Perkembangan regulasi atau kebijakan yang telah ditempuh baik oleh pemerintah Provinsi Maluku maupun pemerintah daerah kabupaten dan kota akan ditentukan dari kebijakan hukum atau produk perundang-undangan yang dihasilkan antara pemerintah daerah dan DPRD, dalam konteks hukum adat akan diukur sejauh mana tersedianya peraturan dalam memberikan jaminan, pengakuan, perlindungan dan penetapan masyarakat hukum adat dan desa adat di provinsi Maluku.

Secara empiris, pemerintah berdasarkan hasil penelusuran dokumen di Bagian Hukum Pemerintah Provinsi Maluku menemukan 3 (tiga) Peraturan Daerah yang telah diterbitkan oleh Pemerintah Provinsi Maluku sepanjang terkait dengan hukum adat, sebagai berikut:

1. Peraturan Daerah Provinsi Maluku Nomor 16 Tahun 2019 tentang Penataan Desa Adat;
2. Peraturan Daerah Provinsi Maluku Nomor 08 Tahun 2011 tentang Penyerahan Tugas Bantuan Pemerintah Provinsi Kepada Desa Adat/Kelurahan Adat/Desa Adat atau Nama Lain;
3. Peraturan Daerah Provinsi Maluku Nomor 14 Tahun 2005 tentang Penetapan Kembali Desa Adat sebagai Hukum Adat Kesatuan Masyarakat di Lingkungan Wilayah Pemerintahan Provinsi Maluku.

Dapat dipahami bahwa pemerintah daerah provinsi Maluku telah memiliki inisiatif dan komitmen yang kuat untuk melindungi dan memelihara keberadaan kesatuan masyarakat hukum adat di Maluku, inisiatif ini dilakukan setelah adanya perubahan kebijakan nasional melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa yang menstandarisasi penyelenggaraan pemerintahan desa di seluruh Indonesia sehingga berdampak pada perubahan perkembangan Masyarakat Hukum Adat di Maluku.

Dengan adanya Peraturan Daerah 14 Tahun 2005 yang dikeluarkan oleh pemerintah provinsi Maluku, maka menjadi payung hukum bagi kabupaten/kota di Maluku untuk menetapkan peraturan daerah di daerah, hal ini dapat dilihat dengan dicantumkannya Perda 14 Tahun 2005 dalam preambule, mengingat sebagai dasar hukum penetapan peraturan daerah tentang desa adat dan wilayah tanah adat di berbagai daerah. Kabupaten Maluku Tengah pada tahun 2012 menetapkan Peraturan Daerah Maluku Tengah Nomor 10 Tahun 2012 tentang Penetapan Kembali Samasuru Negeri sebagai kesatuan masyarakat hukum adat di Wilayah Kabupaten Maluku Tengah dimana desa adat yang telah mengalami penggabungan menjadi satu desa adat atau dusun dikembalikan statusnya seperti sebelum perubahan terjadi.

Peraturan Daerah 14 tahun 2005 mengakui kembali Negeri sebagai desa adat, hal ini ditekankan dalam Pasal 3 dan 4 bahwa kesatuan masyarakat hukum adat, yang sebelumnya karena perkembangan masyarakat dan undang-undang, berubah nama menjadi Desa (Desa) atau Kelurahan (Kecamatan), didirikan kembali sebagai Negeri atau apa yang disebut sebagai nama lain berdasarkan adat dan budaya setempat. Pasal 4 berbunyi: Sebagai satu kesatuan masyarakat hukum adat Negeri atau yang disebut dengan nama lain, keberadaannya diakui di kabupaten-kabupaten dan kota-kota dalam wilayah Pemerintah Provinsi Maluku. Kedua, setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Pemerintah Daerah Provinsi Maluku mengesahkan Peraturan Daerah Provinsi Maluku Nomor 16 Tahun 2019 tentang Penataan Desa Adat, Peraturan Daerah ini ditetapkan pada tanggal 13 November 2019 oleh Gubernur Maluku Murad Ismail dan ditetapkan dalam Lembaran Daerah Tahun 2019 nomor 158.

Alasan pemerintah daerah menerbitkan Peraturan Daerah tersebut dapat dilihat pada bagian penjelasan Peraturan Daerah ini bahwa dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, dan Peraturan Daerah Provinsi Maluku Nomor 14 Tahun 2005, diharapkan persatuan masyarakat hukum adat beserta aparatur pemerintah adat<sup>11</sup> di Maluku nantinya dapat memperoleh legalitas hukum melalui kebijakan pengaturan di

11 Jenny Kristiana Matuankotta, "Pengakuan Dan Perlindungan Hukum Terhadap Eksistensi Pemerintahan Adat," *Sasi* 26, no. 2 (2020): 188–200.

