

Sistem Noken dalam Pemilihan Kepala Daerah di Papua (Studi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 35/Php.Bup-XVI/2018)

Achbar Madya Persada
Universitas Jember

Jayus
Universitas Jember

Iwan Rachmad Soetijono
Universitas Jember

Abstrak

Di Indonesia sendiri ada 3 (tiga) jenis sistem pemilu yang perlu kita ketahui yaitu sistem pemilu distrik, sistem pemilu proporsional, dan sistem pemilu campuran. Di wilayah Papua khususnya di wilayah pedalaman atau perbatasan cenderung mengikuti pilihan ketua sukunya untuk menentukan pilihan. Dari 29 kabupaten/kota di Papua ada 13 daerah yang diberikan hak khusus (privilege) untuk menggunakan sistem pemilu tersendiri. Sistem khusus tersebut dinamakan sistem noken. Noken dalam bahasa Papua berarti tas atau kantong. Sistem noken tersebut bertentangan dengan Undang-Undang Pemilihan Umum yaitu pada Pasal 1 yang menjelaskan bahwa pemilu adalah sarana untuk melaksanakan kedaulatan rakyat yang dilakukan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil atau biasanya kita menyebut (*luber jurdil*) berdasarkan UUD NRI 1945. Hal ini menjadi sebuah pro kontra diantara pengamat hukum Indonesia karena ada beberapa pendapat yang mendukung sistem noken dilihat dari perspektif adat dan menolak sistem noken dilihat dari perspektif asas demokrasi dalam pemilihan umum. Sistem noken dalam pemilihan kepala daerah di Papua menurut studi kasus Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 35/ PHP.BUP-XVI/2018 secara hukum dianggap tidak sah sehingga perlu dilakukan pemilihan umum ulang. Tetapi Mahkamah Konstitusi menetapkan pemungutan suara dengan sistem noken masih dapat dibenarkan, namun hanya berlaku di tempat dan waktu tertentu yang selama ini belum pernah melaksanakan Pemilu dalam bentuk pencoblosan langsung oleh pemilih.

Kata Kunci: Noken, Pemilihan Kepala Daerah, Status Hukum

Abstract

In Indonesia, there are 3 (three) types of electoral systems that we need to know, namely the electoral district system, the proportional electoral system and the mixed electoral system. The Papua region, especially in the interior or border areas, tends to follow the choice of its tribal leader to make choices. Of the 29 districts / cities in Papua, 13 regions are given special rights (privileges) to use the current election system. This special system is called the noken system. Noken in Papuan language means bag or pocket. The noken system is contrary to the General Election Law, namely in Article 1 which explains that elections are a means of exercising people's sovereignty which is carried out directly, freely, secretly, honestly, and fairly or we usually call it (overflowing jurdil) based on the 1945 NRI Constitution. This is a pro and contra among observers of Indonesian law because there are several opinions that support the noken system from a traditional perspective and reject the noken system from a democratic perspective in general elections. The noken system in regional head elections in Papua according to the case study of the Constitutional Court Decision Number: 35 / PHP.BUP-XVI / 2018 is legally invalid so a re-election is necessary. The Constitutional Court evaluating the use of the noken system in the General Election is only casuistic, which at that time was still needed by some people in Papua.

Keywords: *Noken, Regional Head Elections, Legal Status*

I. PEMBAHASAN

A. Status Hukum Noken Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah di Papua Menurut Studi Kasus Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 35/ PHP.BUP-XVI/2018

Dua puluh kabupaten/kota di Papua (Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat) telah mengikuti pelaksanaan Pemilihan Umum Kepala daerah serentak gelombang pertama yang digelar tanggal 9 Desember 2015. Daerah tersebut adalah: Nabire, Asmat, Keerom, Waropen, Merauke, Mamberamo Raya, Pegunungan Bintang, Boven Digoel, Yahukimo, Supiori dan Yalimo. Seluruh petahana turut ambil bagian dalam menyemarakkan kontestasi lokal tersebut. Namun, pada akhirnya, hanya empat petahana yang mampu mempertahankan jabatannya kembali untuk lima tahun kedepan. Selebihnya, wajah-wajah politisi baru kini mewarnai kursi pemerintah daerah di Papua.

