

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara demokrasi, dimana penentuan kepala negara, kepala daerah hingga penentuan kepala desa ditentukan oleh rakyat dengan cara melalui pemilihan umum (Pemilu). Pemilu merupakan sebuah sarana pelaksanaan dari salah satu kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur serta adil di Indonesia. Menurut Harris G. Warren mengemukakan bahwa pemilu ialah sebuah kesempatan ketika warga memilih pejabatnya dan memutuskan apa yang mereka ingin pemerintah lakukan untuk mereka.¹

Indonesia sebagai negara yang memiliki suku yang beragam, terdapat beberapa sistem pemilihan umum yang berbeda di Indonesia, salah satunya adalah pemilihan umum dengan sistem noken. Noken merupakan suatu budaya lokal dalam pemilihan yang tidak dilakukan melalui bilik suara secara langsung oleh para pemilih, akan tetapi hak suara diwakilkan kepada kepala suku dengan hasil suara yang dimasukkan ke dalam tas khusus yang dimiliki oleh orang Papua yang disebut noken.² Sistem noken ini merupakan sistem pemilihan yang bertumpu pada kepala suku atau segala keputusan ada pada kepala suku, dimana hal tersebut dilakukan sebagai bentuk ketaatan masyarakat terhadap kepala suku.

¹ Uu Nurul Huda, *Hukum Partai Politik dan Pemilu Indonesia*, (Bandung: Fokusmedia, 2018), hlm. 83

² Achbar Madya Persada, dkk, *Sistem Noken Dalam Pemilihan Kepala Daerah di Papua (Studi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 35/Php.Bup-XVI/2018)*, IDJ, Volume 01, Issue 2 (2021), hlm. 57

Sistem Noken adalah sistem pemilihan umum yang penggunaannya menggunakan Noken yang digantungkan pada salah satu kayu dan digunakan sebagai pengganti kotak suara, Sistem Noken bertumpu pada “*Big Man*” atau kepala suku, seorang *big man* tidak hanya sekedar sebagai pemimpin politik yang menentukan aturan yang harus diikuti oleh warga suku, tapi juga pemimpin ekonomi, sosial, budaya, kekuasaanyapun bukan diperoleh dari keturunan, tetapi karena pengaruh, karisma, dan warna kepemimpinannya yang disegani terkadang ditakuti.³ Sistem noken dalam pemilihan umum diartikan sebagai suatu tata cara pemungutan serta penghitungan suara di tempat pemungutan suara yang memakai tas khas dari Papua yang disebut dengan noken sebagai tempat suara.⁴ Sistem noken ini merupakan sistem yang berbeda dengan sistem pemilihan umum yang biasa digunakan di Indonesia. Sistem pemilihan umum di Indonesia dilakukan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, hal tersebut terdapat pada Pasal 22E (ayat 1) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.

Pada kenyataannya asas-asas tersebut tidak dapat dilaksanakan dalam sistem noken di Papua, yang mana sistem noken yang merupakan sistem pemilihan umum atau kepala daerah oleh masyarakat Papua dengan mekanisme adat. Terdapat beberapa daerah di Papua yang menggunakan sistem noken dalam penyelenggaraan pemilihan umum maupun pemilihan kepala daerah. Pada tahun 2029 terdapat pelaksanaan pemilihan umum di Papua, Komisi Pemilihan Umum

³ Achbar Madya Persada, dkk, *Sistem Noken dalam Pemilihan Kepala Daerah di Papua (Studi*

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 35/Php.Bup-XVI/2018), IDJ, Volume 01, Issue 2 (2021), hlm. 58

⁴ Nelwan Ronsumbre, *Sistem Noken Papua: Manifestasi Demokrasi Berbasis Kearifan Lokal*, Jurnal Sosial Politik, Vol 5 No 2 (2019), hlm. 261

menetapkan dalam pemilihan umum 2019 bahwa sistem noken akan diterapkan pada 12 kabupaten di Papua, yang diantaranya yaitu Kabupaten Tolikara, Puncak Jaya, Puncak, Jayawijaya, Nduga, Paniai, Deiyai, Lana Jaya, Yahukimo, Membramo Tengah, Intan Jaya dan Dogiyai.⁵

Adanya pemilihan yang menggunakan sistem noken pada pemilihan umum 2019 di Papua, tidak menutup kemungkinan akan diterapkan di Pemilu 2024 di Provinsi Papua. Menurut Ronald Manoach yang merupakan anggota Komisioner Badan Pengawas Pemilihan Umum Papua menyebutkan “ada dua kabupaten yang pakai noken, Yahukimo dan Pegunungan Bintang. Kabupaten Yalimo menyatakan diri sudah tidak menggunakan noken, tapi faktanya mereka noken juga”. Penggunaan sistem noken pada penyelenggaraan pemilihan umum diakuinya rawan untuk disalah gunakan oleh oknum-oknum tertentu, hal itu juga tidak menutup kemungkinan akan terjadi hal yang sama pada Pemilu 2024 di Provinsi Papua.⁶

