

Prosiding
**Konferensi Nasional Hukum Tata Negara Ke-5 :
Tantangan Menjaga Daulat Rakyat Dalam Pemilihan Umum**

Diselenggarakan oleh:

**Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas dan
Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara
(APHTN-HAN) Republik Indonesia**

Batusangkar, 9-11 November 2018



**Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO)
Fakultas Hukum Universitas Andalas
2019**

Prosiding
Konferensi Nasional Hukum Tata Negara Ke-5
Tantangan Menjaga Daulat Rakyat Dalam Pemilihan Umum

Susunan Kepanitiaan:

Pelindung : Dekan Fakultas Hukum Universitas Andalas
Steering Committee : Prof. Dr. Yuliandri, SH., MH.
Prof. Dr. Zainul Daulay, SH., MH.
Ilhamdi Taufik, SH., MH.
Penanggung Jawab : Feri Amsari, SH., MH., LL.M.
Ketua Panitia : Khairul Fahmi, SH., MH.
Wakil Ketua Panitia : Charles Simabura, SH., MH.
Sekretaris Panitia : M Nurul Fajri, SH., MH.
Bendahara : Beni Kurnia Illahi, SH., MH.
Kesekretariatan dan
Keuangan : Wenny Purnama Y, SH.
Ifzi Wart
Nova Aryanti
Divisi Acara : M. Ichsan Kabullah, SIP., MPA.
Sumitra Abdi Negara, SH.
Hemi Lavour F. SH.
Divisi Humas dan
Publikasi : Ari Wirya Dinata, SH., MH.
Yovan Adhiyaksa
Alfariz Maulan Reza
Divisi Perlengkapan : M. Ikhsan Alia, SH.
Maulan Fajri Adrian
Divisi Transportasi : Andre Aulia Rahman, SH.
Afrizal, SH.
M. Nasir
Divisi Konsumsi : Tikatul Chairnessy, SH.

Reviewer :

Prof. Dr. Yuliandri, SH., MH.
Prof. Dr. Zainul Daulay, SH., MH.

Editor :

Feri Amsari, S.H., M.H., LL.M.
Khairul Fahmi, S.H., M.H.
Charles Simabura, S.H., M.H.

Penyusun :

Ari Wirya Dinata, S.H., M.H.
Sumitra Abdi Negara, S.H.

Prosiding Konferensi Nasional Hukum Tata Negara Ke-5 : Tantangan Menjaga
Daulat Rakyat dalam Pemilihan Umum
-Ed.1.-Cet. 1.-Padang : PUSaKO, 2019.
xxxii, 2133 hlm., 29,7 cm
Bibliografi : Ada di setiap makalah
ISBN : 978-602-50378-1-8

1. Pemilihan Umum

Hak cipta 2019, pada PUSaKO

Dilarang mengutip sebagian atau seluruh isi buku ini dengan cara apapun, termasuk
dengan cara penggunaan mesin fotokopi, tanpa izin sah dari penerbit.

Cetakan ke-1, April 2019

Hak Penerbitan pada Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas
Andalas

Desain cover oleh alfariz.maulana@gmail.com

Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas

Kantor :

Lantai II GB Dekanat, Kampus Lima Manis, Unand.

Telp./Fax. (0751) 775692

Email : sekretariat@pusako.or.id

Web : www.pusako.or.id

Kata Pengantar

Pemilihan Umum merupakan salah satu bagian inti berdemokrasi. Sebagai sumber legal agar individu atau sekelompok orang memiliki kekuasaan yang sah, maka Pemilu harus diselenggarakan sesuai asas-asas konstitusional penyelenggaraannya. Pasal 22E Ayat (1) UUD 1945 menghendaki Pemilu diselenggarakan secara: langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (luber-jurdil).

Tantangan mewujudkan asas penyelenggaraan Pemilu dari waktu ke waktu kian berat. 2019 akan menjadi tahun penyelenggaraan Pemilu yang memiliki tantangan berbeda. Selain diwarnai dominasi media elektronik yang telah menjadi tantangan baru dalam kampanye Pemilu, penyelenggara juga harus mempersiapkan diri mewujudkan Pemilu serentak nasional pertama kali.

Sebagaimana dikemukakan A. Wall [Timothy D. Sisk, 2017, *Elections, Electoral Systems and Party Systems*, IDEA, Stockholm, hlm. 3] persiapan itu mesti teliti dan detail dalam tiga periode proses Pemilu: masa persiapan Pemilu (pre-electoral period), masa Pemilu (electoral period), dan setelah penyelenggaraan Pemilu (post-electoral period). Harus diakui bahwa Pemilu 2019 sangat “panas”. Bahkan pada masa persiapan Pemilu sekalipun terjadi keributan yang sangat tinggi. Tidak hanya ribut soal metode verifikasi administrasi dan faktual oleh KPU yang janggal, keributan semakin menjadi-jadi ketika beberapa partai yang dinyatakan tidak layak dan tidak lolos verifikasi ternyata “diloloskan” Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).

Tentu saja perdebatan kian luas apabila ditarik pada isu-isu penting lainnya, misalnya soal ambang batas pencalonan presiden (*presidential candidacy threshold*), ambang batas masuk parlemen (*parliamentary threshold*), pelanggaran kampanye, dana kampanye, dan “kebisingan kampanye” negatif dan bernuansa suku, agama, ras, dan antar-golongan (SARA) serta berbagai hal lainnya. Sebab tantangan yang beragam itulah, penting kemudian dibahas dan “dibedah” permasalahan penyelenggaraan Pemilu dalam forum yang pantas untuk mempersiapkan diri dalam menyambut Pemilu 2019.

Konferensi Nasional Hukum Tata Negara (KNHTN) ke-5 dianggap forum yang patut memperbincangkan segala hal berkaitan dengan diskursus kepemiluan menjelang 2019 yang akan datang. Setidaknya terdapat 4 (empat) tema utama yang diperbincangkan, yaitu: *pertama*, Politik Hukum Regulasi Pemilu yang memperbincangkan sub-tema mengenai: Pilihan Sistem Pemilu; Syarat dan Verifikasi Partai Politik Peserta Pemilu; Ambang Batas Parlemen (*Electoral Threshold*); dan Ambang Batas Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden (*Presidential Threshold*) dalam Pemilu Serentak. *Kedua*, Pencegahan dan Penanganan Politik Uang dalam Pemilu yang membahas sub-tema: Dampak Politik Uang terhadap Demokrasi; Strategi Pencegahan Politik Uang; dan Mekanisme Penanganan Politik Uang.

Pada tema *ketiga*, Penataan Kewenangan dan Hubungan Antar Lembaga Penyelenggara Pemilu, dibahas sub-tema: Penataan Struktur dan Kewenangan KPU, Bawaslu dan DKPP; dan Penataan Hubungan Antar Lembaga Penyelenggara Pemilu dan Lembaga Negara Lainnya. Sedangkan pada tema *keempat* mengenai Penyelesaian Sengketa Proses dan Hasil Pemilu, dibahas sub-tema: Kewenangan Pengawasan dan

Penyelesaian Sengketa Proses oleh Bawaslu; Upaya Hukum terhadap Putusan Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu; dan Problematika Peradilan Cepat (*Speedy Trial*) dalam Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilu di Mahkamah Konstitusi.

Keempat tema tersebut pada dasarnya merupakan bagian penting dalam mewujudkan kedaulatan rakyat dalam penyelenggaraan negara yang prosesnya mesti tergambar dalam penyelenggaraan Pemilu yang baik. Berbagai gagasan menarik dikemukakan dalam KNHTN ke-5 yang mencoba membahas bagaimana kedaulatan rakyat dapat diwujudkan dalam proses penyelenggaraan Pemilu. Tulisan-tulisan penting mengenai tema tersebut digagas para akademisi, pegiat Pemilu, dan penyelenggara Pemilu itu sendiri digabungkan dalam prosiding ini. Sebaran pemikiran selama konferensi yang berbentuk notulensi juga dimaktubkan dalam prosiding ini dengan harapan agar gagasan-gagasan tersebut dapat dibaca luas oleh berbagai pihak.

Semoga prosiding ini dapat betul-betul bermanfaat dan menjadi kontribusi penting bagi proses penyelenggaraan Pemilu yang lebih baik di masa depan. Ucapan terimakasih patut pula disampaikan pada Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia, Bawaslu Republik Indonesia, Tahir Foundation, Hanns Seidel Foundation (HSF), the International Foundation for Electoral Systems (IFES), International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), dan Pemerintah Kabupaten Tanah Datar yang telah membantu agar konferensi ini berjalan lancar.

Padang, Desember 2018
Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO)
Fakultas Hukum Universitas Andalas

Feri Amsari, S.H., M.H., LL.M
Direktur

LAPORAN HASIL KONFERENSI NASIONAL HUKUM TATA NEGARA KE-5

"Tantangan Menjaga Daulat Rakyat Dalam Pemilihan Umum"

Batusangkar, 9 -12 November 2018

A. LATAR BELAKANG

Pemilu merupakan sarana untuk menegajawantahkan kedaulatan rakyat. Sebagai sarana kekuasaan tertinggi rakyat, pemilu harus dijaga dari segala kemungkinan praktik curang dan upaya-upaya membuat keropos sistem pemerintahan demokrasi. Untuk itu, penyelenggaraan pemilu harus dilaksanakan secara konsisten dengan menerapkan secara sungguh-sungguh prinsip jujur, adil dan demokratis.

Dalam menciptakan penyelenggaraan pemilu yang adil dan demokratis, segala aspek penyelenggaraan pemilu, seperti regulasi, penyelenggara maupun komitmen semua pihak yang berkepentingan dengan pemilu harus berada dalam satu atmosfer yang sama. Dari berbagai aspek pendukung itu, regulasi pemilu merupakan salah satu faktor utama. Sebab, aturan hukum merupakan pedoman bagi setiap pihak yang berpartisipasi dalam pemilu untuk menjalankan fungsinya masing-masing. Sebagai pedoman, hukum pemilu harus betul-betul mampu menerjemahkan prinsip-prinsip dan mekanisme penyelenggaraan pemilu yang dikehendaki konstitusi.

Terkait prinsip penyelenggaraan, Pasal 22E Ayat (1) UUD 1945 secara tegas menyatakan, pemilihan umum harus dilaksanakan berdasarkan asas langsung, bebas, rahasia, jujur dan adil. Norma yang kemudian dikenal dengan asas-asas pemilu tersebut harus bisa diterjemahkan sedemikian rupa ke dalam hukum pemilu, sehingga kontestasi yang terjadi dalam pemilu berjalan dengan jujur, adil dan demokratis.

Menurut Ramlan Surbakti, setidaknya ada tujuh kriteria yang mesti dipenuhi untuk mewujudkan pemilu yang adil dan berintegritas. Tujuh kriteria yang dimaksud adalah 1) kesetaraan antar warga negara, baik dalam pemungutan dan penghitungan suara maupun dalam alokasi kursi DPR dan DPRD dan pembentukan daerah pemilihan; 2) kepastian hukum yang dirumuskan berdasarkan asas pemilu demokratis; 3) persaingan bebas dan adil antar kontestan pemilu; 4) partisipasi seluruh pemangku kepentingan dalam seluruh rangkaian tahapan penyelenggaraan tahap pemilu; 5) badan penyelenggara pemilu yang profesional, independen dan imparial; 6) integritas pemungutan, penghitungan, tabulasi dan pelaporan suara

pemilu; 7) penyelesaian sengketa pemilu yang adil dan tepat waktu (Kompas, 2014, 14/02).

Selain dapat menyerap dan menuangkan asas-asas atau prinsip pemilu yang jujur dan demokrasi di atas, mekanisme penyelenggara pemilu yang dituangkan dalam regulasi pemilu juga harus mampu menjaga kehendak konstitusi secara konsisten. Dalam Pasal 22E Ayat (2) UUD 1945 ditegaskan bahwa pemilihan umum dilaksanakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden dan anggota DPRD. Selain itu, beberapa norma konstitusi lainnya seperti Pasal 6A, Pasal 22E Ayat (3) dan (4) UUD 1945. Norma-norma tersebut mengandung arahan terkait mekanisme penyelenggaraan pemilu, baik ihwal subjek jabatan yang dipilih dalam pemilu maupun terkait bagaimana hubungan penyelenggaraan pemilu anggota legislatif dan pemilu presiden dan wakil presiden.

Lebih jauh, disamping mampu menerjemahkan kehendak konstitusi, regulasi pemilu harus pula mampu menyerap berbagai evaluasi terhadap proses penyelenggara pemilu sebelumnya. Dalam konteks ini, segala kelemahan baik mengenai prosedur maupun substansi pelaksanaan hak pilih warga negara harus dapat diperbaiki secara konsisten. Pada saat yang sama, regulasi pemilu berada dalam jalur dan agenda memperkuat sistem presidensial di Indonesia dengan terus mendorong penyederhanaan partai politik, terciptanya kewibawaan dan legitimasi yang kuat terhadap penyelenggaraan pemilu serta menciptakan kultur demokrasi yang beradab dan tidak dibajak oleh keberadaan oligarki politik serta kekuatan modal (uang).

Semua harapan di atas awalnya ditumpangkan pada pembentukan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu). Sebab, sebagai regulasi pemilu pertama yang mengatur penyelenggaraan pemilu serentak, keberadaan undang-undang tersebut merupakan momentum penting untuk memperbaiki mekanisme penyelenggaraan pemilu. Lebih-lebih, UU Nomor 7 Tahun 2017 juga lahir atas amanat putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 14/PUU-XI/2013 yang menyatakan bahwa penyelenggaraan pemilu legislatif dan pemilu presiden dan wakil presiden dilaksanakan secara serentak pada tahun 2019 hingga seterusnya. Dengan adanya putusan tersebut, politik hukum penyelenggaraan pemilu di Indonesia memasuki era baru. Kebutuhan untuk menata ulang regulasi pemilu menjadi sangat penting dalam kondisi yang sudah berubah tersebut.

Sayangnya, regulasi baru dalam babak baru pemilu Indonesia ini belum dapat memenuhi harapan yang digantungkan padanya. Sekalipun terdapat sejumlah materi muatan yang dapat diapresiasi, namun beberapa materi krusial seperti tetap mempertahankan ambang batas presiden (*presidential threshold*), syarat kepesertaan pemilu, penyelenggara pemilu dan kewenangan masing-masing masih jauh dari kondisi yang diidealkan.

Bahkan UU Pemilu baru tersebut juga belum mampu menjawab kebutuhan pengaturan dan masalah dalam penyelenggaraan pemilu sebelumnya. Seperti dalam hal pencegahan dan penegakan hukum terhadap praktek politik uang dan kandidasi calon anggota legislatif yang bermutu dan berintegritas. Tantangan lain yang juga belum terjawab adalah bagaimana proses penegakan hukum sengketa proses dan

sengketa hasil pemilu yang tidak mengenyampingkan aspek pembuktian yang berimbang namun tetap dalam konsep proses peradilan cepat (*speedy trial*). Pada beberapa ranah tersebut, UU Pemilu dinilai belum akan mampumengubah dan memperbaiki keadaan secara signifikan, sehingga kualitas penyelenggaraan pemilu masih sulit ditingkatkan dan lebih baik dari pemilu-pemilu sebelumnya. Akhirnya, sebagai sarana pelaksanaan daulat rakyat, pemilu serentak masih akan terus dihantui berbagai persoalan yang *notabene* sangat potensial untuk membuat keropos daulat rakyat yang sebagaimana dimaktubkan dalam Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945.