bidang peraturan perundang-undangan daerah dengan berbagai penyesuaian berdasarkan ketentuan hukum positif yang dapat membantu kelancaran pemerintahan daerah di Provinsi Maluku. Dengan demikian revitalisasi kesatuan Masyarakat Hukum Adat, baik secara struktural maupun fungsional, dimaksudkan untuk dapat memacu partisipasi masyarakat dalam mempercepat proses pembangunan dan pertumbuhan ekonomi daerah.<sup>12</sup> Peraturan Daerah ini mengamanatkan kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan penataan desa adat sebagaimana diatur dalam Pasal 5 bahwa Pemerintah Daerah melaksanakan penataan kesatuan masyarakat hukum adat dan ditetapkan menjadi Desa Adat. Penetapan desa adat beserta kewenangan yang dimilikinya dilaksanakan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya, pada Pasal 6 ditegaskan, Pemerintah Daerah dapat mengubah status desa menjadi Desa Adat. Ketentuan mengenai tata cara perubahan status desa menjadi desa adat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya, Perda 16 Tahun 2019 juga memperkuat kewenangan pemerintah daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 8 bahwa Kewenangan Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan Pemerintah Desa Adat meliputi: a. penetapan penataan kelembagaan; b. pengisian jabatan; dan c. masa jabatan Kepala Desa Adat berdasarkan hukum adat. Pengaturan dan administrasi pemerintahan Desa Adat dilakukan sesuai dengan: a. hak asal dan hukum adat; b. pengembangan masyarakat; dan c. tidak bertentangan dengan asas penyelenggaraan Pemerintah Desa Adat dalam asas Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan kebijakan pemerintah Provinsi Maluku, beberapa pemerintah kabupaten/kota di Maluku telah mengeluarkan peraturan kabupaten/kota seperti Kota Ambon, Kabupaten Seram Barat, Kabupaten Maluku Tengah, dan Kota Tual. Demikian juga Pemerintah Kota Ambon telah menetapkan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2017 tentang Negeri, dalam Peraturan Daerah tersebut telah mengatur beberapa ketentuan terkait hukum adat dan memberikan pengakuan kesatuan masyarakat hukum adat melalui penataan kelembagaan adat "Negeri". Desa adat dalam wilayah regional merupakan kesatuan masyarakat hukum adat yang dibentuk berdasarkan sejarah dan asal-usul, hukum adat setempat, dan diakui dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Mengingat Perda ini telah menjadikan Perda Provinsi Maluku Nomor 14 Tahun 2015 sebagai dasar hukum.

Jika dikaitkan dengan Perda Kota Ambon dengan teori perlindungan hukum menurut Philipus M. Hadjon,<sup>13</sup> yang menegaskan bahwa hukum pada hakikatnya adalah sarana integrasi dan koordinasi dari sekian banyak kepentingan yang ada di masyarakat dan pemerintah sebagai wakil dalam mengatur kepentingan masyarakat. Sehingga secara substantif pemerintah daerah Kota Ambon telah memberikan perlindungan hukum adat dengan mengintegrasikan dan mengkoordinasikan lembaga-lembaga hukum yang ada dan hak-hak adat lainnya dalam suatu sistem pengaturan atau menjadi bagian dari lembaga-lembaga hukum pemerintahan yang berlaku di wilayah Kota Ambon.

Berdasarkan hasil penelusuran dokumen dan wawancara dengan Staf Ahli Hukum Pemerintah Kota Ambon, Peraturan Daerah Kota Ambon Nomor 9 Tahun 2017 tentang Penetapan Negeri di Kota Ambon (selanjutnya disebut Peraturan Daerah Pemerintah Kota Ambon) ditetapkan tanggal 27 Maret 2017. Beliau menyatakan bahwa "dimana dalam Peraturan Daerah Penetapan Negeri Kota Ambon, telah ditetapkan 22 Desa Adat sebagai "Negeri" seperti Negeri Laha, Negeri Tawiri, Negeri Hative Besar, Negeri Rumah Tiga, Negeri Passo, Negeri Halong, Negeri Soya, Negeri Hutumuri, Negeri Naku, Negeri Hukuria, Negeri Kilang, Negeri Nusaniwe, Negeri Latuhalat hingga Negeri Batumerah".

Penetapan Desa Adat di Kota Ambon dengan sendirinya telah memberikan kepastian hukum dan pengakuan nyata atas keberadaan Desa Adat di Kota Ambon sebagaimana tercantum dalam Pasal 2 Peraturan Daerah tentang Penetapan Negeri Kota Ambon dimana Penetapan Desa Adat bertujuan, antara lain, untuk memberikan pengakuan dan penghormatan terhadap Negeri dalam wilayah Kota Ambon. Sehingga dapat dipahami bahwa keberadaan unit hukum adat dan identitas masyarakat hukum adat di Kota Ambon telah

---

12 Elisabeth Nurhaini Butarbutar, "Perlindungan Hukum Terhadap Prinsip Dalihan Natolu Sebagai Hak Konstitusional Masyarakat Hukum Adat Batak Toba," *Jurnal Konstitusi* 16, no. 3 (2019).

13 Annisa Justisia Tirtakoesumah and Muhammad Rusli Arafat, "Penerapan Teori Perlindungan Hukum Terhadap Hak Cipta Atas Penyiaran," *Pena Justisia: Media Komunikasi Dan Kajian Hukum* 18, no. 1 (2020).

diakomodir dan diakui keberadaannya serta dijamin keberadaannya serta dijamin melalui kebijakan peraturan daerah yaitu Peraturan Daerah Kota Ambon Nomor 8 Tahun 2017 tentang Negeri dan pengaturannya sejalan dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Kota kedua yang diteliti adalah Kota Tual, kota yang memiliki akar budaya dan tatanan adat yang sangat khas, dilembagakan baik secara nilai-nilai masyarakat maupun pemerintahan daerah seperti hukum adat kesatuan masyarakat dalam pelaksanaan sistem pemerintahan adat yang dikenal dengan Ratshap dan Ohoi atau Finuayang sudah ada sebelum terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berdasarkan hasil penelusuran dokumen di Bagian Pemerintahan Desa, Pemerintah Daerah Kota Tual telah menetapkan 5 (lima) Peraturan Daerah terkait adat, masing-masing Peraturan Daerah tersebut adalah:

1. Peraturan Daerah Kota Tual Nomor 03 Tahun 2020 tentang Penetapan Ratshap, Ohoi, dan/atau Finua;
2. Peraturan Daerah Kota Tual Nomor 04 Tahun 2020 tentang Ratshap, Ohoi, dan/atau Finua
3. Peraturan Daerah Kota Tual Nomor 05 Tahun 2020 tentang Pemilihan Kepala Ohoi dan/atau Finua;
4. Peraturan Daerah Kota Tual Nomor 06 Tahun 2020 tentang Badan Ohoi Saniri dan/atau Badan Finua Saniri;
5. Peraturan Daerah Kota Tual Nomor 04 Tahun 2021 tentang Perubahan Status Desa menjadi Desa Adat.

