BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Noken menjadi sebuah fenomena saat Noken tersebut beralih fungsi sebagai kotak suara yang digunakan pada saat Pemilu bahkan menjadi sebuah sistem yang menjadi sebuah ketetapan Mahkamah Konstitusi di beberapa wilayah Papua, sejak tahun 2009 sampai saat sekarang, dan Setidaknya diruang publik sistem noken ini sebelumnya telah menjadi bahan diskusi terutama di ranah media dan hukum.

Berbagai upaya dari komnas HAM RI melalui legal formal agar sistem noken di Papua ditiadakan karena melanggar Hak Asasi Manusia. Dan setidaknya telah banyak berbagai pihak yang berkomentar dan mengkritisi tentang sistem noken.

Sejak berlakunya perubahan dan amandemen Undang Undang Dasar maka organisasi ketatanegaraan di Negara kita pada pemilihan legislatif dan eksekutif dilaksanakan melalui mekanisme Pemilihan umum sebagai bagaian dari representasi pelaksanaan asas kedaulatan rakyat, meski demikian sebelumnya pelaksanaan pengisiannya pernah menggunakan pola sistem campuran yaitu sistem distrik dan sistem Proposional.

Setelah penetapan Undang Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, peraturan tersebut kemudian melahirkan ketentuan teknis dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 2005 yang mengklas-

ifikasikan adanya metode tentang tata cara pemilihan, pengesahan pengangkatan sampai dengan pemberhentian bagi kepala dan wakil kepala daerah. kemudian direvisi melalui Peraturan Pemerintah nomor 49 tahun 2008 akhir. Pemilihan umum ini selanjutnya melalui metode pemilihan kepala daerah yang dipilih langsung oleh rakyat. Sehingga terdapat penafsiran secara jelas terhadap klausul pemilihan Kepala Daerah secara langsung yang mencerminkan metode pemilihan dan prinsip-prinsip yang digunakan dalam pelaksanaan pilkada (Joko J. Prihatmoko, 2005:1).

Demikian pula pada dalam undang undang nomor 32 pada pasal 56 ayat (1), mengatur:

"Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil".

dan disebutkan pula pada pasal ayat (4) uu nomor 15 tahun 2011 tentang penyelenggaran Pemilu, yaitu:

"Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota adalah Pemilihan untuk memilih gubernur, bupati, dan walikota secara demokratis dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945".

Menjadi bahan perbaikan terhadap pelaksanaan Pilkada sebelumnya, kemudian Pasal inilah yang dijadikan sebagai rujukan pada sistem perwakilan di dewan perwakilan rakyat, selanjutnya di bingkai kedalam UU nomor 22 tahun 1999 mengenai Pemeritahan Daerah dan PP nomor 151 tahun 2000 tentang tata cara pemilihan, pengesahan dan pemberhentian Kepala Daerah.

Pemilihan Kepala Daerah yang dipilih secara langsung merupakan bagian dari amandemen kedua Undang undang dasar 1945 pasal 18 ayat (4) yang menyebutkan “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis”. Pengertian dari demokratis tersebut selanjutnya dijabarkan didalam UU Nomor 32 tahun 2004 mengenai Pemerintahan Daerah, yaitu Pemilihan Kepala Daerah yang dipilih secara langsung oleh rakyat dengan asas Langsung, Umum, Bebas, dan Rahasia. Sehingga melalui pengamatan amandemen Undang undang dasar 1945 tersebut maka Pemilukadapun dimasukan kedalam pelaksanaan Pemilihan Umum yang dilakukan secara langsung, dan tentunya membuat sebuah perubahan besar dalam pelaksanaan pemilu di negara kita karena menggunakan metode secara langsung. (Joko J. Prihatmoko, 2005 :2).

