



Urgensi Implementasi Kebijakan *Afirmatif Action* Terhadap Pemenuhan Hak Berpolitik Masyarakat Adat Dalam Pemilihan Umum di Indonesia

Fira Saputri Yanuari*

Fakultas Hukum, Universitas Negeri Semarang, Indonesia

*Corresponding email: firmasaputriyanuari@students.unnes.ac.id

Info Artikel

Masuk: 30 Mei 2020
Direvisi: 01 Des. 2020
Disetujui: 03 Des. 2020

Keywords:

Affirmative Action;
Indigenous Peoples; General
Elections

Kata kunci:

Upaya Administratif,
Penyelesaian Sengketa,
Pengadilan Tata Usaha
Negera

Author:

Fira Saputri Yanuari
E-mail:
firmasaputriyanuari@students.unnes.ac.id

DOI:

<http://dx.doi.org/10.37253/jjr.v22i2.804>

Abstract

General elections or commonly referred as people's democratic parties are one of the main parameters to measure the success of the implementation of democracy in a country. However, it turns out that not all Indonesian people have taken the voting role in the election. Problems arise because there are many indigenous people who do not own a domicile so they do not have an E-KTP. This study uses juridical-normative research methods that do not forget the issues that exist in society. Seeing the problems that occur, the author has the idea to implement the Affirmative Action method by giving freedom to each indigenous community that has not been accommodated by the KPU as a DPT through the regional government, as stated in Article 96 of Act Number 6 of 2014 concerning Villages that the Government, Provincial Government and District / City Government conduct structuring of customary law community units and are determined to be Indigenous Villages. Referring to the article, it can be concluded that in fact the problems related to the community can be overcome by giving authority in each Regency / City KPU to record every indigenous community in their territory and provide appropriate affirmative action methods to carry out the election mechanism themselves.

Abstrak

Pemilihan Umum atau biasa disebut dengan pesta demokrasi rakyat adalah salah satu parameter utama untuk mengukur keberhasilan penerapan demokrasi di suatu negara. Namun, ternyata belum semua rakyat Indonesia mengambil peran memilih dalam pemilu. Permasalahan timbul karena banyaknya masyarakat adat yang tidak memiliki domisili sehingga tidak mempunyai E-KTP. Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis-normatif yang tidak melupakan isu-isu yang ada di masyarakat. Melihat permasalahan yang terjadi, Penulis memiliki gagasan untuk menerapkan metode Afirmatif Action dengan cara memberikan kebebasan kepada setiap masyarakat adat yang belum terakomodir oleh KPU sebagai DPT melalui pemerintah daerah, sebagaimana yang tertera pada Pasal 96 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa bahwa Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota melakukan penataan kesatuan masyarakat hukum adat dan ditetapkan menjadi Desa Adat. Atas bunyi pasal tersebut dapat disimpulkan bahwa sesungguhnya permasalahan terkait masyarakat adat dapat teratasi dengan diberikannya kewenangan di setiap KPU Kabupaten/Kota untuk mendata setiap masyarakat adat yang ada di wilayahnya dan memberikan metode afirmatif action yang tepat untuk melakukan sendiri mekanisme pemilu.



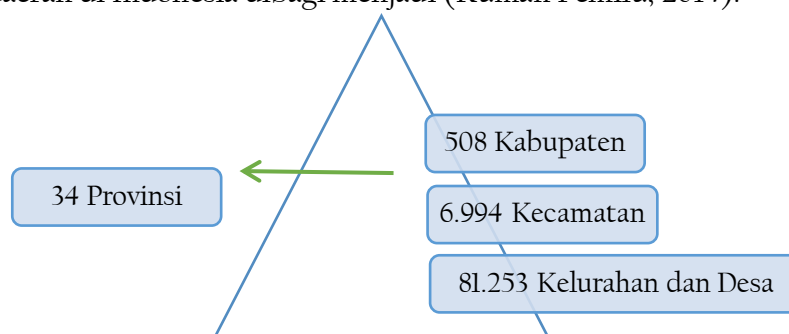
Copyright© 2020 by Author(s)

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial-Share Alike 4.0 International License.

A. PENDAHULUAN

Kegiatan 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 melaksanakan pemilihan umum (Prasetyoningsih, 2014; Amir, 2020). Pemilu sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 Ayat (1) UU No. 7 tahun 2017 adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Menurut Sri Soemantri M, Landasan berpijak bagi Pemilu yang mendasar adalah demokrasi Pancasila yang secara tersirat dan tersurat ditemukan dalam pembukaan Undang – Undang Dasar 1945, paragraf keempat.

Tujuan Pemilihan Umum tidak lain adalah untuk mengimplementasikan prinsip-prinsip demokrasi, dengan cara memilih wakil rakyat di badan perwakilan rakyat (Sutarso, 2017). Kesemuanya itu dilakukan dalam rangka mengikutsertakan rakyat dalam kehidupan ketatanegaraan. Model pemilu Indonesia memiliki karakteristik tersendiri jika dibandingkan dengan negara demokrasi lainnya. Sebagai negara dengan struktur pemerintahan yang berjenjang, pemilu Indonesia pun diadakan pada hampir semua level dalam struktur kekuasaan baik pada tingkat eksekutif maupun legislatif (Syahuri, 2009). 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. Berdasarkan sistem administrasinya, pemerintahan daerah di Indonesia dibagi menjadi (Rumah Pemilu, 2014):



Skema 1. Rekapitulasi Pemerintah Daerah di Indonesia

Berbicara tentang pemilu tidaklah lepas kaitannya dengan konsep demokrasi, Sidney Hook memberikan definisi tentang demokrasi sebagai bentuk pemerintahan di mana keputusan-keputusan pemerintah yang penting atau arah kebijakan di balik keputusan secara langsung didasarkan pada keputusan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa (Nakamura, 1980).

