

PENGAKUAN DAN IMPLEMENTASI HAK PILIH MASYARAKAT ADAT DALAM PEMILIHAN UMUM DI INDONESIA

Muhammad Nur Ramadhan
Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK),
nur.ramadhan@pshk.or.id

Abstrak:

Masyarakat adat memiliki hak, kedudukan dan kewajiban yang sama dengan warga negara lainnya. Dalam konteks pemilu, masyarakat adat memiliki beberapa hambatan dalam melaksanakan hak pilihnya. Pendataan pemilih, aksesibilitas dan pengakuan menjadi permasalahan utama bagi masyarakat adat. Saat ini, semua dihadapkan pada persiapan penyelenggaraan pemilu serentak tahun 2024 yang berpotensi menimbulkan hambatan yang sama bagi masyarakat adat. Penelitian hukum ini dilakukan dengan pendekatan kualitatif, dengan menggunakan sumber hukum primer berupa peraturan perundang-undangan dan bentuk kebijakan lainnya, serta sumber hukum sekunder berupa literatur dan informasi lain yang valid dan relevan. Penelitian ini diharapkan dapat menjawab mengenai urgensi dan hambatan perlindungan dan pemenuhan hak pilih masyarakat adat, serta menjelaskan peran penting penyelenggara pemilu (KPU dan Bawaslu) dalam melakukan perlindungan dan pemenuhan hak pilih masyarakat dalam pemilu.

Kata Kunci: Hak Pilih, Masyarakat Adat, Pemilihan Umum.

Abstract:

Indigenous peoples have the same rights, positions and obligations as other citizens. In the context of elections, indigenous peoples have several obstacles in exercising their voting rights. Voter registration, accessibility and recognition are the main problems for indigenous peoples. Currently, all are faced with preparations for holding simultaneous elections in 2024 which have the potential to create the same obstacles for indigenous peoples. This legal research was conducted with a qualitative approach, using primary legal sources in the form of legislation and other forms of policy, as well as secondary legal sources in the form of valid and relevant literature and other information. This research is expected to answer the urgency and obstacles to the protection and fulfillment of the voting rights of indigenous peoples, as well as to explain the important role of election organizers (KPU and Bawaslu) in protecting and fulfilling community voting rights in elections.

Keywords: Voting Rights, Indigenous Peoples, General Elections.

A. Pendahuluan

Upaya membentuk sebuah negara demokrasi, di dalam sebuah negara yang plural, merupakan pekerjaan sulit. Secara ideal dalam pelaksanaan pemerintahan sebuah negara harus melibatkan peran rakyat. Menurut Lijphart, peran rakyat ini tidak bisa seutuhnya, sehingga pembatasan peran rakyat dalam derajat tertentu harus dilakukan untuk mewujudkan asas demokrasi.¹

Bangsa Indonesia memiliki karakteristik unik yang terbentuk dari sejarah dan perkembangan budaya masyarakat. Karakteristik tersebut mempengaruhi sistem hukum karena pembentukan sistem hukum mempunyai kaitan erat dengan budaya masyarakat. Karakteristik dan identitas suatu bangsa sangat menentukan dasar-dasar kebangsaan dan kenegaraan dalam konstitusi, memperhatikan hal tersebut adalah wajar jika bangsa Indonesia yang terbentuk dari berbagai suku bangsa mengakui keberadaan hukum asli masyarakat pribumi yaitu hukum adat yang masih dijunjung tinggi oleh masyarakat adat.²

Keberadaan masyarakat adat yang ada di Indonesia tidak dapat dipungkiri, hal tersebut dikarenakan masyarakat hukum adat sudah ada jauh sebelum kemerdekaan Republik Indonesia. Masyarakat adat merupakan kumpulan orang yang memiliki pertalian darah sesama anggotanya, yang dalam kehidupan sehari-hari mempunyai aturan hidup yang sama yang sudah ditaati secara turun temurun.