Pemilihan umum merupakan representasi dari aktualisasi etika nilai demokrasi bangsa dan tertuang dalam Undang undang dasar 1945, untuk itu bangsa Indonesia telah mengikrarkan dirinya dalam konstitusi sebagai bangsa yang mencerminkan nilai nilai demokrasi, sehingga pastinya pelaksanaaan pemilu adalah untuk memilih para pemimpin bangsa atau pejabat publik. (Taufiqurrohman Syahuri, 2011:156)

Para representasi rakyat inilah yang nantinya akan mencerminkan ragam dan ritme efektifitasnya suatu penyelenggaraan negara serta arah kebijkan apa yang akan diperoleh kedepan. rakyatlah sebagai penentu dalam menentukan pejabat publik, seperti yang dikemukakan Harmaily Ibra-

him dan Moh Kusnardi bahwa didalam kedaulatan raykat, rakyat pulalah sebagai pemegang kekuasaan tertinggi pada negara tersebut (Jimly Asshiddiqie, 2009:414).

Defenisi demokrasi di Indonesia secara Spesifik juga diuraikan dialam pasal 1 ayat (2) dan pasal 33 ayat (4) yang berbunyi "Kedaulatan ada ditangan Rakyat", pasal 18 ayat (4) disebutkan "Dipilih secara Demokratis" (Taufiqurrohman Syahuri, 2011:156). Demokrasi sebaiknya dijalankan berdasarkan Hukum dan sebaliknya Hukum dijalankan secara Demokratis (Abdul Fadjar Mukti, 2006:53). Keduanya dianalogikan bagaikan satu mata uang dengan dua sisi yang berbeda tanpa dapat dipisah pisahkan, amandemen Undang Undang Dasar 1945 mengubah pola hidup kenegaraan menjadi lebih demokratis serta jaminan Hak Asasi Manusia bagi rakyatnya (Taufiqurrohman Syahuri, 2011:158).

Menurut Aidul Fitriciada Azhari (2010:459-460) ketentuan Pasal 1 (2) Perubahan Ketiga Undang Undang Dasar 1945 dalam konteks penafsiran konstitusi memuat petunjuk-petunjuk yang berkaitan dengan hubungan antara demokrasi dan penafsiran UUD. Bentuk ini tentunya menunjukkan visi privat yang terselubung karena acuan sepenuhnya adalah teks yang tertulis dari UUD itu sendiri *(self refential)*. Pada pasal ini lebih mengedepankan teks yang tertulis diatas teks UUD pada umumnya, mengunggulkan UUD sebagai teks konstitusi tertulis yang mampu menjamin keamanan dan stabilitas hukum, tetap dan kurang sensitif terhadap

pola kembang masyarakat. Untuk itu, masih ada wadah untuk interpretasi yang kritis sehingga makna kedaulatan rakyat dan demokrasi tiak menimbulkan tuntutan konstitusional atas ketentuan tersebut dalam bentuk legalisme yang berlebihan, tidak identik dengan prinsip daulat rakyat atau nilai demokrasi itu sendiri.

Menurut Taufiqurrohman Syahuri (2011:175-176) Jika kita melihat sistem demokrasi yang kita terapkan di negara kita, merupakan demokrasi diselenggarakan dan dimodifikasi oleh standar konstitusional yang terkandung dalam undang undang dasar 1945. Indonesia memiliki demokrasi yang tidak identik dengan asas suara rakyat adalah suara Tuhan *"Vox Populi vox dei"*, bahkan tidak sekalipun identik dengan mitos suara mayoritas adalah suara kebenaran.

Standar kebenaran pada sistem demokrasi di Indonesia yaitu standar Hukum Konstitusional dan Mahkamah Konstitusi didaulat sebagai pengawal dari Konstitusi tersebut, ia wajib menjadi penjaga nilai demokrasi sebagai penegak norma konstitusi. Namun bagaimana jika Mahkamah Konstitusi telah menyandang status sebagai penjaga demokrasi dan penegak norma, akan tetapi dalam memutuskan terhadap sebuah perkara menyebabkan multitafsir di tengah masyarakat ketika menghasilkan putusan yang tidak sejalan dengan peraturan perundang udangan yang dihasilkan.