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.¹ Sedangkan dalam bahasa Indonesia Noken diartikan sebagai tas atau kantong yang khas tradisional masyarakat adat Papua. Namun tas atau kantong asli Papua ini memiliki fungsi dan nilai lebih bagi masyarakat adat Papua, sebab juga mengandung nilai filosofis, historis, sosialis, moralis dan sebagainya.² Bagi masyarakat 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. Pada praktiknya, tidak semua orang dapat menjalin kulit kayu menjadi noken. Hanya perempuan Papua yang diperbolehkan membuat noken. Perempuan Papua yang belum bisa menjalin kulit kayu menjadi noken sering dianggap belum dewasa dan belum layak menikah. Sementara laki-laki, secara adat tidak diperbolehkan sama sekali membuat noken karena noken dianggap sebagai sumber kesuburan kandungan seorang perempuan.³

Noken adalah nilai budaya lokal di Papua yang harus dihormati dan dilindungi dalam sistem hukum nasional terutama dalam pelaksanaan proses pemilu dan Pemilihan Umum Kepala daerah. Penggunaan sistem noken sebagai kearifan lokal merupakan pengertian demokrasi yang lain. Yakni, bagaimana memadukan berbagai kesepakatan yang muncul dari kehendak masyarakat adat untuk memilih calon pemimpin. Sistem noken berasal dari kearifan lokal di beberapa wilayah pegunungan di Papua yang telah menjadi tradisi dari generasi ke generasi. Meskipun telah lama berlangsung penggunaan noken dalam pemilu dan Pemilihan Umum Kepala daerah, tetapi sistem noken tidak ada pengaturannya dalam undang-undang pemilu atau undang-undang Pemilihan Umum Kepala daerah. Sehingga noken menjadi salah satu cara dalam sistem pemilu yang tidak tertulis dalam hukum nasional. Akibat tidak diaturnya noken dalam perundang-undangan pemilu dan Pemilihan Umum Kepala daerah, implementasi penggunaan noken sebagai pengganti pemungutan suara, tidak seragam untuk masing-masing daerah-

¹ “Arti kata - Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Online”, online: <<https://kbbi.web.id/>>.

² Pieter Kossay et al, *Sistem Noken, Demokratiskah?* (Jayapura: Pieter Ell c.s. Office of Advocate & Law Consultant, 2013) at 6-7.

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

daerah pegunungan di Papua. Model sistem penggunaan noken bervariasi tergantung penyebaran penduduk dan kondisi geografis setiap wilayah.

Dalam konteks nilai dan makna noken bagi masyarakat adat Papua, noken menjadi salah satu peninggalan atau warisan budaya leluhur yang bernilai dan berharga bagi setiap suku di Papua. Selain itu, noken juga menjadi simbol persahabatan dan tali ikatan persaudaraan, di mana dengan diberikannya noken kepada sesama anggota marga atau klennya yang berasal dari suku tertentu, dapat menciptakan relasi atau persahabatan di antara mereka. Sebagai simbol kebudayaan, sebagaimana dikemukakan di atas, maka dibalik peristiwa yang terkait dengan noken menyimpan nilai, makna dan arti. Noken yang tersebar di semua suku di wilayah pegunungan Papua ini pun memiliki berbagai macam model dan bentuk hingga nama tersendiri untuk menyebut kantung dari kulit kayu ini. Berikut penyebaran Noken berdasarkan suku dan masing-masing penyebutannya yang diuraikan pada Tabel 4.1

No	Penyebaran Suku Asli Papua	Kabupaten	Noken Dalam Bahasa Daerah
1	Huwula	Jayawijaya	Suu
2	Lani	Tolikara; Lani Jaya;Puncak	Yumgo
3	Walak; Kem; Lani	Mamberamo Tengah	Suu; Yumgo
4	Nduga; Lani	Nduga	Suu; Yumgo
5	Yali; Pagai	Yalimo	Suu
6	Ngalum; Ketengban/Kupel; Iwur; Aboy; Batom	Pegunungan Bintang	Men; Alen
7	Yalimeg; Ketengban/Kupel	Yahukimo	Suu, Alen
8	Moni; Lani; Damal; Wolani	Intan Jaya	Ombo,
9	Mee	Paniai; Deyai; Dogiyai	Yuwo

Sumber: Pieter Ell, dkk (2013)

Dalam konteks nilai dan makna noken bagi masyarakat adat Papua, noken menjadi salah satu peninggalan atau warisan budaya leluhur yang bernilai dan berharga bagi setiap suku di Papua. Selain itu, noken juga menjadi simbol persahabatan dan tali ikatan persaudaraan, di mana dengan diberikannya noken kepada sesama anggota marga atau klennya yang berasal dari suku tertentu, dapat menciptakan relasi atau persahabatan di antara mereka. Sebagai simbol kebudayaan, sebagaimana dikemukakan di atas, maka di balik peristiwa yang terkait dengan noken menyimpan multi nilai, makna dan arti.