Politik hukum pemilu dan berbagai persoalan sekitar regulasi pemilu tersebut dibahas secara mendalam dalam perspektif akademik melalui Konferensi Nasional Hukum Tata Negara ke-5 tahun 2018.

B. PROSES KONFERENSI

Sebagai sebuah forum akademik, Konferensi Nasional Hukum Tata Negara ini mempertemukan akademisi hukum, politik, penggiat pemilu, peneliti, anggota lembaga perwakilan rakyat, pemerintah, lembaga negara independen terkait maupun organisasi non-pemerintah, mahasiswa dan lainnya yang konsen atau relevan dengan kajian Hukum Tata Negara, khususnya terkait tema "*Tantangan Menjaga Daulat Rakyat dalam Pemilihan Umum*".

Forum Konferensi dilaksanakan dalam dua bagian kegiatan, yang akan dijelaskan sebagai berikut :

1. Seminar

Seminar dirancang sebagai forum menyampaikan dan membahas gagasan secara terbuka. Forum ini ditujukan sebagai pemancing gagasan yang akan dibahas secara lebih mendalam melalui Parallel Group Discussion (PDG). Seminar ini dimoderatori oleh H. Ilhamdi Taufik, SH., MH. dan dihadiri oleh tiga orang narasumber, yaitu : Prof. Dr. Syamsuddin Haris (LIPI), Prof. Denny Indrayana, SH., LL.M., Ph.D. (UGM) dan Asrul Sani, SH., M.Si. (Komisi III DPR RI)

2. Parallel Group Discussion(PGD)

Forum PGD merupakan forum lanjutan setelah seminar yang membahas empat tema spesifik yang telah ditentukan sebelumnya. Terdapat empat kelompok FGD yang membahas empat isu penting mengenai pemilu. Empat PDG dengan empat tema bahasan dimaksud adalah sebagai berikut ini.

PGD I Politik Hukum Regulasi Pemilu

- Pilihan Sistem Pemilu
- Syarat Partai Politik Peserta Pemilu
- Ambang Batas Parlemen (*Electoral Threshold*)
- Ambang Batas Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden (*Presidential Threshold*) dalam Pemilu Serentak

PGD II Pencegahan dan Penanganan Politik Uang dalam Pemilu

- Dampak Politik Uang terhadap Demokrasi

- Strategi Pencegahan Politik Uang
- Mekanisme Penanganan Politik Uang

PGD III Penataan Kewenangan dan Hubungan Antar Lembaga Penyelenggara Pemilu

- Penataan Struktur dan Kewenangan KPU, Bawaslu dan DKPP
- Penataan Hubungan Antar Lembaga Penyelenggara Pemilu dan Lembaga Negara Lainnya

PGD IV Penyelesaian Sengketa Proses dan Hasil Pemilu

- Kewenangan Pengawasan dan Penyelesaian Sengketa Proses oleh Bawaslu
- Upaya Hukum terhadap Putusan Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu
- Problematika Peradilan Cepat (*Speedy Trial*) dalam Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilu di Mahkamah Konstitusi

Masing-masing PGD diikuti oleh akademisi, aktivis pemilu, anggota Bawaslu propinsi seluruh Indonesia, anggota KPU dan Bawaslu kabupaten/kota se-Sumatera Barat, mahasiswa dan umum baik sebagai peserta call paper maupun peserta non call paper. PDG dilaksanakan dalam tiga sesi. Sesi pertama dilaksanakan pada pukul 13.30 – 15.30 Wib, sesi kedua dilaksanakan pada pukul 16.00-18.00 Wib, dan sesi ketiga dilaksanakan pada pukul 19.30-22.30 Wib.

Pada PDG I yang membahas “*Politik Hukum Regulasi Pemilu*” menghadirkan pembahas sebagai berikut :

1. Dr. I Dewa Gede Palguna (Hakim Konstitusi)
2. Arsul Sani, S.H., M.Si (Komisi III DPR RI)
3. R. Herlambang P. Wiratraman, PhD (Unair)
4. Dr. Sascha Hardt (University of Maastricht)
5. Feri Amsari, S.H., M.H., LLM (PUSaKO)

Brief PGD I

Membahas tentang Rancangan Undang-Undang tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum dengan harapan substansi didalam RUU Penyelenggaraan Pemilu sesuai dengan Draft Kitab Undang-Undang Pemilu. Terdapat pelbagai isu yang mewarnai politik hukum pemilu diantaranya: sistem pemilu, menetapkan rezim Pilkada masuk rezim pemilu atau tidak, persoalan verifikasi faktual partai politik, syarat pencalonan baik untuk Pileg maupun Pilpres, untuk syarat sub bahasan pencalonan kandidat Pemilu. Sorotan bahasan yang mendapatkan porsi bahas yang mendalam adalah terkait Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) tentang larangan eks Narapidana Kejahatan Korupsi, Narkotika dan Kejahatan Seksual. Masalah ini jadi perhatian khusus salah satunya karena sikap Bawaslu dalam putusannya mengenai hal tersebut yang berlandaskan kepada Putusan Mahkamah Kostitusi dan UU Pemilu *vis a vis* sikap KPU yang menghendaki menjaga kualitas demokrasi. Berikutnya juga dibahas persoalan *distric magnitude*, persoalan pemberlakuan ambang batas pencalonan presiden (*presidential threshold*), dan

persoalan penerapan sistem proposional terbuka dalam sistem Pemilu Indonesia. Selain itu, juga dibahas kritikan atas kebijakan hukum Pemilu yang menerapkan ambang batas pencalonan presiden. Panel ini juga menyoal dan mendiskusikan kebijakan hukum pemilu terkait pembatasan suatu partai politik untuk dapat duduk di parlemen (*parlementary threshold*). Panel juga membahas persoalan demokrasi internal partai politik, khususnya dalam proses rekrutmen, kaderisasi, dan keuangan dan pendanaan partai politik. Selanjutnya Panel ini juga membahas mengenai metode konversi suara dalam pemilihan umum guna mengantisipasi suara yang terbuang, dan juga membahas mengenai perlunya mengkaji memperketat syarat pembentukan partai politik agar sejalan dengan tujuan penguatan sistem pemerintahan presidensial yang dianut di Indonesia. Selain itu, bahasan mengenai desain pelaksanaan sistem pemilu asimetris juga mendapat porsi mengingat keberagaman dan nilai-nilai pluralitas yang ada di Indonesia, sehingga dalam rangka mengakomodir fakta sosial tersebut desain pemilu asimetris/ tidak seragam turut dikaji di panel ini.

Selanjutnya pada PGD II dengan tema "*Pencegahan dan Penanganan Politik Uang dalam Pemilu*" menghadirkan pembahas sebagai berikut :

1. Abhan (Ketua Bawaslu)
2. Prof. Topo Santoso, PhD (UI)
3. Prof. Graeme Orr (University of Queensland)
4. Dr. Mada Sukmajati (UGM)
5. Febri Diansyah, S.H. (KPK)
6. Thomas Schmitz (HSF)
7. Magnus Ohman (IFES)

Brief PDG II

Panel ini membahas mengenai regulasi atau aturan mengenai pelanggaran pemilu yang dipandang belum jelas, belum tegas dan masih membuka celah untuk terjadinya pelanggaran pemilu. Sebagai contoh: Pasal 77 yang memuat 77 Tindak Pidana Pemilu, tetapi sebagian besar aktor utamanya (*addresat norm*) adalah korporasi, namun dalam penjatuhan sanksi pidana tidak bisa dijatuhkan kepada korporasi dikarenakan sanksinya adalah penjara dan denda yang mana hal ini tidak dapat dijatuhkan kepada korporasi. Termasuk adanya perbedaan mengenai ketentuan Pidana Pemilu dalam Undang-Undang Pemilu dan Undang-Undang Pemilihan Gubernur/ Walikota, juga dibahas. Selain memberi perhatian tentang ketentuan Pidana pemilu, panel ini juga membahas masalah praktek politik uang yang seringkali terjadi jelang sebelum hari pemilihan, pada hari pemilihan dan pasca hari pemilihan. Praktik demikian sering terjadi pada saat pemilihan ketua umum partai politik, khususnya dalam pencalonan dan masa kampanye. Dilihat dari aspek pelakunya, potensi subjek yang melakukan politik uang dapat dikategorikan menjadi 2 (dua) yaitu: dilakukan oleh calon yang maju dan partai politik. Terkait upaya pencegahan politik uang dalam pemilu dan tubuh parpol terdapat usulan untuk membuat standar etik internal maupun eksternal bagi partai politik, khususnya mengenai pendanaan dan keuangan partai politik, termasuk adanya gagasan untuk audit khusus keuangan partai politik. Selain itu

juga dibahas masalah sinergitas antara PPATK, Bawaslu dan KPK dalam memantau aliran dana partai pemilu.

Pada PDG III yang membahas “Penataan Kewenangan dan Hubungan Antar Lembaga Penyelenggara Pemilu” dibahas oleh :

1. Dr. Zainal Arifin Mochtar (UGM)
2. Dr. Harjono (DKPP)
3. Hasyim Asy'ari, Ph.D (KPU)
4. Phillip J. Vermonte, PhD (CSIS)
5. Dr. Hillaire Tegnau (UNAND)
6. Nur Hidayat Sardini (UNDIP)

Brief PGD III

Panel ini membahas terkait DKPP, perbaikan fungsional agar DKPP hanya menangani etik KPU dan Bawaslu Pusat. Sedangkan pelanggaran etik di daerah ditangani oleh KPU dan Bawaslu Pusat. Selanjutnya juga membahas kewenangan ganda Bawaslu dan diharapkan Bawaslu tetap melaksanakan fungsi adjudikasi. Dalam pembahasannya, panel ini menilai bahwa Gakkumdu tidak lagi diperlukan. Biarkan Bawaslu mengklasifikasi sengketa yang ada. Apabila benar ada indikasi pidana maka Bawaslu-lah yang melaporkan ke kepolisian. Panel juga membahas mengenai proses seleksi anggota Bawaslu (peningkatan mutu SDM) agar dilakukan secara lebih optimal dan dengan standarisasi yang lebih baik. Bukan menitik beratkan pada keterwakilan. Panel juga membahas terkait Bawaslu dan KPU agar keduanya memiliki standar aturan yang jelas untuk membatasi intervensi masing-masing lembaga. Termasuk membangun pemahaman bahwa keberadaan kedua lembaga negara ini memiliki tujuan yang sama dalam penyelenggaraan pemilu. Terakhir juga dibahas mengenai Sengketa antar lembaga diselesaikan secara bersama (KPU, Bawaslu, DKPP).

Selanjutnya, PDG IV dengan tema “Penyelesaian Sengketa Proses dan Hasil Pemilu” dibahas oleh pembahas sebagai berikut :

1. Dr. Manahan MP Sitompul (Hakim Konstitusi)
2. Dr. Suhartoyo (Hakim Konstitusi)
3. Dr. Fritz Edward Siregar (Bawaslu)
4. Rahmat Bagja (Bawaslu)
5. Prof. Christie S. Warren (William and Marry, USA)
6. Dr. Refly Harun
7. David Ennis (IFES)

Brief PGD IV

Isu yang mendapat sorotan dalam panel penyelesaian sengketa proses dan Hasil Pemilu ini adalah terkait (1) penyelesaian sengketa hasil oleh Mahkamah Konstitusi khususnya mengenai hukum acara PPU, legal standing pemohon untuk calon tunggal, dan waktu penyelesaian sengketa; (2) penyelesaian sengketa Pemilu oleh Bawaslu khususnya berkaitan dengan fungsi ganda Bawaslu sebagai penyelenggara yaitu pengawas dan sebagai pengadil (*electoral board versus*

electoral court). Selanjutnya membahas mengenai sifat putusan Bawaslu serta gagasan mentranformasi Bawaslu sebagai peradilan pemilu dan tugas pemantauan diserahkan kepada masyarakat sepenuhnya.

Masing-masing PGD sebagaimana digambarkan di atas, dipandu oleh 2 orang fasilitator sekaligus tim perumus hasil KNHTN. Fasilitator/tim perumus dimaksud adalah : Dr. Oce Madril, SH., MA.(PUKAT UGM), Veri Junaidi, SH., MH.(Kode Inisiatif), Titi Anggraini, SH., MH. (Perludem), Donal Fariz, SH. (ICW), Reza Syawawi, SH. (TII), Benni Kharisma Arrasuli, SH.LLM. (Unand), M. Ichsan Kabullah, S.IP., M.Si (Unand), Ari Wiryadinata, SH., MH.(PUSaKO), M. Ihsan Alia, SH. (PUSaKO), Charles Simabura, SH., MH. (PUSaKO) dan Khairul Fahmi, SH.,MH.(*Ex officio*).

C. HASIL PEMBAHASAN DAN REKOMENDASI

1. Parallel Group Discussion I (*Politik Hukum Regulasi Pemilu*)

Daulat Rakyat sebagaimana dimaktubkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diejawantahkan melalui pemilihan umum yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Seiring dinamika ketatanegaraan, hukum kepiluan Indonesia terus mengalami pergeseran yang sehelai dengan tuntutan masyarakat. Politik hukum regulasi pemilu terus berubah akibat praktik ketatanegaraan yang terjadi. Namun, harus diakui, arah politik hukum regulasi pemilu acapkali dipertanyakan imparsialitasnya. Produk legislasi yang mengatur tata cara penyelenggaraan pemilu dinilai masih sangat pragmatis dan cenderung lebih mengedepankan kepentingan kelompok partisan ketimbang kehendak rakyat (*will of the people*).

Panel Group Discussion I mencoba memproyeksikan politik hukum regulasi pemilu saat ini (*ius constitutum*), dan menggagas desain regulasi pemilu di masa yang akan datang (*ius constituendum*). Beberapa persoalan ketatanegaraan jelang pemilu salah satunya adalah perdebatan klasik soal pilihan sistem pemilu. Sebagian pembahas menilai sistem proporsional terbuka saat ini adalah pilihan sistem yang tepat. Namun ada juga yang menilai sistem proporsional terbuka yang diterapkan sejak Pemilu 2004 membuka ruang praktik korupsi akut kandidat peserta pemilu. Walaupun demikian, kembali pada sistem proporsional tertutup pun tidak pula memberikan jaminan bahwa suara pemilih akan tersampaikan pada kandidat yang tepat. Formulasi baru sistem pemilu menjadi isu yang cukup hangat dibicarakan.

