

NOKEN DAN KONFLIK PEMILU

LAPORAN AWAL PILKADA SERENTAK DI PAPUA



Buku ini merupakan hasil pengkajian dan pengawalan terhadap proses penyelenggaraan Pilkada Serentak 2015 di wilayah Papua. Terutama menyoal relasi antara konflik pemilu dengan penerapan sistem noken yang tidak terkelola dengan baik. Perspektif yang ditawarkan adalah, perbaikan dalam penerapan sistem noken akan berkontribusi positif terhadap perdamaian di Papua. Perspektif ini pula yang kemudian menjadi harapan besar agar pencetakan buku ini dapat menjadi bahan pelengkap dalam upaya merawat damai di Papua.

Buku ini juga mengulas secara rinci dan mendalam model dan varian penerapan sistem noken di lapangan. Disisipi dengan rekomendasi strategis maupun taktis untuk menambal setiap potensi penyalahgunaan sistem noken di pemilu. Dengan demikian, akan menjadi pertimbangan bagi para pengambil kebijakan untuk mendesain sistem administrasi yang tepat dan cocok untuk mendukung upaya mewujudkan integritas proses pemilu yang pada akhirnya menjadi awal menghadirkan integritas hasil pemilu.

ISBN 978-602-74824-0-1



9 786027 482401 >

NOKEN DAN KONFLIK PEMILU



Kholilullah Pasaribu



NOKEN DAN KONFLIK PEMILU

LAPORAN AWAL PILKADA SERENTAK DI PAPUA

Penulis: Kholilullah Pasaribu

NOKEN DAN KONFLIK PEMILU

LAPORAN AWAL

PILKADA SERENTAK DI PAPUA

PERLUDEM

PERKUMPULAN UNTUK PEMILU DAN DEMOKRASI

NOKEN DAN KONFLIK PEMILU

LAPORAN AWAL PILKADA SERENTAK DI PAPUA

PENULIS:

Kholilullah Pasaribu

EDITOR:

Maharddhika

Cetakan Pertama, Juni 2016

ISBN: 978-602-74824-0-1

DITERBITKAN OLEH:

Perludem (Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi)

Jalan Tebet Timur IVA, No. 1, Tebet, Jakarta Selatan

Phone : 021-8300004,

Fax : 021-83795697

Email : perludem@gmail.com

Website : www.perludem.org

Twitter : @perludem

Facebook : Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem)

Hak cipta dilindungi undang-undang. Dilarang mereproduksi sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk dan tujuan apapun tanpa izin tertulis dari penerbit.

KATA PENGANTAR

DALAM diskursus kepemiluan, penyelenggaraan pemilu—dan pilkada— di wilayah Papua selalu menjadi perhatian tersendiri. Karakter pelaksanaannya berbeda dari pemilu secara umum. Jika selama kita ini hanya mengenal istilah LUBER (Langsung, Umum, Bebas dan Rahasia) sebagai prinsip dasar penyelenggaraan pemilu di Indonesia, maka di Papua, prinsip yang berlaku adalah LUBET (Langsung, Umum, Bebas, dan Terbuka). Istilah ini dikembangkan oleh para pemangku kepentingan Papua guna menonjolkan dan menegaskan perbedaan yang prinsipil di pemilu Papua, yaitu prinsip Terbuka.

Manifestasi prinsip Terbuka dihadirkan melalui penerapan sistem noken, atau Pemilu Noken. Kotak suara yang biasanya digunakan untuk menampung suara pemilih, digantikan dengan tas noken. Namun tidak seperti di daerah lain pada umumnya, pada hari pemungutan suara pemilih bukan mencoblos di dalam bilik lalu memasukkan surat suara ke tas noken. Akan tetapi pemilih mendeklarasikan—secara langsung maupun tidak—suara yang akan diberikannya kepada calon tertentu kepada publik. Kemudian dikongkritkan dengan memasukkan surat suara ke dalam tas noken yang disediakan penyelenggara. Tidak ada penggunaan bilik pada model pemilihan noken. Karakter inilah yang menjadikan sistem noken berprinsip terbuka. Setiap orang dapat mengetahui pilihan orang lain.

Model pemungutan suaranya pun beragam, sesuai dengan tingkat pemahaman atau pilihan masyarakat adat setempat. Penerapan sistem noken di satu wilayah bisa berbeda dengan wilayah yang lain. Varian model inilah yang tampaknya belum dijangkau oleh penyelenggara pemilu dalam konstruksi administrasi yang menyeluruh. Akibatnya penerapan sistem noken sering disalahgunakan oleh oknum politisi maupun penyelenggara dengan konspirasi yang jahat. Bagaimana varian sistem noken maupun celah-celah kritis yang ada padanya, buku ini mengulas secara rinci dan mendalam serta memberikan rekomendasi strategis maupun taktis untuk menambal setiap potensi penyalahgunaan sistem noken di pemilu.

Atas kebijaksanaan konstitusi, MK menjamin konstusionalitas penerapan sistem noken dalam pemilu. Sehingga Papua memiliki keistimewaan untuk menerapkan sistem noken secara legal dan diakui. Namun MK memberikan catatan legal bahwa pelaksanaannya harus memenuhi beberapa syarat yaitu; tidak berlaku secara umum di Papua; bersifat lokal dan konkret; tidak melanggar prinsip pemilu yang jujur dan adil. Belakangan, dinamika Pemilu 2014 membuat MK mengeluarkan amaran baru bahwa sistem noken atau sistem ikat haruslah diadministrasikan dengan baik oleh penyelenggara pemilu mulai dari tingkat terbawah, dalam hal ini di tingkat TPS, sampai di tingkat provinsi. Syarat administrasi tersebut wajib dilakukan sebagai pengakuan terhadap suara rakyat di tempat masing-masing.

Namun sejauh ini, pembuat kebijakan tampaknya

memang belum mampu mengejewantahkan putusan MK ke dalam regulasi pelaksanaannya secara baik. Banyak persoalan yang diatasi MK masih merupakan pengulangan dari persoalan yang sama. Terutama terkait dengan sengketa hasil yang melibatkan protes terhadap penerapan noken di dalamnya. Sejak MK mengeluarkan putusannya terkait Pemilu 2009 hingga keluarnya putusan-putusan baru pada Pemilu 2014, persoalan noken masih muncul dengan kasus yang serupa; tentang klaim suara atau suara hilang karena noken. Tak jarang perselisihan di MK berujung pada perselisihan di wilayah *grass root* saat para pihak saling tidak terima dengan putusan mahkamah.

Sistem noken sebagai resolusi konflik pada akhirnya belum terwujud sebagaimana yang dicitakan MK. Padahal MK mengambil resiko prinsip yang cukup besar dengan mempertahankan sistem noken di tengah upaya mewujudkan integritas pemilu melalui pemilu yang LUBER dan Jurdil. Tegas dikatakan bahwa pemaksaan terhadap penerapan sistem pemilihan yang sebagaimana berlaku nasional dikhawatirkan akan menimbulkan konflik di antara kelompok-kelompok masyarakat setempat. Sehingga fakta masih terjadinya konflik merupakan sebuah kerugian yang besar dari resiko yang telah diambil MK. Perbaikan penyelenggaraan pemilu dengan sistem noken menjadi hal mutlak yang harus dilakukan secara terus-menerus demi memperkecil kerugian yang prinsipil ini.

Para pihak harus menyadari bahwa putusan MK tidak dapat berdiri sendiri. Penyempurnaannya harus dilakukan secara berkelanjutan melalui undang-undang dan PKPU.

Buku ini memaparkan secara baik di mana titik-titik penyempurnaan yang sebaiknya dilakukan agar sistem noken berjalan sesuai dengan harapan semua pihak. Hasil kajian yang dipaparkan di buku ini akan sangat bermanfaat bagi pembuat kebijakan untuk mengatur banyak hal agar pemilu di Papua berintegritas secara proses maupun hasil. Buku ini dibuat juga bertujuan untuk melengkapi upaya para pihak dalam menghadirkan damai di tanah Papua.

Terima kasih atas kerja keras para peneliti Perludem yang telah menghasilkan buku ini. Sekurang-kurangnya buku ini merupakan wujud dari kepedulian Perludem terhadap penyelenggaraan pemilu—dan Pilkada—secara utuh di nusantara. Semoga bernilai kontribusi yang positif bagi dunia kepemiluan di Indonesia.

Selamat membaca.

Titi Anggraini

Direktur Eksekutif Perludem

DAFTAR ISI

Kata Pengantar.....	iii
Daftar Isi	vii
Daftar Tabel	viii
BAB 1 PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Jejak Konflik di Pemilu Papua	4
C. Integritas Proses Pemilu dan Konflik	16
BAB 2 PEMILU NOKEN	21
A. Profil Noken	22
B. Sistem Noken dan Payung Hukumnya	27
C. Dinamika Pemungutan Suara dengan Sistem Noken	32
D. Inventarisasi Masalah pada Sistem Noken.....	36
BAB 3 ANOMALI PENERAPAN SISTEM NOKEN	43
A. Tinjauan Pilkada 2015 di Papua.....	43
B. Indikasi Penerapan Sistem Noken yang Baik.....	46
C. Aturan yang Tak Menjangkau.....	47
D. Sistem Noken Tanpa Noken.....	49
BAB 4 REKOMENDASI	55
Daftar Pustaka.....	61
Biodata Penulis.....	63

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1	Kasus-Kasus Kekerasan yang Pernah Terjadi Sepanjang Pengalaman Pemilu atau Pilkada di Papua dan Papua Barat	5
Tabel 2.1	Pelaksanaan Pilkada Serentak Di Papua Dan Papua Barat Sepanjang Periode 2015-2019	21
Tabel 2.2	Trend Penerapan Sistem Noken di Papua hingga Tahun 2014.....	24
Tabel 2.3	Peta Penerapan Sistem Noken di Pilkada Serentak Provinsi Papua	26
Tabel 2.4	Beberapa Payung Hukum yang Digunakan untuk Melegitimasi Penggunaan Sistem Noken di Pemilu Papua	27
Tabel 2.5	Mekanisme Pelaksanaan Sistem Noken Berdasarkan Praktik-Praktik yang Selama Ini Diterapkan di Lapangan.....	33
Tabel 2.6	Perbandingan Mekanisme Pungut Hitung Antara Pemilu dengan Kotak Suara dan Pemilu dengan Sistem Noken	38

BAB 1

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Daerah Khusus Papua yang terdiri dari Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat, merupakan daerah dengan tingkat kerentanan konflik tertinggi di Indonesia. Terlepas dari ragam analisa kausalitas yang ditawarkan oleh para pihak, namun yang pasti, kerentanan konflik ini diyakini berdiri di atas pondasi masalah yang kompleks.

Permasalahan tersebut misalnya, perdamaian negatif –perdamaian semu yang bertahan dengan dampak tingkat kemiskinan yang tinggi, politik perwakilan yang menghadirkan Majelis Rakyat Papua dengan tugas pokok dan fungsi yang tidak utuh, kebijakan yang tidak sepadan dengan budaya lokal, ekstraksi sumberdaya alam yang tidak seimbang, pendekatan keamanan yang kerap menjadi pilihan Pemerintah dalam menghadapi kecurigaan terhadap separatisme, rendahnya tingkat modal sosial, masyarakat yang anomi terhadap perubahan sosial, polarisasi akibat perbedaan dalam memahami situasi sosial politik, atau kesenjangan kesejahteraan antar kelompok masyarakat. (Sugandi, 2008)

Kristalisasi dari persoalan ini adalah menguatnya gerakan Organisasi Papua Merdeka (OPM), sebuah gerakan sipil

bersenjata yang didirikan sejak 1965 dan menuntut lepasnya Papua dari NKRI. Organisasi terlarang di Indonesia ini bisa dikatakan cenderung menjadi semacam faktor pemersatu, yang menjanjikan harapan untuk menjawab setiap persoalan yang dihadapi oleh rakyat Papua.

Selalu ada upaya membanding-bandingkan antara realita sosial yang dihadapi warga dengan imajinasi kesejahteraan yang bisa dinikmati jika OPM berkuasa. Akibatnya, setiap persoalan sederhana bisa distimulir menjadi konflik yang lebih besar. Kendati persoalan yang sebenarnya tidak bersangkutan-paut dengan soal separatisme, namun setiap kasus kecil dapat menyeret pembahasannya ke dalam diskursus kemerdekaan. Bila diskusinya mengarah ke dalam hal ini, maka penanganan konfliknya akan lebih sulit dan rumit. Pihak yang terlibat harus lebih banyak.

Contoh terdekat adalah peristiwa kekerasan di Tolikara, 17 Juli 2015. Ratusan jemaat Gereja Injili di Indonesia (GIDI) menyerang masyarakat yang sedang melaksanakan Shalat Idul Fitri. Akibatnya satu orang anak SD tewas, sebelas orang menderita luka tembak, sebuah mesjid beserta puluhan kios terbakar, serta ratusan orang mengungsi ke Wamena. Komnas HAM menyatakan bahwa kasus tersebut disebabkan oleh surat edaran Ketua GIDI wilayah Tolikara, yang melarang perayaan Idul Fitri berbarengan dengan seminar Kebaktian Kebangunan Rohani (KKR) Pemuda GIDI di daerah tersebut. Suara dari pengeras suara masjid memicu bergeraknya massa.

Beberapa pihak coba mengaitkan kasus ini dengan persoalan separatisme (Republika, 2015). Terlebih

kejadiannya di lapangan Makoramil 1702/Karubaga, Tolikara, yang merupakan kawasan militer. Peluru yang menewaskan korban pun diidentifikasi bukan peluru polisi (Tempo, 2015). Namun tampaknya, ruang gerak kasus ini berhasil dibatasi dengan berbagai upaya sehingga isunya tidak meningkat.