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. Noken telah menjadi pelengkap teks yang mungkin tidak sesuai dengan konvensi sosial sistem pemilu yang mendefinisikan sumber hukum. Dengan kata lain, hal ini sejalan dengan pernyataan yang menyatakan bahwa: *Allowing political theory and daily practice to supplement the text may be inconsistent with the social conventions defining the sources of our law. In*

*other words, anything the “unwritten Constitution” can do, unwritten law can do better; and what unwritten law can’t do, probably shouldn’t be tried.*⁴ Yang secara implisit menyatakan bahwa apa pun yang dapat dilakukan oleh Konstitusi tidak tertulis, tidak tertulis dapat berbuat lebih baik; dan apa yang tidak dapat dilakukan oleh hukum tidak tertulis, mungkin tidak boleh diadili.

Penggunaan noken di Papua, beberapa waktu lalu yang menyebabkan terdapat salah satu pasangan calon memperoleh hasil penghitungan suara mencapai 100% sehingga dianggap oleh beberapa kalangan sebagai bentuk pertentangan dengan demokrasi dalam pemilu. Pemilu yang dilaksanakan di Papua dinilai tidak terjadi proses demokrasi karena terdapat sistem yang dianggap tidak sejalan sistem demokrasi dalam pemilu. Demokrasi yang sangat menjunjung tinggi kebebasan masyarakat, berbenturan dengan sistem pemilu yang ada di Papua yang dinamakan noken. Noken adalah pemilihan yang tidak dilakukan melalui bilik suara secara langsung oleh para pemilih melainkan hak suara diwakilkan kepada ketua suku (tetua adat) dengan suara dimasukkan ke dalam tas khas orang Papua yang disebut noken.⁵ Proses noken yang demikian, menyebabkan dipertanyakannya keabsahan hasil pemilihan dalam pelaksanaan pemilu dan Pemilihan Umum Kepala daerah.

Latar belakang pemikiran Pasal 18 ayat (4) saat itu adalah bahwa sistem pemilihan akan diterapkan sesuai dengan perkembangan masyarakat. Masyarakat mempunyai pilihan apakah akan menerapkan sistem perwakilan (Pemilihan yang dilakukan oleh DPRD) atau melalui sistem (pemilihan secara langsung oleh rakyat) tujuannya adalah agar ada fleksibilitas bagi masyarakat dalam menentukan sistem pemilihan kepala daerah, hal itu terkait dengan penghargaan konstitusi terhadap keragaman adat istiadat dan budaya masyarakat diberbagai daerah yang berbeda-beda. Ada daerah yang lebih condong untuk menerapkan system pemilihan tidak langsung (demokrasi perwakilan) dan ada pula daerah yang cenderung lebih menyukai sistem pemilihan langsung (demokrasi langsung) dalam hal memilih gubernur, bupati dan walikota. Berdasarkan dua pandangan itulah kemudian disepakati menggunakan kata demokrasi dalam artian karena ayat (7) pada pasal 18 itu susunan dari penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam Undang-undang, Undang-undanglah yang menentukan apakah pemilihan kepala daerah itu dilakukan langsung oleh rakyat atau sebagaimana itu dilakukan oleh DPRD, yang penting adalah prinsip dasarnya adalah demokratis.

Berdasarkan pendapat tersebut, terdapat dua tafsir dari frasa “dipilih secara demokratis” yaitu dalam arti pemilihan kepala daerah secara langsung dan pemilihan yang dilakukan oleh DPRD. tetapi amandemen UUD1945 sesuai dengan pasal 1 ayat (2), yang menyatakan bahwa kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar. Sehingga gagasan pemilihan kepala daerah secara langsung lahir dari keinginan agar kepala daerah terpilih benar-benar representative, artinya seorang gubernur misalnya terpilih atau dipilih bukan hasil rekayasa politik Anggota Dewan

⁴ *The “Unwritten Constitution” and Unwritten Law*, SSRN Scholarly Paper, by Stephen E Sachs, papers.ssrn.com, SSRN Scholarly Paper ID 2360289 (Rochester, NY: Social Science Research Network, 2013) at 1799.

⁵ Arizona, *supra* note 3.

Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) pada akhirnya kepala daerah bukanlah hasil keinginan rakyat yang sebenarnya.⁶

Sistem Noken adalah sistem pemilihan umum yang penggunaannya menggunakan Noken yang digantungkan pada salah satu kayu dan digunakan sebagai pengganti kotak suara, Sistem Noken bertumpu pada “*Big Man*” atau kepala suku, seorang *big man* tidak hanya sekedar sebagai pemimpin politik yang menentukan aturan yang harus diikuti oleh warga suku, tapi juga pemimpin ekonomi, sosial, budaya, kekuasaanyapun bukan diperoleh dari keturunan, tetapi karena pengaruh, karisma, dan warna kepemimpinannya yang disegani terkadang ditakuti. *Big man* bertanggung jawab atas ketersediaan kebutuhan dasar warganya seperti makan, dan kesehatan, namun sebaliknya warga harus loyal dengan apapun keputusan *Big man*, system politik *big man* di Papua sudah berlangsung ratusan tahun atau ribuan tahun. Penerapan Sistem Noken dalam pemilihan umum dengan system *Big man* terjadi pada momentum pemilihan umum DPR, DPD, DPRD, Presiden dan Wakil Presiden, Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, pemilu ini merupakan hasil symbol demokrasi yang mengkehendaki. “*One Man. One Vote*” dengan asas Langsung, umum, bebas, rahasia (LUBER).

