

Characteristics of Progressive Law in the Formation of Regional Regulations Based on the Customary Law Order

Karakteristik Hukum Progresif Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Tatahan Hukum Adat

Hasan Alkatiri*, Marthinus Johannes Sapttenno, Jemmy Jefry Pietersz

Faculty of Law, Universitas Pattimura, Ambon, Indonesia.

@ : hasanalkatiri62@gmail.com

Corresponding Author*



Abstract

Introduction: The existence of indigenous peoples has a life system with its own arrangement and management as local wisdom. One of the functions of the Regional Regulation is to accommodate regional specificity and diversity as well as to channel the aspirations of local communities by remaining in the corridor of the Republic of Indonesia based on Pancasila and the 1945 Constitution as well as a means of development in improving regional welfare. However, what happens is that the regional regulation cannot regulate the order of people's lives based on the laws that live in the community but instead causes polemics and problems in the life of the customary order.

Purposes of the Research: Reviewing and analyzing the Formation of Regional Regulations based on customary orders that reflect the characteristics of progressive law.

Methods of the Research: Normative Legal Research. The research approach is a legislative approach and a conceptual approach. The sources of legal materials used are primary legal materials, secondary legal materials, and tertiary legal materials. The technique of collecting legal materials through literature studies and then studied theoretically using the type of analytical descriptive method.

Results Main Findings of the Research: The results of the study show that the value of the value contained in the order of life of indigenous peoples reflects the dynamics of a life that is safe, comfortable, balanced and meaningful for themselves and the community and the surrounding environment. Various related Regional Regulations in Central Maluku have not fully reflected the value of the customary order that has long lived and developed in indigenous peoples.

Keywords: Regional Regulation; Customary Order; Progressive Law.

Abstrak

Latar Belakang: Keberadaan masyarakat adat memiliki sistem kehidupan dengan penataan dan pengelolaan secara sendiri sebagai kearifan lokal. Salah satu fungsi Perda adalah penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat daerah dengan tetap berada dalam koridor NKRI yang berlandaskan Pancasila dan UUD 1945 juga sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah. Namun, yang terjadi perda tidak dapat mengatur tatanan kehidupan masyarakat berdasarkan hukum yang hidup dalam masyarakat tetapi justru menimbulkan polemik dan problematika dalam kehidupan tatanan adat tersebut.

Tujuan Penelitian: Mengkaji dan menganalisa Pembentukan Peraturan Daerah berdasarkan tatanan adat yang mencerminkan karakteristik hukum progresif.

Metode Penelitian: Penelitian Hukum normatif. pendekatan penelitian adalah pendekatan perundang-undangan dan pendekatan koseptual. Sumber bahan hukum yang digunakan yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Teknik pengumpulan bahan hukum melalui studi kepustakaan dan selanjutnya dikaji secara teoritis dengan menggunakan tipe metode deskriptif analitis.

Hasil Temuan Penelitian: Hasil penelitian menunjukkan bahwa Nilai nilai yang terdapat dalam tatanan kehidupan masyarakat adat, mencerminkan dinamika kehidupan yang aman, nyaman, seimbang dan bermakna bagi diri dan komunitas serta lingkungan sekitarnya. Berbagai Peraturan Daerah terkait di Maluku

Tengah belum sepenuhnya mencerminkan nilai nilai tatanan adat yang sudah lama hidup dan berkembang dalam Masyarakat adat.

Kata Kunci: Peraturan Daerah; Tatanan Adat; Hukum Progresif.

<i>Submitted: 2025-08-12</i>	<i>Revised: 2026-08-14</i>	<i>Accepted: 2026-08-23</i>	<i>Published: 2026-09-09</i>
How To Cite: Hasan Alkatiri, Marthinus Johannes Saptanno, and Jemmy Jefry Pietersz. "Characteristics of Progressive Law in the Formation of Regional Regulations Based on the Customary Law Order." <i>PAMALI: Pattimura Magister Law Review</i> 6 no. 2 (2026): 238-248. https://doi.org/10.47268/pamali.v6i2.3341			
Copyright © 2026 Author(s)  Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License			

PENDAHULUAN

Indonesia merupakan negara yang sangat kaya akan aneka ragam suku bangsa, bahasa, budaya, adat istiadat, dan kepercayaan, semua bercampur baur di bumi Nusantara.¹ Indonesia sebagai sebuah negara terdiri dari berbagai daerah yang memiliki aneka ragam suku, bangsa, bahasa, budaya dan adat istiadat yang beragam pula. Keragaman adat istiadat dan budaya merujuk pada keseluruhan sistem nilai, norma, aturan atau kebiasaan serta pranata sosial yang hidup dan diwariskan secara turun temurun dalam suatu masyarakat adat atau komunitas tradisional. Tatanan adat mencakup hukum adat yaitu hukum yang tidak tertulis yang mengatur berbagai aspek kehidupannya namun ditaati dan dihormati secara kolektif oleh anggotanya. Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, selanjutnya disingkat UUD NRI Tahun 1945 pada Pasal 18 mengatur bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Pasal 18 ini menegaskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia terdiri dari daerah – daerah sebagaimana tertuang dalam aturan tersebut.

Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 lebih lanjut 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. Implementasi dari Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 adalah hadirnya undang – undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah yaitu Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, selanjutnya disingkat UU.No.23/2014.

Pasal 1 UU No.23 /2014 Bab VI Penataan Daerah Bagian Kesatu Umum pada Pasal 31 ayat (2) huruf f bahwa penataan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditujukan untuk memelihara keunikan adat istiadat, tradisi, dan budaya Daerah. Penataan Daerah sebagaimana dimaksud terdiri atas Pembentukan Daerah dan penyesuaian Daerah. (4) Pembentukan Daerah dan penyesuaian Daerah sebagaimana dimaksud dapat dilakukan berdasarkan pertimbangan kepentingan strategis nasional.

Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945 mengamanatkan adanya pengakuan dan penghormatan terhadap daerah – daerah khusus/ istimewa dan masyarakat hukum adat. Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945 adalah fondasi hukum tertinggi atau dasar konstitusional. Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945 terimplementasi melalui UU No.23/2014 mendefenisikan desa atau yang disebut nama lain adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan, kepentingan masyarakat

¹ Veren Sempo, Deizen Rompas, and Carlo Gerungan. "Hak Masyarakat Hukum Adat Di Tengah Modernisasi Di Tinjau Dari Pasal 18b Ayat (2) Undang Undang Dasar 1945", *Lex_Privatium* 13, no. 04 (2024).

setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945 ini juga mengatur secara spesifik tentang desa atau dengan nama lain. Hal ini diimplementasikan dengan kehadiran Undang – Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, selanjutnya disingkat UU Nomor 6/2014. Pengaturan Desa bertujuan melestarikan dan memajukan adat, tradisi, dan budaya masyarakat Desa sebagaimana tertuang pada Pasal 4 UU Nomor 6/2014. Pengaturan pada lebih lanjut pada Pasal 6 ayat (1) UU Nomor 6/2014, Desa terdiri atas Desa dan Desa Adat. (2) Penyebutan Desa atau Desa Adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disesuaikan dengan penyebutan yang berlaku di daerah setempat.

Peraturan Daerah Provinsi Maluku yang mengatur tentang Negeri adalah Peraturan Daerah Provinsi Maluku Nomor 14 Tahun 2005 tentang Penetapan Kembali Negeri Sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Dalam Wilayah Pemerintahan Provinsi Maluku, yang juga dikenal sebagai Perda Negeri. Perda ini mengatur keberadaan Negeri di Provinsi Maluku sebagai kesatuan masyarakat hukum adat. Secara fakta empiris, Perda Kabupaten Maluku Tengah Nomor 01 Tahun 2006 tentang Negeri, selanjutnya disingkat Perda Kab Malteng Nomor 01/2006. Perda Nomor 1 Tahun 2006, meskipun memiliki tujuan yang baik, belum dapat diimplementasikan secara optimal. Diperlukan upaya untuk memperjelas kewenangan, meningkatkan sumber daya, memperkuat sosialisasi, meningkatkan pengawasan, dan menyamakan penafsiran terhadap Perda agar implementasinya dapat berjalan lebih efektif dan memberikan manfaat bagi masyarakat desa di Maluku Tengah. Salah satu masalah utamanya adalah terkait dengan penegasan dan pemahaman yang berbeda-beda mengenai batas-batas kewenangan antara Pemerintah Kabupaten dan Pemerintah Negeri, khususnya dalam hal pengelolaan aset dan keuangan. Hal ini seringkali menimbulkan konflik dan ketidakjelasan dalam pelaksanaan pemerintahan di tingkat desa. Terdapat perbedaan penafsiran terhadap pasal-pasal dalam Perda, terutama terkait dengan kewenangan Saniri Negeri (lembaga adat) dalam pengambilan keputusan di tingkat desa. Hal ini seringkali menimbulkan konflik antara Pemerintah Negeri dan Saniri Negeri dalam menjalankan pemerintahan.