Kondisi itu terdapat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 47-81/*PHPU.A-VII/2009*. Meskipun Pemilu secara komperehensif diatur oleh undang-undang berdasarkan asas Langsung Umum Bebas Rahasia, akan tetapi proses Pemilihan Umum di Kabupaten Yahukimo Papua pada saat itu jauh terkesan dalam kategori asas luber dan jurdil karena sistem pilkada yang mereka gunakan pada saaat itu menggunakan pola atau tata cara tradisional dan adat setempat (Model Noken). dan kejadian tersebut terangkum dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 47-81/*PHPU.A-VII/2009, yaitu:*

[3.24] Menimbang bahwa Mahkamah dapat memahami dan menghargai nilai budaya yang hidup di kalangan masyarakat Papua yang khas dalam menyelenggarakan pemilihan umum dengan cara atau sistem "kesepakatan warga" atau "aklamasi". Mahkamah menerima cara pemilihan kolektif ("kesepakatan warga" atau "aklamasi") yang telah diterima masyarakat Kabupaten Yahukimo tersebut, karena jika dipaksakan pemilihan umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dikhawatirkan akan timbul konflik di antara kelompok-kelompok masyarakat setempat. Mahkamah berpendapat, agar sebaiknya mereka tidak dilibatkan/dibawa ke sistem persaingan/perpecahan di dalam dan antarkelompok yang dapat mengganggu harmoni yang telah mereka hayati. Penerimaan atas cara yang realistis ini tentunya harus dilaksanakan dengan baik oleh penyelenggara atau panitia 47 pemilihan umum, dalam hal ini KPU kabupaten, tetapi dalam kasus a quo tenyata KPU Kabupaten Yahukimo telah melakukan pelanggaran hukum secara terstruktur dan masif. Oleh sebab itu, meskipun menerima caranya yang khas, tetapi karena untuk distrik-distrik tertentu, penyelenggaranya telah melakukan pelanggaran secara terstruktur dan masif, maka demi keadilan Mahkamah menafikan hasil rekapitulasi tersebut agar KPU Kabupaten tetap melaksanakan kewajiban hukumnya;

Dimana Mahkamah Konstitusi secara implisit mengesahkan pemilihan umum dengan metode tradisional. Atas dasar putusan tersebut melahirkan suatu yurispdrudensi baru dalam konstelasi hukum sehingga

Hak untuk menjamin masyarakat hukum adat mengembangkan nilai-nilai budaya luhur terwujud.

Metode pemilihan secara tradisional dan adat itu yaitu dengan cara surat suara yang dicontreng kemudian dimandatkan atau dipercayakan kepada para kepala suku. Pemungutan suara tidak dilakukan didalam bilik suara kemudian suarat suara yang telah dicoblos tersebut tidak dimasukkan kedalam Kotak Suara, melainkan masuk kedalam tas tenunan khas Papua yang disebut "Noken". Prosedur inilah yang kemudian dikenal demgan istilah “Model Noken”, yaitu metode pemilihan yang menjadi tradisi oleh Masyarakat Papua (Yance Arizona, 2010:1).

Pemilihan Model Noken sangat berimplikasi pada sistem pemilu karena bertentangan dengan Produk hukum yang mengatur tentang Pemilihan Umum baik pada pemilihan Kepala Daerah ataupun yang telah diatur secara nasional. Meskipun Mahkamah Konstitusi secara tersirat mengakui dan mensahkan pemilihan dengan Sistem Noken tersebut, akan tetapi hal itu tentunya kontradiktif karena tidak selaras dengan asas luber jurdil yang merupakan ruh dari Pemilihan umum.

