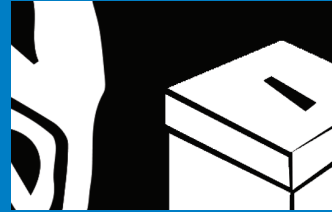


TAMBAL SULAM SISTEM NOKEN

LAPORAN LANJUTAN PILKADA SERENTAK DI PAPUA



Buku ini merupakan serial lanjutan buku pertama yang berjudul Noken dan Konflik Pemilu. Materinya merupakan hasil pengkajian dan pendalaman dari proses penyelenggaraan Pilkada Serentak 2017 di wilayah Papua, yang digali dari proses perselisihan hasil pilkada di MK. Terutama menyoroti soal penerapan sistem noken yang tidak terkelola dengan baik dan fakta-fakta konflik yang terjadi. Perspektif yang ditawarkan masih untuk kepentingan 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 bumi Papua melalui pemilu dan pilkada.

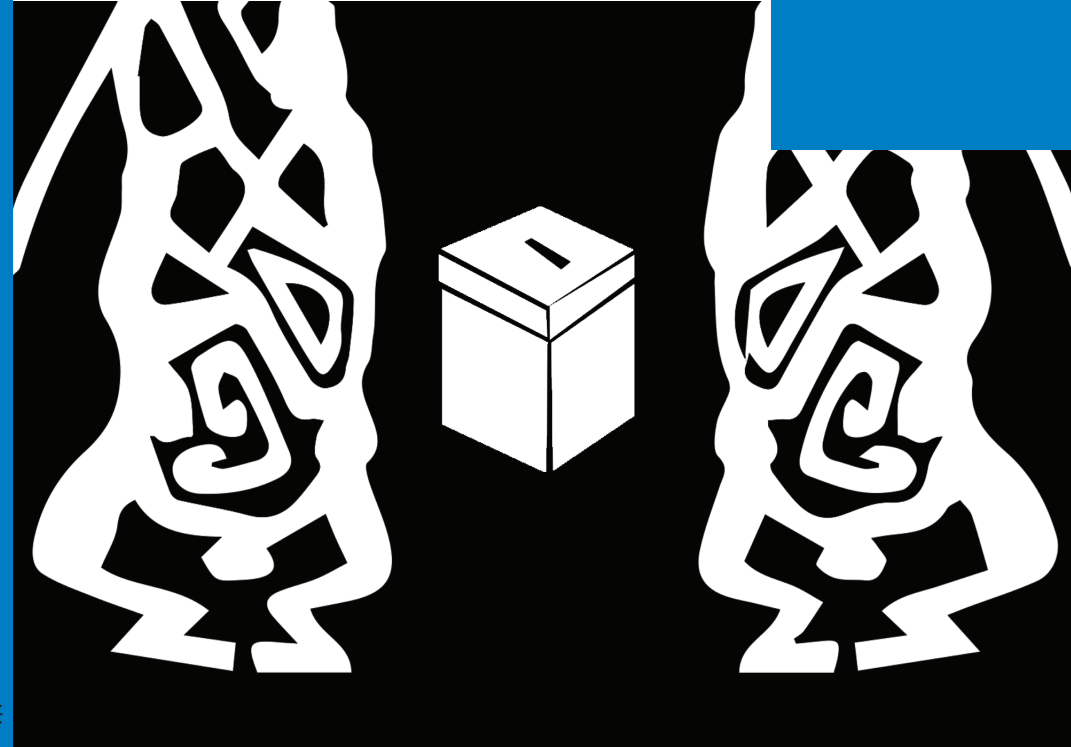
Buku ini menapaki jauh soal penerapan sistem noken secara lebih teknis di lapangan. Disisipi dengan rekomendasi strategis maupun taktis untuk menambal setiap potensi penyalahgunaan sisten noken di pemilu. Itu sebabnya diberi judul Tambal Sulam Sistem Noken. Dengan demikian, akan menjadi pertimbangan 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.



NOKEN DAN KONFLIK PEMILU



Kholilullah Pasaribu



TAMBAL SULAM SISTEM NOKEN

LAPORAN LANJUTAN
PILKADA SERENTAK DI PAPUA

Penulis: Kholilullah Pasaribu

TAMBAL SULAM SISTEM NOKEN

**LAPORAN LANJUTAN PILKADA
SERENTAK DI PAPUA**

PERLUDEM
PERKUMPULAN UNTUK PEMILU DAN DEMOKRASI

TAMBAL SULAM SISTEM NOKEN
LAPORAN LANJUTAN PILKADA SERENTAK DI PAPUA

PENULIS:
Kholilullah Pasaribu

EDITOR:
Maharddhika

Cetakan Pertama, Desember 2017
ISBN: 978-602-74824-3-2

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.

DISCLAIMER
Laporan ini dibuat atas dukungan Pemerintah Canada melalui International Foundation for Electoral Systems (IFES) Indonesia. Isi dari laporan ini merupakan tanggung jawab Perludem dan tidak mencerminkan pandangan resmi IFES maupun Pemerintah Canada.

KATA PENGANTAR

Indonesia telah menyiapkan empat gelombang pelaksanaan pilkada serentak di seluruh Indonesia, menuju satu keserentakan total nasional dengan pemilu presiden dan pemilu legislatif di tahun 2024. Empat gelombang pilkada serentak tersebut dilakukan pada tahun-tahun: 2015, 2017, 2018, dan 2020. Di antara daerah-daerah yang turut melaksanakan pilkada, terdapat Provinsi Papua yang terdiri dari dua puluh sembilan kabupaten/kota, serta Provinsi Papua Barat yang terdiri dari tiga belas kabupaten/kota. Di daerah pesisir Papua, pilkada dilaksanakan dengan cara *one-man-one-vote*, tiap pemilih yang berhak memilih langsung atas nama dirinya sendiri. Tetapi di kabupaten-kabupaten di kawasan pegunungan umumnya bukan cara *one-man-one-vote*, tetapi pemilu dengan sistem noken.

APA ITU NOKEN? APA ITU PEMILU SISTEM NOKEN?

Noken adalah nama khas Papua untuk tas tradisional yang dianyam dari pintalan serat kulit kayu. Noken telah diberi status sebagai Warisan Kebudayaan Dunia oleh UNESCO pada tahun 2012.

Pemilu dengan sistem noken mulai dikenal khalayak ramai ketika Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, dalam keputusannya atas Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU) di Kabupaten Yahukimo, Provinsi Papua, No.47-48/PHPU.A-VI/2009 terhadap Perselisihan Hasil

Pemilihan Umum (PHPU) di Kabupaten Yahukimo, mengakui sistem noken sebagai cara yang sah dalam Pemilu.

Bagi kebanyakan orang, Pemilu sistem noken sering dianggap sebagai Pemilu di mana kotak suara diganti dengan tas noken. Itulah yang tampak dari Keputusan KPU Provinsi Papua Nomor 01/Kpts/KPU Prov.030/2013. Nama Keputusan itu adalah “Petunjuk Teknis Tata Cara Pemungutan Suara Dengan Menggunakan Noken Sebagai Pengganti Kotak Suara.” Yang sangat jarang diketahui adalah bahwa keputusan itu juga membolehkan Kepala Suku untuk memasukkan surat suara yang dimiliki oleh warganya ke noken tertentu. Bahkan keputusan itu juga membolehkan pencoblosan surat suara tidak dilakukan oleh pemilih atau kepala suku, tetapi oleh petugas KPPS.

Situasi ini menjadi semakin runyam karena Pemilu sistem noken di Provinsi Papua diwarnai dengan penggelembungan jumlah pemilih secara massif. Lihat data-data berikut ini: Daftar Pemilih Tetap (DPT) Pilkada tahun 2017 di Kabupaten Intan Jaya adalah 79.337 orang, sementara jumlah penduduk (termasuk mereka yang belum cukup umur untuk memilih), menurut BPS RI, hanya 48.318 orang. Hal yang sama juga terjadi di Kabupaten Puncak Jaya. Total penduduknya adalah 123.591 jiwa, sementara DPT-nya mencapai 179.144 pemilih. Di Kabupaten Tolikara, jumlah penduduknya hanya 136.576 orang, tetapi pemilihnya, sesuai DPT, adalah 216.261 jiwa.

DPT ini berawal dari data penduduk yang konon dikumpulkan dan dicatat oleh Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil di setiap kabupaten. Artinya, data-data itu

terbentuk dari catatan yang dibuat secara seksama oleh pemerintah daerah terhadap setiap peristiwa kependudukan seperti kelahiran, kematian, migrasi masuk dan migrasi keluar, mulai dari tingkat kampung (desa), distrik (kecamatan) sampai di kabupaten. Dari tingkat kabupaten, data itu dikirim ke provinsi, kemudian berakhir di Ditjen Dukcapil Kemendagri.

Pertanyaannya: benarkah sistem administrasi kependudukan di kabupaten/kota di Papua sudah serapi itu? Apakah Kemendagri pernah memverifikasi kebenaran data-data kependudukan itu sebelum meneruskannya ke KPU—misalnya dengan meminta bantuan BPS? Bahkan, mengapa Kemendagri tidak pernah mempersoalkan perbedaan data yang begitu mencolok dan di luar akal sehat antara yang bersumber dari BPS dan Dukcapil?

Masih segar di ingatan kita tentang kekacauan yang terjadi di kabupaten-kabupaten yang disebutkan tadi, yang melaksanakan Pilkada-nya pada tahun 2017 ini. Ada pembakaran kantor-kantor pemerintah di Intan Jaya. Perang suku di Puncak Jaya. Pemalangan jalan di Tolikara. Sumber masalahnya hanya satu: ada kelompok masyarakat yang tidak puas karena keputusan yang diambil—termasuk keputusan oleh MK, atas dasar pemilu sistem noken ini.

Yang tidak kalah pentingnya, pemilu dengan sistem noken adalah salah satu sebab utama macetnya pelaksanaan pembangunan di hampir semua kabupaten yang menggunakan sistem ini. Ukurannya adalah Indeks Pembangunan Manusia (IPM) di kabupaten-kabupaten tersebut yang luar biasa rendahnya.

Pilkada sistem noken sama sekali tidak membuat para kepala daerah di Papua untuk bekerja sungguh-sungguh membangun daerahnya, karena lima tahun kemudian mereka akan dengan mudah dipilih kembali dengan cara sejumlah kecil orang mencoblos kertas suara yang jumlahnya jauh lebih banyak dari jumlah pemilih yang sebenarnya. Apalagi ketika jumlah perolehan suara fiktif itu dipindahkan ke form-form resmi dan ditandatangani oleh KPU daerah. Ketika terjadi sengketa di MK, form-form itu menjadi alat bukti yang tidak terbantahkan.

Prof. Dr. Achmad Sodiki, S.H., M.H., Hakim Konstitusi pada Mahkamah Konstitusi RI, menulis dalam Jurnal Konstitusi, Volume 6, Nomor 2, Juli 2009, bahwa "... Mahkamah dapat memahami dan menghargai nilai budaya yang hidup di kalangan masyarakat Papua yang khas dalam menyelenggarakan pemilihan umum dengan cara dan sistem 'kesepakatan warga' atau 'aklamasi', karena jika dipaksakan menggunakan tata cara pemilihan umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka dikhawatirkan akan timbul konflik di antara kelompok-kelompok masyarakat setempat. Mahkamah berpendapat agar sebaiknya mereka tidak dilibatkan atau dibawa ke sistem persaingan dan perpecahan di dalam dan antarkelompok yang dapat mengganggu harmoni yang telah mereka hayati selama ini."

Apakah para hakim konstitusi yang mulia itu menyadari bahwa akibat keputusan yang dibuatnya, yang dilandaskan pada pemahaman yang dangkal atas kebudayaan di Papua, justru telah menciptakan konflik yang berdarah-darah di

setiap pilkada dengan sistem noken? Apakah para hakim yang mulia itu tahu bahwa pemilu sistem noken adalah pangkal dari gagalnya pembangunan di hampir semua bidang selama ini di Provinsi Papua? Apakah para hakim itu tidak tahu bahwa di setiap pemilihan dewan paroki di gereja Katolik, atau majelis jemaat di gereja-gereja Protestan, warga sudah terbiasa sejak dahulu menggunakan sistem *one-man-one-vote*?

Pada tahun 2018 akan berlangsung Pilkada Gubernur dan Bupati di tingkat provinsi dan beberapa kabupaten di Papua. Tahun 2019 akan berlangsung pemilihan anggota legislatif dan pemilihan Presiden. Pemerintah, DPR RI dan KPU harus memutuskan, apakah pemilu sistem noken—yang sesungguhnya menunjukkan secara terang benderang kegagalan Pemerintah menyelenggarakan pembangunan di Papua—masih akan dipakai?

Terkait dengan kekacauan data penduduk dan pemilih, sebenarnya Pemilu masih bisa dilaksanakan di Papua dengan benar. Ini syarat-syaratnya: (1) TPS, tempat pemungutan suara, bagi penduduk harus secara fisik benar-benar ada dan didokumentasikan; (2) Setiap penduduk yang berhak memilih harus membawa/diberikan hanya satu kertas suara. Kertas-kertas suara itulah yang kemudian dimasukkan ke noken dan diproses lebih lanjut; (3) Semua kertas suara sisa, alias yang tidak digunakan, yang jumlahnya sangat banyak itu, harus langsung dimusnahkan dan dibuat berita acaranya; (4) Masyarakat diwajibkan untuk mencoblos tanda gambar. Mana ada manusia di dunia ini yang tidak bisa mencoblos?! Atau, kalau memang mereka

harus bermusyawarah—sebagaimana yang diatur dalam putusan MK itu—jumlah suara yang dimusyawarahkan itu harus sama dengan jumlah penduduk yang datang ke TPS dan diberi kertas suara; (5) Kalau cara musyawarah yang dipakai, maka berita acara tentang pelaksanaan musyawarah itu harus dibuat; bukan dengan mengisi form normal sehingga seolah-olah di TPS itu pemilu berlangsung dengan cara *one-man-one-vote*.

Akhirnya, Negara harus hadir untuk menegakkan hukum, menjalankan demokrasi, dan melindungi HAM. Pemilu bukan sekedar pesta demokrasi. Pemilu adalah peristiwa hukum yang menyangkut hidup-mati suatu masyarakat ke depan. Oleh karena itu Negara, dan setiap aparturnya, berkewajiban untuk memastikan bahwa Pilkada di Provinsi Papua, termasuk yang di dalamnya berlaku pemilu dengan sistem noken, dilakukan dengan cara yang sama sekali bebas dari manipulasi dan korupsi. Dengan cara itu, kita tidak perlu khawatir bahwa calon kepala daerah yang memiliki kapasitas, kapabilitas, integritas, serta loyalitas kepada NKRI akan kalah.

TAMBAL SULAM SISTEM NOKEN

Hasil kajian yang dituangkan ke dalam buku yang berjudul “Tambal Sulam Sistem Noken” ini ditulis untuk coba menggali secara perlahan, mendalam dan bertahap setiap celah-celah persoalan yang sesungguhnya terjadi dalam pelaksanaan sistem noken, baik di pilkada maupun di pemilu. Buku ini dibuat untuk merespon momentum Pilkada 2015 dan Pilkada 2017 yang dilakukan di Papua. Buku ini

juga merupakan hasil kajian kedua dari buku sebelumnya, yaitu “Noken dan Konflik Pemilu” yang diterbitkan untuk merespon momentum Pemilu 2014 dan Pilkada 2015 pada saat itu.

Tujuan akhir dari pengkajian tentang sistem noken adalah untuk menemukan permasalahan mendasar dari pelaksanaan pilkada bersistem noken dan meramu solusi yang dapat diimplementasikan secara praktis dan berdampak. Sehingga di masa yang akan datang, selain agar pilkada di Papua dapat dilaksanakan secara akuntabel; agar integritas proses kepemiluan di Papua menguat; juga agar warga Papua secara perlahan dapat mempertimbangkan sistem *one-man-one-vote* untuk seluruh Papua dengan membandingkan proses kepemiluan yang dilangsungkan secara noken dengan proses yang berjalan secara nasional. Penyajian gambaran praktik, masalah-masalah yang ditimbulkan, serta solusi-solusi yang dibangun dalam dinamika pelaksanaan sistem noken, tentu dapat menginspirasi warga Papua sehingga mampu melihat secara jernih pilihan-pilihan berdemokrasi yang lebih tepat untuk masa depan Papua.

Sebenarnya hasil kajian ini lebih tepatnya akan disajikan ke dalam bentuk *policy brief*, untuk disampaikan kepada para pihak, terutama penyelenggara pemilu, sebagai masukan demi perbaikan pelaksanaan kepemiluan di Papua. Akan tetapi, agar data dan informasi di dalamnya dapat dinikmati oleh banyak pihak dan *reader friendly*, maka ada baiknya dibukukan sehingga dapat memenuhi ruang kepustakaan para pembaca nantinya. Sekaligus menjadi seri lanjutan dari

buku sistem noken yang pertama diterbitkan. Semoga buku terkait sistem noken ini—serta buku sebelumnya—dapat menjadi pemantik diskusi kritis dan mendorong lahirnya diskursus-diskursus tentang kepemiluan bersistem noken di publik, terutama di antara warga Papua.

Titi Anggraini

Direktur Eksekutif Perludem

KATA PENGANTAR

Papua selalu menjadi tema pembicaraan yang menarik. Bukan sekedar karena wilayah ini berlimpah sumberdaya alam, memiliki keunikan adat budaya yang luar biasa, atau kisah pertentangan panjang “seorang anak kandung” terhadap “ibunya yang pertiwi”. Tetapi juga karena daerah paling ujung timur nusantara ini, mampu memberikan sentuhan dan nilai tawar yang berbeda terhadap sistem politik dan hukum yang diterapkan di Indonesia. Salah satunya adalah tentang sistem noken. Sistem Noken berhasil mempertahankan eksistensinya dalam rangkulan konstitusi. Noken dilindungi tidak hanya sebagai alat budaya, namun juga sebagai instrumen politik yang digunakan untuk melindungi hak memilih pemimpin dan wakil-wakil rakyat Papua, dalam pemilu dan pilkada.

Kini sudah mulai banyak literatur yang menjelaskan apa itu noken dan sistem noken. Secara sederhana, noken adalah tas anyaman kulit tetumbuhan yang melekat padanya marwah budaya rakyat di Papua. Dipakai untuk keperluan sehari-hari warganya, baik untuk menyimpan harta benda, untuk menggendong anak, untuk menampung dan membawa kebutuhan pangan warga, bahkan untuk persembahan adat dalam pesta pernikahan. Lalu sistem noken, yaitu sistem kepemiluan yang menggunakan tas anyaman tersebut untuk menampung surat suara pemilih saat pemilu dan pilkada. Tak hanya sebagai wadah, namun melekat padanya sistemisasi penentuan pilihan politik

warga yang dilakukan secara musyawarah. Pemilih dapat mewakilkan hak pilihnya kepada seseorang yang dipercayai. Sehingga, melalui noken itu seseorang—kerap tetua suku—dapat menentukan nasib politik peserta pemilu atau pilkada memilih pemimpin politik.

Kendati telah direstui oleh konstitusi melalui putusan-putusannya, sistem noken hingga saat ini masih menjadi objek kritik banyak orang. Betapa tidak, Indonesia sudah menganut sistem OPOVOV atau *One Person, One Vote, One Value*. Sistem ini mengekerucut dalam prinsip-prinsip kepemiluan yang Indonesia anut: LUBER (Langsung, Umum, Bebas, dan Rahasia) serta JURDIL (Jujur dan Adil). Konsekwensinya, hak pilih setiap individu warga negara harus dijamin dan dijunjung tinggi. Jadi mestinya tidak ada satu orang pun di Indonesia mendapatkan *privilege* untuk mengendalikan hak pilih orang lain. Namun sistem noken hadir dengan realita yang terbalik, sebab seseorang tetua suku di beberapa daerah di Papua bisa menguasai hak politik warganya. Konstitusi bahkan memberi pembelaan.

MEMAHAMI POINT OF VIEW SISTEM NOKEN

Noken semestinya dilihat dalam kerangka pemenuhan hak memilih dan hak dipilih setiap warga negara. *Pertama*, jika kembali kepada prinsip—bahwa keikutsertaan dalam pemilu atau pilkada itu adalah hak setiap warga negara yang mempunyai hak pilih—maka sistem noken merupakan sebuah instrumen untuk mewujudkan hak itu. Lalu sudah menjadi kewajiban KPU dan Bawaslu, sebagai

penyelenggara pemilu, untuk memfasilitasi penggunaan hak yang dimaksud. Ketiadaan instrumen pelaksanaan dapat dikatakan menghalangi hak memilih dan hak dipilih.

Kedua, secara normatif noken ditempatkan pada posisi yang telah diakui dan telah dilaksanakan sebagai sebuah instrumen untuk hak pilih. Sehingga sudah semestinya tata laksana noken diatur dalam regulasi yang baku oleh KPU. Terlepas dari siapa pelaksananya dan ditingkat mana dilaksanakan. Poin pentingnya adalah, harus ada norma umum yang disiapkan, yang menjadi dasar dari terpenuhinya hak untuk memilih dan dipilih bagi masyarakat Papua.

Saat ini, konstruksi hukum noken memang sudah tersedia, hanya saja belum memadai. Mulai dari Putusan MK No. 47-81/PHPU.A-VI/2009, Pasal 32 PKPU No. 10 Tahun 2017, SK KPU Papua No. 01/Kpts/KPU Prov. 030/2013, dll. Materi yang diatur dalam PKPU tersebut masih mendelegasikan seluruh beban legitimasi sistem noken ke penyelenggara di tingkat provinsi. Tampaknya KPU belum mau mengintervensi dan masuk lebih mendalam ke aspek penerapannya. Mekanisme teknisnya juga diserahkan secara utuh ke KPU Provinsi. Hal ini tentu tidak menyalahi ketentuan yang ada, karena KPU adalah lembaga vertikal. Namun karena itu pula, rumusan pengaturan soal noken yang dibangun saat ini di tingkat provinsi masih “jauh panggang dari api” atau belum optimal. Lemahnya materi aturan akan sangat berpotensi menghambat pemenuhan hak memilih dan dipilih di Papua.

Normatif yang ada tidak akan berfungsi jika aparatur penyelenggara pemilu atau pilkada di tingkat teknis tidak

memahami teknikal pelaksanaannya. Oleh karena itu, perlu dipastikan dua hal berikut berjalan dengan baik. *Pertama*, pelatihan atau pembinaan teknis bagi aparaturnya KPU, sehingga paham bagaimana pelaksanaannya. Juga bagi aparaturnya Bawaslu, sehingga paham bagaimana cara mengawasinya. Tidak hanya menjadi kepentingan KPU, tapi kekhususan sistem ini juga mesti dikuasai oleh Bawaslu. *Kedua*, aspek sosialisasinya kepada masyarakat banyak. Ketiga bagi partai-partai politik, agar Partai peserta Pemilu dan partai pengusung calon dalam Pilkada memahami secara sungguh-sungguh mekanisme noken tersebut. Agar sistem noken bisa berjalan baik, *dibutuhkan* kerjasama yang intensif dengan media-media lokal sehingga sebaran informasinya bisa optimal di masyarakat Papua. Masyarakat perlu tahu dan paham bagaimana mekanisme noken itu bekerja. Lemahnya aspek sosialisasi juga berpotensi menciderai pemenuhan hak memilih dan hak dipilih warga Papua.