Perda Kabupaten Maluku Tengah Nomor 03 Tahun 2006 tentang Tatacara Pencalonan, Pemilihan dan Pelantikan Kepala Pemerintahan / Negeri, selanjutnya disingkat Perda Kab.Malteng No.03/2006 dan Perda Kabupaten Maluku Tengah Nomor 04 Tahun 2006 tentang Pedoman Penataan Saniri Negeri atau Badan Pemusyawaratan Negeri, selanjutnya disingkat Perda Kab.Malteng No.04/2006 sudah tidak sesuai dengan perkembangan sekarang ini. Hal ini berkaitan dengan problematika pengangkatan dan pemberhentian Kepala Pemerintahan Negeri (Kepala Desa), Saniri Negeri (Badan Perwakilan Desa) dan Perangkat Negeri (Desa) di Kabupaten Maluku Tengah. Dasar yuridis dari ketiga produk hukum ini sudah tidak sesuai karena masih menggunakan Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang sudah diganti dengan Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Desa. Selain itu, telah hadir Undang – Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang menjadi payung hukum bagi penyelenggaraan pemerintahan di tingkat desa.

Hal pengabaian terhadap pengaturan tatanan adat menimbulkan masalah. Hal ini disebabkan karena pelaksanaan pemerintahan adat di beberapa desa adat tidak sesuai dengan tatanan adat istiadat setempat bahkan menimbulkan masalah di kalangan masyarakat, pemerintah desa bahkan melibatkan peran pemerintah daerah. Terhadap permasalahan tersebut juga telah terjadi pengaduan yang masuk ke Kantor Perwakilan

Ombudsman Republik Indonesia oleh masyarakat Kabupaten Maluku Tengah tentang proses penentuan Mata Rumah Parentah, Pengangkatan Saniri, Pemberhentian Perangkat Desa Adat dan penundaan pelaksanaan putusan Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi, Mahkamah Agung, dan Pengadilan Tata Usaha Negara yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Secara sosiologis persoalan penentuan Mata Rumah Parenta pada desa-desa adat sering terjadi konflik di masyarakat. Hal-hal tersebut menimbulkan persoalan-persoalan yang sangat mengganggu pelayanan publik di tingkat desa, kecamatan dan bahkan di tingkat kabupaten Maluku Tengah itu sendiri.

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah “yuridis normatif”. Menelaah pendekatan teori-teori, konsep-konsep, mengkaji peraturan perundang-undangan yang bersangkutan dengan penelitian ini atau pendekatan perundang-undangan. Penelitian yuridis normatif adalah penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma. Sistem norma yang dimaksud adalah mengenai asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundangan, perjanjian serta doktrin (ajaran).

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Tatanan Adat Sebagai Karakter Hukum Progresif

Hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup (*the living law*) dalam masyarakat, tentunya merupakan pencerminan dari nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat. Hal ini menunjukkan bahwa hukum sebagai kaidah sosial tidak lepas dari nilai yang berlaku dalam suatu masyarakat, bahkan dapat dikatakan bahwa hukum merupakan pencerminan dari nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat. Nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat (tingkah laku) mungkin saja pada awalnya merupakan suatu kebiasaan yang kemudian timbul menjadi suatu perasaan pada suatu masyarakat yang menganut kebiasaan itu menjadi sesuatu yang patut.

Hukum adat merupakan bagian integral dari kehidupan masyarakat Indonesia yang beragam, mencerminkan nilai-nilai, norma-norma, dan tradisi yang telah diwariskan turun-temurun. Meskipun tidak terkodifikasi secara formal seperti hukum positif, hukum adat tetap memiliki kekuatan yang mengikat dalam masyarakat adat yang mempraktikkannya. Unsur-unsur hukum adat mencakup aturan-aturan yang mengatur perilaku, sanksi bagi pelanggaran, serta mekanisme penyelesaian sengketa. Hukum adat juga bersifat dinamis, mampu beradaptasi dengan perubahan zaman tanpa kehilangan esensinya.²

Pasal 18B ayat (2) Amandemen UUD 1945 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. Ketentuan Pasal 18B ayat (2) di atas dapat dipahami bahwa UUD NRI Tahun 1945 lebih mengutamakan hukum yang tertulis dari pada tidak tertulis. Ini maknanya bahwa pengakuan terhadap hukum adat yang masih hidup dalam masyarakat di suatu daerah harus dilakukan dengan pengaturan dalam peraturan perundang-undangan (tertulis). Untuk menganalisa kedudukan hukum adat dalam sistem hukum perlu kiranya diperhatikan salah satu aliran

² Muhammad Erfan, Nor Fadillah, and Fitriah, “Hukum Adat Di Indonesia: Aspek, Teori, Dan Penerapan Maqashiduna”, *Jurnal Hukum Keluarga Islam* 2, no. 2 (2024): 123-147. h. 1

dalam ilmu hukum yaitu, *Sociological Jurisprudence* yang disampaikan oleh Eugen Ehrlich. Konsepsi dasar dari pemikiran Ehrlich tentang hukum adalah apa yang dinamakan dengan *living law*. Hukum positif yang baik dan efektif adalah hukum yang sesuai dengan *living law* dari masyarakat yang mencerminkan nilai-nilai yang hidup di dalamnya.