Diskursus lain yang mengemuka dalam PGD I ialah perihal eksistensi ambang batas perwakilan (*parliamentary threshold*) dan ambang batas pencalonan presiden yang selama ini dianggap salah kaprah diterjemahkan secara populer sebagai *presidential threshold*. *Parliamentary threshold* adalah ambang batas perolehan suara partai politik peserta pemilu untuk dapat diikutkan dalam penentuan perolehan kursi di parlemen. Dimana ambang batas pemilu yang diterapkan pada 2009 adalah sebanyak 2,5% dan pada pemilu 2014 sebanyak 3,5%, sedangkan pemilu 2019 mendatang meningkat menjadi 4%.

Sebagian pengamat menilai keberadaan *parliamentary threshold* memberikan implikasi positif pada upaya penyederhanaan sistem kepartaian dan menyatukan dukungan parlemen terhadap pasangan presiden-wakil presiden terpilih. Jika konstelasi ini dikelola dari perspektif Hak Asasi Manusia (HAM), maka keberadaan ambang batas parlemen justru membelenggu kebebasan publik untuk berkecimpung dalam dinamika perpolitikan.

Lebih jauh, *Parliamentary threshold* yang selama ini diterapkan belum berhasil meningkatkan kinerja parlemen dan membuat pemerintahan presidensial lebih stabil. Malahan, akibat paling terasa dari kebijakan menaikkan angka *parliamentary threshold* adalah banyaknya suara sah pemilih yang terbuang atau hangus akibat tidak bisa melampaui angka ambang batas.

Sehubungan itu, muncul beberapa gagasan konstruktif dalam KNHTN V 2018 untuk menyikapi persoalan tersebut, pertama, dengan mengganti *parliamentary threshold* dengan ambang batas fraksi di parlemen, memperketat persyaratan partai politik peserta pemilu, dan rekonstruksi besaran daerah pemilihan (dapil).

Persoalan serupa juga ditemukan dalam pengaturan ambang batas pencalonan presiden. Seiring dengan amanat putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 yang menyatakan bahwa penyelenggaraan pemilu legislatif dan pemilu presiden dan wakil presiden dilaksanakan secara serentak, penerapan ambang batas pencalonan presiden menjadi polemik. Peserta PGD 1 berpandangan logika penerapan ambang batas pencalonan presiden sulit diterima dalam penyelenggaraan pemilu serentak.

Selanjutnya, juga mengemuka bahasan soal urgensi penyederhanaan sistem kepartaian dengan tujuan memperkecil fragmentasi di parlemen serta memaksimalkan afirmasi partai politik terhadap pemimpin terpilih. Penataan terhadap daerah pemilihan, pengetatan syarat pendirian partai politik, serta kontrol terhadap bantuan negara terhadap partai politik merupakan beberapa pendekatan institusional yang bisa dilakukan.

Untuk itu, berdasarkan telaah secara komprehensif terhadap pembahasan yang berlangsung dalam PGD I, dihasilkan butir-butir rekomendasi sebagai berikut:

1. Politik hukum regulasi pemilu harus memuat substansi hukum yang tegas, tidak multi tafsir, serta konsisten menerjemahkan asas kedaulatan rakyat dalam rangka mewujudkan cita pemilu yang demokratis. Pembentukan Kitab UU Pemilu harus dilakukan dengan minus kepentingan politik. DPR dan Pemerintah dapat menyepakati ahli atau lembaga independen yang ditunjuk untuk membentuk Kitab UU Pemilu yang baik. Lalu terhadap rancangan itu, DPR dan Pemerintah menyetujui atau tidak menyetujuinya saja. Dengan begitu ruang transaksi politik akan lebih kecil dalam UU Pemilu yang disahkan.
2. Pilihan terkait sistem pemilu harus diputuskan berdasarkan pada perspektif dan kebutuhan bangsa Indonesia, yaitu sistem yang cocok

dengan konteks lokal masyarakat Indonesia. Sistem Pemilu itu harus mewakili keberagaman Indonesia yang merupakan negara kepulauan (*archipelago*). Sistem yang tidak memperhatikan kepulauan Indonesia tentu akan gagal menghasilkan keterwakilan yang baik. Untuk itu, perlu dilakukan perbaikan dan penguatan atas sistem pemilu proporsional terbuka yang saat ini berlaku secara lebih matang, terbuka, dan partisipatoris.

3. Untuk menjaga kualitas hasil, menjaga kejelasan agenda dan program yang ditawarkan peserta pemilu kepada rakyat dan untuk menyederhanakan proses pemberian suara dalam pemilu, pemilu nasional untuk memiliki presiden dan wakil presiden, anggota DPR dan anggota DPD mesti dipisahkan dengan pemilu lokal untuk memilih kepala daerah, anggota DPRD provinsi dan anggota DPRD kabupaten/kota.
4. Regulasi pemilu harus dipastikan diformulasi untuk mampu menutup ruang terjadinya praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). Sehingga, pembatasan terhadap dominasi dan kendali pemilik modal dalam pemilu harus dibatasi. Peraturan KPU dapat menjadi ruang lain untuk membangun sistem penyelenggaraan Pemilu yang antikorupsi. Apalagi KPU tidak dapat mengandalkan UU yang dibentuk DPR dan Pemerintah dalam proses penyelenggaraan Pemilu yang sesuai asas-asas Pemilu karena DPR dan Pemerintah adalah peserta Pemilu.
5. Perlu mulai dipertimbangkan untuk memberlakukan gagasan pemilu asimetris dalam implementasi pemilu di Indonesia, yang keberadaannya didukung oleh kerangka hukum yang kuat agar menciptakan harmoni dan legitimasi yang kuat dalam keberagaman latar, budaya, dan karakter sosial masyarakat kepulauan Indonesia. Pembentuk UU dan penyelenggara Pemilu harus mampu merangkai perbedaan konsep demokrasi yang terdapat dimasyarakat agar nilai-nilai demokrasi lokal tetap terjaga dan merupakan bagian dari keindonesian kita.
6. Penting untuk melakukan evaluasi terhadap eksistensi ambang batas perwakilan (*parliamentary threshold*), khususnya dalam konteks penyederhanaan sistem kepartaian dan perlindungan prinsip kedaulatan rakyat. Pada saat yang sama juga direkomendasikan untuk menerapkan ambang batas fraksi di parlemen sebagai pengganti ambang batas perwakilan.
7. Penghapusan ambang batas pencalonan presiden untuk pemilu Indonesia mendatang dan pelurusan penggunaan terminologi *presidential threshold* dalam pemaknaan sebagai ambang batas keterpilihan presiden dan wakil presiden sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6A Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.
8. Upaya mewujudkan sistem multi partai sederhana dapat dilakukan melalui konsistensi penerapan syarat kepesertaan partai politik di pemilu, kebenaran praktik verifikasi faktual partai politik peserta pemilu, maupun desain ulang besaran daerah pemilihan.
9. Regulasi pemilu perlu lebih memperhatikan isu-isu khusus dalam pemilu dan perlindungan kelompok minoritas, misalnya legalitas pemilu di daerah khusus (partai lokal di Aceh dan praktik Noken di Papua), penguatan

konsep keterwakilan perempuan, serta jaminan hak pemilih dan kandidat disabilitas dalam pemilu.

2. Parallel Group Discussion II(Pencegahan dan Penanganan Politik Uang dalam Pemilihan Umum)

Problem korupsi politik di Indonesia tidak bisa dilepaskan dari maraknya praktik politik uang dan mahar politik dalam kontestasi pemilu. Menurut catatan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) mayoritas perkara korupsi memang selalu berkorelasi dengan konteks politik dan sokongan pebisnis. Politik uang dan mahar politik akhirnya menjadi pemicu tingginya biaya politik untuk memenuhi kebutuhan pencalonan dan keterpilihan.

Penegakan hukum terhadap politik uang dan mahar politikpun kerap terbentur dengan problem regulasi yang tidak lengkap, tidak sinkron, dan tidak tegas. Praktik ini selalu berulang karena proses hukum tidak ditujukan terhadap penerima manfaat, tetapi lebih menasar kepada pelaku lapangan.

Dari sisi kelembagaan, problem di internal partai politik menjadi hal utama yang memicu dan melanggengkan politik uang dan mahar politik. Hal tersebut sudah dimulai sejak proses rekrutmen/pencalonan, kaderisasi, maupun keuangan yang tidak transparan dan akuntabel. Disisi yang lain, prosedur pencegahan dan penanganan praktik politik uang dan mahar politik dinilai tidak efektif dan tidak efisien.

Berdasarkan telaah dan pembahasan yang berlangsung dalam PGD II, dihasilkan rekomendasi sebagai berikut:

1. Melakukan penataan dan sinkronisasi regulasi pemilu nasional (pemilu presiden/wakil presiden dan pemilu legislatif) dan regulasi pemilihan umum kepala daerah terkait politik uang dan mahar politik. Pengaturan mahar politik dalam regulasi pemilu nasional perlu merujuk pada regulasi mahar politik yang diatur dalam Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Kepala Daerah. Penataan ini juga mencakup pembedaan terhadap pemberi maupun penerima praktik politik uang. Hanya saja, khusus bagi penerima yang melaporkan politik uang dikecualikan dari pembedaan. Problem regulasi pemilu tersebut meliputi pembedaan yang dikombinasikan dengan sanksi administratif.
2. Diperlukan pengaturan pelaksanaan kampanye yang mampu mencegah praktik politik uang.
3. Pembedaan terhadap penyelenggara pemilu perlu ada pemberatan (hukuman maksimal). Pelanggaran atas regulasi pemilu oleh penyelenggara pemilu seharusnya menjadi hal yang memberatkan.
4. Hukum acara mengenai penyelesaian dan penanganan praktik politik uang dan mahar politik yang sifatnya mendasar sebaiknya diatur di dalam undang-undang secara eksplisit.
5. Melakukan revitalisasi/reformasi di internal partai politik, meliputi rekrutmen, kaderisasi, keuangan, termasuk pelibatan masyarakat dalam

pengambilan keputusan strategis di internal partai politik (sistem integritas partai politik) melalui perubahan Undang-Undang tentang Partai Politik.

6. Penyelenggara pemilu dengan penegak hukum perlu menyamakan persepsi terkait proses pidana dan administratif dalam pemilu.
7. Kerjasama antara lembaga penyelenggara pemilu dengan lembaga lain seperti PPATK, KPK, OJK dan lembaga lain yang relevan perlu ditindaklanjuti dengan aturan teknis yang lebih operasional.
8. Perlu adanya perbaikan prosedur penanganan terhadap politik uang dan mahar politik (efektivitas/efisiensi). Perbaikan tersebut meliputi penyederhanaan prosedur penanganan. Keberadaan pihak kepolisian dan kejaksaan dalam Sentra Gakkumdu seharusnya memperkuat kerja pengawasan pemilu, bukan justru melemahkannya. Misalnya dengan meletakkan aparat Polisi dan Kejaksaan sebagai aparat Sentra Gakkumdu di bawah komando Bawaslu.
9. Memberikan proteksi kepada masyarakat yang aktif melaporkan praktik politik uang. Proses pidana dikecualikan terhadap penerima politik uang yang melaporkan praktik tersebut kepada penyelenggara pemilu/penegak hukum.
10. Melakukan audit secara menyeluruh dan materiil terhadap laporan keuangan partai politik dan kampanye pemilu/pilkada.
11. Pendidikan dan penyadaran kepada publik tentang dampak politik uang dan mahar politik melalui berbagai pendekatan (kultural, agama, pendidikan formal/informal).
12. Memperkuat peran serta masyarakat sipil terhadap partai politik dan proses pemilu.
13. Memperkuat sumber daya manusia lembaga penyelenggara pemilu, khususnya terkait penanganan dan pencegahan politik uang/mahar politik.

3. Parallel Group Discussion III (*Penataan Struktur dan Kewenangan KPU, BAWASLU dan DKPP dan Penataan Hubungan Antar Lembaga Penyelenggara Pemilu dan Lembaga Negara lainnya*)

Pemilu merupakan sarana demokrasi untuk membentuk sistem kekuasaan negara yang berkedaulatan rakyat. Pemilu dilaksanakan berdasarkan prinsip atau asas yang diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945). Pasca perubahan ketiga UUD 1945, dalam Pasal 22E ayat (1) dinyatakan bahwa penyelenggaraan pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. Salah satu tolok ukur demokratis atau tidaknya pemilu adalah adanya lembaga penyelenggara pemilu yang mandiri. Hal itu pun juga telah ditegaskan dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945, bahwa pemilu diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.

Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No. 11/PUU-VIII/2010, kalimat suatu komisi pemilihan umum dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 tidak merujuk kepada sebuah nama institusi, tetapi merujuk pada fungsi penyelenggaraan pemilu yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Dengan demikian, menurut MK fungsi penyelenggaraan pemilu tidak hanya

dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU), tetapi termasuk juga lembaga pengawas pemilihan umum, dalam hal ini Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) sebagai suatu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. DKPP bertugas untuk memastikan bahwa kerja anggota KPU dan Bawaslu sesuai dengan standar kode etik yang telah ditetapkan.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 dan undang-undang terkait pemilu sebelumnya telah mengatur Lembaga penyelenggara pemilu tersebut sesuai UUD 1945 dan putusan MK. Di mana, tiga Lembaga penyelenggara pemilu diatur dalam konstruksi "satu-kesatuan fungsi di dalam sistem penyelenggaraan Pemilu." Dalam penerapan prinsip tersebut, secara struktural KPU, Bawaslu, dan DKPP memiliki kedudukan struktur yang sama dan sederajat serta dengan tugas, wewenang, dan kewajiban yang dijalankan secara otonom. Namun secara fungsional, ketiganya diikat oleh hubungan-hubungan kerja yang saling menguatkan, tidak dalam rangka menegasikan satu dengan lainnya, dan menyelenggarakan Pemilu yang menghasilkan pemerintahan demokratis dan berintegritas.

Hanya saja, dalam hubungan antar ketiga Lembaga penyelenggara pemilu yang ada hari ini masih muncul beberapa persoalan. Permasalahan yang paling sering muncul dipicu oleh adanya polemik antara kedua institusi penyelenggara pemilu, Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas pemilu (Bawaslu). Fenomena saling lapor dapat kita lihat dalam putusan-putusan DKPP yang tidak sedikit menjatuhkan sanksi kepada personel dari kedua Lembaga. Persoalan lain yang mencuat ke publik adalah ketidakharmonisan antara satu dengan yang lainnya terkait kesepahaman tentang regulasi turunan pengaturan teknis pemilu. Padahal bila kita baca desain kelembagaan yang ingin dicapai dalam UU No. 7 Tahun 2017 adalah dorongan untuk menyelaraskan dan saling topang antara KPU dengan Bawaslu yang berbeda secara fungsi.

Berdasarkan telaah dan pembahasan yang berlangsung dalam PGD III, dihasilkan rekomendasi sebagai berikut:

1. Mendorong regulasi Pemilu yang bersifat ajeg dan tidak berubah-ubah setiap periode pemilu.
2. KPU dan Bawaslu harus mematuhi peraturan penyelenggaraan pemilu, baik yang diatur oleh KPU, Bawaslu maupun DKPP
3. Penataan Kelembagaan
 - a. DKPP hanya menangani etik KPU RI dan Bawaslu RI, sedangkan Pengawasan etik struktur KPU dan Bawaslu Provinsi, Kab/Kota dilakukan oleh masing-masing lembaga.
 - b. Memisahkan fungsi Pengawasan dan Ajudikasi Bawaslu.
 - c. Mengembalikan fungsi penanganan pidana kepada masing-masing lembaga penegak hukum. Gakkumdu tidak lagi difungsikan sebagai forum koordinasi.
 - d. Mendorong pembentukan peradilan khusus pemilu atau badan penyelesaian sengketa pemilu.