Contoh lain adalah peristiwa Paniai, 8 Desember 2014, yang menewaskan empat orang, melukai sepuluh orang, dan merusak empat mobil milik TNI dan warga (Sindonews.com, 2015). Peristiwa ini pada awalnya hanya disebabkan oleh persoalan sepele, sekelompok warga sedang menyiapkan perayaan Natal lalu terjadi keributan (Sindonews.com, 2015). Ada juga yang menyebut peristiwa ini dipicu oleh aksi pemalangan jalan sekaligus pembakaran kantor KPU Paniai (Sindonews.com, 2015). Laporan lain mengatakan kasus ini terjadi karena adanya perselisihan antara aparat keamanan dengan masyarakat di jalan raya yang berujung pada bentrok fisik (Merdeka.com, 2015). Setelah kerusuhan terjadi, Kantor Koramil dan Polsek Paniai ditembak dari arah pegunungan dan kemudian diserang. Pihak TNI meyakini peristiwa ini besar kemungkinan melibatkan OPM (Liputan6.com, 2015).

Contoh kasus di atas hanya dua dari banyak kasus yang terjadi di Papua. Kausalitasnya serupa dan juga menelan banyak korban. Catatan Elsham, di Papua setidaknya sepanjang 2014 terdapat 102 kasus kekerasan dan pelanggaran HAM (Elsam, 2015). Rekaman World Bank, Papua termasuk daerah dengan tingkat konflik kekerasan paling tinggi, membawahi Aceh, Maluku, Maluku Utara dan

Sulawesi. Dari 5 daerah tersebut, sejak tahun 2006 hingga 2008 terjadi rata-rata 2.000 insiden konflik kekerasan pertahun. Konflik-konflik tersebut telah menelan korban tewas lebih dari 600 orang, 6.000 korban luka-luka, dan lebih dari 1.900 bangunan hancur. Khususnya di Papua, frekwensi konflik kekerasan paling tinggi terdapat di Mimika, Kota Jayapura, Jayapura, dan Merauke. Sebabnya cukup mendasar, yaitu persoalan identitas, balas dendam, moral/tersinggung, sumberdaya, dll (Bank Dunia, 2010).

Fakta-fakta di atas cukup untuk menunjukkan bahwa tingkat kerentanan konflik di Papua sangat tinggi. Kasus keributan individu dapat menjadi kerusuhan nasional yang melibatkan pemerintah pusat jika tidak ditangani dengan baik. Apalagi jika terdapat celah untuk menyeret militer ke dalamnya. Sekecil apapun stimulan konflik, eskalasinya selalu berpotensi meningkat. Sangat mudah untuk dikelola menjadi konflik yang lebih besar dan destruktif. Kalau pun eskalasi konflik bukan terjadi karena skenario yang natural dan wajar, maka akan banyak pihak yang memanfaatkan situasi konflik sebagai komoditi politik dan menunggangi situasi demi kepentingan tertentu. Sehingga, merawat agar eskalasi konflik tetap berada pada domain yang sehat dan konstruktif, menjadi sangat penting.

B. JEJAK KONFLIK DI PEMILU PAPUA

Dalam perjalanan politiknya, Papua telah menjalani dua gelombang pilkada pada kurun waktu 2005-2008 dan 2010-2013, serta Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden 2004 dan 2009. Sepanjang periode tersebut, serangkaian konflik

kekerasan terjadi dengan beragam latar persoalan. Sebagai catatan awal, data yang berhasil dihimpun dari berbagai media menyajikan gambaran peristiwa sebagai berikut:

TABEL 1.1 KASUS-KASUS KEKERASAN YANG PERNAH TERJADI SEPANJANG PENGALAMAN PEMILU ATAU PILKADA DI PAPUA DAN PAPUA BARAT

NO	KASUS	TANGGAL	DAERAH	TAHAPAN	JENIS PEMILU	DAMPAK
1	Kerusuhan akibat ketidakpuasan terhadap Keputusan KPU Jayapura tentang hasil verifikasi berkas bakal calon kepala daerah kota Jayapura. Hanya terdapat 4 paslon yang dinyatakan lolos dari 10 pasangan yang mendaftar.	8 Juli 2010	Kota Jayapura, Papua		Pilkada Kota	1 rumah ketua KPUD Kota Jayapura rusak (Hendrik B. Bleskadit)
2	Kerusuhan akibat ketidakpuasan terhadap keputusan KPU yang menolak berkas pendaftaran Simon Alom sebagai calon Bupati Ilaga, Papua. Penolakan itu dilakukan lantaran Ketua DPC Partai Gerindra, Elvis Tabuni (Ketua DPRD Kabupaten Puncak), mencabut dukungannya.	31 Juli 2011	Ilaga (Puncak Jaya), Kabupaten Puncak, Papua		Pilkada Kab.	<ul style="list-style-type: none"> - Pilkada ditunda dari 9 November 2011 ke waktu yang tidak ditentukan (14 Februari 2013) - 57 orang meninggal dunia - Puluhan luka berat dan ringan - Puluhan rumah (termasuk rumah Elvis Tabuni) dan kendaraan bermotor terbakar.

NOKEN DAN KONFLIK PEMILU

NO	KASUS	TANGGAL	DAERAH	TAHAPAN	JENIS PEMILU	DAMPAK
3	Pendukung paslon Abock dan Busup Salak tidak puas terhadap putusan MK (3 Februari 2011) yang menolak gugatan pihak paslon Abock dan Busup Salak serta memenangkan paslon Ones Pahabol dan Robby Langkutoy sebagai bupati terpilih.	3-4 Februari 2011	Dekai, Kabupaten Yahukimo, Papua	Penetapan paslon terpilih paska putusan MK	Pilkada Kab.	- 2 orang luka kena panah - Kantor bupati, perumahan Pemda, Kantor Bank Papua, Kantor Keuangan dan beberapa fasilitas umum dibakar
4	Paslon Bupati Lanny Jaya No. 3 (Briur Wenda dan Solayen Tabuni) tidak puas dengan keputusan MK yang menolak gugatannya terhadap paslon No. 2 (Befa Jigibalon dan Bertus Kogoya), sehingga menyebabkan pendukungnya marah.	10 September 2011	Kabupaten Lanny Jaya, Papua	Penetapan paslon terpilih paska putusan MK	Pilkada Kab.	2 unit perumahan PNS dan 1 unit bangunan SMP dibakar
5	Ketidakpuasan pendukung salah satu calon gubernur Papua Barat (Dominggus Mandacan dan Origenens Nauw (Donor)) atas putusan sengketa Pilkada Papua Barat oleh MK pada 19 Desember 2011. Dalam putusannya, MK tidak mengabulkan gugatan dari pasangan Donor. Justru MK memenangkan pasangan Abraham Octavianus Aturury dan Rahiming Katjong.	20 Desember 2011	Kota Manokwari, Papua Barat	Penetapan paslon terpilih paska putusan MK	Pilkada Prov.	- 1 rumah gubernur terpilih, 9 mobil, 31 sepeda motor, dibakar - Pemblokiran sejumlah jalan di Kota Manokwari

NO	KASUS	TANGGAL	DAERAH	TAHAPAN	JENIS PEMILU	DAMPAK
6	Kerusuhan akibat saling ejek yang terjadi antara dua pasang calon saat kampanye. Bentrokan terjadi saat 15 orang pendukung cabup Tolikara, Husman Wanimbo menjemput cabupnya di depan kantor DPRD Tolikara. Kemudian konvoi keliling kota dengan 5 mobil sambil membawa panah dan tombak dan berpapasan dengan 300 orang rombongan cabup lain (John Tabo & Hajy Edy Suyanto) di Lapangan Merah Putih yang baru pulang dari acara bakar batu di Desa Kolonger.	24 Januari 2012	Kabupaten Tolikara, Papua	Masa Kampanye	Pilkada Kab.	<ul style="list-style-type: none"> - 1 orang tewas - 1 orang luka kena panah bagian kepala dan tangan
7	Kerusuhan akibat penolakan salah satu pasangan terhadap Panitia Pemilihan Daerah (PPD) yang diangkat KPU Kabupaten Tolikara. Padahal PPD sudah dilantik secara resmi pada 24 Januari 2010. Pasangan tersebut bersikeras bahwa PPD lama (yang diangkat oleh KPU tanggal 21 Mei 2010) yang seharusnya bekerja sebagai PPD. Selain itu pelaksanaan pilkada juga berlarut-larut.	14-18 Februari 2012, puncak rusuh 17 Februari 2012 (hari pemungutan suara)	Kabupaten Tolikara, Papua	Masa Tenang – Pemungutan Suara	Pilkada Kab.	<ul style="list-style-type: none"> - Pilkada ditunda hingga waktu yang tak ditentukan (11 April 2012) - 11 orang meninggal dunia - 201 luka berat dan ringan - 121 rumah dan beberapa fasilitas kantor dibakar massa

NOKEN DAN KONFLIK PEMILU

NO	KASUS	TANGGAL	DAERAH	TAHAPAN	JENIS PEMILU	DAMPAK
8	Kerusuhan akibat massa pendukung kandidat nomor urut 3 (Natalis Degei & Esau Magai) yang sudah bergabung dengan massa kandidat nomor urut 2 (Anton Iyowau & Apapa Clara Gobay) menolak penetapan bupati terpilih (Thomas Tigi dan Herman Awe) oleh Mahkamah Konstitusi (MK) 6 Agustus 2013.	13 Agustus 2012	Kabupaten Dogiyai, Papua	Penetapan Hasil	Pilkada Kab.	<ul style="list-style-type: none"> - Kantor KPUD Dogiyai Papua Barat dibakar - Aktivitas perkantoran lumpuh total - Masyarakat sekitar eksodus ke Nabire
9	Massa pendukung pasangan nomor urut 6 Habel Melkias Suawe-Yop Kogoya (Golkar) yang sedang berkampanye terlibat saling ejek dengan massa pendukung pasangan Nomor urut 3 Lukas Enembe-Klemen Tinal (Demokrat). Akhirnya berbuntut bentrok	18 Januari 2013	Kabupaten Yahukimo, Papua	Masa Kampanye	Pilkada Prov.	<ul style="list-style-type: none"> - 2 senjata api Polisi hilang - 1 polisi luka-luka

NO	KASUS	TANGGAL	DAERAH	TAHAPAN	JENIS PEMILU	DAMPAK
10	Bupati Lany Jaya Befa Jigibalon (Timses Cagub pasangan nomor urut 3 Lukas Enembe dan Klemen Tinal) membagi-bagikan uang pecahan seratus ribu rupiah, dari atas panggung. Namun, sebagian massa tidak kebagian, lalu mengamuk dan mulai melempari panggung kampanye. Aksi pelemparan batu berlangsung 15 menit, tanpa bisa dihentikan aparat keamanan. Wakil Bupati Jayawijaya John Banua yang berada di panggung kampanye berupaya menenangkan massa, dengan mencoba membagi-bagikan uang lagi. Tapi karena massa masih ada yang belum kebagian, aksi pelemparan terus berlangsung.	18 Januari 2013	Wamena, Kabupaten Jayawijaya, Papua	Masa Kampanye	Pilkada Prov.	- 12 mobil rusak, termasuk mobil polisi dan mobil wakil bupati Jayawijaya - 8 warga luka-luka
11	Josia Karoba, Anggota DPR Kabupaten Tolikara dari Golkar, dikeroyok saat berada di TPS di Gilubandu karena adu mulut soal pilihan politik calon gubernur dengan kerabatnya sendiri	29 Januari 2013	Gilubandu, Kabupaten Tolikara, Papua	Pemungutan Suara	Pilkada Prov.	- 1 orang tewas (Josia Karoba)

NOKEN DAN KONFLIK PEMILU

NO	KASUS	TANGGAL	DAERAH	TAHAPAN	JENIS PEMILU	DAMPAK
12	KPU Kabupaten Nduga yang dipimpin Yohanes Kemung sedang melakukan rapat pembahasan penentuan jumlah dapil yang dihadiri oleh pihak eksekutif dan legislatif. Sebelumnya di Kabupaten Nduga hanya terdapat 2 Dapil, dan dalam rapat tersebut dibahas penambahan Dapil menjadi 3 Dapil. Dari situlah mulai muncul perdebatan antara kubu eksekutif dengan legislative yang berujung pada bentrokan.	23 Maret 2014	Wamena, Kabupaten Jayawijaya, Papua	Pembentukan Dapil	Pileg	- 1 orang tewas - Puluhan luka-luka

Pengalaman konflik yang terhimpun dari amatan media di atas menunjukkan ada tujuh kabupaten/kota yang rawan konflik selama pemilu atau pilkada. Daerah tersebut adalah Kota Jayapura, Puncak, Yahukimo, Lanny Jaya, Tolikara, Jayawijaya, Dogiyai, dan Manokwari.

Di luar daerah tersebut, terdapat pula daerah yang termasuk dalam kategori rentan konflik dan perlu mendapatkan perhatian khusus. Daerah tersebut di antaranya adalah Nabire, Warofen, Membramo Raya, Pegunungan Bintang, Bovendigul, serta Yahukimo. Kabupaten/kota ini adalah daerah yang hanya berhasil diidentifikasi melalui pemberitaan media. Walaupun pada

kenyataannya, berdasarkan amatan lapangan pemerhati Papua, setiap pelaksanaan pemilihan umum selalu terjadi konflik kekerasan dari skala kecil hingga menengah (Rahab, 2015). Konflik pemilu yang terjadi tidak terekam oleh media karena berbagai faktor.