Tatanan adat sebagai karakter hukum progresif dikaji dengan mencermati secara baik pandangan teori hukum progresif menurut Satjipto Rahardjo. Pandangan Satjipto Rahardjo adalah suatu gagasan yang berintikan 9 (sembilan) pokok pikiran sebagai berikut³: 1) Hukum menolak adanya tradisi *analytical jurisprudence* atau *rechtsdogmatiek* dan berbagai paham dengan aliran seperti *legal realism*, *freirechtslehre*, *sociological jurisprudence* *interessenjuriprudenz* di Jerman, teori hukum alam dan *critical legal studies*; 2) Hukum menolak pendapat bahwa ketertiban (*order*) hanya bekerja melalui institusi-institusi kenegaraan; 3) Hukum progresif ditujukan untuk melindungi rakyat menuju kepada ideal hukum; 4) Hukum menolak *status quo* serta tidak ingin menjadikan hukum itu sebagai teknologi yang tak bernurani akan tetapi suatu institusi yang bermoral; 5) Hukum adalah suatu institusi yang bertujuan mengantarkan manusia pada kehidupan yang adil, sejahtera, dan membuat manusia bahagia; 6) Hukum progresif adalah hukum yang “pro rakyat” dan hukum yang “pro keadilan”; 7) Asumsi dasar hukum progresif adalah bahwa “hukum adalah untuk manusia,” bukan sebaliknya. Berkaitan dengan hal tersebut, maka hukum tidak ada untuk dirinya sendiri, melainkan untuk sesuatu yang lebih luas dan lebih besar. Maka setiap kali ada masalah dalam, dan dengan hukum, hukumlah yang ditinjau dan diperbaiki, bukan manusia yang dipaksakan untuk dimasukkan ke dalam sistem hukum; 8) Hukum bukan merupakan suatu institusi yang absolut dan final melainkan sangat bergantung pada bagaimana manusia melihat dan menggunakannya, Manusia lah yang merupakan penentu; 9) Hukum selalu berada dalam proses untuk harus menjadi (*law as a process, law in the making*)

Berdasarkan prinsip - prinsip hukum progresif sebagaimana tergambar dalam 9 (sembilan) pokok pikiran sebagaimana yang dikutip oleh Romli Asasmita tersebut di atas, maka pada uraian - uraian berikut akan menyelaraskan bahwa tatanan adat memiliki karakter hukum progresif. Hukum untuk manusia, bukan manusia untuk hukum sebagaimana yang telah diungkapkan oleh Satjipto Rahardjo memandang teori hukum progresif, maka hukum harus berpihak kepada keadilan, kesejahteraan, dan kebahagiaan masyarakat. Tatanan adat berupa Keputusan atau norma adat senantiasa mempertimbangkan kepentingan kolektif masyarakat adat, keberlanjutan hidup dan kesejahteraan bersama di atas kepentingan individu. Hal ini dapat dibuktikan dalam pengelolaan sumber daya alam komunal (hak ulayat) atau praktek gotong royong.

Hukum adat tidak terikat pada kodifikasi yang kaku melainkan hidup dan terus berkembang seiring dinamika sosial, ekonomi, dan lingkungan masyarakat adat. Norma adat menyesuaikan dengan perubahan zaman tanpa menghilangkan nilai dasarnya. Masyarakat adat mampu menciptakan norma atau mekanisme baru untuk merespons tantangan modern, seperti konflik agraria, isu perubahan iklim, serta isu-isu hak asasi manusia dengan tetap berpegang pada nilai - nilai adat.

Hukum progresif memiliki kandungan moral kemanusiaan yang sangat kuat. Hal ini ditunjukkan dengan adanya nilai - nilai luhur dalam tatanan adat, seperti gotong royong,

³ Romli Asmasmita, *Teori Hukum Integratif Rekonstruksi Terhadap Teori Hukum Pembangunan dan Teori Hukum Progresif*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2012), h. 88-89

kebersamaan, secara *inheren* mencerminkan moral kemanusiaan. Hukum adat tidak hanya mengatur perilaku tetapi juga membentuk karakter dan etika masyarakat yang pada akhirnya bertujuan untuk mencapai kebahagiaan.

