



SASSI

Jurnal Ilmiah Fakultas Hukum Universitas Pattimura Ambon

- ❖ Negeri dalam Bingkai Masyarakat Hukum Adat di Maluku
Jenny K. Matuankotta
- ❖ Studi tentang Bank Perkreditan Rakyat Syariah
H.A. Manuhutu
- ❖ Pengaruh Pergantian Negara Timor Leste terhadap Perjanjian Indonesia Australia di Celah Timor.
E. Baadilla
- ❖ Aspek Hukum Tindakan Medis Terhadap Pasien
Deassy J.A. Hehanusa
- ❖ Pencegahan dan Resolusi Konflik
J. D. Pasalbessy
- ❖ Kondisi Faktual Hak Petuanan Negeri Kariu di Kecamatan Pulau Haruku Kabupaten Maluku Tengah dalam rangka Pelaksanaan Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004
Pieter Radjawane
- ❖ Dimensi Kewarisan terhadap Kedudukan Anak Angkat
M.A.H. Labetubun
- ❖ Bahasan Singkat Tanggung Jawab Komando dalam Kejahatan terhadap Kemanusiaan menurut Undang Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia
Juanrico A.A. Titahelu
- ❖ Pembagian Wewenang Pengelolaan Sumber Daya Air menurut Undang Undang Pertambangan dan Undang Undang Sumber Daya Air
Jemmy Pello
- ❖ Hukum Adat dalam Konteks Hak Asasi Manusia dan Pluralisme Hukum
Ronald Z. Titahelu

NEGERI DALAM BINGKAI MASYARAKAT HUKUM ADAT DI MALUKU

J.K. MATUANKOTTA

ABSTRACT

Stripulating of return of what we call “negeri” at Maluku by law indicate that government have good desire to moving forward Mollucan society because by law related to managemnr of management government, managemen of other aspect and natural resources which expected will bring prosperity for public.

Keyword : by law

1. PENDAHULUAN

Tulisan ini merupakan catatan khusus mengenai urgensi ditetapkannya Peraturan Daerah mengenai Penetapan Kembali Negeri Sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat oleh Pemerintah Provinsi Maluku.

Bagaimanapun perlu dijelaskan 2 (dua) hal mendasar sehubungan dengan ditetapkannya peraturan daerah dimaksud, yakni : (a) urgensi dari sebuah produk peraturan daerah dalam mengimplementasikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, dan (b) eksistensi *negeri* sebagai kesatuan masyarakat hukum adat di Maluku.pentingnya catatn khusus ini, agar solusi pemecahan yang diambil benar-benar bersifatasionaldan dapat dipertanggungjawabkan.

2. PERMASALAHAN

Asumsi awal bahwa penetapan rancangan Peraturan Daerah tentang Negeri sebagai kesatuan masyarakat hukum adat oleh Pemerintah Provinsi Maluku setidaknya akan menimbulkan konflik “mungkin” ada benarnya. Polemik ini sungguh bisa terjadi, tidak saja dikalangan anggota dewan pada saat pembahasan hingga diterima menjadi peraturan daerah, tetapi juga polemik tersebut melebar di sejumlah kalangan, baik akademis, praktisi, LSM, masyarakat adat maupun masyarakat pada umumnya.

Mengapa demikian? Apakah benar dengan ditetapkannya negeri sebagai kesatuan masyarakat hukum adat Maluku, menjadikan eksistensi masyarakat hukum adat mendapat legitimuasi secara yuridis, ataukah sebaliknya penetapan peraturan daerah ini hanya sekedar

memenuhi *legal spirit* dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Permasalahan inilah yang mesti disikapi secara bijak agar dalam pelaksanaannya, perda ini jangan sampai justru menimbulkan masalah lain.

Untuk memahami apa yang yang dimaksudkan di atas, sebaiknya perlu diawali dengan memahami terlebih dahulu mengenai masyarakat hukum adat Maluku dan berbagai pengakuannya selama ini.