4. Perlu dibangun mekanisme penyelesaian sengketa antar penyelenggara pemilu. Mekanisme ini tidak mesti melalui mekanisme formil, namun lebih mengemukakan musyawarah antar Lembaga.
5. Perlu dibangun mekanisme komunikasi antar kelembagaan baik KPU/Bawaslu RI dengan Pemerintah Aceh terkait kelembagaan penyelenggaraan pemilu di Aceh

4. Parallel Group Discussion IV (*Penyelesaian Sengketa Proses dan Hasil Pemilihan Umum*)

Penyelenggaraan Pemilu Tahun 2019 memiliki nuansa yang berbeda mengingat untuk pertama kalinya pemilihan legislatif dan pemilihan presiden dan wakil presiden dilakukan secara serentak. Pemilu serentak pada hakikatnya merupakan agenda krusial untuk memperkuat sistem presidensial di Indonesia sekaligus menumbuhkan kultur demokrasi yang semakin beradab. Akan tetapi, Pemilu kali ini juga dihadapi tantangan berupa kerawanan terhadap gugatan proses dan hasil Pemilu. Oleh karena itu, PGD IV mendiskusikan lebih dalam terkait Penyelesaian Sengketa Proses dan Hasil Pemilu.

Mengenai kewenangan pengawasan dan penyelesaian sengketa proses oleh Bawaslu, kedudukan dan kewenangan Bawaslu pada awalnya masih terbatas pada fungsi pengawasan dan monitoring. Seiring berjalannya waktu, kedudukan dan kewenangan Bawaslu diperkuat untuk menyelesaikan sengketa proses dan hasil sesuai dengan Undang-Undang (UU) Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilu. Hal ini menimbulkan sebuah konsekuensi hukum yang besar. Di satu sisi, kewenangan tersebut membuat Bawaslu sebagai lembaga penyelenggara pemilu yang memiliki legitimasi kuat dalam pencegahan, pengawasan sekaligus penyelesaian terkait pelanggaran administrasi dan sengketa proses pemilu. Kewenangan strategis yang dimiliki Bawaslu ini berimplikasi pada peran sentral yang bisa dijalankan mulai dari menggunakan prosedur non-litigasi seperti mediasi dan adjudikasi hingga mengeluarkan putusan hukum terkait pelanggaran administrasi pemilu dan sengketa proses pemilu.

Di sisi lain, muncul polemik mengingat Bawaslu bukanlah lembaga yudisial, melainkan lembaga quasi-yudisial sehingga putusan mengikat Bawaslu memiliki sifat yang berbeda dengan putusan dari lembaga peradilan pada umumnya. Sifat berbeda ini dapat dilihat dari kekuatan eksekutorial dari Bawaslu itu sendiri untuk pelanggaran administrasi, dimana setiap putusan Bawaslu tidak dapat secara langsung dieksekusi tanpa adanya keputusan lanjutan baik berupa pembatalan ataupun perubahan dari KPU.

Selanjutnya terkait upaya hukum putusan penyelesaian sengketa proses pemilu, upaya hukum terhadap putusan penyelesaian hukum sengketa proses Pemilu merupakan salah satu tahapan penting dalam mewujudkan Pemilu yang adil. Untuk konteks Indonesia, penyelesaian sengketa Pemilu dilakukan melalui Bawaslu dan badan Peradilan yakni Pengadilan Negeri (PN) dan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Dalam praktiknya, penyelesaian sengketa proses Pemilu membutuhkan waktu yang panjang. Pada saat yang bersamaan, masih

ditemukannya kerancuan regulasi Pemilu itu sendiri terkait ada tidaknya upaya hukum yang bisa dilakukan dalam penyelesaian sengketa proses Pemilu. Terhadap putusan Bawaslu terkait sengketa Pemilu, tidak terbuka peluang menempuh upaya hukum bagi pihak yang keberatan terhadap putusan sengketa di Bawaslu sebagaimana diatur dalam menurut Peraturan Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2017. Hanya saja, dalam UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, para pihak yang tidak terima terhadap proses penyelesaian sengketa di Bawaslu dapat melakukan Upaya Hukum ke PTUN. Adapun pada kasus yang lebih spesifik seperti Pilkada yang hanya diikuti satu pasangan calon, belum ditemukan *legal standing* yang jelas bagi pihak yang ingin melakukan gugatan proses dan hasil Pilkada. Dengan demikian, berbagai kasus tadi menandakan diperlukannya perbaikan-perbaikan yang signifikan terkait upaya hukum terhadap penyelesaian sengketa proses Pemilu.

Terakhir mengenai problematika peradilan cepat (*speedy trial*) dalam penyelesaian sengketa hasil pemilu di Mahkamah Konstitusi. Asas penyelesaian sengketa Pemilu telah disederhanakan oleh Mahkamah Konstitusi (MK) dari sebuah rumusan *Signifikan* dan *Relevan* menjadi rumusan *Terstruktur, Sistematis, dan Masif* (TSM). Hal itu menyesuaikan dengan kondisi dan komposisi demokrasi konstitusional yang dipraktikkan. Pengalaman yang terjadi hingga 2018, terdapat beberapa jenis adopsi terhadap TSM dalam putusan MK yang diantaranya adalah Jenis Kumulatif, Jenis Alternatif, Jenis Protektif yang keseluruhannya merupakan realisasi atau respon terhadap perubahan/perkembangan demokrasi konstitusional di Indonesia.

Meskipun penyederhanaan rumusan penyelesaian sengketa Pemilu oleh MK berdasarkan TSM dan jenis adopsinya patut diapresiasi, masih terdapat berbagai tantangan untuk lahirnya proses peradilan cepat (*speedy trial*) oleh MK. Pertama, gugatan terhadap sengketa proses dan hasil Pemilu yang masuk ke MK biasanya memiliki dimensi perdata sekaligus pidana. Hal ini mempengaruhi lamanya proses penggalan fakta dan pencarian kebenaran di persidangan. Kedua, sistem pembuktian yang telah berjalan selama ini tidak hanya berdasarkan alat bukti semata (*positief wettelijk*) tetapi juga berdasarkan keyakinan hakim. Perpaduan antara keyakinan hakim dan alat bukti dalam pembuktian ini turut mempengaruhi lamanya proses persidangan. Ketiga, tidak adanya batasan jumlah saksi dalam persidangan hasil Pemilu di MK menyebabkan persidangan seringkali berjalan dengan sia-sia akibat saksi yang dihadirkan kurang relevan. Keempat, meskipun sudah ada aturan terkait penerapan ambang batas, masih banyak pasangan calon yang mengajukan permohonan di luar angka ambang batas. Menariknya, berkaca dari beberapa kasus yang sudah lewat, MK telah memberikan pengecualian ambang batas dengan cara menyampingkan atau menunda penerapan ambang batas demi tercapainya rasa keadilan bagi para pihak. Hal inilah yang menjadi tantangan bagi MK untuk tetap memberikan ruang bagi pemohon yang dirasakan memiliki kerugian terhadap konstitusional ditengah tuntutan akan lahirnya *speedy trial* oleh MK.

Berdasarkan telaah dan pembahasan yang berlangsung dalam PGD IV, dihasilkan rekomendasi sebagai berikut:

1. Pemilihan Umum (Pemilu) merupakan wujud kedaulatan rakyat yang wajib diselenggarakan secara jujur dan adil. Sebagai penyelenggara Pemilu dalam bidang pengawasan Pemilu, Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dituntut untuk dapat mewujudkan penyelenggaraan Pemilu yang jujur, adil, dan demokratis. Tuntutan ini sepatutnya memiliki korelasi dengan penguatan eksistensi Bawaslu baik secara kelembagaan/institusional maupun dalam hal kewenangan untuk menegakkan hukum Pemilu.
2. Bawaslu perlu memaksimalkan kewenangan penyelesaian sengketa proses pemilu dengan model non-litigasi dalam penyelesaian proses dan sengketa hasil Pemilu. Oleh karena itu, Bawaslu selayaknya mendorong mediasi dan adjudikasi secara profesional, transparan, dan akuntabel.
3. Meskipun putusan Bawaslu bersifat final, putusan tidak dapat secara langsung dieksekusi tanpa adanya keputusan KPU yang membatalkan atau mengubah keputusan KPU yang disengketakan. Oleh karena itu, diperlukan harmonisasi antara lembaga penyelenggara Pemilu untuk menjamin efektifitas pelaksanaan putusan Bawaslu.
4. Memperjelas diferensiasi fungsi pengawasan dan penyelesaian sengketa pada Bawaslu dalam rangka percepatan pembentukan lembaga peradilan khusus Pemilu.
5. Mendorong berdirinya satu lembaga yang memiliki otoritas penuh terhadap penyelesaian sengketa Pemilu, mengingat diperlukannya penyederhanaan terhadap penyelesaian sengketa proses pemilu dan pilkada.
6. Tumpang tindih regulasi Pemilu menambah rumit penyelesaian sengketa proses Pemilu itu sendiri. Oleh sebab itu, perlu dilakukan perbaikan dan harmonisasi UU Pilkada, UU Pemilu, UU Penyelenggara Pemilu, Peraturan KPU, Peraturan Bawaslu, Peraturan MK, dan Peraturan MA, yang dapat memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hak pilih warga negara dalam penyelesaian sengketa pencalonan pemilihan kepala daerah.
7. Upaya hukum terhadap putusan sengketa proses Pemilu/pilkada selama ini hanya bisa dilakukan oleh pasangan calon. Jika putusan pengawas pemilu memenangkan pasangan calon, KPU tidak diperbolehkan untuk melakukan upaya hukum. Oleh karena itu diperlukan usulan pembaharuan mekanisme penyelesaian sengketa pencalonan ini yakni diberikannya kesempatan bagi KPU untuk melakukan upaya hukum.
8. Pada kasus yang sifatnya spesifik seperti Pemilu/pilkada yang diikuti satu pasangan calon, perlu diakomodir mekanisme gugatan oleh perseorangan warga negara melalui mekanisme Hak Gugat Warga Negara (*citizen law suit*) ataupun gugatan perwakilan yang dikenal Hak Gugat Perwakilan Kelompok (*class action*).
9. Perlu penguatan mengenai kriteria diskualifikasi dalam penyelesaian pelanggaran administrasi pemilu.
10. Pembentuk UU sebaiknya segera menyusun Rancangan Undang-Undang tentang Hukum Acara MK. Peraturan Mahkamah Konstitusi yang dijadikan dasar dalam pengaturan Hukum acara Perselisihan Hasil Pemilu/Pilkada yang saat ini ada dapat menjadi materi muatan RUU dimaksud.

11. MK harus mempertahankan pola sidang pemeriksaan pendahuluan dengan memperhatikan pokok permohonan pemohon, sehingga tidak terbatas pada syarat formal permohonan saja.
12. Perkara PHPU merupakan perkara yang bersifat *speedy trial*, di dalamnya terkandung kewajiban pengadilan untuk mengedepankan prinsip peradilan cepat, sederhana, dan biaya ringan. Oleh karenanya, kebijakan pembatasan jumlah maksimal saksi merupakan salah satu bagian diskresi MK yang berkaitan dengan proses pembuktian dalam kewenangan mengadili perkara PHPU. Sehingga, diperlukan terobosan seperti penggunaan *witness statement* (pernyataan saksi secara tertulis) yang dapat digunakan dalam sidang pemeriksaan saksi dalam perkara PHPU sebagai upaya mengefektifkan waktu yang terbatas.

Berdasarkan dinamika yang berkembang selama konferensi, seluruh pembahasan dan rekomendasi yang dihasilkan dari masing-masing PDG, Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas memberikan prioritas rekomendasi sebagai berikut ini :

1. Undang-Undang Pemilu memiliki banyak kelemahan dalam berbagai aspek pengaturannya. Oleh karena itu, regulasi pemilu perlu dievaluasi dan direvisi dalam rangka meningkatkan kualitas dan menjaga integritas proses dan hasil pemilu. Secara khusus evaluasi tersebut ditujukan untuk :
 - a. Perbaikan aspek pilihan sistem pemilu (sistem pemilu yang memperhatikan keberagaman masyarakat Indonesia), pencegahan dan mekanisme penanganan politik uang, dan hubungan kewenangan antar lembaga penyelenggara pemilu.
 - b. Sistem penanganan tindak pidana pemilu, khususnya terkait keberadaan dan fungsi Gakkumdu. Institusi tempat menyamakan pandangan antara Bawaslu, Kepolisian dan Kejaksaan ini lebih cenderung berubah menjadi forum penilaian terhadap kasus, sehingga keberadaannya tidak efektif dalam penanganan tindak pidana pemilu. Oleh karena itu, institusi ini direkomendasikan untuk tidak diadopsi lagi dalam UU Pemilu.
 - c. Sistem peradilan penyelesaian sengketa proses, sengketa TUN Pemilu dan sengketa hasil pemilu perlu ditata kembali agar lebih mendukung upaya mengawal proses dan hasil pemilu yang jujur dan adil.
2. Sebagai pemilu serentak pertama, untuk Pemilu 2019 direkomendasikan kepada Bawaslu agar terus meningkatkan peran serta masyarakat dalam pengawasan pemilu.
3. Bawaslu, Kepolisian dan Kejaksaan perlu mendudukkan kembali fungsi Gakkumdu sesuai kehendak UU Pemilu, sehingga Gakkumdu betul-betul semata dijadikan forum untuk menyamakan persepsi dalam penegakan hukum. Dengan demikian, Bawaslu dalam menjalankan fungsinya secara mandiri berdasarkan bukti yang dimiliki dapat menyatakan suatu peristiwa dikategorikan sebagai dugaan tindak pidana pemilu, dan selanjutnya kepolisian dan kejaksaan tinggal melanjutkan ke proses penyidikan dan penuntutan.

D. PENUTUP

Demikian laporan hasil Konferensi Nasional Hukum Tata Negara (KNHTN) kami sampaikan. Semoga dapat dipergunakan untuk menata dan memperbaiki kebijakan hukum penyelenggaraan pemilu di masa yang akan datang.

Batusangkar, 12 November 2018

Hormat Kami,
Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO)
Fakultas Hukum Universitas Andalas



Feri Amsari, S.H., M.H., L.L.M.
Direktur

Khairul Fahmi, S.H., MH.