Penerapannya tatanan adat mengutamakan kemanusiaan dan martabat individu, menghindari praktik-praktik yang merendahkan atau merampas hak-hak dasar. Perlindungan terhadap hak – hak tradisional. Tatanan adat yang progresif secara aktif memperjuangkan pengakuan, penghormatan, dan perlindungan terhadap hak – hak tradisional masyarakat adat (misalnya hak ulayat, hak atas wilayah adat, hak atas pengetahuan tradisional) yang seringkali terancam oleh kebijakan negara atau kepentingan ekonomi.

Langkah hukum progresif memungkinkan masyarakat mengatur dirinya sendiri berdasarkan nilai – nilai yang diyakini. Artinya bahwa hukum adat dalam konteks tertentu dapat menjadi kekuatan pembebasan dari dominasi hukum negara yang mungkin tidak selalu sesuai dengan realitas masyarakat, dengan demikian tatanan adat memiliki karakter hukum progresif yang kuat. Hal ini dapat dikaji dari beberapa hal yang telah dipaparkan sebelumnya bahwa hukum progresif sangat menekankan dimensi etis dan kemanusiaan dari hukum. Tatanan adat secara inheren sarat dengan nilai – nilai luhur seperti gotong royong, kejujuran, rasa hormat, solidaritas, dan tanggungjawab terhadap sesama serta alam. Tatanan adat berupaya menjaga martabat manusia dan memastikan bahwa setiap individu diperlakukan secara adil dalam konteks komunitasnya. Hal ini, selaras dengan tujuan hukum progresif untuk membebaskan dan memajukan kemanusiaan, bukan justru membelenggu.

B. Karakteristik Hukum Progresif dalam Pembentukan Peraturan Daerah.

Macam-macam sifat peraturan perundang-undangan dalam hukum tertulis tersebut beragam baik pada jenis institusi maupun pejabat yang berwenang membentuknya. Indonesia merupakan Negara hukum yang menganut tradisi hukum Eropa Kontinental dengan system hukum *civil law*. Salah satu ciri utama sistem hukum Eropa Kontinental atau *civil law* adalah pentingnya peraturan perundang-undangan tertulis atau “*statutory laws*” atau “*statutory legislations*”. Kedudukan “*statutory law*” lebih diutamakan dibanding dengan putusan hakim atau yurisprudensi.⁴ Pembentukan sebuah Perda dilakukan melalui tahapan awal yaitu dalam suatu program legislasi daerah atau disingkat Prolegda, hal ini perlu mengingat bahwa perda termasuk dalam hierarki sistem hukum nasional. Adapun tahapan dalam pembentukan perda secara garis besar yaitu terdiri dari:⁵ 1) Tahapan perencanaan; 2) Tahapan penyusunan; 3) Tahapan pembahasan; 4) Tahapan penetapan; 5) Tahapan pengundangan; 6) Tahapan penyebarluasan.

Apabila keberadaan Perda tersebut dilihat dari kacamata ilmu perundang-undangan (*science of legislation, gesetzgebungslehre*), maka dapat ditemukan beberapa kajian utamanya, antara lain tentang analisis mengenai proses (*verfahren*) penetapan perda hingga pengawasannya (*gesetzgebungs-verfahren*). Selain itu analisis mengenai materi muatan (*het onderwerp*) perda (*gesetzbungsmethode*) dan analisis mengenai bentuk luar (*kenvorm*) (*gesetzbungstechnik*). Mengabaikan aspek ini dalam pembentukan perda dapat menimbulkan cacat hukumnya Perda tersebut. Aspek yang dimaksudkan adalah pembentukan Perda untuk mendapatkan hasil produk hukum perda yang berkualitas tidak

⁴ Jimly Asshaddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), h. 38

⁵ Ahmad Yani, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Responsif*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2013), h. 82

boleh mengabaikan aspek prosedural, karena menyangkut tata cara dan prosedur pembentukan peraturan daerah yang secara normatif telah diatur dalam Tata Tertib DPRD masing-masing. Hal yang tak kalah pentingnya adalah aspek substansial, menyangkut materi pokok yang diatur dalam Peraturan Daerah (latar belakang, tujuan dan objek dibuatnya Peraturan Daerah). Mengabaikan aspek ini berarti tidak terjalin harmonisasi kehendak melalui aspirasi dengan pembuatnya. Aspek Teknis juga sangat urgen dipersoalkan, menyangkut masalah bentuk dan teknis penyusunan perda sebagaimana telah diatur dalam ketentuan tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan dan Bentuk Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Keputusan Presiden).