Deskripsi keputusan Mahkamah Konstitusi pada Pemilu di kabupaten Yahukimo Papua adalah wujud apresiasi terhadap kearifal lokal dan tradisi setempat demi menginterpretasikan makna demokrasi, pemilihan umum melalui kemufakatan masyarakat ataupun secara aklamasi, merupakan versi pemilihan yang sebanding dengan kondisi kultur dan

adat setempat yang harus diapresiasi dan dihargai. Ketua Mahkamah Konstitusi Moh Mahfud MD yang pada waktu itu menjabat sebagai Ketua MK memiliki pendapat yang serupa terkait hal itu, bahwa pelaksanan pemilu yang ditanah Papua kelak agar dibuat sebuah peraturan khusus tentang penyelenggaraan pemilu. Itu sangat diperlukan karena dalam melakukan pemilihan terdapat perbedaan kultural terkait metode. (Mahfud MD:2009:http://news.detik.com/read/2009/06/25/194002/1154218/700/mahfud-md diunggah 31-03-2018. jam 08.47).

Hasil putusan MK yang menerima pilihan model adat tersebut merupakan pendekatan reaktif yang memandang hukum sebagai sesuatu yang bukan hanya semata mata prosedur keadilan saja, akan tetapi putusan MK tersebut merupakan semacam komposisi hukum yang membentuk logika hukum, melalui metode interpretasi dan referensi kepustakaan. Kemudian melaui keputusan inipun memungkinkan kita untuk memikirkan kerangka berpikir, interpretasi atau pemahaman, dan menjadi tolok ukur yang nantinya dimanfaatkan sebagai dasar peninjauan bagi Hakim MK ketika akan menetapkan perkara, untuk mengakomidasi proses pemilihan Secara tradisional (Model Noken).

Gambaran fasilitas yang diberikan oleh Hakim Mahkamah konstitusi diatas memberikan pandangan untuk kita semua, adalah untuk membentuk keluaran hukum pentingnya memandang faktor sosiologis empiris kultur dan adat masyarakat setempat, sebagaimana amanat pasal 32 ayat (1) Undang Undang Dasar 1945 yaitu “Negara memajukan kebudayaan na-

sional Indonesia ditengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya".

Benar jika Friedrich Carl Von Savigny memberikan ilustrasi hukum adat atau kebiasaan adalah cerminan atau karakter bangsa itu sendiri. Oleh karena itu jika Hukum merupakan cerminan dari jiwa bangsa *(volkgeist)*, maka hukum adat yang tumbuh berkembang pada rahim jiwa bangsa *(volkgeist)*, wajib dipandang bagai hukum kehidupan yang sejati (Bernard L Tanya, Yoan N Simanjutak, dan Markus Y Hage, 2010:103).

Menurut Khudzaifah Dimyati (2010:71-72). Meskipun sisi lain yurisprudensi sebagaimana yang telah diproklamirkan pada tanggal 17 Agustus 1945 oleh bangsa Indonesia, tetap mengandung makna positif yurisprudensi dengan latar belakang hukum eropa kontinental. Hal itu menandakan jika tiap tiap hukum positif diproduksi dari pembentuk hukum, yang ditentukan oleh badan yang berwenang dan berkuasa secara tegas, konsep hukum yang terlahir sebagia produk akhir pantas untuk berkolaborasi dengan persepsi hukum sebagai komando dan perintah.

Pendekatan interpretasi Putusan Hakim Mahkamah Konstitusi dalam pandangan aliran Positifisme berdasarkan Teori Hans Kelsen yaitu Pure Theory Of Law (Teori Hukum Murni), jelas bertentangan sebab mangakibatkan kontradiktif. Pendapat Kelsen adalah penerjemahan/interpretasi hukum berhubungan dengan Norma yang non

empiris (Jimly Asshiddiqie, Ali Safa'at, 2012:8). Norma itu mempunyai struktur yang membatasi interpretasi hukum. Dan Hukum tidak memlik batasan terhadap pertimbangan moral (Jimly Asshiddiqie, Ali Safa'at, 2012:9).