Pada tahapan pemilu maupun pilkada, konflik kekerasan rawan terjadi di tujuh tahapan, yaitu: pembentukan dapil, pendaftaran calon, masa kampanye, masa tenang, masa pemungutan suara, penetapan hasil, penetapan paslon terpilih pascaputusan MK. Tahapan-tahapan ini sudah menjangkau seluruh siklus pemilu yang meliputi prapelaksanaan, pelaksanaan dan pascapelaksanaan pemilu. Artinya, konflik kekerasan pemilu di Papua berpotensi terjadi pada setiap jenjang tahapan. Dari hulu ke hilir. Sebelum pejabat terpilih dilantik, konflik kekerasan masih terus membayangi.

Kerawanan konflik kekerasan terbesar terdapat pada tahapan masa kampanye dan tahapan penetapan calon terpilih pasca-putusan MK. Pada tahapan kampanye, ada tiga pengalaman konflik kekerasan yang pernah terjadi yaitu: peristiwa Januari 2012 antara konvoi calon bupati di Tolikara dan menewaskan satu orang; peristiwa Januari 2013 bentrokan antara pendukung calon gubernur di Yahukimo karena saling ejek dan menyebabkan seorang polisi luka-luka dan 2 senjata api polisi hilang; peristiwa Januari 2013 amuk massa kampanye terhadap panitia kampanye calon gubernur di Wamena karena tidak kebagian uang sebagaimana yang dijanjikan dan menyebabkan 8 warga luka-luka.

Pada tahapan ini, konflik kekerasan banyak disebabkan oleh faktor ketersinggungan antar massa pendukung calon. Massa yang hendak, sedang atau sudah berkampanye, berpapasan lalu saling melontarkan hinaan atau ejekan. Dengan senjata tajam yang dipegang –baik panah maupun parang yang turut dibawa massa karena alasan instrumen budaya, ataupun benda-benda keras seperti batu, kerusuhan antar massa tidak bisa dihindari. Pemicu lain adalah karena janji bagi-bagi uang yang tidak dipenuhi.

Pada tahapan penetapan calon terpilih paska putusan MK, juga terdapat tiga pengalaman konflik kekerasan, yaitu: kerusuhan akibat ketidakpuasan terhadap putusan MK yang menolak gugatan pasangan calon bupati Yahukimo dan melukai dua orang pada Februari 2011; kerusuhan akibat ketidakpuasan terhadap putusan MK yang menolak gugatan pasangan calon bupati Lanny Jaya dan menghancurkan bangunan privat dan publik pada September 2011; serta kerusuhan akibat ketidakpuasan terhadap putusan MK yang menolak gugatan pasangan calon gubernur yang kalah di Kota Manokwari pada Desember 2011.

Pada tahapan penetapan pasangan calon terpilih paska putusan MK, lazimnya pihak yang kalah dan tidak terima dengan putusan MK, mengorganisir massanya untuk mengintimidasi maupun mencoba mengintervensi hasil melalui aksi kekerasan. Faktor utama yang menjustifikasi penolakan terhadap putusan MK, umumnya terjadi karena perdebatan terhadap sistem noken. Di mana satu pihak mengklaim bahwa seharusnya yang bersangkutan mendapatkan sejumlah suara dari dari kelompok/suku

tertentu yang malah dicatat sebagai perolehan suara bagi pihak lawan politik. Mobilisasi massa ini yang umumnya tidak dapat dikendalikan dan menghadirkan tindakan-tindakan yang anarkis. Dengan jumlah aparat keamanan yang terbilang minim dan tidak sesuai dengan jumlah massa pendukung, maka pilihan terbaik biasanya meminimalisir kerusakan dengan menghalang-halangi warga yang ingin merusak. Kepolisian sering tidak dapat mencegah kerusuhan maupun kekerasan.

MEMUTUS MATA RANTAI KEKERASAN PEMILU

Dampak konflik kekerasan yang pernah terjadi di Papua sangat destruktif. Tidak hanya mengorbankan fasilitas publik maupun fasilitas privat, konflik kekerasan juga menelan banyak korban jiwa serta mengganggu tahapan pemilu atau pilkada. Contohnya kekerasan Pilkada Kabupaten Puncak tahun 2011. Kasus tersebut tidak terjadi dalam satu momentum saja, namun dalam serangkaian peristiwa yang pada akhirnya menelan korban jiwa sebanyak 57 orang. Puluhan orang luka berat dan ringan, serta puluhan fasilitas publik maupun privat rusak berat. Bahkan kasus tersebut mengakibatkan ditundanya pilkada Kabupaten Puncak selama sekitar dua tahun lamanya. Selama tahun-tahun periode konflik tersebut, pemerintahan diambil alih oleh pejabat sementara.

Jika dicermati, yang melandasi bergeraknya massa pada setiap bentuk konflik pemilu di Papua disebabkan oleh tiga alasan. Pertama, adanya mobilisasi massa oleh tim sukses

yang merasa dirugikan. Kohesi sosial seperti keluarga, suku, atau kelompok semakin memudahkan tim sukses untuk mobilisasi massanya. Apalagi pilkada kabupaten/kota yang interaksi antar warganya cukup dekat. Kepentingan ekonomi, seperti relasi kerja suksesi atau uang bayaran, tak ketinggalan memperkuat pengaruh. Tanpa butuh waktu yang lama, massa mudah dikonsentrasikan di titik-titik yang diinginkan.

Kedua, massa membawa senjata tajam, baik parang maupun panah. Benda-benda tajam ini adalah karakter budaya masyarakat Papua. Rujukan paling sederhana adalah Tari Perang, yang diakui secara nasional sebagai produk kebudayaan Papua serta cukup sering dipentaskan. Parang, panah dan tombak adalah instrumen tak terpisahkan dari tari tersebut. Di sisi lain, membawa parang adalah hal wajar bagi masyarakat Papua yang karakter perekonomiannya subsisten. Warga Papua, terutama yang berada di kabupaten/kota, masih dengan mata pencaharian berburu atau mencari makanan di hutan. Parang dan panah adalah instrumen penting untuk penghidupannya.

Ketiga, respon spontanitas massa akibat ketidakpuasan massa karena tidak mendapatkan jatah uang dari partai/calon/paslon. Peristiwa seperti ini biasanya terjadi pada saat kampanye terbuka, saat partai atau calon melakukan orasi publik. Warga yang merasa dibohongi, lantas menuntut paksa materi yang dijanjikan oleh si pemberi janji dengan kekerasan. Kendati tidak mendapatkan apa yang mereka inginkan, namun massa merasa puas karena telah “memberikan pelajaran” kepada politisi tersebut

dengan merusak sarana kampanyenya, bahkan melakukan kekerasan fisik terhadap pelaksana kampanye. Perilaku menjanjikan uang ini juga andil dari kegamangan para pihak yang masih mengaburkan definisi membeli suara (*vote buying*) dengan ongkos politik sebagai sesuatu yang berbeda. Uang yang diberikan, dianggap kewajaran sebagai pengganti transportasi bagi partisipan kampanye.

Dalam konteks penanganan peristiwa kekerasan jangka pendek, memutus mata rantai kerusakan pada pemilu adalah dengan mengatasi 3 faktor di atas. Pemangku kepentingan pemilu atau pilkada harus dapat meredam alasan bergeraknya massa. Pertama mengenali pihak-pihak yang mengkoordinatori massa dan melakukan pendekatan-pendekatan persuasif dan preventif, serta menghindari upaya-upaya represif. Kedua mengupayakan adanya kebijakan yang melarang warga membawa senjata tajam selama pemilu. Jika diperlukan maka senjata tajam harus menjadi dasar penerapan sanksi administratif, sehingga efektif memaksa pasangan calon untuk memberitahu tim sukses dan massanya untuk menghindari penggunaan senjata tajam. Ketiga memperketat kategorisasi *vote buying*, bahwa memberikan uang kepada pemilih tidak diakui sebagai ongkos politik, namun sebagai upaya membeli suara.

Dengan tidak bergeraknya warga untuk melakukan aksi-aksi kerusakan, maka upaya pengrusakan atau kekerasan fisik tidak akan terjadi. Memutus rantai awal kerusakan ini akan menghindari konflik kekerasan yang lebih besar. Karakter masyarakat suku Papua menempatkan pembalasan

sebagai bagian dari kewibawaan suku. Satu orang korban di pihak suku tertentu, harus dibalas dengan menjatuhkan korban di pihak lain, agar situasinya setara. Sehingga meredam aksi kekerasan pertama akan menghilangkan alasan balas dendam yang berantai.

C. INTEGRITAS PROSES PEMILU DAN KONFLIK

Konflik kekerasan yang terjadi di Papua setelah adanya putusan MK terhadap sengketa hasil pemilu atau pilkada, berhubungan erat dengan proses penyelenggaraan pilkada. Gugatan yang disampaikan tidak jauh dari protes terhadap penyelenggaraan yang dinilai banyak kecurangan sehingga integritas prosesnya diragukan. Utamanya mengenai isu politik uang dan penerapan sistem noken. Penerapan sistem noken memang telah mendapatkan legitimasinya melalui putusan MK pada tahun 2009. Akan tetapi dalam hal ini, penerapannya belum dinilai memenuhi aspek integritas proses yang dituntut dalam pilkada. Dalam putusan-putusan MK di tahun tersebut, istilah sistem noken juga dikenal dengan sebutan aklamasi atau sistem ikat. Bagaimana sifat dan implementasi sistem noken akan dibahas secara mendalam pada bab berikutnya.

Politik uang adalah isu rutin yang selalu hadir di pemilu atau pilkada Papua. Kehadirannya selalu menjadi alasan para pihak untuk tidak menerima hasil pilkada lalu menggugat ke MK. Politik uang juga menjadi isu kritis dalam penerapan sistem noken itu sendiri. Kendati rutin, politik uang belum pernah berhasil diminimalisir oleh para pihak di Papua.

Dari sudut pandang bentuk kriminalitasnya, hal ini umum karena politik uang bukan hanya menjadi isu lokal, tapi turut menjadi isu nasional bahkan internasional. Hanya saja, kasus politik uang di Papua bisa dibilang terbentuk secara struktural dari realitas hidup masyarakatnya, khususnya di wilayah kabupaten/kota yang masih jauh tertinggal.

Jika mencermati demografi Provinsi Papua misalnya, sebanyak 70 persen dari penduduk Provinsi Papua yang berjumlah 2,8 juta orang tinggal di daerah pedesaan dan di pegunungan yang terpencil. Sangat sulit untuk mengakses kebutuhan pokok, jika berpatokan pada standar jenis kebutuhan pokok masyarakat Indonesia pada umumnya. Populasi terpadat terletak di Kabupaten Jayawijaya, yaitu 66 persen dari jumlah penduduk. Data pemerintah tahun 2007 menunjukkan bahwa provinsi Papua memiliki 2.179 desa-desa yang 82,43 persennya dianggap terbelakang. Variabel keterbelakangannya merujuk pada jalan utama desa, lahan kerja untuk sebagian besar penduduk, fasilitas-fasilitas pendidikan dan kesehatan, petugas-petugas kesehatan, media komunikasi dan persentase rumah tangga yang memakai listrik. Jumlah keluarga yang hidup di bawah standar kesejahteraan adalah 271.278 unit keluarga atau lebih dari separuh dari total jumlah 441.987 unit keluarga di Provinsi Papua. Berdasarkan data SLT (Subsidi Langsung Tunai) pada bulan Maret 2006, dinyatakan 45,43% masyarakat Papua (Papua dan Papua Barat) dikategorikan sebagai miskin (Sugandi, 2008).

Dengan peta demografi masyarakat yang seperti ini, potensi mulusnya aktivitas politik uang atau beli suara di

pemilu tentu sangat tinggi. Apalagi tingkat pendidikan masyarakat di wilayah kabupaten/kota yang belum merata. Pemahaman masyarakat tentang pentingnya memilih pemimpin berdasarkan prinsip-prinsip pemilu yang baik sudah pasti rendah. Masyarakat Papua dengan mudah dimangsa oleh perilaku elit politik yang oportunistik dan pragmatis dengan iming-iming materi. Itu sebabnya, proses pemilu atau pilkada yang berintegritas di Papua akan sulit diwujudkan selama belum ada perkembangan baik terhadap persoalan yang paling mendasar. Terlebih lagi jika aturan yang dibuat belum mampu memagari atau mengendalikan perilaku politisi busuk. Gugatan terhadap hasil yang dilandasi oleh politik uang akan tetap terjadi, lalu potensi konflik kekerasan akan selalu membayang-bayangi hasil putusan MK.

Ketidaktegasan dan kegamangan pihak yang berwenang, seperti jajaran Bawaslu, KPU, dan Kepolisian di daerah dalam menghadapi pelaku politik uang juga menjadi akar dari munculnya sengketa hasil, yang seterusnya dapat berkembang menjadi konflik kekerasan. Termasuk peran MK yang lebih mengedepankan aspek formil ketimbang materil dalam mengadili sengketa pemilu atau pilkada, turut mengemban tanggungjawab yang krusial terhadap lahirnya konflik horizontal. Pihak penggugat yang merasa telah menyampaikan bukti yang kuat, diabaikan begitu saja hanya karena administrasi yang tidak memenuhi syarat agar kasusnya dapat diperiksa. Atau, MK bersikukuh hanya ingin mengutak-atik hitungan hasil, tanpa mau memperdulikan proses yang sudah pasti ada kaitannya dengan hasil.

Para pihak harus menyadari bahwa perannya masing-masing punya andil atas konflik-konflik yang selama ini terjadi di Papua. Sehingga, sekecil apapun upaya memperbaiki proses pemilu, akan berkontribusi besar terhadap upaya pembebasan Papua dari konflik. Semakin baik para pihak memerankan fungsinya sepanjang proses pemilu akan semakin memperkecil terjadinya ruang-ruang konflik di masyarakat. Perbaikan sistem noken baik aspek administratif maupun kontennya sebagai sebuah kekhususan Papua juga bagian dari perbaikan pemilu yang dimaksud.