Tidak hanya petugas penyelenggara yang mesti paham tentang noken, namun masyarakatnya juga penting untuk mengerti. Dengan begitu semua pihak memiliki acuan dan pemahaman yang sama. Tidak ada lagi ada pihak-pihak tertentu yang dapat mendefinisikan sistem noken berdasarkan kepentingannya sendiri. Semuanya telah ditentukan oleh ketentuan yang berlaku umum. Jika masyarakat telah terpapar informasi yang memadai tentang bagaimana sistem noken bekerja, maka akan sangat membantu untuk mencegah hal-hal negatif ketika proses pungut hitung sedang berjalan. Misalnya kasus-kasus seperti dipidakkannya (dibawa kaburnya) kotak suara

oleh oknum-oknum kesukuan dari lingkungan TPS, tidak terjadi lagi, karena petugas dan masyarakat sama-sama paham proses yang semestinya dan yang tidak semestinya. Dengan jelasnya aturan main mengenai penggunaan noken, maka semua pihak dapat saling melakukan kontrol dan pengawasan.

Penting pula digarisbawahi, bahwa sosialisasi yang dilakukan perlu melibatkan banyak instansi, terutama tokoh-tokoh lokal. Figur lokal penting dalam konteks ini karena faktor kedekatan antara figur dengan masyarakat akan memudahkan penyampaian pesan-pesan pendidikan pemilih, karena bahasa dan gaya yang digunakan adalah milik setempat. Tingkat kesalahpahaman akan informasi akan berkurang, dan sisi negatif dari penerapan noken bisa diminalisir.

MEMINIMALISIR PENERAPAN SISTEM NOKEN DI PILKADA?

Untuk penerapan sistem noken MK memberi catatan penting dalam pelaksanaan sistem noken. MK berpesan agar sistem noken hanya boleh diterapkan di daerah yang selama ini memang sedang menerapkannya. Tidak boleh dilaksanakan di daerah yang selama ini tidak menggunakannya karena sudah menggunakan sistem nasional, yaitu pemilih mencoblos langsung dan menggunakan kotak suara. Sehingga jelas tersirat, bahwa MK meletakkan harapan bahwa sistem noken mesti dikurangi secara perlahan ke sistem yang berlaku umum. Akan tetapi, transformasi ini sebenarnya bukan soal perlu atau tidak perlu, karena apa

yang terjadi saat ini (noken) adalah faktual. Sistem ini harus dihadapi dan dikelola, untuk menjamin kedaulatan hak pilih warga. Selain itu, hal ini tentang seberapa siap penyelenggara pemilu dengan sistem pengganti.

Tantangan pelaksanaan pemilu di Papua sangat banyak. Kampung-kampungnya terpencil dan terpencar dengan jumlah penduduk terbatas. Jarak satu kampung ke kampung lain ada yang satu kilometer bahkan lima kilometer jauhnya. Dalam radius satu kilometer, penduduk di salah satu daerah pegunungan Papua ada juga yang hanya terdiri dari dua puluh atau tiga puluh orang saja. Sarana transportasi hanya terdapat dua pilihan, kalau bukan transportasi udara, maka berjalan kaki untuk menjangkau kampung-kampung yang terpencil itu. Transportasi darat tidak akan mampu menembus terjalnya pegunungan tengah atau daerah berawa luas di selatan Papua. Sehingga pertanyaan besarnya, seberapa siapkah perangkat yang disiapkan oleh KPU untuk menghadapi realita demografi dan geografi itu. Melihat dinamika kepemiluan yang terjadi di Papua selama ini, negara belum siap dengan perangkat yang dibutuhkan. Setuju atau tidak setuju, sistem noken secara positif mampu menjawab tantangan geografis dan demografis kepemiluan di Papua.

Dari perspektif pemilih, sistem noken sebenarnya dapat dikatakan turut menyelamatkan suara pemilih, hanya saja caranya berbeda. Jika cara noken dirasa tidak sesuai dengan prinsip-prinsip kepemiluan yang berlaku umum, lantas apakah ada cara lain yang dapat digunakan untuk menyelamatkan suara warga Papua di Pegunungan Tengah? Pertanyaan ini hanya dapat dijawab dengan melihat

sejauh mana infrastruktur kepemiluannya. Yang pasti, kondisinya jauh berbeda dengan masyarakat di Pulau Jawa. Infrastruktur pemilunya tersedia dengan baik, penduduknya berkumpul agak rapat sehingga satu TPS dapat diisi oleh 500 pemilih, transportasi juga tersedia dengan baik dan lancar. Situasi ini berkebalikan dengan yang ada di Papua. Sehingga mengubah sistem noken ke sistem nasional harus dengan kesiapan yang memadai. Transformasinya juga mesti berjalan secara alamiah, datang dari dorongan masyarakat setempat. Tidak boleh dipaksakan oleh pembuat kebijakan yang dapat menyebabkan disharmoni di antara warga di wilayah tertentu di Papua.

Cara terbaik untuk mengganti sistem noken ke sistem konvensional adalah dengan membangun infrastruktur kepemiluannya, sembari sistem noken berjalan. Misalnya, untuk menangani luasnya kawasan distrik atau kecamatan di Papua—yang terkadang bisa seluas satu kabupaten di daerah lain—mesti dipastikan kebutuhan TPS yang rasional, petugas yang mencukupi, serta alat-alat teknis lainnya. Bahkan, bukan tidak mungkin termasuk mempertimbangkan pembangunan sarana transportasi jika itu dibutuhkan untuk mewujudkan hak pilih warga Papua. Penyelenggara pemilu, baik KPU maupun Bawaslu harus memiliki atau membuat pemetaan yang komprehensif. Hal-hal seperti ini nantinya sudah pasti akan berpengaruh terhadap proses penganggaran. Dengan sendirinya, bisa jadi Papua membutuhkan infrastruktur pemilihan yang berbeda dari daerah lain, sebagai konsekwensi atas berbedanya tantangan yang dihadapi.

SISTEM NOKEN DAN FAKTA KONFLIK

Banyak pihak yang sering mengaitkan persoalan konflik kekerasan di Papua dengan diberlakukannya sistem noken. Pandangan ini sering disampaikan di forum-forum publik, baik oleh pengamat pemilu, praktisi politik dan bahkan pemerintah. Dan memang, Pilkada 2017 di Puncak Jaya dan Intan Jaya yang daerahnya menggunakan sistem noken, bahkan menelan korban jiwa hingga 19 orang. Akan tetapi, keterkaitan noken dengan fenomena kekerasan ini perlu dilihat secara kritis. Dimulai dengan pertanyaan, apakah konflik kekerasan itu terjadi sebelum pencoblosan ataukah setelah pencoblosan. Dua momentum ini berbeda, sehingga peristiwa kekerasan yang terjadi pada dua momentum ini harus dilihat secara berbeda pula.

Pertama sebelum penghitungan selesai. Selama ini sistem noken fungsinya berhenti tepat pada saat selesainya tahap pencoblosan atau pemungutan suara. Jika melihat peristiwa kekerasan yang terjadi di Puncak Jaya dan Intan Jaya di Pilkada 2017 yang lalu, bentrokan antara kedua kubu pendukung calon kepala daerah pecah saat dan/atau paska tahapan penghitungan suara. Sementara sistem noken digunakan sebelum tahapan tersebut, artinya, noken sebagai prosedur tidak ada masalah. Jika terdapat konflik yang terjadi sebelum penghitungan suara, pengalamannya lebih disebabkan karena proses kampanye yang tidak terkelola dengan baik. Misalnya, karena pertemuan atau berpapasmunya dua pendukung calon kepala daerah di satu kawasan kampanye. Dengan konsentrasi massa yang besar, sedikit saja hasutan akan mengakibatkan benturan fisik.

Kedua setelah hasil pilkada dinyatakan, artinya pemungutan selesai dan penghitungan hampir atau telah selesai. Lalu, hasil penghitungan suara di papan plano hampir mengindikasikan pemenang atau sudah menyatakan pemenang. Calon A menang dan calon B kalah, kemudian peristiwa kekerasan terjadi. Momentum menang dan kalah tidak lagi ditentukan oleh sistem noken, namun ditentukan oleh karakter dari para kontestan. Calon yang kalah tidak terima dengan kekalahannya, lalu memicu pendukungnya untuk bertindak rusuh. Sehingga pembelajarannya, konflik dalam pilkada tidak semata-mata ditentukan oleh metode pemungutan suaranya, tapi juga ditentukan oleh karakter para kontestannya. Situasi seperti ini tidak hanya terjadi di Papua, namun juga terjadi di daerah lain. Dan memang, kandidat banyak yang siap menang tetapi tidak siap kalah.

Cara pandang ini sangat berguna untuk mengevaluasi potensi konflik di pemilu atau pilkada, yaitu dengan pemetaan calon. Penyelenggara pemilu, baik KPU maupun Bawaslu, mestinya memiliki alat deteksi dini (*early warning system*) sehingga dapat mengantisipasi terjadinya konflik. Indeks Kerawanan Pilkada (IKP) yang dimiliki Bawaslu belum menjangkau sejauh itu. Alat deteksi dini tersebut juga akan sangat bermanfaat saat berkas-berkas perselisihan hasil pilkada masuk ke MK, sehingga MK dapat memahami kondisi lokalnya dengan baik. Mengingat, beberapa benturan kekerasan di Papua juga terpicu setelah adanya putusan MK. Itu sebabnya, keliru jika mengatakan bahwa keributan pilkada di Papua, ansih terjadi karena sistem noken. Tetapi sangat besar dipengaruhi oleh karakter

kontestan. Keliru juga jika menyamakan antara karakter kontestan dengan karakter masyarakat Papua. Dalam politik, yang menyebabkan pendukung berhadap-hadapan dengan pendukung lain adalah kontestan. Tanpa mobilisasi dari kontestan, keributan masyarakat pendukung tidak akan terjadi.

Nah, buku **Tambal Sulam Sistem Noken** ini sangat bermanfaat menjadi bahan rujukan yang lebih mendalam untuk pelan-pelan memahami persoalan sistem noken dan konflik di Papua. Tentu juga mesti membaca serial noken yang pertama, yaitu buku **Noken dan Konflik Pemilu**, untuk mendapatkan gambaran dan pemahaman yang lebih menyeluruh. Data dan informasi yang dipaparkan sangat menarik serta menginspirasi. Selamat saya ucapkan kepada Perludem dengan diterbitkannya buku kedua ini. Harapannya, Perludem terus mendalami dan memperbanyak referensi tentang pemilu dan pilkada Papua. Dengan demikian, para pihak mendapat asupan data, informasi dan pemahaman alternatif. Melengkapi referensi tentang Papua, Pemilu, Pilkada dan Sistem Noken yang beredar selama ini.

Amiruddin al-Rahab

Anggota Komnas HAM RI 2017-2022

Dosen FH Universitas Bhayangkara Jaya, Jakarta.

DAFTAR ISI

Kata Pengantar Perلودem	iii
Kata Pengantar Amiruddin al-Rahab	xi
Daftar Isi	xxi
Daftar Tabel	xxii
A. PENDAHULUAN	1
Profil Sistem Noken.....	4
Banchmarking Sistem Noken	8
Noken dan Tujuan Harmoni.....	13
Tujuan Pengkajian.....	15
Metodologi.....	16
B. IDENTIFIKASI WILAYAH PELAKSANA SISTEM NOKEN	21
Noken di Pilkada Serentak 2015.....	27
Noken di Pilkada Serentak 2017.....	38
C. DESAIN MEKANIS SISTEM NOKEN DAN CELAHNYA	43
Relasi Noken dan Konflik Kekerasan.....	58
D. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI	75
Biodata Penulis.....	83

DAFTAR TABEL

Tabel A.1	Peta Penerapan Sistem Noken di Wilayah Papua	10
Tabel A.2	Putusan Mahkamah Konstitusi yang Menjadi Objek Kajian	17
Tabel B.1	Pelaksanaan Pilkada Serentak di Papua dan Papua Barat Sepanjang Periode 2015-2019	22
Tabel B.2	Temuan Praktik Noken di Pilkada Serentak 2015, di Wilayah Papua	29
Tabel B.3	Identifikasi Daerah yang Tidak Menggunakan Sistem Noken di Pilkada Papua 2017	40
Tabel C.1	Kekerasan dan Konflik Pilkada 2017 di Puncak Jaya	60
Tabel C.2	Kekerasan dan Konflik Pilkada 2017 di Intan Jaya	66
	Tabel Kekerasan dan Konflik Pilkada 2017 Papua di Beberapa Daerah	70

A. PENDAHULUAN

Sejak dikeluarkannya PMK No. 47-81/PHPU.A-VI/2009, kebijakan sistem noken pada pemilu dan pilkada di wilayah Papua semakin berkembang. Basis argumentasi yang digunakan hakim MK adalah pemahaman dan penghargaan terhadap nilai budaya yang hidup di kalangan masyarakat Papua yang khas dalam menyelenggarakan pemilihan melalui kesepakatan warga atau aklamasi. Pemaksaan terhadap sistem pemilihan yang umum digunakan secara nasional dikhawatirkan dapat menimbulkan konflik di antara kelompok masyarakat setempat. Itu sebabnya, MK sepakat untuk tidak melibatkan masyarakat Papua ke dalam sistem persaingan, yang dimaknai dapat membawa perpecahan dan mengganggu harmoni. Penerapan sistem noken dinilai realistis, dengan catatan harus dilaksanakan dengan baik oleh penyelenggara pemilihan.¹

Sepintas pemahaman yang digunakan Hakim MK paradoksal dengan semangat pemilu. Intisari pemilu justru untuk memfasilitasi persaingan antar warga negara guna merebut kekuasaan dengan politik yang beradab. Pemilu adalah saluran yang demokratis untuk mengklaim kursi pemerintahan. Akan tetapi, poin penting MK adalah bagaimana menghindari perpecahan yang rentan terjadi di kalangan masyarakat kesukuan dalam modernasi perebutan kekuasaan politik, yang masih menganut paham kekuasaan *Big Man* dalam kehidupan sehari-harinya. Konsep *Big Man*

¹ PMK No.47-81/PHPU.A-VI/2009, hal 46-47.

berkonsekuensi terhadap kehidupan sehari-hari masyarakat kesukuan pasca pemilihan. Konflik yang sering dipicu oleh perilaku pragmatis pelaku politik selama pemilu berpotensi merusak tatanan hidup bermasyarakat setelahnya. Di sisi lain, dapat juga diasumsikan bahwa MK memandang masih terdapat nilai yang demokratis pada pola mewakili suara kepada kepala suku. MK sering mengaitkan pola noken sebagai salah satu bentuk musyawarah. Dari sudut pandang yang berbeda, musyawarah adalah bentuk lain dari demokrasi perwakilan.

Berangkat dari kebijakan MK tersebut, KPU Papua kemudian menerbitkan SK No. 01/Kpts/KPU Prov. 030/2013. Tujuannya untuk coba memberikan payung hukum agar pelaksanaan pilkada dengan sistem noken dapat berjalan dalam mekanisme administrasi yang tertib. Keputusan ini mempertegas posisi noken sebagai pengganti kotak suara. Substansinya mengelaborasi tentang pengakuan peran kepala suku sebagai representasi pemilih, penegasan suara pemilih yang dapat diwakilkan, serta tata cara pemungutan dan penghitungan suara yang harus diterapkan sehingga pilkada dengan sistem noken dapat berjalan secara sah dan diakui. Inisiatif KPU Papua mendapatkan dukungan yang cukup dari MK. PMK No. 14/PHPU.D-XI/2013, yang menyidang perkara perselisihan hasil pilkada Provinsi Papua tahun 2013, menyatakan bahwa keputusan KPU Papua terkait sistem noken telah tepat, benar dan sejalan dengan pertimbangan MK sebelumnya.²

² PMK No. 14/PHPU.D-XI/2013, hal 169.

Sinyal bahwa MK mengakui ketidakutuhan pengaturan kebijakan sistem noken sebenarnya sudah jelas. Dalam putusan yang sama, MK menyadari sistem noken masih didasarkan pada hukum adat setempat dan belum diatur secara menyeluruh dalam ketentuan perundang-undangan. Sehingga sandaran besarnya masih dibebankan sepenuhnya kepada Pasal 18B Ayat (2) UUD 1945. Bahwa Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan hukum masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI.³ Keputusan KPU Papua yang mencoba memberikan payung hukum teknis bagi noken, dirasa belum mampu memenuhi ekspektasi ketentuan noken. Untuk menyempurnakan celah hukum ini, MK kemudian mengeluarkan putusan No. 06-32/PHPU.D/XII/2014 yang mempertegas bahwa semua proses pemilu yang menggunakan sistem noken atau sistem ikat harusnya diadministrasikan dengan baik oleh penyelenggara pemilu mulai dari tingkat terbawah, dalam hal ini di tingkat PPS, sampai di tingkat provinsi.⁴

Menurut MK, syarat administrasi tersebut wajib dilakukan sebagai bentuk pengakuan terhadap suara rakyat di tempat masing-masing. Penekanan MK bahwa pembuktian jumlah perolehan suara yang benar merupakan salah satu bentuk penghormatan terhadap sistem noken. Dalam artian, penghitungan perolehan suara harus dilakukan dengan perincian yang dapat dipertanggungjawabkan. Tidak

3 PMK No.47-81/PHPU.A-VI/2009, hal 194.

4 No. 06-31/PHPU.D/XII/2014, hal 34.

dengan klaim sepihak atau didasarkan pada dokumen administrasi yang diproduksi oleh peserta pemilu sendiri. Ini berkaitan dengan fenomena persidangan dimana banyak peserta pemilu memperebutkan suara pemilih yang sama dari TPS yang menerapkan sistem noken. Suara dari satu kelompok suku yang sama diklaim oleh peserta pemilu yang berbeda, dengan bukti kesaksian yang berbeda serta bukti administratif yang tidak resmi atau dibuat sendiri.

Sistem noken atau sistem ikat juga hanya dapat diakui di tempat-tempat yang selama ini memang selalu dilaksanakan secara terus menerus. Sistem noken atau sistem ikat tidak boleh dilaksanakan di tempat-tempat yang selama ini tidak pernah menggunakan sistem noken. Apabila di suatu daerah tidak lagi memakai sistem yang sebelumnya memakai sistem noken, maka untuk daerah tersebut tidak lagi diakui keberadaan sistem noken. Sehingga walaupun MK mengakui keabsahan sistem noken, namun tersirat harapan agar di masa depan sistem noken perlu diganti dengan sistem nasional secara perlahan dan alamiah. Berdasarkan keinginan masyarakat setempat, tidak dipaksakan sepihak oleh pembuat kebijakan. Peralihan sistem noken ke sistem nasional tidak boleh menyebabkan disharmoni di antara warga Papua.

PROFIL SISTEM NOKEN

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

Namun tidak sekedar pengganti semata, sistem noken juga diiringi dengan praktik pemungutan dan penghitungan suara yang berbeda dari yang berlaku umum. Secara nasional pemungutan suara dilakukan secara langsung, yaitu: saat pemilu atau pilkada, pemilih mendatangi Tempat Pemungutan Suara (TPS); masuk ke dalam bilik suara untuk mencoblos partai atau kandidat tertentu yang tertera di surat suara; lalu memasukkan surat suara tersebut ke dalam satu kotak suara yang telah ditentukan; kemudian menandai jemarinya dengan tinta khusus sebagai bukti telah memberikan suara. Namun dengan sistem noken, pemilihan dilakukan dengan kesepakatan atau aklamasi warga Papua. Penentuan suara warga sering juga dilakukan berdasarkan kehendak kepala suku yang berkuasa. Dalam sebutan lain, sistem noken juga disebut sistem ikat.

Dalam praktiknya, kantong noken tidak sekedar sebagai pengganti kotak suara. Ada sistem tersendiri yang mengiringi pelaksanaan pemungutan suara, yaitu aklamasi atau kesepakatan warga. Sistem noken juga sering diterjemahkan dalam demarkasi pemungutan dan penghitungan suara.

Sehingga KPU Papua dalam keputusannya hanya mengatur tata cara pemilihan dan penghitungan suara bagi daerah yang berlaku sistem noken. Tetapi dalam praktik, terdapat empat poin penting dalam pelaksanaan pemilihan yang bersistem noken, yaitu:

1. Sebelum pemilihan, masyarakat bersama kepala suku selalu mengawalinya dengan pesta bakar batu untuk menentukan pilihan suaranya, dilakukan bersama atau tanpa partai, calon, atau paslon yang tertentu.
2. Terdapat pemilih yang memberikan suaranya secara mandiri, juga yang diwakili langsung oleh kepala suku.
3. Metode memberikan suara dilakukan dengan mencoblos, atau hanya memasukkan surat suara ke noken milik partai, calon, atau paslon pilihannya tanpa dicoblos. Terdapat juga metode lain: (i) pemilih berbaris pada noken pilihannya untuk kemudian dihitung oleh KPPS; (ii) kepala suku meminta KPPS mencatat sejumlah angka dari daftar pemilih untuk partai, calon, atau paslon yang menggambarkan jumlah pemilih yang diwakilinya.
4. Surat suara yang telah dimasukkan ke dalam noken partai, calon, atau 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 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. Apabila dicermati mekanisme pelaksanaannya, asas Pemilu yang JURDIL LUBER (jujur, adil, langsung, umum, bebas, dan rahasia) tidak berlaku sepenuhnya. Asas umum kepemiluan yang berlaku tergantikan dengan asas JURDIL LUBET (langsung, umum, bebas, dan terbuka). Dari desainnya, sistem noken memang sangat tidak menjamin aspek kerahasiaan pilihan seorang pemilih.

Konstitusi Indonesia pada dasarnya hanya mengakui JURDIL LUBER sebagai asas pemilu, yang tidak dapat ditawarkan karena tercantum secara eksplisit. Maka dari itu, sistem noken sejatinya bertentangan dengan prinsip berdasarkan Pasal 22E Ayat (1) UUD 1945. Setiap orang dapat melihat dengan jelas pilihan seorang pemilih, karena satu kantong noken untuk satu orang kandidat atau partai. Setiap orang akan turut menyaksikan langsung saat seseorang memasukkan surat suaranya ke noken tertentu. Begitu juga pada saat musyawarah suku, setiap orang tidak dapat merahasiakan partai, calon atau pilihannya karena pilihan tersebut didiskusikan bersama, ditentukan bersama, dan pemberian suaranya akan diwakilkan kepada satu orang atau lebih.

Jika ditelaah lebih jauh, sistem noken berpotensi 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 punya potensi bertentangan dengan prinsip Bebas, dalam pemaknaan 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.

Dengan demikian, selain bertentangan dengan prinsip rahasia, sistem noken juga punya potensi untuk bertentangan prinsip langsung dan bebas. Dari enam prinsip utama, hanya tiga prinsip yang jelas dapat dipersamakan, yaitu prinsip umum, jujur dan adil. Akan tetapi MK sebagai penjaga konstitusi, menggunakan pasal khusus sehingga mengakomodir asas LUBET untuk daerah khusus. Pasal 18B UUD 1945, yang mengakui kekhususan pemerintahan daerah dan masyarakat hukum adat. Sistem noken dianggap sebagai bagian dari hukum adat masyarakat Papua. Istilah LUBET juga merupakan diskursus yang lahir dari dialektika politik hukum, yang ingin menegaskan dan menonjolkan perbedaan prinsipil dalam penyelenggaraan pemilihan antara Papua dengan daerah lainnya di Indonesia.