Ketua Panitia Konferensi

2. Mengkaji Ulang Ikhtiar Penguatan Sistem Presidensial Melalui Penerapan Ambang Batas Parlemen (<i>Parliamentary Threshold</i>) Dalam Pemilihan Umum Di Indonesia <i>Agil Oktaryal</i>	373
3. Penerapan Sistem Pemilu Distrik Sebagai Alternatif Penyederhanaan Partai Politik Secara Alamiah <i>Ahmad Gelora Mahardika</i>	387
4. Presidential Threshold Dari Ada Menjadi Tiada, Dari Konstitusional Jadi Inkonstitusional <i>Andrian Habibi</i>	402
5. Politik Hukum Pilkada Sistem Noken Model Pilihan Politik Masyarakat Adat Di Papua <i>Ariyanto dan Yenny Febrianty</i>	422
6. Pemilu Serentak Dan Urgensi Jadwal Pencalonan Presiden <i>Arya Budi</i>	440
7. Konsolidasi Demokrasi Melalui Pemilu Serentak (Konstruksi Sistem Pemilu Agar Tercipta Kongruensi Pemerintahan) <i>Bambang Ariyanto</i>	456
8. Refleksi Politik Hukum tentang Pemilu sebagai Perwujudan Demokrasi Konstitusional <i>Cakra Arbas</i>	474
9. Ambang Batas Pencalonan Presiden Dan Wakil Presiden: Jebakan Transisional Kesenjangan Pemilihan Umum Dalam Presidensialisme Di Indonesia ? <i>Dian Agung Wicaksono dan Luthfi Dwi Hartono</i>	491
10. Politik Hukum Regulasi Pemilu Serentak Dalam Kerangka Sistem Presidensial Multipartai Republik Indonesia <i>Dody Nur Andriyan</i>	506
11. Prinsip Hak Asasi Manusia dalam Politik Hukum Penentuan Syarat Partai Politik Peserta Pemilihan Umum <i>Dwi Utari C.R.</i>	525
12. Analisa Yuridis Peran Partai Politik Dalam Perwujudan Hak Dipilih Penyandang Disabilitas <i>Fajri Nursyamsyi dan Muhammad Nur Ramadhan</i>	542
13. Pencalonan Anggota DPRD Oleh Partai Politik Yang Berbeda <i>Hetta Manbayu</i>	562

POLITIK HUKUM PILKADA SISTEM NOKEN MODEL PILIHAN POLITIK MASYARAKAT ADAT DI PAPUA

Ariyanto
Universitas Yapis Papua
Jl. Sam Ratulangi Dok V Atas Kota Jayapura
papuauniyaplawfh@gmail.com

Yenny Febrianty
Universitas Pakuan
Jl. Pakuan Bogor
Yennyfebrianty74@yahoo.com

Abstrak

Pilkada menggunakan sistem noken pada dasarnya masih sangat tradisional, berbeda seperti sistem pemilu modern pada umumnya yang dilakukan secara langsung, demokratis, sebagaimana ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan Pilkada. Undang-Undang Pemilu dan Undang-Undang Pilkada tidak mengatur secara khusus tentang sistem noken di Papua, sistem noken bisa dilaksanakan hanya didasarkan putusan Mahkamah Konstitusi No. 47-81/PHPU-A-VII/2009. Dalam pertimbangannya Mahkamah Konstitusi dapat memahami dan menghargai nilai budaya yang hidup di kalangan masyarakat Papua yang khas dalam menyelenggarakan pemilihan umum dengan cara atau sistem 'kesepakatan warga' atau aklamasi.

Kata Kunci : Sistem Noken Model Politik Masyarakat Adat Papua

Abstract

Pilkada using the Noken system is basically still very traditional, unlike the modern electoral system in general, which is carried out directly and democratically, as stipulated in the election law. The Election Law and Election Law do not specifically regulate the noken system in Papua, the noken system can be implemented only based on the decision of the Constitutional Court No. 47-81 / PHPU-A-VII / 2009. In its consideration the Constitutional Court can understand and appreciate the cultural values that live among Papuans who are typical in organizing elections by means of or a system of 'citizen agreement' or acclamation)

Keywords : The Noken System for the Political Model of the Papuan Indigenous Peoples

Pendahuluan

Keberpihakan negara terhadap upaya perlindungan kearifan lokal terlihat ketika otonomi daerah mulai dikenal dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia. Prinsip otonomi daerah mencakup otonomi yang seluas luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintah daerah di luar yang menjadi urusan pemerintah pusat.¹ Otoritas pemerintah daerah yang menjamin dilaksanakannya otonomi dengan baik, di mana

¹ Retno Saraswati, Problematika Hukum Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, <http://jurnal.uns.ac.id/yustisia/article/view/PDF>, (di akses 18 Januari 2018)

pemerintah daerah dapat menentukan keputusan-keputusan yang bersifat lokal berdasarkan keperluan pengembangan kemampuan politik dan ekonomi masyarakat adat menuju kepada instrumen memantapkan demokrasi politik, ekonomi dan partisipasi rakyat di level lokal.² Kebijakan memberlakukan otonomi membuat daerah memiliki kewenangan yang cukup besar dalam mengambil keputusan yang dianggap sesuai³

Menurut Nico Gere, otonomi khusus dapat berarti keseimbangan yang dibangun dengan konstruksi hukum antara: kedaulatan negara dan ekspresi dari identitas kelompok etnis.⁴ Kedua kombinasi konstruksi hukum itu dipandang Dewi Wulansari, sebagai adanya identitas hukum yang tumbuh dengan identitas masyarakat yang membentuknya.⁵ Identitas masyarakat Papua diwujudkan melalui pemberian otonomi daerah khusus yang sebelumnya tidak diakomodir secara baik untuk melindungi kebutuhan sosial, politik, ekonomi dan budaya masyarakat asli Papua dalam menuju kesetaraan dan keseimbangan kemajuan Provinsi Papua dengan daerah lain.

Menurut Krinus Kum,⁶ prinsip adanya undang-undang otonomi khusus Papua menjadi kesempatan memperluas ruang gerak masyarakat asli Papua dalam segala bidang pembangunan. Termasuk upaya pemerintah melakukan rekonsiliasi kebutuhan sosial, politik, ekonomi dan budaya identitas masyarakat Papua. Tadjudin Noer Effendi⁷ mengungkapkan bila ada iklim kehidupan sosial, ekonomi, politik dan budaya itu mengisyaratkan pembangunan akan berjalan dengan baik dan kebutuhan manusia untuk mengembangkan kemampuan sumber daya manusia dalam mengekspresikan nilai-nilai serta aspirasi bisa berjalan sesuai dengan tujuan yang dicita-citakan. Menurut Agus Pramono, pada dasarnya masyarakat lokal dengan pranata hukum dan politik yang lemah tidak akan pernah memiliki kemampuan mengendalikan keutuhan pribadi dan kelompok.⁸

Rias Rasyid mengungkapkan pandangannya,⁹ dengan mengingatkan pemerintah daerah untuk mengoptimalkan kehidupan sosial dan budaya sebaik mungkin demi menciptakan dan memelihara harmoni sosial diantara kelompok-kelompok yang ada dalam masyarakat, sekaligus memelihara nilai-nilai lokal yang dipandang bersifat kondusif terhadap kemampuan masyarakat merespon dinamika kehidupan. Langkah menyusun politik hukum yang bisa mengakomodasi unsur kearifan lokal budaya masyarakat Papua sudah sepatutnya tidak dikesampingkan di dalam pembentukan perundang-undangan. Daerah status khusus yang diberikan pemerintah, bisa menjadi pertimbangan bahwa ada yang berbeda antara Papua dengan daerah lain. Salah satu perbedaan itu terdapat dalam realitas kehidupan

² Leo Agustino, 2014, *Politik Lokal dan Otonomi Daerah*, Jakarta; CV.Alfabeta, h. 15

³ Rambe Kamarul Zaman, 2016, *Perjalanan Panjang Pilkada Serentak*, Bandung, PT. Mizan Publika, h. 110

⁴ Nico Gere, 2015, *Merawat Kedaulatan Indonesia di Papua*, Antara, Jakarta; Perum LKBN Antara, h. 293

⁵ Dewi Wulansari, 2010, *Hukum Adat Indonesia*, Bandung, PT. Rafika Aditama, h. 2

⁶ Krinus Kum, 2012, *Pemerintahan Daerah, Memahami Konsep, Implementasi dan Tantangan Otonomi Khusus Papua*, 2012, Yogyakarta: Buku Litera, h.4

⁷ Tadjudin Noer Efendi, 2000, *Pembangunan Krisis dan Arah Reformasi*, Surakarta: Muhammadiyah University Press, h.143

⁸ Agus Pramono, 2006, *Persoalan Hukum Dalam Masyarakat*, Jakarta, PT Ragam Raja Persido, 2006, h. 21

⁹ Adi Ramses M dan La Bakry (ed), 2009, *Pemerintah Daerah di Indonesia*, Jakarta; MIPI, h.9

sosial masyarakat adat Papua di mana kehidupannya begitu identik dengan pengaruh simbol-simbol adat.

Simbol noken dikenal diseluruh lapisan masyarakat Papua, apalagi bila memperhatikan pola struktur masyarakat Papua yang unik dan condong berbeda memandang cara ber hukum terkadang menginspirasi pemerintah daerah Papua menjadikan simbol noken yang berasal dari tradisi kearifan lokal masyarakatnya menjelma ke dalam bentuk kebijakan pemerintah daerah. Pemerintah Provinsi Papua¹⁰ mewajibkan seluruh Aparatur Sipil Negara (ASN) dilingkungan Provinsi Papua setiap hari Kamis dan Jumat untuk menggunakan noken. Hal yang sama, diadopsi juga Provinsi Papua Barat¹¹ yang membuat kebijakan mewajibkan Aparatur Sipil Negara (ASN) Papua Barat kenakan noken bagi seluruh perangkat daerah. Ada lagi Bupati Dogiyai Yokobus Ondiyaipai Dumapa¹² mengumumkan di apel gabungan “Setiap tamu yang bertemu dengan bupati wajib bawa noken entah itu Aparatur Sipil Negara (ASN) maupun masyarakat biasa”.

Melihat segala upaya pemerintah melestarikan noken memang perlu di hargai, bisa dikatakan Papua sangat serius melindungi simbol budaya identitas orang Papua. Walaupun bentuknya cukup sederhana, berupa tas yang bahan bakunya dari anyaman kulit kayu, namun karena terdapat kandungan makna filosofis, maka noken menjadi sangat istimewa bagi masyarakat Papua. Penggunaan noken bisa dijumpai di kegiatan sehari-hari masyarakat Papua misalnya di kantor pemerintah, sekolah, pasar bahkan lebih istimewa ketika pemilu menjelang noken menjadi salah satu sarana yang digunakan dalam Pilkada di Papua khususnya di Pegunungan Tengah Papua. Istilah itu disebut, Pilkada sistem noken, adapun terminologinya dari pemilihan sistem noken ini adalah sistem pemilu dengan menggunakan noken yang digantungkan pada salah satu kayu sebagai pengganti kotak suara. Terdapat dua sistem noken yang biasa digunakan yaitu¹³ pertama, *Big Man* yaitu suara diserahkan dan diwakilkan oleh kepala suku, kedua sistem noken gantung atau ikat di mana masyarakat dapat melihat suara yang telah disepakati masuk ke dalam noken yang sebelumnya telah ditetapkan. Pemilu dengan sistem noken tidak hanya berlaku di Pilkada, namun di pemilu Presiden dan Wakil Presiden, pemilu Legislatif sistem noken bisa digunakan.

Sistem *Big Man* ataupun sistem gantung noken sama-sama di dominasi kepala suku. Kedudukan kepala suku tidak terbatas hanya mengatur melindungi, memperhatikan kesejahteraan masyarakat yang ia pimpin, ataupun menyelesaikan persoalan masyarakatnya, akan tetapi berperan juga sebagai penampung aspirasi warganya karena sosoknya begitu dipercaya untuk mewakili kepentingan

¹⁰ Hari Suroto: Wajib Pakai Noken Di Papua, Efektifkah, untuk pelestariannya. <https://student.cnnIndonesia.com>, (diakses tanggal 3 Januari 2018)

¹¹ ASN Papua Barat wajib Mengenakan Noken, <http://www.cahayaapapua.com> (diakses, 19 desember 2017)

¹² Yokobus Dumapa : Ketemu Saya Wajib Bawa Noken, <https://www.pasificpos.com>, (diakses tanggal 21 Maret 2018)

¹³ Dalam sistem kebudayaan masyarakat Papua, pengambilan keputusan dilakukan dengan sistem noken atau ikat. Di dalam tradisi masyarakat Papua untuk mengambil keputusan dilakukan dalam rapat atau musyawarah yang melibatkan masyarakat keseluruhan atau orang-orang tertentu. Sistem noken adalah suatu sistem yang digunakan dalam Pemilu khusus untuk wilayah Provinsi Papua. Oleh KPU, noken menjadi bagian penting dalam pelaksanaan pilkada Papua, khususnya untuk masyarakat Papua yang berasal dari daerah pegunungan. Di dalam petunjuk teknis (Juknis) KPU Papua Nomor 1 tahun 2013, noken digunakan sebagai pengganti kotak suara

kelompoknya. Hakekatnya keberadaan seorang kepala suku menggambarkan bahwa kultur budaya masyarakat Papua masih sangat heterogen.

Sebagian besar di wilayah Pegunungan Tengah Papua pola kepemimpinan masyarakat adatnya menerapkan tradisi *Big Man* (Kepala Suku). Perannya sangat berpengaruh dalam komonitas masyarakat adat, dijadikan sumber kekuasaan, karena kemampuan individual, kekayaan, kepandaian berdiplomasi/pidato, keberanian perang, fisik tubuh yang besar, sifat bermurah hati. Sifat kepemimpinan di wilayah ini terbuka, tidak serta-merta sosok *Big Man* menggunakan kekuatannya untuk kepentingan politik kekuasaan. Pada prinsipnya mereka lebih banyak menggunakan musyawarah dan mufakat.¹⁴

Pilkada melalui sistem noken dapat diidentifikasi sebagai budaya kearifan lokal yang secara umum memenuhi syarat yakni : ¹⁵ *pertama*, sudah ditularkan dari generasi ke generasi (*have generally transmitted from generation to generation*); *kedua*, dianggap mengenai orang tertentu atau teritorialnya (*are generally regarded as pertaining to a particular people or its territory*); dan *ketiga*, terus-menerus berkembang untuk menjawab perubahan lingkungan (*constantly evolving in response to a changing environment*). Setiap kearifan lokal budaya yang sudah ada sejak lama menggambarkan unsur kemanfaatan dan mencerminkan ketertiban sosial masyarakat, terutama pada hubungan sosial kekerabatan yang terjalin antar masyarakat. Karena disadari ada hubungan yang dilakukan secara sukarela untuk memenuhi kepentingan-kepentingan masyarakat adat sebagai konsekwensi mencapai tujuan bersama.

Menurut Bupati Lanny Jaya Befa Yigibalom, ¹⁶ sistem noken masih diperlukan karena masyarakat di Pegunungan masih banyak yang kurang paham untuk melakukan pencoblosan akibat tidak tahu membaca, sehingga kebanyakan masyarakat berkumpul atau bermusyawarah di kampung untuk menentukan pilihan mereka. Pemahaman atas kebiasaan masyarakat adat (*indigenous people*) dalam menggunakan noken dalam Pilkada, merupakan hak kolektif dari masyarakat yang dibentuk dari landasan normatif nilai budaya. Menurut Kuntowijoyo ¹⁷ pada dasarnya masyarakat Indonesia memang cenderung menekankan pentingnya pikiran kolektif, karena pikiran kolektif lebih penting daripada pikiran individual dan kesadaran kolektif lebih diutamakan ketimbang kesadaran perorangan.