Pelaksanaan pemilu di Indonesia merupakan upaya pemerintah dalam menerapkan sistem demokrasi, masyarakat diberikan ruang untuk menjadi bagian dari proses demokrasi, meskipun secara substansial keikutsertaan mereka masih cenderung prosedural dan momentum. Hal ini berarti bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok mengenai kehidupan mereka, termasuk dalam menilai kebijakan negara yang turut menentukan kehidupan mereka tersebut (Noer, 1983).

Penerapan sistem demokrasi di Indonesia disadari memiliki hambatan, salah satunya adalah minimnya partisipasi masyarakat adat Indonesia dalam Pemilu (Satriawan & Mokhtar, 2016). Berdasarkan catatan AMAN (Aliansi Masyarakat Adat Nusantara) terdapat 1,6 juta masyarakat adat yang sampai hari ini belum memiliki *E-KTP* akibat nilai adat yang tak diakui, berada dalam kawasan konservasi, dan wilayah geografis yang jauh dari jangkauan pemerintah. Sedangkan pada Pasal 348 UU No 7/2017 tentang Pemilu disebutkan bahwa pemilih yang berhak mengikuti pemungutan suara di TPS (Tempat Pemungutan Suara) adalah yang memiliki *E-KTP* (Aliansi Masyarakat Adat Nusantara, 2019).

Secara teoritis, Pippa Norris (2016) dalam disertasinya menilai bahwa masalah yang terjadi dalam pemilu tak dapat dipisahkan dari bagaimana regulasi mengatur pemilu. Undang-Undang Pemilu dianggap belum cukup menampung keterlibatan Masyarakat Adat. Cenderung tak mengakomodir hak politik Masyarakat Adat di wilayah konflik. Sebagai bukti, tercatat 124 komunitas Masyarakat Adat di 9 (sembilan) provinsi yakni Banten, Sumut, NTT, Sulawesi Selatan, Sulawesi Tenggara, Kalimantan Tengah, Bengkulu, Papua dan Riau yang terancam tak dapat memilih karena tidak memiliki *E-KTP* akibat berada di dalam kawasan konservasi (Aliansi Masyarakat Adat Nusantara, 2019). Fakta lain membuktikan bahwa sosialisasi pemilu dan politik tidak sampai ke banyak kelompok masyarakat adat. Masyarakat tak tahu-menahu soal kandidat yang mencalonkan, visi-misi, dan dampak pemilu terhadap perbaikan kualitas hidup. Hal ini menjadi ironi sebab masyarakat adat merupakan salah satu sasaran sosialisasi dan pendidikan pemilih. Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU), mengamatkan untuk memberikan pendidikan pemilih kepada masyarakat adat. Begitu pula partai politik yang memiliki tugas untuk melakukan pendidikan politik. Berdasarkan pantauan AMAN, hanya segelintir kepala daerah, yang dihasilkan oleh pilkada langsung, yang melibatkan masyarakat adat dalam perumusan kebijakan (Rumah Pemilu, 2020).

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 (Rahmatunnisa, 2016). Dengan penerapan kebijakan *afirmatif action* di Indonesia diharapkan dapat mengatasi permasalahan-permasalahan pemilihan umum di Indonesia serta dapat dirasakan oleh semua Warga Negara Indonesia termasuk masyarakat adat. Berdasarkan latar belakang tersebut, permasalahan yang akan diangkat dalam penelitian ini adalah: Bagaimana eksistensi masyarakat adat dalam Pemilu di Indonesia? Dan Bagaimana implementasi kebijakan *afirmatif action* dalam pelaksanaan pemilu di Indonesia?

B. METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif atau penelitian doktrinal. Penelitian yuridis normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka atau sering disebut juga penelitian hukum kepustakaan. Penelitian hukum normatif atau kepustakaan mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, penelitian terhadap sistematika hukum, penelitian terhadap sinkronisasi vertikal dan horizontal, penelitian perbandingan hukum, dan penelitian sejarah hukum (Soejono, 2005). Dalam penelitian ini penulis menggunakan jenis penelitian yuridis normatif dengan cara komparasi atau penelitian perbandingan hukum. Menurut Rene David dan Brierly pernah mengemukakan bahwa salah satu manfaat perbandingan hukum ialah agar dapat lebih baik memahami dan mengembangkan hukum nasional (Arief, 2010), oleh karenanya penulis menggunakan cara komparatif untuk mengetahui penggunaan kebijakan *afirmatif action* di negara-negara lain.