BAB 2

PEMILU NOKEN

Pemilu dalam hal ini sengaja digeneralisasi pemaknaannya sebagai pelaksanaan pileg, pilpres, maupun pilkada untuk memudahkan penyebutan istilah. Dalam upaya pemerintah melakukan penyerentakkan pemilu sejak tahun 2015, Papua ikut serta dalam 3 gelombang awal pilkada serentak sepanjang periode 2015-2019. UU No. 8/2015 telah mengatur pelaksanaannya yaitu:

- a. Gelombang I dilaksanakan tanggal 9 Desember 2015, diikuti oleh 11 kabupaten di Provinsi Papua dan 9 kabupaten di Provinsi Papua Barat.
- b. Gelombang II dilaksanakan tanggal 15 Februari 2017, diikuti oleh 11 kabupaten dan kota di Provinsi Papua, 1 Provinsi Papua Barat dan 4 kabupaten dan kota di Provinsi Papua Barat.
- c. Gelombang III dilaksanakan Juni 2018, hanya diikuti oleh 1 Provinsi Papua dan 7 kabupaten di Provinsi Papua.

TABEL 2.1 PELAKSANAAN PILKADA SERENTAK DI PAPUA DAN PAPUA BARAT SEPANJANG PERIODE 2015-2019

NO.	PILKADA SERENTAK 2015		PILKADA SERENTAK 2017		PILKADA SERENTAK 2018	
	PAPUA	PAPUA BARAT	PAPUA	PAPUA BARAT	PAPUA	PAPUA BARAT
1	Asmat	Fakfak	Dogiyai	Provinsi Papua Barat	Provinsi Papua	-
2	Boven Digoel	Kaimana	Intan Jaya	Kota Sorong	Biak Numfor	-

NOKEN DAN KONFLIK PEMILU

3	Keerom	Manokwari	Jayapura	Maybrat	Deiyai	-
4	Membramo Raya	Manokwari Selatan	Kepulauan Yapen	Sorong	Jayawijaya	-
5	Merauke	Pegunungan Arfak	Kota Jayapura	Tambrauw	Membramo Tengah	-
6	Nabire	Raja Ampat	Lanny Jaya	-	Mimika	-
7	Pegunungan Bintang	Sorong Selatan	Mappi	-	Paniai	-
8	Supiori	Teluk Bintuni	Nduga	-	Puncak	-
9	Waropen	Teluk Wondama	Puncak Jaya	-	-	-
10	Yahukimo	-	Sarmi	-	-	-
11	Yalimo	-	Tolikara	-	-	-

Sepanjang agenda kepemiluannya, Papua menyita banyak perhatian publik dengan model pemungutan suara yang unik dibandingkan daerah lain secara umum, yaitu pemilihan dengan sistem noken. Model pemilihan ini sebenarnya menganulir asas pemilu Rahasia sebagaimana yang telah diamanatkan konstitusi, karena dilakukan secara Terbuka. Pilihan politik seseorang dapat diketahui dengan pasti oleh orang lain. Namun demikian, model pemungutan suara ini direstui oleh MK sejak tahun 2009 melalui Putusan Nomor 47-81/PHPU.A-VII/2009. Perspektif kekhususan noken semakin melekat kuat pada setiap pandangan hakim MK dalam persidangan sengketa hasil pemilu dari Papua. Terlihat dari penegasan MK melalui putusan-putusan yang dikeluarkannya.

A. PROFIL NOKEN

Istilah Noken merujuk pada instrumen budaya yang berbentuk tas namun multifungsi bagi keseharian masyarakat Papua. Tas ini memiliki ragam ukuran disesuaikan dengan

fungsinya operasionalnya, misalnya;] identitas budaya, aksesoris, perlengkapan upacara kematian, gendongan bayi, mas kawin, penyimpanan bahan makanan dan kebutuhan sehari-hari lainnya, penyimpanan dokumen-dokumen penting, dll .

Namun sejak tahun 1971 hingga saat ini, Noken telah digunakan sebagai alat pengganti kotak suara dalam Pemilu maupun Pilkada, di beberapa daerah di Papua. Jika kotak suara pada umumnya mengikuti standar yang ditetapkan oleh KPU RI, maka khusus di Papua, kotak suara digantikan dengan tas Noken. Belakangan, pada tahun 2009 kebijakan ini dinilai konstitusional oleh MK melalui Putusan No. 47-48/PHPU.A-VI/2009 terkait PHPU dari Kabupaten Yahukimo. Lalu diperkuat melalui salah satu putusan MK berikutnya yaitu No. 06-32/PHPU-DPD/XII/2014 terkait dengan pelaksanaan Pileg 2014.

Sistem Noken dalam Pemilu atau Pilkada banyak dipraktekkan oleh masyarakat wilayah Pegunungan. Klasifikasi Pegunungan ini melihat wilayah adatnya, dan juga karena memang letak geografisnya di tengah-tengah Provinsi Papua bagian pegunungan. Wilayah ini dikenal dengan wilayah adat Mee Pago dan La Pago. Mee Pago merujuk pada kabupaten Nabire (sebagian), Dogiyai, Deiyai, Paniai, Intan Jaya, dan Mimika. Sementara La Pago merujuk pada kabupaten Puncak Jaya, Puncak, Nduga, Jayawijaya, Lanny Jaya, Mamberamo Tengah, Tolikara, Yalimo, Pegunungan Bintang, Yahukimo.

Namun terkadang, dalam hal kewilayahan ada dua daerah lain yang juga turut dimasukkan ke dalam kategori

pegunungan tengah, yaitu: Mamberamo Raya, dan Waropen. Berdasarkan kesepakatan banyak pihak, kabupaten/kota tersebut diatas juga disebut sebagai Pegunungan Tengah, dikecualikan bagi Mimika dan Nabire. Klasifikasi ini hanya ditujukan untuk memudahkan pendataan dan rujukan data yang digunakan oleh para pihak.

Terhitung sejak tahun 2009 hingga 2014, tren penerapan sistem noken di pegunungan tengah Papua dinilai cenderung menurun, kendati belum signifikan. Penurunan yang dimaksud terjadi baik di sebuah kabupaten maupun pada beberapa distrik atau TPS. Akan tetapi, belum ada data valid yang otoritatif, misalnya dari KPU Papua, terkait daerah-daerah yang menerapkan sistem noken secara keseluruhan dan terperinci. Oleh karena merujuk pada kawasan, maka beberapa kabupaten yang sebagian distriknya masih menggunakan sistem noken, misalnya Nabire, tidak ikut dibahas. Diolah dari berbagai sumber¹, trend penggunaannya dapat dilihat sebagai berikut:

TABEL 2.2 TREND PENERAPAN SISTEM NOKEN DI PAPUA HINGGA TAHUN 2014

No.	Kabupaten	Pileg 2009	Pilpres 2009	Pilkada Kabupaten/ Kota	Pilkada	Pileg 2014	Pilpres 2009
1	Deyai	Noken	Noken	Noken (2013)	Noken	Noken	Noken
2	Dogiyai	Noken	Noken	Noken (2012)	Noken	Noken	Noken
3	Intan jaya	Noken	Noken	Noken (2012)	Noken	Noken	Noken
4	Jayawijaya	Noken	Noken	Noken (2008/2013)	Noken	Noken	Noken
5	Lanny Jaya ¹	Noken	Noken	Noken (2011)	Noken*	Noken	Noken

1 Beberapa diantaranya dari buku Pieter Ell, *Sistem Noken, Demoratiskah?*, Jayapura: Kantor Advokat dan Konsultan Hukum Pieter Ell, SH & Rekan, 2013, hlm. 24., dan dikonfirmasi ke beberapa Putusan MK terkait PPHU, PUU dan PHPUD.

6	Mamberamo Raya	Noken	Noken	Noken ² (2011)	Tidak	Tidak	Tidak
7	Mamberamo Tengah	Noken	Noken	Noken (2013)	Noken	Noken	Noken
8	Nduga ³	Noken	Noken	Noken (2011)	Noken*	Noken	Noken
9	Paniai ⁴	Noken	Noken	Noken (2012)	Noken*	Noken	Noken
10	Pegunungan Bintang	Tidak	Tidak	Tidak (2010)	Tidak	Tidak	Tidak
11	Puncak ⁵	Noken	Noken	Noken (2013)	Noken*	Noken	Noken
12	Puncak Jaya	Noken	Noken	Noken (2012)	Noken	Noken	Noken
13	Tolikara ⁶	Noken	Noken	Noken (2011)	Noken*	Noken	Noken
14	Waropen ⁷	Noken	Noken	Noken ⁸ (2010)	Tidak	Tidak	Tidak
15	Yahukimo	Noken	Noken	Noken (2010)	Noken	Noken	Noken
16	Yalimo	Noken	Noken	Noken (2011)	Noken	Tidak ⁹	Tidak

Keterangan: * sebagian

Berdasarkan tabulasi di atas, dapat dijelaskan adanya trend penurunan penerapan sistem noken sebagai berikut:

- Dari ke-16 kabupaten di Pegunungan Tengah, terdapat 15 kabupaten yang melaksanakan sistem Noken pada Pileg 2009 dan Pilpres 2009.
- Pada Pilkada Kabupaten yang dilakukan dalam rentang waktu berbeda di wilayah Pegunungan Tengah, yaitu sejak tahun 2010 hingga 2013, penerapan sistem noken tetap bertahan pada 15 kabupaten.
- Pada Pilkada Gubernur 2013, kabupaten yang menerapkan sistem noken berkurang menjadi 13 kabupaten.
- Pada Pileg dan Pilpres 2014, penerapan sistem noken semakin menurun menjadi 13 kabupaten.

Data di atas belum menjelaskan faktor-faktor yang

menyebabkan kabupaten Yalimo, Mamberamo Raya dan Waropen, memutuskan untuk mengikuti sistem pemungutan yang menggunakan kotak suara. Distrik-distrik mana yang mulai mengganti sistem noken dengan kotak suara juga tidak dirinci. Akan tetapi, data di atas cukup dapat menunjukkan fenomena sosial di masyarakat terhadap pilihan sistem pemungutan suara yang kembali pada aturan perundang-undangan yang berlaku secara umum.

Dalam pelaksanaan pilkada serentak khususnya di Provinsi Papua, diketahui sistem noken tetap akan diberlakukan di beberapa kabupaten/kota tertentu. Berdasarkan informasi dari berbagai sumber², rencana penerapan sistem noken untuk masing-masing tahun penyelenggaraan Pilkada Serentak adalah sebagai berikut:

TABEL 2.3 PETA PENERAPAN SISTEM NOKEN DI PILKADA SERENTAK PROVINSI PAPUA

NO.	TAHUN 2015	TAHUN 2017	TAHUN 2018
1	Kabupaten Yahukimo	Kabupaten Nduga	Kabupaten Mamberamo Tengah
2		Kabupaten Lanny Jaya	Kabupaten Paniai
3		Kabupaten Tolikara	Kota Puncak
4		Kabupaten Intan Jaya	Kabupaten Deiyai
5		Kabupaten Puncak Jaya	Kabupaten Jayawijaya
6		Kabupaten Dogiyai	Kabupaten Mimika

Tabulasi di atas menunjukkan bahwa pada Pilkada Serentak 2015 di Papua, sistem noken hanya akan diikuti oleh Kabupaten Yahukimo. Sedangkan pada gelombang

2 Wawancara Gustaf Griapon, 16 Oktober 2015; wawancara Musa Sombuk, 2 November 2015

ke dua, tahun 2017, pilkada serentak dengan sistem noken akan dilakukan di 6 kabupaten/kota. Sedangkan gelombang ke tiga pilkada serentak di Papua, sistem noken berpotensi diterapkan di 6 kabupaten/kota. Total wilayah yang masih dan berpotensi menggunakan sistem noken adalah 13 kabupaten/kota.