3. PEMBAHASAN

a. Masyarakat Adat Maluku

Dari perspektif (ilmu) hukum adat, ada "*cita kesempurnaan masyarakat adat*" yang perlu dipahami, termasuk juga masyarakat adat Maluku, yakni (a) *kebersihan rohani*; (b) *kesopanan dalam perbuatan*; dan (c) *kebersamaan yang ramah*

Ketiga cita kesempurnaan ini berproses melalui "*intelekt dan nalar*". Kenapa, karena adat istiadat senantiasa bersandar pada : (a) pengenalan akan kandungan alam pikiran dan kehidupan rohani masyarakat; (b) merupakan sumber pesan dan amanat antar generasi; (c) sebagai pengontrol atas kehidupan social; (d) media pengokohan nilai-nilai intelektual dan teknologi masa lampau serta; (d) sarana pendidikan dan hiburan.

Yang dimaksud dengan *intelekt* di sini adalah sisi kritis, kreatif dan kompelatif dari pikiran manusia yang dikembangkan dengan menggunakan *nalar*, yakni kemampuan untuk mempelajari, menilai, mempertanyakan, mengimajinasi, menteorikan, mengubah fakta menjadi permasalahan.

Kebiasaan berpikir masyarakat adat Maluku yang mengandalkan intelekt dan nalar senantiasa didasarkan pada sifat *konvergensif* dan bukan *devergensif*. Artinya, cara pandangan terhadap sesuatu (objek) selalu berpasangan, seperti darat, laut, perempuan, laki-laki, atas-bawah dan sebagainya. Dengan cara pandang seperti ini, perilaku adat yang terpelihara dan dipertahankan sejak dahulu tetap bertahan hingga kini, diantaranya yang masih kuat, seperti sistem pemerintahan negeri, susunan masyarakat, sistem kekerabatan, sistem perkawinan, sistem pembagian harta, hukum tanah, sistem dati, sistem sasi, sistem waris, sistem wasiat dan sebagainya.

Perilaku adat ini kemudian mengalami proses legislasi ke dalam aturan hukum adat yang meliputi administrasi pemerintahan, pelayanan kepada masyarakat, adanya kewenangan pada kepemimpinan ,proses pencalonan, pemilihan ,pelantikan serta pemberhentian pejabat adat, pembangunan wilayah petuanan, penataan kelembagaan adat, peraturan-peraturan tata kelakuan, keuangan, kerjasama, pungutan-pungutan, pengawasan, lingkungan alam, social dan budaya, pewarisan, peradilan, hutang-piutang, perkawinan, pertanahan, perangkat pemerintahan dan sebagainya.

Pola-pola pikir ini kemudian mengalami perubahan akibat masuknya nilai-nilai baru dari luar, teristimewa gugatan terhadap cara berpikir yang *konvergensif* dari masyarakat adat tradisional ke masyarakat modern.

Asumsi bahwa eksistensi masyarakat adat Maluku memang tidak perlu dipersoalkan, hanya saja sebagai jati diri (*volkgeist*) orang Maluku, justifikasinya melalui proses legislasi ke dalam bentuk produk peraturan daerah perlu ditempuh. Ini sangat beralasan, sebab dari perspektif hak asasi manusia, eksistensi demikian baru merupakan pengakuan sebagai hak negative (*negative rights*), namun di dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara dalam bingkai NKRI pengakuan dan pengaturannya sebagai hukum positif (*positif rights*) melalui peraturan perundang-undangan bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan keadilan, dan ini jelas terlihat di dalam Pasal 18B dan Pasal 28 ayat (3) UUD 1945 setelah amandemen.

Berkaitan dengan hal tersebut persoalan sosio-yuridisnya adalah apakah yang mesti disikapi dengan pengaturannya melalui perangkat peraturan daerah, bentuk produk hukumnya ataukah substansi yang diaturinya.

b. Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Maluku

Perubahan terhadap sistem hukum adat di Maluku telah berlangsung sejak lama, dimana dengan masuknya kebudayaan Melayu, seperti Arab, Malayu dan Tiongkok, demikian juga kebudayaan Eropa, seperti Portugis dan Belanda, hukum adat di Maluku telah banyak mengalami perubahan, dalam arti disesuaikan dengan sistem sosial masyarakat pendatang, termasuk kepentingan hukum dan bisnis kaum kolonial saat itu.