Jika melihat pada Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjelaskan bahwa “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”.⁷ Pasal 18 ayat (4) tersebut dapat disimpulkan bahwa setiap pemilihan kepala daerah harus dilaksanakan dengan dipilih secara langsung oleh setiap warga negara atau berasaskan langsung, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

⁵ Dikuti dari : Daerah-daerah di Papua yang Memakai Sistem Noken pada Pemilu 2019 (kompas.com) pada tanggal 27 Juni 2022

⁶ Dikutip dari : Masih Ada Sistem Noken di Pilkada 2020, Ini Antisipasi Bawaslu Papua (kompas.com) pada tanggal 27 Juni 2022

⁷ Lihat Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-undang pada Pasal 1 ayat (1) undang-undang tersebut menjelaskan terkait pelaksanaan pemilihan kepala daerah itu dilaksanakan secara langsung dan demokratis, atau dilaksanakan berdasarkan asas luas, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Undang-undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, mengenai tata cara pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat Papua, Dewan Perwakilan Kabupaten/Kota dan Gubernur atau Kepala Daerah itu telah diatur dan harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ada.⁸ Terkait sistem noken tidak terdapat penjelasan ataupun tidak diatur dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2021, artinya bahwa pada dasarnya tata cara pemilihan kepala daerah di Papua mengikuti tata cara pemilihan sesuai dengan yang diatur oleh peraturan perundang-undangan yang ada.

Pada dasarnya dalam Undang-undang Dasar, Undang-undang Pemilihan Kepala daerah dan Undang-undang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua mengatur bahwa pelaksanaan pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara langsung oleh rakyat dan demokratis. Jadi, dengan demikian bahwa pelaksanaan pemilihan yang menggunakan sistem noken di Papua tersebut berbanding terbalik dengan apa yang diatur oleh undang-undang, yang mana sistem noken ini hak

⁸ Lihat Pasal 11 ayat (3) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua

pilih dari masyarakat di daerah yang menerapkan sistem noken tersebut dilimpahkan kepada kepala suku sebagai bentuk ketaatannya kepada pemimpin.

Pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PHP.BUP-XVI/2018 tentang hasil Pemilihan Kepala Daerah Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Deiyai tahun 2018 menunjukkan status hukum dari sistem noken pada pemilihan kepala daerah Kabupaten Deiya tidak sesuai dengan sistem penyelenggaraan pemilihan umum. Hal ini dianggap karena pemilihan umum merupakan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat berdasarkan asas-asas pemilihan umum.⁹

Disisi lain, pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 47-48/PHPU-A-VII/2009 status hukum dari sistem noken di Papua telah diakui sebagai salah satu sistem pemilihan. Dasar hukum yang digunakan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 47-48/PHPU-A-VII/2009 tersebut yaitu Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pada Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dijelaskan bahwa (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang undang. (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.¹⁰

⁹ Achbar Madya Persada, dkk, *Sistem Noken dalam Pemilihan Kepala Daerah di Papua (Studi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 35/Php.Bup-XVI/2018)*, IDJ, Volume 01, Issue 2 (2021), hlm. 59

¹⁰ *Ibid*, hlm 59-60

Pertimbangan Mahkamah Konstitusi mengenai hal tersebut Mahkamah Konstitusi menyatakan menghargai budaya yang hidup dimasyarakat Papua yang khas dalam menyelenggarakan pemilihan umum dengan cara kesepakatan warga atau dengan sistem noken. Sistem noken ini masih dapat dibenarkan, akan tetapi hanya berlaku di tempat dan waktu tertentu saja, artinya bahwa suatu kebudayaan atau budaya lokal setiap daerah yang ada di Indonesia itu dihormati atau tidak masalah jika dilakukan oleh daerah tertentu yang memiliki budaya lokal.¹¹

Di Indonesia juga terdapat pembagian daerah berdasarkan Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dimana setiap daerah memiliki kewenangan untuk mengurus rumah tangganya sendiri atau yang biasa kita kenal dengan otonomi daerah. Otonomi daerah merupakan esensi pemerintahan dengan sistem desentralisasi. Otonomi daerah menurut Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan pengertian “otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem negara kesatuan republik Indonesia.”¹²

Walaupun dalam Putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa sistem noken ini diakui dan suatu daerah memiliki kewenangan sendiri untuk mengurus daerahnya sendiri (menentukan sistem pemilihan kepala daerah), namun hal ini masih menjadi problematika karena sistem noken masih belum

¹¹ *Ibid*, hlm. 60

¹² Sri Kusriyah, *Politik Hukum Desentralisasi dan Otonomi Daerah Dalam Perspektif Negara Kesatuan Republik Indonesia*, (Semarang: UNISSULA PRESS, 2019), hlm 28

memenuhi asas-asas pemilihan umum yang ada.¹³ Sehingga mengenai sistem pemilihan kepala daerah yang menggunakan sistem noken ini harus dikaji dari segi politik hukum.