Ratschap, Ohoi, dan Finua adalah sebutan untuk komunitas hukum adat di Kota Tual. Ratshap sebagai kesatuan masyarakat hukum adat dibentuk berdasarkan sejarah dan asal-usul, berfungsi untuk mengatur dan memutus permasalahan hukum adat di dalam Ohoi dan/atau Finua di dalam wilayah mereka. Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Tual Nomor 03 Tahun 2020 tentang Penetapan Ratshap, Ohoi, dan/atau Finua, Pemerintah Daerah Kota Tual telah memberikan pengakuan kesatuan masyarakat hukum adat di Kota Tual dan Maluku Tenggara serta menetapkan Masyarakat Ratshap dan ohoi atau Finua sebagai Masyarakat Hukum Adat. Pada Pasal 3 disebutkan bahwa Dengan Peraturan Daerah ini, Pemerintah Daerah Kota Tual menetapkan keberadaan Masyarakat Ratshap dan ohoi atau Finua sebagai Masyarakat Hukum Adat Larwul Ngabal karena telah memenuhi kriteria, yaitu memiliki wilayah adat, hukum adat, aset, benda sejarah, dan lembaga adat yang telah ditetapkan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan hasil wawancara dengan divisi hukum Kota Tual, ia menyatakan bahwa “posisi Ratshap memiliki otoritas koordinasi, sama seperti Ratshap Tual mengakomodasi 3 ohoi. Secara terpisah, Raja Ratshap berbeda dari kepala desa (ohoi). Uniknya, ada juga kepala ohoi serta raja seperti Uitahet serta penjabat kepala ohoi, raja tidak bisa ikut dalam pemilihan karena raja memberikan rekomendasi kepada kepala ohoi. Adapun Ratshap yang diatur dalam Peraturan Daerah Kota Tual Nomor 3 Tahun 2020 yaitu Ratshap Tual (Lor Lim), Ratshap Ohoitahit (Ur Siuw), Ratshap Dullah (Ur Siuw), Ratshap Yarbandang (Lor Lim), Ratshap Tam (Lor Lobay), Wilayah Ratshap Kilmas (Ur Siuw), Wilayah Ratshap Kilsoin (Lor Lim). Setiap Ratshap mengawasi beberapa Ohoi seperti yang tercantum dalam tabel di bawah ini:

**1. Tabel Penetapan Ratshap dan Sebaran Ohoi di Kota Tual**

No	Ratshap	Ohoi
1	Ratshap Tual (Lor Lim)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ohoi Yamtel (Ohoi Orang Kai)</li> <li>2. Ohoi Ohoiel (Ohoi Orang Kai)</li> <li>3. Ohoi Yamru (Ohoi Orang Kai)</li> </ol>
2	Ratshap Ohoitahit (siuw Anda)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ohoi Tual (Ohoi Tikus)</li> <li>2. Ohoi Taar (Ohoi Orang Kai)</li> <li>3. Ohoi Mangon (Ohoi Soa)</li> <li>4. Ohoi Dumar (Ohoi Soa)</li> <li>5. Pameran Ohoi (Ohoi Soa)</li> <li>6. Ohoi Ut (Ohoi Soa)</li> </ol>

3	Ratshap Ohoitahit (siuw Anda)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ohoi Ohoitahit (Ohoi Tikus)</li> <li>2. Ohoi Ohoitel (Ohoi Orang Kai)</li> <li>3. Ohoi Watran (Ohoi Soa)</li> <li>4. Ohoi Lairkamor (Ohoi Soa).</li> </ol>
4	Ratshap Dullah (siuw Anda)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ohoi Dullah (Ohoi Tikus)</li> <li>2. Ohoi Fiditan (Ohoi Orang Kai)</li> <li>3. Ohoi Dullah Laut (Ohoi Orang Kai)</li> <li>4. Ohoi ngadi (Ohoi Orang Kai)</li> <li>5. Ohoi Lebetawi (Ohoi Orang Kai)</li> <li>6. Ohoi Tamedan (Ohoi Orang Kai)</li> <li>7. Ohoi Langgiar (Ohoi Orang Kai)</li> <li>8. Ohoi Duroa (Ohoi Soa).</li> </ol>
5	Ratshap Yarbadang (Lim Mereka)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ohoi Yamtel (Ohoi Orang Kai)</li> <li>2. Ohoi Ohoiel (Ohoi Orang Kai)</li> <li>3. Ohoi Yamru (Ohoi Orang Kai).</li> </ol>
6	Ratshap Tam (Lobay mereka)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ohoi Tam Ngurhir (Ohoi Tikus)</li> <li>2. Ohoi Tam Ohoitom (Ohoi Soa).</li> </ol>
7	Ratshap Kilmas (lahir Siuw)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Finua Finualen (Tikus Finua)</li> <li>2. Finua Kaimear (Finua Orang Kai)</li> <li>3. Finua Lokwirin (Finua Orang Kai)</li> <li>4. Finua Tubyal (Finua Orang Kai)</li> <li>5. Finua Sermaf (Finua Orang Kai).</li> </ol>

*Sumber: Pasal 4 ayat (2) Peraturan Daerah Kota Tual Nomor 4 Tahun 2020 tentang Ratshap, Ohoi Dan/atau Finua*