Ronal Dworkin ¹⁸ menyebutnya sebagai konsep demokrasi tindakan kolektif komunal dengan mengedepankan rasa tanggung jawab bersama-sama dengan menggabungkan tindakan terpisah dari individu menjadi satu kesatuan komunal memilih pemimpin. Oleh karena itu, wilayah Pegunungan Papua Tengah yang menggunakan sistem noken digolongkan memiliki komunalisme kolektif atas tindakannya. Seorang kepala suku memiliki kasta tertinggi di masyarakat adat,

¹⁴Kontroversi Peran Big Man Dalam Pemilihan Sistem Noken di Papua <http://komapo.org/index.php/sospol>, (diakses 20 Februari 2018)

¹⁵ Carlos M Correa, *Traditional Knowledge and Intellectual Property. Issues and Options Surrounding the Protection of Tradisional Knowledge*, (Geneva: Quaker United Nations Office, 2001), hlm. 4, Sebagaimana yang dikutip Zainul Daulay, *Pengetahuan Tradisional, Konsep, Dasar Hukum dan Praktiknya*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm.23

¹⁶ Dua Bupati ini berharap Sistem noken diPertahankan, <http://tabloidjubi.com>, (diakses 8 Maret 2016)

¹⁷ Kuntowijoyo, 2016, *Budaya dan Masyarakat*, Yogyakarta, Tiara Wacana, h. 186

¹⁸ Ronal Dworkin, *Freedom's Law The Moral Reading of The American Constitution*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, h.19-20

keputusannya merupakan bentuk legitimasi tradisional. Artinya di mata masyarakat keputusan adat jauh lebih *legitimate* dari pada keputusan pemerintah.¹⁹ Bahkan, menurut Jimly Ashididqie²⁰ keputusan kepala adat (sistem kepemimpinan) yang bersifat moral dari norma adat istiadat akan meningkat menjadi norma hukum yang berlaku bila didukung kekuasaan.

Sistem noken berlandaskan metode pemilihan musyawarah mufakat, artinya seorang kepala suku tidak begitu saja menentukan calon kepala daerah atas kehendak sendiri melainkan melibatkan masyarakat ke dalam pengambilan keputusan, saat keputusan sudah dihasilkan secara mufakat maka kepala suku yang sebagai pemimpin diberi kepercayaan masyarakat adat menyampaikan hasil suara itu di dalam tas noken yang telah di siapkan. Tindakan masyarakat atas rasa percaya kepada kepala suku oleh Zamroni²¹ disebut demokrasi kepercayaan dengan maksud para warga memberikan kepercayaan kepada para wakil yang telah ditunjuk untuk mengambil keputusan atau membuat keputusan konsesus, dengan berkonsultasi pada mereka yang ditunjuk sebagai perwakilan warga masyarakat.

Sistem noken memang bukan sistem yang seragam biasa digunakan oleh masyarakat Indonesia ketika pemilu, sehingga terkadang persiapan untuk menghadapi Pilkada dengan menggunakan sistem noken di Papua menjadi perhatian serius pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Kepala daerah Papua selaku penanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan daerah memegang peran penting menyukseskan Pilkada. Upaya menjalankan fungsinya, semacam menggelar koordinasi lintas sektor dilakukan pemerintah daerah Papua dengan pihak-pihak terkait, demi memastikan Pilkada menggunakan sistem noken maupun mencoblos di Papua dapat dilaksanakan dengan rasa aman.

Sistem noken mengandalkan kepala suku menjadi perwakilan masyarakat adat dalam melaksanakan hal pilihnya berlandaskan musyawarah mufakat, ternyata dirasakan kurang sesuai dengan semangat Pilkada yang umumnya menggunakan metode sistem "mencoblos" secara langsung atau prinsip setiap orang memiliki suara (*one man one vote*) yang tak lain sebagai perwujudan asas demokrasi langsung.

Sejauh ini, Papua masih melaksanakan sistem noken dalam Pilkada, namun respons menolak sistem itu begitu masif disuarakan karena sistem noken dianggap tidak demokratis. Menurut Ketua Fraksi Pikiran Rakyat DPR Papua Yan Permenas Mandenas²² mengungkapkan, azas demokrasi yang sudah disepakati bersama yakni langsung umum bebas rahasia tidak terpenuhi dalam sistem noken, sebab masyarakat yang memilih hak politik, bisa mewakilkan hak pilihnya kepada orang lain, atau tidak perlu mendatangi tempat pemungutan suara. Titi Anggreani²³ bahkan

¹⁹Bonefasius Bao, kuatnya Kekuasaan Ondoafi Di Tengah (Studi Tentang Kekuasaan Ondoafi Di Kota Jayapura Papua) Masyarakat Urban <https://ejournal.undip.ac.id-pdf> (diakses 24 Februari 2018)

²⁰ Jimly Asshiddiqie, 2012, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta, Sinar Grafika, h.10

²¹ Zamroni, 2011, *Pendidikan Demokrasi Pada Masyarakat Multikultural*, Yogyakarta, Gavin Kalam Utama, h. 68

²² Sistem Noken disikapi prokontra, <https://zonadamai.com>, (diakses 20-11-2017)

²³ Menurutnya terdapat indikasi sistem noken sangat berpotensi terjadi pelanggaran, yakni *pertama* adanya pengakuan kepala suku sebagai representasi pemilih, *kedua* bukan demokrasi langsung tapi demokrasi keterwakilan, *ketiga* mempengaruhi tahapan pendaftaran pemilih sehingga menjadi masalah, *keempat* perolehan suara yang kerap tercatat berujung pada angka bulat untuk pasangan calon, *kelima* Panitia Pemutakhiran data Pemilih diduga mengandalkan informasi dari kepala suku untuk mengidentifikasi jumlah pemilih tanpa melakukan verifikasi yang cermat, *keenam* kasus Kabupaten Nduga Pemilihan Legislatif DPT secara signifikan naik dari 50.000 menjadi 150.000

menilai prinsip sistem noken dianggap cederai prinsip demokrasi langsung dan rahasia.

Penolakan sistem noken berdampak pada eksistensinya di Pilkada Papua, yang semakin lama penggunaanya di batasi bahkan berkembang wacana agar sistem noken dihapuskan menggantinya dengan sistem Pilkada nasional yang seragam dengan metode mencoblos secara langsung tanpa di wakili oleh siapapun. Metode mencoblos secara langsung, diyakini lebih demokratis karena menjamin kebebasan warga negara untuk ikut partisipasi memilih secara langsung sekaligus mengurangi resiko terjadinya pelanggaran. Masyarakat Indonesia yang mejemuk dengan kultur keragaman tradisi budaya, seyogyanya harmoni dihubungkan dengan frasa demokrasi Pasal 18 ayat 4 UUD 1945 sehingga demokrasi versi Indonesia bukan meniru dari demokrasi Barat yang liberal karena demokrasi Indonesia memiliki warna tersendiri bekarakter Indonesia asli nusantara. Menurut Hatta dalam Yudi latif²⁴ setidaknya untuk menghidupkan cita-cita demokrasi berkarakter bangsa Indonesia dengan menempatkan tradisi kolektivisme dari permusyawaratan desa yang berakar dari kebiasaan adat melakukan musyawarah menyangkut kepentingan umum, yang diputuskan secara mufakat (kata sepakat).

Kembali Bung Hatta membuat model demokrasi yang diidealkan itu secara ringkas diuraikan sebagai berikut:²⁵

Negara itu haruslah berbentuk Republik berdasarkan kedaulatan rakyat. Tetapi kedaulatan rakyat yang dipahami dan dipropagandakan dalam kalangan pergerakan nasional berlainan dengan konsepsi Rousseau yang bersifat individualisme. Kedaulatan rakyat ciptaan Indonesia harus berakar dalam pergaulan hidup sendiri yang bercorak kolektivisme. Demokrasi Indonesia harus pula perkembangan dari pada demokrasi yang "asli". Semangat kebangsaan yang tumbuh sebagai reaksi terhadap imperialisme dan kapitalisme Barat memperkuat pula keinginan untuk mencari sendi-sendi bagi negara nasional yang akan dibangun ke dalam masyarakat sendiri.

Senada dengan Hatta, giliran Sukarno menyampaikan pidato pada 1 Juni 1945, dengan memasukan prinsip "mufakat atau demokrasi" sebagai dasar ketiga:²⁶

Dasar yang dimaksud itu ialah dasar mufakat, dasar permusyawaratan. Negara Indonesia bukan satu negara untuk satu orang, bukan satu negara untuk satu golongan walaupun golongan kaya. Tetapi kita mendirikan negara 'semua untuk semua', 'satu untuk semua', 'semua untuk satu. Saya yakin, bahwa syarat yang mutlak untuk kuatnya Negara Indonesia ialah permusyawaratan, perwakilan.

Lebih lanjut, menurut Yudi latif²⁷ visi demokrasi itu adalah Permasyarakatan, menjunjung daulat rakyat untuk bersama-sama membangun politik dan ekonomi

pemilih. Direktur Eksekutif Perkumpulan untuk Pemilu Demokrasi, dalam wawancara penelitian tentang pemilu sistem noken dianggap cederai prinsip demokrasi langsung dan rahasia, *www.kompas.com*, (diakses 19 November 2015)

²⁴ Yudi Latif, 2014, *Mata Air Keteladanan: Pancasila Dalam Perbuatan*, Jakarta, Mizan, h.364-365

²⁵ Yudi Latif, *Ibid*, hlm. 376

²⁶ Yudi Latif, *Ibid*, hlm.377

²⁷ St. Sularto, 2017, dan Amalia Paramita(ed), *Nilai KeIndonesiaan Tiada Bangsa Besar Tanpa Budaya Kokoh*, Jakarta, Kompas,, h.10

dengan menghidupkan semangat persaudaraan dalam kerangka musyawarah dengan begitu setiap keputusan yang dihasilkan dari prinsip musyawarah mufakat tidak didikte oleh kelompok mayoritas (minokrasi) atau minoritas elite politik dan pengusaha. Namun, Kekosongan hukum sistem noken dalam Undang-Undang Pilkada membuktikan ketidakpekaan pembentukan undang-undangan melihat realitas masyarakat adat Papua, meskipun sebenarnya Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangannya telah menyatakan bahwa sistem noken sah penggunaannya dalam pemilu. Putusan Mahkamah Konstitusi terkesan dikesampingkan dalam setiap perubahan pembentukan Undang Pilkada, padahal idealnya putusan Mahkamah Konstitusi bisa diadopsi dalam revisi atau pembentukan baru suatu peraturan perundang-undangan, dengan kata lain tindak lanjut penyusunan regulasi pembentukannya harus berdasarkan undang undang ataupun putusan Mahkamah Konstitusi.²⁸

Fungsi Mahkamah Konstitusi memastikan konstitusi benar-benar ditaati dan terjelma dalam praktik kehidupan bernegara, Oleh karena itu, Putusan Mahkamah konstitusi yang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusanya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum dan memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden.²⁹

Wacana Pilkada untuk di evaluasi kembali dengan dikembalikan pemilihan ke DPR.³⁰ Sesungguhnya dapat menjadi momentum agar sistem noken juga disertakan dalam evaluasi perubahan undang-undang Pilkada, masyarakat adat mengharapkan adanya politik hukum yang jelas melandasi kearifan lokal yang menyangkut mekanisme sistem noken, karena selama ini peraturan yang melandasi sistem noken belum memadai untuk melindungi kearifan lokal dari perkembangan isu seputar penghapusan sistem noken dari sistem pemilu di Indonesia. Kebutuhan membangun kembali politik hukum yang mengalirkan nafas hakikat demokrasi asli Indonesia yang bersumber dari dasar negara Indonesia Pancasila dan dan Undang-Undang Dasar Negara 1945 rasanya tidak bisa lagi ditunda, karena hanya dengan begitu masyarakat adat bisa berlindung dari percobaan masuknya demokrasi Barat ke dalam kehidupan demokrasi masyarakat tradisional.

Rumusan Masalah

1. Mengapa politik hukum Pilkada tidak mengakomodasi cara berdemokrasi masyarakat adat khususnya penggunaan sistem noken di Pilkada Papua?
2. Apakah dengan Pilkada sistem noken dapat menghadirkan demokrasi yang konstitusional ?

²⁸ Mohammad Mahrus Ali dkk, *Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konsitusi yang bersifat Konstitusional Bersyarat Serta Memuat Norma Baru*, Jurnal Konstitusi, Volume 12 No 3 September 2015, hlm.636

²⁹ Dewa Gede Palguna, 2008, *Mahkamah Konstitusi, Judicial Review dan Walfer State*, Jakarta, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, h.. 97

³⁰ Kompas, 10 April 2018

Pembahasan

Politik Hukum Pilkada Tidak Mengakomodasi Cara Berdemokrasi Sistem Noken

Bahwa pernyataan Indonesia adalah negara hukum sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 1 ayat 3 UUD 1945, menjadi landasan pemenuhan demokrasi yang selama ini menjadi dasar pegangan negara Indonesia untuk mengatur kehidupan sosial, politik budaya dan ekonomi masyarakat Indonesia, untuk menuju ketertiban negara dalam melindungi segenab bangsa Indonesia. Konstitusi Indonesia menjadi landasan berpijak pembentukan hukum nasional, termasuk pengaturan politik hukum Pilkada. Menurut Mahfud MD³¹ Jika negara yang sifatnya demokrasi maka produk hukumnya berkarakter responsif.

Lebih lanjut Mahfud MD³² mengatakan bahwa mengkaitkan pemilu dengan demokrasi sebenarnya dapat dilihat dari hubungan rumusan yang sederhana sehingga ada yang mengatakan bahwa pemilu merupakan salah satu bentuk dan cara paling nyata untuk melaksanakan demokrasi, jika demokrasi diartikan sebagai pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat maka cara rakyat untuk menentukan pemerintahan itu dilakukan dengan pemilu. Begitupun ketika pemilu diletakan dalam konteks Pilkada, tentunya yang terlibat adalah masyarakat di daerah tersebut, harapannya masyarakat bisa menempatkan posisinya secara obyektif tanpa terpengaruh dari pihak-pihak manapun dalam memilih calon yang tepat memimpin daerah, eksistensi masyarakat di daerah sebagai wujud kehendak rakyat telah mendapatkan legitimasi dari negara secara konstitusional.