Perda bertujuan memberdayakan masyarakat dan mewujudkan kemandirian daerah, dan pembentukan peraturan daerah harus didasari oleh asas pembentukan perundang-undangan pada umumnya antara lain; memihak kepada kepentingan rakyat, menunjung tinggi hak asasi manusia, berwawasan lingkungan dan budaya. Pasal 4 ayat (1) mengatur bahwa aturan hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan aturan hukum yang lebih tinggi. Oleh karenanya, sebagaimana diterangkan Kemenkumham pembentukan materi Perda harusnya memperhatikan sejumlah asas materi muatannya. Terdapat sepuluh asas materi muatan Perda: 1) Pengayoman: materi Perda harus memberikan perlindungan dalam menciptakan ketentraman masyarakat; 2) Kemanusiaan: materi Perda harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan HAM serta harkat dan martabat warga negara secara proporsional; 3) Kebangsaan: materi Perda harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik dengan tetap menjaga prinsip NKRI; 4) Kekeluargaan: materi Perda harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan; 5) Kenusantaraan: materi Perda senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatannya merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila; 6) Bhinneka Tunggal Ika: materi Perda harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khusus yang menyangkut masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara; 7) Keadilan: materi Perda harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa terkecuali; 8) Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan: materi Perda tidak boleh berisi hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang (agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial); 9) Ketertiban dan kepastian hukum: materi Perda harus menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum; dan 10) Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan: materi Perda harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

C. Pembentukan Peraturan Daerah Berkarakter Hukum Progresif.

Pembentukan peraturan dan perundang-undangan adalah proses pembuatan peraturan dan perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari tahapan perencanaan, penelitian dan pengkajian, penyusunan naskah akademik berdasarkan metode peraturan perundang-undangan tertentu, pembuatan draf (bentuk dan struktur), penyusunan naskah akademik pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan.⁶ Berdasarkan ketentuan Pasal 250 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan

⁶ Ahmad Ruslan, 2011. *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-Undang di Indonesia*, (Yogyakarta: Rangka Education, 2013), h. 226.

Daerah, selanjutnya disingkat UU Nomor 23 Tahun 2014 bahwa “Perda dan Perkada sebagaimana dimaksud dalam Pasal 249 ayat (1) dan ayat (3) dilarang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan”. Hal tersebut, tak lain karena Perda merupakan peraturan yang menuntut materi lebih konkrit dan secara teori, Perda memiliki tingkat fleksibilitas yang lebih kecil karena tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.⁷ Ketentuan peraturan perundang-undangan memiliki asas yang terintegrasi dan menjiwai Pancasila serta bersumber pada UUD NRI 1945.

Urgensi Perda dalam upaya mewujudkan prinsip-prinsip otonomi daerah adalah Peraturan Daerah memiliki beberapa fungsi:⁸ a) Sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana amanat UUD RI Tahun 1945 dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah; b) Sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah, serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah. Namun, pengaturannya tetap dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan UUD 1945; c) Berfungsi sebagai alat untuk pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah; d) Sebagai peraturan pelaksanaan dari peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Hakikat perda sebagai sarana penjabaran atau konkretisasi hukum atas peraturan perundang-undangan yang bersifat nasional, hanya berisikan sebagai instrumen pengatur setiap pelimpahan tugas (*plichten*) berdasarkan tugas pembantuan (*medebewind*) bagi daerah yang di minta bantuan. Berarti kabupaten/kota tidak lagi mempunyai hubungan dekonsentrasi dengan satuan pemerintahan yang lebih tinggi, maka Perda Kabupaten/Kota sebagai penjabaran peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, hanya dimungkinkan dalam “tugas pembantuan.

Memberikan ruang yang lebih luas kepada Daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya, maka Pemerintah Pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya Daerah ketika membentuk kebijakan Daerah baik dalam bentuk Perda maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional. Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum.

Setelah lebih dari satu dekade reformasi berlangsung, semangat melakukan reformasi hukum belum memenuhi tuntutan. Seluruh aspek sistem hukum, baik aspek materiil, maupun substansi hukum, misalnya sinkronisasi dan konsistensi norma hukum, baik vertikal maupun horizontal, integritas dan profesionalisme penegak hukum serta budaya hukum masyarakat masih jauh dari harapan. Menurut Enny Nurbaningsih, problematika yang dihadapi di era awal reformasi terkait kewenangan pembentukan Perda disebabkan karena adanya semangat otonomi luas tanpa didukung pedoman menggunakan wewenang mengaturnya dalam membentuk Perda.⁹

Hal lainnya yang perlu diperhatikan dalam pembentukan Perda adalah jangan sampai mengabaikan asas-asas umum hukum, terutama asas-asas perundang-undangan. P.W.