Berdasarkan kasus pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 35/ PHP.BUP-XVI/2018 tentang hasil Pemilihan Kepala Daerah Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Deiyai Tahun 2018 menunjukkan status hukum sistem noken dalam Pemilihan Umum Kepala daerah Kabupaten Deiyai. Untuk memperoleh kepastian hasil pemungutan suara Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Deiyai Tahun 2018, Mahkamah Konstitusi (MK) memerintahkan pemungutan suara ulang Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Deiyai di Distrik Kampiraya dan Kampung Diyai 1 Distrik Tigi Barat, Kabupaten Deiyai. Demikian Putusan Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Deiyai Tahun 2018 yang dibacakan pada Rabu (12/9) di Ruang Sidang Pleno MK. Sidang perkara yang teregistrasi Nomor 35/PHP.BUP-XVI/2018 ini dimohonkan Pasangan Calon Nomor Urut 4 Bupati dan Wakil Bupati Deiyai Inarius Douw dan Anakletus Doo. Dalam Putusan tersebut, MK menyatakan telah terjadi pelanggaran dalam pelaksanaan pemungutan suara dengan cara noken di semua TPS di Distrik Kampiraya dan di TPS 1, TPS 2, TPS 3, dan TPS 4 Kampung Diyai I, Distrik Tigi Barat dalam Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Deiyai Tahun 2018. Selain itu, Mahkamah membatalkan Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Deiyai Nomor 19/HK.03.1-Kpt/9128/KPU-Kab/VII/2018 tentang Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara Di Tingkat Kabupaten Dalam Pemilihan Bupati Dan Wakil Bupati Deiyai Tahun 2018, bertanggal 8 Juli 2018, sepanjang mengenai perolehan suara Pasangan Calon di semua TPS di Distrik Kampiraya serta perolehan suara di TPS 1, TPS 2, TPS 3, dan TPS 4 Kampung Diyai I, Distrik Tigi Barat. Pemungutan suara ulang dimaksud harus dilakukan dalam tenggang waktu 45 (empat puluh lima) hari sejak putusan diucapkan.

Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 35/ PHP.BUP- XVI/2018 tersebut menjelaskan ada diskursus yang menyatakan bahwa sistem noken tidak sesuai

⁶ Noor M Aziz, “LAPORAN AKHIR PENGKAJIAN HUKUM TENTANG PEMILIHAN KEPALA DAERAH” 134 at 69.

dengan sistem penyelenggaraan pemilu. Hal ini dianggap karena pemilu adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Sedangkan pada proses pelaksanaan noken dalam pemungutan suara dilakukan dengan kesepakatan dengan diwakilkan oleh kepala suku (tetua adat).

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 Pemilihan Umum Kepala daerah tahun 2009, yaitu melalui putusan MK nomor 47-81/PHPU.A-VI/2009 dalam pelaksanaan Pemilihan Umum Kepala daerah Provinsi Papua. Yang kemudian berlanjut dalam perkara lain pada Pemilihan Umum Kepala daerah Nabire, Pemilihan Umum Kepala daerah Waropen, Pemilihan Umum Kepala daerah Mamberamo Raya, Pemilihan Umum Kepala daerah Lanny Jaya, Pemilihan Umum Kepala daerah Yalimo, Pemilihan Umum Kepala daerah Nduga dan Pemilihan Umum Kepala daerah Yahukimo, Pemilihan Umum Kepala daerah Intan Jaya, Pemilihan Umum Kepala daerah Dogiyai, Pemilihan Umum Kepala daerah Tolikara, Pemilihan Umum Kepala daerah Puncak Jaya, Pemilihan Umum Kepala daerah Paniai, Pemilihan Umum Kepala daerah Mamberamo Tengah serta dalam perkara pengujian undang-undang nomor 8 tahun 2012 tentang Pemilu Legislatif pada perkara Nomor 31/PUU-XII/2014 kemudian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 35/ PHP.BUP-XVI/2018.

Melalui putusan MK nomor 47-48/PHPU.A- VI/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.