Masyarakat adat mempunyai kebiasaan-kebiasaan tradisionalnya sendiri yang dalam kehidupan berbangsa dan bernegara seringkali tidak diakui oleh Pemerintah terutama di masa sebelum reformasi karena dianggap bertolak belakang dengan hukum modern.³

Pengakuan secara politik dan hukum bagi masyarakat adat sudah merupakan hak yang seharusnya mereka dapatkan, tidak hanya berupa simbol-simbol dalam bentuk pengakuan tertulis semata, melainkan secara nyata berupa implementasi dalam kehidupan bernegara. Salah satu contoh nyata bentuk pengakuan negara terhadap hak konstitusi masyarakat adat dalam bidang politik khususnya terkait penyelenggaraan pemilihan umum, yaitu melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 47-81/PHPU.A-VII/2009, putusan ini merupakan bentuk pengakuan atas sistem pemilu noken yang diterapkan di beberapa daerah di Papua. Pada awalnya Putusan tersebut menimbulkan kontroversi karena aturan dalam masyarakat adat berbeda dengan hukum positif yang berlaku, tetapi hal tersebut adalah wajar untuk menghormati keberadaan masyarakat adat yang masih dijunjung tinggi. Namun dalam perjalanannya, hak pilih masyarakat adat acapkali menemui beberapa hambatan, baik secara aspek sistem pemilu, regulasi, bahkan hambatan-hambatan yang bersifat non-yuridis.⁴

Dalam konteks Indonesia terdapat beberapa fenomena hak pilih masyarakat adat yang masih di terapkan. Praktik-praktik tersebut dapat dijumpai pada daerah seperti

¹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010, hlm. 214.

² Ahmad Zazili, *Pengakuan Negara Terhadap Hak-Hak Politik (Right to Vote) Masyarakat Adat dalam Pelaksanaan Pemilihan Umum*, Jurnal Konstitusi, Vol. 9 No. 1, 2012, hlm. 137.

³ Hal tersebut yang acapkali menjadi hambatan bagi pengakuan atas eksistensi masyarakat adat dari era kemerdekaan hingga era reformasi dewasa ini.

⁴ Hambatan-hambatan yang dimaksud seperti konflik, pencatatan administrasi, kemampuan individu, dan lain sebagainya.

sistem Noken di Papua, dan komunitas adat Talang Mamak (Indragiri Hulu). Dalam penelitian ini juga akan diuraikan mengenai hambatan dalam menyalurkan hak pilihnya dalam pemilu yang dialami oleh komunitas adat Kajang (Bulukumba), dan komunitas adat Dayak Meratus (Hulu Sungai Selatan).

Fokus utama sekaligus menjadi pembatasan objek dalam penelitian ini adalah mengenai pengakuan dan implementasi hak pilih masyarakat adat dalam pemilihan umum. Berangkat dari pertanyaan bagaimana konstitusionalitas dan implementasinya di tengah masyarakat, faktor apa saja yang menghambat pelaksanaannya dan bagaimana konsep ideal dari perlindungan dan pelaksanaan hak pilih masyarakat adat tersebut.

B. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum. Jenis yang digunakan adalah penelitian hukum normatif (*juridic normative*), hal tersebut dikarenakan penelitian ini dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder⁵, berupa hukum positif, asas-asas teori hukum, serta kaidah-kaidah hukum yang berhubungan dengan Hukum Kepemiluan, Hak Asasi Manusia dan bidang ilmu lain yang berkaitan dengan hak pilih masyarakat adat. Dari segi sifatnya, penelitian ini merupakan penelitian deskriptif analitis (*descriptive research*), yaitu suatu penelitian untuk melukiskan tentang sesuatu hal dalam ruang dan waktu tertentu⁶, serta bertujuan untuk menggambarkan dan menganalisis temuan-temuan penelitian secara sistematis, faktual,

dan akurat dengan teori-teori hukum positif yang menyangkut permasalahan yang diteliti.⁷

Obyek penelitian akan dianalisa dengan menggunakan peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan, serta akan dilengkapi dengan pendekatan konseptual yang berangkat dari suatu konsep hukum yang diajukan baik secara filsafat, asas ataupun teori hukum yang ada.⁸ (Marzuki, 2006, hlm. 133).

Penelitian ini mendapatkan data dan informasi berdasarkan teknik studi kepustakaan (*library research*) dan studi internet (*online research*). Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer yang berasal dari data sekunder berupa literatur yang relevan. Data sekunder terdiri dari bahan hukum primer, yaitu data utama dan autentik seperti peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan; dan bahan hukum sekunder, yaitu data yang mengutip dari sumber lain sehingga tidak bersifat autentik lagi, seperti literatur hukum dan pemberitaan di media.

Terhadap data yang ada dilakukan analisis secara kualitatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*)⁹ dan pendekatan konseptual (*conseptual approach*)¹⁰.

