



Implementasi Kebijakan Afirmatif Action terhadap Pemenuhan Hak Politik Masyarakat Adat

Ahsan Yunus*, Andi Muhammad Aswin Anas

Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Indonesia.

* E-mail: ahsanyunus@unhas.ac.id

Abstract

The implementation of general elections is one of the most principal means of channelling the rights of citizens. The implementation of everyone's political rights in Indonesia is the realization of democratic general elections. This research is normative legal research using a statutory, case, and conceptual approach. The results show that the government should provide a policy strategy to accommodate the political rights of indigenous peoples. One of the efforts that the government can take is to implement an affirmative action policy. A policy in which the state and public institutions issue policies that provide exceptional opportunities or treatment to specific groups based on race, colour, gender, religion and culture. With the implementation of the affirmative action policy, it is hoped to overcome the problems of holding simultaneous general elections amid different political views in the indigenous community.

Keywords: Democracy; General election; Affirmative Action; Indigenous People

Abstrak

Pelaksanaan pemilihan umum merupakan salah satu sarana penyaluran hak asasi warga negara yang sangat prinsipil. Wujud implementasi dari hak berpolitik setiap orang di Indonesia adalah dengan terwujudnya pemilihan umum yang demokratis. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (normative legal research) dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan, pendekatan kasus, dan pendekatan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa sudah sepatutnya pemerintah menyediakan suatu strategi kebijakan untuk mengakomodir hak berpolitik masyarakat adat. Salah satu upaya yang dapat dilakukan pemerintah adalah dengan menerapkan kebijakan afirmatif action. Suatu kebijakan dimana negara dan institusi publik mengeluarkan kebijakan yang memberikan peluang atau perlakuan khusus kepada kelompok tertentu berdasarkan pertimbangan ras, warna kulit, jenis kelamin, agama dan budaya. Dengan penerapan kebijakan afirmatif action, diharapkan dapat mengatasi problematika pelaksanaan pemilihan umum serentak di tengah perbedaan pandangan politik dalam komunitas masyarakat adat.

Kata Kunci: Demokrasi; Pemilihan Umum; Affirmative Action; Masyarakat Adat

1. Pendahuluan

Hak Pelaksanaan pemilihan umum (*general election*) merupakan salah satu sarana penyaluran hak asasi warga negara yang sangat prinsipil. Wujud implementasi dari hak berpolitik setiap orang di Indonesia adalah dengan terwujudnya pemilihan umum yang

demokratis.¹ Namun pada tataran praktis, penjabaran prinsip demokrasi ketika diterapkan pada masyarakat Indonesia yang plural, tentunya meninggalkan pelajaran akan perlunya meninjau kembali kondisi masyarakat yang relatif berbeda dalam berbagai aspek kehidupan, baik sosial, tingkat pendidikan, ekonomi maupun pandangan politiknya.

Sebagai negara yang plural dengan tingkat heterogenitas yang hidup di masing-masing daerah, para pendiri bangsa menyadari betul tingginya tingkat keanekaragaman ini. Terbukti dengan semboyan *"Bhinneka Tunggal Ika"* yang dipilih sebagai falsafah hidup berbangsa dan bernegara. Hal inilah kemudian yang mengilhami konstitusi sebagai hukum tertinggi (*highest law*) memberi perhatian lebih terhadap keanekaragaman di tengah masyarakat, sebagaimana tertuang dalam Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), yang menegaskan:

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 prinsipnya, tujuan pemilihan umum tidak lain adalah untuk mengimplementasikan prinsip-prinsip demokrasi.² Kesemuanya itu dilakukan dalam rangka mengikutsertakan rakyat dalam kehidupan ketatanegaraan. Model pemilu Indonesia memiliki karakteristik tersendiri jika dibandingkan dengan negara demokrasi lainnya.³ Sebagai negara dengan struktur pemerintahan yang berjenjang, pemilu Indonesia pun diadakan pada hampir semua level dalam struktur kekuasaan baik pada tingkat eksekutif maupun legislatif. Mulai dari pemilu tingkat presiden sebagai kepala negara hingga kepala desa yang memerintah pada tingkat terbawah dalam stuktur eksekutif. Begitu pula dengan lembaga legislatif yang dipilih pada tingkat daerah dan pusat.

Lantas, apa jadinya jika mekanisme pemilihan umum yang dipakai pada negara-negara demokrasi modern diterapkan pada masyarakat adat? Kita akan menemukan jawabannya pada Pemilihan Umum Kepala Daerah Kabupaten Yahukimo di tahun 2009, Pemilihan Umum Kepala Daerah Provinsi Papua di tahun 2013, hingga Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden di tahun 2019.