Dalam putusannya yang bernomor 47-48/ PHPU.A-VI/2009, MK menyatakan pemahaman dan penghargaannya terhadap nilai budaya yang hidup di kalangan masyarakat Papua yang khas dalam menyelenggarakan pemilu dengan sistem noken. Jika memaksakan penyelenggaraan pemilu sebagaimana yang berlaku umum, dikhawatirkan akan menimbulkan konflik di antara kelompok-kelompok masyarakat setempat. Atas berbagai pertimbangan, MK turut memosisikan sistem noken sebagai salah satu resolusi dalam pelaksanaan Pemilihan Umum Kepala daerah di Papua. Bahasa lain yang digunakan untuk menyebutkan sistem noken pada saat itu adalah "kesepakatan warga". MK menerima cara pemilihan kolektif (aklamasi) yang telah diterima masyarakat tersebut. Sehingga daerah pengguna sistem noken sebaiknya tidak dipaksakan menggunakan sistem pemilihan pada umumnya karena sistem langsung tersebut menggiring pada perpecahan di dalam dan antarkelompok yang dapat mengganggu harmoni yang telah mereka hayati. Penerimaan atas cara yang realistis ini harus dilaksanakan dengan baik oleh penyelenggara atau panitia pemilihan umum. Putusan MK ini muncul di sidang sengketa Pileg 2009 di Yahukimo dan berlaku untuk semua.

Oleh karena itu, sebagai bagian dari resolusi atas lingkungan budaya yang ada di Papua, penting untuk mengkaji seberapa baik pelaksanaan atau penerapan sistem noken pada pemilihan kepala daerah 2015. Sehingga noken sebagai bagian dari resolusi dalam kontestasi politik daerah benar-benar berhasil guna. Dengan asumsi, semakin baik aspek pelaksanaannya maka akan semakin tinggi pula nilai kontribusinya untuk menciptakan stabilitas dalam penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala daerah. Dari ekstraksi putusan-putusannya, MK telah memberikan sekurang-kurangnya dua indikator utama dalam penerapan sistem noken untuk dipedomani oleh para pihak, terutama penyelenggara pemilu. Pertama, sistem noken atau sistem ikat haruslah diadministrasikan dengan baik oleh penyelenggara pemilu mulai dari tingkat terbawah, dalam hal ini tingkat TPS, sampai di tingkat provinsi. Syarat administrasi tersebut wajib dilakukan sebagai pengakuan terhadap suara rakyat di tempat masing-masing. Kedua, sistem noken atau sistem ikat hanya dapat diakui di tempat-tempat yang selama ini memang selalu dilaksanakan secara terus-menerus, tidak boleh dilaksanakan di tempat-tempat yang selama ini belum pernah menggunakan sistem noken. Apabila suatu daerah sudah tidak lagi menggunakan sistem noken, sistem noken di daerah tersebut tidak lagi diakui. Melalui putusan *a quo*, MK menempatkan sistem noken sebagai bagian dari sistem pemilu di Papua. MK memandang bahwa noken merupakan budaya leluhur yang perlu dipertahankan sebagai nilai budaya asli masyarakat Papua. MK menerima sebagai hak dasar masyarakat adat Papua yang sampai saat ini sistem noken telah digunakan untuk pemilu dan Pemilihan Umum Kepala daerah.

Pertimbangan Mahkamah Konstitusi pada pokoknya menjelaskan Pertama, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa pemungutan suara dengan sistem noken masih dapat dibenarkan, namun hanya berlaku ditempat dan waktu tertentu yang selama ini belum pernah melaksanakan Pemilu dalam bentuk pencoblosan langsung oleh pemilih. Dengan demikian, Mahkamah Konstitusi menilai penggunaan sistem noken dalam Pemilu hanya bersifat kasuistis yang pada waktu itu masih dibutuhkan oleh sebagian masyarakat di Papua. Kedua, esensi dalam proses Pemilu adalah setiap orang dapat menggunakan hak pilihnya secara langsung, bebas, dan rahasia, apapun sistem pemungutan suara yang digunakan. Oleh karena itu, menurut Mahkamah, pokok permohonan Pemohon yang mempermasalahkan metode pemberian suara dengan cara “mencoblos” menyatakan tidak bertentangan atau tidak mengandung permasalahan konstitusionalitas dengan UUD NRI Tahun 1945.

Dengan demikian, sudah semestinya noken diakui sebagai bagian dari sistem hukum nasional dalam pelaksanaan pemilu dan Pemilihan Umum Kepala daerah di beberapa wilayah di Indonesia. Meskipun noken merupakan hukum tidak tertulis, namun keberadaan noken telah lama diyakini dan dilaksanakan oleh masyarakat di beberapa wilayah dengan kondisi geografis pegunungan di Papua. Negara wajib mengakui kesatuan masyarakat adat dan kebudayaan dan tata cara yang terkandung didalamnya, namun dalam pelaksanaan pemilihan umum seharusnya disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan terkait pemilu. Noken yang dilakukan dengan terlebih dahulu berkumpul dan bermusyawarah dalam menentukan pilihan merupakan kearifan lokal yang harus dipelihara dan dilindungi dalam sistem hukum nasional..