Konstitusi telah mengamanatkan bahwa pemilu harus diletakan dalam kerangka demokrasi bangsa Indonesia, demokrasi yang tentunya tidak menyampingkan hak-hak warga negara dalam ikut serta memilih calon pemimpin secara langsung, secara jelas dapat ditemukan dalam Pasal 22 E yang berbunyi Sebagai berikut:

- (1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali
- (2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Implikasinya dalam tataran praktik di Indonesia pada saat ini, pelaksanaan Pemilihan Umum untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, anggota Legislatif semuanya dilaksanakan secara langsung, termasuk di Pilkada. Metode Pilkada secara langsung, muncul dari penafsiran Pasal 18 Ayat 4 berbunyi : Bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Dimensi pemilihan secara demokratis sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 18 Ayat 4 menjadi jelas ketika Mahkamah Konstitusi dalam putusannya Nomor 72-73/PUU-II/2004 memberikan pertimbangan terhadap pemilihan demokratis, pemilihan kepala daerah secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil yang diselenggarakan oleh lembaga independen. Putusan Mahkamah Konstitusi itu mengatakan Pilkada langsung termasuk katagori pemilu yang secara formal terkait ketentuan Pasal 22 E UUD 1945.

³¹ Mahfud MD, 1998, *Konfigurasi Politik dan Karakter Produk Hukum*, Jakarta, LP3ES, h. 23

³² Moh Mahfud MD, 2012, *Pemilu dan MK Dalam Mozaik Ketatanegaraan Kita*, Jakarta, KonPress, 2012, h. XI

Menurut ketentuan Pasal tersebut, Pilkada langsung tidak termasuk ke dalam pemilihan umum. Namun, pilkada langsung adalah pemilihan umum yang secara materil mengimplementasikan Pasal 18 UUD 1945.³³

Pilkada yang dilakukan secara langsung merupakan bentuk pembelajaran politik masyarakat untuk memahami realitas politik sekaligus memberi penguatan politik masyarakat lokal terutama dalam mengakses kebijakan pemerintah. Kepala daerah sebagai representasi pemerintahan yang dipilih secara langsung oleh rakyat merupakan representase masyarakat lokal. Hal tersebut sesuai dengan Pasal 56 (1) Undang-Undang No 32 Tahun 2003 tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi: Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Akibatnya, tidak ada model lain yang bisa diterima selain Pilkada secara demokratis. Berbagai aturan pemilu juga demikian sama, terdapat dalil yang secara kongkrit mengatur tentang pemilu yang demokratis terkait hubungannya dengan warga negara, Sebagai berikut yang terdapat pada:

1. Pasal 1, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, yang berbunyi;

Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila

2. Pasal 1, Pasal 19 (1), Pasal 20, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang berbunyi:

Pemilihan Umum, selanjutnya disebut Pemilu, adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Warga Negara Indonesia yang pada hari pemungutan suara telah genap berumur 17 (tujuh belas) tahun atau lebih atau sudah/pernah kawin mempunyai hak memilih. (2) Warga Negara Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didaftar oleh penyelenggara Pemilu dalam daftar pemilih.

Untuk dapat menggunakan hak memilih, Warga Negara Indonesia harus terdaftar sebagai pemilih

³³ Pemerintah Pilkada Langsung Sesuai UUD 1945 <http://news.metrotvnews.com> (diakses 20 Januari 2018)

3. Pasal 1 (1), (4), Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, Perubahan Undang-Undang No 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, yang berbunyi :

Pemilihan Umum, selanjutnya disebut Pemilu, adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah Pemilu untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

4. Pasal 1 Undang-Undang Republik Indonesia No 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan atas Undang-Undang No 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Pengganti Undang –Undang No 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang:

Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah Provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih Gubenur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis

5. Pasal 85 ayat 1 , Pasal 133 A, Undang-Undang No 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang –Undang

Pemberian suara untuk pemilihan dapat dilakukan dengan cara :a memberi tanda satu kali pada surat suara atau memberi suara melalui peralatan pemilihan suara secara elektronik

Pemerintah daerah wajib bertanggung jawab mengembangkan kehidupan demokrasi di daerah, khususnya meningkatkan partisipasi masyarakat dalam menggunakan hak pilih.

Pada peraturan perundang-undangan yang telah disebutkan di atas, menunjukan bahwa desain Pilkada masih sentralistik menafikan keberagaman di suatu daerah. Memperhatikan konsistensi Pasal perpasal lebih pada pemilihan langsung sebagaimana juga ketika proses pemilihan Presiden dan Wakil Presiden serta Pemilihan calon anggota Legislatif. Demokrasi langsung adalah suatu kondisi ketika keseluruhan warga negara dengan nyata ikut serta dalam permusyawaratan

untuk menentukan kebijaksanaan umum atau undang-undang.³⁴ Oleh Karena itu, Indonesia dalam membangun demokrasinya khususnya di Pilkada, akan mengutamakan adanya partisipasi langsung dari masyarakat.

Menurut A. Mukthie Fadjar³⁵ menjelaskan bahwa pemilihan kepala daerah secara demokratis adalah pemilihan umum kepala daerah secara langsung, pemilihan langsung adalah Pemilu, dan Pemilu adalah Pemilu yang secara substansial berdasarkan prinsip-prinsip yang ditentukan dalam Pasal 22E UUD 1945. Menurut Tjahjo Kumolo³⁶ dalam pemahaman dan praktik seperti itu, demokrasi hanya akan selamanya menjadi prosedur, dan tidak akan menjadi kultur. Dihadapan proses demokrasi, kita semua adalah kreator atau pencipta, yakni pencipta budaya demokrasi. Budaya demokrasi itu menyangkut kebebasan individu dan pemerintahan yang dibentuk bersama; menyangkut kemampuan masing-masing individu untuk berpartisipasi dalam penciptaan dan penyebaran budaya; menyangkut kemampuan melepaskan elitisme, politik, ekonomi, dan apa pun, dari takhtanya dan membuka kesempatan pada semua orang untuk berpartisipasi.

Wolf dalam Carol C. Gould³⁷ mengungkapkan, hasil mufakat yang sudah bulat diperoleh melalui partisipasi langsung para warga negara dalam mencapai kesepakatan melalui perwakilan dan pengaturan mayoritas atas negara yang demokratis sehingga sebagai individu harus mengorbankan otonomi mereka ketika harus mematuhi hukum yang dibebankan kepada kehendak mereka untuk orang lain. Menurut, Huntington partisipasi politik langsung yang sifatnya otonom merupakan bentuk partisipasi spontan yang diberikan seseorang atas keinginannya sendiri.³⁸

Partisipasi langsung menjadi prinsip dan nilai demokrasi yang di pondasi oleh asas langsung umum bebas dan rahasia. Menurut, Jimly Asshiddiqie, "asas luber menyangkut sifat objektif yang harus ada dalam proses pelaksanaan atau mekanisme Pemilu, terutama pada saat seseorang melaksanakan hak pilihnya, sedangkan asas Jurdil terutama terkait dengan sikap subjektif penyelenggara dan pelaksana Pemilu yang harus bertindak jujur dan adil."³⁹

Asas langsung, umum, bebas dan rahasia terkait dengan cara memilih menyampaikan suaranya, yaitu harus secara langsung tanpa diwakilkan berlaku umum bagi semua warga negara, dilakukan secara bebas tanpa adanya paksaan, dan secara rahasia. Asas jujur mengandung arti bahwa pemilu harus dilaksanakan sesuai dengan aturan untuk memastikan bahwa setiap warga negara yang berhak dapat memilih sesuai dengan kehendaknya, dan setiap suara pemilih memiliki nilai yang sama untuk menentukan wakil rakyat yang akan terpilih. Sesuai dengan asas jujur, tidak boleh ada suara pemilih yang dimanipulasi. Sedangkan asas adil, adalah perlakuan yang sama terhadap peserta pemilu dan pemilih, tanpa ada

³⁴ Abu Bakar, 2010, *Pengantar Ilmu Politik*, cetakan pertama, Yogyakarta, Ar-Ruzz Media, h. 263

³⁵ Janedjri M. Gaffar, 2012, *Politik Hukum Pemilu*, Jakarta: Konpress, h. 54

³⁶ Tjahjo Kumolo, 2015, *Politik Hukum Pilkada serentak*, Jakarta, PT.Mizan Publika, h. 59

³⁷ Carol C Gould, 1993, *Demokrasi Ditinjau Kembali*, Yogyakarta PT. Tiara Wacana Yogya, h. 230

³⁸ Huntington Samuel P. dan Nelson, Joan, 1994, *Partisipasi Politik di Negara Berkembang*, Jakarta, Rineka Cipta, h.173

³⁹ Jimly Asshiddiqie, 2002, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Jakarta, Pusat Studi HTN FH UI, h. 23

pengistimewaan ataupun diskriminasi terhadap peserta pemilu atau pemilih tertentu.⁴⁰

Pilkada yang dilaksanakan di Indonesia saat ini merupakan pemilu yang ditempatkan pada tipe pemilu sebagai alat demokrasi untuk menciptakan suatu pemerintahan yang representatif dijalankan secara jujur, bebas, bersih, kompetitif dan adil. Menurut, Jenedri M Gaffar ⁴¹ Pilkada merupakan demokrasi lokal yang pelaksanaannya dilakukan secara langsung dengan melibatkan masyarakat daerah. Sedangkan, Joseph A. Shumpeter, demokrasi merupakan suatu perencanaan institusional untuk mencapai keputusan politik di mana individu-individu memperoleh kekuasaan untuk memutuskan cara perjuangan kompetitif atas suara rakyat.⁴² Selain itu Robert A. Dahl dalam Ida Budiarti ⁴³ mengemukakan, pendapatnya mengenai demokrasi dalam sebuah karyanya *On Democracy*, bahwa "*democracy provides opportunities for effective participation; equality in voting; gaining enlightened understanding; exercising final control over the agenda; inclusion of adults*". Artinya, dengan demokrasi akan memberikan kesempatan kepada rakyat untuk berpartisipasi secara efektif; persamaan dalam memberikan suara; mendapatkan pemahaman yang jernih; melaksanakan pengawasan akhir terhadap agenda; dan pencakupan warga dewasa. Mencermati apa yang telah dikemukakan oleh Dahl di atas, maka setidaknya hal tersebut menjadi sebuah konsekuensi umum bagi sebuah negara yang menganut sistem demokrasi.

Pilkada Sistem Noken Perwujudan Kearifan Lokal yang Konstitusional

Pilkada sistem noken bermakna soal kearifan lokal masyarakat adat di Papua yang sudah sejak lama digunakan, bahkan sesungguhnya ketika proses kembalinya irian barat ke dalam pengakuan Negara Kesatuan RI, sistem noken dipakai dalam penentuan pendapat rakyat (Papera) atau sistem perwalian/perwakilan yang adalah sesuai dengan budaya di Papua.⁴⁴

Indonesia yang memiliki keberagaman seharusnya mempertimbang bahwa Pasal 18 Ayat (4) bisa menjangkau keberagaman daerah untuk menentukan sendiri seperti apa model sistem pemilu yang dikehendaki masyarakat di daerah, khususnya daerah-daerah bersifat khusus dan istimewa. Namun kenyataannya, sebagaimana kesimpulan Ridwan Mukti⁴⁵ di dalam disertasinya bahwa Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 ditafsirkan secara tidak tepat, parsial dan restruktif oleh Undang-Undang No 23 Tahun 2004 menyebabkan Pilkada bermasalah baik secara praktik (prilaku) maupun norma. Prilaku muncul pemilih yang emosional dan transaksional ketimbang rasional dan di tataran norma muncul pertentangan konsitusi yang menghendaki beragam dengan undang-undang yang mengatur seragam.

⁴⁰ Sarbaini, Demokratisasi dan Kebebasan Memilih Warga Negara Dalam Pemilihan Umum, Jurnal Inovatif, Volume VIII Nomor 1 Januari 2015, <http://media.neliti.com>, PDF Publication, (diakses 15 Februari 2018), hlm. 110

⁴¹ Jenedjri M. Gaffar, *Op. Cit*, hlm. 85

⁴² Josep A. Shumpeter, 1994, *Capitalisme, Socialisme And Democracy*, New York : Routledge , h. 18

⁴³ Ida Budhiati, 2017, *Qua Vadis Demokrasi Prosedural dan Pemilu Sebuah Refleksi Teoritis*, Jakarta, Komisi Pemilihan Umum, h. 271

⁴⁴ Pemilu Sistem Noken Adalah Kearifan Lokal Papua, <https://zonadamai.com>, (diakses, 24 Februari 2016

Amanah itulah yang mendasari kearifan lokal di daerah bisa lestarian. Menurut, Sukirno ⁴⁶ peran negara untuk mendeklarasikan fakta-fakta kearifan lokal itu baik yang bersifat material (hak ulayat) maupun immaterial (kebebasan komonitas masyarakat adat). Sistem noken termasuk golongan kearifan lokal yang bersifat immaterial yang telah di jadikan sebagai kebiasaan masyarakat adat untuk melaksanakan Pilkada. Jika orang melihat dengan cara pandang orang Papua, maka akan ditemui sejumlah nilai yang luhur yang sejalan dengan asas demokrasi. Satjipto Rahardjo memandang, pemerintahan negara memiliki hak istimewa untuk mengatur dan mencampuri masyarakat. Dalam konteks sosio-antropologis Indonesia, hak tersebut sebaiknya ditundukkan kepada semangat turut merasakan (*empathy*), memedulikan (*concern*) serta menjaga (*care*).⁴⁷

Gagasan demokrasi berdasarkan karakter bangsa yang pluralis sangat di mungkin. Retno Saraswati ⁴⁸ mengungkapkan bahwa kehidupan rakyat Indonesia selalu dipenuhi rasa bersama atau kolektivisme, apapun masalah yang dihadapi setiap rakyat berujung pada musyawarah dan gotong royong. Bangsa Indonesia, khususnya yang hidup secara tradisional diketahui memiliki paradigma kehidupan kolektivisme yang utuh. Mahkamah Konstitusi memandang Pilkada dengan menggunakan sistem noken secara hukum adalah konstitusioanl. Sebagaimana pendapat Mahkamah Konsitusi yang tertuang di dalam beberapa putusannya :

1. Putusan No. 47-81/PHPUA-VII/2009

Menimbang bahwa Mahkamah berpandangan, pemilihan umum di Kabupaten Yahukimo tidak diselenggarakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku (UU 10/2008 yang telah diubah terakhir dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) karena tidak dengan cara pencontrengan surat suara, melainkan dengan “kesepakatan warga” atau “aklamasi” dan hasilnya tetap dimasukkan ke dalam rekapitulasi hasil penghitungan suara yang dilaksanakan pada tanggal 6 Mei 2009 di KPU Provinsi Papua;

Mahkamah Konstitusi telah mengakui pemberian suara dengan sistem noken dalam Pilkada sebagai praktik yang didasarkan adat istiadat setempat yang dijamin UUD 1945, sepanjang dimaknai sistem noken hanya berlaku di Papua. Sesuai dengan putusan terdahulu, bahwa sistem noken yang dipakai di beberapa Kabupaten di Papua adalah berdasarkan adat dan budaya lokal. Bentuk itu diyakini sudah merupakan demokrasi yang berakulturasi dengan budaya lokal. Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut diperkuat oleh pendapat Majelis Rakyat Papua dan beberapa ahli dengan pernyataan yang sama. Untuk itu, walaupun tidak terlihat seperti pemilu yang konvensional, tetapi sistem noken harus diadministrasikan dengan baik oleh penyelenggara pemilu.