Menurut A. Yani Renuat, penetapan Desa Adat di Kota Tual telah dilakukan melalui Peraturan Daerah Kota Tual Nomor 4 Tahun 2021 tentang Perubahan Status Desa menjadi Desa Adat, pada Pasal 2 disebutkan bahwa dengan Peraturan Daerah ini, semua desa di Kota Tual diubah statusnya menjadi Desa Adat yang disebut Ohoi dan/atau Finua, termasuk: 1. Desa Tual menjadi Ohoi Rat Tual; 2. Desa Taar menjadi Ohoi Orang Kai Taar; 3. Desa Ohoitahit menjadi Ohoi Rat Ohoitahit; 4. Desa Ohoitel menjadi Orang Ohoi Kai Ohoitel; 5. Desa Dullah menjadi Ohoi Rat Dullah; 6. Desa Fiditan menjadi Ohoi Orang Kai Fiditan; 7. Desa Dullah Laut menjadi Ohoi Orang Kai Dullah Laut; 8. Desa Ngadi menjadi orang Ohoi Kai Ngadi; 9. Desa Lebetawi menjadi Ohoi Orang Kai Lebetawi; 10. Desa Tamedan menjadi Ohoi Orang Kai Tamedan; 11. Desa Tayando Langgiar menjadi Ohoi Orang Kai Langgiar; 12. Desa Tayando Yamtel menjadi Ohoi Orang Kai Yamtel; 13. Desa Tayando Ohoiel menjadi Orang Ohoi Kai Ohoiel; 14. Desa Tayando Yamru menjadi Ohoi Orang Kai Yamru; 15. Desa Tam Ngurhir menjadi Ohoi Rat Tam Ngurhir; 16. Desa Finualen menjadi Finua Rat Finualen; 17. Desa Kaimear menjadi Finua Orang Kai Kaimear; 18. Desa Lokwirin menjadi Finua Orang Kai Lokwirin; 19. Desa Tubyal menjadi Finua Orang Kai Tubyal; 20. Desa Sermaf menjadi Finua Orang Kai Sermaf; 21. Desa Rumoin menjadi Tikus Finua Rumoin; 22. Desa Kanara menjadi Finua Orang Kai Kanara; 23. Desa Warkar menjadi Finua Orang Kai Warkar; 24. Desa Yapas menjadi Finua Orang Kai Yapas; 25. Desa Hirit menjadi Finua Orang Kai Hirit; 26. Desa Niela menjadi Finua Orang Kai Mangur Niela; dan 27. Desa Tiflen menjadi Finua Orang Kai Mangur Tiflen. Dengan demikian Kota Tual juga telah memberikan pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak Masyarakat Hukum Adat di wilayahnya.

### **3.3. Konsep Ideal Pengakuan dan Perlindungan Desa Adat (Negeri) di Provinsi Maluku**

Secara konstitusional, mekanisme pengakuan hak-hak Masyarakat Hukum Adat dalam Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sudah jelas karena diatur dalam konstitusi dan pelaksanaannya melalui undang-undang desa, yaitu Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. UU Desa telah mengatur konsep pengakuan dan perlindungan selain dari penetapan

desa adat dan otoritas adat serta penataan hukum adat kesatuan masyarakat sebagai desa dari pemerintah dan pemerintah provinsi. Pemerintah memiliki kewenangan pembinaan dan pengawasan berupa fasilitasi dan pelaksanaan penelitian dalam rangka penetapan kesatuan masyarakat hukum adat sebagai desa sebagaimana diatur dalam Pasal 113 huruf l yang berbunyi:

“Pembinaan dan pengawasan yang dilakukan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 112 ayat (1) meliputi: (l. memfasilitasi dan melakukan penelitian dalam rangka penetapan kesatuan masyarakat hukum adat sebagai desa”.

Pemerintah Provinsi juga diberikan kewenangan untuk menetapkan peraturan daerah provinsi untuk mengatur desa adat sebagaimana diatur dalam Pasal 109 UU Desa yang berbunyi:

“Struktur kelembagaan, pengisian jabatan, dan masa jabatan Kepala Desa Adat berdasarkan hukum adat diatur dalam peraturan daerah Provinsi”.

Sementara Pemerintah Kabupaten/Kota diberikan kewenangan untuk menetapkan peraturan daerah tentang desa adat, hal ini diatur dalam ketentuan Pasal 116 ayat (2) dan ayat (3) UU Desa yang berbunyi:

- (1) Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota menetapkan peraturan daerah tentang penetapan Desa dan Desa Adat di wilayahnya.
- (2) Penetapan Desa dan Desa Adat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling lama 1 (satu) tahun sejak Undang-Undang ini diundangkan.

Selain kewenangan di atas, pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat melaksanakan pengelolaan desa sebagaimana diatur dalam Pasal 7 UU Desa, pengelolaan desa meliputi pembentukan, penghapusan, penggabungan, perubahan status dan penetapan desa. Penetapan desa dalam penjelasan UU Desa adalah penetapan hukum adat, kesatuan masyarakat dan desa adat yang ada untuk pertama kalinya oleh kabupaten/kota menjadi desa adat dengan peraturan daerah kabupaten/kota.

Berdasarkan konstruksi hukum dalam beberapa ketentuan di atas, dapat dipahami konsep hukum kewenangan yang didelegasikan oleh undang-undang kepada pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota dikaitkan dengan masalah penunjukan desa adat dan sengketa mata rumah parentah dan pengaturan perlindungan hukum di wilayah sistem pemerintahan di provinsi Maluku. Secara substantif, digambarkan bahwa meskipun UU Desa telah memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk menetapkan desa adat dengan persyaratan sebagaimana diatur dalam Pasal 97 UU Desa dan UU Desa juga telah memberikan kewenangan atau hak otonom baik mengatur atau mengelola Desa Adat untuk melaksanakan kewenangannya berdasarkan hak asal seperti pengaturan dan pelaksanaan pemerintahan berdasarkan komposisi asal, pengaturan, dan pengelolaan tanah adat atau wilayah adat namun berdasarkan hasil penelitian di Kabupaten Maluku Tengah, Sengketa Kabupaten Seram Barat, dan Kota Ambon atas penetapan struktur pemerintahan berdasarkan hak asal dan permasalahan dalam penetapan desa adat merupakan faktor yang menghambat pemenuhan perlindungan secara substantif.