BANCHMARKING SISTEM NOKEN

Guna menindaklanjuti amar putusan MK, sangat penting bagi para pihak memiliki dan membuka data pasti terkait wilayah mana saja yang menerapkan sistem noken pada pemilihannya. Perintah MK sangat jelas, wilayah yang diakui menerapkan sistem noken adalah tempat di mana sistem itu masih dilakukan secara berkelanjutan. Sedangkan tempat yang sudah menggunakan sistem nasional, harus mengikuti sistem pemilihan yang berlaku

umum. Ketersediaan data ini menjadi penting karena memberi banyak manfaat. Salah satunya agar tersedianya kepastian aturan main sebelum tahapan dimulai. Dengan begitu, para pihak yang mendaftar tidak punya alasan untuk menolak atau mempermasalahkan sistem yang digunakan di kemudian hari. Ini dapat meminimalisir terjadinya konflik horizontal, selama aspek sosialisasi berjalan dengan baik di masyarakat pemilih. Selain itu berguna untuk kepentingan pengawasan dan pemantauan pemilihan, khususnya bagi masyarakat pemantau. Penguasaan atas informasi ini dapat mengefektifkan pengawalan proses pilkada agar berintegritas.

Namun sejauh ini, data terperinci yang dipegang oleh penyelenggara terkait daerah pemilihan yang menggunakan sistem noken masih diragukan ketersediaan dan akurasi. Pertama, patut diduga bahwa data ini sejak awal tidak terdokumentasi secara baik di tingkat penyelenggara, terutama oleh jajaran KPU Papua. Ketika MK meneguhkan keabsahan penggunaan noken pada tahun 2009, saat itu pula diskursus tentang noken mengemuka dan dimulai secara terbuka di publik. Tidak terdapat informasi utuh atau data resmi terkait wilayah pengguna sistem noken yang disodorkan di persidangan. Paska pilkada 2015 saja, jajaran penyelenggara dari pusat sampai ke daerah baru memulai upaya pengidentifikasian.⁵ Walaupun dapat diyakini bahwa anggota KPU, terutama di aras provinsi Papua hingga KPPS, punya pengalaman dalam mengelola praktik pilkada dengan noken. Tapi hanya sebagai pengetahuan individu yang tidak

5 Tabloidjubi.com, diakses tanggal 1 Oktober 2017.

terdokumentasikan.

Data-data spesifik wilayah bersistem noken juga tidak tersedia setiap saat baik di sekretariat maupun di laman resmi penyelenggara. Kendati fenomena ini dapat dimaklumi karena pembangunan politik hukum pemilu Indonesia paska reformasi sedang dalam perkembangannya. Namun tidak dapat pula disikapi secara permisif dan mesti terus dilakukan diperbaiki. Dalam banyak kesempatan, KPU Papua memang memberikan informasi dan materi tentang wilayah di Papua yang menerapkan sistem noken. Namun data yang diberikan merupakan manifestasi wawasan individu, bukan data resmi yang diproduksi secara kelembagaan penyelenggara. Dalam artian, data yang diberikan tidak dituangkan dalam ketetapan. Daerah yang dilegitimasi oleh KPU Papua dapat menggunakan sistem noken dalam pemilihan antara lain:

TABEL A.1 PETA PENERAPAN SISTEM NOKEN DI WILAYAH 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	Kabupaten Puncak
4		Kabupaten Intan Jaya	Kabupaten Deiyai
5		Kabupaten Puncak Jaya	Kabupaten Jayawijaya
6		Kabupaten Dogiyai	Kabupaten Mimika

SUMBER: NOKEN DAN KONFLIK PEMILU⁶

Kedua, dalam berbagai diskursus kepemiluan, sistem

6 Kholilullah Pasaribu, *Noken dan Konflik Pemilu. Laporan Awal Pilkada Serentak di Papua*, (Jakarta: Perludem, 2016), hlm. 26.

noken diposisikan sebagai fasilitas eksklusif bagi warga Papua daerah pegunungan. Setidaknya paparan Majelis Rakyat Papua (MRP) dalam persidangan sengketa Pilkada Papua tahun 2013 telah menggarisbawahi, bahwa sistem noken diakui sesuai dengan kebudayaan orang asli Papua terutama yang mendiami Pegunungan Tengah, yaitu wilayah kebudayaan Me Pago dan La Pago. Kawasan Me Pago meliputi daerah Dogiyai, Deiyai, Paniai, Intan Jaya, Mimika, dan sebagian Nabire. Sedangkan kawasan La Pago meliputi daerah Puncak Jaya, Puncak, Nduga, Jayawijaya, Lanny Jaya, Mamberamo Tengah, Tolikara, Yalimo, Pegunungan Bintang dan Yahukimo.⁷ Jika dicermati, Yalimo, Nabire dan Pegunungan Bintang tergolong ke dalam kawasan Pegunungan Tengah, namun penerapan sistem noken di daerah tersebut tidak diakui oleh KPU Papua.

Ketiga, data yang disajikan tidak terperinci dan belum pasti. Dinilai belum pasti karena pada saat pelaksanaan Pilkada Serentak tahun 2015 dan 2017, terdapat daerah yang berlaku tidak konsisten sebagaimana catatan yang dipegang KPU Papua (akan dibahas pada bab selanjutnya). Sementara dalam pemilihan dibutuhkan kepastian informasi demi kepastian hukum. Beberapa daerah di Papua yang dinyatakan tidak berlaku noken, pada praktiknya berlaku sebaliknya di beberapa titik. Atau sekurang-kurangnya, di daerah tersebut ada upaya dari sekelompok oknum penyelenggara untuk melegitimasi penggunaan noken kendati dengan status melanggar. Kasus-kasus ini banyak dicatat melalui gugatan perselisihan hasil pemilihan yang

7 PMK No.14/PHPU.D-XI/2013, hal 166-167.

dilayangkan peserta pilkada yang kalah ke MK. Namun sangat disayangkan, proses konfirmasi dan klarifikasi penerapan noken pada daerah-daerah yang dimaksud, tidak dapat dilakukan karena banyak gugatan yang digugurkan sebelum dikaji akibat tidak memenuhi persyaratan formil. Dengan demikian, secara umum dapat disimpulkan bahwa masih terdapat banyak ketidakpastian terkait daerah mana saja yang sebenarnya *legitimate* menggunakan sistem noken pada pemilihannya.

Untuk itu dibutuhkan pengkajian yang mendalam dan berkelanjutan untuk mengidentifikasi secara akurat dan pasti di wilayah mana saja lokasi sistem noken ini diterapkan. Dengan keterbatasan sumberdaya, maka proses identifikasi dapat dimulai dengan mengkomparasi dan membandingkan data-data yang tersedia saat ini. Data-data yang dimaksud di antaranya bersumber dari dokumen PMK yang dapat diyakini integritas informasinya, materi presentasi milik KPU Papua yang beredar di publik dan diasumsikan andal, media online nasional dan lokal serta literatur lain yang dapat dipertanggungjawabkan. Upaya ini disadari tergolong terlambat jika dipertimbangkan dari dua gelombang pilkada tahun 2015 dan 2017 yang telah berjalan, serta masuknya tahapan pilkada 2018. Namun dalam beberapa hal masih bisa dimanfaatkan untuk kepentingan pilkada 2018, misalnya bagi pemantauan masyarakat. Kepentingan terbesarnya adalah guna menghadapi Pemilu Serentak 2019 dan pemilihan-pemilihan setelahnya.

NOKEN DAN TUJUAN HARMONI

Pada awalnya, MK melandasi pertimbangan keberpihakan terhadap noken karena ingin menghindari terjadinya konflik di antara kelompok-kelompok masyarakat setempat. Hal itu dapat dicapai dengan menghargai dan menerima nilai budaya yang hidup dikalangan masyarakat Papua yang khas dalam menyelenggarakan pemilihan umum dengan cara “keepakatan warga” warga atau “aklamasi”. Kekhasan ini kemudian dikenal dengan istilah sistem noken. MK mengkhawatirkan, jika masyarakat di Papua dibawa atau dilibatkan ke sistem yang kompetitif sebagaimana yang digunakan secara nasional, akan mengakibatkan perpecahan di antara kelompok sehingga mengganggu harmoni yang telah ada. Cara ini dianggap masih realistis dengan catatan harus dilaksanakan secara baik oleh penyelenggara.

Namun sangat disesalkan, Pilkada Serentak 2017 di Papua justru diwarnai dengan konflik kekerasan antar kelompok. Suku-suku yang berdiam di Puncak Jaya dan Intan Jaya terlibat peperangan karena pilkada. masing-masing kelompok ingin warga dari sukunya menjadi kepala daerah. Sistem pilkada yang digunakan saat itu adalah sistem noken. Akibat pertikaian tersebut, belasan orang dikabarkan kehilangan nyawa, ratusan orang luka-luka, puluhan bangunan dirusak dan dibakar, serta ribuan penduduk mengungsi ke tempat yang dirasa aman dan mendapatkan perlindungan. Walaupun daya rusaknya tidak lebih parah jika dibandingkan dengan kerusakan Pilkada Puncak Jaya tahun 2011 yang lalu, namun korban nyawa warga akibat pilkada tetap menjadi persoalan yang tidak

dapat ditolerir.

Adanya peristiwa berdarah ini tidak seirama dengan alasan MK mengambil sikap untuk keberpihakannya pada sistem noken. Bahwa sistem noken memiliki tujuan yang mulia, serta dapat menghadirkan harmoni di antar kelompok-kelompok masyarakat adat. Sistem noken diproyeksikan sebagai alat resolusi konflik yang khusus bagi masyarakat Papua. Kendati belum diketahui dengan pasti akar persoalan yang sesungguhnya, namun fakta lapangan menunjukkan jika perang suku pecah sejak pemungutan dan penghitungan suara dan saat ini belum menunjukkan tanda-tanda perdamaian. Sehingga patut dicurigai persoalannya tidak dapat dilepaskan dari pilihan menggunakan sistem noken.

Di satu sisi, paling tidak di Puncak Jaya pernah mengalami hal serupa di periode sebelumnya. Sehinggaantisipasi dari pihak keamanan seharusnya cukup matang. Asumsinya, pihak keamanan melakukan kajian yang mendalam dan telah menyiapkan rencana alternatif jika terjadi perang suku. Di sisi lain, pengaturan sistem noken kian berkembang dan mendapatkan legitimasi yang kuat dan memadai. Aturan main sudah tersedia jauh-jauh hari sebelum pasangan calon mendaftarkan dirinya ke KPU setempat. Dengan kesiapan ini, semestinya paslon dan masyarakat pemilih menyadari dengan baik konsekwensi politik yang diakibatkan dari setiap aksi maupun reaksi. Pada akhirnya situasi tetap tidak mampu dikendalikan. Perang panah terjadi, pengamanan terhadap kotak suara yang berisi hasil perolehan suara mengendur. Selanjutnya kotak suara hilang dan hasil

penghitungan pun didiskualifikasi.

Peristiwa konflik yang serupa tingkat ketegangannya juga terjadi di daerah lain, namun tidak sampai mengorbankan jiwa. Namun perseteruan di Puncak Jaya dan Intan Jaya menimbulkan pertanyaan besar, yaitu apa yang memicu massa pendukung antar paslon saling serang. Jika dalam kajiannya ternyata ditemukan korelasi dengan penerapan sistem noken, maka pertanyaan berikutnya adalah di mana letak celah yang tidak terjangkau oleh kebijakan noken, serta bagaimana cara yang paling sesuai untuk menambal sisi-sisi yang rentan. Hal ini penting dikaji sehingga fungsi noken sebagai alat budaya dapat diwujudkan. Cita-cita luhur noken sebagai alat pemersatu dan harmoni dapat dicapai. Temuan-temuan dari hasil kajian noken dapat menjadi masukan dan pertimbangan yang sangat berharga bagi penyelenggara pemilu dalam mengembangkan kebijakan sistem noken ke depan.

TUJUAN PENGKAJIAN

Dalam rentang waktu tujuh tahun, banyak sekali dinamika kepemiluan yang terjadi dengan diterapkannya sistem noken. Amatan lapangan menunjukkan, basis hukum yang telah disediakan tampaknya belum mampu memenuhi ekspektasi integritas di pelaksanaan pemilu atau pilkada yang menerapkan sistem noken. Kendati sistem yang berkarakter pemilihan tidak langsung ini mendapatkan cukup banyak pembaharuan hukum, akan tetapi persoalannya kepemiluan di wilayah Papua sepertinya berulang. Terutama terkait perdebatan soal klaim suara, yang akan selalu hadir pada

setiap perselisihan hasil pemilu atau pilkada. Terdapat juga ruang-ruang administrasi yang dirasa belum memadai bagi menjamin terlaksananya pilkada yang bebas dan adil. Untuk itu, perlu dilakukan sebuah kajian yang mendalam yang bertujuan untuk:

1. Melihat bagaimana perkembangan substansi hukum sistem noken di kepemiluan Indonesia.
2. Mengkaji bagaimana penerapan sistem noken di lapangan.
3. Menggali persoalan-persoalan yang terjadi dengan diterapkannya sistem noken,
4. Menemukan ruang-ruang hukum yang perlu diisi sehingga aspek kepastian hukum dalam sistem noken dapat diperkuat. Kajian ini akan memberikan banyak manfaat bagi kepastian hukum penerapan sistem noken, serta mewujudkan penyelenggaraan pemilu atau pilkada yang berintegritas di daerah yang berlaku sistem noken.

METODOLOGI

Pengkajian ini menggunakan pendekatan kualitatif, dengan mengumpulkan dan membaca kritis data-data sekunder yang diperoleh dari sumber-sumber yang akuntabel dan dapat dipercaya. Data-data sekunder yang dimaksud utamanya dari PMK yang diduga memuat informasi terkait objek kajian yang akan teliti, yaitu sistem noken di pilkada. Hal ini berdasarkan pertimbangan bahwa data dan informasi yang disampaikan di MK merupakan informasi yang reliabel dan valid secara hukum. Putusan-

putusan MK dapat diakses dan diunduh secara bebas dan aktual di laman resmi milih MK dengan alamat www.mahkamahkonstitusi.go.id. Secara terperinci, data-data PMK tersebut adalah sebagai berikut:

TABEL A.2 PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI YANG MENJADI OBJEK KAJIAN

NO.	PUTUSAN MK	PERKARA PILKADA
1	13/PHP.BUP-XIV/2016	Kabupaten Supiori
2	14/PHP.BUP-XIV/2016	Kabupaten Kaimana
3	21/PHP.BUP-XIV/2016	Kabupaten Nabire
4	22/PHP.BUP-XIV/2016	Kabupaten Nabire
5	24/PHP.BUP-XIV/2016	Kabupaten Mamberamo Raya
6	25/PHP.BUP-XIV/2016	Kabupaten Nabire
7	28/PHP.BUP-XIV/2016	Kabupaten Pegunungan Bintang
8	31/PHP.BUP-XIV/2016	Kabupaten Waropen
9	32/PHP.BUP-XIV/2016	Kabupaten Manokwari
10	35/PHP.BUP-XIV/2016	Kabupaten Asmat
11	42/PHP.BUP-XIV/2016	Kabupaten Yahukimo
12	56/PHP.BUP-XIV/2016	Kabupaten Waropen
13	57/PHP.BUP-XIV/2016	Kabupaten Boven Digoel
14	58/PHP.BUP-XIV/2016	Kabupaten Yalimo
15	67/PHP.BUP-XIV/2016	Kabupaten Teluk Bintuni
16	71/PHP.BUP-XIV/2016	Kabupaten Sorong Selatan
17	85/PHP.BUP-XIV/2016	Kabupaten Merauke
18	86/PHP.BUP-XIV/2016	Kabupaten Kaimana
19	91/PHP.BUP-XIV/2016	Kabupaten Manokwari Selatan
20	101/PHP.BUP-XIV/2016	Kabupaten Teluk Bintuni
22	102/PHP.BUP-XIV/2016	Kabupaten Waropen
23	119/PHP.BUP-XIV/2016	Kabupaten Keerom
24	123/PHP.BUP-XIV/2016	Kabupaten Raja Ampat
25	146/PHP.BUP-XIV/2016	Kabupaten Boven Digoel
26	7/PHP.KOT-XV/2017	Kota Sorong
28	9/PHP.BUP-XV/2017	Kabupaten Mappi
29	10/PHP.BUP-XV/2017	Kabupaten Maybrat
30	14/PHP.BUP-XV/2017	Kabupaten Tolikara
31	21/PHP.BUP-XV/2017	Kabupaten Sarmi

TAMBAL SULAM SISTEM NOKEN

NO.	PUTUSAN MK	PERKARA PILKADA
32	25/PHP.BUP-XV/2017	Kabupaten Sarmi
33	38/PHP.BUP-XV/2017	Kabupaten Dogiyai
34	39/PHP.BUP-XV/2017	Kabupaten Sorong
35	40/PHP.BUP-XV/2017	Kabupaten Sarmi
36	42/PHP.BUP-XV/2017	Kabupaten Puncak Jaya
37	48/PHP.BUP-XV/2017	Kota Jayapura
38	50/PHP.BUP-XV/2017	Kabupaten Intan Jaya
39	51/PHP.BUP-XV/2017	Kabupaten Kepulauan Yapen
40	52/PHP.BUP-XV/2017	Kabupaten Kepulauan Yapen
41	53/PHP.BUP-XV/2017	Kabupaten Kepulauan Yapen
42	54/PHP.BUP-XV/2017	Kabupaten Intan Jaya
43	55/PHP.BUP-XV/2017	Kabupaten Intan Jaya
44	56/PHP.BUP-XV/2017	Kabupaten Kepulauan Yapen
45	57/PHP.BUP-XV/2017	Kabupaten Kepulauan Yapen

Dengan metode *dialectical documentation approach*, kajian ini menelaah secara hati-hati setiap proses perdebatan Perselisihan Hasil Pilkada yang direkan dalam dokumen PMK, menangkap setiap dinamika yang ditemukan, dan mengurai hasilnya secara naratif. Guna memperkuat hasil, setiap temuan dikonfirmasi ke data lain yang diperoleh dari dokumen-dokumen PKPU, Keputusan KPU, informasi media online lokal dan nasional, serta literatur lain yang dapat dipertanggungjawabkan. Sehingga dapat ditarik hubungan satu sama lain dari setiap informasi yang diperoleh, untuk kemudian menghasilkan kesimpulan-kesimpulan. Data yang diperoleh dari media online sekaligus dapat menjadi alat konfirmasi untuk memastikan validitas data yang ditemukan di PMK. Hasil dari penyarian temuan dan kesimpulan, akan disajikan secara naratif dan deskriptif.

Pertanyaan yang ingin dijawab dari kajian ini adalah:

(i) bagaimana ragam mekanisme noken yang dipraktikkan. (ii) daerah mana saja yang sebenarnya menerapkan sistem noken di wilayah Papua hingga tahun 2017. Serta, (iii) di mana celah-celah persoalannya sehingga fungsi noken sebagai media untuk mewujudkan harmoni di antar kelompok masyarakat tidak berjalan dan akhirnya memicu terjadinya konflik kekerasan di pilkada. Khususnya terhadap pertanyaan ketiga dari kajian ini, peneliti akan coba mendalami bagaimana keterkaitan langsung penggunaan noken dan kekerasan di pemilihan. Apakah kekerasan di daerah pegunungan lebih dikarenakan persaingan suku yang memang sudah ada sejak dahulu terlepas dari ada tidaknya pemilihan, atau murni dipicu oleh penyelenggaraan pemilu atau pilkada.

TAMBAL SULAM SISTEM NOKEN

B. IDENTIFIKASI WILAYAH PELAKSANA SISTEM NOKEN

Papua dan Papua Barat tidak terlepas dari agenda penyerentakan pemilu dan pilkada di Indonesia. Kesenjangan ini merupakan bagian penting dari upaya untuk membangun politik pemilu yang lebih berdampak, baik terhadap integritas pemilu maupun terhadap penyelenggaraan pemerintahan terpilih. Dengan sebaran waktu pilkada di Indonesia yang sangat beragam, maka perlu ada penyatuan jadwal pilkada secara bertahap untuk mencapai satu titik temu waktu. Hasilnya, pemerintah membagi penjadwalan pilkada di seluruh nusantara kepada lima gelombang. Secara berurutan, waktunya ditetapkan pada tahun 2015, 2017, 2018, dan 2020. Selanjutnya, pada tahun 2024, seluruh jadwal pilkada akan bertemu pada satu waktu yang sama. Pada waktu ini pula, pelaksanaan pilkada secara serentak akan bertemu dengan tahun yang sama dengan pelaksanaan pemilu. Pengaturan waktu tercantum secara jelas di UU No. 10 Tahun 2016.

Sejauh ini, pilkada telah berjalan dua gelombang yaitu tahun 2015 dan 2017. Pada gelombang pertama di tahun 2015, Papua menyelenggarakan pilkada di sebelas kabupaten, yaitu: Asmat, Boven Digoel, Keerom, Membramo Raya, Merauke, Nabire, Pegunungan Bintang, Supiori,

Waropen, Yahukimo dan Yalimo. Di Papua Barat, pilkada dilaksanakan di sembilan kabupaten/kota, yaitu: Fakfak, Kaimana, Manokwari, Manokwari Selatan, Pegunungan Arfak, Raja Ampat, Sorong Selatan, Teluk Bintuni, dan Teluk Wondama. Sedangkan tahun 2017, Papua kembali melaksanakan pilkada di sebelas kabupaten/kota, yaitu: Dogiyai, Intan Jaya, Jayapura, Kepulauan Yapen, Kota Jayapura, Lanny Jaya, Mappi, Nduga, Puncak Jaya, Sami dan Tolikara. Sementara Papua Barat hanya lima pilkada, yaitu satu Pilkada Provinsi Papua Barat serta empat pilkada di Kota Sorong, Maybrat, Sorong, dan Tambrauw.

TABEL B.1 PELAKSANAAN PILKADA SERENTAK DI PAPUA DAN PAPUA BARAT SEPANJANG PERIODE 2015-2019

NO.	PILKADA SERENTAK 2015		PILKADA SERENTAK 2017		PILKADA SERENTAK 2019	
	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	-
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	-	-	-

Dari sebelas Pilkada 2015 di Papua, hanya satu daerah

yang dinyatakan dapat berlaku sistem noken, yaitu Yahukimo, sebagaimana yang disampaikan oleh Ketua KPU Papua, Adam Ariso.¹ Namun demikian, pada tahun tersebut terdapat daerah selain Yahukimo yang memperdebatkan penerapan sistem noken di MK. Salah satunya terungkap saat persidangan untuk perselisihan hasil pemilihan Pilkada Waropen. KPU Waropen dengan tegas menyatakan bahwa sistem noken di Waropen didasari atas status otonomi khusus. Kearifan lokal di Papua tetap dipelihara dan dihalalkan oleh negara, salah satunya sistem noken. Bahkan menurut KPU Waropen, sistem noken sudah mendapatkan pengakuan MK.² Sayangnya perihal gugatan noken ini tidak dapat didalami karena MK memutuskan bahwa pemohon tidak memenuhi persyaratan formil. Dengan demikian, keabsahan penerapan noken di kabupaten tersebut tidak dapat diandalkan.

Sedangkan pada Pilkada 2017, dari sebelas pilkada hanya enam kabupaten yang berlaku sistem noken, yaitu: Nduga, Lanny Jaya, Tolikara, Intan Jaya, Puncak Jaya, Dogiyai.³ Di wilayah Papua Barat sama sekali tidak terdapat daerah yang diakui menggunakan sistem noken di pilkadinya.⁴ Sayangnya, ketentuan tentang daerah-daerah yang berlaku sistem ini—baik Pilkada 2015 maupun Pilkada 2017—tidak dituangkan dalam administrasi kepemiluan yang memadai. Misalnya dalam bentuk Keputusan KPU atau lainnya. Data

1 cnnindonesia.com, diakses 2 Oktober 2017.