Pada pemilu tahun 2009, masyarakat di Kabupaten Yahukimo terlibat dalam pemilu, namun dalam pelaksanaannya disesuaikan dengan mekanisme adat. Pencontrengan kertas suara diwakilkan kepada kepala-kepala suku. Pencontrengan tidak dilakukan di dalam bilik suara dan kertas suara yang dicontreng tersebut tidak dimasukkan ke dalam kotak suara, tapi dimasukkan ke dalam tas khas orang Papua yang disebut "Noken".⁴

Noken adalah sebutan untuk (kantong) tas khas buatan orang Papua. Tas ini merupakan hasil kerajinan tangan khas Papua yang dibuat dari kulit kayu. Noken biasanya

¹ Muhammad Siddiq Armia. 2018. "Democracy through Election: A Study on the Conflict of Norms in Aceh's Election Process." *Journal of Southeast Asian Human Rights*, Vol. 2 Issue 1: 323-335.

² Abdul Aziz Hakim. 2006. *Distorsi Sistem Pemberhentian (Impeachment) Kepala daerah di Era Demokrasi Langsung*. Yogyakarta: Toga Press, hlm. 167.

³ Khairul Fahmi. 2016. "Menelusuri konsep keadilan pemilihan umum menurut UUD 1945." *Jurnal Cita Hukum*, Vol. 4, No. 2: 167-186, DOI: 10.15408/jch.v4i2.4098.

⁴ Yance Arizona. *Konstitusionalitas Noken: Pengakuan Model Pemilihan Masyarakat Adat dalam Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*. Jurnal Konstitusi Pusako Universitas Andalas Volume III Nomor 1, Juni 2010. 3(1): 1-22.

tergantung di kepala atau leher perempuan Papua yang digunakan untuk membawa hasil bumi, babi, atau bahkan untuk menggendong bayi. Bagi orang Papua, Noken juga dimaknai sebagai simbol kehidupan yang baik, perdamaian dan kesuburan. Karena itu, kantong (tas) yang dijalin dari kulit kayu ini punya kedudukan penting dalam struktur budaya orang Papua.⁵

Tata cara yang demikian ini dikenal dengan pemilihan model noken yang merupakan sistem pemilihan secara adat. Noken adalah salah satu tradisi di masyarakat Papua yang dijadikan sistem dalam pemungutan suara. Sistem tersebut memberikan kepercayaan kepada pemimpin atau orang yang dituakan untuk memilih.⁶ Dengan demikian, harus diakui, peran kepala suku di Papua sangat sentral dan strategis.

Model pemilihan ini sebagaimana terungkap dalam persidangan Mahkamah Konstitusi ketika terjadi sengketa Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU) yang dituangkan pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 47-48/PHPU.A-VI/2009 dan Nomor 14/PHPU.D-XI/2013 terkait Pemilihan Kepala Daerah Provinsi Papua.⁷ Transplantasi antara sistem demokrasi liberal dengan nilai-nilai hukum yang hidup di tengah masyarakat adat, tentu tidak dapat dilakukan secara simultan. Dalam konteks inilah kekuatan konstitusi diuji. Konstitusi sebagai hukum tertinggi (*highest law*), memberi perhatian terhadap keberagaman sosial yang hidup dalam masyarakat (*constitutional pluralism*),⁸ yaitu gagasan yang menaruh perhatian terhadap keberagaman sistem sosial dan sistem hukum yang ada dalam suatu negara.

Kembali pada khittah nilai demokrasi, prinsip kedaulatan rakyat harus dimaknai bahwa penyelenggaraan pemerintahan haruslah bertumpu pada kehendak, aspirasi, dan kepentingan rakyat.⁹ Sebab kenyataannya, pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah dalam mewujudkan pemilihan umum serentak, tidak lepas dari berbagai permasalahan pada penerapannya di lapangan. Mulai dari permasalahan teknis pemilu, seperti penyalahgunaan jabatan pasangan calon serta praktik *money politics* hingga menyangkut kultur masyarakat yang berbeda-beda. Belum lagi jika diperhadapkan pada perbedaan kultural dan cara pandang yang berbeda antara masyarakat dalam memandang nilai-nilai kehidupan.

Pemerintah sudah seharusnya menyediakan suatu strategi kebijakan untuk mengakomodir hak berpolitik masyarakat adat. Salah satu upaya yang dapat dilakukan pemerintah adalah dengan menerapkan kebijakan *afirmatif action*. *Afirmatif action* merupakan suatu kebijakan dimana negara dan institusi publik mengeluarkan kebijakan yang memberikan peluang atau perlakuan khusus kepada kelompok tertentu berdasarkan pertimbangan ras, warna kulit, jenis kelamin, agama dan budaya.¹⁰ Dengan

⁵ *Ibid.*

⁶ Bagus Anwar Hidayatulloh. 2013. *Kontroversi Putusan MK Tentang Pemilu Noken*. Dikutip pada laman website: <http://hukum.kompasiana.com/2013/11/24/kontroversi-putusan-mk-tentang-pemilu-noken-610900.html>. Diakses pada Kamis, 26 Desember 2013.