Berdasarkan hasil analisis pada pembahasan sebelumnya, tergambar atau ditemukan bahwa terdapat faktor-faktor yang menimbulkan sengketa bermasalah dalam menentukan struktur pemerintahan berdasarkan hak asal dan permasalahan dalam menentukan Desa Adat antara lain:

- a. Adanya tuntutan kebenaran matarumah parenata dalam satu desa/negeri adat yang menimbulkan sengketa penentuan struktur tata kelola Desa Adat berdasarkan hak asal usul yang tidak dapat diselesaikan secara internal dalam sistem pemerintahan desa adat, kondisi tersebut mengakibatkan mandeknya administrasi pemerintahan desa adat dan berlarut-larutnya pengangkatan kepala desa adat selama bertahun-tahun.
- b. Ketidakefektifan keterlibatan dan mekanisme pengambilan keputusan Dewan Permusyawaratan Desa atau Saniri dalam menyelesaikan sengketa dan penetapan matarumah parentah sebagai raja atau kepala desa adat.
- c. Secara normatif, tidak ada prosedur atau mekanisme fasilitas penyelesaian sengketa mengenai penetapan calon kepala Desa Adat berdasarkan garis keturunan yang berhak menjadi raja atau kepala desa adat, baik yang melibatkan pemerintah daerah maupun melalui mekanisme banding administratif atau penyelesaian sengketa melalui lembaga pengadilan.

- d. Dari sisi politik hukum, kemauan politik pemerintah daerah dan DPRD Kabupaten Seram Barat dan Kabupaten Maluku Tengah lemah untuk menetapkan peraturan daerah tentang pembentukan desa adat, di samping lemahnya komitmen pemerintah daerah untuk menengahi atau menjalankan fungsi pembinaan dan pengawasan untuk menyelesaikan sengketa atas matarumah parentah atau hak keturunan yang berhak Menjadi kepala desa/raja adat.

Berdasarkan adanya faktor penghambat perlindungan hak-hak Masyarakat Hukum Adat dalam sistem pemerintahan daerah, maka menimbulkan ketidakpastian hukum dan ketidakadilan hukum karena secara konseptual kesatuan masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisionalnya telah mendapat jaminan konstitusional dan telah diatur dalam UU Desa, namun secara empiris konsep perlindungan simbolik dalam UU Desa melalui pembentukan desa adat dan atribusi Kekuasaan untuk mengatur dan mengurus pemerintahan desa adat berdasarkan hak asal usul tidak dapat diwujudkan secara optimal karena secara yuridis konsep mekanisme pengawasan dan pembinaan pemerintahan daerah baik dalam UU Desa maupun Peraturan Daerah yang menyebutkan Desa Adat di Provinsi Maluku cukup lemah.

Karena konsep pembinaan dan pengawasan pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota dalam Pasal 122-115 UU Desa hanya sebatas memfasilitasi dan melakukan penelitian dalam rangka penetapan Desa Adat dan pembentukan desa adat, maka kewenangan ini perlu diperluas dan lebih bersifat solutif seperti menambah kewenangan kepada pemerintah daerah untuk menyelesaikan sengketa adat atau sengketa sistem pemerintahan Berdasarkan hak asal seperti sengketa mata rumah parentah.

Maka berdasarkan analisis penelitian tentang ketersediaan kebijakan pemerintah daerah di Maluku Tengah dan permasalahan hukum adat serta faktor-faktor penghambat terbentuknya desa adat dan matarumah parentah, konsep perlindungan hak-hak masyarakat hukum adat dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

**a. Konsep perluasan kewenangan bupati/walikota**

Perluasan kewenangan tersebut sejalan dengan konsep hukum dan ketertiban dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut “UU Pemerintahan Daerah”) dimana salah satu tugas dan kewajiban kepala daerah adalah menjaga ketertiban umum dan ketentraman. Sukses atau penggantian raja melalui pengangkatan raja atau kepala desa adat merupakan peristiwa hukum bagi Masyarakat Hukum Adat yang perlu dijaga oleh pemerintah daerah dan sekaligus memastikan prosesi pergantian dan penetapan raja sesuai dengan hukum adat yang berlaku dan telah dilaksanakan secara demokratis sesuai dengan prinsip pengakuan.

Demikian juga berdasarkan Pasal 65 ayat (2) UU Pemerintahan Daerah, kepala daerah berwenang antara lain mengambil keputusan kepala daerah dan melakukan tindakan tertentu dalam situasi mendesak yang sangat dibutuhkan oleh daerah dan/atau masyarakat. Pengertian Komunitas di sini tentu harus dipahami tidak hanya bagi masyarakat perkotaan dan pedesaan tetapi juga bagi Masyarakat Hukum Adat yang juga merupakan anggota dari masyarakat setempat itu sendiri.

Berdasarkan hasil penelitian, menunjukkan bahwa terdapat komunitas hukum adat di sejumlah Desa Adat di Kabupaten Seram Barat, Kabupaten Maluku Tengah dan Kota Ambon mendatangi DPRD dan pemerintah daerah, seperti Masyarakat Hukum Adat Batumerah Negeri dari matarumah Hatalah Kota Ambon dan Komunitas Hukum Adat Soahuku dari matarumah Ruhupessy Kabupaten Maluku Tengah untuk memberikan solusi dan menengahi adat tersebut Sengketa yang mereka hadapi, artinya ketika ada klaim kebenaran mengenai Matarumah Parentah, diperlukan lembaga negara/pemerintah yang lebih netral dan obyektif untuk memutuskan sengketa tersebut dengan mengandalkan prinsip objektif dan kebenaran.