B. SISTEM NOKEN DAN PAYUNG HUKUMNYA

Terminologi Noken digunakan dalam literatur hukum pemilu atau pilkada sejak tahun 2009, yaitu melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 47-81/PHPU.A-VI/2009. Dinamika legal formalnya terus berkembang dan mendapatkan legitimasi yang memadai melalui putusan-putusan MK dalam sidang terkait perselisihan hasil pemilu atau pilkada setelahnya. Sekurang-kurangnya, sistem noken mendapatkan legitimasi melalui beberapa aturan berikut ini:

TABEL 2.4 BEBERAPA PAYUNG HUKUM YANG DIGUNAKAN UNTUK MELEGITIMASI PENGGUNAAN SISTEM NOKEN DI PEMILU PAPUA

NO.	ATURAN HUKUM	KONTEKS
1	Pasal 18B UUD 1945	Pengakuan terhadap kekhususan pemerintahan daerah dan masyarakat hukum adat
2	Putusan MK No. 47-81/PHPU.A-VI/2009	Pilkada Provinsi Papua
3	Putusan MK No. 134/PHPU.D-VII/2009	Pilkada Nabire
4	Putusan MK No. 179/PHPU.D-VIII/2010	Pilkada Waropen
5	Putusan MK No. 195/PHPU.D-VIII/2010	Pilkada Mamberamo Raya
6	Putusan MK No. 85-86/PHPU.D-IX/2011	Pilkada Lanny Jaya
7	Putusan MK No. 35/PHPU.D-IX/2011	Pilkada Yalimo
8	Putusan MK No. 76/PHPU.D-IX/2011	Pilkada Nduga
9	Putusan MK No. 19/PHPU.D-IX/2011	Pilkada Yahukimo

NOKEN DAN KONFLIK PEMILU

NO.	ATURAN HUKUM	KONTEKS
10	Putusan MK No. 60/PHPU.D-X/2012	Pilkada Intan Jaya
11	Putusan MK No. 3/PHPU.D-X/2012	Pilkada Dogiyai
12	Putusan MK No. 34/PHPU.D-X/2012	Pilkada Tolikara
13	Putusan MK No. 39/PHPU.D-X/2012	Pilkada Puncak Jaya
14	Putusan MK No. 79/PHPU.D-X/2012	Pilkada Paniai
15	Putusan MK No. 1/PHPU.D-XI/2013	Pilkada Mamberamo Tengah
16	Putusan MK No. 18/PHPU.D-XI/2013	Pilkada Puncak
17	Putusan MK No. 14-16/PHPU.D-XI/2013	Pilkada Provinsi Papua
18	Putusan MK No. 06-32 Tahun 2014	Pileg di Provinsi Papua
19	Putusan MK No. 30-32 Tahun 2014	Pileg di Provinsi Papua
20	Putusan MK No. 01-01-32 Tahun 2014	Pileg di Provinsi Papua
21	Putusan MK No. 03-05-32 Tahun 2014	Pileg di Provinsi Papua
22	Putusan MK No. 02-10-32 Tahun 2014	Pileg di Provinsi Papua
23	Putusan MK No. 31/PUU-XII/2014	Uji Materi UU No. 8/2012 tentang Pemilu Legislatif
24	Keputusan KPU Papua No. 01/Kpts/KPU Prov.030/2013	Juknis tata cara penghitungan suara dengan menggunakan noken sebagai pengganti kotak suara

Aturan-aturan di atas hanya sebagian dari putusan-putusan hukum yang diterbitkan menyangkut penerapan sistem noken di Papua. Juga belum menyertakan daftar putusan MK yang terkait dengan penyelesaian sengketa hasil pilkada serentak 2015 di Papua. Di mana pada tahun tersebut, ada 18 daerah dari 20 daerah yang mengajukan sengketa hasil pilkada. Bahkan ada beberapa daerah yang sengketa hasilnya lebih dari satu. Sebagian besar gugatan turut melibatkan persoalan sistem noken di dalamnya. Sehingga, dapat dipastikan terdapat lebih dari 18 putusan hukum terbaru yang diterbitkan MK guna memfinalisasi penetapan hasil pilkada serta melahirkan fatwa-fatwa menyangkut penerapan sistem noken.

Perspektif MK dalam menyikapi fenomena sistem noken–

atau sistem ikat, atau sistem aklamasi–berpijak pada Pasal 18B UUD 1945. Bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa, yang diatur dengan undang-undang. Negara juga mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI. Dalam putusannya yang bernomor 47-48/PHPU.A-VI/2009, MK mengutarakan 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. Pada titik ini, MK menempatkan sistem noken sebagai bagian dari resolusi konflik.

Pemahaman ini cukup dimengerti, mengingat karakter sosial dan budaya masyarakat Papua yang masih berorientasi kepada kepala suku atau “*Big Man*”. Kepala suku selain menjadi pemimpin politik, juga memimpin ekonomi, sosial dan budaya. Kepemimpinannya turut bertanggungjawab atas ketersediaan kebutuhan dasar warga. Sebagai gantinya, warga harus loyal dengan apapun keputusan *Big Man* (Sistem Noken, Demokratiskah?, 2013). Termasuk keputusan *Big Man* untuk memberikan seluruh hak pilih warganya kepada calon peserta pilkada tertentu. Disloyalty terhadap keputusan *Big Man* beresiko terhadap disfungsi peran pelindung (*protector*) dan penyelamat (*savior*) dalam

hal terjadi krisis atau konflik yang mengancam anggota suku tersebut. Guna menghindari terganggunya harmoni yang telah terinternalisasi ke dalam struktur kehidupan rakyat Papua, maka pilihan MK untuk tidak memaksakan penerapan sistem persaingan seperti Pemilu cukup beralasan.

Pada Putusan No. 06-32 Tahun 2014, MK mempertegas bahwa semua proses pemilu yang menggunakan sistem noken atau sistem ikat haruslah diadministrasikan dengan baik oleh penyelenggara pemilu mulai dari tingkat terbawah, dalam hal ini di tingkat TPS, sampai di tingkat provinsi. Syarat administrasi tersebut wajib dilakukan sebagai pengakuan terhadap suara rakyat di tempat masing-masing. Sistem noken atau sistem ikat hanya dapat diakui di tempat-tempat yang selama ini memang selalu dilaksanakan secara terus menerus. Menurut MK, sistem noken tidak boleh dilaksanakan di tempat-tempat yang selama ini tidak pernah menggunakan sistem noken. Apabila di suatu daerah sudah tidak lagi memakai sistem noken, penggunaannya di daerah tersebut tidak lagi dapat diakui.

Jika diringkas, pendapat-pendapat mahkamah pada akhirnya memang menyimpulkan bahwa pemberian suara dilakukan dengan menggunakan sistem noken dengan syarat tidak berlaku secara umum di Papua; bersifat lokal dan konkret; tidak melanggar prinsip pemilu yang jujur dan adil. Elaborasi lebih lanjut tentang pengidentifikasian daerah-daerah yang menerapkan noken, penegakkan prinsip pemilu jurdil melalui pengadministrasian yang baik, selanjutnya diserahkan kepada pembuat kebijakan

baik di nasional maupun daerah. Hal ini ditegaskan dalam putusannya yang bernomor 31/PUU-XII/2014, bahwa MK tidak berwenang untuk menentukan daerah mana saja yang dapat menggunakan noken dalam Pemilu. Ini memberi sinyal bahwa kebijakan pengaturan lebih lanjut cenderung merupakan *opened legal policy*.

KPU Papua menderivasi putusan-putusan MK dengan mengeluarkan Keputusan KPU Papua No. 01/Kpts/KPU Prov.030/2013. Keputusan tersebut mengatur petunjuk teknis tata cara pemungutan suara dengan menggunakan noken sebagai pengganti kontak suara. Substansi yang diatur adalah konten yang disyaratkan MK dalam menggunakan noken di pemilu, yaitu pengakuan peran kepala suku sebagai representasi pemilih, penegasan suara pemilih yang dapat diwakilkan, tata cara pemberian suara, tata cara penghitungan suara.

Aturan ini juga telah cukup teruji melalui beberapa kali gempuran hukum. Para peserta pemilu yang merasa dirugikan pada Pilkada Provinsi Papua 2013 serta Pileg 2014, menggugat keabsahan Keputusan KPU Papua ini ke MK. Keputusan ini dianggap sebagai bentuk konspirasi penyelenggara pemilu dengan salah satu peserta pemilu untuk meraup kekuasaan politik. Namun MK berpihak sepenuhnya pada apa yang telah diatur di dalam Keputusan KPU No. 01 Tahun 2013 ini dengan menyatakan bahwa surat keputusan ini telah tepat dan benar.

Banyak pertanyaan mengapa bukan KPU RI yang menindaklanjuti aturan turunan dari putusan-putusan hukum MK terkait noken. Tampaknya ini berkaitan dengan

pemahaman institusi KPU RI sendiri yang memposisikan idealitas LUBER JURDIL (Langsung, Umum, Bebas, Rahasia, Jujur dan Adil) sebagai prinsip utama yang tak bisa ditawarkan dalam pemilu, karena secara eksplisit tercantum dalam UUD.

Sementara, sistem noken cenderung berprinsip sedikit berbeda, yaitu LUBET JURDIL (Langsung, Umum, Bebas, Terbuka, Jujur dan Adil). Dimana prinsip Terbuka pada pemilu tidak ditemukan wajah konstitusi. Istilah LUBET merupakan diskursus yang lahir dari dialektika politik hukum di Papua, yang ingin menegaskan perbedaan prinsipil dalam penyelenggaraan pemilu antara Papua dengan daerah lain di Indonesia secara umum. Hanya saja, konstitusi memberikan penghormatan khusus untuk keistimewaan Papua dalam mengatur beberapa aspek di penyelenggaraan pemilunya. Sehingga, KPU RI mengambil sikap bijak dengan memberikan ruang pengaturan kebijakan sistem noken langsung ke KPU Papua.

C. DINAMIKA PEMUNGUTAN SUARA DENGAN SISTEM NOKEN

Praktik pelaksanaan sistem noken tidak ansih sebagai pengganti kotak suara dengan sistem pemungutan sebagaimana yang telah ditetapkan dalam aturan perundang-undangan. Namun dalam sistem noken melekat mekanisme pemungutan suara yang berbeda, yaitu “kesepakatan warga” atau “aklamasi”. Sistem ini juga dikenal dengan sebutan sistem ikat, sebagaimana yang juga diterapkan di beberapa daerah di Provinsi Bali, misalnya di Kabupaten Buleleng.

Oleh sebab itu, asas Pemilu yang Jurdil Luber (Jujur, Adil, Langsung, Umum, Bebas, dan Rahasia) sering digantikan dengan Jurdil Lubet (Langsung, Umum, Bebas, dan Terbuka) oleh para pihak di Papua. Biasanya, kesepakatan warga atau aklamasi ini ditindaklanjuti oleh kepala suku masing-masing.

Dalam persidangan PHPU 2014³, terungkap hanya dua mekanisme yang dipraktikkan selama ini. Namun sebenarnya, diluar itu terdapat banyak varian-varian lain tentang tata cara penggunaan sistem noken. Kendati perbedaan kecil, namun namun varian-varian ini memberi dampak yang signifikan terhadap prinsip maupun tahapan pemilu. Mekanisme yang dimaksud disampaikan melalui tabel berikut ini:

TABEL 2.5 MEKANISME PELAKSANAAN SISTEM NOKEN BERDASARKAN PRAKTIK-PRAKTIK YANG SELAMA INI DITERAPKAN DI LAPANGAN

NO.	MEKANISME SISTEM NOKEN	POIN PENTING
1	Kepala suku bersama masyarakatnya melakukan pesta bakar batu sebelum pemilu/pilkada. Pada hari pemungutan suara, pemilih dikumpulkan di sekitar area TPS, lalu kepala suku meminta sejumlah surat suara kepada KPPS berdasarkan jumlah peserta yang dimaksud, Surat Suara tersebut dimasukkan ke dalam noken untuk diberikan kepada partai/calon/paslon di TPS.10	<ul style="list-style-type: none"> - Pelaksanaan pesta bakar batu untuk menentukan pilihan partai/calon/paslon. - Posisi pemilih di TPS - Pemungutan suara dilakukan oleh perwakilan - Surat suara tidak dicoblos oleh perwakilan - Surat suara dimasukkan ke dalam noken - KPPS mencoblos surat suara setelahnya

3 Putusan MK Nomor 06-32/PHPU-DPD/XII/2014, hlm. 23

NOKEN DAN KONFLIK PEMILU

NO.	MEKANISME SISTEM NOKEN	POIN PENTING
2	Pemilih melakukan pesta bakar batu di kampung atau di ibukota distrik, lalu beberapa perwakilannya mendatangi TPS dan meminta kepada KPPS sejumlah surat suara mengatasnamakan jumlah orang yang diwakilinya, lalu surat suara yang tidak dicoblos langsung dimasukkan ke dalam noken untuk diserahkan kepada satu partai/ calon/paslon pilihan.	<ul style="list-style-type: none"> - Pelaksanaan pesta bakar batu untuk menentukan pilihan partai/calon/paslon. - Posisi pemilih di luar TPS - Hanya perwakilan yang mendatangi TPS dan melakukan pemungutan suara - Surat suara tidak dicoblos oleh perwakilan - Surat suara dimasukkan ke dalam noken - KPPS mencoblos surat suara kemudian
3	Pemilih melakukan pesta bakar batu di kampung atau di ibukota distrik. Lalu beberapa perwakilannya mendatangi TPS dan meminta kepada KPPS sejumlah surat suara mengatasnamakan jumlah orang yang diwakilinya. Lalu surat suara dicoblos bersama-sama KPPS serta dimasukkan ke dalam noken untuk diserahkan kepada satu partai/calon/paslon pilihan.	<ul style="list-style-type: none"> - Pelaksanaan pesta bakar batu untuk menentukan pilihan partai/calon/paslon. - Posisi pemilih di luar TPS - Hanya perwakilan yang mendatangi TPS dan melakukan pemungutan suara - Surat suara dicoblos oleh perwakilan dibantu KPPS - Surat suara dimasukkan ke dalam noken - KPPS mencoblos surat suara kemudian
4	Kepala suku bersama masyarakatnya melakukan pesta bakar batu sebelum pemilu/ pilkada. Pada hari pemungutan suara, jumlah pemilih di suatu tempat atau kampung, langsung diberikan atau dibagikan kepada beberapa partai/calon/paslon menurut jumlah daftar pemilih. Persis seperti mengkaveling suara. ¹¹	<ul style="list-style-type: none"> - Pelaksanaan pesta bakar batu untuk menentukan pilihan partai/calon/paslon. - Posisi pemilih di luar TPS - Perwakilan tidak mendatangi TPS - Jumlah suara langsung dicatat oleh KPPS ke dalam formulir C1-KWK berdasarkan informasi kepala suku - Surat suara tidak diminta oleh kepala suku dan tidak dicoblos oleh perwakilan - KPPS mencoblos surat suara kemudian
5	Kepala suku bersama masyarakatnya melakukan pesta bakar batu sebelum pemilu/ pilkada. Noken disiapkan di sejumlah TPS menggantikan fungsi kotak suara. Di masing-masing TPS, jumlah noken disesuaikan berdasarkan jumlah partai/calon/paslon. Setiap partai/calon/paslon direpresentasikan oleh sebuah noken. Kemudian pemilih yang berada di TPS mengambil surat suara lalu memasukkan surat suaranya ke noken pilihannya.	<ul style="list-style-type: none"> - Pelaksanaan pesta bakar batu untuk menentukan pilihan partai/calon/paslon. - Posisi pemilih di sekitar TPS - Pemungutan suara dilakukan masing-masing pemilih - Surat suara tidak dicoblos oleh pemilih - Surat suara dimasukkan ke dalam noken tertentu - KPPS mencoblos surat suara kemudian
6	Kepala suku bersama masyarakatnya melakukan pesta bakar batu sebelum pemilu/ pilkada. Noken disiapkan di sejumlah TPS menggantikan fungsi kotak suara. Di masing-masing TPS, jumlah noken disesuaikan berdasarkan jumlah partai/calon/paslon. Setiap partai/calon/paslon direpresentasikan oleh sebuah noken. Kemudian pemilih yang berada di TPS mengambil surat suara, lalu mencoblos dan memasukkan surat suaranya ke noken pilihannya.	<ul style="list-style-type: none"> - Pelaksanaan pesta bakar batu untuk menentukan pilihan partai/calon/paslon. - Posisi pemilih di sekitar TPS - Pemungutan suara dilakukan masing-masing pemilih - Surat suara dicoblos oleh pemilih - Surat suara dimasukkan ke dalam noken tertentu - Satu noken untuk satu partai/calon/paslon