Melalui kebudayaan Melayu dengan mengutamakan penyebaran agama Islam sejak abad XV, demikian juga kebudayaan Eropa (Portugis:1515 dan Belanda :1605) dengan mengutamakan penyebaran agama Kristen, terjadi perubahan mendasar dalam struktur masyarakat di Maluku saat ini, seperti nama, fam, kesenian, pengetahuan dan teknologi.

Bagi masyarakat hukum adat Maluku, adat dipercayai sebagai warisan leluhur yang telah ditetapkan sejak dahulu dan mesti dialihkan melalui proses regenerasi. Ini dimaksudkan agar adat yang diterima dan diakui oleh generasi berikutnya senantiasa dapat dijalankan sebagai satu-satunya pegangan hidup.

Untuk melaksanakan dan menjamin pelaksanaan adat bagi generasi (anak cucu), para leluhur kemudian membentuk kelompok-kelompok dalam masyarakat adat yang bertujuan mengatur serta mengikat setiap anggota kelompok, seperti yang dikenal dalam struktur masyarakat adat Maluku, *aman*, *hena*, *negeri* (khususnya di Maluku Tengah dan Pulau Ambon).

Dalam pengakuan ini, masyarakat adat Maluku lebih memandang hukum adat sebagai aturan-aturan yang telah diberikan oleh penguasa langit (*upu lanito*), penguasa bumi (*ina ume*) atau batasan-batasan yang telah diatur oleh roh pelindung negeri (*nituh aman*). Karenanya, jika

terjadi gangguan terhadap lingkungan masyarakat, diperlukan pemulihan kembali atas keadaan yang terganggu itu melalui delik adat.

Dari perspektif sosio-antropologis, pengakuan terhadap negeri memang sangat dihormati oleh masyarakat adat Maluku. Ini jelas tercermin dari berbagai ungkapan dan atau sebutan masyarakat dalam kehidupan hari-hari terhadap persekutuan mereka, dimana umumnya tidak disebutkan desa tetapi negeri.

Pengakuan mana tercermin dalam struktur masyarakat adat di Maluku, seperti sistem social, yang di dalam proses interaksinya setiap anggota masyarakat terikat pada aturan adat dan kebiasaan yang disepakati, seperti *fam* atau *family* (Belanda), rumah *tangga*, *mata rumah* (*Melayu*), *luma tau*, *teung* (bahasa asli/tanah orang Maluku).

Fam, rumah *tangga*, *mata rumah*, *luma tau* dan *teun* lebih menggambarkan ciri kelompok *patrilineal*. Rumah *tangga* adalah kelompok orang yang mendiami sebuah rumah, yang terdiri dari suami, istri dan anak-anak dan di dalam suatu rumah *tangga*, biasanya terdapat orang tua dari istri atau suami, anak laki-laki/perempuan yang sudah berkeluarga yang bertahan hingga memiliki rumah sendiri. *Luma tau* atau *mata rumah* menguasai beberapa hubungan sosial, seperti mengatur perkawinan melalui aturan eksogami, upacara adat dan dati yang dimilikinya. *Satu luma tau* biasanya terdiri dari beberapa rumah tua yang merupakan pusat kegiatan adat dari anggotanya. Selanjutnya *teun* merupakan istilah kekerabatan yang berkaitan dengan tempat asal leluhur.

Ada 2 (dua) nama *clan* yang digunakan, yakni (a) *fam* dan (b) *luma tau*. Penggunaan kedua nama ini mencirikan identitas clan seseorang, yang umumnya dikenal di Maluku Tengah dan Pulau Ambon. Nama pertama merupakan nama luar yang digunakan sehari-hari, dan nam kedua merupakan nama dalam upacara adat. Selanjutnya famili lebih menunjuk pada kekerabatan, baik dari kerabat ibu maupun ayah.

Umumnya tempat pemukiman dari suatu *luma tau* disebut *uku* yang meliputi *aman* atau *hena* serta dipimpin oleh seorang *upu*. *Uku* atau juga kampung yang letaknya berdekatan membentuk suatu persekutuan yang disebut *uli*, walaupun merupakan jenis *uli* yang terendah, namun memiliki fungsi kemasyarakatan yang lebih nyata. Jenis *uli* ini dipimpin oleh seorang *upu latu* dan dibantu oleh seorang *kepala soa* (pimpinan *luma tau*) *kapitan* (panglima perang).