⁷ Marthen Arie, *Pendekatan Legisprudence dalam Menilai Kualitas Peraturan Perundang-Undangan*, Op., Cit, h 372

⁸ Syafiie, Inu Kencana, dan Azikin, Andi, *Perbandingan Pemerintahan*, (Bandung: Refika Aditama, 2008), hl. 17

⁹ Hamdan Zoelva, “Prospek Negara Hukum Indonesia: Gagasan dan Realita”, *Jurnal Hasanuddin Law Review* 1, no 2 (2015), h. 179

Brower menunjukkan beberapa asas, seperti *Lex Superior Legi Inferior*, *Lex Specialis derogat Legi Generalis*, dan *Lex Posterior Derogat Legi Priori*.¹⁰ Sementara itu, Purnadi Purbacaraka menyatakan beberapa asas selain yang sudah disebutkan oleh Brower, yaitu:¹¹ a) Perundang-undangan tidak berlaku surut, perundang-undangan yang dibuat oleh pejabat yang lebih tinggi mempunyai kedudukan lebih tinggi pula; b) Perundang-undangan tidak boleh diganggu gugat; c) Perundang-undangan sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan material bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan dan pelestarian; d) Keberlakuan perundang-undangan diumumkan. Perlu diingat, Peraturan Daerah dibuat oleh satuan pemerintahan yang mandiri (otonom) dengan lingkungan wewenang yang mandiri pula. Karena itu, pengujiannya terhadap peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi tidak boleh semata-mata berdasarkan pertingkatan, melainkan pada lingkungan wewenangnya. Suatu Perda yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lebih tinggi tingkatannya (kecuali UUD) belum tentu salah, kalau ternyata peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi justru yang melanggar hak dan wewenang daerah yang dijamin UUD atau undang-undang pemerintahan daerah.

Asas-asas tersebut harus diperhatikan dalam pembentukan Perda agar tidak terjadi konflik norma, baik secara vertikal maupun horizontal dalam Perda yang dibentuk. UU No.12/2011 menentukan adanya asas pembentukan sebagaimana diatur dalam Pasal 5 UU No.12/2011 dan asas materi muatan peraturan perundang-undangan dalam Pasal 6 UU No.12/2011. Selain itu, ada tiga landasan dalam pembentukan segala peraturan, yaitu: landasan filosofis, landasan yuridis, dan landasan politis.¹² Asas-asas dan ketiga landasan tersebut diformulasikan ke dalam bagian Pembukaan dan Batang Tubuh Perda yang dibentuk. Pembentukan perda berkarakter hukum progresif dimaksudkan sebagai upaya untuk menciptakan regulasi daerah yang tidak hanya berpegang pada kepastian hukum, tetapi juga mampu menjawab tantangan zaman, mengakomodasikan keadilan substantif, dan mendorong kemajuan masyarakat. Ini berbeda dengan pendekatan legalistik formalistik yang cenderung kaku dan hanya berfokus pada aturan tertulis.

Perda berkarakter progresif tidak hanya mencari kebenaran formal, tetapi juga kebenaran materiil dan keadilan yang sebenarnya dirasakan oleh masyarakat. Perda yang dibentuk perlu memperhatikan dampak sosial, ekonomi, dan lingkungan, bukan hanya merujuk pada undang – undang di atasnya secara harafiah. Melindungi hak-hak kelompok minoritas, masyarakat adat, penyandang disabilitas, perempuan dan kelompok rentan lainnya yang sering terpinggirkan dalam perumusan kebijakan. Keterlibatan masyarakat atau partisipasi masyarakat dalam setiap tahapan pembentukan perda adalah salah satu hal yang ditekankan dalam hukum progresif. Masyarakat menyamfaatkan masukan, kritikan, dan keberatan serta adanya komitmen dari pemerintah daerah untuk mempertimbangkan masukan tersebut secara serius adalah mekanisme umpan balik sebagai partisipasi publik sebagai bagian dari karakter hukum progresif.