⁷ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013, menyatakan bahwa penanganan sengketa hasil pemilihan kepala daerah oleh Mahkamah Konstitusi adalah inkonstitusional. Dengan demikian, Mahkamah Konstitusi tidak berwenang lagi mengadili sengketa pemilukada.

⁸ Achmad Sodiki memandang masyarakat Indonesia yang majemuk menuntut pandangan konstitusi yang pluralis (*constitutional pluralism*), yakni pandangan yang lebih mengakomodasi unikum-unikum dalam masyarakat. Lihat, Achmad Sodiki. 2009. "Konstitusionalitas Pemilihan Umum Model Masyarakat Yahukimo". *Jurnal Konstitusi*, Vol. 6 No. 2: 1-6.

⁹ Aminuddin Ilmar. 2013. *Hukum Tata Pemerintahan*. Makassar: Penerbit Identitas, hlm. 79.

¹⁰ Rahmatunnisa. 2016. "Affirmative Action dan Penguatan Partisipasi Politik Kaum Perempuan di Indonesia". *Jurnal Wacana Politik*, Vol. 1 No. 2: 87-95.

penerapan kebijakan *afirmatif action* di Indonesia, diharapkan dapat mengatasi problematika pelaksanaan pemilihan umum serentak di tengah perbedaan pandangan politik dalam komunitas masyarakat adat.

2. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (*normative legal research*) dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).¹¹ Analisis bahan hukum dilakukan menggunakan metode deskriptif analitis.

3. Noken sebagai Simbol Demokrasi Lokal Masyarakat Adat Papua

Noken adalah tas tradisional masyarakat Papua yang dibawa dengan menggunakan kepala dan terbuat dari serat kulit kayu. Secara harfiah, kata 'Noken', sebagaimana yang telah diresepsi ke dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah sebutan untuk tas tradisional dari Papua yang terbuat dari serat kayu.¹² Sama dengan tas pada umumnya, tas ini digunakan untuk membawa barang-barang kebutuhan sehari-hari. Namun tas atau kantong asli Papua ini memiliki fungsi dan nilai lebih bagi masyarakat adat Papua, sebab juga mengandung nilai filosofis,¹³ historis,¹⁴ sosialis,¹⁵ dan moralis.¹⁶

Noken menurut suku Mandacan, Manokwari, Papua Barat,¹⁷ disebut juga sebagai "Monga" terbuat dari kulit kayu (bumbai monga) atau dapat juga dibuat dari daun nenas (*mamrei monga*). Noken ini dibuat dengan berbagai ukuran dan masing masing ukuran memiliki fungsi seperti ukuran kecil untuk menyimpan pinang/siri, rokok (tembakau) dll. Berukuran sedang untuk menyimpan perlengkapan sekolah dan ibadah seperti buku, alkitab dll. Untuk noken yang berukuran besar digunakan untuk menyimpan hasil perkebunan dan juga dipakai sebagai alat menggendong bayi yang digunakan sejak turun-temurun.

Makna noken dalam kehidupan masyarakat adat Papua dapat diuraikan sebagai berikut:¹⁸

- a. *Noken sebagai simbol relasi.* Seorang memberikan noken kepada orang berarti orang tersebut memiliki hubungan emosional yang tak terpisahkan.
- b. *Noken sebagai kekeluargaan.* Beberapa suku di pegunungan, noken selalu disimbolkan dengan perempuan. Jika seorang bapak datang ke suatu keluarga

¹¹ Irwansyah, 2020, *Penelitian Hukum, Pilihan Metode dan Praktik Penulisan Artikel*, Yogyakarta: Mirra Buana Media, hlm 106

¹² Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Offline.

¹³ Bernilai filosofis, sebab noken telah menjadi identitas dan jati diri masyarakat adat Papua. Begitupun peruntukannya yang tidak semua golongan dapat menganyam dan menggunakannya.

¹⁴ Nilai historis yang melekat, sebab noken menjadi salah satu peninggalan budaya atau warisan budaya leluhur.

¹⁵ Menjadi aksesoris dan simbol dalam berbagai pelaksanaan upacara adat.

¹⁶ Bernilai moralis, sebab bentuknya yang berlubang dan dapat dilihat oleh orang lain, dimaknai sebagai simbol kehidupan yang baik dan budaya yang mengutamakan keterbukaan, kejujuran dan persatuan.