2 PMK No.56/PHPU.BUP-XIV/2016, hal 40.

3 Lihat table 1, hlm. 3.

4 antaranews.com dan kabarpapua.co, diakses 2 Oktober 2017.

yang dapat diandalkan hanya bersumber dari pernyataan lisan penyelenggara pemilu di media-media. Sehingga tidak terdapat data administratif yang valid maupun reliable untuk dijadikan referensi di kemudian hari.

Informasi daerah pengguna sistem noken jadi semakin simpang siur. Bahkan data penyelenggara tidak mampu mengkonfirmasi kebenarannya. Maka untuk dapat mengidentifikasi apakah suatu daerah sedang memakai cara-cara noken di pilkada—atau setidaknya tampak ada upaya untuk menerapkannya—perlu dielaborasi terlebih dahulu karakter, perilaku atau kebiasaan yang umumnya dilakukan masyarakat adat dalam pilkada noken. Dengan demikian akan diperoleh indikasi-indikasi yang bisa digunakan untuk menilai apakah proses pemilihan berlangsung secara noken atau tidak. Berdasarkan pernyataan resmi penyelenggara, Idha Budhiati⁵, bahwa terdapat dua varian besar sistem noken. Varian pertama, noken digantung di tiang kemudian masyarakat hadir ke TPS, surat suara yang mereka miliki masing-masing pemilih dimasukkan ke dalam noken, selanjutnya noken diikat lalu kemudian diserahkan kepada penyelenggara. Varian kedua, Varian kedua dengan sistem kesepakatan atau sistem ikat, di mana hal ini pun disahkan oleh MK di mana masyarakat berembuk, bermusyawarah, bermufakat kemudian barulah dilakukan administrasi pemilu sesuai dengan kehendak pemilih.⁶

5 Sebagaimana yang diberitakan oleh tabloidjubi.com, Ida Budhiati yang saat itu aktif sebagai Anggota KPU RI periode 2012-2017, memberikan pernyataannya ke media usai penutupan rapat kerja KPU di Wamena

6 Tabloidjubi.com, diakses 2 Oktober 2017.

Kholilullah (2017)⁷ mencatat mekanisme penerapan noken kedalam empat poin. Pertama, sebelum pemilihan masyarakat bersama kepala suku selalu mengawalinya dengan pesta bakar batu untuk merembukkan pilihan suaranya. Ini dilakukan bersama-sama atau tanpa paslon yang tertentu. Kedua, pemilih memberikan suaranya secara mandiri atau diwakili oleh kepala suku. Ketiga, metode pemberian suara dapat dilakukan dengan mencoblos, atau hanya memasukkan surat suara ke noken paslon pilihannya tanpa dicoblos. Pendekatan lainnya, pemilih berbaris pada noken pilihannya untuk kemudian dihitung oleh KPPS, atau sebaliknya, kepala suku meminta KPPS mencatat sejumlah angka dari daftar pemilih yang menggambarkan jumlah pemilih yang diwakilinya kepada paslon tertentu. Keempat, surat suara yang telah dimasukkan ke dalam noken paslon tertentu namun belum dicoblos oleh pemilih, akan dicoblos oleh KPPS seluruhnya.

Dalam persidangan-persidangan terkait perselisihan hasil di MK, karakter pilkada noken terungkap dari pola perolehan suara paslon. Dari risalah-risalahnya dapat dikonfirmasi, daerah yang menerapkan noken sering menyajikan angka-angka dan pola yang unik di antaranya: (i) terdapat satu orang atau lebih paslon dengan perolehan suara 0 (nol), (ii) terdapat perolehan suara yang terbagi dengan rata di antara paslon—misalnya 500 untuk paslon A dan 500 untuk paslon B, atau (iii) terdapat perolehan suara dengan angka genap—misalnya 250 dan 300. Karakter lain yang cukup kentara adalah peran penyelenggara di tingkat

7 Kholilullah Pasaribu, *Noken dan Konflik Pemilu*, (Jakarta: Perludem, 2016), hlm. 35.

terbawah, yaitu KPPS dan PPD. Dalam persidangan di MK juga beberapa kali terungkap, KPPS banyak berperan dalam mencoblos surat suara pemilih. Peran ini lahir karena ketidakmampuan pemilih mencoblos surat suaranya sendiri. Baik menyangkut pengetahuan dan pemahaman individu, ataupun karena kebutuhan unik yang mengambat pemilih untuk mencoblos sendiri. Terlebih ada legitimasi dari KPU Papua yang dituangkan dalam keputusannya.

Dengan begitu dapat dibentuk satu rumusan awal, pilkada dengan sistem noken dapat dikenali dengan beberapa indikasi: (i) adanya musyawarah atau rembuk bersama menjelang pemungutan suara dalam bentuk pesta rakyat atau pesta bakar batu, (ii) pemungutan surat suara menggunakan kantong noken, (iii) ada klaim sejumlah suara bulat tertentu oleh satu atau sekelompok orang kepada KPPS berdasarkan angka DPT, (iv) terdapat angka unik pada perolehan hasil terutama 0 (nol) dan angka yang sama, (v) terdapat surat suara yang tidak dicoblos namun diklaim merupakan suara untuk paslon tertentu, serta (vi) terdapat surat suara dicoblos oleh pihak lain selain pemilih yang bersangkutan—misalnya KPPS. Jika pada suatu pemilihan ditemukan tujuh indikasi tersebut, maka patut diduga daerah tersebut sedang menerapkan—atau setidaknya mencoba menerapkan—sistem noken. Indikasinya tidak mesti diterapkan secara kumulatif, bisa saja hanya terdapat satu atau lebih. Ini sesuai dengan perkembangan terbaru, di mana beberapa di antaranya sudah mengganti kantong noken dengan kotak suara. Namun sistem yang digunakan tidak berlaku sebagaimana di nasional.

NOKEN DI PILKADA SERENTAK 2015

Kendati KPU Papua telah mengumumkan bahwa sistem noken hanya berlaku di Yahukimo, akan tetapi pada praktiknya, realita di lapangan sangat berbeda. Pada tahun 2015, selain Yahukimo terdapat indikasi beberapa daerah menerapkan sistem noken. Dari sebelas daerah yang pilkada di Papua, ditemukan praktik noken di lima daerah lain, yaitu: Mamberamo Raya, Pegunungan Bintang, Waropen, Asmat, Yalimo. Ini sangat berbeda dari data yang dinyatakan oleh KPU Papua, hanya Yahukimo. Mungkin masih dapat dipertimbangkan jika sistem noken hanya digunakan di Pegunungan Bintang dan Yalimo. Merujuk pada PMK, bahwa dua daerah ini masuk ke dalam kategori wilayah La Pago. Wilayah pegunungan yang dianggap sebagai daerah yang sesuai dengan sistem noken. Namun untuk tiga daerah lainnya: Mamberamo Raya, Waropen dan Asmat, sama sekali tidak memiliki pijakan apapun, kecuali generalisasi keistimewaan Papua dalam menerapkan sistem noken di pilkada. Bahkan Papua Barat yang dinyatakan sama sekali tidak memiliki sejarah penerapan noken di pilkada, nyatanya telah berlaku di tiga kabupaten, yaitu: Manokwari Barat, Teluk Bintuni, dan Sorong.

Dari sembilan daerah tersebut terdapat dua belas permohonan sengketa pilkada pada tahun 2015. Sepuluh di antaranya ditemukan gugatan yang berkenaan dengan sistem noken. Namun sayangnya, kesepuluh gugatan tersebut tidak dapat ditindaklanjuti persidangan karena gugur akibat kebijakan ambang batas pengajuan gugatan dua persen. Sehingga persoalan noken yang terjadi di

sembilan daerah tersebut tidak terungkap. Padahal dari data yang dikumpulkan, setidaknya patut diduga kuat bahwa praktik noken berlangsung di 219 Kampung di luar Yahukimo. Jumlah angka ini muncul karena di kampung-kampung tersebut proses pemilihannya bermasalah dan mengalami gugatan. Sedangkan sangat mungkin terdapat kampung lain yang menerapkan noken namun informasinya tidak terjangkau. Kalkulasi ini belum menambahkan jumlah kampung yang tersebar di empat puluh sembilan distrik di Yahukimo.

Tetap saja temuan angka ini tidak dapat dijamin validitasnya sepanjang tidak dilakukan konfirmasi langsung ke lokasi pemilihan. Namun setidaknya, angka 219 kampung yang tersebar di sembilan distrik ini dapat menjadi titik tolak agar dilakukan pengkajian yang lebih serius terhadap noken dan diotorisasi oleh pihak yang lebih berwenang. Ini sekaligus menjadi kritik terhadap data milik KPU Papua yang menyatakan hanya Yahukimo yang pilkadanya berlaku sistem noken. Disarikan dari dua belas PMK yang diterbitkan sebagai putusan Perselisihan Hasil Pilkada tahun 2015, berikut ini rincian kampung di Wilayah Papua yang diyakini menerapkan sistem noken:

TABEL B.2 TEMUAN PRAKTIK NOKEN DI PILKADA SERENTAK 2015, DI WILAYAH PAPUA

NO.	PILKADA	NOMOR PMK	TEMUAN PILKADA NOKEN	HASIL PUTUSAN
1	Mamberamo Raya, Papua	24/PHP.BUP-XIV/2016w	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kampung Biri (TPS 01), Distrik Mamberamo Tengah Timur. 2. Kampung Wakeyadi (TPS 02), Distrik Mamberamo Tengah Timur. 3. Kampung Tayai (TPS 01, TPS 02, TPS 03), Distrik Roffaer. 4. Kampung Bareri (TPS 01, TPS02), Distrik Roffaer. 5. Kampung Fona (TPS 01, TPS 02, PTS 03), Distrik Roffaer. 	PSU di 10 TPS terkait
2	Pegunungan Bintang, Papua	28/PHP.BUP-XIV/2016	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kampung Nongme, Distrik Nongme. 2. Kampung Rubol, Distrik Nongme. 3. Kampung Yokok, Distrik Nongme. 4. Kampung Yarigon, Distrik Nongme. 5. Kampung Omtamur Satu, Distrik Nongme. 6. Kampung Omtamur Dua, Distrik Nongme. 7. Kampung Cangpally, Distrik Nongme. 8. Kampung Kwardan Dua, Distrik Nongme. 9. Kampung Merpasikne, Distrik Weime. 10. Kampung Taramlu, Distrik Weime. 11. Kampung Taramlu II, Distrik Weime. 12. Kampung Waime, Distrik Weime. 13. Kampung Meryang, Distrik Weime. 14. Kampung Limiri Pasikne, Distrik Weime. 15. Kampung Yolban, Distrik Weime. 16. Kampung Mekdambon, Distrik Weime. 17. Kampung Daluban, Distrik Weime. 18. Kampung Daluban II, Distrik Weime. 19. Kampung Momteren I, Distrik Weime. 20. Kampung Momteren II, Distrik Weime. 	Digugurkan karena tidak memenuhi ketentuan selisih suara 2%)
3	Waropen, Papua	28/PHP.BUP-XIV/2016. 56/PHP.BUP-XIV/2016. 102/PHP.BUP-XIV/2016.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kampung Wapoga (TPS 1), Distrik Wapoga. 2. Kampung Dokis (TPS 1), Distrik Wapoga. 3. Kampung Sowiwa, Distrik Audate. 	Digugurkan karena tidak memenuhi ketentuan selisih suara 2%)

TAMBAL SULAM SISTEM NOKEN

NO.	PILKADA	NOMOR PMK	TEMUAN PILKADA NOKEN	HASIL PUTUSAN
4	Asmat, Papua	35/PHP.BUP-XIV/2016	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kampung Amanamkai (TPS 2), Distrik Atsy. 2. Kampung Wagi (TPS 1), Distrik Ayip. 3. Kampung Warkai (TPS 1), Distrik Betcbamu. 4. Kampung Sayoa (TPS 1), Distrik Fayit. 5. Kampung Amaita (TPS 1), Distrik Fayit. 6. Kampung Nanai (TPS 1), Distrik Fayit. 7. Kampung Ainamsato (TPS 1), Distrik Fayit. 8. Kampung Wiyar (TPS 1), Distrik Fayit. 9. Kampung Akan Tapak (TPS 1), Distrik Fayit. 10. Kampung Bagair (TPS 1), Distrik Fayit. 11. Kampung Piramat (TPS 1), Distrik Fayit. 12. Kampung Mapane (TPS 1), Distrik Fayit. 13. Kampung Kagas (TPS 1), Distrik Fayit. 14. Kampung Yufiri (TPS 1), Distrik Joerat. 15. Kampung Yamas (TPS 1 dan TPS 2), Distrik Joerat. 16. Kampung Ujung Batu (TPS 1), Distrik Kolf Braza. 17. Kampung Pirabanak (TPS 1), Distrik Kolf Braza. 18. Kampung Patipi (TPS 1), Distrik Kolf Braza. 19. Kampung Pepera (TPS 1), Distrik Kolf Braza. 20. Kampung Sipanap (TPS 1), Distrik Kolf Braza. 21. Kampung Woutu Braza (TPS 1), Distrik Kolf Braza. 22. Kampung Hainam (TPS 1), Distrik Pantai Kasuari. 23. Kampung As (TPS 1), Distrik Pulau Tiga. 24. Kampung Esmapan (TPS 1), Distrik Pulau Tiga. 25. Kampung Aou (TPS 1), Distrik Pulau Tiga. 26. Kampung Eroko (TPS 1), Distrik Pulau Tiga. 27. Kampung Aoep (TPS 1), Distrik Pulau Tiga. 28. Kampung Kagirim (TPS 1), Distrik Safan. 29. Kampung Tareo (TPS 1), Distrik Safan. 30. Kampung Aworket (TPS 1 dan TPS 2), Distrik Safan. 31. Kampung Emene (TPS 1), Distrik Safan. 32. Kampung Semendoro (TPS 1), Distrik Safan. 	Digugurkan karena tidak memenuhi tenggat waktu permohonan

NO.	PILKADA	NOMOR PMK	TEMUAN PILKADA NOKEN	HASIL PUTUSAN
			33. Kampung Sawa (TPS 1 dan TPS 2), Distrik Sawa Erma. 34. Kampung Sakor (TPS 1), Distrik Sirets. 35. Kampung Yaosakor (TPS 2), Distrik Sirets. 36. Kampung Awok (TPS 1), Distrik Sirets. 37. Kampung Vakam Dua (TPS 1), Distrik Suator. 38. Kampung Burbis (TPS 1), Distrik Suator. 39. Kampung Daikot (TPS 1), Distrik Suator. 40. Kampung Wagabus (TPS 1), Distrik Suator. 41. Kampung Dekamer (TPS 1), Distrik Suator. 42. Kampung Bubis (TPS 1), Distrik Suator. 43. Kampung Wabak (TPS 1), Distrik Suator. 44. Kampung Bor (TPS 1), Distrik Suator. 45. Kampung Laluk (TPS 1), Distrik Suru Suru. 46. Kampung Dumaten (TPS 1), Distrik Suru Suru. 47. Kampung Obio (TPS 1), Distrik Suru Suru. 48. Kampung Hulam (TPS 1), Distrik Suru Suru. 49. Kampung Linduk (TPS 1), Distrik Suru Suru. 50. Kampung Walase (TPS 1), Distrik Suru Suru. 51. Kampung Asgun (TPS 1), Distrik Suru Suru. 52. Kampung Berimono (TPS 1), Distrik Suru Suru. 53. Kampung Kebikduk (TPS 1), Distrik Suru Suru. 54. Kampung Korobuk (TPS 1), Distrik Suru Suru. 55. Kampung Besika (TPS 1), Distrik Suru Suru. 56. Kampung Abamu (TPS 1), Distrik Unir Sirau. 57. Kampung Per, Distrik Agats. 58. Kampung Menepsimini, Distrik Akat.	
5	Yahukimo, Papua	42/PHP.BUP-XIV/2016	Dari 51 distrik, terdapat 49 distrik dengan sistem noken. Dua distrik tersebut: 1. Distrik Kurima (23 kampung). 2. Distrik Dekai (12 kampung).	Digururkan karena tidak memenuhi tenggat waktu pengajuan permohonan

TAMBAL SULAM SISTEM NOKEN

NO.	PILKADA	NOMOR PMK	TEMUAN PILKADA NOKEN	HASIL PUTUSAN
6	Yalimo, Papua	58/PHP.BUP-XIV/2016	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kampung Abagima, Distrik Abenaho. 2. Kampung Abenaho, Distrik Abenaho. 3. Kampung Agris, Distrik Abenaho. 4. Kampung Amuki, Distrik Abenaho. 5. Kampung Beim, Distrik Abenaho. 6. Kampung Bohum, Distrik Abenaho. 7. Kampung Burim, Distrik Abenaho. 8. Kampung Dahonaikma, Distrik Abenaho. 9. Kampung Dama, Distrik Abenaho. 10. Kampung Fuahe, Distrik Abenaho. 11. Kampung Gefido, Distrik Abenaho. 12. Kampung Haliput, Distrik Abenaho. 13. Kampung Halisek, Distrik Abenaho. 14. Kampung Heahobak, Distrik Abenaho. 15. Kampung Hombanman, Distrik Abenaho. 16. Kampung Horakia, Distrik Abenaho. 17. Kampung Heronikma, Distrik Abenaho. 18. Kampung Hubliki, Distrik Abenaho. 19. Kampung Hulikma, Distrik Abenaho. 20. Kampung Hundilip, Distrik Abenaho. 21. Kampung Huwiliki, Distrik Abenaho. 22. Kampung Kangdibung, Distrik Abenaho. 23. Kampung Kawokholik, Distrik Abenaho. 24. Kampung Kesuwi, Distrik Abenaho. 25. Kampung Kewi, Distrik Abenaho. 26. Kampung Klesu, Distrik Abenaho. 27. Kampung Kolaima, Distrik Abenaho. 28. Kampung Landikma, Distrik Abenaho. 29. Kampung Lasikma, Distrik Abenaho. 30. Kampung Lilukikma, Distrik Abenaho. 31. Kampung Lohomabel, Distrik Abenaho. 32. Kampung Maleo, Distrik Abenaho. 33. Kampung Moban, Distrik Abenaho. 34. Kampung Mulip, Distrik Abenaho. 35. Kampung Musahanikma, Distrik Abenaho. 36. Kampung Nenomani, Distrik Abenaho. 37. Kampung Noholuok, Distrik Abenaho. 38. Kampung Obabin, Distrik Abenaho. 39. Kampung Pirikalem, Distrik Abenaho. 40. Kampung Salo, Distrik Abenaho. 41. Kampung Sapiwarek, Distrik Abenaho. 42. Kampung Sebi, Distrik Abenaho. 43. Kampung Sohi, Distrik Abenaho. 44. Kampung Sohombunu, Distrik Abenaho. 45. Kampung Sombule, Distrik Abenaho. 46. Kampung Somohi, Distrik Abenaho. 47. Kampung Suahe, Distrik Abenaho. 48. Kampung Suele, Distrik Abenaho. 	Digugurkan karena tidak memenuhi tenggat waktu pengajuan permohonan

NO.	PILKADA	NOMOR PMK	TEMUAN PILKADA NOKEN	HASIL PUTUSAN
			49. Kampung Sumbul, Distrik Abenaho. 50. Kampung Tagabaga, Distrik Abenaho. 51. Kampung Uluhufuk, Distrik Abenaho. 52. Kampung Ulukuni, Distrik Abenaho. 53. Kampung Ulun, Distrik Abenaho. 54. Kampung Uluji, Distrik Abenaho. 55. Kampung Usabiye, Distrik Abenaho. 56. Kampung Wabuhuk, Distrik Abenaho. 57. Kampung Walagima, Distrik Abenaho. 58. Kampung Wambal, Distrik Abenaho. 59. Kampung Wamhor, Distrik Abenaho. 60. Kampung Wanggibo, Distrik Abenaho. 61. Kampung Wanmal, Distrik Abenaho. 62. Kampung Waroham, Distrik Abenaho. 63. Kampung Wilofin, Distrik Abenaho. 64. Kampung Yamkesda, Distrik Abenaho. 65. Kampung Karamina, Distrik Benawa. 66. Kampung Key, Distrik Benawa. 67. Kampung Kukdomol, Distrik Benawa. 68. Kampung Lawe, Distrik Benawa. 69. Kampung Lulum, Distrik Benawa. 70. Kampung Paluke, Distrik Benawa. 71. Kampung Wermas, Distrik Abenaho. 72. Kampung Wlbi, Distrik Benawa. 73. Kampung Wirsu, Distrik Benawa. 74. Kampung Bulmu, Distrik Elelim. 75. Kampung Honita, Distrik Elelim. 76. Kampung Ohobam, Distrik Elelim. 77. Kampung Pihei, Distrik Elelim. 78. Kampung Pirip, Distrik Elelim. 79. Kampung Pungkahik, Distrik Elelim. 80. Kampung Sira, Distrik Elelim. 81. Kampung Amuluk, Distrik Welarek. 82. Kampung Feingkama, Distrik Welarek. 83. Kampung Folongsili, Distrik Welarek. 84. Kampung Halialo, Distrik Welarek. 85. Kampung Halisek, Distrik Welarek. 86. Kampung Hamboik, Distrik Welarek. 87. Kampung Helebol, Distrik Welarek. 88. Kampung Holowi, Distrik Welarek. 89. Kampung Howonikma, Distrik Welarek. 90. Kampung Kayalem, Distrik Welarek. 91. Kampung Lasik, Distrik Welarek. 92. Kampung Mohobiye, Distrik Welarek. 93. Kampung Mohonu, Distrik Welarek. 94. Kampung Nangkulamulan, Distrik Welarek. 95. Kampung Nohonil, Distrik Welarek. 96. Kampung Panal, Distrik Welarek.	

TAMBAL SULAM SISTEM NOKEN

NO.	PILKADA	NOMOR PMK	TEMUAN PILKADA NOKEN	HASIL PUTUSAN
			97. Kampung Panalulun, Distrik Welarek. 98. Kampung Pikhofari, Distrik Welarek. 99. Kampung Pisanggo, Distrik Welarek. 100. Kampung Poik, Distrik Welarek. 101. Kampung Punui, Distrik Welarek. 102. Kampung Sakam, Distrik Welarek. 103. Kampung Soharam, Distrik Welarek. 104. Kampung Walingkapma, Distrik Welarek. 105. Kampung Wasupahik, Distrik Welarek. 106. Kampung Welarek, Distrik Welarek. 107. Kampung Welearekponu, Distrik Welarek. 108. Kampung Wenepini, Distrik Welarek. 109. Kampung Yahamer, Distrik Welarek.	
7	Manokwari, Papua Barat	32/PHP.BUP-XIV/2016	1. Kampung Prafi Barat (TPS 1), Distrik Masni.	Digugurkan karena tidak memenuhi tenggat waktu pengajuan permohonan
8	Teluk Bintuni, Papua Barat	67/PHP.BUP-XIV/2016. 101/PHP. BUP-XIV/2016.	1. Kampung Suga (TPS 1), Distrik Kaitaro. 2. Kampung Moyeba, Distrik Moskona Utara. 3. Kampung Mosum, Distrik Moskona Utara. 4. Kampung Inofina, Distrik Moskona Utara. 5. Kampung Merestim, Distrik Moskona Utara. 6. Distrik Moskona Utara lainnya. 7. Kampung Hogut, Distrik Bintuni. 8. Distrik Beimes. 9. Distrik Merdey. 10. Distrik Masyeta. 11. Distrik Biscoop. 12. Distrik Moskona Timur. 13. Distrik Moskona Selatan. 14. Distrik Moskona Barat.	Permohonan No. 67: Digugurkan karena tidak memenuhi ketentuan selisih suara 2%. Permohonan No. 101: PSU di TPS 1, Kampung Moyeba, Distrik Moskona Utara.