Politik hukum merupakan kebijakan yang paling mendasar dalam menentukan arah maupun menyelenggarakan hukum untuk mencapai tujuan dari negara. Politik hukum menurut Mahfud MD, politik hukum adalah *legal policy* atau garis kebijakan resmi dan sah tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama dalam rangka mencapai tujuan negara.¹⁴

Sementara itu, Soedarto berpendapat bahwa “politik hukum adalah kebijakan dari negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki, yang diperkirakan akan digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.”¹⁵ Adanya suatu sistem pemilihan yang menggunakan cara kedaerahan (adat) di daerah Papua yaitu sistem noken yang dirasa berbeda dengan sistem pemilihan umum pada umumnya, jadi politik hukumnya atau dasar-dasar yang menjadikan sistem noken di Papua tersebut dapat diterapkan di Indonesia perlu diketahui.

Berdasarkan permasalahan diatas, maka penulis bermaksud untuk mengkaji serta menganalisis hal yang berkaitan dengan **“POLITIK HUKUM**

¹³ Wiwit Pratiwi, dkk, *Sistem Noken Berbasis Hukum Progresif dalam Bingkai Demokrasi di Indonesia*, University of Bengkulu Law Journal, Volume 5 Number 1, April 2020, hlm. 65

¹⁴ Danggur Konradus, *Politik Hukum Berdasarkan Konstitusi*, Masalah - Masalah Hukum, Jilid 45 No. 3, Juli 2016, hlm. 201

¹⁵ Isharyanto, *Politik Hukum*, (Surakarta: Bebuku Publisher, 2016), hlm. 2

PENERAPAN SISTEM NOKEN DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH DI PAPUA”

1.2. Rumusah Masalah

Rumusan permasalahan hukum yang dapat disusun berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana politik hukum penerapan sistem noken dalam pemilihan kepala daerah di Papua?
2. Bagaimana mekanisme sistem noken dalam pemilihan kepala daerah di Papua?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pemaparan latar belakang di atas dan permasalahan yang telah di rumuskan, maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis mengenai dasar-dasar atau politik hukum terkait penerapan sistem noken dalam pemilihan kepala daerah di Papua.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis mengenai mekanisme konsep sistem noken dalam pemilihan kepala daerah di Papua.

1.4. Kegunaan Penelitian

Berdasarkan pokok-pokok pembahasan penelitian yang telah di paparkan dan di rumuskan permasalahan di atas, maka penelitian ini di harapkan memberikan kegunaan sebagai berikut :

- a. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pada khasanah keilmuan dan memberikan pemahaman mengenai dasar-dasar atau politik hukum terkait penyelenggaraan pemilihan kepala daerah yang menggunakan sistem noken di Papua serta konstitusionalitas penerapan pemilihan dengan menggunakan sistem noken.

b. Kegunaan Praktis

Secara praktis penelitian ini di harapkan dapat memperbanyak wawasan ilmu pengetahuan penulis dari sebuah karya ilmiah, khususnya dalam tugas akhir ini. Di mana penelitian ini merupakan sarana yang baik dalam menerapkan ilmu yang telah di peroleh selama melaksanakan mata kuliah yang telah di sempurnakan dalam penulisan ini dengan demikian dapat juga memberikan sumbangan yang nyata berupa konsep dan pemikiran terhadap pemerintah, akademisi, dan juga masyarakat.

1.5. Keaslian Penelitian

No	Peneliti Sebelumnya	Judul Penelitian	Fokus Pembahasan	Korelaasi Dengan Penelitian Ini
1	Dikttol Uopmabin	Penerapan Sistem Noken Dalam Pelaksanaan Pilkada Di	Fokus pembahasan pada penelitan/skripsi ini yaitu terkait penerapan sistem	Skripsi ini bermanfaat bagi penulis mengenai penerapan sistem

		Distrik Bomela Kabupaten Yahukim Provinsi Papua Tahun 2015	noken dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah di distrik Bomela, peran <i>Big Man</i> (kepala suku) dalam sistem noken serta kendala-kendala yang ada pada penerapan sistem noken dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah.	noken dalam pemilihan kepala daerah di Papua, yang kemudian dapat dianalisis berdasarkan peraturan perundang- undangan yang terkait dan berlaku.
2	Methodius Kossay	Pemilu Sistem Noken Dalam Demokrasi Indonesia (Studi Kasus di Kabupaten Jayawijaya Provinsi Papua)	Fokus pembahasan pada penelitian/skripsi ini yaitu terkait penerapan sistem noken dalam penyelenggaraan Pemilu di Kabupaten	Skripsi ini bermanfaat bagi penulis mengenai kesesuaian sistem noken dalam pemilu di Indonesia dengan asas-asas