C. Hasil dan Pembahasan

1. Penerapan Hak Pilih Masyarakat Adat: Studi Sistem Noken di Papua

Dalam perkembangannya terdapat beberapa praktik penerapan sistem pemilihan yang dilakukan dengan muatan kearifan lokal

⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Rajagrafindo, 2006, hlm. 13.

⁶ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum dalam Praktik*, Jakarta: Sinar Grafika, 2002, hlm. 8-9.

⁷ Maria S.W. Sumardjono, *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian*. Yogyakarta: Fakultas Hukum UGM, 1989, hlm. 23.

⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2006, hlm. 133.

⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2006, hlm. 93.

¹⁰ *Ibid*, hlm. 94.

oleh masyarakat adat di berbagai daerah. Sistem ini merupakan satu-satunya sistem yang diakui oleh sistem pemilu di Indonesia selain sistem pemilu yang berlaku secara nasional. Membahas sistem noken, tidak dapat dilepaskan dari penjelasan mengenai makna, konstitusionalitasnya, dan praktiknya.

Noken merupakan sebutan untuk (kantong) tas khas buatan orang Papua. Noken sendiri secara filosofis mengandung arti sebagai kehidupan yang baik, perdamaian, dan kesuburan. Masyarakat Papua terutama di daerah Pegunungan Puncak seperti suku Damal, suku Yali, suku Dani, suku Lani, suku Mee, suku Moni, suku Bauzi, dan beberapa suku yang lain secara turun temurun memanfaatkan penggunaan noken. Sejatinya noken memiliki arti dan fungsi yang lebih luas dan mendalam, seperti arti sosial, ekonomi dan budaya.¹¹

Sistem pemilihan dengan menggunakan noken merupakan sistem yang telah dipakai secara adat dari generasi ke generasi berdasarkan kearifan lokal yang ada di masing-masing wilayah. Dalam pelaksanaan pemilu dan pilkada, noken mempunyai fungsi baru tidak hanya untuk tempat membawa barang tapi juga wadah penyalur aspirasi politik warga masyarakat sebagai suatu tradisi adat yang di adopsi dari cara nenek moyang memilih

pimpinan desa/kampung maupun kepala suku.¹²

Proses pelaksanaan noken dilakukan dengan berbagai macam cara.¹³ Salah satunya dengan masyarakat berkumpul bersama untuk bermusyawarah menentukan pilihan dengan terlebih dahulu bermusyawarah untuk menentukan orang yang di tuakan dalam kelompok yang bertugas sebagai penyalur aspirasi politik mewakili warga masyarakat. Tetua yang terpilih memiliki tugas untuk mencoblos surat suara sesuai pasangan calon yang telah disepakati dengan disaksikan oleh petugas KPPS. Surat suara yang telah dicoblos kemudian diantarkan ke TPS terdekat untuk di masukan dalam kotak suara.

Terdapat pula cara dimana tetua yang diberikan mandat oleh masyarakat secara langsung masuk dibilik suara dan menerima surat suara sebanyak jumlah pemilih yang terdaftar di TPS dari petugas KPPS. Surat suara tersebut dicoblos dan diserahkan kembali kepada petugas KPPS untuk dimasukan kedalam kotak suara dan selanjutnya di lanjutkan dengan penghitungan suara di TPS. Hasil musyawarah yang telah disepakati wajib di patuhi oleh semua masyarakat tanpa terkecuali karena hasil keputusan musyawarah adat merupakan keputusan tertinggi yang berlaku sejak turun temurun.¹⁴

Selain pemberian suara yang diwakili oleh kepala suku atas kesepakatan masyarakat setempat yang disebut dengan “*big man*”, proses pelaksanaan noken dapat juga dilakukan

¹¹ Anggoro Cahyadi dkk, “Modul Pengembangan Muatan Lokal Noken, Direktorat Internalisasi Nilai dan Diplomasi Budaya, Direktorat Jenderal Kebudayaan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan”, 2013, hlm. 6, http://5c4cf848f6454dc02ec8c49fe7e7355d384845270f4a7a0a7aa1.r53.cf2.rackcdn.com/b901dff-d-1067-4cda-ac51-2750769a2e79/Panduan%20Noken%203%20Des%202013_Final.pdf

¹² Yance Arizona, “Konstitusionalitas Noken: Pengakuan Model Pemilihan Masyarakat Adat dalam Sistem Pemilihan Umum di Indonesia”, hlm. 3.