NO.	MEKANISME SISTEM NOKEN	POIN PENTING
7	Kepala suku bersama masyarakatnya melakukan pesta bakar batu sebelum pemilu/pilkada. Noken disiapkan di sejumlah TPS menggantikan fungsi kotak suara. Di masing-masing TPS, jumlah noken disesuaikan berdasarkan jumlah partai/calon/paslon. Setiap partai/calon/paslon direpresentasikan oleh sebuah noken. Kemudian seluruh pemilih yang berada di TPS dikumpulkan lalu diminta oleh KPPS berbaris segaris dengan noken partai/calon/paslon yang dipilihnya. Selanjutnya KPPS menghitung jumlah orang pada barisan noken tersebut lalu mencatatnya ke dalam formulir C1-KWK.	<ul style="list-style-type: none"> - Pelaksanaan pesta bakar batu untuk menentukan pilihan partai/calon/paslon. - Posisi pemilih di sekitar TPS - Pemungutan suara dilakukan masing-masing pemilih melalui kehadiran dan posisi berdirinya - Surat suara tidak dicoblos oleh pemilih - Surat suara dimasukkan oleh KPPS ke dalam noken tertentu - KPPS mencoblos surat suara kemudian.

Dari tabel di atas, setidaknya dapat ditangkap empat fenomena utama dalam prosedur pemungutan suara dengan sistem noken, yaitu:

1. Sebelum pemilu/pilkada, masyarakat bersama kepala suku selalu mengawalinya dengan pesta bakar batu untuk menentukan pilihan suaranya terhadap partai/calon/paslon tertentu. Baik dilakukan bersama atau tanpa partai/calon/paslon yang dimaksud.
2. Pemilih memberikan suaranya secara mandiri atau diwakili oleh kepala suku.
3. Metode memberikan suara dapat dilakukan dengan mencoblos, atau hanya memasukkan surat suara ke noken partai/calon/paslon pilihannya tanpa dicoblos. Metode lainnya adalah pemilih berbaris pada noken pilihannya untuk kemudian dihitung oleh KPPS atau kepala suku meminta KPPS mencatat sejumlah angka dari daftar pemilih untuk partai/calon/paslon yang menggambarkan jumlah pemilih yang diwakilinya.

4. Surat suara yang telah dimasukkan ke dalam noken partai/calon/paslon tertentu namun belum dicoblos oleh pemilih, akan dicoblos oleh KPPS seluruhnya.

Menurut para pihak, ada banyak varian lain dalam penggunaan sistem noken selain dari tujuh mekanisme umum di atas. Namun sejauh ini belum ada informasi terperinci atau literatur yang merekam secara utuh teknis pelaksanaannya. Mekanisme noken yang berbeda-beda tersebut lahir dari justifikasi lingkungan politik dan budaya setempat. Penerapannya juga memiliki konsekuensi logis tersendiri terhadap proses dan hasil pemilu.

D. INVENTARISASI MASALAH PADA SISTEM NOKEN

Sejatinya, sistem noken berkonsekuensi terhadap penyelenggaraan pemilu secara umum, baik terhadap proses maupun hasil. Oleh karena dampak terhadap hasil cenderung politis, maka isu yang lebih prioritas untuk dijadikan fokus penelitian adalah wilayah proses. Secara garis besar, kesimpulan yang dapat ditarik dari pengkajian prosesnya adalah sebagai berikut:

Pertama, sistem noken mempengaruhi tahapan pemungutan dan penghitungan suara, baik secara prinsip maupun prosedural. Prinsip pemilu yang sering menjadi komoditi kampanye oleh para pihak di Papua yaitu LUBET (Langsung, Umum, Bebas, dan Terbuka). Berbeda dengan prinsip umum yang telah ditetapkan oleh konstitusi, yaitu

LUBER (Langsung, Umum, Bebas, dan Rahasia). Secara sadar, sistem noken harus diakui bertentangan dengan prinsip pemilu berdasarkan Pasal 22E Ayat(1) UUD 1945; Rahasia. Setiap orang dapat melihat dengan jelas pilihan seorang pemilih, dengan desain satu noken untuk satu partai/calon/paslon. Begitu juga pada saat musyawarah suku, setiap orang tidak dapat merahasiakan partai/calon/paslon pilihannya karena pilihan tersebut didiskusikan bersama, ditentukan bersama, dan pemberian suaranya akan diwakilkan kepada satu orang atau lebih.

Jika ditelaah lebih jauh, sistem noken juga berpotensi kuat untuk bertentangan dengan prinsip Langsung, dalam artian bahwa pemilih yang bersangkutan harus memilih langsung dan pemberian suaranya tidak boleh diwakilkan. Sedangkan dalam pemungutan sistem noken, sebagian besar praktik pemberian suaranya diwakilkan kepada kepala suku. Sistem noken juga bertentangan dengan prinsip Bebas, dalam artian bahwa setiap pemilih bebas memilih partai apa saja atau siapa saja tanpa ada tekanan. Sedangkan sistem noken, baik kehendak kepala suku, kehendak orang-orang kuat dan berkuasa, atau kehendak mayoritas, harus menjadi pilihan bersama. Dan setiap individu harus mengikutinya tanpa dapat memilih pilihan yang berbeda.

Namun demikian, Mahkamah Konstitusi melalui banyak putusannya—di antaranya Putusan Nomor 47-81/PHPU.A.VII/2009; Putusan Nomor 19/PHPU.D-IX/2011; Putusan Nomor 3/PHPU.D-X/2012; Putusan Nomor 14/PHPU.D-XI/2013; Putusan Nomor 06-32/PHPU-DPD/XII/2014; Putusan Nomor 1/PHPU-PRES-XII/2014;

Putusan Nomor 31/PUU-XII/2014—lebih mengedepankan pemaknaan demokratis dan perlindungan atas hak-hak masyarakat hukum adat terhadap sistem noken. Pada akhirnya, sistem noken tetap berlaku sepanjang hanya diterapkan pada daerah yang sudah dan sedang menerapkannya, tidak untuk daerah baru atau ingin menerapkannya di masa yang akan datang.

Secara prosedural, dapat ditelusuri bahwa pelaksanaan sistem noken memang berbeda atau bertentangan dengan aturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu UU No. 42/2008, UU No. 8/2012, atau UU No. 8/2015. Serta aturan-aturan derivatif seperti PKPU No. 26/2013, PKPU No. 19/2014, PKPU No. 10/2015, dan lain-lain. Pokok-pokok perbandingan sistem noken dengan aturan yang berlaku umum⁴ dapat dilihat melalui tabel berikut ini:

TABEL 2.6 PERBANDINGAN MEKANISME PUNGUT HITUNG ANTARA PEMILU DENGAN KOTAK SUARA DAN PEMILU DENGAN SISTEM NOKEN

NO.	PROSEDUR	PUNGUT HITUNG DENGAN KOTAK SUARA	PUNGUT HITUNG DENGAN SISTEM NOKEN
1	Cara Pemberian suara	Memberi tanda (mencoblos) pada surat suara	Tidak memberikan tanda (tidak mencoblos); Memberi tanda (mencoblos) pada surat suara.
2	Alat pemungutan suara	Kotak Suara	tas Noken
3	Pemberi suara	Pemilih terdaftar	Kepala Suku atau representasi; Pemilih
4	Bukti telah memilih	Pemilih yang sudah memberikan hak suaranya diberikan tanda khusus (tinta)	Pemilih tidak diberikan tanda memilih; Pemilih yang sudah memberikan hak suaranya diberikan tanda khusus (tinta)

4 Berdasarkan pasal 84, pasal 85-99 UU No. 1 Tahun 2015 tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti undang-undang nomor 1 tahun 2014 tentang pemilihan gubernur, bupati dan walikota menjadi undang-undang

NO.	PROSEDUR	PUNGUT HITUNG DENGAN KOTAK SUARA	PUNGUT HITUNG DENGAN SISTEM NOKEN
5	Penghitungan Suara	Membuka kotak suara, memeriksa dan membaca surat suara, mencatat ke C1 Plano	Dapat langsung dicatat pada C1-KWK karena model kapling suara di daftar pemilih; Membuka noken, memeriksa dan/mencoblos surat suara, mencatat ke C1 Plano

Poin penting dari pengaturan sistem noken dalam Keputusan KPU Papua No. 01/Kpts/KPU Prov.030/2013 adalah memberikan payung hukum terkait teknis pungut hitung suara yang menggunakan sistem noken sebagaimana tabel di atas. Utamanya menyangkut poin lima tabel di atas, Keputusan KPU Papua menegaskan bahwa proses penghitungan suara harus melalui prosedur formal, yaitu membuka noken, memeriksa dan/atau mencoblos surat suara, mencatat ke C1-KWK.

Kedua, sistem noken mempengaruhi tahapan pendaftaran pemilih. Pada titik tertentu, salah satu mekanisme sistem noken terkait erat dan mempengaruhi tahapan pendaftaran pemilih.⁵ Hal ini ditandai dengan fenomena jumlah perolehan suara yang kerap tercatat dalam perhitungan angka bulat, misalnya 22.000⁶ atau 20.000⁷ suara untuk

5 Wawancara Amir Al Rahab

6 Risalah Sidang PHPU DPD, Perkara Nomor 06-32/PHPU-DPD/XII/2014; Perkara Nomor 07-32/PHPU-DPD/XII/2014; Perkara Nomor 30-32/PHPU-DPD/XII/2014; Perkara Nomor 31-32/PHPU-DPD/XII/2014, hlm. 67.

7 Risalah Sidang Perkara Nomor 01-01-32/PHPU-DPR-DPRD/XII/2014; Perkara Nomor 02-10-32/PHPU-DPR-DPRD/XII/2014; Perkara Nomor 03-05-32/PHPU-DPR-DPRD/XII/2014; Perkara Nomor 04-03-32/PHPU-DPR-DPRD/XII/2014; Perkara Nomor 05-14-32/PHPU-DPR-DPRD/XII/2014; Perkara Nomor 06-09-32/PHPU-DPR-DPRD/XII/2014; Perkara Nomor 07-06-32/PHPU-DPR-DPRD/XII/2014; Perkara Nomor 08-15-32/PHPU-DPR-DPRD/XII/2014; Perkara Nomor 09-04-32/PHPU-DPR-DPRD/XII/2014; Perkara Nomor 10-07-32/PHPU-DPR-DPRD/XII/2014; Perkara Nomor 11-08-32/PHPU-DPR-DPRD/XII/2014; Perkara Nomor 12-02-32/PHPU-DPR-DPRD/XII/2014, hlm. 96.s

partai/calon/paslon tertentu. Hal ini banyak terungkap di persidangan MK dalam menangani persolalah Perselisihan Hasil Pemilihan Umum, baik terhadap Pileg, Pilpres maupun Pilkada.

Munculnya pembulatan angka pada perolehan suara dipengaruhi proses pendaftaran pemilih di daerah yang akan melaksanakan sistem noken. Pantarlih diduga cenderung hanya mengandalkan informasi dari kepala suku untuk mengidentifikasi jumlah pemilih tanpa melakukan verifikasi yang cermat. Biasanya terdapat bias informasi antara data jumlah pemilih dengan data jumlah masyarakat. Namun KPU daerah, melalui Pantarlih, tetap mencatat jumlah tersebut ke dalam daftar pemilih untuk digunakan pada hari pemungutan suara. Lazimnya, kepala suku sering memberikan angka bulat kepada Pantarlih, misalnya 75.000 pemilih, 10.000 pemilih, dsb.⁸

Proses pendaftaran pemilih dengan sistem pemilihan noken pada akhirnya sering menjadi masalah. Contohnya kasus di Kabupaten Nduga (Bintangpapua.com, 2015), yang pada Pileg 2014 terdapat penggelembungan DPT secara signifikan, dari 50.000 Kartu Pemilukada menjadi 150.000. Komnas HAM juga melaporkan banyak terjadi penggelembungan suara di Pileg 2009 (Detik.com, 2015) akibat dari kurang cermatnya proses pendaftaran pemilih atau verifikasi yang tidak aktual. Dari satu sisi, situasi ini tidak dapat dibenarkan karena menyangkut integritas proses dan hasil pemilu. Di sisi lain ada hambatan dalam

8 Wawancara Amir Al Rahab

proses pendaftaran pemilih yang pada pilkada 2015 pun belum terselesaikan dengan baik, misalnya akses ke wilayah. Pada akhirnya, pembulatan angka pada DPT atau perolehan suara belum dapat dihindari.