Negeri yang tergolong *uli siwa* maupun *uli lima* memiliki persamaan adat dalam hal tertentu dan sangat menjunjung tinggi ikatan persaudaraan. Selanjutnya penggunaan istilah untuk menyebutkan desa atau negeri berasal dari bahasa Belanda, yakni *negorij* (negeri). Negeri dipimpin oleh seseorang yang bergelar *latu* yang oleh pemerintah Belanda diganti dengan gelar *raja*, *patti* atau *orang kaya*.

Dengan masuknya kerajaan Ternate dan Tidore, maka terjadi pergantian istilah, seperti *soa* yang artinya sama dengan *luma tau* atau *suku*.

Dalam perkembangannya terjadi perubahan baik terhadap sistem sosial, sistem pemerintahan maupun kekeluargaan oleh pemerintahan Portugis, Belanda maupun pengaruh kerajaan Ternate dan kebudayaan Melayu.

Demikian juga di Kepulauan Kei, dimana pelapisan sosial terdiri dari tiga yakni (a) *mel-mel*; (b) *ren-ren* dan (c) *iri-ri*.

Dalam pembagian kekuasaan (pemerintahan), kelompok *ren-ren* mendapat hak sebagai tuan tanah (kini tidak mutlak di setiap desa), sedangkan *mel-mel* memiliki kekuasaan sebagai pemimpin pemerintahan. Selanjutnya kelompok *ren-ren* menduduki lapisan menengah dan kelompok *iri-ri* sebagai lapisan bawah. Struktur sosial di Kepulauan Kei terbentuk oleh:

1. ***Rinrahan*** atau ***UB***, yakni persekutuan inti yang terkenal sebagai rumah tangga atau keluarga atau keluarga yang dipimpin oleh ***Yamab ub Rin***;
2. ***Rahanyan***, yaitu suatu persekutuan yang terbentuk dari penggabungan beberapa UB. Masing-masing rahanyan dengan nama sendiri-sendiri dengan pemimpin bergelar ***Halaai***.
3. ***Fam***, yaitu kelompok dari suatu lapisan yang berbeda, tetapi memiliki nama yang sama.
4. ***Ohoiratun***, yaitu suatu persekutuan yang terdiri dari beberapa *rahanyan*, dan dipimpin oleh seorang raja.
5. ***Lor*** atau ***Ur***, persekutuan terbesar yang terdiri dari beberapa ohoiratun. Di sini dijumpai persekutuan sembilan, yaitu ***Ur Siu*** dan persekutuan lima ***Lor Lim***.

Sistem pembagian kelompok dalam struktur masyarakat hukum adat Maluku sebagaimana di Maluku Tengah, Pulau Ambon dan Maluku Tenggara berlangsung hingga berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979, yang menyatakan sistem pemerintahan desa di seluruh Indonesia, yang secara langsung maupun tidak mempengaruhi tatanan kehidupan masyarakat hukum adat Maluku.

c. *Terkulainya Negeri Dalam Sistem Pemerintahan Orde Baru*

Diakui oleh sebagian kalangan, bahwa penyebab hancurnya tatanan persekutuan masyarakat hukum adat di berbagai daerah di Indonesia sebagai akibat diseragamkannya sistem pemerintahan di bawah pemerintahan wilayah kecamatan menjadi desa sebagaimana ditetapkan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979. Itu memang merupakan isu pokok, tetapi harus diakui juga bahwa terkulainya adat istiadat bukan semata-mata disebabkan karena undang-undang tersebut, tetapi mungkin karena kurang kreativitasnya kalangan legislatif dan eksekutif dalam menjawab berbagai kebutuhan dan keinginan masyarakat.

Ini terbukti di mana sebelum Kemerdekaan RI, 17 Agustus 1945, terhadap sistem pemerintahan di bawah Pemerintahan Daerah masih diberlakukan aturan-aturan hukum Hindia Belanda mengenai pemerinthan adat, seperti *Inlandsche Gemeenten Ordonantie* (IGO) *Staatblad* Tahun 1906 No.83, yang dikhususkan bagi desa-desa di Jawa dan Madura, sedangkan bagi luar

pulau Jawa dan Madura, diberlakukan *Inlandsche Gemeenten Ordonantie Buitengewesten* (IGOB), *Staadblad* Tahun 1938 No.681.