B. *Penggunaan Sistem Noken Dalam Pemilihan Umum Kepala daerah di Papua Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum*

Sejak berlakunya UU Nomor 32 Tahun 2004, pengisian jabatan kepala⁶¹ daerah dilakukan melalui pemilihan secara langsung oleh rakyat. Setelah 10 tahun berlangsung, dapat dikatakan kesejahteraan masyarakat didaerah belum terwujud, dpr kemudian menetapkan UU Nomor 32 Tahun 2004 yang mengatur bahwa kepala daerah dipilih melalui DPRD, ketentuan ini kemudian menimbulkan penolakan dari sebagian masyarakat, sehingga Presiden RI menetapkan Perppu No 1 Tahun 2014 (UU No.1 Tahun 2015 tentang Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah) dan mengatur bahwa kepala daerah kembali dipilih secara langsung oleh rakyat. Pada negara yang pluralistic seperti Indonesia konstitusi juga harus mencerminkan watak dan praktik yang menghargai keberagaman social di dalam masyarakat.⁷ Gagasan inilah yang di kenal dengan konstitusi pluralis yaitu gagasan yang menaruh perhatian terhadap keberagaman sistem social dan sistem hukum yang ada pada suatu Negara. Putusan MK yang menjadikan model noken memiliki nilai konstitusional dalam perkara perselisihan hasil pemilihan umum dapat dikatakan salah satu putusan yang berupaya menjadikan konstitusi Indonesia sebagai konstitusi pluralis.

Di Papua dikenal dengan sistem noken dalam mekanisme pemilihan kepala daerah , Noken adalah sejenis task has orang Papua, dimana tas (noken) adalah untuk menyimpan hasil pertanian atau hasil lading, sehingga apapun itu yang di masukan kedalam tas noken harus dijaga dengan baik untuk kepentingan bersama. Sistem noken dipakai masyarakat Papua untuk memilih kepala daerahnya, dengan mekanisme, setiap calon memiliki tas noken yang digantungkan pada perwakilan masyarakat Papua, apabila ada 3 calon maka tas noken digantungkan pada seseorang juga ada 3, terkait pemilihan secara noken dinilai demokratis bagi rakyat Papua yang mempunyai ke khasan dalam sitem berdemokrasi, ketika memulai pemilihan kepala daerah Gubernur atau bupati, masyarakat Papua dikumpulkan disebuat tempat yang luas, yang di pimpin oleh ketua adatnya. Ketika tiba memilih, yang memulai adalah kepala adatnya, disini ada kebiasaan padamasyarakat Papua dimana ketika kepala adatnya memilih contoh namanya si A, maka masyarakat adanya mengikuti pilihan seperti kepala adatnya, sehingga jangan kaget kalau ada pemilihan kepala daerah di Papua itu ada suara yang O, akan tetapi kalau ada warga yang berbeda pilihannya ya tidak apa-apa tetapi selama ini selalu ikut apa pilihan dari kepala adatnya.

Sering sekali terjadi bentrok antara masyarakat adat yang satu dengan yang lain, karena fanatismenya dengan kepala adatnya masing-masing, karena ketika ada pilihan yang berbeda maka sering sekali antar warga konflik, di Papua asas pemilihan umumnya adalah LUBET bukan LUBER karena masing-masing warga itu tahu siapa pilihan mereka sehingga bukan rahasia lagi, dengan adanya sistem yang seperti ini sering masing-masing warga yang tidak terima kalau wakil rakyatnya tidak dipilih, memang di Papua

⁷ Notosoetardjo, "Dokumen Konperensi Meja Bundar : KMB sebelum, sesudah dan pembubarannya", at 3.

masyarakatnya unik, fanatismena sangat kuat, dan pemerintah tidak memenuhi kebutuhan keamanannya sehingga sering terjadi bentrokan.