¹⁷ Hasan B. Musad, Abdul Razak, H.M. Djafar Saidi, A. Pangerang Moenta (2017). The Reconstruction of General Election with "Noken" System on the President and Vice President Election in Indonesia. *Journal of Law, Policy and Globalization*, 63: 212-216.

¹⁸ Pieter Ell et al. (2013). *Sistem Noken, Demokratiskah?*. Jayapura: Kantor Advokat dan Konsultan Hukum Pieter Ell bekerja sama dengan Pemerintah Daerah Provinsi Papua, hlm. 19-21

yang memiliki anak gadis, maka seorang tersebut meminta anak gadis dengan istilah meminta noken. Meminta noken artinya memohon dan menimbang si anak gadis untuk dinikahi dengan seorang pemuda.

- c. *Noken sebagai simbol identitas.* Noken memaknai identitas diri karena setiap orang yang berpergian, ia selalu membawa noken dengan menggantungnya pada kepala atau leher di depan atau gandeng di sampingnya.
- d. *Noken sebagai simbol perlindungan.* Setiap bayi yang dilahirkan bayi tersebut diisi dalam noken. Di dalam noken bayi tersebut dilindungi dari kondisi cuaca dingin, panas matahari, hujan dan semua bentuk ancaman alam maupun manusia bagi keberadaan bayi tersebut.
- e. *Noken sebagai ekonomi.* Semua bahan dan peralatan kebutuhan keluarga seperti makanan dan lainnya diisi dalam noken untuk keutuhan dalam keluarga. Noken juga biasanya dijual untuk mendapatkan *income* bagi keperluan kebutuhan keluarga, seperti pendidikan, kesehatan dan kebutuhan lainnya.
- f. *Noken sebagai simbol kehidupan.* Noken memberikan kehidupan bagi keluarga, klen dan sukunya sejak seorang lahir hingga meninggal dunia. Semua bentuk kehidupannya bermakna dalam noken. Di dalam noken tersimpan kehidupan masa lalu, hari ini dan hari besok.
- g. *Noken sebagai estetika.* Noken secara artefak menampilkan makna kesenian, keindahan, keharmonisan antara manusia dengan alam, keharmonisan manusia dengan manusia, manusia dengan leluhur.
- h. *Noken sebagai simbol spontanitas, kejujuran, keterbukaan dan transparansi.* Bentuk noken yang berlobang dan dapat dilihat sebab transparan, bermakna simbol kejujuran, keterbukaan dan persatuan yang erat di tengah masyarakat yang terbangun.

Berpijak pada dasar uraian tersebut di atas, maka tidaklah berlebihan jika disebut bahwa noken telah menjadi simbol budaya yang telah melekat dan hidup di tengah masyarakat adat Papua. Sebab, di balik noken sebagai simbol, dapat dilihat bagaimana masyarakat adat Papua memaknai keberadaan noken sebagai identitas diri hampir di segala aspek kehidupan. Oleh karena itu, UUD NRI 1945 merespon, mengakui, bahkan menjamin keanekaragaman budaya yang hidup di tengah-tengah masyarakat Indonesia, khususnya Papua sebagai bagian integral dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Saat ini, noken menjelma memiliki fungsi baru, yaitu sebagai wadah penyalur aspirasi politik warga masyarakat yang timbul secara spontan sebagai suatu tradisi untuk digunakan memilih pimpinan desa/kampung maupun kepala suku. Hingga akhirnya, pada pemilihan Presiden dan Wakil Presiden di tahun 2009, masyarakat berkumpul bersama pemuka adat untuk bermusyawarah dalam menentukan calon presiden yang akan dipilih. Hasil musyawarah yang telah disepakati wajib dipatuhi oleh semua penduduk yang berdomisili di kampung atau desa tersebut, baik penduduk pendatang atau penduduk asli tanpa kecuali, karena hasil keputusan musyawarah adat merupakan keputusan tertinggi di kampung/Desa yang berlaku sejak turun temurun. Menurut kepercayaan mereka, apabila suatu hasil keputusan adat dilanggar, dipastikan kampung/desa tersebut akan mendapat musibah.

Kesepakatan rakyat yang disimbolkan melalui noken mencerminkan partisipasi dan emansipasi politik. Rakyat telah menyatakan kedaulatannya dalam memilih calon presiden yang dipercayainya. Atas dasar kedaulatan ini pulalah, rakyat di Kabupaten Dogiyai mengusir Bupati Dogiyai keluar dari wilayah mereka karena mengajak mereka

memilih calon presiden yang bertentangan dengan hasil musyawarah adat. Dengan demikian, menggugat hasil pilpres di Pegunungan Papua berarti mempermasalahkan kedaulatan rakyat.