Perlunya keterlibatan kepala daerah dalam menyelesaikan sengketa matarumah parentah juga sesuai dengan semangat hukum yang dibangun dalam kewenangan atributif Bupati/Walikota dalam menyelesaikan sengketa hasil pemilihan Kepala Desa, dalam ketentuan Pasal 37 ayat (6) UU Desa yang berbunyi:

“Dalam hal terjadi perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa, Bupati/Walikota wajib menyelesaikan perselisihan tersebut dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (5)”.

Ketentuan norma Pasal 37 ayat (6) UU Desa meniadakan bahwa UU Desa sebenarnya telah menerapkan konsep model sengketa di masyarakat melalui kepala daerah namun belum diterapkan pada sengketa kepala Desa Adat. Namun, perlu ditetapkan mekanisme yang jelas dan obyektif penyelesaian sengketa matarumah oleh bupati/walikota baik dalam UU Desa maupun Peraturan Daerah untuk menghindari penyalahgunaan wewenang dan menjamin terpenuhinya prinsip-prinsip kepastian hukum dan keadilan bagi hak-hak Masyarakat Hukum Adat.

#### **b. Konsep Perlindungan, Fasilitasi, Penelitian, dan Penetapan Desa Adat**

Sebelum diberlakukannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, konsep pembinaan dan pengawasan pemerintah daerah terhadap keberadaan Masyarakat Hukum Adat hanya sebatas memfasilitasi masyarakat hukum adat, nilai adat, dan lembaga adat. Konsep ini kemudian diadopsi oleh pemerintah daerah dalam kebijakan daerahnya, seperti di Kabupaten Maluku Tengah yang dituangkan dalam Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2006 tentang Negara pada Pasal 58 yang menyatakan:

“Pembangunan pemerintah provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 ayat (1) meliputi: memfasilitasi adanya kesatuan masyarakat hukum adat, nilai adat, lembaga adat dan hak tradisionalnya dalam penyelenggaraan Negeri/Tata Usaha Negara Negeri. Konsep yang sama untuk pemerintah kabupaten sebagaimana diatur dalam Pasal 59 huruf k”.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, telah terjadi perubahan paradigma pembinaan dan pengawasan, telah terjadi pergeseran peran pembinaan dan pengawasan Pemerintah Daerah yang lebih luas terhadap adanya hukum adat yang tidak hanya menjalankan fungsi memfasilitasi adanya kesatuan masyarakat hukum adat dalam penyelenggaraan pemerintahan negeri tetapi juga melakukan penelitian dalam rangka penentuan Hukum adat kesatuan masyarakat sebagai Desa dan membentuk desa adat melalui peraturan daerah. Kewenangan penetapan desa adat dan penelitian dalam rangka penetapan hukum adat kesatuan masyarakat sebagai desa merupakan konsep baru perlindungan hukum dalam UU Desa untuk mengimplementasikan asas pengakuan dalam Pasal 18 B ayat 2 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 agar terdapat kebijakan hukum yang lebih menjamin kepastian hukum bagi masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya.

Berdasarkan kewenangan tersebut, pemerintah daerah Kota Tual dan Kota Ambon telah memberikan perlindungan bagi Desa Adat melalui penetapan desa adat, sebagaimana di Kota Ambon, Pemerintah Daerah telah menetapkan Peraturan Daerah Kota Ambon Nomor 9 Tahun 2017 tentang Penetapan Negeri di Kota Ambon (selanjutnya disebut Peraturan Daerah Penetapan Negeri di Kota Ambon) pada tanggal 27 Maret 2017, dimana dalam Peraturan Daerah tentang Penetapan Negeri di Kota Ambon telah ditetapkan 22 Desa Adat atau sebagai “Negeri”. Sedangkan di Kota Tual, Pemerintah Daerah telah menetapkan Peraturan Daerah Kota Tual Nomor 04 Tahun 2021 tentang Perubahan Status Desa menjadi Desa Adat dan Peraturan Daerah Kota Tual Nomor 03 Tahun 2020 tentang Penetapan Ratshap, Ohoi, dan/atau Finua dan Peraturan Daerah Kota Tual Nomor 04 Tahun 2020 tentang Ratshap, Ohoi dan/atau Finua yang memberikan kedudukan kepada masyarakat Ratshap dan ohoi atau Finua sebagai masyarakat hukum adat dalam kedudukannya sebagai subjek hukum komunitas Ratshap dan ohoi atau Finua.

Kabupaten Maluku Tengah dan Kabupaten Seram Barat sampai dengan akhir tahun 2022 belum menetapkan desa adat dalam wilayah hukumnya meskipun UU Desa telah memberikan penegasan dalam pasal 116 yang pada intinya menegaskan bahwa pemerintah daerah kabupaten/kota menetapkan Peraturan Daerah tentang penetapan Desa dan Desa Adat paling lama dalam waktu 1 (satu) tahun sejak Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa mulai berlaku pada 15 Januari 2014. Artinya sudah 7 (tujuh) tahun kedua kabupaten tersebut belum melaksanakan UU Desa, akibatnya perlindungan hak-hak kesatuan masyarakat hukum adat belum terwujud.

Mencermati kenyataan empiris ini, perlu dilakukan terobosan hukum untuk mencari solusi dan strategi agar daerah yang belum memberlakukan peraturan desa adat dapat menetapkan peraturan desa adat, bahkan jika diperlukan pemerintah daerah akan dikenakan sanksi oleh pemerintah pusat karena ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang merugikan kepentingan masyarakat hukum adat.