¹³ Oly Viana Agustine, “Implementasi Noken sebagai Hukum Tidak Tertulis dalam Sistem Hukum Nasional”. Jurnal Rechtsvinding. Vol. 8 No. 1. 2019. hlm. 74.

¹⁴ *Ibid.*

dengan cara digantungkan pada salah satu kayu sebagai pengganti kotak suara yang sering disebut sistem noken gantung atau ikat. Pada sistem Noken dengan cara gantung atau ikat masyarakat dapat melihat suara yang telah disepakati masuk ke dalam Noken yang sebelumnya telah ditetapkan.¹⁵

Dalam perkembangan sejarah, sistem noken terus digunakan pada penyelenggaraan pemilu dan pilkada di beberapa daerah di Papua, terutama daerah pegunungan. Adapun persebaran daerah yang menggunakan sistem noken pada penyelenggaraan pemilu dan pilkada sampai dengan tahun 2014 adalah sebagai berikut:

Tabel 2.1

Pesebaran Wilayah Penerapan Sistem Noken di Papua Hingga Pemilu 2014

No.	Kabupaten	Pileg 2009	Pilpres 2009	Pilkada Kab/Kota	Pilkada Gubernur	Pileg 2014	Pilpres 2009
1.	Deyai	Noken	Noken	Noken (2013)	Noken	Noken	Noken
2.	Dogiyai	Noken	Noken	Noken (2012)	Noken	Noken	Noken
3.	Intan Jaya	Noken	Noken	Noken (2012)	Noken	Noken	Noken
4.	Jaya Wijaya	Noken	Noken	Noken (2008/2013)	Noken	Noken	Noken
5.	Lanny Jaya	Noken	Noken	Noken (2011)	Noken	Noken	Noken
6.	Membramo Raya	Noken	Noken	Noken (2011)	Tidak	Tidak	Tidak
7.	Mamberamo Tengah	Noken	Noken	Noken (2013)	Noken	Noken	Noken
8.	Nduga	Noken	Noken	Noken (2011)	Noken	Noken	Noken
9.	Paniai	Noken	Noken	Noken (2012)	Noken	Noken	Noken
10.	Pegunungan Bintang	Noken*	Noken*	Noken	Noken	Noken	Noken
11.	Puncak	Noken	Noken	Noken (2013)	Noken	Noken	Noken

¹⁵ Muhammad Fauzan Azim, *Pemilu dan Konstitusionalitas Sistem Noken*, Turast: Jurnal Penelitian & Pengabdian, Vol. 1, No. 1, 2013, hlm. 26.

12.	Puncak Jaya	Noken	Noken	Noken (2012)	Noken	Noken	Noken
13.	Tolikara	Noken	Noken	Noken (2011)	Noken	Noken	Noken
14.	Waropen	Noken	Noken	Noken (2010)	Tidak	Tidak	Tidak
15.	Yahukimo	Noken	Noken	Noken (2010)	Noken	Noken	Noken
16.	Yalimo	Noken	Noken	Noken (2011)	Noken	Tidak	Tidak

Selain itu, dalam penyelenggaraan Pilkada Serentak Tahun 2017 dan 2018 di Papua, pemilu dengan menggunakan sistem noken tetap diberlakukan di beberapa kabupaten/kota tertentu. Berdasarkan berbagai sumber literatur, penerapan sistem noken dalam penyelenggaraan Pilkada Serentak 2017 dan 2018 adalah sebagai berikut:

Tabel 2.2

Pesebaran Wilayah Penerapan Sistem Noken di Papua Hingga Pilkada 2017 dan Pilkada 2018

No.	Pilkada 2017 ¹⁶	Pilkada 2018 ¹⁷
1.	Kabupaten Nduga	Kabupaten Deiyai
2.	Kabupaten Dogiyai	Kabupaten Jayawijaya
3.	Kabupaten Tolikara	Kabupaten Paniai
4.	Kabupaten Lanny Jaya	Kabupaten Puncak
5.	Kabupaten Intan Jaya	Kabupaten Mamberamo Tengah
6.	Kabupaten Puncak Jaya	Kabupaten Mimika