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

Eksistensi Masyarakat Adat dalam Pemilu di Indonesia

Setiap negara memiliki karakter masing-masing, dimana karakter tersebut terbentuk berdasarkan sejarah dan perkembangan budaya masyarakatnya (Kau & Yusriadi, 2020). Von Savigny mengatakan bahwa sistem hukum adalah bagian dari budaya masyarakat. Hukum tidak lahir dari suatu tindakan bebas (*arbitrary act of a legislator*), tetapi dibangun dan dapat ditemukan dalam jiwa masyarakat. Hukum secara hipotesis dapat dikatakan berasal dari kebiasaan dan selanjutnya dibuat melalui suatu aktifitas hukum (*juristic activity*) (Freeman, 2001). Karakteristik dan identitas suatu bangsa sangat menentukan dasar-dasar kebangsaan dan kenegaraan dalam konstitusi (Zazili, 2016). Konstitusi merupakan jantung dan jiwa suatu negara. Apabila memaknai UUD 1945 secara komprehensif, dapat dilihat bahwa UUD 1945 menggambarkan Negara Republik Indonesia sebagai sebuah negara yang peduli terhadap rakyatnya.

Sila pancasila yang ke-lima, menyatakan bahwa keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Hal ini merujuk pada hak-hak setiap masyarakat Indonesia untuk memperoleh kepastian hukum yang jelas. Dalam pengertian normatif,

kepastian hukum memerlukan ketersediaan suatu perangkat peraturan perundang-undangan yang secara operasional mampu mendukung pelaksanaannya sendiri. Oleh karena itu, pengertian kepastian hukum dalam konteks ini adalah dalam arti perlindungan hak-hak dasar bagi setiap orang. Prinsip-prinsip perlindungan hukum bagi rakyat terhadap tindakan pemerintahan yang bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia (Gaffar, 2016). Perlindungan hak asasi tidak saja terbatas pada perlindungan diri, akan tetapi juga perlindungan hak-hak konstitusional masyarakat di bidang hukum adat baik yang berbentuk pengaturan sendiri (*self-regulation*) atau “*inner order mechanism*”, hal ini termuat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 47-8/PHPU.A-VI/2009.

Sebagai negara yang menganut sistem *Civil Law*, maka dalam membaca sistem hukum positif Indonesia haruslah berangkat dari hierarki perundang-undangan yang paling kuat yakni konstitusi yang diwujudkan dalam UUD 1945. Begitu pula dalam mengolaborasi pengaturan mengenai eksistensi masyarakat adat dan hukum adat dalam sistem hukum positif Indonesia, hal yang paling mudah adalah dengan pertama kali mengkaji pengaturannya dalam UUD 1945 (Agus, 2017). Di dalam UUD 1945 terdapat peraturan tentang eksistensi masyarakat hukum adat, yakni dalam pasal 18B ayat 2 dan pasal 281 ayat 3. Pasal 18B ayat 2 berbunyi: “*Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.*” Kemudian Pasal 281 ayat 3 berbunyi: “*Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban.*”

Berdasarkan ketentuan kedua pasal di atas, jelas terlihat adanya bentuk pengaturan bahwa eksistensi masyarakat adat dan atau masyarakat tradisional diakui jika memenuhi kriteria dalam kata-kata yang tercetak miring di atas, yakni: tidak bertentangan dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI. Adanya konsep pengakuan terbatas ini lebih terlihat lagi pada pengaturan dalam tingkat legislasi (undang-undang), yang dimulai dari Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut dengan UUPA) sebagai undang-undang yang secara tegas tidak hanya mengatur eksistensi masyarakat adat tetapi juga hukum adat. Pengaturan UUPA mengenai masyarakat adat dapat ditemui dalam Pasal 2 ayat (4) UUPA dan Pasal 3 UUPA. Berdasarkan pasal-pasal tersebut, menyatakan bahwa eksistensi masyarakat adat diakui jika tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan kepentingan nasional, dimana mengenai perihal kepentingan ini harus merujuk pada pasal 33 ayat (3) UUD 1945 sebagaimana yang disebutkan dalam pasal 3 UUPA, yakni kepentingan penguasaan negara dalam level yang tertinggi atas bumi, air, ruang angkasa serta segala kekayaan alam yang ada di dalamnya. Selain terkait agraria, pengaturan mengenai masyarakat adat dan hak-hak tradisionalnya di bawah

konsep pengakuan terbatas juga dapat ditemui pada Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, diantaranya disebutkan pada Pasal 67 ayat (1): *“Masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya berhak: a) Melakukan pemungutan hasil hutan untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari masyarakat adat yang bersangkutan; b) Melakukan kegiatan pengelolaan hutan berdasarkan hukum adat yang berlaku dan tidak bertentangan dengan undang-undang; dan c) Mendapatkan pemberdayaan dalam rangka peningkatan kesejahteraannya.”*

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, eksistensi masyarakat adat diakui keberadaannya jika telah ditetapkan Perda yang mendasarkan diri pada kriteria sebagaimana yang tercantum pada Pasal 67 ayat (1). Konsekuensi dari adanya konsep pengakuan tersebut, yakni jika terdapat hak-hak dan kepentingan yang bertentangan dengan kepentingan negara (kepentingan nasional), ataupun jika ada aturan hukum adat yang bertentangan dengan aturan hukum positif negara dalam perundang-undangan, maka keberadaan masyarakat adat beserta kepentingan-kepentingan dan hak-hak tradisionalnya yang diatur dalam hukum adat tersebut dapat diabaikan.