Kendala mengenai pendistribusian, karena Papua dengan wilayah yang cukup luas, minim sekali sarana dari pemerintah untuk mendistribusikan hasil suara tersebut, kurang sekali transportasi seperti helicopter, dan pernah terjadi seperti sabotase dari warga Papua yang tidak terima wakil yang dipilihnya kalah, masalah- masalah ini belum dapat diminimalisirkan sampai saat ini sehingga kendala selalu ada Pemilihan lokasi penelitian di provinsi Papua didasarkan pada keunikan daerah ini sehingga ada politik hukum tersendiri dari nkri dengan menempatkan tanah Papua sebagai daerah otonomi khusus yang didasarkan pada keragaman kebudayaan, sejarah, adat istiadat, dan bahasa sendiri. Perkembangan UU Pemilihan Umum Kepala daerah yang mengembalikan pelaksanaan Pemilihan Umum Kepala daerah dengan sistem perwakilan untuk konteks Papua menjadi tepat karena substansi hukum ini akan saling bersesuaian dengan struktur yang telah ada di Papua yaitu keberadaan DPRP dan MRP. Demikian pula substansi hukum sistem perwakilan ini akan sesuai dengan kultur hukum masyarakat Papua yang secara demografi sangat sulit dijangkau. Kultur hukum masyarakat Papua yang senang bermusyawarah seperti tercermin dalam penggunaan noken semakin memperkuat alasan terhadap penggunaan sistem perwakilan. Namun, UU Pemilihan Umum Kepala daerah yang mengembalikan pelaksanaan Pemilihan Umum Kepala daerah dengan sistem perwakilan harus dicabut oleh peraturan pengganti Undang-Undang (perpu) di penghujung berakhirnya masa jabatan, berkaitan dengan struktur hukum dalam penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala daerah langsung di tanah Papua ada yang membedakan juga dengan pelaksanaan di daerah lain yaitu melibatkan majelis rakyat Papua. Negara Kesatuan Republik Indonesia telah menjamin hak memilih dan dipilih sebagai hak konstitusional warga negara Indonesia yang diakui dan diatur dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.⁸

Sebagai Negara yang menjunjung nilai-nilai demokrasi, maka proses memilih orang untuk mengisi jabatan-jabatan politik tertentu perlu diadakan Pemilihan Umum yang diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia sebagai penyelenggara Pemilihan Umum. Dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum Pasal 353 ayat (1) mengatur pemberian suara untuk Pemilihan Umum (Pemilu) dilakukan dengan cara mencoblos nomor, nama, foto pasangan calon, atau tanda gambar partai politik pada surat suara untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, anggota DPR RI, anggota DPRD Provinsi, anggota DPRD Kabupaten/Kota, dan anggota DPD RI. Pengaturan ini menegaskan bahwa tata cara pemungutan suara harus dilakukan dengan cara “moncoblos” nomor, nama, foto pasangan calon, atau tanda gambar partai politik pada surat suara.

Namun, sebagian wilayah di Papua terutama masyarakat adat Papua yang masih menjunjung tinggi nilai-nilai budaya lokal telah menjalankan tata cara pemungutan suara yang berbeda, sehingga penerapan Pemilu di sebagian wilayah Papua berbeda dengan yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Pasal 18B ayat (2) Undang-

⁸ Andy Ramsses, “Pemilihan kepala daerah secara langsung dan perlunya revisi terbatas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999” (2003) *Jurnal Ilmu Pemerintahan* (19).

Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 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.

Meskipun sistem noken/ikat menggunakan cara kesepakatan atau aklamasi, tetapi hasil pemungutan dan penghitungan suara harus diadministrasikan sesuai dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2019 tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara dalam Pemilihan Umum sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2019 tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara dalam Pemilihan Umum.⁹

Berdasarkan uraian di atas, agar pelaksanaan pemungutan suara dengan menggunakan sistem noken/ikat di Provinsi Papua sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, perlu ditetapkan Pedoman Pelaksanaan Pemungutan Suara dengan Sistem Noken/Ikat di Provinsi Papua dalam Pemilihan Umum. Pemungutan suara dengan Sistem Noken/Ikat wajib dilaksanakan sesuai dengan hari dan tanggal Pemungutan Suara sebagaimana diatur dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 7 Tahun 2017 tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum.

Pada pemilihan yang dilakukan di lapangan (*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. Mengacu pada teknis pelaksanaan sistem noken yang dilakukan di lapangan terbuka ini, tentunya bertentangan dengan “asas kerahasiaan” yang diatur dalam pemilihan umum seperti pasal 2 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum yang dijelaskan bahwa:

“Pemilu dilaksanakan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil”

Hal ini dapat dilihat pada bagian konsideran menimbang UU Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, bahwa penyelenggaraan pemilihan umum dilakukan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (LUBERJURDIL). Sedangkan pada pemilihan dengan sistem noken, maka prinsip pemilihan dengan model *election in the field* ini adalah langsung, umum, bebas, terbuka, jujur, dan adil.

⁹ Dahlan Thaib & Ni'matul Huda, *Pemilu dan Lembaga Perwakilan Dalam Ketatanegaraan Indonesia* (Yogyakarta: Jurusan HTN Fakultas Hukum UII, 1992) at viii.