NO.	PILKADA	NOMOR PMK	TEMUAN PILKADA NOKEN	HASIL PUTUSAN
9	Sorong Selatan, Papua Barat	72/PHP.BUP-XIV/2016	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kampung Tapas (TPS 4), Distrik Kokoda. 2. Kampung Siwatori (TPS 2), Distrik Kokoda. 3. Kampung Migori (TPS 5), Distrik Kokoda. 4. Kampung Korewatara (TPS 6), Distrik Kokoda. 5. Kampung Totona (TPS 3), Distrik Kokoda. 6. Kampung Tarof (TPS 1), Distrik Kokoda. 7. Kampung Udagaga (TPS 5), Distrik Kokoda Utara. 8. Kampung Kayubiro (TPS 1), Distrik Kokoda Utara. 9. Kampung Kamundaan II (TPS 9), Distrik Kokoda Utara. 	Digugurkan karena tidak memenuhi ketentuan selisih suara 2%

Temuan-temuan di atas diidentifikasi dari tiga indikasi utama yang terjadi selama proses pemilihan. Pertama, sebagaimana yang telah disampaikan sebelumnya, adanya pengakuan langsung dari para pihak, terutama penyelenggara pemilu. Di Waropen, penyelenggara pemilu secara gamblang mengakui dan menjustifikasi pelaksanaan noken di daerahnya saat persidangan. Sayangnya gugatan tidak bisa dilanjutkan dan KPU Waropen memenangkan perkara. Sehingga terkesan bantahan KPU Waropen berada pada posisi yang tepat. Tentu akan sangat menarik jika gugatan ini dapat diterima dan dikaji, mengingat data KPU Papua tidak mengakui sistem noken di Waropen.

Kedua, daftar kampung yang disajikan pada tabel 2.1 juga diyakini menggunakan sistem noken karena menghasilkan perolehan suara 0 (nol) untuk paslon tertentu di banyak TPSnya. Sedangkan kemungkinan seorang calon mendapatkan suara 0 (nol) sangat kecil. Namun di Papua, angka ini bukan fenomena yang aneh. Misalnya, di TPS

1 Kampung Biri dan TPS 2 Kampung Wakeyadi, Distrik Mamberamo Tengah Timur, Kabupaten Mamberamo Raya; di seluruh TPS di Distrik Nongme, Kabupaten Pegunungan Bintang; di lima puluh delapan kampung dan empat belas distrik, di Kabupaten Asmat; TPS 1 Honita di Distrik Elelim, Kabupaten Yahukimo. Selisih suara antar paslon di TPS-TPS yang menghasilkan perolehan suara 0 (nol) pun cukup signifikan. Contohnya, TSPS di Kampung Biri, Distrik Mamberamo Tengah Timur, terkait Pilkada Mamberamo Raya tahun 2015. Paslon No. 1 dan No. 2 memperoleh suara 0 (nol), sedang paslon No. 3 memperoleh suara 199, yang merupakan jumlah seluruh DPT di TPS tersebut.

Dalam penalaran yang sederhana, jika tidak ada satupun pemilih yang memberikan hak pilihnya kepada seorang calon, tentu tim pemenangan di wilayah tersebut akan memberikan suaranya kepada pasangan calon yang ingin dimenangkannya. Atau jika pun tidak demikian, pasangan akan mendapatkan sedikitnya satu suara dari saksi pasangan calon. Memang tetap masih ada peluang bahwa saksi pasangan calon tidak memberikan suaranya kepada calon yang bersangkutan. Misalnya karena tidak mampu berada di TPS, yang mungkin disebabkan banyak faktor: berasal dari TPS lain, berhalangan karena sakit, pengelolaan saksi yang buruk oleh tim pemenangan, diintimidasi untuk tidak hadir, tidak diperkenankan masuk TPS dan sehingga tidak punya kesempatan memilih, dsb.

Peluang ketidakhadiran lebih besar disebabkan oleh faktor eksternal, yang dalam hal kontestasi politik bersumber dari lawan politik. Bisa saja pengelolaan saksi yang buruk

menjadi faktor yang dominan, misalnya kelalaian terkait surat mandat. Hanya saja, jika dibenturkan dengan tingkat kepentingan dan kegentingan politik pilkada, serta realita pengumpulan dan belanja dana kampanye calon kepala daerah dengan tren yang meningkat dari waktu ke waktu, maka akan dirasa aneh apabila pengelolaan saksi semrawut dan dianggap perkara kecil. Apalagi jika hampir di banyak TPS, dalam waktu yang bersamaan, tidak ada suara seorang saksi pun yang diberikan kepada paslonnya. Kondisi ini sangat patut diduga telah berada dalam skenario sistem noken. Itu sebabnya, perolehan suara 0 (nol) seharusnya sangat langka terjadi.

Ketiga, banyak surat suara yang dicoblos bukan oleh pemilih, namun oleh oknum-oknum KPPS, PPS, PPD, Panwas Distrik, saksi, kepala kampung, dll. Pencoblosannya pun ada yang dilakukan secara terang-terangan di publik, maupun secara sepihak tanpa diketahui masyarakat pemilih secara luas. Misalnya seperti yang terjadi di TPS 1 Kampung Bareri, Distrik Rufaer, Kabupaten Mamberamo Raya. Seorang saksi menyaksikan dan memprotes KPPS karena memanggil saksi paslon lain dan mempersilhkannya untuk mewakili pemungutan suara sejumlah pemilih lain yang tidak hadir. Menurut pengakuan saksi, Ketua KPPS juga mengumumkan sejumlah suara sisa sebaiknya dicoblos. Selanjutnya suara tersebut diberikan kepada paslon tertentu. Namun langkah baiknya, perselisihan terhadap objek sengketa yang digugat ini ditindaklanjuti MK dan menghasilkan putusan sela agar dilakukan Pemungutan Suara Ulang (PSU). Kasus-kasus serupa juga terjadi di

berapa daerah lain, namun tidak tersentuh.

Dari perspektif noken, pencoblosan oleh KPPS memiliki legitimasi yang kuat dan sah. Dengan catatan hanya dilakukan oleh KPPS, bukan oleh pihak lain, terlebih saksi paslon. Sebagaimana yang diatur dalam pasal 4 Keputusan KPU Papua No.01/Kpts/Papua Prov.030/2013, bahwa setelah dihitung jumlah surat suara untuk pasangan calon yang dikehendaki, maka petugas KPPS yang ditunjuk harus mencoblos satu persatu surat suara yang sudah dihitung dalam noken tersebut sesuai pilihan masyarakat kepada paslon mana suara mereka diberikan dengan disaksikan oleh saksi pasangan calon, Panwas Lapangan dan tokoh masyarakat/kepala suku yang mewakili kelompok tertentu. Namun dari kacamata nasional, jika perbuatan serupa dilakukan di wilayah yang tidak dinyatakan sah sebagai wilayah yang menerapkan sistem noken, maka ini perbuatan pidana. Kendati di wilayah yang berlaku sistem noken pun, jika pencoblosan dilakukan selain dari KPPS yang ditunjuk, akan mendapatkan ancaman serupa. Ketentuan ini diatur di pasal 178A UU No. 10 Tahun 2016.

NOKEN DI PILKADA SERENTAK 2017

Pada tahun 2017, KPU Papua menyatakan pemberlakuan sistem noken di enam kabupaten di wilayah pegunungan, yaitu Nduga, Lanny Jaya, Tolikara, Puncak Jaya, Intan Jaya dan Dogiyai. Seluruh kabupaten ini memayungi 161 distrik yang terdiri dari 1.622 kampung. Berdasarkan data yang diperoleh dari laman resmi KPU RI, di kampung-kampung tersebut dibangun sebanyak 2.286 unit TPS. Sehingga logika

linearnya, semestinya TPS yang menerapkan sistem noken juga sebanyak 2.286 unit. Tolikara mendapatkan paling banyak TPS, yaitu 582 unit yang disebar di 582 kampung dan berada di 544 distrik. Sedangkan TPS paling sedikit terdapat di Intan Jaya, dengan jumlah TPS sebanyak 185 unit, yang tersebar di 97 kampung dan berada di 8 distrik. Namun karena di beberapa wilayah dinyatakan terdapat TPS yang menerapkan sistem pilkada nasional, maka perlu dilakukan penghitungan terbalik, yaitu mengurangi jumlah total TPS dengan TPS-TPS yang dinyatakan tidak lagi menggunakan noken sehingga diperoleh data yang lebih valid.

Dalam beberapa kesempatan, penyelenggara pemilu di Papua juga pernah memberikan potongan-potongan rincian hingga pada tingkatan TPS di media. Walau masih terdapat banyak informasi yang tidak spesifik, namun data yang tersedia sangat membantu untuk mendemarkasi wilayah yang akan dikurangi. Pertama, di Lanny Jaya, KPU setempat menyebutkan terdapat hanya dua TPS di Kampung Bokon, Distrik Tiom, yang keduanya menerapkan sistem coblos langsung.⁸ Namun belakangan, informasi ini terbantahkan dengan adanya pernyataan Kapolda Papua, bahwa dua TPS di Kampung Bokon tersebut tetap menerapkan sistem noken.⁹ Kedua, berdasarkan keterangan KPU Intan Jaya, di daerah tersebut terdapat lima TPS di Distrik Sugapa yang menerapkan sistem langsung.¹⁰ Namun tidak dijelaskan TPS atau kampung mana saja. Ketiga, di Puncak Jaya terdapat

8 Papuapos.co, diakses 2 Oktober 2017

9 Antaranews.com, diakses 18 Desember 2017

10 Tabloidjubi.com, diakses 2 Oktober 2017

enam TPS yang sudah menggunakan metode langsung. Empat TPS di antaranya berada di Distrik Mulia, dan dua lainnya berada di Distrik Pagaleme. Keempat, di Nduga terdapat satu distrik, yaitu Kenyam, yang beberapa TPSnya tidak lagi menggunakan sistem noken. Hanya saja tidak informasi rinci berapa jumlah TPS yang dimaksud. Secara total, di Distrik Kenyam terdiri dari sembilan kampung dan empat belas TPS.

Lebih dari itu tidak ada informasi yang jelas daerah mana saja di enam daerah pegunungan ini yang beralih ke pilkada langsung. Jika diakumulasi dari seluruh wilayah yang terdeteksi, maka terdapat lebih dari tiga belas TPS telah meninggalkan sistem noken. Dengan asumsi Distrik Kenyam tidak diikutsertakan dalam perhitungan. Namun bila dimasukkan, maka terdapat kurang dari dua puluh tujuh TPS yang sudah bersistem nasional. Dengan begitu dapat ditarik kesimpulan, dari 2.286 TPS yang ada di enam kabupaten, paling sedikit 2.259 atau paling banyak 2.271 di antaranya masih menggunakan cara-cara lama dalam pilkada. Seluruh perhitungan ini diidentifikasi dari dua belas PMK yang terkait gugatan PHP Kepala Daerah tahun 2017 di wilayah Papua. Rincian perhitungannya dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

TABEL B.3 IDENTIFIKASI DAERAH YANG TIDAK MENGGUNAKAN SISTEM NOKEN DI PILKADA PAPUA 2017

NO.	PILKADA	DISTRIK	KAMPUNG	TPS	KETERANGAN
1	Pilkada Intan Jaya, Papua	8	97	185	5 TPS di Distrik Sugapa, telah meninggalkan sistem noken.

NO.	PILKADA	DISTRİK	KAMPUNG	TPS	KETERANGAN
2	Pilkada Puncak Jaya, Papua	26	302	409	6 TPS dinyatakan telah meninggalkan sistem noken: 4 TPS di Distrik Mulia dan 2 TPS di Distrik Pagaleme.
3	Pilkada Nduga, Papua	32	248	421	1 distrik, Distrik Kenyam, terdapat beberapa TPS yang telah meninggalkan sistem noken, namun tidak dirinci. Distrik ini terdiri dari 9 Kampung dan 14 TPPS.
4	Pilkada Tolikara, Papua	46	544	582	-
5	Pilkada Dogiyai, Papua	10	79	292	-
6	Pilkada Lanny Jaya, Papua	39	352	397	2 TPS di Kelurahan Bokon, Distrik Tiom, telah meninggalkan sistem noken.
KESIMPULAN AWAL		161	1.622	2.286	Terdapat paling sedikit 11 TPS atau paling banyak 25 TPS yang telah meninggalkan sistem noken. Atau, terdapat paling sedikit 2.261 TPS atau paling banyak 2.275 TPS yang masih menerapkan sistem noken.

Menariknya adalah, upaya-upaya untuk membantah penerapan sistem noken sudah terjadi jauh-jauh hari di beberapa kabupaten, sebelum pilkada dimulai. Salah satunya di Dogiyai, ketua KPU setempat secara tegas menggarisbawahi bahwa di wilayahnya berlaku OPOVOV (one person, one vote, one value), dan mekanismenya akan berjalan LUBER JURDIL. Artinya, akan ada 292 TPS yang ikut metode coblos langsung dan meninggalkan sistem noken. Penegasan ini dilandasi atas himbauan KPU Dogiyai agar masyarakat tidak mendengarkan isu-isu yang tidak bertanggung jawab. Ada kesan bahwa diskursus noken justru memperkeruh keamanan dan ketertiban di masyarakat. Pesannya cukup jelas, KPU Dogiyai tidak ingin masyarakat Dogiyai berdarah karena pilkada. Tetapi pada akhirnya, di

persidangan MK, wacana ini dibantah oleh KPU Dogiyai sendiri dengan menyatakan bahwa pilkada di Lanny Jaya telah dilakukan dengan sistem noken dan coblos.¹¹ Hanya saja tidak terdapat informasi rinci daerah mana yang sudah menerapkan sistem coblos.

Disadari bahwa Identifikasi ini belum dapat digunakan secara valid untuk kepentingan penyelenggaraan nantinya. Tetapi angka-angka ini tentu memiliki makna, sepanjang digunakan sebagai bahan awal untuk mengembangkan pengaturan noken di masa yang akan datang. Paling utamanya, data dan informasi ini dapat dijadikan bahan untuk *banchmarking* sistem noken di pemilu atau pilkada. Setidaknya untuk menghadapi kepentingan Pemilu 2019. Persoalan ketiadaan *banchmarking* inilah yang membuat penerapan sistem noken di pilkada tahun 2015 dan 2017 tidak terkendali. Terbukti dengan banyaknya gugatan hasil yang mempersoalkan noken. Hanya karena disaring oleh persyaratan formil pengajuan permohonan gugatanlah, maka persoalan noken tidak terlalu memberikan dampak yang dapat menguras habis energi mahkamah. Jika data tersedia secara reliabel sejak awal, maka integritas proses pilkada akan jauh lebih terjamin.

¹¹ PMK No.47/PHP.BUP-XV/2017, hal 28.

C. DESAIN MEKANIS SISTEM NOKEN DAN CELAHNYA

Hingga saat ini sistem noken belum mendapatkan perhatian undang-undang. Baik UU Pemda–yang sebelumnya mengatur tentang pilkada–, UU Pileg, UU Pilpres, UU Pilkada maupun UU Pemilu terbaru, tidak memberikan ruang pengaturan bagi sistem noken. Setelah putusan MK, paling jauh aturan ini diderivasi langsung melalui PKPU sebagai kebijakan yang khusus. Dalam pengaturannya pun, KPU RI sebenarnya mengambil posisi pasif. Pengendalian sistem noken banyak diserahkan kepada daerah. Sebagaimana yang diatur di pasal 32 PKPU No. 10/2017 tentang ketentuan khusus untuk pilkada daerah khusus, “dalam hal menghargai dan menghormati nilai budaya yang hidup di kalangan masyarakat Papua yang khas dalam menyelenggarakan Pemilihan dengan cara atau sistem kesepakatan warga dan/atau aklamasi, dapat diterima sepanjang ada rekomendasi dari KPU Provinsi Papua dan Bawaslu Provinsi setempat.” Jika ditafsirkan, maka KPU Papua harus aktif memberikan data valid kepada KPU RI terkait daerah mana saja yang dinilai dapat menerapkan sistem noken di pilkada. KPU Papua juga harus merekomendasikan mekanisme noken yang dinilai sejalan dan tepat berdasarkan konstitusi. Selanjutnya KPU RI akan mengkaji dan mengotorisasi setiap rekomendasi

yang diajukan oleh KPU Papua. Tanpa ada masukan dan rekomendasi, maka selayaknya sistem noken tidak dapat diterima.

Sejak tahun 2013, KPU Papua memang telah menerbitkan keputusan untuk memayungi sistem khusus ini, yaitu Keputusan KPU Papua No. 01/Kpts/KPU Prov.030/2013 tentang petunjuk teknis tata cara pemungutan suara dengan menggunakan noken sebagai pengganti kotak suara. Keputusan ini hanya dituangkan dalam enam halaman, yang terdiri dari lima bab dan lima pasal. Bab pertama adalah ketentuan umum, yang di dalamnya mendefinisikan istilah noken dan kepala suku, sekaligus melegitimasi eksistensinya. Bab kedua memberi penegasan bahwa KPU setempat tidak menyediakan fasilitas noken. Wadah yang disediakan hanya kotak suara, namun akan mengakomodir fasilitas noken yang diinisiasi oleh masyarakat. Bab ketiga mengatur tata cara penggunaan noken, yang juga berkonsekuensi terhadap desain serta sarana prasarana pendukung yang dibutuhkan. Bab keempat, menyediakan pedoman bagaimana agar suara yang telah dipungut dapat dinyatakan sah. Bab keempat melegalkan adanya sistem hybrid, di mana noken dan kotak suara dipergunakan dalam satu TPS yang sama. Bab kelima penutup.

Jika dicermati regulasinya maka sejauh ini pengaturan sistem noken hanya berada pada lingkup tahapan pemungutan dan penghitungan suara. Secara mekanis, sistem pemungutan dan penghitungan suaranya diatur sebagaimana berikut:

1. Masyarakat pemilih yang menghendaki pemilihan sistem noken harus menyediakan kantong noken dan tiang pancang—atau sarana lainnya—yang dapat digunakan untuk menggantung kantong noken. Nantinya suara pemilih akan ditampung di kantong noken tersebut. Jika sarana ini tidak disediakan oleh masyarakat, maka KPU setempat akan menggunakan kotak suara, yang memang telah tersedia sebagai salah satu logistik wajib pilkada. Dalam praktiknya, tempat menggantung atau mengikat noken sering digantikan oleh seseorang dari perwakilan, saksi, atau pihak yang ditunjuk dan mewakili salah satu pasangan calon.
2. KPU membuka ruang dilakukan sistem pemungutan suara campuran, atau hybrid, di mana terdapat dua sistem dalam satu TPS. Hal ini tergambar dalam pasal 5 ayat (2) keputusan KPU Papua No. 01/Kpts/Papua Prov.030/2013, yang menyatakan “Penghitungan suara dan pencoblosan surat suara di dalam noken kepada pasangan calon siapa suara itu diberikan, dilakukan mendahului penghitungan suara dalam kotak suara. Jumlah suara tersebut digabungkan dengan jumlah untuk pasangan yang sama yang ada dalam kotak suara kemudian dibuat berita acaranya oleh KPPS.” Dengan demikian, maka jika terdapat dua sistem dalam satu TPS, maka pemungutan suara didahului oleh pemungutan dengan sistem noken, setelah itu pemungutan dengan kotak suara dilakukan setelahnya.
3. Pemilih memasukkan surat suara ke dalam noken untuk pasangan calon yang dikehendaki, atau dapat

mewakilkkan suaranya kepada kepala suku. Surat suara tidak dicoblos oleh pemilih, hanya dimasukkan ke dalam noken. Pasal 3 ayat (2) keputusan KPU No. 01/Kpts/Papua Prov.030/2013, “Pemilih yang berkehendak menggunakan noken dapat memasukkan surat suara ke dalam noken untuk pasangan calon yang dikehendaki atau dapat diwakilkan dan/atau kepada kepala suku sesuai kebiasaan yang berkembang di masyarakat selama ini.”

4. Selama pemungutan suara berlangsung, noken tetap berada pada tiang atau leher orang tertentu dan tidak dibenarkan berpindah, sesuai dengan petunjuk KPPS. Kantong noken yang berisi surat suara tidak boleh dibuka, dihitung atau dibawa oleh pihak lain selain KPPS.
5. Penghitungan suara dimulai dengan menghitung jumlah suara yang ada dalam noken. Setelah selesai dihitung, jika menggunakan sistem hybrid, maka selanjutnya penghitungan dilakukan untuk surat suara yang ada dalam kotak suara. Total surat suara yang ada dalam noken digabung dengan total surat suara untuk pasangan yang sama yang terdapat di dalam kotak suara. Penghitungan suara tidak dengan melihat tanda coblosan, namun berpedoman pada lembaran suara yang terdapat pada masing-masing kantong noken dan kotak suara. Di Pilkada, masing-masing noken mewakili satu pasangan calon, sehingga surat suara yang terdapat dalam noken seorang paslon menandakan jumlah perolehan suaranya.

6. Hasil perolehannya dicatat ke Model C1-KWK Plano (namun dalam keputusan KPU Papua dinyatakan agar dicatat ke Model C2-KWK KPU Ukuran Besar). Setelah itu hasil Model C1-KWK Plano dicatat kembali ke Model C1-KWK dan Lampiran. Terakhir, hasil penghitungan ditetapkan ke dalam Model C-KWK, yaitu berita acara pemungutan dan penghitungan suara di TPS.
7. Setelah lembaran masing-masing paslon dihitung, KPPS yang ditunjuk mencoblos satu-persatu setiap lembaran surat suara berdasarkan pilihan masyarakat kepada paslon siapa surat suara mereka diberikan. Pencoblosan ini harus disaksikan oleh saksi paslon, panwas lapangan, dan tokoh masyarakat/kepala suku yang mewakili kelompok tertentu. Semua surat suara yang telah dicoblos ini dimasukkan ke dalam kotak suara.
8. Setelah penghitungan, pencatatan dan pembuatan berita acara selesai, noken harus dikembalikan kepada masyarakat atau pemiliknya.

Selesai tahapan penghitungan dilakukan, kepala suku tidak dibenarkan untuk melakukan intervensi. Poin ini disinggung di keputusan KPU Papua. Pasal 4 ayat (4) menyatakan bahwa tidak dibenarkan noken yang telah berisi surat suara dibawa oleh sang tokoh masyarakat/kepala suku sampai di PPS, PPD bahkan sampai di KPU Kabupaten/Kota. Sehingga wilayah peran kepala suku hanya pada lingkup penghitungan, tidak di luar itu. Penegasan terhadap kebijakan ini dinilai tepat dalam hal mengantisipasi intervensi kepala suku terhadap surat suara

yang ada di dalam noken, yang mungkin saja properti milik yang bersangkutan. Mungkin juga sebagai antitesa dari upaya-upaya pengambilan kotak suara oleh kelompok suku tertentu, sebagaimana yang banyak terungkap dalam persidangan perselisihan suara di MK. Karena memang, pembebanan fasilitas noken harus disediakan oleh masyarakat setempat. Sehingga kepemilikan noken dan kekuasaan adat dapat membuat seorang kepala suku merasa berkuasa penuh terhadap isi noken. Namun sepertinya regulasi yang ada belum mampu menangani tantangan dengan baik.