Hans Kelsen membagi antara moralitas dan hukum serta pemisahan antara fakta dan hukum. Teori ini mencari landasan validitas dalam dasar dasar-dasar hukum, bukan dengan prinsip meta juridis, namun melalui sebuah hipotesis juridis, yakni merupakan norma dasar didirikan dengan analisis logis, melalui pola berpikir yuristik aktual. Terjadilah kolabirasi antara pengartian kebenaran berdasarkan hukum bertemu dengan klaim kebenaran menurut pandangan kedaerahan. merupakan pandangan konstitusi yang menegaskan Indonesia adalah sebuah negara yang berlandaskan hukum "*rechtsstaat"*, dan menurut doktirn negara hukum adalah hukumlah sebagai pemangku komando tertinggi dalam penyelenggaraan negara (Jimly Asshiddiqie, Ali Safa'at, 2011:57).

Di lain sisi sebahagian besar Masyarakat adat Lanny Jaya Papua telah terbiasa dengan tradisi yang sudah bertahun tahun mereka jalani, seperti adab berbahasa, tradisi upacara adat, serta simbol komunikasi, sementara disisi lain harus diperhadapkan dengan aturan hukum yang berlaku secara nasional sehingga bagi mereka ini adalah sebuah tantangan yang terbilang baru yang tentunya belum bisa diterima dengan baik oleh masyarakat setempat untk dapat dijadikan sebuah norma untuk

mereka patuhi dan jalankan, hal ini tentunya membutuhkan waktu dan sosialisasi yang cukup disiplin.

Satjipto Rahardjo (2013,112) berpandangan, Indonesia belum bisa dipadankan dengan negara negara lain dimana secara total sudah hampir urbanized. Cukup banyak lumbung lumbung lokal tradisional yang masih bertahan di Indonesia. Kesenjangan antara Jakarta dan Papua tidak hanya diukur dari jarak ataupun bersifat fisik, akan tetapi kultur masih berbilang abad. Sehingga Keadaan seperti ini dibutuhkan kearifan hukum khusus yang tentunya belum dapat dilakukan penerapan hukum yang serupa untuk berbagai bentuk keragaman yang ada di Indonesia.

Jika melihat kondisi tersebut maka yang dapat difahami kemudian yaitu bagaimana model noken atau sistem noken mendapatkan pengharagaan dan dihormati menjadi warisan budaya "*tak benda*" dan telah mendapatkan pengakuan dunia international melalui UNESCO. Dan jika dilihat dalam kerangka Konstitusi hal ini telah disahkan Undang Undang Dasar 1945 pada pasal 18 ayat (2) sebagai sebuah kearifan lokal, menegaskan:

"Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan perinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam Undang Undang".

Meskipun dalam kerangka konstitusi model noken mendapatkan pengakuan sebagaiamana pasal diatas, akan tetapi jika kita melihat dari perspektif norma hukum pelaksanannya jelas sekali dapat digaris bawahi

dalam pasal tersebut menegaskan kalimat "*yang diatur dalam undang-undang*" dan hal tersebut tentunya sampai detik ini belum diakomodir dalam undang undang baik baik secara lokal maupun nasional.

Keputusan Mahkamah Konstitusi nomor 47-81/*PHPU.A-VII/2009*, dengan pertimbangannya MK menyebutkan:

"Menimbang bahwa Mahkamah dapat memahami dan menghargai nilai budaya yang hidup di kalangan masyarakat Papua yang khas dalam menyelenggarakan pemilihan umum dengan cara atau sistem 'kesepakatan warga' atau aklamasi. Mahkamah menerima cara pemilihan kolektif (kesepakatan warga atau aklamasi) yang telah diterima masyarakat Kabupaten Yahukimo tersebut karena jika dipaksakan pemilihan umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dikhawatirkan akan timbul konflik di antara kelompok-kelompok masyarakat setempat"