Konsekuensi ini telah dirasakan oleh masyarakat adat yang berada di wilayah konservasi, hutan negara, wilayah konflik, dan wilayah yang terisolir. Masyarakat adat tersebut terancam tidak dapat menggunakan hak pilih karena tidak memiliki kepastian hukum atas wilayahnya. Menurut Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri), masyarakat adat yang bermukim di dalam kawasan hutan tidak diberikan identitas kependudukan dan tidak diperkenankan memilih, kecuali jika memiliki izin pelepasan kawasan hutan dari Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) atau diharuskan untuk pindah ke desa disekitar wilayah kawasan hutan yang memiliki legalitas domisili. Terdapat sebanyak 124 Komunitas Masyarakat Adat dengan populasi 1,6 juta jiwa saat ini belum memiliki Kartu Tanda Penduduk (KTP) elektronik dikarenakan berada di dalam kawasan konservasi dan wilayah konflik.

Kemudian untuk wilayah yang terisolir, misalnya Suku Anak Dalam di wilayah Jambi terdapat sebanyak 5.238 Kartu Keluarga (KK) namun hanya 248 individu yang terdaftar di Daftar Pemilih Tetap (DPT). Oleh sebab itu masyarakat adat tersebut tidak dapat mengurus kepemilikan identitas diri yang meliputi KK maupun KTP elektronik. Sehingga, tidak dapat terdaftar di dalam DPT dan jauh dari jangkauan penyelenggara pemilu yang kemudian tidak didirikannya Tempat Pemungutan Suara (TPS) di wilayah masyarakat adat tersebut. Terdapat pula 553 komunitas adat di kawasan pulau-pulau kecil dan wilayah terisolir yang belum mendapatkan informasi terkait pemilu (Hidayat, 2020).

Dapat disimpulkan terkait permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat adat adalah terkait wilayah yang tidak diakui menurut administrasi dan wilayah-wilayah yang terpencil sehingga sulit akses untuk mendapatkan pelayanan administrasi. Akan tetapi, menurut Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2006

tentang Kewarganegaraan RI “Yang menjadi Warga Negara Indonesia adalah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara”. Dalam hal ini berarti masyarakat adat termasuk dalam warga negara Indonesia, dimana masyarakat adat telah diakui di beberapa undang-undang sebagaimana yang telah disebutkan diatas. Sehingga sebagai warga negara sudah sepatutnya memiliki hak konstitusional untuk dipilih dan memilih dalam setiap pemilu, dimana disini masyarakat adat berperan sebagai pemilih.

Selain membentuk Undang-Undang, adapun cara yang dapat dilakukan untuk mengakui eksistensi masyarakat adat dalam pemilu. Pasal 96 Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa, disebutkan bahwa “Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota melakukan penataan kesatuan masyarakat hukum adat dan ditetapkan menjadi Desa Adat.” Dari bunyi pasal tersebut permasalahan terkait domisili masyarakat adat dapat dilimpahkan kepada pemerintah sebagaimana termaktub dalam pasal tersebut, agar melakukan penataan terhadap masyarakat adat untuk menjadi desa adat. Sehingga masyarakat adat dapat memiliki domisili yang tepat dan mudah untuk mendapatkan akses layanan terutama dalam layanan kependudukan.

Dengan demikian, eksistensi masyarakat adat di Indonesia telah diakui terlihat dari beberapa Undang-Undang telah mengaturnya sebagaimana disebutkan diatas. Masyarakat adat dianggap ada keberadaannya di Indonesia. Akan tetapi masih banyak persoalan yang belum memiliki payung hukum yang pasti. Salah satunya yaitu eksistensi masyarakat adat dalam pemilu. diharapkan para *stakeholders* perlu merumuskan kebijakan dan memberikan *afirmatif action* dalam memberikan jaminan hak pilih masyarakat adat pada situasi-situasi tertentu sebagaimana yang telah dipaparkan diatas.

Penerapan Metode *Afirmatif action* untuk Masyarakat Adat

Dilihat dari segi sejarahnya, istilah *afirmatif action* didefinisikan sebagai pengaplikasian suatu kebijakan dimana negara dan institusi publik mengeluarkan kebijakan yang memberikan peluang atau perlakuan khusus kepada kelompok tertentu, termasuk di dalamnya kebijakan kuota di lembaga-lembaga negara dan publik: parlemen, pemerintahan, institusi pendidikan dan lapangan pekerjaan (Zen, 2002).

Secara teoritis, ada beberapa pandangan dan pemahaman terkait dengan *afirmatif action*. Marquita Sykes mendefinisikan “*the set of public policies and initiatives designed to help eliminate past and present discrimination based on race, color, religion, sex, or national origin, is under attack*” (Sykes, 2020). Sementara itu, menurut *Stanford Encyclopedia Of Philosophy*: “*Afirmatif action means positive steps taken to increase the representation of women and minorities in areas of employment, education, and business from which they have been historically excluded. When those steps involve preferential selection-*

selection on the basis of race, gender, controversy" (Stanford Encyclopedia of Philosophy, 2018).