Sedangkan dalam penyelenggaraan Pemilu Serentak tahun 2019, terdapat 12 Kabupaten yang ditetapkan oleh KPU sebagai daerah yang melakukan pemilu dengan menggunakan sistem noken, hal tersebut dituangkan dalam Surat Keputusan KPU Nomor 810/PL.02.6-Kpt?06/KPU/IV/2019 tentang Pedoman Pelaksanaan Pemungutan Suara Dengan Sistem Noken/Ikat di Provinsi Papua

¹⁶ 6 Kabupaten Papua Pakai Sistem Noken di Pilkada 2017 <https://www.liputan6.com/pilkada/read/2633123/6-kabupaten-papua-pakai-sistem-noken-di-pilkada-2017> diakses pada tanggal 5 April 2021, pukul 19.32 wib.

¹⁷ Enam Pilkada di Papua Pakai Sistem Noken, KPU Khawatirkan Distorsi Suara <https://nasional.kompas.com/read/2018/04/23/20161251/enam-pilkada-di-papua-pakai-sistem-noken-kpu-khawatirkan-distorsi-suara> , diakses pada tanggal 5 April 2021, pukul 19.56 wib.

Dalam Pemilihan Umum Tahun 2019.¹⁸ Adapun pesebaran daerah yang dimaksud adalah sebagai berikut:

Tabel 2.3

Pesebaran Wilayah Penerapan Sistem Noken di Papua Pemilu Serentak Tahun 2019

No.	Kabupaten	Wilayah
1.	Kabupaten Yahukimo	Seluruh TPS menggunakan Sistem Noken/Ikat, kecuali di Distrik Dekai
2.	Kabupaten Jayawijaya	Seluruh TPS menggunakan Sistem Noken/Ikat, kecuali di: 1. Kelurahan Wamena, di Distrik Wamena Kota; 2. Kelurahan Sinapuk, di Distrik Wamena Kota; dan 3. Kelurahan Sinakma, di Distrik Wamena Kota.
3.	Kabupaten Nduga	Seluruh TPS menggunakan Sistem Noken/Ikat
4.	Kabupaten Membramo Tengah	Seluruh TPS menggunakan Sistem Noken/Ikat, kecuali di: 1. Kampung Kobakma, di Distrik Kobakma; dan 2. Kampung Kelila, di Distrik Kelila.
5.	Kabupaten Lanny Jaya	Seluruh TPS menggunakan Sistem Noken/Ikat, kecuali di: 1. Kampung Ovi, Kampung Langgalo, Kampung Bokon, Kampung Dura, Kampung Wadinalomi, di Distrik Tiom; 2. Kampung Ekanom, di Distrik Pirime; 3. Kampung Yorenime, di Distrik Makki; 4. Kampung Yogobak, di Distrik Nogi; dan 5. Kampung Abua, Kampung Tepogi, Kampung Werme, dan Kampung Guma Game, di Distrik Yiginua.
6.	Kabupaten Tolikara	Seluruh TPS menggunakan Sistem Noken/Ikat, kecuali di Kelurahan Karubaga, Kampung Kogimagi, Kampung Ebenhaezer, dan Kampung Ampera, di Distrik Karubaga.
7.	Kabupaten Puncak Jaya	Seluruh TPS menggunakan Sistem Noken/Ikat
8.	Kabupaten Puncak	Seluruh TPS menggunakan Sistem Noken/Ikat
9.	Kabupaten Paniai	Seluruh TPS menggunakan Sistem Noken/Ikat
10.	Kabupaten Intan Jaya	Seluruh TPS menggunakan Sistem Noken/Ikat
11.	Kabupaten Deiyai	Seluruh TPS menggunakan Sistem Noken/Ikat
12.	Kabupaten Dogiyai	Seluruh TPS menggunakan Sistem Noken/Ikat

¹⁸ Lihat SK KPU Nomor 810/PL.02.6-Kpt/06/KPU/IV/2019 tentang Pedoman Pelaksanaan Pemungutan Suara Dengan Sistem Noken/Ikat di Provinsi Papua Dalam Pemilihan Umum Tahun 2019.

Meskipun dalam pelaksanaannya noken tidak diatur secara tertulis dalam peraturan perundang-undangan, namun nyatanya noken telah menjadi sistem hukum pemilu di masyarakat Papua. Hal ini berarti bahwa noken telah melengkapi kebutuhan khusus yang tidak dijangkau oleh hukum tertulis dalam sistem pemilu di Indonesia.