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 simbol keterbukaan, transparansi dan kejujuran. Itulah mengapa bentuk noken berlobang dimana isinya dapat dilihat dan diketahui oleh orang yang melihatnya.¹⁰

Menurut pasal 2 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum disebutkan pemilihan menggunakan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Dengan asas rahasia seharusnya tidak boleh ada orang lain yang tahu calon yang dipilih seseorang.¹¹ Dengan asas bebas, seharusnya pemilih tidak dipaksa atau diintervensi oleh siapapun untuk memilih kandidat yang diinginkannya. Dengan demikian, ada problematika sistem noken jika dilihat dari asas-asas pemilu. Tetapi secara yuridis, Mahkamah Konstitusi sudah menyatakan sistem noken diakui sehingga masih berjalan di sejumlah daerah di Papua dan Papua Barat hingga saat ini.

II. PENUTUP

Berdasarkan uraian pembahasan yang telah diuraikan pada bab-bab sebelumnya, maka dapat disimpulkan sebagai berikut: (1) Sistem noken dalam pemilihan kepala daerah di Papua menurut studi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 35/ PHP.BUP-XVI/2018 memiliki status hukum dianggap tidak syah sehingga perlu dilakukan pemilihan ulang. Tetapi Mahkamah Konstitusi menetapkan pemungutan suara dengan sistem noken masih dapat dibenarkan, namun hanya berlaku ditempat dan waktu tertentu yang selama ini belum pernah melaksanakan Pemilu dalam bentuk pencoblosan langsung oleh pemilih. (2) Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dijelaskan bahwa sistem noken dalam pemilihan kepala daerah bertentangan dengan perundang-undangan. Sistem noken tidak sesuai dengan prinsip penyelenggaraan pemilu yang demokratis atas dasar *one man one person vote on value* khususnya asas langsung, bebas, dan rahasia.

Berdasarkan kesimpulan diatas, maka disarankan sebagai berikut: (1) Meskipun sistem Noken masih diterapkan tetapi berdasarkan hasil bertentangan dengan perundang-undangan. Oleh karena itu hendaknya sistem pemilihan pemilu di Papua dilangsungkan LUBER seperti asa pemilu ayng sesuai Undang-Undang yang berlaku. (2) Bagi lembaga masyarakat adat atau lembaga swadaya masyarakat (LSM) terutama yang peduli pada pembinaan dan pengembangan budaya lokal lebih giat lagi melakukan sosialisasi tentang sistem pemilihan umum yang sesuai UU kepada masyarakat khususnya Papua.

¹⁰ Kholilullah P, *Noken dan konflik pemilu: laporan awal pilkada serentak di Papua*, cetakan pertama ed (Tebet, Jakarta: Perludem, Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi, 2016) at iii.

¹¹ Pemilihan umum sebagai sarana demokrasi berhubungan erat dengan pendidikan politik secara timbale balik. Disatu pihak pemilihan umum dapat berfungsi sebagai sarana pendidikan politik, dilain pihak pendidikan politik akan lebih memberikan makna terhadap pemilihan umum. Lihat Analisa, 1983-3, *Pembangunan Politik*, CSIS (Jakarta: 1983), hlm. 179. akhir

III. DAFTAR PUSTAKA

- Kholilullah P, *Noken dan konflik pemilu: laporan awal pilkada serentak di Papua*, cetakan pertama ed (Tebet, Jakarta: Perludem, Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi, 2016).
- Kossay, Pieter et al, *Sistem Noken, Demokratiskah?* (Jayapura: Pieter Ell c.s. Office of Advocate & Law Consultant, 2013).
- Thaib, Dahlan & Ni'matul Huda, *Pemilu dan Lembaga Perwakilan Dalam Ketatanegaraan Indonesia* (Yogyakarta: Jurusan HTN Fakultas Hukum UII, 1992).
- Arizona, Yance, "Konstitusionalitas Noken: Pengakuan Model Pemilihan Masyarakat Adat dalam Sistem Pemilihan Umum di Indonesia" (2010) III:1 Jurnal Konstitusi Pusako Universitas Andalas 1-22.
- Aziz, Noor M, "LAPORAN AKHIR PENGKAJIAN HUKUM TENTANG PEMILIHAN KEPALA DAERAH" 134.
- Ramsses, Andy, "Pemilihan kepala daerah secara langsung dan perlunya revisi terbatas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999" (2003) Jurnal Ilmu Pemerintahan (19) .
- Notosoetardjo, "Dokumen Konperensi Meja Bundar : KMB sebelum, sesudah dan pembubarannya",.
- Sachs, Stephen E, *The "Unwritten Constitution" and Unwritten Law*, SSRN Scholarly Paper, by Stephen E Sachs, papers.ssrn.com, SSRN Scholarly Paper ID 2360289 (Rochester, NY: Social Science Research Network, 2013).
- "Arti kata - Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Online", online: <<https://kbbi.web.id/>>.