Penetapan desa adat diperlukan selain untuk menciptakan kepastian hukum bagi masyarakat hukum adat juga melindungi hak-hak hukum adat mereka, seperti hak menduduki jabatan pemerintah desa berdasarkan hak asal. Beberapa desa yang mengalami sengketa penetapan matarumah parentah di Maluku terkait penyelesaian sengketa matarumah parentah diproses di lingkungan badan Saniri atau Badan Permusyawaratan Desa.

Seharusnya, sejak Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota telah memutuskan Desa Adat, hal-hal yang berkaitan dengan matarumah parentah telah diteliti oleh pemerintah daerah sesuai dengan kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Desa dan telah menetapkan matarumah parentah yang berhak menjadi kepala Desa Adat/raja juga telah diatur dalam peraturan daerah penetapan desa adat, Hal ini dimaksudkan untuk mencegah orang luar memaksakan diri menjadi raja tanpa melalui penelitian, identifikasi, dan verifikasi persyaratan identitas hukum adat dan hal ini juga dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum bagi keturunan yang berhak menjadi raja. Karena secara hukum, Pasal 96 UU Desa mengatur bahwa Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota melaksanakan penataan kesatuan masyarakat hukum adat dan ditetapkan menjadi desa adat. Selanjutnya, Pasal 97 Ayat (1) UU Desa berbunyi:

Penetapan Desa Adat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 96 UU Desa memenuhi persyaratan berikut:

- a. Masyarakat Hukum Adat dan hak-hak tradisionalnya sebenarnya masih hidup, baik teritorial, genealogis, maupun fungsional;
- b. Hukum adat persatuan masyarakat dan hak-hak tradisionalnya dianggap sesuai dengan perkembangan masyarakat;
- c. Hukum adat persatuan masyarakat dan hak-hak tradisionalnya sesuai dengan prinsip-prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dari konstruksi pasal 96 dan 97 UU Desa di atas jelas bahwa ini adalah norma fakultatif yang bersifat komplementer dan yang sifat pemberlakuannya tergantung pada adanya kondisi lain atau yang biasa dikenal dalam bahasa hukum, yaitu konstruksi bahasa klausula bersyarat, sehingga penentuan desa adat terlebih dahulu dilakukan kajian dan penelitian tentang syarat-syarat yang harus dipenuhi. Prosedur identifikasi pengakuan dan perlindungan Masyarakat Hukum Adat adalah: diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat. Pasal 2 UU Desa menyatakan bahwa Gubernur dan Bupati/Walikota melaksanakan pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat. Selanjutnya, Pasal 3 ayat (1) UU Desa berbunyi dalam mengakui dan melindungi Masyarakat Hukum Adat, bupati/walikota membentuk Panitia Masyarakat Hukum Adat Kabupaten/Kota. Tahapan pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat dilakukan melalui tahapan-tahapan sebagai berikut:

- a) Identifikasi Masyarakat Hukum Adat;
- b) Verifikasi dan validasi Masyarakat Hukum Adat; dan
- c) Penetapan Masyarakat Hukum Adat.

Dalam Pasal 5 UU Desa disebutkan bahwa Bupati/Walikota melalui Camat atau sebutan lain wajib melakukan identifikasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a dengan melibatkan masyarakat atau kelompok masyarakat hukum adat pada ayat (2). Identifikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan memperhatikan:

1. Sejarah Masyarakat Hukum Adat;
2. Wilayah Adat;
3. Hukum adat;
4. Aset dan/atau benda adat; dan
5. Lembaga/sistem pemerintahan adat.

Selanjutnya, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 18 Tahun 2018 tentang Lembaga Masyarakat Desa dan Lembaga Adat Desa juga mengatur bahwa hasil identifikasi diverifikasi dan disahkan oleh Komite Masyarakat Hukum Adat kabupaten/kota dan hasilnya diumumkan kepada Masyarakat Hukum Adat dalam waktu 1 (satu) bulan, kemudian Komite Komunitas Hukum Adat kabupaten/kota mengajukan rekomendasi

kepada Bupati/Walikota berdasarkan hasil verifikasi dan pengesahan, Bupati/Walikota menetapkan pengakuan dan perlindungan Masyarakat Hukum Adat dengan Keputusan Kepala Daerah.

Dalam hal Masyarakat Hukum Adat keberatan dengan hasil verifikasi dan validasi, masyarakat hukum adat dapat mengajukan keberatan kepada Panitia, Panitia melakukan verifikasi dan validasi ulang keberatan masyarakat yang hanya dapat dilakukan 1 (satu) kali. Dalam hal Masyarakat Hukum Adat keberatan dengan Keputusan Kepala Daerah, Masyarakat Hukum Adat dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara. Bupati/walikota melaporkan penetapan pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat kepada Gubernur dan Gubernur melaporkan penetapan pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat kabupaten/kota di wilayahnya kepada Menteri melalui Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa sebagai bahan pengambilan kebijakan.

Dengan keputusan kepala daerah tentang penetapan pengakuan dan perlindungan Masyarakat Hukum Adat yang dilakukan secara transparan dan partisipatif, seperti tahapan yang ditetapkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 18 Tahun 2018 tentang Lembaga Masyarakat Desa dan Lembaga Adat Desa, maka permasalahan penetapan desa adat dan sengketa Secara keseluruhan parentah Matarumah dapat diatasi dan diminimalisir, selain itu dari sudut pandang kepastian dan prinsip hukum keadilan dalam pengakuan penunjukan dan perlindungan Masyarakat Hukum Adat melalui keputusan kepala daerah lebih terjamin dan memiliki kepastian hukum jangka panjang.