Bagi masyarakat adat di wilayah pegunungan Papua dan Papua Barat, pemilu dilaksanakan secara transparan atas dasar kesepakatan bersama yang merangkum keputusan pribadi para pemilih. Oleh karena itu, rakyat tidak mempermasalahkan tempat pemungutan suara. Pencoblosan surat suara bisa dibuat tempat pemungutan suara atau di kantor kecamatan, tetapi hasilnya mesti sesuai dengan kesepakatan rakyat. Jadi, tidak ada rakyat yang memberontak ketika pemungutan suara tidak dilaksanakan di tempat pemungutan suara.

Berdasarkan jelajah histori tersebut, Noken merupakan bagian dari kearifan lokal dalam demokrasi kemasyarakatan yang berlaku di sebagian wilayah Papua. Mahkamah Konstitusi sebagai *the final interpreter of the constitution*¹⁹ pun mengakui pelaksanaan pemilu dengan sistem Noken Melalui Putusan Nomor 47-48/PHPU.A-VI/2009 adalah hal yang konstitusional.

4. Implementasi Kebijakan Afirmatif: Relasi Budaya Politik dan Penguatan Demokrasi Lokal

Sebagai suatu model pemilihan, model noken mempertegas peranan adat dalam membangun demokrasi. Pemilihan model noken dilakukan terlebih dahulu dengan musyawarah antara kepala-kepala suku dengan masyarakat. Masyarakat melakukan musyawarah untuk menentukan partai apa dan siapa yang akan dipilih menjadi wakil mereka di parlemen. Setelah dilakukan musyawarah, kepala suku ditugaskan untuk mewakili pemilih melakukan penyontrengan. Kertas yang sudah dicontreng tersebut dimasukkan ke dalam noken berdasarkan pilihan yang sudah disepakati.

Pemilihan model Noken ini terungkap dalam sidang perkara nomor 47-81/PHPU.A/VII/2009 di Mahkamah Konstitusi yang diajukan oleh dua orang pemohon, yaitu Pdt. Elion Numberi dan Hasbi Suaib, S.T. Sebenarnya yang dipersoalkan oleh dua pemohon ini adalah tentang perselisihan hasil pemilu untuk anggota DPD, jadi bukan keabsahan noken sebagai model pemilihan. Namun, mau tidak mau, putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat "*erga omnes*", mengikat tidak hanya bagi pemohon melainkan semua pihak yang terkait, sehingga pemilihan model noken ini terkait langsung dengan sahnya pemilihan dan jumlah suara yang diperselisihkan. Jadi, ketika suara yang didapat dari pemilihan model noken dinyatakan sah, maka secara implisit pemilihan model noken diakui sebagai salah satu tata cara pemilihan yang konstitusional.

Peneliti mencatat, sekurang-kurangnya terdapat 3 (tiga) perkembangan pemikiran terkait penggunaan sistem noken dalam pemilihan umum dari putusan Mahkamah Konstitusi nomor 47-81/PHPU.A/VII/2009 yang notabene merupakan putusan yang pertama kali mengukuhkan konstitusionalitas penggunaan noken. *Pertama*, pada putusan nomor 47-81/PHPU.A/VII/2009, Mahkamah belum mengenal istilah "noken" sebagai wujud pemilihan model adat. Sebab tidak disebutkan satu pun secara eksplisit dalam putusannya, melainkan hanya menggunakan istilah "kesepakatan warga" atau

¹⁹ Ahsan Yunus. (2020). Multilayered Democracy in Papua: A Comparison of "Noken" System and Electoral College System in the United States. *Hasanuddin Law Review*, 6(3), 232-239.

“aklamasi”. Sedangkan dalam putusan nomor 14/PHPU.D-XI/2013 ini, Mahkamah bahkan telah mendeskripsikan noken sebagai tas atau kantong khas orang asli Papua yang terbuat dari serat kulit kayu mempunyai fungsi dan makna yang luhur.

Kedua, dalam putusan nomor 14/PHPU.D-XI/2013 ini, Mahkamah kemudian menetapkan wilayah-wilayah yang secara historis menggunakan noken dalam pemilihan umum. Dengan demikian, penggunaan noken dalam pemilihan umum hanya terbatas pada wilayah-wilayah yang memang secara historis termasuk dalam kebudayaan asli Papua. *Ketiga*, berdasarkan putusan nomor 14/PHPU.D-XI/2013 ini, Mahkamah mengakui adanya 2 (dua) model penggunaan noken dalam pemilihan umum, yakni dapat berdasarkan hasil musyawarah bersama ataupun berdasarkan keputusan otoritas kepala suku (*big man*) yang sekaligus merupakan representasi politik dari masyarakatnya (**Gambar 1**).