Kritik bagi praktik sistem noken adalah bahwa adanya pertentangan antara sistem noken dengan demokrasi dalam pelaksanaan pemilu di Indonesia terkait dengan asas pemilu. Dimana telah ditentukan bahwa pemilu dilakukan dengan langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Baik dalam sistem ikat ataupun dengan sistem *big man*, individu warga negara pemilik hak pilih tidak melakukan pencoblosan secara langsung, melainkan diwakilkan kepada kepala suku, sehingga dianggap bertentangan dengan asas langsung dan rahasia.

Pemilihan model noken menjadi tata cara yang sah dalam penyelenggaraan pemilu oleh MK. MK melalui putusannya dalam perkara nomor 47-81/PHPU-A-VII/2009 tanggal 09 Juni 2009 telah mengakui sistem noken sebagai salah satu cara pemungutan suara di beberapa wilayah di Papua. Terminologi noken digunakan pada pelaksanaan pemilu dan pilkada tahun 2009, yaitu melalui putusan MK nomor 47-81/PHPU.A-VI/2009 dalam pelaksanaan pilkada Provinsi Papua. Yang kemudian berlanjut dalam perkara lain pada Pilkada Nabire, Pilkada Waropen, Pilkada Mamberamo Raya, Pilkada Lanny Jaya, Pilkada Yalimo, Pilkada Nduga dan Pilkada Yahukimo, Pilkada Intan Jaya, Pilkada Dogiyai, Pilkada Tolikara, Pilkada Puncak Jaya, Pilkada Paniai, Pilkada Mamberamo Tengah serta dalam perkara pengujian undang-undang nomor 8 tahun 2012 tentang Pemilu.

Legislatif pada perkara Nomor 31/PUU-XII/2014.

Melalui putusan MK nomor 47-48/PHPU.AVI/2009, MK sesuai dengan Pasal 18B ayat (2) menyatakan 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. Pada pertimbangannya, MK menyatakan menghargai nilai budaya yang hidup di kalangan masyarakat Papua yang khas dalam menyelenggarakan pemilihan umum dengan cara atau sistem kesepakatan warga atau aklamasi. MK menerima cara pemilihan kolektif (kesepakatan warga atau aklamasi) yang telah diterima masyarakat Kabupaten Yahukimo tersebut karena jika dipaksakan pemilihan umum sesuai dengan peraturan perundangundangan yang berlaku dikhawatirkan akan timbul konflik di antara kelompok-kelompok masyarakat setempat.

2. Catatan Merah Pelaksanaan Hak Pilih Masyarakat Adat

Dalam catatan sejarah, sistem pemilu seringkali abai terhadap hak asasi, terjebak pada perspektif prosedural namun menegasikan substansi.¹⁹ Selama dua dekade terakhir, masyarakat adat menjadi korban dari sistem pemilu yang abai terhadap hak asasi. Pilihan atas desain pemilu justru kontradiktif dengan realitas sosio-kultural yang tumbuh dan berkembang serta menyulitkan masyarakat adat.

Dalam penelitiannya, Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), menyimpulkan tiga

¹⁹ T. A. Koelble, *Democratizing Democracy: A Postcolonial Critique of Conventional Approaches to the Measurement of Democracy*. Routledge Taylor & Francis Group, 2008, hlm. 1-28.

hal yang menjadi persoalan hilangnya hak pilih masyarakat adat dalam pemilu.²⁰ Adapun tiga hal yang dimaksud adalah sebagai berikut:

1. alasan kultural. Pranata hukum adat yang melekat pada kehidupan masyarakat adat secara turun-temurun seringkali tak selaras dan justru kontradiktif dengan ketentuan administratif untuk terlibat dalam pemilu.
2. konflik tenurial dan ketidakpastian wilayah administratif. Salah satu syarat untuk terlibat dalam pemilu adalah kepastian wilayah administratif atau domisili. Sementara, masyarakat adat sangat rentan kehilangan wilayahnya akibat tak kunjung hadir perlindungan hukum dan pengakuan dari negara. Hal tersebut seringkali memunculkan konflik berkepanjangan dan membuat mereka terusir dari wilayahnya. Konflik tenurial ternyata berimplikasi terhadap hilangnya hak pilih masyarakat adat.
3. sebaran geografis yang sulit dijangkau. Dalih yang dipakai oleh negara dan penyelenggara pemilu adalah kesulitan menjangkau masyarakat adat yang tinggal di pelosok dan pulau-pulau kecil – jauh dari pusat administrasi.

ketiga hal tersebut perlu diuji realitanya dengan pelaksanaan pemilu dua dekade kebelakang. Dimulai dengan Pemilu 1999, pesta demokrasi pertama pasca runtuhnya otoritarianisme Orde Baru. Sebagian kalangan percaya bahwa pemilu masa reformasi adalah mekanisme pengambilan keputusan paling demokratis.