#### **4. KESIMPULAN**

Secara umum, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota di Maluku telah memberikan pengakuan Masyarakat Hukum Adat melalui kebijakan peraturan daerah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Namun, terdapat perbedaan dalam menyikapi penataan dan penetapan desa adat. Kota Ambon dan Kota Tual telah tegas menetapkan status perubahan desa menjadi desa adat. Selain itu, baik Kota Tual maupun Kabupaten Buru telah mengakui adanya aliansi atau kesatuan masyarakat hukum adat yang saat ini berlaku seperti Ratsap, Ohoi sebagai sistem pemerintahan adat yang memiliki status hukum dan kewenangan untuk menyelenggarakan hukum adat di wilayah petuanan masing-masing. Adanya kesatuan masyarakat hukum adat di Maluku masih menyisakan sejumlah permasalahan, seperti keterlambatan pembentukan desa adat di Kabupaten Seram Bagian Barat dan Kabupaten Maluku Tengah. Hal ini membutuhkan keterlibatan aktif pemerintah daerah dalam menyelesaikan masalah-masalah masyarakat hukum adat di daerah. Pemerintah Provinsi Maluku dan Pemerintah Pusat perlu memberikan pembinaan dan pengawasan yang lebih intensif serta memberikan sanksi pembinaan kepada daerah yang belum melaksanakan penataan desa adat dan penataan kesatuan masyarakat hukum adat.

#### **REFERENSI**

- Ali, Zainuddin. *Metode Penelitian Hukum*. Sinar Grafika, 2021.
- Ardinal, Benni, and Idham Idham. "Analisis Yuridis Penguasaan Tanah Masyarakat Hukum Adat." *ARBITER: Jurnal Ilmiah Magister Hukum* 3, no. 1 (2021): 57–67.
- Burhanudin, Achmad Asfi. "Eksistensi Hukum Adat Di Era Modernisasi." *Salimiya: Jurnal Studi Ilmu Keagamaan Islam* 2, no. 4 (2021): 96–113.
- Butarbutar, Elisabeth Nurhaini. "Perlindungan Hukum Terhadap Prinsip Dalihan Natolu Sebagai Hak Konstitusional Masyarakat Adat Batak Toba." *Jurnal Konstitusi* 16, no. 3 (2019).
- Dahlan, Muhammad. "Rekognisi Hak Masyarakat Hukum Adat Dalam Konstitusi." *Undang: Jurnal Hukum* 1, no. 2 (2018): 187–217.
- Dewi, Septya Hanung Surya, I Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani, and Fatma Ulfatun Najicha. "Kedudukan Dan Perlindungan Masyarakat Adat Dalam Mendiami Hutan Adat." *Legislatif*, 2020, 79–92.
- Kaka, Delsiana Lali. "Politik Hukum Pengaturan Masyarakat Hukum Adat (Studi Putusan Mahkamah Konstitusi)," 2021.

- Kristhy, Mutia Evi, Thea Farina, Sangking Mahar, and Kiki Kristanto. "Pengakuan Dan Perlindungan Hukum Terhadap Hak-Hak Tradisional Masyarakat Hukum Adat Dayak Ma'anyan Di Kecamatan Awang Kabupaten Barito Timur." *Jurnal Komunikasi Hukum (JKH)* 8, no. 2 (2022): 27–43.
- Matuankotta, Jenny Kristiana. "Pengakuan Dan Perlindungan Hukum Terhadap Eksistensi Pemerintahan Adat." *Sasi* 26, no. 2 (2020): 188–200.
- Sulaiman, Sulaiman, Muhammad Adli, and Teuku Muttaqin Mansur. "Ketidakteraturan Hukum Pengakuan Dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat Di Indonesia." *Law Reform* 15, no. 1 (2019): 12–24.
- Tirtakoesoemah, Annisa Justisia, and Muhammad Rusli Arafat. "Penerapan Teori Perlindungan Hukum Terhadap Hak Cipta Atas Penyiaran." *Pena Justisia: Media Komunikasi Dan Kajian Hukum* 18, no. 1 (2020).
- Tumbel, Zidane. "Perlindungan Hukum Terhadap Hak-Hak Budaya Masyarakat Adat Dalam Perspektif Hukum Hak Asasi Manusia." *Lex Et Societatis* 8, no. 1 (2020).
- Wiguna, Made Oka Cahyadi. "Pemikiran Hukum Progresif Untuk Perlindungan Hukum Dan Kesejahteraan Masyarakat Hukum Adat." *Jurnal Konstitusi* 18, no. 1 (2021): 112–37.

### **Peraturan Perundang-undangan:**

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.
- Peraturan Daerah Provinsi Maluku Nomor 16 Tahun 2019 tentang Penataan Desa Adat.
- Peraturan Daerah Provinsi Maluku Nomor 08 Tahun 2011 tentang Penyerahan Urusan Tugas Pembantuan Pemerintah Provinsi Kepada Negeri/Negeri Aministratif/ Desa atau Nama Lain.
- Peraturan Daerah Provinsi Maluku Nomor 14 Tahun 2005 tentang Penetapan Kembali Negeri Sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dalam Wilayah Pemerintahan Provinsi Maluku
- Peraturan Daerah Kota Tual Nomor 03 Tahun 2020 tentang Penetapan Ratshap, Ohoi dan/Atau Finua
- Peraturan Daerah Kota Tual Nomor 04 Tahun 2020 tentang Ratshap, Ohoi dan/Atau Finua.
- Peraturan Daerah Kota Tual Nomor 05 Tahun 2020 tentang Pemilihan Kepala Ohoi Dan/Atau Finua.
- Peraturan Daerah Kota Tual Nomor 06 Tahun 2020 tentang Badan Saniri Ohoi Dan/Atau Badan Saniri Finua
- Peraturan Daerah Kota Tual Nomor 04 Tahun 2021 tentang Perubahan Status Desa Menjadi Desa Adat.
- Peraturan Daerah Kabupaten Seram Bagian Barat Nomor 13 Tahun 2019 tentang Negeri
- Peraturan Daerah Kabupaten Seram Bagian Barat Nomor 11 Tahun 2019 tentang Desa.