Dalam penerapannya, desain mekanis sistem noken sering tidak ditaati, utamanya oleh penyelenggara di tingkat bawah. Terkadang, bukan hanya karena penyelenggara di tingkat KPPS berniat untuk mengabaikan ketentuan yang ada. Akan tetapi situasi sering memaksa penyelenggara di tingkat bawah tidak dapat berbuat banyak. Bisa karena kurangnya pemahaman regulasi, intimidasi dari masyarakat pendukung paslon, kurangnya dukungan fasilitas dan kapasitas pengamanan, atau ada keberpihakan atas dasar relasi kepentingan–keluarga, suku, politik, ekonomi, dll. Secara umum, temuan-temuan yang berhasil diidentifikasi dari mekanisme yang diterapkan dalam sistem noken, baik yang berada diluar jangkauan peraturan ataupun dalam bentuk penyimpangan dari kerangka hukum yang ada, adalah sebagai yang diuraikan di bawah ini.

Penentuan dan penjatahan perolehan suara bagi para pasangan calon, dilakukan oleh kepala suku dengan menggelar pesta bakar batu bersama

warganya. Pesta ini dilakukan sebelum pemungutan suara bersama atau tanpa partai, calon, atau paslon tertentu. Seluruh biaya pesta dibebankan kepada pasangan calon. Hidangan utamanya menggunakan beberapa ekor babi ternak. Sayangnya, inisiatif mengumpulkan warga, hasil kesepakatan, pelibatan calon kandidat unggulan dalam musyawarah, bahkan anggaran yang terkadang dihabiskan untuk pelaksanaan pesta bakar batu tidak direkam sebagai sebuah proses tahapan. Padahal proses ini sangat menentukan keterpilihan kandidat. Aktivitasnya selalu menjadi dalil untuk mengklaim perolehan suara bagi seorang kandidat di sidang-sidang perselisihan hasil pemilihan. Hasilnya terkadang memberikan suara mutlak kepada salah satu pasangan calon, atau dengan mendistribusi suara pemilih yang ada di DPT kepada seluruh kandidat dalam porsi yang disukai oleh kepala suku. Sepintas pesta ini cenderung dekat dengan perilaku politik uang, karena pada praktiknya, penyokong dana paling besar sering mendapatkan perolehan suara paling besar, atau mutlak.

Intervensi kepala suku cukup jauh dan berpengaruh, tidak sekedar pungut hitung. Beberapa daerah menunjukkan dominasi dan intervensi kesukuan tertentu yang cukup dominan ke dalam struktur KPPS. Hal ini mengakibatkan banyak proses pilkada tidak berjalan dengan semestinya. Tidak hanya mempengaruhi proses pungut hitung, namun andil kepala suku—yang biasanya menjabat sebagai kepala kampung—berpenetrasi hingga pada penentuan letak lokasi TPS. Misalnya yang terjadi di Kampung Elaga dan Kampung Yalogu, Distrik Bruwa,

Kabupaten Lanny Jaya. Masing-masing kampung ini hanya memiliki satu TPS. Namun atas berbagai pertimbangan, kedua TPS disatukan. Memang tidak sepihak oleh kepala kampung saja. Kesepakatannya dibangun bersama dengan seorang anggota DPRD Lanny Jaya. KPPS hanya melaksanakan kesepakatan yang telah disepakati secara politik. Sementara kebijakan penentuan tata letak TPS seharusnya hanya ada di tangan penyelenggara pemilu; KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota. Dan itu ditentukan jauh-jauh hari sebelumnya.

Beberapa TPS juga diadukan karena dituduh melakukan pemilihan tidak pada hari pemungutan suara. Biasanya disinyalir dilakukan pada malam hari, dan dilakukan dilakukan bersama-sama KPPS. Bahkan ada yang cap stempel milik KPPS diambil oleh kepala kampung. Kasus-kasus seperti ini misalnya terjadi di Distrik Malagai, atau Distrik Poga. Beberapa KPPS, bahkan penyelenggara di atasnya, banyak diduga berkolaborasi dengan kepala kampung. Keberpihakan dan keterlibatan untuk memenangkan calon tertentu diduga sangat kentara. Relasi yang terbangun bisa karena kesukuan ataupun keluarga.

Misalnya di Intan Jaya, Linus Tabuni yang juga menjabat sebagai Ketua KPU Intan Jaya, adalah adik kandung dari Natalis Tabuni, calon kepala daerah terpilih. Di tingkat kampung, banyak gugatan terkait pengambilan paksa kotak suara oleh kepala kampung. Terkadang KPPS atau PPS dituduh sebagai dalang dibalik pelarian kotak suara, seperti yang terjadi di Kampung Emondi, Distrik Sugapa, Intan Jaya. Sehingga dalam hal membuka ruang bagi intervensi

kepala suku tertentu, sulit dipahami, apakah terjadi karena tekanan sehingga penyelenggara merasa tidak mampu berbuat apa-apa, ataukah karena penyelenggara memang setuju sepenuhnya dan melaksanakan arahan kepala suku untuk mewujudkan kepentingan bersama. Realitanya, intervensi kepala kampung sangat kuat.

Pemilih di TPS Noken mencoblos langsung. Sepanjang penyelenggaraan Pilkada 2017, di wilayah-wilayah yang menerapkan sistem noken terdapat temuan yang praktiknya berbeda dengan yang telah diatur. Di Tolikara misalnya, tepatnya di distrik Kologume, Dunduma, dan Bokondini, kendati berlaku sistem noken namun terdapat wilayah dimana pemilih tetap melakukan pencoblosan langsung. Setelah surat suara dicoblos, kemudian surat suara dimasukkan ke dalam sebuah kantong noken yang dibawa oleh masing-masing saksi paslon. Jika berpatokan pada keputusan KPU Papua, maka surat suara hanya dimasukkan ke dalam kantong. Namun di Tolikara dalam praktiknya terjadi pencoblosan terlebih dahulu oleh pemilih. Di wilayah ini tidak ada musyawarah mufakat untuk membagi suara. Sehingga ketika terdapat suara sisa, barulah kemudian dimusyawarah-mufatkan untuk didistribusikan ke paslon dengan perbandingan yang disukai. Namun pendekatan ini bukan berarti Tolikara menyiapkan diri untuk mengadopsi sistem nasional, karena tidak ada deklarasi resmi terhadap hal itu sebelumnya.

Berbeda lagi dengan di Tenggagama, Distrik Bokondini, Tolikara. Musyawarah mufakat dilakukan sebelum pencoblosan. Perolehan suara untuk masing-masing paslon

sudah ada kejelasan tepat setelah musyawarah dilakukan. Tinggal kemudian melakukan pencoblosan berdasarkan hasil pembagian tersebut. Namun tidak terdapat kejelasan apakah masing-masing pemilih mendapatkan selebar surat suara lalu mencoblosnya, ataukah pemilih beramai-ramai membantu pencoblosan surat suara yang telah disepakati peruntukkannya. Jika berpedoman pada keputusan KPU Papua, maka seharusnya pencoblosan tetap dilakukan oleh KPPS. Kendati mencoblos, namun bukan berarti sistemnya mengikuti cara-cara nasional. Dalam konteks ini, fungsi coblosan tak jauh berbeda dengan hanya memasukkan surat suara ke dalam noken. Pemilih hanya sekedar membantu teknis penandaan surat suara. Namun kotak suara atau kantung noken tetap dipisahkan berdasarkan nama kandidat. Sehingga sejak awal sudah jelas, siapa memilih siapa.

Jika dicermati lebih jauh, apa yang dipraktikkan berbeda dengan yang telah diatur. Ketentuan dalam pasal 3 ayat (2) SK KPU Papua No. 01/Kpts/Papua Prov.030/2013 mengatur, “Pemilih yang berkehendak menggunakan Noken dapat memasukkan Surat Suara kedalam Noken untuk Pasangan Calon yang dikehendaki atau dapat diwakilkan dan/atau kepada Kepala Suku sesuai kebiasaan yang berkembang dalam masyarakat selama ini.” KPU Papua menggunakan frasa “dapat memasukkan surat suara ke dalam noken.” Dalam bahasa yang sederhana, frasa ini bisa dimaknai bahwa jika TPS terkait ingin menerapkan noken, maka pemilih boleh untuk tidak mencoblos surat suara. Cukup memasukkan surat suara yang belum dicoblos

ke dalam kantong noken. Dan sebaliknya, tentu dibolehkan untuk mencoblos sebagaimana meode yang berlaku secara nasional. Tidak ada ketegasan bahwa metode pemungutan suara dapat dilakukan dengan cara mencoblos.

Namun jika merujuk pada bab penghitungan suara, maka pasal 4 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) mengikat pasal 3 sebagai satu model skenario yang tidak lengkap. Pertama, penghitungan suara dimulai dengan menghitung surat suara yang ada dalam noken. Kedua, setelah dihitung, KPPS yang ditunjuk harus mencoblos satu persatu surat suara yang sudah dihitung dalam noken tersebut. Proses mencoblos ini harus disaksikan oleh saksi pasangan calon, panwas lapangan, dan tokoh masyarakat/kepala suku yang mewakili kelompok tertentu. Ketiga, jumlah suara yang ada dalam noken ditambahkan dengan hasil pilihan masyarakat/pemilih yang ada dalam kotak suara untuk pasangan calon tertentu dan ditetapkan di dalam berita acara. Skenario yang dibangun antara bab pemungutan suara dengan bab penghitungan suara, tidak menggambarkan konsekwensi proses dan hasil yang sejalan.

Di satu sisi, KPU Papua membuka ruang tafsir bahwa pemilih dapat mencoblos, atau tidak mencoblos surat suaranya dengan cukup memasukkan surat suara ke dalam kantong noken. Di sisi lain, KPU Papua mewajibkan surat suara yang ada dalam kantong noken dicoblos oleh KPPS. Bahkan model hybrid yang ditawarkan KPU Papua, bahwa dapat diterapkan dua metode pemungutan suara sekaligus dalam satu TPS, dalam pengalamannya tidak pernah diterapkan. TPS yang menggunakan noken tidak

pernah menggunakan metode pemungutan menggunakan kotak suara. Poinnya adalah, KPU Papua belum mampu membahasakan dengan baik mekanisme noken yang berlaku dalam praktek ke dalam bahasa regulasi. Sehingga membuka ruang diskresi yang cukup lebar dan sangat rentan ditafsirkan secara beragam.

Klaim perolehan suara di sengketa perselisihan hasil banyak didasarkan tanpa bukti yang reliable.

Perhitungan matematis perolehan suara oleh pemohon banyak menggunakan asumsi. Calon peserta yang kalah banyak mendalilkan bahwa seharusnya yang bersangkutan mendapatkan suara dari daerah-daerah tertentu, dengan jumlah-jumlah tertentu. Berdasarkan itu, hitung-hitungannya selayaknya dimenangkan oleh si pemohon. Di Dogiyai misalnya, pilkada berjalan dengan sistem noken. Seorang paslon mengklaim kehilangan suara sebesar 11.626 dari Distrik Kamu Selatan, Distrik Piyaiye, dan Distrik Sukikai Selatan. Alasan kehilangan suara karena adanya pembubaran paksa sistem noken oleh Panwas Non-Aktif dan Kepolisian Nabire. Paslon yang menggugat merasa jika distrik-distrik tersebut tetap menggunakan sistem noken sebagaimana kebiasaannya, seluruh suara pemilih sudah pasti akan diberikan kepada yang bersangkutan. Bukti yang dilampirkan adalah pernyataan sikap dari tokoh-tokoh masyarakat dua puluh satu kampung yang bertanggal paska pemungutan suara dilakukan. Sayangnya sengketa hasil di Dogiyai tidak dapat didalami dan diungkap kebenarannya. Pemohon tidak mampu memenuhi ketentuan selisih dua persen sebagai persyaratan formil gugatan. Jika pun

gugatannya ditindaklanjuti oleh MK, ada banyak tantangan dalam pembuktian nantinya.

Bukti-bukti administrasi untuk membuktikan bahwa suku tertentu memberikan suaranya kepada kandidat, sering mengandalkan dokumen yang dibuat oleh si kandidat paska penghitungan suara. Anehnya, lawan politik juga terkadang memiliki klaim perolehan dukungan suara dari kesukuan yang sama pula. Dengan pendekatan pembuktian kebenaran formil, MK sudah pasti akan mengandalkan bukti-bukti administratif resmi yang digunakan penyelenggara. Paling kuat dengan keterangan saksi dan ahli. Sedangkan surat pernyataan dukungan yang dibuat oleh pemohon gugatan tidak pernah diakui. Kejadian seperti ini juga pernah terjadi di Pemilu 2014, dimana seorang kandidat yang kalah mengklaim perolehan suara atas dasar suku yang dianutnya disertai dengan surat dukungan kesukuan yang dibuatnya sendiri. Dengan asumsi, seorang anak suku sudah sewajarnya mendapatkan suara dari kelompok sukunya.

Kasus-kasus serupa juga banyak terjadi di daerah lain sepanjang Pilkada 2017 di Papua. Misalnya seperti yang terjadi di Intan Jaya dan Puncak Jaya. Tidak hanya di Pilkada 2017, kasus serupa pernah juga terungkap di persidangan sengketa perselisihan hasil pemilihan Pilkada 2015. Pihak yang kalah merasa kehilangan banyak suara dengan pegangan bukti basis suara yang asumtif. Namun hingga saat ini, klaim-klaim perolehan suara yang mengandalkan surat pernyataan dukungan kesukuan belum pernah dijadikan alasan oleh MK untuk menentukan pemenang yang sesungguhnya. Setiap putusan MK terhadap Papua

yang berkaitan dengan sengketa perolehan suara dalam sistem noken, jika tidak berakhir di kekalahan paslon penggugat, biasanya akan dilakukan PSU. Keputusan melakukan PSU pun bukan karena bukti dukungan suara, tapi lebih karena kecurangan-kecurangan yang terungkap sepanjang persidangan.

Terdapat suku-suku yang suaranya tidak terwakili karena dominasi suku tertentu. Lazimnya di Papua, banyak kampung yang hanya dibekali dengan satu TPS. Jumlah DPT di kampung-kampung ini pada umumnya berada di bawah standar syarat maksimal sebuah TPS. Terkadang di satu kampung dihuni oleh lebih dari satu suku. Sayangnya kepala kampung cenderung merepresentasikan satu suku yang biasanya dominan. Keputusan kepala suku—yang umumnya menjabat sebagai kepala kampung—sangat berpotensi untuk tidak mewakili preferensi suku-suku yang lain. Misalnya di Distrik Bokoneri, Tolikara, sebagian kelompok pemilih merasa kehilangan suara. Aspek musyawarah dan mufakat tidak selalu berjalan sebagaimana yang diharapkan. Sehingga hasil perolehan suara tidak diterima oleh semua pihak. Banyak suku yang merasa tidak terwakili. Banyak daerah menunjukkan bahwa dominasi sepihak terkadang mengabaikan keberadaan hak suara suku lain. Intan Jaya dan Puncak Jaya adalah contoh paling kentara terkait persoalan representasi kesukuan. Sistem noken berjalan sepihak tanpa melibatkan kelompok pemilih lain yang punya preferensi politik berbeda.

Proses menentukan pilihan politik secara bersama ini juga sering disebut dengan lempar suara atau ikat suara. Aktivitas

lempar suara sepertinya sering berjalan dengan tidak berimbang dan akuntabel. Seperti yang terjadi di 6 distrik di Puncak Jaya, tempat di mana PSU dilakukan. Pelembaran suara dilakukan tepat sebelum prosesi pemungutan suara dimulai, setiap suku-suku pendukung pasangan calon hadir dalam jumlah yang relatif. Jika masing-masing suku memiliki preferensi politik yang berbeda, maka semestinya pola perolehan suara juga menggambarkan perbedaan itu. Akan tetapi perolehan suara 0 (nol) tetap saja terjadi. Ini mengindikasikan dua kemungkinan. Jika bukan karena masing-masing kelompok suku memiliki kesamaan pilihan, maka bisa jadi karena ada tekanan dan intimidasi dari pihak yang dominan. Inilah yang kemudian menjadi salah satu bibit konflik.

Ada pihak yang representasi dukungannya tidak terealisasi hanya karena dominasi salah satu atau dua kelompok saja. Padahal, seharusnya noken bukan berarti mendominasi suara yang ada dalam suatu TPS. Tapi lebih pada menghitung representasi pendukung, yang bisa diukur jika data pemilih dan legitimasi kekuasaan ketua adat, tersedia dan terdokumentasikan. Sehingga perolehan suara bisa dipertanggungjawabkan kepada masing-masing pemilih. Harusnya noken tidak merupakan manifestasi dari kedaulatan TPS atau kampung, tapi jumlah masa yang direpresentasikan. Kendati tidak rahasia, masing-masing pemilih dapat dihitung. Jika kekuatan sosial dan politik masing-masing suku tidak berimbang—dominasi salah satu suku terlalu besar— maka pilkada akan terus berjalan walaupun di bawah tekanan. Namun jika kekuatan masing-

masing suku berimbang, maka akan memicu benturan. Sebagaimana yang terjadi di Puncak Jaya.¹

RELASI NOKEN DAN KONFLIK KEKERASAN

Pilkada di Puncak Jaya sejak awal memang dibayangkan oleh dugaan keterlibatan OPM. Dinamika media lokal dipenuhi dengan pemberitaan tentang aksi-aksi yang membawa nama OPM di Pilkada Puncak Jaya. Banyak yang menduga OPM punya kepentingan di pilkada, sehingga aksi-aksi kekerasan bersenjata dikaitkan dengan upaya politik untuk memenangkan salah satu calon. Catatan kekerasan pilkada yang menjatuhkan korban jiwa di Puncak Jaya, dimulai saat memasuki masa tenang. Dua orang pengendara ojek tewas akibat ditembak dan dibacok, di Kampung Papagaru. Berkaitan dengan itu, Kapolda Puncak Jaya Irjen Paulus, mengungkapkan bahwa ada kelompok kriminal bersenjata yang juga ikut andil dalam pelaksanaan pilkada di daerah itu dan mendukung salah satu paslon. Kelompok kriminal bersenjata yang dimaksud cenderung dikaitkan dengan aktivitas OPM.

Beberapa hari setelah kekerasan terhadap pengendara ojek tersebut, kemudian terjadi kembali dua peristiwa kekerasan pilkada bersenjata api setelahnya. Pertama, penembakan anggota Polres Puncak Jaya di Kampung Ogolume, yang sedang mengawal pergeseran surat suara dari Distrik Mewoluk ke Kota Mulia pada hari H pilkada.

¹ PMK No.42/PHP.BUP-XV/2017, hlm. 18.

Kedua, tewasnya tiga orang warga sipil dan seorang anggota TNI yang merupakan ajudan Kodim 1714 Puncak Jaya. Anggota TNI yang tewas sebenarnya tidak berkaitan langsung dengan aktivitas pilkada. Namun di persidangan perselisihan hasil pemilihan Pilkada Puncak Jaya, peristiwa kematian anggota TNI ini dikaitkan oleh Ketua KPU Puncak Jaya sebagai salah satu bentuk tekanan dan ancaman terhadap penyelenggaraan pada saat itu.

Kejadian-kejadian tersebut berlangsung dalam lingkup tahap masa tenang, tahap pemungutan dan penghitungan suara, dan tahap rekapitulasi perolehan suara. Kendati begitu, tiga peristiwa kekerasan bersenjata ini tidak memberikan dampak yang langsung dan berarti terhadap proses tahapan pilkada di Puncak Jaya. Kasus terjadi namun aktivitas kepemiluan tetap berjalan tanpa kendala. Justru konflik kekerasan yang sangat mempengaruhi kelancaran pelaksanaan pilkada datang dari aktivitas politik peserta pilkada yang memobilisasi massanya pada saat PSU Pilkada Puncak Jaya dilakukan. Selain menyebabkan korban jiwa yang lebih besar dibandingkan dengan gangguan kelompok bersenjata api, konflik kekerasan akibat demagogi paslon berlangsung dalam jangka waktu yang lebih lama. Bentrokan antar pendukung terjadi hingga lima kali dalam kurun waktu Juni - Agustus 2017. Alat kekerasan yang digunakan berupa batu, panah dan parang. Dampaknya, sembilan orang meninggal dunia, lebih dari 30 orang luka-luka, banyak sarana-prasarana publik dan harta benda warga rusak dan musnah (lihat tabel).

TABEL C.1 KEKERASAN DAN KONFLIK PILKADA 2017 DI PUNCAK JAYA*

NO.	KASUS	TANGGAL	TAHAPAN	DAMPAK
1	Pengendara ojek yang sedang melintasi kampung Papagaru, diserang oleh OTK. Kejadian ini diduga ada kaitannya dengan pilkada, karena ada kelompok kriminal bersenjata yang ikut andil mendukung salah satu paslon.	13 Februari 2017	Distribusi Logistik (Masa Tenang)	<ul style="list-style-type: none"> • 2 pengendara ojek tewas ditembak dan dibacok
2	Anggota Polres Puncak Jaya ditembaki di Kampung Ogolomo, Ditrik Moweluk, saat kawal surat suara untuk dibawa dari	15 Februari 2017	Pungut Hitung	<ul style="list-style-type: none"> • Tidak ada korban jiwa maupun harta benda
3	Terjadi pembunuhan 3 orang warga sipil dan 1 TNI oleh OTK. TNI yang meninggal adalah ajudan Dandim 1714 Puncak Jaya yang membantu evakuasi KPU Puncak Jaya keluar dari Mulia pada tanggal 1 Maret 2017 yang lalu.	Maret 2017	PHP (PSU)	<ul style="list-style-type: none"> • 3 warga meninggal • 1 TNI meninggal • Diungkap dalam dokumen tanggapan KPU Puncak Jaya terhadap gugatan Yustus Wonda, hal 6. Merupakan bagian tak terpisahkan dari PMK No. 42/PHP.BUP-XV/2017.
4	Terjadi pergesekan antara pihak keamanan dengan 300-an massa salah satu paslon kepala daerah Puncak Jaya yang memaksa untuk menduduki Kantor KPU Puncak Jaya. Aksi ini dipicu karena adanya pergantian PPD dan PPS menjelang PSU di Distrik Mulia. Aparat menggunakan tembakan peringatan untuk membubarkan massa	5 Juni 2017	PHP (PSU)	<ul style="list-style-type: none"> • 1 anggota polisi luka memar di dahi dan lengan akibat pukulan massa. • 1 kendaraan anggota tersebut dirusak. • Kantor KPU Puncak Jaya dirusak • Rumah Sekretaris KPU Puncak Jaya rusak
5	PSU Pilkada Puncak Jaya dengan sistem noken ricuh, di Distrik Yamoneri, Mulia, pukul 11.30 WIT. Massa pendukung dua paslon (terutama paslon 1 dan paslon 2) saling panah untuk merebut suara yang tersimpan di dalam noken.	15 Juni 2017	PHP (PSU)	<ul style="list-style-type: none"> • 1 orang warga tewas kena anak panah • 6 orang (4 polisi, 1 warga) luka-luka terkena anak panah • Kotak suara hasil PSU beserta isinya dihilangkan massa perusuh

NO.	KASUS	TANGGAL	TAHAPAN	DAMPAK
6	Pesawat Susi Air, yang membawa personel Brimob yang baru menyelesaikan pengamanan PSU di Distrik Lumo dan akan melanjutkan perjalanan ke Bandara Mulia, diserang oleh OTK dengan 3 kali tembakan.	16 Juni 2017	PHP (PSU)	<ul style="list-style-type: none"> • Tidak ada korban jiwa
7	Bentrokan kembali terjadi antar pendukung paslon kepala daerah No. 1 (Yustus Wonda-Kirenius Telenggen) dan No. 3 (Yuni Wonda-Denias Geley) Puncak Jaya, pukul 06.30 WIT. Masing-masing kelompok mengklaim sebagai pemenang pilkada.	2-3 Juli 2017	PHP (PSU)	<ul style="list-style-type: none"> • 3 orang meninggal dunia • 20 orang luka-luka (4 polisi dan 16 pendukung paslon) • 10 Honai (rumah adat) dan 14 unit rumah warga rusak dan dibakar • 9 unit sepeda motor dibakar • 500an warga—yang terdiri dari anak-anak, perempuan dan orang tua—mengungsi ke Mapolres Puncak Jaya dan Kodim • Situasi mencekam, warga takut keluar rumah • Kapolda Papua memerintahkan tembak (kaki) di tempat bagi pelaku kerusuhan
8	Bentrokan antar pendukung paslon kepala daerah No. 1 (Yustus Wonda-Kirenius Telenggen) dan No. 3 (Yuni Wonda-Denias Geley) Puncak Jaya di distrik Mulia, terus berulang. Pukul 11.15 WIT ada yang sedang bakar batu di Kampung Legimut. Hal ini menimbulkan kesalahpahaman dari massa kelompok lain yang mengira ada pembakaran rumah dan honai, lalu bertindak reaktif.	29-31 Juli 2017	PHP (PSU)	<ul style="list-style-type: none"> • 1 orang tewas terkena tembakan • 12 orang luka-luka • 16 rumah dan honai dibakar • Kegiatan belajar-mengajar lumpuh

TAMBAL SULAM SISTEM NOKEN

NO.	KASUS	TANGGAL	TAHAPAN	DAMPAK
9	Bentrokan antar pendukung paslon kepala daerah No. 1 (Yustus Wonda-Kirenus Telenggen) dan No. 3 (Yuni Wonda-Denias Geley) Puncak Jaya di distrik Mulia, masih berlanjut. Kali ini dipicu oleh seorang warga pendukung paslon nomor 3 mengambil kayu di Kampung Kalengga, lalu tiba-tiba diserang oleh pendukung paslon nomor 1.	21 Agustus 2017	Pengangkutan	<ul style="list-style-type: none">• 4 orang tewas (3 orang terkena anak panah, 1 orang sesak nafas).• 14 rumah atau honai dibakar

* Data diperoleh dari berbagai sumber, utamanya dari media lokal maupun nasional. Juga hasil pengungkapan selama persidangan sengketa hasil pemilihan.