Sebagai salah satu studi perbandingan, negara Amerika Serikat yang termasuk lebih awal mengambil kebijakan ini dalam perundang-undangnya. Ide pertama kali diperkenalkan oleh Presiden Kennedy pada tahun 1961. Ia menerapkan kebijakan *afirmatif action* ini sebagai hak sipil yang jaminannya diberikan oleh konstitusi. Selanjutnya, kebijakan tersebut dikembangkan lebih lanjut oleh Presiden Johnson. Landasan utama Johnson adalah "*We seek... not just equality as a right and a theory, but equality as a fact and as a result*". Dalam implementasi kebijakan *afirmatif action*, Amerika Serikat telah membuat kebijakan dalam dunia ketenagakerjaan.

Demikian juga halnya dengan negara Brazil, telah menerapkan prinsip *afirmatif action* dalam dunia pendidikan dan pelayanan publik. Bahkan lebih dari 20% program pelayanan umum diberikan kepada masyarakat tidak mampu. Di bidang pendidikan, beberapa universitas di Brazil telah menerapkan sistem kuota masuk perguruan tinggi kepada ras minoritas, yang terdiri dari kulit hitam dan orang asli (*native brazilians*), orang miskin serta masyarakat tidak mampu lainnya.

Di negara Indonesia sendiri, amandemen ke-2 UUD 1945 menarik untuk dikaji. Sebab, dengan adanya amandemen ke-2 inilah pengaturan hak asasi manusia dalam konstitusi Indonesia dimuat secara khusus dalam Bab X-A (El-Muhtaj, 2005). Dalam Pasal 28 H ayat (2) secara jelas memuat dan mengatur tentang prinsip *afirmatif action* yang berbunyi "*Setiap orang berhak mendapatkan kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan*".

Akan tetapi pada implementasinya dengan situasi yang serba multikultural, demokrasi cenderung melakukan pengabaian (*eksklusi*). Proses perumusan kebijakan cenderung melakukan pengabaian terhadap individu atau kelompok tertentu. Perumusan kebijakan selalu dilakukan dengan bias, semua warga negara selalu dianggap memiliki kesamaan yang umum (*have in common similiarity*). Sehingga demokrasi selalu mengandaikan bahwa semua warga negara harus diperlakukan secara sama (*equal treatment*) (Valentina, 2009). Padahal tidak semua warga negara mempunyai kesamaan budaya dan adat istiadat, yang dapat memaknai sesuatu seperti halnya demokrasi dengan seragam.

Pembukaan UUD 1945 merupakan *modus vivendi* (kesepakatan luhur) bangsa Indonesia untuk hidup bersama dalam ikatan satu bangsa yang majemuk (Mahfud MD, 2007). Dalam pembukaan UUD 1945, yang masing-masing alineanya mengandung cita-cita luhur dan filosofis yang harus menjiwai keseluruhan sistem berfikir materi UUD (Asshiddiqie, 2010). Sebagaimana yang telah diamanatkan oleh UUD 1945 Pasal 1 ayat (2), oleh karenanya seluruh masyarakat termasuk masyarakat adat seharusnya dapat menikmati ajang demokrasi di Indonesia.

Berdasarkan data Kemendagri, dari 192,39 juta orang yang wajib memiliki *E-KTP*, masih ada 12,7 juta orang yang belum merekam data untuk memperoleh *E-KTP*. Hal ini disebabkan karena kebanyakan wilayah yang ditempati oleh masyarakat adat berada di wilayah konservasi dan wilayah konflik. Akibatnya, masyarakat adat yang tidak memiliki *E-KTP* tidak dapat memilih, karena dalam Pasal 348 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 terdapat syarat untuk melakukan pemilu yakni harus terdaftar dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT), dimana untuk terdaftar dalam DPT harus memiliki *E-KTP* (Asshiddiqie, 2010).

Sebagai perbandingan lainnya di negara Denmark, *Election Act* tidak mempersulit pemilih. Disebutkan pada Pasal 96 Denmark *Election Act* tahun 2011 menyebutkan bahwa “*Setiap orang yang memiliki hak pilih dalam pemilu, yang telah terdaftar di daftar pemilih, harus diberi hak untuk berpartisipasi dalam pemilu*”. Rumusan tersebut jelas membuka ruang yang luas untuk masyarakat agar dapat memilih tanpa mengalami hambatan karena ketentuan administratif seperti di Indonesia. Karena itulah kemudian sangat wajar jika Denmark mendapat nilai sangat tinggi untuk indikator *electoral laws* dan juga *voter registration* pada laporan *Electoral Integrity Project* 2017 (Norris, 2017).

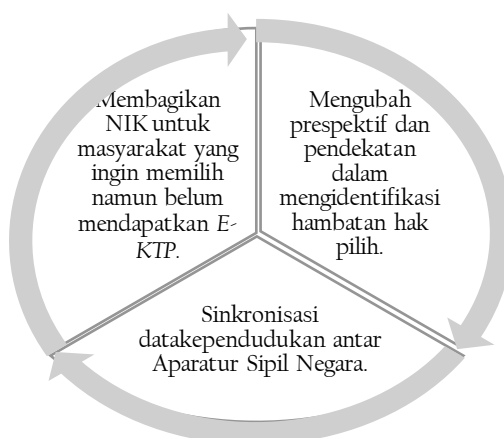
Problematika muncul ketika Kemendagri tidak memberikan identitas kependudukan kepada masyarakat yang bermukim di dalam kawasan hutan negara, kecuali KLHK menerbitkan izin pelepasan kawasan hutan. Kawasan hutan lindung dan konservasi menurut Kemendagri tidak termasuk wilayah pemukiman dalam sistem administrasi kependudukan, tidak memiliki batas dan kode wilayah (Pamungkas, 2017). Penetapan sepihak dan sikap Kemendagri tersebut berdampak terhadap hilangnya sejumlah hak kewarganegaraan masyarakat dalam kawasan hutan. Padahal banyak areal yang kini berstatus kawasan hutan negara dulunya adalah tempat masyarakat adat (Febriana, 2020).