Ketiga, Pilkada Papua dan Sistem Noken dimulai dengan tahapan khusus yang berbeda dari tahapan pemilu pada umumnya. Tahapan khusus yang dimaksud terdiri dari dua proses penting. Pertama, calon kepala daerah provinsi harus orang asli Papua, sehingga prosesnya harus melewati tahapan verifikasi keaslian orang Papua melalui Majelis Rakyat Papua (MRP). Hal ini sebagaimana yang telah ditetapkan melalui Putusan MK No. 3/SKLN-X/2012. Ketentuan ini tidak berlaku bagi Pilkada tingkat Kabupaten/Kota. Kedua, musyawarah masyarakat suku Papua yang lazimnya dilakukan dengan pesta bakar batu, selalu menjadi awal permulaan bagi masyarakat untuk menentukan pilihan partai/calon/paslon. Proses inilah yang sering dibawa ke MK dan menjadi bahan perdebatan dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum. Calon tertentu mengklaim hak suara dari kelompok tertentu, namun di saat yang bersamaan calon lain mengklaim hak suara yang sama.

Keempat, sistem Noken membuka banyak celah-celah permasalahan yang mempertaruhkan integritas pemilu/pilkada. Dua persoalan utama yang cukup jelas dan menjadi gugatan selama ini ada dua hal. Pertama, Potensi *money politics* atau *vote buying* sangat tinggi. Hal ini terjadi karena proses penentuan pilihan politik dan pemberian suara suatu kelompok/suku tertentu selalu dimulai dengan pesta bakar batu. Pesta ini merupakan pesta rakyat yang membutuhkan

banyak biaya, sekurang-kurangnya perlu pengadaan tiga ekor babi serta perangkat pesta lainnya. Biaya pesta selalu datang dari partai/calon/paslon yang menjadi peserta pemilu. Kedua, suara pemilih yang sudah dimasukkan ke dalam noken, jika tidak dikawal dengan baik, dapat beralih dari satu calon ke calon yang lain. Hal ini terjadi karena surat suara lazimnya tidak dicoblos oleh pemilih, hanya dimasukkan ke dalam noken milik salah satu partai/calon/paslon. Oleh karena itu, suara partai atau paslon tertentu dapat berpindah setelah proses pemungutan di TPS.

BAB 3

ANOMALI PENERAPAN SISTEM NOKEN

A. TINJAUAN PILKADA 2015 DI PAPUA

Dua puluh kabupaten/kota di Papua (Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat) telah mengikuti pelaksanaan pilkada 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.

Kekhawatiran banyak pihak terhadap potensi konflik di Papua pun belum terjadi hingga Maret 2016. Sejak awal, hal ini menjadi perhatian banyak pihak—pihak pemerintah, pihak keamanan, maupun elemen sipil. Betapa tidak, dalam sejarahnya, Papua termasuk pemberi kontribusi besar dalam menyumbangkan jumlah korban atas nama pilkada. Misalnya kasus Iliga (Puncak Jaya) yang terjadi sejak 31 Juli 2011, menelan korban jiwa hingga 57 orang selama kurang lebih setahun. Persoalannya hanya karena KPUD setempat

menolak berkas pencalonan Simon Alom sebagai calon bupati yang disebabkan penarikan dukungan oleh DPC Partai Gerindra.¹ Namun, pada Pilkada Serentak 2015, tidak ada tanda-tanda konflik destruktif akan terjadi. Sejauh ini, kanalisasi konflik tampaknya efektif disalurkan melalui penyelesaian sengketa Perselisihan Hasil Pemilihan (PHP) Bupati di Mahkamah Konstitusi (MK).

Pilkada di Papua juga selalu menjadi daya tarik tersendiri karena adanya penerapan sistem noken di beberapa daerah. Sistem ini membolehkan masyarakat Papua mewakili hak pilihnya kepada orang lain, lazimnya diserahkan kepada kepala suku masing-masing untuk menentukan siapa yang layak mendapatkan suara dari suku masing-masing. Bagi sebagian orang, sistem noken dipandang wajar karena melihat karakter masyarakat Papua yang masih didominasi oleh seorang kepala suku atau “*Big Man*”. Kepala suku, selain memimpin politik, juga memimpin ekonomi, sosial, dan budaya. Kepemimpinannya turut bertanggungjawab atas ketersediaan kebutuhan dasar warga. Sebagai gantinya, warga harus loyal dengan apapun keputusan *Big Man*.² Termasuk keputusan *Big Man* untuk memberikan seluruh hak pilih warganya kepada calon peserta pilkada tertentu. Kesetiaan terhadap keputusan *Big Man* berisiko terhadap disfungsi peran pelindung (*protector*) dan penyelamat (*savior*) dalam hal terjadi krisis atau konflik yang mengancam anggota suku tersebut.

1 Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi. (2015). *Peluang dan Tantangan Pilkada Serentak Di Papua*. Jakarta: Perludem.

2 Ell, Pieter. et al. (2013). *Sistem Noken, Demokratisakah?*. Jayapura: Kantor Advokat dan Konsultan Hukum. Hal x.

Atas berbagai pertimbangan, MK turut memosisikan sistem noken sebagai salah satu resolusi konflik dalam pelaksanaan pilkada di Papua.³ Bahasa lain yang digunakan untuk menyebutkan sistem noken pada saat itu adalah “keepakatanan warga”. MK menerima cara pemilihan kolektif (aklamasi) yang telah diterima masyarakat tersebut. Jika dipaksakan pemilihan umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, konflik di antara kelompok-kelompok masyarakat setempat dikhawatirkan akan timbul. 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 konflik 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 konflik 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 pilkada.

3 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 47-81/PHPU.A-VII/2009, hal. 48.

B. INDIKASI PENERAPAN SISTEM NOKEN YANG BAIK

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.

KPU Papua selaku otoritas penyelenggaraan pemilu di Provinsi Papua kemudian mengatribusi putusan MK dengan menerbitkan Keputusan KPU Papua No. 01/Kpts/KPU Prov.030/2013 tentang petunjuk teknis tata cara pungut hitung suara dengan menggunakan noken sebagai pengganti kotak suara. Melalui keputusan ini, KPU Papua ingin mengatur agar penggunaan noken sebagai kotak suara teradministrasi dengan baik dan tidak menimbulkan masalah di kemudian hari. Pengadministrasian ini juga dilakukan agar dapat mencegah upaya-upaya pengalihan suara kepada pasangan calon lain karena tidak dicoblos di TPS. Aturan yang hanya memiliki lima pasal ini pun telah

mendapat pengakuan dari MK melalui Putusan Nomor 06-32/PHPU.DPD/XII/20014 yang menyatakan bahwa petunjuk teknis yang diterbitkan oleh KPU Papua telah tepat dan benar secara hukum.

C. ATURAN YANG TAK MENJANGKAU

Kendati diakui MK, namun pada prakteknya pengaturan noken masih jauh dari yang diharapkan. Upaya pengadministrasian sistem noken belum mampu menjangkau berbagai perilaku politik yang selama ini dilakukan oleh peserta pilkada. Juknis terbitan KPU Papua hanya pada tataran tatacara penggunaan dan penghitungan. Dalam tata cara penggunaan, KPU Papua menekankan larangan noken yang telah berisi surat suara dibuka, dihitung, dan dibawa oleh tokoh masyarakat/kepala suku yang mewakilinya. Seluruh kewenangan tersebut diberikan sepenuhnya kepada KPPS.⁴

Dalam hal penghitungan suara, KPU menegaskan bahwa setelah surat suara dihitung untuk pasangan calon yang dikehendaki untuk dihitung, maka petugas KPPS lah yang ditugaskan untuk mencoblos satu persatu surat suara yang sudah dihitung dalam noken tersebut sesuai pilihan masyarakat. Selama proses pencoblosan oleh KPPS, saksi pasangan calon, Panwas Lapangan dan Tokoh Masyarakat/ Kepala Suku kelompok tertentu harus hadir.⁵ Dengan begitu, potensi berpindahnya suara dari satu calon ke calon yang lain, baik karena kelalaian maupun kesengajaan, dapat dihindari.

4 Keputusan KPU Papua Nomor 01/Kpts/KPU Prov.030/2013

5 *Ibid.*

Namun demikian, KPU Papua luput dalam mengatur keseluruhan praktik noken dari hulu ke hilir. Pengalaman membuktikan bahwa setidaknya terdapat empat poin krusial dalam penerapan sistem noken yang mesti dicermati dan mendapatkan pengawasan atau pengawalan administrasi. Pertama, sebelum pemilu/pilkada, dalam praktiknya masyarakat bersama kepala suku selalu mengawasi kesepakatan noken melalui pesta bakar batu atau kegiatan bersama dalam bentuk lain. Kegiatan itu dilakukan untuk menentukan pilihan suaranya terhadap partai/calon/paslon tertentu—baik dilakukan bersama atau tanpa partai/calon/paslon yang dimaksud.

Kedua, pemilih memberikan suara secara mandiri atau diwakili oleh kepala suku. Ketiga, metode memberikan suara dapat dilakukan dengan mencoblos atau hanya memasukkan surat suara ke noken partai/calon/paslon pilihannya tanpa dicoblos. Pemilihan juga dapat dilakukan dengan cara pemilih berbaris pada noken pilihannya untuk kemudian dihitung oleh KPPS. Metode lainnya adalah kepala suku meminta KPPS mencatat sejumlah angka dari daftar pemilih untuk partai/calon/paslon yang menggambarkan jumlah pemilih yang diwakilinya. Keempat, surat suara yang telah dimasukkan ke dalam noken partai/calon/paslon tertentu tapi belum dicoblos oleh pemilih, akan dicoblos oleh KPPS seluruhnya.

Poin krusial pertama di atas adalah persoalan yang luput dari jangkauan KPU Papua. Padahal dalam beberapa sidang PHP--baik pileg, pilpres maupun pilkada—persoalan utama yang diributkan oleh pasangan calon di MK adalah klaim

keberpihakan suku tertentu terhadap calon berdasarkan kegiatan pesta yang telah dilakukan bersama. Namun dalam perjalanan, klaim tersebut tidak tergambar dalam perolehan suara lalu dipermasalahkan ke konstitusi. Dalam beberapa kali persidangan, klaim-klaim ini hanya mampu dibuktikan melalui keterangan saksi dan dokumen pribadi yang dibuat secara sepihak oleh calon. Hampir setiap calon mengajukan saksi-saksi yang mau mendukung pernyataan calonnya, juga menyiapkan dokumen dukungan yang validitasnya diotorisasi oleh tim sendiri, bukan oleh KPU Papua.

Dari temuan ini, pengadministrasian sistem noken sejak keluarnya putusan MK hingga terlaksananya pelaksanaan pilkada 2015 di Papua, belum komprehensif dan perlu dirumuskan segera. Dengan administrasi khusus yang telah diotorisasi oleh KPU Papua sebagai dokumen sah untuk mengklaim pelaksanaan kesepakatan suku-suku dalam menentukan pilihan, disertai beberapa bukti otentik seperti dokumentasi foto dan lain-lain yang dibutuhkan, KPU Papua akan memiliki dasar hukum yang kuat untuk menghadapi gugatan-gugatan yang dilaungkan oleh pasangan calon yang kalah di MK. Bagi pasangan calon yang sebenarnya mendapatkan dukungan suku-suku, tidak perlu lagi kesulitan untuk membuktikan keabsahan suara yang memang menjadi haknya di pengadilan nanti.

D. SISTEM NOKEN TANPA NOKEN

Pada Pilkada Serentak 2015 di Papua, hanya Kabupaten Yahukimo yang menurut KPU Papua dibenarkan untuk menggunakan sistem noken. Catatan MK menjadi landasan

bagi KPU Papua untuk melarang penerapan noken di wilayah yang sebelumnya tidak pernah menerapkan. Hal ini menyebabkan KPU Papua menganggap mudah Pilkada Serentak 2015 karena hanya satu daerah saja yang menggunakan noken dan pilkada di daerah lain yang menggunakan sistem pemilu langsung tidak akan menyita energi. KPU Papua juga merasa tidak perlu mencermati kembali Keputusan KPU Papua No. 01/Kpts/KPU Prov.030/2013 tentang Juknis Noken yang pernah dibuatnya.

Akan tetapi, pada Pilkada Serentak 2015 kemarin ternyata terdapat daerah yang tidak mendapatkan keistimewaan untuk menggunakan sistem noken namun tetap nekat menerapkan sistem ini. Kasus tersebut ditemukan di Pilkada Waropen, dimana petahana wakil bupati (Yermias Bisai) turut berkompetisi kembali melawan tiga pasangan calon lain yang diantaranya juga merupakan petahana bupati (Yesaya Buinei). Pada persidangan PHP Bupati Waropen terungkap bahwa sebanyak 467 pemilih di Kampung Wapoga, suaranya diwakilkan dan dicoblos oleh beberapa orang saksi dari pasangan calon Yermias Bisai atas seizin penyelenggara setempat. Model pemilihan seperti ini merupakan karakter sistem noken. Memang tidak menggunakan tas noken sebagai alat penampung hasil pungutan suara, namun pilkadanya membolehkan kepala suku atau orang-orang tertentu untuk menghegemoni pilihan sekelompok pemilih yang lain untuk pasangan calon tertentu.

Saat disengketakan, Yermias Bisai merupakan pasangan

calon dengan perolehan suara terbanyak dan menjadi pihak terkait dalam PHP Bupati Waropen di MK. Ketiga pasangan calon yang kalah—Ollen Ostal Daimboa, Penehas Hugo Tebai, Yesaya Buniei—menjadi pemohon. Kasus Kampung Wapoga tentu menjadi dalil-dalil andalan dalam gugatan mereka. Namun persoalan noken tidak menjadi penting pada akhirnya, karena ketiga penggugat tidak memenuhi aspek formil dalam pengajuan sengketa PHP, yaitu syarat selisih perolehan suara 2 persen antara pasangan calon yang menggugat dengan pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak. Tanpa melakukan pemeriksaan yang mendalam, gugatan para pemohon dimentahkan sejak awal dan kasus ini tidak menjadi bahan perhatian sama sekali. Yermias Bisai tetap dinobatkan sebagai Bupati Waropen 2015-2020.