Pemilu 1999 menganut sistem *periodic list*, yakni sistem pendaftaran pemilih hanya dilakukan setiap kali hendak menyelenggarakan pemilihan umum. Pemilu

masa ini juga menganut prinsip *voluntary registration*, bahwa memilih adalah hak setiap warga negara dan pemilih dapat memilih untuk mendaftar atau tidak dalam daftar pemilih. Warga wajib menunjukkan kartu tanda kependudukan atau bukti diri lainnya yang sah sebagai syarat administratif dalam menggunakan hak pilih.

Realitanya, prosedural administrasi tersebut justru menegasikan hak. Ratusan masyarakat adat diredas hak pilihnya dalam memilih karena kepercayaan yang mereka anut. Masa ini, negara tak mengakui agama kepercayaan yang dianut oleh masyarakat adat. Implikasinya, mereka tak dapat mengurus identitas kependudukan sebagai syarat dalam menggunakan hak pilih dalam pemilu. Hal ini merupakan manifestasi dari nilai adat yang kontradiktif dengan logika administrasi pemilu.

Polemik ini mengkrystal hingga pelaksanaan Pemilu 2004, tanpa ada solusi untuk menjamin masyarakat adat penganut agama kepercayaan dapat menggunakan hak pilihnya. Akibat persoalan privat, mereka harus merelakan hilangnya hak pilih mereka sebagai warga negara. Pemilu 2009, persoalan yang dihadapi masyarakat adat masih sama. Parahnya, desain pemilu kali ini tak ramah terhadap penyandang tuna aksara. Sementara, mayoritas masyarakat adat yang jauh dari akses layanan pembangunan rentan menyandang tuna aksara.

Secara teknis, desain surat suara dalam Pemilu 2009 tak menampilkan foto kandidat, hanya nomor dan nama. Tentu hal ini memunculkan kegamangan bagi pemilih penyandang tuna aksara, seiring itu tidak ada regulasi yang menjamin aksesibilitas dan kemudahan tuna aksara dalam memilih. Persoalan ini juga tak kunjung menemukan solusi hingga Pemilu 2014 dan Pemilu 2019. Bahkan, penyelenggaraan pemilu kali ini

²⁰ Aliansi Masyarakat Adat Nusantara, *Masyarakat Adat Arungi Politik Elektoral*, Jakarta: Aliansi Masyarakat Adat Nusantara, 2014, hlm. 23-25.

berlangsung dengan syarat administrasi yang begitu ketat hingga menegasikan hak pilih banyak orang.²¹

D. Simpulan dan Saran

Salah satu penerapan hak pilih masyarakat adat dapat tercermin dari pelaksanaan sistem noken di Papua. Sistem pemilihan dengan menggunakan noken merupakan sistem yang telah dipakai secara adat dari generasi ke generasi berdasarkan kearifan lokal yang ada di masing-masing wilayah. Meskipun dalam pelaksanaannya noken tidak diatur secara tertulis dalam peraturan perundang-undangan, namun nyatanya noken telah menjadi sistem hukum pemilu di masyarakat Papua. Selain itu, dalam konteks partisipasi politik, masyarakat hukum adat menemukan beberapa kendala seperti desain pendaftaran pemilih dan desain surat suara yang tidak *compatible*. Persoalan ini tak kunjung menemukan solusi hingga Pemilu 2014 dan Pemilu 2019. Bahkan, penyelenggaraan pemilu berlangsung dengan syarat administrasi yang begitu ketat hingga menegasikan hak pilih banyak orang.