Pada Pemilu 2014, hampir tak terdengar persoalan tentang jaminan hak pilih. Pasalnya, Pasal 149 Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 Tentang Pemilu tidak memuat kewajiban bagi calon pemilih untuk memiliki *E-KTP*. Sebaliknya, Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu justru mengebiri hak pilih banyak orang, sebab tidak membuka ruang bagi masyarakat yang tidak memiliki *E-KTP* untuk dapat memilih di Pemilu begitu juga dipemilu berikutnya. Permasalahannya regulasi pemilu menunjukkan kapasitas lembaga negara yang kurang maksimal mengurus jaminan hak pilih masyarakat (Saputra, 2017). bahwa bagaimana kapasitas lembaga itu memiliki relasi yang kuat dengan timbulnya masalah dalam pemilu.

Kebijakan *affirmative action* dalam hal pemilu sebetulnya telah diterapkan di Papua. Sebagai contoh, terjadi di Kabupaten Yahukimo, Provinsi Papua. Pada pemilu legislatif tahun 2009, sejumlah warga di distrik Lolat di Kabupaten Yahukimo melaksanakan pemungutan suara dengan cara kesepakatan warga atau aklamasi. Pemungutan suara di distrik Lolat dilakukan secara aklamasi yang

dilakukan oleh seluruh tokoh dan masyarakat distrik. Pelaksanaan pemungutan suara dipimpin oleh ketua adat, secara aklamasi mereka memilih partai politik dan calon anggota DPD Papua (Zazili, 2016).

Bahwa cara pemungutan suara tersebut dikenal dengan sebutan model noken. Cara seperti ini telah dilakukan sejak 1971. Prosesnya berlangsung dengan jalan memberi tanda centang pada kertas-kertas suara milik warga sebagai daftar pemilih tetap yang diwakilkan kepada para kepala suku. Pemberian tanda centang tersebut tidak dilakukan sebagaimana mestinya, yakni di dalam bilik suara yang berada di tempat tertutup dan kertas-kertas suara tersebut dimasukkan ke dalam noken, yakni kantong khas buatan orang Papua yang terbuat dari kulit kayu. Bagi orang Papua, Noken dimaknai sebagai simbol kehidupan yang baik, perdamaian dan kesuburan. Karena itu, kantong yang dijalin dari kulit kayu ini punya kedudukan penting dalam struktur budaya orang Papua (Arizona, 2010). Selain itu berdasarkan Putusan Nomor 06-32/PHPU-DPD/XII/2014, menurut Mahkamah Konstitusi semua proses Pemilu yang menggunakan sistem noken atau sistem ikat diakui keabsahannya.



Skema. Bentuk *Affirmatif Action*

Ada beberapa bentuk kebijakan kompromi untuk menerapkan metode *Affirmatif action* bagi masyarakat adat dalam hal pemilu. *Pertama*, mengubah perspektif dan pendekatan dalam mengidentifikasi hambatan hak pilih. Dalam Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu, warga negara Indonesia yang dimaksud adalah orang-orang/bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara. Jika dilihat ukurannya bukan zonasi, domisili melainkan wilayah (hukum) NKRI. Selama pemilih sudah berumur 17 tahun keatas dan berada dalam wilayah hukum NKRI maka berhak untuk memilih. Nomenklatur ini sebetulnya dapat digunakan dalam menjamin partisipasi masyarakat dalam kawasan hutan negara untuk dengan bebas dapat memilih.

Kedua, sinkronisasi data kependudukan antar Aparatur Sipil Negara. Desain pemilu pasca Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu terutama dalam syarat memilih untuk pemilih dalam negeri hanya menggunakan basis data kependudukan dan administrasi dari Kemendagri. Padahal, basis data kependudukan tidak hanya ada di Kemendagri. Kementerian Luar Negeri (Kemenlu) memiliki basis data penduduk Indonesia yang berada di luar negeri, KLHK juga memiliki basis data masyarakat dalam kawasan hutan. Kategori data kependudukan ini sebetulnya perlu disinkronisasi, untuk kemudian dapat mengidentifikasi hambatan dalam mengurus *E-KTP*. Sebagai contoh pemilih luar negeri, basis data pemilihnya berdasarkan jumlah penduduk Indonesia di luar negeri dengan menggunakan basis data dari Kemenlu. Kebijakan ini sebetulnya dapat diadopsi oleh penyelenggara pemilu dalam rangka mengakomodir, mengidentifikasi dan menyelamatkan hak pilih masyarakat adat dalam kawasan hutan lindung dan konservasi.