Pengungkapan pelanggaran atas penerapan sistem noken di Waropen akhirnya mendapatkan tempat di Sidang Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP). Ketiga pasangan calon yang kalah mengadukan kelima anggota KPU Waropen menggunakan bukti-bukti yang tersedia, yang berujung pada dipecatnya Maurid Yermias Mofu (Ketua KPU Waropen) dan Demarce Maniburi pada 12 Februari 2016 karena terbukti melanggar kode etik. Sedangkan anggota KPU Waropen lainnya, Isak Sirami, mendapatkan sanksi peringatan. Isak Paisei dan Betuel Ramandei direhabilitasi.⁶ Potret penegakan hukum ini hanya mempertegas bahwa pelanggaran fatal pada proses penyelenggaraan pilkada belum tentu dapat membalikkan situasi politik. Pemecatan anggota KPU Waropen tidak

6 Putusan Nomor 107/DKPP-PKE-IV/2015, Putusan Nomor 09/DKPP-PKE-V/2016

serta merta mengubah hasil pilkada. Penegakan terhadap penyimpangan hukum belum pasti menjamin integritas proses pada pilkada.

Fenomena “sistem noken tanpa noken” cukup pantas disebut sebagai kelalaian KPU Papua yang cukup fatal. Lemahnya pendampingan KPU Papua ditengarai menjadi penyebab terjadinya kecacatan proses pilkada. Bahkan patut diduga jika sistem noken juga disalahgunakan di wilayah lain selama pelaksanaan Pilkada Serentak 2015. Jika melihat bangunan argumentasi yang digunakan oleh termohon atau pihak terkait pada kasus Waropen, banyak bantahan yang mendasarkan dalil-dalilnya pada putusan MK secara tidak utuh. Misalnya, menggunakan dalil MK atas pengakuan sistem noken, namun tidak mengikutsertakan catatan MK atas wilayah-wilayah yang telah mendapatkan legitimasi khusus untuk menerapkannya. Jika bangunan argumentasi ini menjadi menjadi logika yang dipahami secara umum, kemungkinan anomali penerapan sistem noken juga terjadi di wilayah lain. Hanya saja tidak terdeteksi.

Kelalaian ini juga bisa terjadi karena minimnya keseriusan dalam mengawal implementasi sistem noken. Sejak dikeluarkannya putusan oleh MK tentang keabsahan sistem noken di wilayah tertentu, KPU Papua hingga saat ini belum pernah mengumumkan daerah-daerah yang sebelumnya pernah menggunakan sistem noken sebagai bahan pengawalan atau menjadi bahan pertimbangan kepada KPU Kabupaten/Kota di Papua. Ini penting karena pelarangan penggunaan sistem noken bukan berbasis batasan kabupaten/kota namun daerah-daerah tertentu,

yang bisa saja hanya merupakan beberapa distrik atau beberapa TPS tertentu. Oleh karena itu, pengumuman resmi dari KPU Papua akan menjadi alat kawal yang efektif bagi semua pihak, termasuk bagi pasangan calon.

BAB 4

REKOMENDASI

Dari berbagai persoalan yang telah diinventarisasi di atas, para pihak penting untuk melakukan upaya antisipatif. Prinsip yang harus ditanamkan dalam benak para pihak adalah sekecil apapun upaya perbaikan proses pemilu akan berkontribusi besar terhadap upaya pembebasan Papua dari konflik. Semakin baik para pihak memerankan fungsinya sepanjang proses pemilu, akan semakin memperkecil terjadinya ruang-ruang konflik di masyarakat. Perbaikan sistem noken—baik aspek administratif maupun substantif—juga bagian dari perbaikan pemilu yang dimaksud. Beberapa rekomendasi yang dirasa penting untuk menjadi pertimbangan para pihak antara lain:

- 1. Pemerintah bersama pihak kepolisian perlu merumuskan strategi khusus untuk mengantisipasi persoalan keamanan selama Pilkada Serentak di Papua.**

Pemerintah dapat mempertimbangkan penambahan personil kepolisian yang bersifat temporer selama pelaksanaan Pilkada—sekurang-kurangnya untuk mengantisipasi konflik pada tahapan kampanye dan tahapan penetapan paslon terpilih pascaputusan MK. Dirasa penting juga bagi kepolisian untuk mengedepankan penanganan konflik dengan metode-

metode yang persuasif. Pihak pemerintah bersama kepolisian juga harus mampu menciptakan fasilitator-fasilitator damai, baik bekerjasama dengan lembaga keagamaan setempat maupun lembaga masyarakat adat. Penggunaan personil TNI sebaiknya tidak lagi dilakukan untuk menghindari resistensi publik terhadap militerisme atau meminimalisasi potensi politisasi pemilu/pilkada yang melibatkan isu sensitif, pemberontakan, dan kemerdekaan.

2. Pemerintah bersama pihak KPU dan pihak keamanan perlu mengantisipasi sumber pemicu konflik.

Sangat dipahami senjata tajam seperti panah dan parang merupakan bagian dari instrumen kebudayaan masyarakat Papua. Meski demikian, dalam pelaksanaan pemilu/pilkada, terlebih pelaksanaan kampanye yang melibatkan konsentrasi masyarakat yang banyak, perlatan ini sebaiknya dilarang untuk dibawa oleh pemilih selama pemilu/pilkada. Penting juga untuk mengatur jadwal dan lokasi kampanye terbuka secara cermat dan teliti sehingga menghindari adanya pertemuan dua arus massa atau lebih dalam satu hari pelaksanaan kampanye. Identifikasi lokasi-lokasi tertentu yang merupakan daerah paling netral dari masing-masing pendukung partai/calon/paslon untuk dijadikan sebagai lokasi kampanye juga penting untuk dilakukan. Dalam keadaan tertentu, misalnya kerusuhan massa dan jatuhnya korban jiwa tidak dapat lagi dihindari, pihak kepolisian harus menegakkan

hukum secara tegas, tepat dan tepat.

3. KPU RI perlu mengatur penggunaan sistem noken melalui Peraturan KPU secara komprehensif.

Keputusan KPU Papua hanya mengatur mekanisme penghitungan dan pemungutan suara. Akan tetapi, tahapan khusus seperti persyaratan verifikasi bakal pasangan calon oleh Majelis Rakyat Papua untuk menjadi pasangan calon (khususnya Pilkada Papua) dan tahapan musyawarah (dalam bentuk pesta bakar batu) belum dijangkau oleh keputusan tersebut. Pengaturan ini diperlukan agar syarat pengadministrasian noken dalam Putusan MK dapat diimplementasikan untuk menentukan keabsahan perolehan suara sekaligus meminimalisasi kecurangan dalam Pemilu.¹ Pilihan kelompok/suku tertentu mestinya didokumentasikan secara tertulis dalam formulir khusus sebagai justifikasi. Dalam hal Pilkada Provinsi Papua, harus ada integrasi antara keputusan MRP dengan keputusan KPU Papua ke dalam Peraturan KPU dalam hal verifikasi calon/paslon sebagai orang asli Papua.

4. KPU RI perlu melakukan identifikasi daerah-daerah yang menggunakan sistem noken dalam pemilu/pilkada secara rinci dan terverifikasi

Hingga saat ini, penyelenggara pemilu belum pernah mengumumkan data resmi terkait dengan daerah-daerah yang menerapkan sistem noken pada

¹ Putusan MK No. 06-32/PHPU.DPD-XII/2014, hlm. 39.

pemilu/pilkada di Papua. Berdasarkan informasi yang diperoleh dari berbagai sumber, termasuk Putusan MK dalam hal PHPU/D, penerapan sistem noken tidak bersih dilakukan di satu kabupaten/kota. Di Kabupaten Tolikara, misalnya, terdapat dua TPS di satu distrik (dari 46 distrik) di ibu kota kabupaten sudah menggunakan kotak suara. Pengumuman informasi ini penting demi menjalankan putusan MK², bahwa sistem noken atau sistem ikat hanya dapat diakui di tempat-tempat yang selama ini memang selalu dilaksanakan secara terus menerus. Apabila di suatu daerah sudah tidak lagi memakai sistem yang sebelumnya memakai sistem noken, penggunaan noken di daerah tersebut tidak lagi diakui.³ Tanpa pengumuman yang resmi dan pengawalan yang baik di masyarakat, amar putusan MK ini tidak terkawal dengan baik.

5. KPU perlu memastikan proses pendaftaran pemilih dilakukan dengan benar dan melakukan inovasi khusus untuk mengatasi keterbatasan proses verifikasi faktual

KPU RI perlu mendapatkan dukungan dari para pihak untuk secara khusus memastikan akurasi DPT di Papua. Verifikasi faktual untuk memastikan daftar pemilih yang selama ini dipraktikkan di Papua sangat diragukan, berkenaan dengan munculnya pembulatan angka-angka pada jumlah DPT di distrik-distrik. Banyak distrik maupun kampung yang masih sulit diakses dengan

2 Putusan MK No. 47-48/PHPU.A-VI/2009

3 Putusan MK No. 06-32/PHPU.DPD-XII/2014, hlm. 34.

transportasi yang normal. Bahkan untuk mengakses daerah tertentu, dibutuhkan waktu khusus yang dikaitkan dengan keadaan cuaca. Dengan kelangkaan transportasi juga tak heran jika proses verifikasi DPT berbiaya sangat mahal. Perhatian terhadap persoalan ini penting karena kasus penggelembungan DPT sering menjadi isu dalam PHPU, juga sering menjadi sebab konflik.

DAFTAR PUSTAKA

- (2013). In P. e. Ell, *Sistem Noken, Demokratiskah?* (p. x). Jayapura: Kantor Advokat dan Konsultan Hukum.
- Bank Dunia. (2010). Pola-pola Baru Kekerasan di Indonesia: DAwal dari Enam Provinsi dengan Pengalaman Konflik Berskala Tinggi. *Conflict and Deelopment Program*(Jakarta).
- Bintangpapua.com. (2015, November 6). Retrieved from bintangpapua.com: <http://bintangpapua.com/index.php/lain-lain/k2-information/halaman-utama/item/12756-polda-catat-dpt-dapat-picu-konflik-di-papua>
- Detik.com. (2015, November 8). *hot*. Retrieved from detik.com: <http://hot.detik.com/read/2014/04/15/155052/2555889/10/komnas-ham-duga-ada-penggelembungan-suara-pada-pileg-9-april>
- Elsam. (2015). ASASI. *De-sekuritisasi Papua, Upaya Memutus Rantai Kekerasan*(Jakarta).
- Liputan6.com. (2015, Oktober 12). *news*. Retrieved from liputan6.com: <http://news.liputan6.com/read/2146326/tni-ada-kemungkinan-keterlibatan-opm-dalam-kasus-paniai?page=4>
- Merdeka.com. (2015, Oktober 12). Retrieved from merdeka.com: <http://www.merdeka.com/peristiwa/kerusuhan-di-paniai-papua-bermula-dari-kasus-lalu-lintas.html>
- Rahab, A. A. (2015). (K. P, Interviewer)
- Republika. (2015, Oktober 12). Retrieved from republika.co.id: <http://www.republika.co.id/berita/nasional/hukum/15/07/21/nrtw5j-opm-diduga-terlibat->

penyerangan-di-tolikara

Sindonews.com. (2015, Oktober 12). *daerah*. Retrieved from sindonews.com: <http://daerah.sindonews.com/read/936504/26/penjelasan-kapolri-soal-bentrok-paniai-papua-1418375595>

Sindonews.com. (2015, Oktober 12). *daerah*. Retrieved from sindonews.com: <http://daerah.sindonews.com/read/936504/26/penjelasan-kapolri-soal-bentrok-paniai-papua-1418375595>

Sugandi, Y. (2008). Analisis Konflik dan Rekomendasi Kebijakan Mengenai Papua. (Jakarta), 3.

Tempo. (2015, Oktober 12). *Nasional*. Retrieved from tempo.co: <http://nasional.tempo.co/read/news/2015/09/08/063698664/rusuh-tolikara-hasil-uji-balistik-bukan-peluru-polisi>

BIODATA PENULIS



Kholilullah Pasaribu, peneliti Perludem yang berminat untuk mendalami isu-isu terkait Pemilu di daerah khusus, serta dimensi-dimensi anggaran yang ada dalam aspek kepemiluan. Lelaki kelahiran Aceh Tenggara 22 Juli 1984 ini menyelesaikan pendidikan sarjananya di Jurusan Akuntansi, Fakultas Ekonomi Universitas Syiah Kuala. Selanjutnya mengambil gelar keprofesiannya di universitas yang sama sebagai Akuntan.

Proses tumbuh kembangnya dalam dunia aktivisme dimulai sejak keaktifannya di organisasi kemahasiswaan sejak tahun 2002 di Aceh, lalu bergabung dengan aktivisme OMS (Organisasi Masyarakat Sipil) sejak tahun 2006. Dengan pengalaman beraktivitas enam tahun di Forum LSM Aceh, satu tahun bergelut di Forum Peneliti Aceh (FPA) dan Aceh Institute (AI), serta aktivitas yang sedang berjalan dua tahun di Perludem, memberikannya banyak pembelajaran yang signifikan dalam menyikapi dinamika sosial, politik, dan budaya secara nasional dan daerah.

Hingga saat ini, setidaknya lelaki yang disapa Kholil ini telah berkontribusi dalam penulisan buku-buku kepemiluan, diantaranya; Panduan Media Center (2014), Akses Bagi Semua Yang Berhak (2015), Jurnal Evaluasi Pilkada Serentak (2016), dan beberapa buku kepemiluan lainnya, termasuk buku Noken dan Konflik Pemilu ini (2016).