Menelaah pengaruh budaya politik dalam penggunaan sistem noken pada pemilihan umum, juga tidak dapat dipisahkan dari aspek penguatan demokrasi lokal. Sebab, baik budaya politik maupun nilai-nilai demokrasi lokal, masing-masing menjadi variabel dependen terhadap sistem hukum –pemilihan umum– yang tidak otonom atas pengaruh dari gejala-gejala lain yang ada di tengah masyarakat. Meski terwujudnya pemilihan umum yang demokratis merupakan cita-cita bangsa, sebagaimana yang diamanatkan konstitusi,²⁰ namun upaya tersebut akan menjumpai persoalan ketika dihadapkan pada diferensiasi nilai-nilai budaya dan pandangan politik yang hidup di tengah masyarakat.

Sebagai konsekuensinya, pengaruh faktor non-hukum seperti diuraikan di atas menjadi hal yang tak terhindarkan dalam penerapan hukum kontemporer. Dengan demikian, tampak jelas fungsi penting aturan hukum adalah sebagai penuntun perilaku (*guiding behavior*).²¹ Dalam kaitannya dengan perilaku hukum masyarakat, maka itulah sebabnya hukum kebiasaan atau hukum adat dapat menjadi salah satu sumber hukum nasional.

Pada model pemilihan *election in the field*, masyarakat yang terdaftar sebagai pemilih dikumpulkan di sebuah lapangan terbuka yang berada di sekitar area Tempat Pemungutan Suara (TPS). Dengan cara ini, panitia penyelenggara memperbolehkan kelompok masyarakat untuk membawa dan/atau penyelenggara sendiri yang menyediakan noken sebagai pengganti kotak suara yang berjumlah sesuai dengan jumlah pasangan calon dalam suatu pemilihan umum. Selanjutnya, noken tersebut kemudian ditancapkan pada sebatang kayu dengan gambar kandidat yang masing-masing ditempel pada kayu tersebut. Setelah itu, barulah masyarakat berbaris tepat di depan noken sesuai dengan calon yang akan dipilih untuk menyalurkan hak pilihnya.

Dapat dilihat bagaimana pemilihan dengan sistem noken yang dilakukan di lapangan terbuka ini bertentangan dengan sistem hukum pemilu yang berlaku secara universal. Sebab, penentuan pilihan yang dilakukan oleh pemilih dapat dilihat secara langsung oleh masyarakat lainnya. Namun masyarakat adat Papua justru menghendaki agar kerahasiaan ini tidak boleh diberikan, dengan dasar bahwa noken itu sendiri merupakan

²⁰ Cita-cita tersebut sebagaimana dapat dilihat dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 yang mengamanatkan Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.

²¹ Achmad Ali. 2012. *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*. Jakarta: Kencana hlm. 157.

simbol keterbukaan, transparansi dan kejujuran. Itulah mengapa bentuk noken berlobang dimana isinya dapat dilihat dan diketahui oleh orang yang melihatnya.

Lain halnya dengan model kedua, yakni pemilihan yang diwakilkan oleh kepala suku (*election by the big man*). Pada model pemilihan ini, kepala suku mendatangi panitia penyelenggara pemilihan umum untuk mengambil surat suara sesuai dengan jumlah pemilih sukunya yang terdaftar. Setelah menerima surat suara, kepala suku kemudian mengisi surat suara dengan menusuk gambar pilihannya dan menyerahkan semua surat suara tersebut kepada panitia.²² Model inilah yang seringkali disebut dengan sistem ikat atau sistem perwakilan.

Peran sentral yang dimiliki oleh para kepala suku (*the big man*), tentu diikuti dengan potensi penyalahgunaan kekuasaan yang juga besar. Hal ini sebagaimana sempalan dalil yang pernah diungkapkan oleh Lord Acton bahwa "*power tends to corrupt, absolute power corrupt absolutely*". Namun sebaliknya, implantasi sistem demokrasi liberal "*one man one vote*" secara seketika di pedalaman Papua tentunya tidak mudah. Sebab, sistem politik "*Big Man*" di Papua yang sudah berlangsung ratusan tahun tidak sekedar sebagai pemimpin politik. Pemimpin yang mereka patuhi itu, bukan sekedar orang yang memiliki legalitas formal karena telah dipilih, melainkan seorang "*Ap Kany*".²³