Ketiga, realitas yang terbayang oleh penyelenggara pemilu adalah data pemilih berbasis *E-KTP* secara fisik. Padahal tidak, yang membuktikan masyarakat terdaftar sebagai pemilih itu basisnya adalah Nomor Induk Kependudukan (NIK). Hal tersebut sebenarnya dapat dipermudah prosesnya, cukup membagikan NIK untuk masyarakat yang ingin memilih namun belum mendapatkan *E-KTP*. Situasi khusus yang terjadi pada masyarakat dalam kawasan hutan adalah persoalan serius. Perlu diatasi dengan membangun pemilu yang aksesibel dan membuat kebijakan khusus sebagaimana yang sudah tersampaikan diatas. Perkara kepemilikan *E-KTP* berkaitan erat dengan hak asasi manusia. Maka dari itu, negara dituntut pro-aktif dalam memenuhi dan melindungi hak asasi manusia seluruh warga negara disetiap kategori kependudukan.

Selain ketiga kebijakan *afirmatif action* diatas, juga perlu adanya jaminan kepastian hukum yang termuat di dalam Undang-Undang Pemilu. Oleh karena itu, penulis mengusulkan agar menambahkan pasal di Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang bagian pemilih masyarakat adat di BAB IV Hak Memilih. Bunyi pasal yang penulis usulkan yakni: 1) Masyarakat adat dapat menggunakan hak pilihnya sepanjang termasuk komunitas adat yang diakui keberadaannya di wilayah Indonesia; 2) Proses Pemilihan dapat dilakukan sesuai hukum masyarakat adat setempat; dan 3) Penyelenggara Pemilu dilakukan oleh KPU dan Bawaslu serta Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu daerah terkait.

Bahwa karena minimnya interaksi yang menyebabkan minimnya pengetahuan terkait pemilu, oleh karenanya perlu dilakukan upaya 3P (Pengenalan, Pendidikan, Partisipasi) oleh AMAN dalam meningkatkan partisipasi masyarakat adat. Paling tidak AMAN perlu menjalankan bentuk partisipasi publik untuk Pemilu lewat ajakan memilih, menyelenggarakan, memantau, melakukan pendidikan, hingga mengutus anggota kelompoknya sebagai salah satu kandidat calon legislatif. Peran serta AMAN dalam memantau

dan menyelenggarakan Pemilu juga berada di posisi yang strategis. Di luar pemilu mereka melakukan penguatan politik di masyarakat adat. AMAN yang merupakan salah satu lembaga pemantau pemilu independen telah mendapatkan persetujuan resmi dari Bawaslu. Jika penyuluhan dan pendidikan dilakukan secara efektif maka besar kemungkinan partisipasi masyarakat adat dalam pemilu akan meningkat sehingga pelaksanaan *afirmatif action* akan berjalan lancar di setiap lapisan masyarakat adat.

D. KESIMPULAN

Masyarakat Adat Indonesia merupakan sekelompok orang yang hak maupun kewajibannya serta eksistensinya diakui dalam pengaturan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 28 I ayat (3). Masyarakat adat memiliki kedudukan yang sama dengan warga negara lainnya di muka hukum, salah satunya adalah hak memilih dalam Pemilu. Menurut Kemendagri masyarakat adat yang bermukim di dalam kawasan hutan tidak dapat diberikan identitas kependudukan dan tidak diperkenankan memilih, kecuali jika memiliki izin pelepasan kawasan hutan dari KLHK atau diharuskan untuk pindah ke desa disekitar wilayah kawasan hutan yang memiliki legalitas domisili. Hal ini tentunya menimbulkan permasalahan terkait partisipasi masyarakat adat itu sendiri dalam Pemilu Indonesia. Oleh karenanya penulis memiliki rekomendasi kebijakan *afirmatif action* bagi masyarakat adat terkait pemilu. Selain ketiga kebijakan *affirmatif action* yang telah dijelaskan dalam pembahasan, penulis juga mengusulkan agar menambahkan pasal di Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang bagian pemilih masyarakat adat di BAB IV Hak Memilih.

E. DAFTAR PUSTAKA

- Agus, A. A. (2017). Eksistensi Masyarakat Adat dalam Kerangka Negara Hukum di Indonesia. *JURNAL SOSIALISASI*, 5-15.
- Aliansi Masyarakat Adat Nusantara. (2019). *Sengkarut Pemilu 2019: 1 Juta Masyarakat Adat Terancam Hak Pilih*, RUU Masyarakat Adat Atasi Darurat Hak Pilih, <http://www.aman.or.id/sengkarut-pemilu-2019-1-juta-masyarakat-adat-terancam-hak-pilih/>, Diakses 3 Februari 2020.
- Amir, M. (2020). Kesenjangan Pemilu 2024 yang Paling Ideal Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. *Al-Ishlah: Jurnal Ilmiah Hukum*, 23(2), 115-131.
- Arief, B.N. (2010). *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan*, Jakarta: Kencana Prenadamedia Group.
- Arizona, Y. (2010). Konstitusionalitas Noken: Pengakuan model pemilihan Masyarakat Adat Dalam Sistem pemilihan umum di Indonesia. *Jurna lKonstitusi Pusako Universitas Anda las*, 3(1).
- Asshiddiqie, J. (2010). *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika.