Akibat konflik kekerasan dengan dampak yang demikian, tahapan pilkada pun terpaksa ditunda-tunda karena alasan keamanan. Berdasarkan ketentuan PKPU No. 7/2016 tentang tahapan dan jadwal, seharusnya pelantikan bupati terpilih sudah dilakukan paling lambat tiga hari setelah pembacaan putusan MK. Sementara Hakim MK membaca putusannya tanggal 7 Agustus 2017, maka, pelantikan bupati terpilih mestinya sudah dilakukan selambat-lambatnya tanggal 10 Agustus 2017. Namun yang terjadi, hingga tulisan ini didokumentasikan, pelantikan Bupati Terpilih Puncak Jaya belum direalisasikan. Beberapa kali media lokal mengangkat pemberitaan bahwa Surat Keputusan (SK) Mendagri untuk pelantikan belum ditandatangani. Artinya, tahapan pelantikan molor sudah lebih dari tiga bulan. Konsekwensinya adalah pembangunan daerah yang juga terhambat.

Jika dicermati secara lebih mendalam, yang memicu bergeraknya kelompok warga untuk saling serang pada

saat itu adalah klaim perolehan suara. Pertikaian terjadi antara pendukung paslon nomor 1 (Yustus Wonda-Kirenus Telenggen) dan nomor 3 (Yuni Wonda-Rinus Telenggen), saat PSU Puncak Jaya yang dilaksanakan tanggal 15 Juni 2017 di Distrik Yamoneri dengan sistem noken. Masing-masing kelompok suku memiliki kekuatan massa yang cukup besar, atau bahkan berimbang. Setiap pendukung paslon bupati telah berkumpul dalam kelompok sukunya serta memisahkan diri dari pendukung kelompok yang lain. Anggota suku juga membawa alat-alat perang seperti panah dan parang. Berdasarkan keterangan yang diberikan oleh KPU Papua dalam sidang sengketa hasil di MK, PPD (umumnya disebut PPK) menyatakan bahwa kelompok pendukung paslon nomor 1 telah berada di TPS sejak pukul 04.00 WIT, lalu mengklaim seluruh 8.827 suara yang ada di DPT sebagai perolehan suara bagi paslon nomor 1. Kemudian, kelompok pendukung paslon nomor 3 datang setelahnya, sekitar pukul 09.00 WIT. Kelompok massa ini juga mengklaim 8.827 suara yang ada di DPT sebagai perolehan bagi paslon nomor 3.²

Jika pilkada bersistem noken biasanya dimulai dengan musyawarah warga, namun pada saat itu lempar suara tidak terjadi. Masing-masing pihak merasa berhak atas jumlah seluruh suara yang ada di DPT. Padahal 8.827 suara yang diperebutkan merupakan total suara dari enam belas kampung. Di mana hampir setiap kampung dibekali dengan satu TPS, hanya empat kampung yang memiliki dua TPS. Namun klaim suara justru terjadi di tingkat distrik, bukan

2 PMK No. 42/PHP.BUP-XV/2017, hlm. 6.

di TPS. PPD yang bertugas mengambil peran selayaknya KPPS, mengumumkan kepada seluruh warga yang hadir bahwa PSU telah selesai dan seluruh 8.827 suara diberikan kepada paslon nomor 1. Ada kesan, PPD menentukan perolehan suara berdasarkan waktu kedatangan pendukung paslon. Sehingga pendukung paslon nomor 1 yang kebetulan hadir lebih pagi, dinyatakan sebagai pihak yang berhak mendapatkan seluruh suara. Pendukung paslon nomor 3 tidak terima lalu menyerang pendukung paslon nomor 1, kemudian terjadilah perang panah di lokasi tersebut.

Dari peristiwa yang digambarkan tersebut memang tampak bahwa pertikaian warga terjadi saat PPD coba menerapkan mekanisme noken dalam pungut hitungnya. Akan tetapi, praktik noken yang dilakukan PPD menyimpang dari mekanisme yang telah ditetapkan. Keributan tidak ansih dipicu oleh sistem pemilihan, namun diskresi yang diambil oleh PPD sudah salah sejak awal. Sebagaimana yang diatur dalam Keputusan KPU Papua, seharusnya pungut hitung tetap dilakukan di setiap TPS. KPPS yang harus memimpin prosesi pemungutan dan penghitungan suara. KPPS pula yang semestinya mengumumkan hasil perolehan suara di TPS, untuk kemudian direkapitulasi di tingkat distrik, bukan PPD. Selain itu, penentuan perolehan suara harusnya dimusyawarahkan terlebih dahulu oleh para warga, melalui kepala-kepala adatnya, tidak ditentukan berdasarkan waktu kedatangan pendukung. Musyawarah atau lempar suara juga seharusnya terjadi di masing-masing TPS, bukan di tingkat distrik. Mekanisme pungut hitung sebagaimana yang diatur dalam Keputusan KPU Papua harus dilaksanakan. Melihat

fakta pendukungnya, maka idealnya perolehan suara juga terpolarisasi. Sangat aneh jika sepenuhnya dikuasai oleh satu kelompok saja.

Sementara konflik kekerasan yang terjadi di Intan Jaya pecah sejak tahapan rekapitulasi suara di tingkat kabupaten dilakukan pada 23 Februari 2017. Dalam persidangan diungkap bahwa keributan diawali saat rekapitulasi suara telah menyelesaikan lima distrik, yaitu: Hitadipa, Ugimba, Tomosiga, Homeyo, dan Mbiandoga. Ada tuduhan oleh paslon nomor 3 (Natalis Tabuni) bahwa paslon nomor 2 (Yulius Yapugau) berada di tempat kejadian dan turut langsung memprovokasi pendukungnya karena mendapati posisi perolehan suara yang bersangkutan semakin tertinggal hingga selisih 3.743 suara. Pihak keamanan dinilai tidak mampu mengendalikan situasi, maka keributan terjadi dan menyebabkan Wakil Bupati Intan Jaya serta Ketua KPU Intan Jaya terluka oleh serangan massa. Dengan demikian, maka tersisa tiga distrik lagi yang terhenti proses rekapitulasinya karena kericuhan massa. Di sisi lain, amukan massa disinyalir karena ketidakpuasan terhadap kinerja KPU Intan Jaya, baik karena tuduhan keberpihakan maupun karena dianggap menunda-nunda pleno. Patut digarisbawahi, bahwa Ketua KPU Intan Jaya, Linus Tabuni, merupakan adik kandung dari paslon nomor 3.

Konflik kekerasan ini berlangsung selama kurun waktu tujuh bulan lamanya, sejak Februari - Agustus 2017, dengan peristiwa bentrokan terjadi sebanyak empat kali sepanjang bulan-bulan tersebut. Kerusakan memuncak saat PSU dilakukan dan saat MK menyatakan kemenangan paslon

nomor tiga bulan setelah PSU. Dampak selama bentrokan panjang tersebut, empat warga meninggal dunia, enam ratus luka-luka akibat lemparan batu dan panah, Kantor KPU rusak, tiga rumah terbakar, fasilitas kantor pemerintahan (kantor DPRD, Dinas Kesehatan, Kesbangpol, Bappeda, Badan Keuangan dan Aset Daerah, Kantor Inspektorat, Kantor Perhubungan) dibakar massa, Bandara Biloray diblokir warga, serta situasi mencekam dan ratusan warga mengungsi ke Timika dan Nabire. Rincian peristiwa kekerasan di Pilkada Intan Jaya dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

TABEL C.2 KEKERASAN DAN KONFLIK PILKADA 2017 DI INTAN JAYA*

NO.	KASUS	TANGGAL	TAHAPAN	DAMPAK
1	Sekelompok massa pendukung salah satu paslon melakukan pengeroyokan dan penganiayaan terhadap penyelenggara KPU Intan Jaya, Ketua KPU Intan Jaya, dan beberapa personil yang coba menghalangi. Massa merengsek masuk ke dalam kantor KPU Intan Jaya karena dinilai tidak puas dengan hasil perolehan suara.	23 Februari 2017	Rekapitulasi Penghitungan suara	<ul style="list-style-type: none"> • Ketua KPU Intan Jaya mengalami luka-luka dan pingsan; • Wakil Bupati Intan Jaya Terluka di kepala akibat benda tumpul • PMK No. 54/PHP.BUP-XV/2017, putusan final. Dapat ditemukan dalam dokumen gugatan Natalis Tabuni, hal 12.

NO.	KASUS	TANGGAL	TAHAPAN	DAMPAK
2	Terjadi bentrokan antara masa pendukung paslon No. 2 (Yulius Yapugauw dan Yunus Kelabetme) dan No. 3 (Natalis Tabuni dan Yan Kobogoyauw) di Sugapa. Massa pendukung No. 2 mendesak KPU Intan Jaya untuk segera menyelenggarakan pleno, namun karena masih ada distrik yang belum selesai menginput data, KPU Intan Jaya masih menunda. Sementara massa pendukung No. 3 hadir dan akhirnya memancing keriuhan beruntun. Persoalan bentrok melebar ke isu SARA dan tuduhan atas kecurangan oleh penyelenggara ke paslon No. 3 yang juga petahana.	24-26 Februari 2017	Rekapitulasi penghitungan suara tingkat kabupaten	<ul style="list-style-type: none"> • 4 orang tewas • 600an orang luka-luka terkena panah dan lemparan batu • 3 rumah dibakar • Sejumlah warga mengungsi ke Timika dan Nabire • Kantor KPU Intan Jaya dirusak
3	Pemukulan terhadap Panwas Distrik Agsiga oleh tim paslon No. 3, Natalis Tabuni, karena dianggap Panwas memihak kepada salah satu calon.	11 Juli 2017	PSU	<ul style="list-style-type: none"> • Panwas Distrik memar ringan • PMK No.54/PHP.BUP-XV/2017, hal 32.
4	Masyarakat pendukung paslon No. 2 (Yulius Yapugauw dan Yunus Kalabetme) marah karena MK menganulir kemenangan Paslon Intan Jaya dan memenangkan Paslon No. 3 (Natalis Tabuni dan Yann Robert Kobogoyauw), 29/7. Massa merusuh dan membakar kantor pemerintahan.	30 Agustus 2017	Paska Sengketa Pilkada di MK	<ul style="list-style-type: none"> • Kantor Pemerintahan (Kantor DPRD, Dinkes, Kesbangpol, Bappeda, Badan Keuangan dan Aset Daerah, Kantor Inspektorat, Dinas Perhubungan) dibakar massa • Situasi mencekam, masyarakat asli berdiam di rumah, masyarakat pendatang mengungsi ke Polsek dan pos TNI setempat • Bandara Biloray Intan Jaya diblokir dengan bebatuan dan kayu • Kota Sugapa sempat lumpuh total

TAMBAL SULAM SISTEM NOKEN

NO.	KASUS	TANGGAL	TAHAPAN	DAMPAK
5	Masyarakat pendukung paslon kepala daerah Intan Jaya nomor 2, mengintimidasi publik dengan melakukan ritual makan tanah sebagai pernyataan simbolik bahwa siap perang dan siap mati selama periode pemerintahan terpilih.	1 September 2017	Paska Sengketa Pilkada di MK	<ul style="list-style-type: none">• Pernyataan ini sama saja dengan peringatan perang, sehingga mengintimidasi kehidupan bermasyarakat di kabupaten Intan Jaya

* Data diperoleh dari berbagai sumber, utamanya dari media lokal maupun nasional. Juga hasil pengungkapan selama persidangan sengketa hasil pemilihan.

Sejak awal kerusuhan, tahapan pemungutan suara yang dilakukan dengan sistem noken tidak menjadi sebab utama. Sistem noken di TPS berjalan sebagaimana biasanya, yaitu dimulai dengan musyawarah lalu dilanjutkan dengan pembagian suara. Kepada pendukungnya, paslon berdemagogi soal dugaan keberpihakan penyelenggara pilkada kepada salah satu pihak. Misalnya, dugaan adanya KPPS yang mengajak pemilih untuk mendukung salah satu paslon, dugaan panwas yang berpihak ke salah satu paslon, dugaan adanya hambatan akibat saksi-saksi yang menolak menandatangani hasil penghitungan suara karena paslonnya kalah, atau adanya kesengajaan penyelewengan dalam mendistribusi suara. Sehingga konflik yang terjadi lebih karena ketidakpuasan atau kekalahan salah satu paslon. Kendati noken tidak ansih menjadi persoalan, namun disadari terdapat kekosongan administrasi pendukung yang semestinya dapat merekam kesepakatan warga sebelum masuk ke dalam formulir C1-KWK. Tuduhan penyelewengan pencatatan suara ini sering menjadi bahan

pertengkaran.

Selain Puncak Jaya dan Intan Jaya, setidaknya terdapat sembilan daerah lain yang tercatat mengalami konflik kekerasan (lihat tabel). Di Papua Barat terdapat kekerasan di Maybrat dan Sorong, sementara di Papua terdapat kekerasan di Tolikara, Mappi, Kota Jayapura, Lanny Jaya, Dogiyai, Jayapura, dan Kepulauan Yapen. Bentuk kekerasannya mulai dari intimidasi, pemukulan fisik, pengrusakan fasilitas publik dan fasilitas private. Namun tidak terdapat korban jiwa pada sembilan daerah tersebut. Momentum kekerasannya terjadi pada tahapan pencalonan, sosialisasi, kampanye, distribusi logistik, pungut hitung, rekapitulasi suara, serta pada tahapan penyelesaian sengketa pilkada yang terkadang terjadi pada saat PSU. Sehingga kekerasan dalam pilkada terjadi hampir pada setiap tahapan pilkada. Tidak hanya muncul pada saat pungut hitung, yang di dalamnya terdapat praktik penerapan noken. Patut diakui, bahwa daerah-daerah yang pada konflik kekerasannya menimbulkan korban jiwa seperti Puncak Jaya dan Intan Jaya berlaku sistem noken. Namun dari sebelas daerah konflik di atas, enam dari di antaranya—Maybrat, Sorong, Jayapura, kota Jayapura, Kepulauan Yapen, Mappi—sejak awal menggunakan sistem yang berlaku secara nasional.

TABEL KEKERASAN DAN KONFLIK PILKADA 2017 PAPUA DI BEBERAPA DAERAH*

NO.	KASUS	TANGGAL	DAERAH	TAHAPAN	DAMPAK
1	Ketua KPU Maybrat dipukul oleh saksi paslon No. 1 (Bernard Sagrim - Paskalis Kocu) saat rapat pleno rekapitulasi penghitungan suara, di Kantor KPU Maybrat, Maybrat. Permasalahannya dipicu oleh keputusan Ketua KPU Maybrat, Maria Kocu, yang menanggapi protes timses No. 2 (Karel Murafer - Yance Way) dengan langsung mendiskualifikasi hasil pleno.	25 Februari 2017	Kab. Maybrat, Papua Barat	Rekapitulasi Penghitungan Suara	<ul style="list-style-type: none"> • Ketua KPU Maybrat memaringan
2	Saksi pasangan calon nomor 1, Makdalena Duwit dan Walus M. Bleskadit, dipukul oleh pihak yang diduga sebagai pendukung calon nomor 2, di TPS Kampung Sien, Distrik Ayamaru Barat	15 Februari 2017	Kab. Maybrat, Papua Barat	Pemungutan dan Penghitungan Suara	<ul style="list-style-type: none"> • Saksi mengalami memaringan • PMK No. 10/ PHP.BUP-XV/2017, hal 38.
3	Tiga orang wartawan TV diintimidasi dengan ancaman bunuh oleh 20 orang warga setelah mengikuti dan merekam jalannya persidangan sengketa pilkada Kab. Tolikara di PN Wamena. Persidangan saat itu memasuki pemeriksaan saksi-saksi dan tidak ada pengawasan polisi	28 April 2017	Kab. Tolikara, Papua	Penyelesaian sengketa pilkada	<ul style="list-style-type: none"> • Produk jurnalistik, rekaman video persidangan milik 3 wartawan, dihapus dibawah ancaman kekerasan fisik
4	Ribuan massa pendukung paslon nomor 3, Jhon Tabo Barnabas, menyegel kantor KPU Tolikara paska dilaksanakannya PSU di 18 distrik, karena KPU Tolikara dianggap berlaku curang telah memenangkan pasangan tertentu.	23 Mei 2017	Kab. Tolikara, Papua	Paska PSU	<ul style="list-style-type: none"> • Tidak ada korban jiwa, harta maupun benda

5	Posko pemenangan bakal calon (balon) kepala daerah Mappi di Jalan Kalimanan, Stefanus Kaisma, diserang oleh 20an orang, pukul 19.00 WIT, Distrib Obaa. Pemicunya adalah ketidakpuasan sejumlah simpatisan dari balon Wilibrodus Tingginimu, seorang kader golkar, yang tidak mendapatkan dukungan sebagai calon. Justru yang dicalonkan adalah figur non-kader Golkar yang juga petahana Bupati.	23 September 2016	Kab. Mappi, Papua	Pencalonan	<ul style="list-style-type: none"> • 3 unit sepeda motor dan 1 unit mobil dibakar
6	Seorang pedagang, Siti Rabi, dipukul saat hendak menunjukkan gambar paslon walikota Jayapura nomor urut 1 dan nomor urut 2 kepada di pasar Hamadi, distrik Jayapura Selatan.	26 Oktober 2016	Kota Jayapura, Papua	Sosialisasi dan pencalonan	<ul style="list-style-type: none"> • Siti luka memar
7	Sejumlah jurnalis RRI Jayapura diusir, diintimidasi dan diancam bunuh oleh sejumlah warga bahkan PPS saat meliput di TPS 08 dan TPS 30, kelurahan Entrop, Kota Jayapura.	15 Februari 2017	Kota Jayapura, Papua	Pemungutan dan penghitungan suara	<ul style="list-style-type: none"> • Tidak ada korban jiwa
8	Ketua KPU Kota Jayapura, Jeremias Numberi, dan anggota Panwaslu Kota Jayapura mendapatkan sms ancaman puluhan kali dari salah satu calon kandidat kepala daerah Kota Jayapura. Penyelenggara pilkada Kota Jayapura dituduh tidak netral oleh si pengancam	Oktober- November 2016	Kota Jayapura, Papua	Pencalonan	<ul style="list-style-type: none"> • Tidak ada korban jiwa

TAMBAL SULAM SISTEM NOKEN

9	Lima anggota polisi yang usai melakukan pengamanan kampanye diserang oleh seratusan massa salah satu pendukung paslon, yang juga baru membubarkan diri dari aktivitas kampanye, 17.00 WIT, di bundaran tugu Tiom. Penyerangan ini karena kesalahpahaman massa saat menyaksikan pihak kepolisian menangkap seorang warga yang sedang mabuk, yang baru saja melempar batu ke mobil polisi yang sedang patroli.	17 Januari 2017	Kab. Lanny Jaya, Papua	Kampanye	<ul style="list-style-type: none"> • 5 orang polisi luka ringan terkena pukulan, batu dan panah. • 1 unit mobil patroli polisi rusak
10	Seorang paslon kepala daerah Dogiyai memukul Kepala Distrik Kamu karena telah mendistribusikan surat suara ke kampung-kampung, sementara menurut pelaku ada indikasi terjadi mutasi pemilih secara besar-besaran dari kabupaten lain ke Kabupaten Dogiyai.	15 Februari	Kab. Dogiyai, Papua	Distribusi logistik	<ul style="list-style-type: none"> • Kepala distrik memar ringan
11	Ketua Panwas Kab. Jayapura mengaku diancam terkait dengan rekomendasi PSU yang dikeluarkan 24 Februari.	14 Maret 2017	Kab. Jayapura, Papua	PSU	<ul style="list-style-type: none"> • Tidak ada korban jiwa, namun keluarga korban merasa terintimidasi dan terancam
12	Kantor KPU Yapen dibakar oleh sekelompok orang untuk menggagalkan pleno rekapitulasi penghitungan suara pilkada.	26 Maret 2017	Kab. Yapen, Papua	Rekapitulasi Penghitungan Suara	<ul style="list-style-type: none"> • Sebagian bangunan KPU Yapen terbakar, termasuk ruang teknis tempat penyimpanan kotak suara • Pelaksanaan rekapitulasi penghitungan suara ditunda

13	Enam orang Saksi paslon kepala daerah Kabupaten Sorong nomor urut 1, Zeth Tumokolo dan Ibrahim Poko, diusir oleh tim paslon lawan (yang juga kepala distrik dan kepala kampung hobart) di Distrik Kobar sehingga tidak dapat mengikuti proses pemungutan dan penghitungan suara	15 Februari 2017	Kab. Sorong, Papua Barat	Pemungutan dan Penghitungan Suara	<ul style="list-style-type: none"> • Tidak ada korban jiwa
----	---	------------------	--------------------------	-----------------------------------	---

Fakta-fakta di atas menunjukkan bahwa belum terdapat bukti yang benar-benar relevan, sehingga menempatkan sistem noken sebagai sumber dari konflik pilkada di Papua. Pandangan yang menyatakan terdapat relasi antara konflik dan noken belum sepenuhnya solid. Konflik pilkada yang terjadi di Papua juga bersumber dari faktor-faktor yang umum berlaku di daerah lain, seperti ketidakpuasan peserta terhadap perolehan suara, keberpihakan penyelenggara, demagogi paslon terhadap pendukungnya, dll. Sehingga dapat diduga bahwa jika di wilayah pegunungan Papua diberlakukan sistem nasional, maka potensi konflik kekerasannya juga tidak lebih rendah dari pada yang terjadi saat ini. Akan tetapi, dari penelusuran yang ada terungkap dua persoalan mendasar dalam penerapan praktik noken. Pertama, daerah-daerah yang dibolehkan menerapkan noken tidak selalu melaksanakan sistemnya sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan. Kedua, aturan yang dibuat oleh KPU Papua menyisakan banyak celah interpretasi. Ketiga, jangkauan pengadministrasian sistem noken belum sesuai dengan praktiknya di lapangan, yang berarti perintah MK agar noken teradministrasi dengan baik belum terealisasi dengan baik.