Perda tidak dibuat kaku, tetapi memiliki ruang interpretasi dan penyesuaian seiring perkembangan secara eksplisit mengatur mekanisme peninjauan berkala. Mampu mengakomodasi inovasi dan perkembangan di masa mendatang adalah karakter hukum

¹⁰ Yohanes Usfunan, "Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik Menciptakan Pemerintahan yang Bersih dan Demokratis", Orasi Ilmiah -Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap dalam Bidang Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Udayana, Universitas Udayana, Denpasar, 1 Mei 2004 h. 26

¹¹ Purnadi Purbacaraka, *Penggarapan Disiplin Hukum dan Filsafat Hukum Bagi Pendidikan Hukum*, (Jakarta: Rajawali, 1986), h. 35.

¹² M. Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*, (Bandung: Penerbit Mandar Maju, 1989), h. 6

progresif dalam pembentukan perda yang kemampuannya bisa mengatur teknologi digital, lingkungan berkelanjutan, atau ekonomi kreatif. Prioritas pada penyelesaian konflik dengan mengedepankan pemulihan dan rekonsiliasi, dibandingkan hanya sanksi pidana serta memastikan bahwa aparat penegak perda bertindak profesional, tidak diskriminatif, dan dapat dimintai pertanggungjawaban adalah mekanisme penegakan hukum yang berkeadilan dalam pembentukan perda yang progresif. Mengakui dan melindungi keberdaan hukum adat sepanjang tidak bertentangan dengan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Hal ini dimaksudkan bahwa perda progresif mampu mengintegrasikan nilai – nilai luhur dan praktik baik yang ada di masyarakat. Hal ini tidak terlepas bahwa Indonesia kaya akan kearifan lokal yang hidup dan tumbuh dalam masyarakat.

KESIMPULAN

Karakteristik Peraturan Daerah berdasarkan tatanan adat menurut hukum progresif belum sepenuhnya terwujud dalam proses pembentukan Peraturan Daerah. Karakteristik hukum progresif yang tercermin dalam Peraturan Daerah, sebenarnya didasarkan pada karakter hukum yang mengandung nilai nilai luhur dan berbudaya lokal, adaptif, berkeadilan, mengandung kebenaran secara substansial, mengayomi, dan memberikan manfaat bagi semua pihak terutama bagi masyarakat adat sebagai basis pembangunan daerah, yang dinamis. Hasil penelitian menunjukkan bahwa berbagai Peraturan Daerah terkait di Maluku Tengah belum sepenuhnya mencerminkan nilai nilai tatanan adat yang sudah lama hidup dan berkembang dalam Masyarakat adat.

REFERENSI

- Ahmad Ruslan, 2011. *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, Yodyakarta: Rangka Education, 2013.
- Ahmad Yani, *Pembentukan Peraturan Perndang-undangan Yang Responsif*, Jakarta: Konstitusi Press, 2013.
- Hamdan Zoelva, “Prospek Negara Hukum Indonesia: Gagasan dan Realita”, *Jurnal Hasanuddin Law Review* 1, no 2 (2015).
- Jimly Asshaddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010.
- M. Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*, Bandung: Penerbit Mandar Maju, 1989.
- Muhammad Erfan, Nor Fadillah, and Fitriah, “Hukum Adat Di Indonesia: Aspek, Teori, Dan Penerapan Maqashiduna”, *Jurnal Hukum Keluarga Islam* 2, no. 2 (2024): 123-147.
- Purnadi Purbacaraka, *Penggarapan Disiplin Hukum dan Filsafat Hukum Bagi Pendidikan Hukum*, Jakarta: Rajawali, 1986.
- Romli Asmasasmita, *Teori Hukum Integratif Rekonstruksi Terhadap Teori Hukum Pembangunan dan Teori Hukum Progresif*, Yoyakarta: Genta Publishing, 2012.
- Syafiie, Inu Kencana, dan Azikin, Andi, *Perbandingan Pemerintahan*, Bandung: Refika Aditama, 2008.
- Veren Sempo, Deizen Rompas, and Carlo Gerungan. “Hak Masyarakat Hukum Adat di Tengah Modernisasi di Tinjau Dari Pasal 18b Ayat (2) Undang Undang Dasar 1945”, *Lex_Privatium* 13, no. 04 (2024).

Yohanes Usfunan, *"Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik Menciptakan Pemerintahan yang Bersih dan Demokratis"*, Orasi Ilmiah -Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap dalam Bidang Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Udayana, Universitas Udayana, Denpasar, 1 Mei 2004.

Conflict of Interest Statement: The author(s) declares that research was conducted in the absence of any commercial or financial relationship that could be construed as a potential conflict of interest.

Copyright: © AUTHOR. This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License. (CC-BY NC), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited.

PAMALI: Pattimura Magister Law Review is an open acces and peer-reviewed journal published by Postgraduate Program Magister of Law, Universitas Pattimura, Ambon, Indonesia.