Salah satu pengakuan terhadap hak pilih masyarakat adat tercermin dalam penerapan sistem noken dalam pemilu di Papua, namun pelaksanaannya meninggalkan berbagai permasalahan. Pelaksanaan sistem noken di Papua sudah melenceng dari harapan semua. Sehingga, pemangku kebijakan perlu memikirkan kembali mengenai konsep pengakuan hak pilih masyarakat adat di Indonesia dan hal tersebut harus tertuan dalam peraturan perundang-undangan setingkat undang-undang sehingga derajatnya lebih terjamin. Di samping itu, permasalahan-permasalahan hak pilih masyarakat adat harus

dicarikan jalan keluar penyelesaiannya. Hal tersebut dimaksudkan untuk menyelematkan hak pilih masyarakat adat pada Pemilu 2024 dan pemilu-pemilu berikutnya.

²¹ Yayan Hidayat dan Adbi Akbar, "Ragam Hambatan Partisipasi Masyarakat Adat Dalam Pemilu 2019", Jakarta: Badan Pengawas Pemilihan Umum. 2019, hlm. 403-405.

REFERENSI

Buku

- Aliansi Masyarakat Adat Nusantara. *Masyarakat Adat Arungi Politik Elektoral*. Jakarta: Aliansi Masyarakat Adat Nusantara. 2014.
- Anggoro Cahyadi dkk. *Modul Pengembangan Muatan Lokal Noken, Direktorat Internalisasi Nilai dan Diplomasi Budaya, Direktorat Jenderal Kebudayaan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan*. 2013.
- Koelble, T. A. *Democratizing Democracy: A Postcolonial Critique of Conventional Approaches to the Measurement of Democracy*. Routledge Taylor & Francis Group. 2008.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi. 2010.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana. 2006.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajagrafindo. 2006.
- Sumardjono, Maria S.W. *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian*. Yogyakarta: Fakultas Hukum UGM. 1989.
- Waluyo, Bambang. *Penelitian Hukum dalam Praktik*. Jakarta: Sinar Grafika. 2002.
- Yayan Hidayat dan Abdi Akbar. *Ragam Hambatan Partisipasi Masyarakat Adat Dalam Pemilu 2019*. Jakarta: Badan Pengawas Pemilihan Umum. 2019.

Artikel

- Ahmad Zazili. "Pengakuan Negara Terhadap Hak-Hak Politik (*Right to Vote*) Masyarakat Adat dalam Pelaksanaan Pemilihan Umum". *Jurnal Konstitusi*. Vol. 9 No. 1. 2012.
- Muhammad Fauzan Azim. "Pemilu dan Konstitusionalitas Sistem Noken". *Turast: Jurnal Penelitian & Pengabdian*. Vol. 1. No. 1. 2013.
- Oly Viana Agustine. "Implementasi Noken sebagai Hukum Tidak Tertulis dalam Sistem Hukum Nasional". *Jurnal Rechtsvinding*. Vol. 8 No. 1. 2019.
- Yance Arizona, "Konstitusionalitas Noken: Pengakuan Model Pemilihan Masyarakat Adat dalam Sistem Pemilihan Umum di Indonesia".

Peraturan Perundang-Undangan

- Republik Indonesia. Perubahan Keempat *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. LN Nomor 14 Tahun 2006.
- _____. *Undang-Undang tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang*. UU Nomor 1 tahun 2015. LN Nomor 245 Tahun 2014. TLN 5588.
- _____. *Undang-Undang tentang Pemilihan Umum*. UU Nomor 7 Tahun 2017. LN Nomor 182 Tahun 2017. TLN 6109.

Putusan Pengadilan

- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan Nomor 47-81/PHPU-A-VII/2009.
- Mahkamah Konstitusi. Putusan Nomor 31/PUU-XII/2014.

Internet

- Kompas.com. "Enam Pilkada di Papua Pakai Sistem Noken, KPU Khawatirkan Distorsi Suara". 5 April 2021.
<https://nasional.kompas.com/read/2018/04/23/20161251/enam-pilkada-di-papua-pakai-sistem-noken-kpu-khawatirkan-distorsi-suara>

Liputan6. “6 Kabupaten Papua Pakai Sistem Noken di Pilkada 2017”. 5 April 2021.
<https://www.liputan6.com/pilkada/read/2633123/6-kabupaten-papua-pakai-sistem-noken-di-pilkada-2017>

Lain-lain

KPU RI. Surat Keputusan KPU RI Nomor 810/PL.02.6-Kpt/06/KPU/IV/2019 tentang Pedoman Pelaksanaan Pemungutan Suara Dengan Sistem Noken/Ikat di Provinsi Papua Dalam Pemilihan Umum Tahun 2019.