D.KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Praktik sistem noken di pilkada maupun pemilu Papua sepertinya sedikit lepas dari perhatian serius para pihak, terutama penyelenggara pemilu. Sedikit sekali wacana-wacana yang dihadirkan ke publik tentang bagaimana seharusnya wajah demokrasi elektoral di Papua. Aturan yang telah dirumuskan pun tidak dapat disebut memadai. Bahkan tidak membantu masyarakat Papua untuk menemukan dan menentukan jati diri demokrasinya yang sejati. Diskursus kepemiluan di Papua paling banyak berkuat pada persoalan konflik kekerasan dan bagaimana membuat masyarakat dapat menerima hasilnya dengan tenang. Tidak banyak yang benar-benar menaruh perhatian serius terhadap persoalan-persoalan perbaikan elektoral, yang sesungguhnya merupakan lantai dasar demokrasi. Tanpa menapaki lantai dasarnya, tidak mungkin dapat menaiki bangunan demokrasi yang lebih tinggi dan menjangkau tujuan berdemokrasi.

Salah satu perhatian utama yang harusnya menjadi agenda penting penyelenggara dalam perbaikan sistem noken adalah menyangkut daerah-daerah yang punya legitimasi untuk menerapkan sistem ini. Pertama, karena hal ini merupakan perintah MK yang bermuatan konstitusi, kedua, karena adanya cita-cita konstitusi yang menyiratkan agar prinsip *one-person-one-vote-one-value* dapat diwujudkan di kepemiluan Papua. Putusan MK menyatakan,

“sistem noken atau sistem ikat juga hanya dapat diakui di tempat-tempat yang selama ini memang selalu dilaksanakan secara terus menerus. Sistem noken atau sistem ikat tidak boleh dilaksanakan di tempat-tempat yang selama ini tidak pernah menggunakan sistem noken. Apabila di suatu daerah tidak lagi memakai sistem yang sebelumnya memakai sistem noken, maka untuk daerah tersebut tidak lagi diakui keberadaan sistem noken.” Sehingga walaupun mengakui eksistensi sistem noken, namun MK menyiratkan agar sistem yang berlaku nasional dapat menggantikan sistem noken secara perlahan dan elegan. Berdasarkan keinginan masyarakat setempat, tidak dipaksakan oleh pembuat kebijakan.

Maka itu sudah seharusnya penyelenggara pemilu—bukan hanya KPU namun juga Bawaslu—agar saling bahu-membahu menyiapkan segala sesuatunya sehingga cita-cita transformasi sistem noken ke sistem nasional dapat terwujud. Persiapan yang dimaksud mestinya dilakukan secara terencana, terukur dan solid. Artinya, terdapat program kerja yang jelas beserta anggaran yang memadai tentang bagaimana strategi mencapai tujuan transformatif tersebut. Berdasarkan pengalaman, program kerja dan anggaran ini akan sangat efektif dan berdampak jika berada di tingkat KPU RI—dan Bawaslu RI tentunya, tidak di tingkat provinsi. Untuk dapat merumuskan strategi dan mengambil langkah-langkah taktis, maka dibutuhkan data yang rinci dan valid. Kalkulasinya harus menggunakan basis TPS bersistem noken, bukan basis desa, kecamatan, atau bahkan kabupaten/kota. Mengingat di beberapa kabupaten terdapat

TPS yang sudah lama tidak menerapkan sistem noken, atau baru saja beralih sistem ke sistem nasional. Misalnya berdasarkan hitung-hitungan Perludem, pada Pilkada 2017 paling sedikit terdapat 11 TPS dan paling banyak 25 TPS di Provinsi Papua yang telah meninggalkan sistem noken, dari total 2.286 TPS yang tersebar di enam kabupaten. Pertanyaannya adalah, bagaimana caranya agar jumlah TPS-TPS yang meninggalkan sistem noken meningkat?

Akan tetapi program kerja yang dimaksud tidak sekedar rencana penerapan pemungutan suara dengan sistem nasional di TPS-TPS yang menerapkan sistem noken, sebagaimana yang dipraktikkan di Pilkada Papua 2017. Alangkah baiknya jika persiapan mentransformasi sistem noken ke sistem nasional dilakukan jauh-jauh hari sebelum pilkada maupun pemilu dilakukan. Program yang disiapkan berorientasi pada penguatan paradigma demokrasi dan pemilu yang universal. Misalnya, KPU menyiapkan rangkaian pendidikan politik secara massif; bekerjasama dengan organisasi masyarakat menghadirkan diskursus sistem pemilu di tengah-tengah warga Papua melalui diskusi dan debat publik; mengalokasikan secara khusus beasiswa bagi wawasan kepemiluan bagi warga Papua; melakukan simulasi-simulasi yang intensif terhadap pemilihan bersistem nasional; melakukan pendidikan pemilih kepada pemilih pemula sebagai calon-calon pengganti generasi di Papua; memfasilitasi penelitian-penelitian pemilihan yang bersistem noken; termasuk uji coba perdana pungut hitung dengan sistem nasional di TPS-TPS bersistem noken. Dengan harapan, penguatan paradigma demokrasi dan

pemilu dapat memberi pencerahan dan pencerdasan serta sikap kritis warga Papua terhadap sistem noken. Lebih jauh lagi, dapat menyadarkan masyarakatnya terhadap prinsip *one-person-one-vote-one-value* di kepegmilian Papua. Ini pula yang dirasakan belum tampak di wacana kerja KPU dan Bawaslu.

Selanjutnya, kerja keras dan kesuksesan penyelenggara pemilu kemudian diukur dengan melihat besaran angka TPS-TPS di daerah bersistem noken yang telah menerapkan sistem nasional di penyelenggaraan pemilunya, untuk seterusnya dirawat dan diperkuat. Dengan demikian upaya penguatan demokrasi di Papua berjalan lebih serius dan nyata, tidak lagi sekedar wacana dan politis. Langkah yang diambil KPU RI dengan menerbitkan PKPU No. 10 Tahun 2017, dengan menyatakan bahwa penerapan sistem noken di Papua dapat diterima dengan syarat sepanjang ada rekomendasi dari KPU Provinsi Papua dan Bawaslu Provinsi setempat (Pasal 32), merupakan sebuah kemajuan yang signifikan. Hal itu mendorong adanya identifikasi TPS-TPS bersistem noken yang terdokumentasi secara resmi. Dengan kata lain, jika KPU Provinsi dan Bawaslu Provinsi tidak memberikan rekomendasi, maka wilayah-wilayah di Papua secara *default* akan menerapkan sistem nasional. Akan tetapi langkah ini belum cukup, karena dorongan bagi warga Papua untuk menyadari hak berdemokrasinya harus ditumbuhkan.

PENGUATAN REGULASI

Selama penyelenggaraan Pilkada 2017, banyak temuan

yang menyimpang dari aturan yang telah dibuat oleh KPU Papua. Terutama yang menyangkut dengan teknis pelaksanaan sistem noken. Untuk sebuah kebutuhan teknis pelaksanaan, ketentuan yang diatur oleh KPU Papua dirasa belum memadai. Pengaturan yang tidak terperinci membuat penyelenggara pemilu di tingkat bawah kewalahan memahami aturan secara utuh: antara PKPU yang mengatur tentang pemungutan suara dengan Keputusan KPU Papua yang memfasilitasi penerapan noken secara legal. Belum lagi soal pemahaman penyelenggara di tingkat bawah yang dapat dikatakan tidak kompeten. Beberapa persoalan selalu dilempar ke MK tanpa dapat terlebih dahulu diatasi di wilayahnya. Padahal persoalan yang dihadapi merupakan kewenangan penyelenggara di tingkat daerah, contohnya sengketa proses. Sayangnya KPU Papua terlalu menaruh harapan besar kepada KPU di tingkat bawah untuk dapat memahami secara utuh aturan teknis pemungutan suara. Akhirnya, banyak penyelenggara yang berimprovisasi dengan diskresi yang ilegal. Hal ini menjadi persoalan dengan dampak yang menggelinding.

Di sisi lain, putusan MK sebagai hukum yang bersifat final dan mengikat sudah memberikan perintah yang jelas. Semua proses pemilu yang menggunakan sistem noken atau sistem ikat harusnya diadministrasikan dengan baik oleh penyelenggara pemilu mulai dari tingkat terbawah, dalam hal ini di tingkat PPS, sampai di tingkat provinsi. Aturan yang tidak utuh dan terperinci menandakan perintah MK belum dipatuhi. Pengaturan yang ada tidak teradministrasi dengan layak. Persoalan aturan ini turut berkontribusi

terhadap banyaknya persoalan dan konflik di aras bawah. Dengan demikian, langkah bijak pertama yang penting untuk dipertimbangkan adalah **KPU RI dianjurkan untuk mengambil alih pengaturan sistem noken dari Keputusan KPU Papua menjadi PKPU**. KPU RI memang telah mengeluarkan PKPU No. 10 Tahun 2017 yang memberikan payung hukum bagi penerapan noken. Dengan demikian, PKPU ini disarankan untuk direvisi dengan memasukkan semua klausul-klausul yang dibutuhkan bagi pengaturan sistem noken.

Kedua, cukup dipahami jika KPU RI tetap memilih untuk membebaskan pengaturan sistem noken kepada KPU Papua sebagai suatu bentuk kekhasan. Sehingga keberadaan pasal 32 PKPU No. 10 Tahun 2017 yang menyatakan, “Dalam hal menghargai dan mengormati nilai budaya yang hidup di kalangan masyarakat Papua yang khas dalam menyelenggarakan Pemilihan dengan cara atau sistem kesepakatan warga dan/atau aklamasi, dapat diterima sepanjang ada rekomendasi dari KPU Provinsi Papua dan Bawaslu Provinsi setempat,” sangat tepat dan menjadi pintu masuk yang sangat strategis untuk memegang kendali penerapan sistem noken di Papua. Hanya saja, **KPU RI sangat disarankan agar meminta KPU Papua melakukan perbaikan atau revisi Keputusan KPU Papua No. 01/Kpts/Papua Prov.030/2013**. Aturan ini mesti ditingkatkan kualitas pengaturannya, terutama menyangkut cakupan atau jangkauan pengaturan sistem noken. Sehingga aturan yang ada dapat menjawab kebutuhan pilkada maupun pemilu.

Mekanisme noken yang belum diatur namun selama ini dijalankan, sudah saatnya diperhatikan dan diakomodir ke dalam keputusan. Sehingga proses pilkada tidak berjalan liar dan dapat dikendalikan. Realitanya mekanisme yang dimaksud sangat menentukan dan menjadi persoalan di kemudian hari. Di antaranya: (i) memberikan ruang bagi musyawarah dan mufakat warga dalam menentukan pilihan bersama secara regulatif sebagai tahapan khusus, (ii) menjamin representasi suku yang memiliki preferensi politik berbeda dari suku lain mendapatkan porsi suara sebagaimana kapasitas suku tersebut, (iii) mendokumentasikan hasil musyawarah atau kegiatan lempar suara—yang sering dimanifestasikan dalam bentuk pesta bakar batu—dalam dokumen resmi kepemiluan, sehingga dapat digunakan sebagai dokumen yang diakui dalam persidangan sengketa, (iv) memastikan aspek pertanggungjawaban keuangan dalam hal pembiayaan pason terhadap kegiatan pesta lempar suara terjamin dan diungkap ke publik.

Melihat kekerasan pilkada yang selalu melibatkan perang antar kelompok suku, maka patut pula dipertimbangkan keberadaan kelembagaan adat di Papua, yaitu Majelis Rakyat Papua (MRP), dalam proses mitigasi konfliknya di regulasi. MRP merupakan representasi kultural orang asli Papua, yang diberikan wewenang tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan hidup beragama. Komposisi MRP yang diisi

oleh 30 persen wakil adat, 30 persen perempuan dan 30 persen wakil agama, tentu memiliki nilai tawar yang cukup untuk mengurangi dampak resiko yang disebabkan oleh demagogi politik oknum-oknum suku yang mengikuti pilkada. Sehingga bila diberikan peran yang tepat dengan mekanisme yang tepat pilkada, maka MRP diyakini dapat mengurangi resiko yang ditimbulkan dari pertikaian antar pendukung paslon seperti yang sering terjadi.

Kendati wilayah advokasinya berada di luar kendali penyelenggara pemilu, namun setidaknya peran-peran MRP dalam pilkada dapat diupayakan oleh KPU RI bersama Bawaslu RI. Selama ini MRP telah diberikan ruang oleh undang-undang sebagai penyeleksi bakal-bakal calon gubernur dan wakil gubernur yang ingin berkompetisi di tingkatan Provinsi Papua. Selain itu MRP juga dituntut agar dapat menjamin kerukunan hidup beragama, yang juga mestinya dapat diartikan sebagai kerukunan antara masyarakat Papua yang merupakan individu-individu beragama. Maka setidaknya wilayah peran ini dapat dipertimbangkan agar ditingkatkan atau diperluas dengan turut memposisikan MRP pada dalam mekanisme penyelesaian sengketa proses pilkada atau pemilu di Papua, atau saat-saat menghadapi kebuntuan. Dengan harapan, melalui koalisi kesukuan yang ada di dalamnya, MRP mampu hadir dengan pendekatan adat atau pendekatan persuasif sehingga titik api konflik kekerasan di pilkada tidak membakar lebih luas.

Ketiga, bahasa regulasi yang dibuat oleh KPU Papua sangat rentan dengan multitafsir dan misinterpretasi.

Untuk kebutuhan sebuah peraturan teknis, maka apa yang dituang dalam Keputusan KPU Papua terkait Noken sangat dirasa kurang. Maka itu, **KPU RI sangat disarankan untuk mengasistensi dan mendampingi KPU Papua dalam merumuskan pengaturan sistem noken yang andal.** Sehingga setiap celah hukum yang terdapat pada keputusan KPU Papua terkait sistem noken dapat ditambah. Ini mesti menjadi bahan pemikiran jika KPU RI tetap berharap banyak dan menyerahkan segala sesuatu yang menyangkut dengan sistem noken ke penyelenggara tingkat provinsi. Setidak-tidaknya norma-norma yang telah diatur saat ini dapat diperjelas, diperbaharui dan dirinci.

Misalnya, pasal 5 ayat (2) Keputusan KPU Papua menyatakan, “Penghitungan suara dan pencoblosan surat suara di dalam noken kepada pasangan calon siapa suara itu diberikan, dilakukan mendahului penghitungan surat suara dalam kotak suara. Jumlah suara tersebut digabungkan dengan jumlah suara untuk pasangan yang sama yang ada dalam kotak suara, kemudian dibuat berita acaranya oleh KPPS.” Pasal tersebut jelas dapat ditafsirkan bahwa Keputusan KPU Papua membuka ruang bagi sistem pilkada yang campuran atau hybrid dalam satu TPS. Sehingga mekanisme noken dan mekanisme nasional dapat diterapkan sekaligus dalam satu waktu dan dan dalam satu TPS yang sama. Padahal praktik dua seperti ini belum pernah ditemui sebelumnya.

Kalimat yang digunakan oleh KPU Papua pun memposisikan bahwa fungsi kantong noken hanya sebagai pengganti kotak suara. Dengan kalimat seperti ini mestinya

berkonsekuensi logis terhadap mekanisme yang diterapkan di nasional. Surat suara yang terdapat di dalam noken harus diperlakukan layaknya surat suara yang ada dalam kotak suara. Surat suara dicoblos terlebih oleh pemilih terlebih dahulu, lalu kemudian dimasukkan ke dalam kantung noken. Akan tetapi mekanisme yang berlaku di lapangan, serta telah pula dibahasakan oleh KPU Papua dalam keputusannya, berbeda secara operasional dan praktik di lapangan. Pada kenyataannya, surat suara dalam noken dihitung terlebih dahulu dan hanya dicek jumlah lembarannya. Sementara surat suara di dalam kotak suara, selain menghitung jumlah lembarnya juga harus memeriksa tanda coblosan dengan hati-hati. Pengaturan seperti ini akan sangat membingungkan jika tidak menggunakan redaksi yang tepat, tidak dirinci dengan baik dan tidak terstruktur. Dalam keputusan tersebut juga tidak tersedia penjelasan tentang tata cara menghitung suara dan mencatatnya secara lebih operasional.

Keempat, dalam putusannya MK menunjukkan semangat untuk mereformasi sistem noken ke praktik pemilu atau pilkada yang berlaku nasional secara elegan. Dengan jalan, membatasi daerah bersistem noken yang telah menggunakan metode nasional pada pemilu atau pilkada sebelumnya, dengan tidak membenarkan penerapan sistem noken setelahnya. MK menyiratkan harapan agar peralihan dari sistem noken ke sistem nasional berangkat dari keinginan masyarakatnya. Oleh karenanya, **KPU RI sangat didukung untuk menyiapkan road map atau target-target kongkrit dan terukur agar tren penerapan**

noken menurun. Dengan begitu akan tercipta iklim kerja yang terencana dan prediktif, yang dapat mendorong percepatan-percepatan demokratisasi di Papua. Sejauh ini belum ada pendekatan terbaik untuk mewujudkan hal ini selain melalui pendekatan pemilih yang massif, konsisten dan berkesinambungan. Pengalihan sistem secara paksa juga tidak akan menjawab persoalan, justru menambah masalah baru. Itu sebabnya, road map yang dimaksud perlu dibahani dengan pendekatan yang alami dan mengangkat kesadaran warga Papua.

KONFLIK DAN OPTIMALISASI PERAN PARA PIHAK

Salah satu faktor terpenting untuk memastikan agar pelaksanaan pemilihan berjalan secara berintegritas adalah profesionalitas dan imparialitas para penegak hukum, utamanya pihak kepolisian. Aparat kepolisian tidak hanya dituntut agar netral, namun juga harus tampak netral. Sikap dan tindakan kepolisian dalam mengawal pemilihan tidak boleh sedikitpun menyediakan ruang untuk diterjemahkan berpihak oleh masyarakat dan stakeholder pemilu. Namun pada Pilkada 2017 yang lalu, persoalan netralitas banyak menjadi sorotan keras. Misalnya, keluhan KPU Papua yang menggugat indikasi ketidaknetralan pihak kepolisian di Pilkada Yapen, Pilkada Puncak Jaya, Pilkada Intan Jaya, dan Pilkada Tolikara.¹ Kepolisian dianggap tidak netral karena dianggap tidak menanggapi laporan pelanggaran pidana yang masuk; dinilai tidak mengikuti prosedur pengawasan

1 mediaindonesia.com, diakses pada 18 Desember 2017

surat suara yang berlaku; dan lain-lain. Tidak hanya KPU RI, namun KPU Intan Jaya dalam persidangannya di MK juga menyatakan keluhan yang serupa. Ini menjadi preseden buruk bagi kepolisian sebagai aktor penting dalam penegakan hukum pemilu dan integritas pilkada (dan pemilu).

Selain menurunkan kualitas kepemiluan, sikap-sikap kepolisian yang tidak netral juga dapat menjadi sangat berbahaya. Dari wilayah-wilayah yang disebutkan oleh KPU Papua di atas, tiga daerah di antaranya (Puncak Jaya, Intan Jaya dan Tolikara) merupakan daerah dengan konflik kekerasan yang tinggi pada Pilkada 2017 yang lalu. Korban jiwa yang jatuh mencapai belasan orang, belum melibatkan hitungan korban harta-benda. Sehingga dugaan tidak netralnya aparat kepolisian bukan tidak mungkin menjadi salah satu variable terhadap terjadinya konflik kekerasan di pilkada Papua. Kendati, juga tidak tepat langsung menjatuhkan vonis bahwa konflik-konflik yang terjadi kemarin dampa dari ketidaknetralan aparat kepolisian. Poin pentingnya adalah, jajaran kepolisian tidak dapat memandang ringan perkara netralitas. Kapolri harus memberikan evaluasi dan menyiapkan strategi khusus agar pada penyelenggaraan pemilihan berikutnya netralitas kepolisian dapat terjamin. Penegakan hukum dapat dipastikan tidak akan berjalan jika aparatnya berpihak. Di samping Kapolri perlu memikirkan strategi baru untuk menghadapi konflik kekerasan di pilkada Papua yang tampaknya termobilisasi. Kekurangan personil jangan sampai menjadi alasan sehingga demokrasi tercederai.

Papua juga memiliki Majelis Rakyat Papua (MRP) yang merupakan representasi adat masyarakatnya. MRP diisi oleh wakil-wakil adat, wakil-wakil agama dan wakil-wakil perempuan. Dalam aspek politik kepemiluan, MRP mendapatkan peran yang cukup signifikan. Di antaranya: (i) memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap bakal calon gubernur dan wakil gubernur, dan (ii) menempatkan perwakilan adat di Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) sejumlah 25% dari jumlah anggota DPRP Provinsi terpilih. Peran-peran ini tentunya turut memberi makna bahwa MRP memiliki pengaruh terhadap kelompok-kelompok suku yang ada di masyarakat, juga pengaruh terhadap aktor-aktor politik di pentas daerah. MRP mestinya dapat melakukan intervensi yang persuasif terhadap konflik yang terjadi yang mengatasnamakan kelompok suku. Bahkan MRP secara kelembagaan harusnya dapat mendesak agar elit politik menghentikan demagogi terhadap pendukungnya.

Selama ini, konflik kekerasan di pilkada atau pemilu selalu terjadi antara kelompok suku yang memiliki keberpihakan terhadap pasangan calon tertentu. Diplomasi MRP selaku kelompok perwakilan suku-suku seharusnya dapat menjadi katalisator dalam menetralsir potensi konflik atau menengahi pihak yang sedang berkonflik. MRP dapat menjadi aktor terdepan dengan mengedepankan pendekatan kebudayaan sehingga para pihak yang berkonflik dapat didamaikan. Oleh karena itu, pembuat kebijakan dan stakeholder pemilu layak untuk mempertimbangkan peran MRP dalam mereduksi terjadinya konflik kekerasan di pemilu di regulasi. Namun dengan catatan, pertama, peran

yang dimaksud hanya pada tahap mencegah terjadinya konflik atau mendamaikan pihak yang berkonflik. Bukan peran-peran politik yang memiliki daya intervensi seperti persetujuan pencalonan atau keterpilihan. Kedua, kursi MRP tidak diisi oleh aktor-aktor politik, namun murni oleh representasi suku. Sehingga kewibawaan MRP dapat memengaruhi keputusan kepala suku yang berkonflik.

BIODATA PENULIS



Kholilullah Pasaribu, peneliti Perludem yang berminat mendalami isu-isu terkait Pemilu di daerah khusus, serta dimensi anggaran yang ada dalam aspek kepemiluan. Lelaki kelahiran Aceh Tenggara 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 lima 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), Noken dan Konflik Pemilu (2016), jurnal serta buku kepemiluan lainnya. Termasuk buku Tambal Sulam Sistem Noken (2018) ini.