Hal yang menarik dari kedua staadblad ini bahwa *legal spirit* yang terkandung di dalamnya justru memperkuat sistem pemerintahan adat, dan karenanya tidak pernah bermaksud menyeragamkannya. Ini merupakan kebijakan (*policy*) pemerintah kolonial saat itu yang bersifat *indirect rule*, karena dengan pengakuan tersebut setidaknya kelompok masyarakat adat di berbagai wilayah Hindia Belanda dapat mewakili kepentingan kaum kolonial.

Lain halnya dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 yang justru menimbulkan ketidak berdayaan lembaga-lembaga sosial budaya yang berdampak pada kurangnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan.

Apa yang dimaksud di atas memang tidak bermaksud untuk berseberangan dengan prinsip pembangunan daerah sebagaimana diamanatkan UUD 1945. Pengaturan sistem pemerintahan desa memang pernah ada, seperti Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 Tentang Desa Praja, yang mengakui “desa” sebagai *suatu wilayah setempat yang merupakan satu kesatuan masyarakat hukum dengan kesatuan penguasa, yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri*. Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979, “desa” diartikan sebagai *kesatuan masyarakat, termasuk di dalamnya organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia*.

Jelaslah dapat dilihat betapa perumusan konsep pengertian “desa” dalam kedua undang-undang ini saling berbeda. Dalam Undang-Undang desa Praja misalnya, diakui bahwa desa merupakan wilayah kesatuan masyarakat hukum bersama dengan kesatuan penguasa serta adanya kewenangan untuk mengatur rumah tangga sendiri. Sedangkan di dalam undang-undang pemerintahan desa, “desa” merupakan kesatuan masyarakat yang diakui berada langsung (*garis bawah penulis*) di bawah camat serta berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan RI (*garis bawah penulis*). Karena itu, dari manajemen pemerintahan terjadi penyeragaman.

Dalam perkembangannya, pengertian ini mengalami perubahan, dimana menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, “desa” diartikan sebagai *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*. Selanjutnya di dalam Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 sebagai perubahan atas Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999, tidak dicantumkan pengertian desa, hanya saja didalam BAB X lebih dipertegas dengan Pemerintahan Desa, sedangkan dalam penjelasan Pasal 202 ayat(1) disebutkan bahwa “*desa yang dimaksud dalam ketentuan ini termasuk antara lain Nagari di Sumatera Barat, Gampong di Provinsi NAD,*

Lembang di Sulawesi Selatan, Kampung di Kalimantan Selatan dan Papua, serta Negeri di Maluku”.

Implikasi yuridis yang dapat disimak dari dikenalnya konsep perumusan desa dalam beberapa peraturan perundang-undangan di atas adalah bahwa kesatuan konsep masih menimbulkan kekaburan. Walaupun demikian, dari beberapa peraturan perundang-undangan, desa diartikan sebagai “kesatuan masyarakat”, dan sebagai landasan yuridisnya kita masih memiliki hukum adat salah satu sumber hukum tidak tertulis dan dasar legitimasi pengaturan dari pengertian kesatuan masyarakat sebagaimana dimaksud dalam undang-undang.

Selanjutnya dari perspektif sosio-antropologisnya persoalan yang mesti disikapi adalah substansi dari “desa” atau nama lain di masing-masing daerah, seperti “negeri” di Maluku.