Dalam pemilihan dengan sistem noken dalam kasus yahukimo Papua, adalah pengujian suatu Undang Undang, artinya bahwa Mahkamah Konstitusi bukan melakukan proses Yudicial Review akan tetapi Mahkamah Konstitusi memberikan Putusan terhadap suatu kejadian pada sengketa Pilkada. Hal ini tentunya kasuistik, yang mana harusnya tidak melahirkan sebuah norma. Karena jika MK melakukan suatu Yudicial Review atau hak uji materi pada putusan terhadap undang-undang tersebut, maka dalam putusan MK tersebut akan terlahir Norma. Dan tentunya Norma itu yang kelak dapat dijadikan sebagai pijakan dan pijakan hukum

yang dapat diaplikasikan diberbagai permasalahan, akan tetapi pada kondisi pemilu menggunakan model noken di Yahukimo, Mahkamah Konstitusi bukan mengeluarkan ketetapan dan keputusan terkait norma hukum, sebaliknya putusan Mahkamah Konstitusi lebih kepada respon terhadap kearifan lokal and budaya setempat, sehingga harusnya semua pihak terkait memahami hal tersebut dalam perspektif putusan.

Apabila ada anggapan pelaksanaan model noken itu adalah demokratis, sesungguhnya itu belum demokratis kenapa, penyebabnya adalah karena sebahagian oranga atau masyarakat tidak dapat menyalurkan suaranya dengan bebas dan rahasia (*One Man One Vote*). Sebagaimana kita ketahui asas Pemilu adalah Luber dan Jurdil. Jika harapan rakyat adalah Meningkatkan dan membangun pondasi demokasi yang kokoh untuk rakyat, sudah tentu rakyat perlu mendapatkan amunisi perubahan baru didalam sebuah peradaban yang berdemokrasi.

Melihat dari Latar belakang masalah, maka dibutuhkan adanya proses pendalaman terhadap berbagai persoalan ini, sehingga dapat menciptakan konsep hukum nasional dalam sistem pemliihan umum, tanpa harus menghilangkan adat-istiadat, tradisi, dan simbol-simbol yang telah berakar ditengah rakyat Papua, oleh karena itu penulis memandang dibutuhkanlah peneliatian yang mendalam untuk mengkaji lebih dalam tentang putusan Hakim dalam Keputusan MK yang selama ini dijadikan landasan hukum pelaksanaan sistem noken pada Pemiu dan Pilkada sehingga menjadi tambahan ilmu bagi kita semua.

1.2. Rumusan Masalah

Melihat latar belakang tersebut diatas, penulis menyimpulkan rumusan masalah, yaitu:

1. Bagaimana Pertimbangan Keputusan Hukum Hakim Mahkamah Konstitusi Terhadap Pelaksanaan Pemilu dengan Sistem Noken Di Papua?
2. Bagaimana Pelaksanaan Pemilu Dengan Sistem Noken di Papua Berdasarkan Dengan Perundangan-Udangan Yang Berlaku Di Indonesia?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan dari Penelitian ini, yaitu:

1. Untuk Menjelaskan Dan mengetahui Bagaimana Pertimbangan Keputusan Hukum Hakim Mahkamah Konstitusi Terhadap Pelaksanaan Pemilu dengan Sistem Noken di Papua.
2. Agar Mengetahui Bagaimana Pelaksanaan Pemilu Dengan Sistem Noken Di Papua Bedasarkan Dengan Perundangan-Udangan Yang Berlaku Di Indonesia.

1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat Penelitian, adalah:

1. Dari penelitian dapat mentransferkan manfaat dan menambah pengetahuan Penulis tentang pelaksanaan Pemilu dengan Sistem Noken di Papua.
2. Memberikan sumbangsih bagi kemajuan ilmu pengetahuan dalam bidang hukum acara pidana, kedudukan Putusan MK (Mahkamah Konstitusi), Terkhusus mengenai kedudukan putusan MK (Mahkamah Konstitusi) Tentang Pemilu dengan Sistem Noken di Papua.
3. Diharap dapat menjadi referensi, bahan informasi sumbangan dan bahan informasi inovatif bagi akademisi dan pelaku pengembangan yang berbasis ilmu pengetahuan.