Ap Kany berarti keberanian dalam berperang, kesabaran dan ketahanan dalam penderitaan dan pengabdian pada tugas, melindungi anggota suku yang lemah dari arogansi anggota suku kuat. Setiap suku memiliki kebanggaan akan Ap Kany mereka masing-masing, yang diyakini diwariskan secara turun-temurun. Sehingga terjalin hubungan yang erat antara kepala suku (*big man*) dan warganya yang melahirkan hak dan kewajiban. Kepala suku (*big man*) bertanggung jawab atas ketersediaan kebutuhan dasar warganya. Sebaliknya, warga harus loyal dengan keputusan atau aturan yang dibuat oleh "*Big Man*". Atas dasar filosofi inilah yang kemudian yang menguatkan dan menjadi dasar diberlakukannya pemilihan sistem noken yang diwakilkan oleh kepala suku (*election by the big man*). Dengan demikian, tampak bagaimana budaya politik dan penguatan nilai-nilai demokrasi lokal saling berpengaruh satu sama lain yang bersifat "interdependen".

Peneliti mencatat, terdapat 3 (tiga) faktor utama yang menjadi dasar konstitusionalisasi sistem noken dalam pemilihan umum: *Pertama*, terbangunnya sistem budaya politik "*big man*" yang akut dan telah berlangsung sejak ratusan tahun lalu, jauh sebelum Indonesia mengenal sistem demokrasi liberal yang diterapkan hingga saat ini; *Kedua*, secara geografis wilayah Papua sangat luas, sehingga tingkat penyebaran penduduk juga sangat tinggi. Hal ini berdampak pada akses transportasi dan informasi bagi masyarakat yang semakin sulit. Banyak daerah yang hanya dapat diakses melalui jalur transportasi udara. Bahkan karena tidak adanya penerbangan reguler, membuat akses transportasi dan informasi baik media cetak maupun elektronik tidak dapat dijangkau oleh masyarakat, khususnya masyarakat adat yang mendiami wilayah pegunungan tengah Papua; *Ketiga*, persoalan mendasar yang dihadapi adalah tingkat pendidikan masyarakat pedalaman yang relatif masih rendah. Hal ini secara prinsipil menjadi penghambat utama bagi masyarakat untuk memahami maksud dan tujuan sebuah pemilihan umum, terlebih dengan program-program yang ditawarkan. Didasari pemikiran sederhana ini, sehingga tidak ada dasar bagi masyarakat untuk mengikuti kampanye atau mendatangi TPS, selain menyerahkan semua urusan tersebut kepada kepala suku.

²² Lihat, Pasal 3 ayat (2) Keputusan KPU Provinsi Papua No. 01/Kpts/KPU Prov.030/2013.

²³ *Ap Kany*, adalah sebutan bagi seorang kepala suku (*big man*).

Merujuk pada jelajah historis budaya politik yang terbangun dan nilai-nilai demokrasi lokal masyarakat adat Papua, memberi gambaran bahwa penerapan sistem demokrasi liberal di Papua –sebagaimana yang diterapkan di daerah-daerah lain di Indonesia– tidak dapat seketika. Penerapan seketika seperti yang terjadi sebelumnya pada Pemilihan Umum Kepala Daerah Kabupaten Yahukimo di tahun 2009, justru dapat memicu kekacauan dan konflik yang tidak jarang berakhir dengan kekerasan seperti perang suku atau kelompok. Namun sebaliknya, harus diterapkan secara bertahap dan butuh waktu.

Untuk itu, dalam mengatasi problematika transplantasi sistem pemilihan umum yang telah didesain dengan pendekatan normatif demikian ini harus dikesampingkan. Sebab, pendekatan yang diilhami aliran positivistik tidak jarang mengalami banyak kelemahan dan cenderung mengalami kebuntuan dalam menemukan keadilan dan kemanfaatan. Dalam konteks ini, pendekatan yang dianggap mampu menjawab dan menghadirkan hukum secara utuh terkait penggunaan model pemilihan adat dalam sistem pemilihan umum di Indonesia adalah pendekatan pluralisme hukum oleh Werner Menski²⁴ yang digambarkan melalui teori “*Triangular Concept of Legal Pluralism*”.

Pada realitasnya hari ini, transplantasi sistem demokrasi liberal di wilayah kesatuan masyarakat adat Papua belum saatnya diberlakukan. Sebab, ditinjau dari aspek budaya politik, wilayah geografis, sarana transportasi, sistem informasi, dan tingkat pendidikan, masyarakat Papua khususnya yang mendiami wilayah pedalaman, belum siap. Sebaliknya, jika ditinjau dari aspek kemanfaatan hukum (*utilitarianism*), sistem noken yang diterapkan selama ini jauh lebih memberi kemanfaatan bagi masyarakat adat Papua. Dengan demikian, konstitusionalisasi sistem noken sebagai salah satu model pemilihan umum yang berlaku di Indonesia merupakan buah dari relasi budaya politik yang terbangun dan perwujudan prinsip-prinsip demokrasi dalam bingkai kearifan lokal (*local wisdom*) yang hidup di tengah masyarakat adat Papua. Selain itu, ditinjau dari aspek tujuan hukum, penerapan tampak diberlakukannya sistem noken merupakan upaya dalam mempertahankan ketertiban dengan menyeimbangkan kepentingan-kepentingan yang ada di dalam masyarakat.