Pengalaman berlakunya undang-undnag tentang sistem pemerintahan desa di seluruh Indonesia dalam kurun waktu 1979 s.d 2004 setidaknya membawa implikasi yuridis maupun sosiologis terhadap pengaturannya ke depan , di mana selama kurun waktu 25 tahun, baik wilayah maupun hak-hak masyarakat hukum adat yang terkandung dan diakui di dalamnya, termasuk pranata dan kelembagaan adat yang mendukung wilayah dab hak tersebut menjadi tidak berdaya. Konsep seperti kepala desa yang menggantikan “*raja*” atau “*latu*” atau “*jou*” atau LMD/LKMD yang menggantikan “*saniri*” merupakan bukti bahwa pengalihan kembali status dan konsep-konsep dimaksud membutuhkan rasionalisasi pikiran maupun pengakuannya kini.

d. Negeri Dalam Format Peraturan Daerah

Dari perspektif ilmu perundang-undangan, suatu produk hukum setidaknya wajib mencerminkan 3 (tiga) landasan suatu perangkat peraturan perundang-undangan, yakni, (a) landasan filosofis; (b) landasan sosiologis; dan (c) landasan yuridis. Dengan landasan yuridis, dimaksudkan bahwa sesuatu yang mau diatur itu mesti bertolak dari idee, harapan dan keinginan masyarakat (bukan penguasa), selanjutnya landasan sosiologis merupakan pencerminan dari realita masyarakat sekarang ini, dan bukan dari suatu keadaan yang direkayasa. Sedangkan landasan yuridis bertolak dari pengakuan adanya rambu-rambu hukum yang ada sebelumnya. Ini menyangkut asas dan norma perundang-undangan yang berlaku vertikal maupun horisontal.

Keinginan Pemerintah Provinsi Maluku untuk menyusun peraturan daerah tentang “**Penetapan Kembali Negeri Sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Dlam Wilayah Pemerintahan Provinsi Maluku**” dapat dibaca dalam konsideran peraturan daerah, di mana dalam butir (a) dinyatakan *bahwa status, kedudukan, dan eksistensi masyarakat hukum adat telah diakui keberadaannya secara konstitusional oleh UUD 1945 pelaksanaan beserta berbagai peraturan pelaksanaan lainnya.* Sedangkan pada butir (b) disebutkan bahwa *pengakuan terhadap status, kedudukan, dan eksistensi masyarakat hukum adat di Maluku dengan sebutan NEGERI atau dikenal dengan nama lain yang telah dikenal sejak zaman dahulu kenyataannya tetap ada, dan berkembang dari waktu ke waktu.*

Atas dasar pertimbangan konsiderans dimaksud, maka setidaknya kita dapat melihat kemauan baik pemerintah di daerah ini, dan dengan berbesar hati kita menerimanya walaupun dengan beberapa catatan kritis yang perlu diikuti.

Urgensi ditetapkannya perda ini tentu memiliki implikasi kuat bahwa bahwa pemerintah provinsi berkeinginan untuk memajukan masyarakat di Maluku, termasuk masyarakat hukum adat di dalamnya, sebab 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 serta aspek pembangunan lainnya.

Ketimpangan selama masa Orde Baru tentu tidak akan terulang lagi untuk masa reformasi ini, karena itu inisiatif Pemerintah Provinsi Maluku patut disikapi secara positif. Dipositifkannya penetapan status negeri melalui peraturan daerah dimaksudkan agar norma atau kaidah itu berfungsi sebagai dasar pembenar yang dipergunakan oleh penguasa untuk bekerja mengatur perilaku dalam masyarakat atau sebaliknya untuk mengawasi perilaku pejabat atau penguasa.

Apa yang disebut sebagai supremasi hukum tentunya berarti bahwa norma atau kaidah formal tidak saja berlaku terhadap masyarakat tetapi juga terhadap penguasa.

Justifisai teoretik untuk mendukung format ini adalah bahwa perubahan masyarakat yang demokratis yang dilakukan melalui kaidah-kaidah atau norma tentang perilaku yang dikendaki pertama-tama adalah didasarkan pada kehendak masyarakat untuk berubah. Adanya dinamika internal yang menginginkan progres atau perkembangan maju dalam masyarakat justru menjadikan masyarakat itu berubah ke arah tujuan yang diinginkannya.

Mekanisme sedemikian memberi arti bahwa masyarakat perlu terlibat dalam lingkup-lingkup publik tertentu seperti keterlibatan dalam proses pengambilan keputusan. Benar bahwa eksistensi lembaga perwakilan rakyat dipandang cukup untuk mewakili rakyat akan tetapi sesungguhnya dari pemenuhan kepentingan masyarakat belum juga terpenuhi. Oleh karena itu mekanisme penyusunan kaidah atau norma perilaku tertentu yang berhubungan dengan aspek-aspek yang ditujukan bagi pencapaian kesejahteraan masyarakat, sangat memerlukan konsultasi intensif antara masyarakat dengan pemerintah atau pihak lainnya maupun dengan wakil-wakil rakyat.