			Jayawijaya Provinsi Papua serta kesesuaian sistem noken dalam pemilu di Indonesia dengan asas-asas Pemilihan umum.	Pemilihan umum sehingga dapat dianalisa mengenai legalitas ataupun konstitusionalitas dari penerapan sistem noken di Indonesia.
--	--	--	---	---

1.6. Metode Penelitian

1.6.1. Jenis Penelitian

Jenis peneitian yang digunakan dalam penelitian ini yaitu penelitian hukum normatif, yang merupakan penelitian hukum kepustakaan yang mengkaji atau meneliti bahan-bahan pustaka atau data sekunder yang menjadi bahan dasar untuk diteliti dengan cara diadakan sebuah penemuan terhadap peraturan perundang-undangan serta literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti.¹⁶ Penelitian normatif dipilih dengan mempertimbangkan aturan yang berlaku di Indonesia sehingga dapat digunakan sebagai dasar penerapan sistem noken dalam pemilihan kepala daerah di Papua, maka dari itu dengan

¹⁶ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2001), hlm. 13-14

menggunakan jenis penelitian ini diharapkan dapat menjawab permasalahan yang telah dipaparkan diatas.

1.6.2. Metode Pendekatan

Berdasarkan jenis penelitian yang digunakan oleh penulis, pendekatan yang digunakan dalam menunjang penelitian ini adalah menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dengan menelaah regulasi atau peraturan perundang-undangan yang terkait dengan isu hukum yang akan dibahas (diteliti),¹⁷ serta pendekatan historis (*historical approach*) yang merupakan penelaahan serta sumber-sumber yang berkaitan dengan informasi masa lampau yang dilakukan secara sistematis.¹⁸ Pendekatan ini digunakan atau dilakukan untuk meneliti hukum positif yang berlaku mengenai penerapan sistem noken dalam pemilihan kepala daerah di Papua dan sejarah terjadinya pemilihan yang menggunakan sistem noken, sehingga nantinya diharapkan dapat menemukan suatu jawaban dari permasalahan hukum yang ada.

1.6.3. Sumber Bahan Hukum

a. Bahan Hukum Primer

- 1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua
Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang
Pemerintahan Daerah.

¹⁷ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, (Mataram: Mataram University Press, 2020) hlm. 56-105

¹⁸ Sri Ahryanto, *Pendekatan Hitosis Dalam Studi Islam*, Jurnal Ilmiah Studi Islam, Vol. 17, No. 1 Desember 2017, hlm. 131

- 3) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-undang.
- 4) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua
- 5) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 47-48/PHPU-A-VII/2009
- 6) Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor : 810/PL.02.6-Kpt/06/KPU/IV/2019 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pemungutan Suara Dengan Sistem Noken / Ikat Di Provinsi Papua Dalam Pemilihan Umum Tahun 2019

b. Bahan Hukum Sekunder

Data sekunder merupakan data yang bersumber dari kepustakaan dan dokumen-dokumen. Data sekunder yang dimaksud meliputi literatur, buku, jurnal, artikel, ensiklopedia dan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti.

c. Bahan Hukum Tersier

Merupakan bahan hukum pendukung dari bahan hukum primer dan sekunder, seperti halnya kamus hukum, kamus bahasa dan ensiklopedia yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

1.6.4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Jenis data yang dikumpulkan dalam penelitian ini yaitu jenis data sekunder yang didapatkan melalui studi kepustakaan hukum, peraturan perundang-undangan, artikel, jurnal, buku. Pengumpulan data tersebut dengan mencari dan membaca berbagai referensi dari buku-buku terkait, jurnal dan pendapat para ahli untuk menganalisis dengan mencari hal pokok penting untuk data yang akurat.

1.6.5. Metode Analisis Bahan Hukum

Analisis data dapat dilakukan dengan cara menelaah seluruh data-data yang didapatkan dari sumber bahan hukum. Dalam penelitian ini menggunakan analisis deskriptif, dengan menganalisa data yang didapatkan yang kemudian dirangkum sehingga menjadi suatu kesimpulan. Penelitian ini mengelompokkan data-data yang telah didapatkan dan menguraikan kembali ide pokok pembahasan penelitian ini. Analisis pada penelitian ini dengan cara melalui perbandingan hukum, yang memperhatikan tata ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, serta dipelajari dan dianalisis sehingga dapat dijadikan sebagai suatu pembelajaran mengenai politik hukum pemilihan kepala daerah sistem noken sebagai model pilihan politik masyarakat Papua.