- El-Muhtaj, M. (2005). *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia Dari UUD 1945 Sampai Dengan Amandemen UUD 1945 Tahun 2002*, Jakarta: Kencana.
- Febriana, B. (2020). AMAN: Masyarakat Adat Terancam Tidak Bisa Ikut Pemilu, <https://www.gatra.com/rubrik/nasional/345312-AMAN--Masyarakat-Adat-Terancam-Tidak-Bisa-Ikut-Pemilu>, Diakses 25 Januari 2020.
- Freeman, M. D. A. (2001). *Lloyd's Introduction to Jurisprudence*, London: Sweet & Maxweel Ltd.
- Gaffar, J. M. (2016). Peran putusan Mahkamah Konstitusi dalam perlindungan hak asasi manusia terkait penyelenggaraan pemilu. *Jurnal Konstitusi*, 10(1), 1-32.
- Hidayat, Y. (2020). Masyarakat Adat Terancam Hak Pilih AMAN Gandeng BAWASLU RI, <http://www.aman.or.id/masyarakat-adat-terancam-hak-pilih-aman-gandeng-bawaslu-ri/>, Diakses 5 Februari 2020.
- Kau, B. M., & Yusriadi, Y. (2020). The Position of Crime Resolution Institutions in Indigenous Peoples in the Identity Politics Perspective. *Jurnal Hukum Prasada*, 7(2), 79-84.
- Mahfud MD. (2007). *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*. Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia.
- Nakamura. (1980). *The Politics of Policy Implementation*, New York: St. Martin's Press.
- Noer, D. (1983). *Pengantar ke Pemikiran Politik*, Jakarta: CV. Rajawali.
- Norris, P. (2017). *Corruption and Coercion: The Year in Elections 2017*, <https://www.electoralintegrityproject.com/the-year-in-elections-2017/>. Diakses pada 3 Februari 2020.
- Pamungkas, C. (2017). Noken Electoral System in Papua Deliberative Democracy in Papuan Tradition. *Jurnal Masyarakat Dan Budaya*, 19(2), 219-236.
- Prasetyoningsih, N. (2014). Dampak Pemilihan Umum serentak bagi pembangunan demokrasi Indonesia. *Media Hukum*, 21(2).
- Rahmatunnisa, M. (2016). Affirmative Action dan Penguatan Partisipasi Politik Kaum Perempuan di Indonesia. *Jurnal Wacana Politik*, 1(2), 90-95.
- Rumah Pemilu. (2014). *Gambaran Singkat Pemilihan Umum 2014*, <http://www.rumahpemilu.org/in/read/4030/Gambaran-Singkat-Pemilihan-Umum-2014-di-Indonesia.>, Diakses 27 Januari 2020.
- Rumah Pemilu. (2020). *Masyarakat Adat, Pemilu dan Demokrasi Lokal*, <https://rumahpemilu.org/masyarakat-adat-pemilu-dan-demokrasi-lokal/>, Diakses 10 Februari 2020.
- Saputra, F. T. (2017). Partisipasi Politik Masyarakat Baduy Dalam Pemilihan Umum-(Studi Fenomenologi Partisipasi Politik Masyarakat Baduy pada Pemilu 2014). *Prosiding Magister Ilmu Komunikasi*, 1(1).
- Satriawan, I., & Mokhtar, K. A. (2016). The Constitutional Court's Role in Consolidating Democracy and Reforming Local Election. *Constitutional Review*, 1(1), 103-129.
- Soejono. (2005). *Metode Penelitian Suatu Pemikiran dan Penerapan*, Jakarta: PT Rineka Cipta dan PT Bina Adiaksara.
- Stanford Encyclopedia of Philosophy. (2018). *Afirmatif action*, <https://plato.stanford.edu/entries/affirmative-action/>, Diakses 3 Februari 2020.

- Sutarso, J. (2017). Pendekatan Pemasaran Politik (Political Marketing) Dalam Pemilihan Umum. *Komuniti: Jurnal Komunikasi dan Teknologi Informasi*, 3(1), 1-19.
- Syahuri, T. (2009). Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Perselisihan Hasil Penghitungan Suara Pemilihan Umum Berdasarkan Undang-Undang No. 24 Tahun 2003. *KONSTITUSI Jurnal*, 2(1), 8.
- Sykes, M. (2020). *The Origins of Affirmatif Action*, <http://www.now.org/nnt/0895/affirmhs.html>, Diakses 15 Februari 2020.
- Valentina, T. R. (2009). Peluang Demokrasi dan Peta Perilaku Pemilih terhadap Partai Politik untuk Pemilu 2009 di Yogyakarta. *Jurnal Demokrasi*, 8(2).
- Zazili, A. (2016). Pengakuan Negara terhadap Hak-Hak Politik (Right to Vote) Masyarakat Adat dalam Pelaksanaan Pemilihan Umum (Studi Putusan Mahkamah Konstitusi No. 47-81/Phpu. A-Vii/2009). *Jurnal Konstitusi*, 9(1), 135-162.
- Zen, A. P. M. (2002). *Afirmatif Action Policy Perlakuan Khusus atau Belas Kasihan*, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/hol5482/font-size1-colorff0000baffirmative-action-policyfontbrperlakuan-khusus-atau-belas-kasih>, Diakses 28 Januari 2020.