Proses pengambilan keputusan politik di tingkat lembaga perwakilan rakyat merupakan “kunci yang terakhir”. Sedangkan proses penyusunan kaidah maupun norma, sudah jauh-jauh hari melibatkan masyarakat maupun berbagai pihak yang menginginkannya. Saat ini lebih banyak didengar istilah konsultasi publik, dibandingkan dengan istilah sosialisasi.

e. Kecenderungan Konflik

Ada yang menarik dari penetapan “negeri” sebagai kesatuan masyarakat hukum adat di dalam Peraturan Daerah Provinsi Maluku Nomor 14 Tahun 2005, yang perlu dicermati, yakni:

1. Bahwa dalam peraturan daerah ini hanya berisikan “penetapan NEGERI sebagai kesatuan masyarakat hukum”. Hal-hal lain yang berkaitan dengan kewenangan negeri di berbagai kabupaten/kota di Maluku diharapkan akan diatur selanjutnya melalui peraturan daerah/kota yang bersangkutan.

Penetapan status, kedudukan dan eksistensi masyarakat hukum adat Maluku di dalam peraturan daerah hanya bersifat legitimasi aturan atau pengakuan substansi “negeri” sebagai kesatuan masyarakat hukum adat guna menjamin kepastian hukum dan keadilan, dan bukan menyangkut wilayah dan hak-hak adat yang melekat di dalamnya.

Jika pemerintah Provinsi Maluku berkeinginan melimpahkan wewenang untuk mengurus rumah tangga “negeri” secara mandiri (otonomi asli), maka pengaturan ini mesti dilakukan secara bijak, dengan melibatkan berbagai komponen dalam masyarakat.

Implikasi sosio-yuridisnya yang perlu mendapat perhatian adalah:

- Diperlukan tindak lanjut terhadap hal-hal yang berkaitan dengan pengaturan mengenai:
 - a). Kepemilikan wilayah petuanan dari suatu negeri yang diakui;
 - b). Hak-hak yang ada dalam wilayah petuanan dimaksud; serta
 - c). Kelembagaan adat yang mendukung penguasaan wilayah dan hak-hak adat.

Apa yang dimaksud di atas beralasan, karena persyaratan yang ditentukan dalam Pasal 4 menghendaki :

- (1). Adatnya unsur masyarakat adat;
- (2). Adanya unsur wilayah yang jelas;
- (3). Adanya unsur institusi adat;
- (4). Adanya unsur hubungan masyarakat dengan wilayahnya;
- (5). Adanya unsur lembaga-lembaga sosial;
- (6). Adanya unsur simbol adat;
- (7). Adanya unsur perilaku adat lainnya.

- Perubahan status desa/kelurahan karena akibat perkembangan masyarakat dan perubahan undang-undang dapat dikembalikan statusnya menjadi “negeri” (Pasal 2).

Implikasi sosio-yuridisnya adalah, apakah desa-desa yang semula merupakan bagian petuanan negeri (desa) induk dapat berubah statusnya menjadi negeri (mandiri). Ini tentu dikembalikan pada persyaratan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 4. Bagaimana jika persyaratan pasal 4 tidak terpenuhi, akibat hilangnya bukti sejarah negeri dan sumber-sumber lainnya yang tidak lagi dapat menunjang keinginan untuk menjadi negeri. (bandingkan Pasal 5).