5. Penutup

Esensi dari demokrasi mensyaratkan adanya responsivitas dalam mengakomodir nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat sebagai pemangku kedaulatan. Ketentuan ini kemudian melahirkan politik hukum (*legal policy*) dalam perumusan kebijakan terkait hak-hak tradisional masyarakat adat Papua dalam menyalurkan hak politiknya. Sistem noken merupakan buah dari relasi budaya politik dan penguatan demokrasi lokal. sudah sepatutnya pemerintah menyediakan suatu strategi kebijakan untuk mengakomodir hak berpolitik masyarakat adat. Salah satu upaya yang dapat dilakukan pemerintah adalah dengan menerapkan kebijakan *affirmative action*. Dengan penerapan kebijakan afirmatif action, diharapkan dapat mengatasi problematika pelaksanaan pemilihan umum serentak di tengah perbedaan pandangan politik dalam komunitas masyarakat adat.

²⁴ Menski, W. (2012). *Perbandingan Hukum dalam Konteks Global: Sistem Eropa, Asia dan Africa*, (Translated by M. Khozim, Bandung: Nusa Media, hlm. 245-247.

Referensi

- Abdul Aziz Hakim. 2006. *Distorsi Sistem Pemberhentian (Impeachment) Kepala Daerah di Era Demokrasi Langsung*. Yogyakarta: Toga Press.
- Achmad Ali. 2002. *Menguak Tabir Hukum (Suatu kajian Filosofis dan Sosiologis)*. Cetakan Kedua. Jakarta: PT. Toko Gunung Agung Tbk.
- Achmad Sodiki. 2009. "Konstitusionalitas Pemilihan Umum Model Masyarakat Yahukimo". *Jurnal Konstitusi*, Vol. 6 No. 2: 1-6.
- Ahsan Yunus. (2020). Multilayered Democracy in Papua: A Comparison of "Noken" System and Electoral College System in the United States. *Hasanuddin Law Review*, 6(3), 232-239.
- E.K.M. Masinambow. 2003. *Hukum dan Kemajemukan Budaya*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Irwansyah, 2020, *Penelitian Hukum, Pilihan Metode dan Praktik Penulisan Artikel*, Yogyakarta: Mirra Buana Media.
- Jimly Asshiddiqie. 2008. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Cetakan Kedua. Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer.
- Khairul Fahmi. 2016. "Menelusuri konsep keadilan pemilihan umum menurut UUD 1945." *Jurnal Cita Hukum*, Vol. 4, No. 2: 167-186.
- Marcus Mietzner. 2014. "Indonesia's 2014 elections: How Jokowi won and democracy survived." *Journal of Democracy*, Vol. 25, No. 4: 111-125.
- Mariyadi Faqih. 2010. "Nilai-Nilai Filosofi Putusan Mahkamah Konstitusi yang Final dan Mengikat," *Jurnal Konstitusi*, Volume 7 Nomor 3: 97-118.
- Muhammad Siddiq Armia. 2018. "Democracy through Election: A Study on the Conflict of Norms in Aceh's Election Process." *Journal of Southeast Asian Human Rights*, Vol. 2 Issue 1: 323-335.
- Ni'matul Huda. 2005. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.
- Peter Mahmud Marzuki, 2011. *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Rahmatunnisa. 2016. "Affirmative Action dan Penguatan Partisipasi Politik Kaum Perempuan di Indonesia". *Jurnal Wacana Politik*, Vol. 1 No. 2: 87-95.
- Soetandyo Wignjosoebroto. 2013. *Hukum dalam Masyarakat*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Suharizal. 2012. *Pemilukada: Regulasi, Dinamika, dan Konsep*. Cetakan Kedua. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Sulistiyowati Irianto (ed). 2009. *Hukum Yang Bergerak; Tinjauan Antropologi Hukum*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Wiesje Fenny Wilar. 2019. "Stakeholder Pemilu Dalam Menyukseskan Pelaksanaan Pemilu Serentak 17 April Tahun 2019." *HOLISTIK, Journal of Social and Culture*, Vol. 12, No. 1: 47-61.
- Yohanis Anton Raharusun. 2009. *Daerah Khusus Dalam Perspektif NKRI (Telaah Yuridis Terhadap Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua)*. Jakarta: Konstitusi Press.