2. Bahwa dalam peraturan daerah tersebut disebutkan “negeri” atau disebut dengan nama lain adalah kesatuan masyarakat hukum adat yang memiliki batas dan wilayah, wewenang dan mengatur urusan rumah tangganya berdasarkan hak asal usul, dan adatistiadat setempat serta berada di dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Implikasi sosio-yuridisnya yang perlu diperhatikan adalah:
 - Pengaturan batas-batas wilayah yang tidak objektif berdasarkan data yang ada dapat menimbulkan konflik mengenai penetapan batas antara negeri, sebab selama pemerintahan sebelumnya, di Maluku pada umumnya belum pernah dilakukan inventarisasi dan penetapan batas-batas kepemilikan suatu wilayah (negeri). Pengakuan atas batas-batas negeri adat di Maluku selama ini hanya berdasarkan kebiasaan hukum adat setempat.
 - Kecenderungan sengketa atas status tanah adat, baik antara negeri dengan negeri atau aturan masyarakat dengan negeri karena kepemilikan status wilayah petuanan akan merupakan beban peradilan. Berbagai sengketa wilayah petuanan dan tanah, seperti Desa Batu Merah dan Desa Soya, Desa Urimeseng dengan Desa Amahusu serta beberapa desa lainnya merupakan bukti bahwa proses hukum dalam kasus tanah hanya mengandalkan surat ukur yang pernah dilakukan, termasuk keputusan Mahkamah Agung RI. Kalupun ada yang menggunakan *register dati*, dan atau pembuktian berdasarkan atas peta blok pada Kantor Pertanahan, yang walaupun resmi, itupun kebenarannya masih diuji oleh pengadilan dan masih merupakan kendala. Lalu bagaimana kekuatan hukum dari pengakuan masyarakat hukum adat itu sendiri terhadap wilayah petuanan negeri.
3. Bahwa dalam kurun waktu 6 (enam) bulan sejak berlakunya Peraturan Daerah, Bupati/Walikota dan DPRD Kabupaten/Kota wajib menyampaikan jumlah persekutuan masyarakat hukum adat di dalam wilayahnya sebagai NEGERI...” kepada Gubernur (Pasal 7 ayat (1)) melalui penelitian dan pengkajian (Pasal 7 ayat (2,3 dan 4)). Implikasi sosio-yuridisnya adalah apakah penentuan waktu ini tidak menimbulkan beban kerja, karena pengkajian dan penelitian , apalagi dalam bentuk draft akademik, membutuhkan analisis yang objektif. Ini bukan suatu pekerjaan yang mudah
4. Bahwa terjadi paradoksal atas isi ramperda ini, sebab sebagaimana judul ramperda tentang “penetapan negeri sebagai kesatuan masyarakat hukum adat”, maka adalah janggal jika di dalam perda ini juga justru diatur hal-hal mengenai Kepala Desa dan Perangkat Desa (Pasal 8), status Kepala Desa yang desanya mengalami perubahan (Pasal 9).
5. Penundaan pemilihan kepala desa yang berubah statusnya menjadi NEGERI hingga dikeluarkannya peraturan pemerintah (Pasal 9 ayat(2)). Ketentuan ini perlu disikapi oleh pemerintah disertai penjelasan dan klarifikasi yang objektif, sebab berbagai kasus pemilihan kepala desa sering menjadi ajang perebutan kekuasaan dan legitimasi keluarga, bahkan dapat menimbulkan konflik internal desa.

Hal yang mesti dilakukan adalah pada peraturan daerah kabupaten/kota dan atau peraturan Bupati/Walikota perlu diatur tata cara pencalonan dan pemilihan secara umum, sedangkan persyaratan materiil calon disesuaikan dengan kebiasaan adat istiadat desa/negeri setempat, sebagaimana telah dilakukan oleh beberapa kabupaten di Maluku.

4. PENUTUP

Demikianlah beberapa pokok pikiran yang perlu disampaikan untuk digunakan bagi kepentingan membangun masyarakat Maluku ke depan.

DAFTAR PUSTAKA

- Cooley, Frank,L, 1987, *Mimbar dan Tahta Hubungan Lembaga-lembaga Keagamaan dan Pemerintahan di Maluku Tengah*, Pustaka sinar Harapan, Jakarta.
- Pattikayhattu, J. Et al, 1996, *Sejarah asal Usul dan terbentuknya Negeri-Negeri di Pulau Ambon*, Lembaga Kebudayaan Daerah Maluku
- Pusat Studi Maluku Universitas pattimura, *Laporan Penelitian Hak-hak Adat Kelautan Masyarakat Maluku*, 1992 Kerjasama Pusat Studi Maluku dan Yayasan Hoalopu.