⁴⁶ Sukirno, *Kebijakan Afirmatif Pengakuan dan Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Hukum Adat, Masalah-Masalah Hukum*, Jurnal Vol 40 No 3 Edisi 2011, Fakultas Hukum UNDIP, Semarang, hlm. 328, Terigistrasi DOI 10.14710/mmh.44.3.2015.326-335

⁴⁷ Satjipto Rahardjo, 2006, *Hukum Dalam Jagad Ketertiban*, Jakarta, UKI Press. h.117

⁴⁸ Retno Saraswati, *Reorientasi Hukum Pemilu Pilkada Yang Mensejahterakan Rakyatnya*, Jurnal Dinamika Hukum, Vo.14 No 2 Edisi 2014, Terigistrasi DOI 10.20884/1.jdh.2014.14.2.30

Pertimbangan Mahkamah Konstitusi sesungguhnya sudah mendudukan sistem noken menjadi sistem Pilkada yang demokrasi intergralistik . Merujuk Pendapat H. Rudini⁴⁹ demokrasi yang dinamis integralistik tersebut esensinya mengandung aspirasi kemanusiaan yang hakiki, demokrasi yang dibangun dan ingin dikembangkan itu, sekurang-kurangnya mengandung cita-cita secara formal didambakan oleh suatu sistem demokrasi, yakni memberikan kemungkinan yang sebaik-baiknya bagi perkembangan manusia. Cita-cita demokrasi itu didasarkan pada ketuhanan yang maha esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Seperti yang dikemukakan Sidney Hook ⁵⁰ bahwa demokrasi adalah bentuk pemerintahan di mana keputusan-keputusan pemerintah bisa dilakukan secara langsung atau tidak langsung yang didasarkan pada kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa. Oleh karena itu, demokrasi tidak mutlak hanya dilakukan secara langsung sebagaimana azas pemilihan umum yang mengutamakan pemilihan umum langsung umum bebas dan rahasia, namun sesungguhnya juga bisa menggunakan pemilihan tidak langsung dengan cara keterwakilan, yang artinya rakyat dianggap memberikan hak pilihnya untuk memilih pemimpin di daerah kepada DPRD yang telah dipilih rakyat pada pemilu legislatif, ini juga sama halnya seperti masyarakat adat ketika memberikan hak pilihnya kepada kepala suku untuk memilih calon kepala daerah sesudah adanya kesepakatan dari hasil musyawarah bersama masyarakat.

Demokrasi di Indonesia mengacu kepada demokrasi Pancasila. Demokrasi Pancasila merupakan demokrasi yang mengutamakan musyawarah mufakat, pemerintahan yang dijalankan berdasarkan konstitusi, pemilu yang berkesinambungan, melindungi hak minoritas, adanya peran-peran kelompok yang berkepentingan, dan kompetisi berbagai ide dan cara untuk menyelesaikan masalah, ide-ide yang paling baik akan diterima. Menurut Ramlan Subakti ⁵¹demensi demokrasi melahirkan Pluralisme politik bagi pemerintahan nasional dan lokal yang memunculkan pandangan atas kepentingan dari sesuatu yang natural pada tiap manusia atau kelompok untuk berbeda pandangan dengan berbeda kepentingan karena hanya dengan demokrasi semuanya bisa didialogkan diantara pihak yang setara.

Demokrasi seperti itu tidak menutup kesempatan bagi masyarakat minoritas khususnya masyarakat adat yang berada di Papua untuk menggunakan cara berbeda dalam menggunakan hak pilihnya, sebab pemahaman budaya masyarakat adat lebih pada menunjukan manusia yang otentik yang menghayati dan menunjukan diri sesuai dengan keasliannya, dengan kepribadiannya yang sebenarnya. ⁵² Pengetahuan tentang simbol akan mempengaruhi perasaan seseorang terhadap sistem politik

⁴⁹ H. Rudini, 2002, *Atas Nama demokrasi Indonesia* ,Yogyakarta, PT. Bayu Indra Grafika, h.32

⁵⁰ Dede Rosyada, Dkk, 2002, *Demokrasi, Hak Asasi dan Masyarakat Madani*, Prenada Media, Jakarta, 2000, h. 112

⁵¹ A. Ramlan Subakti, Demokrasi Ha-Hak Asasi Manusia, Th.XII, No.April 1999, hlm. 6, <http://journal.unair.ac.id/pdf>, (diakses. 15 Januari 2018)

⁵² Franz Magnis Suseno, 1997, *Etika Dasar,Masalah-Masalah Pokok Filsafat Moral*, Kanisius, 1997, hlm. 143

secara keseluruhan didasari perasaan percaya (*trust*) dan pemahaman di dalam realitas sosial yang berwujud dari kerjasama dan konflik.⁵³

Masyarakat adat tidak bisa disamakan dengan masyarakat modern, karena Menurut Franz Magnis Suseno masyarakat modern tergolong manusia yang tidak otentik artinya manusia yang dicetak dari luar, yang dalam segala-galanya menyesuaikan diri dengan harapan lingkungannya, orang yang seakan-akan tidak mempunyai kepribadian sendiri melainkan terbentuk oleh peranan yang ditimpakan kepadanya oleh masyarakat.⁵⁴

Gun Gun Heryanto⁵⁵ dalam artikelnya mengatakan Pilkada bukan semata soal cara, melainkan juga tujuan yakni mewujudnya *bonum commune* atau kepentingan publik yang bisa dirasakan dan nikmati oleh warga pemilik kandidat kekuasaan. Menurut, Sudijono Sastroatmodjo budaya politik suatu masyarakat dengan sendirinya berkembang di dalam dan dipengaruhi oleh kompleks nilai yang ada dalam masyarakat dengan sendirinya dapat mencapai atau memelihara sistem politik yang demokratis, sehingga budaya politik akan semakin baik jika struktur politiknya serasi dengan kebudayaan.⁵⁶ Negara harus mampu menghadirkan hukum yang sesuai dengan kepentingan masyarakat adat tanpa menghilangkan sifat keasliannya yang tradisional.

Menurut, Mahfud MD, bagi hukum Progresif, yang dikatakan hukum yang benar itu bukanlah bunyi undang-undang semata-mata, melainkan denyut kehidupan masyarakat. Itulah pasal-pasal yang sebenarnya dari keadilan, undang-undang sering dibuat situasional, tetapi keadilan bersifat kondisional. Situasional artinya berdasarkan situasi tertentu, sedangkan kondisional adalah kondisi apa yang sedang terjadi pada saat kasus itu muncul.⁵⁷ Sifat tradisional kebudayaan yang hidup dalam masyarakat adat telah mendapatkan pengakuan dalam Pasal 18 B Ayat 2 UUD NRI 1945 bunyinya: Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Adapun pengakuan masyarakat adat dalam prespektif hukum internasional dapat dijumpai dalam bentuk perjanjian internasional yang menyangkut hak masyarakat ada bersumber dari, yaitu: *Universal Declaration of Human Rights (UDHR)*, *International Covenant on Civil and Political Rights ICCPR*, *International Covenant on Economics, Sosial and Cultural Rights (ICESCR)*, *ILO Convention No. 169 1989*, *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples 2007*. Menurut Von Savigny yang melontarkan pandangan bahwa hukum sebenarnya merupakan bagian kebudayaan suatu bangsa. Oleh sebab bangsa-bangsa berbeda sejarahnya dan kebudayaannya, hukum itu berbeda-beda juga. Von Savigny berkata bahwa hukum adalah pernyataan jiwa bangsa (*Volksgeist*) menurut intinya hukum tidak dibuat orang, melainkan bertumbuh dengan sendirinya ditengah suatu bangsa. Namun terdapat suatu universalitas juga dalam tata hukum yang berlaku di dunia. Karenanya perlu membedakan antara "politik hukum" yang menyangkut makna dan

⁵³ Sudijono Sastroatmodjo, 1995, *Perilaku Politik*, IKIP Semarang, Semarang, h.40

⁵⁴ Franz Magnis Suseno, *Op. Cit*, hlm. 143

⁵⁵ Gun Gun Haryanto, *Wajah Ganda Pilkada*, Kompas, 2 November 2016

⁵⁶ Sudijono Sastroatmodjo, *Ibid*, hlm. 41

⁵⁷ Moh. Mahfud MD, 2013, *Inilah Hukum Progresif Indonesia, Dekonstruksi dan Gerakan Pemikiran Hukum Progresif*, Cetakan ke-1,, PThafa Media, Semarang, 2013, hlm. 6

jiwa sebuah tata hukum, dan "teknik hukum" yang menyangkut cara pembentukan hukum.⁵⁸

Penutup

Sampai saat ini belum juga ada wacana untuk mengatur sistem noken ke dalam bentuk peraturan yang jelas, sistem noken hanya mendapat pengakuan hukum melalui putusan Mahkamah konstitusi yang lahir dari adanya sengketa hasil perselisihan pemilu legislatif tahun 2009, putusan itu mengakui sistem pemilihan dengan cara musyawarah dan mufakat, sesungguhnya dengan landasan hukum putusan Mahkamah Konstitusi itu dapat menjadi acuan pembentukan hukum yang mengakomodir cara berdemokrasi masyarakat adat sehingga pilkada dilaksanakan bisa mempertimbangkan kondisi kultur dan budaya masing-masing daerah sebagaimana yang dilakukan masyarakat pegunungan tengah di Papua menggunakan noken ketika pilkada, sekalipun sistem noken ini tidak sesuai dengan azas pemilihan umum yang demokratis, namun Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa telah melindungi nilai-nilai budaya masyarakat Indonesia untuk tetap di hormati demi terwujudnya nilai keadilan sosial bagi masyarakat adat.

Daftar Pustaka

- Abu Bakar, 2010, *Pengantar Ilmu Politik*, cetakan pertama, Yogyakarta, Ar-Ruzz Media.
- Adi Ramses M dan La Bakry (ed), 2009, *Pemerintah Daerah di Indonesia*, Jakarta; MIPI,
- Agus Pramono, 2006, *Persoalan Hukum Dalam Masyarakat*, Jakarta, PT Ragam Raja Persido
- Antonius Cahyadi dan E.Fernando M Manullang, 2011, *Pengantar Filsafat Hukum*, Jakarta, Kencana.
- Carol C Gould, 1993, *Demokrasi Ditinjau Kembali*, Yogyakarta PT. Tiara Wacana Yogya,
- Dede Rosyada, Dkk, 2000, *Demokrasi, Hak Asasi dan Masyarakat Madani*, Jakarta, Prenada Media.
- Dewi Wulansari, 2010, *Hukum Adat Indonesi*, Bandung, PT. Rafika Aditama
- Franz Magnis Suseno, 1997, *Etika Dasar, Masalah-Masalah Pokok Filsafat Moral*, Kanisius,
- H. Rudini, 2002, *Atas Nama demokrasi Indonesia*, Yogyakarta, PT. Bayu Indra Grafika.
- Huntington Samuel P. dan Nelson, Joan, 1994, *Partisipasi Politik di Negara Berkembang*, Jakarta, Rineka Cipta.
- Ida Budhiati, 2017, *Qua Vadis Demokrasi Prosedural dan Pemilu Sebuah Refleksi Teoritis*, Komisi Pemilihan Umum, Jakarta,
- Janedjri M. Gaffar, 2012, *Politik Hukum Pemilu*, Jakarta: Konpress.
- Jimly Asshiddiqie, 2002, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Jakarta, Pusat Studi HTN FH UI.
- Jimly Asshiddiqie, 2012, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta, Sinar Grafika.
- Josep A. Shumpeter, 1994, *Capitalisme, Socialisme And Democracy*, New York : Routledge.

⁵⁸ Theo Huijbers, 1990, *Filsafat Hukum*, Kanisius Yogyakarta, Yogyakarta, hlm. 114

- Krinus Kum, 2012, *Pemerintahan Daerah, Memahami Konsep, Implementasi dan Tantangan Otonomi Khusus Papua*, Yogyakarta: Buku Litera.
- Kuntowijoyo, 2016, *Budaya dan Masyarakat*, Yogyakarta, Tiara Wacana.
- Leo Agustino, 2014, *Politik Lokal dan Otonomi Daerah*, Jakarta; CV. Alfabeta.
- Mahfud MD, 1998, *Konfigurasi Politik dan Karakter Produk Hukum*, Jakarta, LP3ES.
- Moh Mahfud MD, 2012, *Pemilu dan MK Dalam Mozaik Ketatanegaraan Kita*, Jakarta, KonPress.
- Moh. Mahfud MD, 2013, *Inilah Hukum Progresif Indonesia, Dekonstruksi dan Gerakan Pemikiran Hukum Progresif*, Cetakan ke-1, Yogyakarta, PT. Thafa Media.
- Nico Gere, 2015, *Merawat Kedaulatan Indonesia di Papua*, Antara, Jakarta; Perum LKBN Antara.
- Rambe Kamarul Zaman, 2016, *Perjalanan Panjang Pilkada Serentak*, Bandung, PT. Mizan Publika,
- Ronal Dworkin, *Freedom's Law The Moral Reading of The American Constitution*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Satjipto Rahardjo, 2006, *Hukum Dalam Jagad Ketertiban*, Jakarta, UKI Press. H.117
- Sudijono Sastroatmodjo, 1995, *Perilaku Politik*, IKIP Semarang, Semarang,
- Tadjudin Noer Efendi, 2000, *Pembangunan Krisis dan Arah Reformasi*, Surakarta: Muhammadiyah University Press.
- Tjahjo Kumolo, 2015, *Politik Hukum Pilkada serentak*, Jakarta, PT. Mizan Publika.
- Yudi Latif, 2014, , *Mata Air Keteladanan: Pancasila Dalam Perbuatan*, Jakarta, Mizan,
- Zamroni, 2011, *Pendidikan Demokrasi Pada Masyarakat Multikultural*, Yogyakarta, Gavin Kalam Utama.

Koran. Internet, Jurnal

- Pemerintah Pilkada Langsung Sesuai UUD 1945 <http://news.metrotvnews.com> (diakses 20 Januari 2018)
- Hari Suroto: Wajib Pakai Noken Di Papua, Efektifkah, untuk pelestariannya. <https://student.cnnIndonesia.com>, (diakses tanggal 3 Januari 2018)
- Sistem Noken Sulit Dihilangkan Dari Budaya Papua, <https://bengkulu.antarane.ws.com> ,(diakses 18 Februari 2018)
- Dua Bupati ini berharap Sistem noken diPertahankan, <http://tabloidjubi.com>, (diakses 8 Maret 2016)
- Bonefasius Bao, kuatnya Kekuasaan Ondoafi Di Tengah (Studi Tentang Kekuasaan Ondoafi Di Kota Jayapura Papua) Masyarakat Urban <https://ejournal.undip.ac.id-pdf> (diakses 24 Februari 2018)
- Sistem Noken disikapi prokontra, <https://zonadamai.com>, (diakses 20-11-2017)
- Sarbaini, Demokratisasi dan Kebebasan Memilih Warga Negara Dalam Pemilihan Umum, Jurnal Inovatif, Volume VIII Nomor 1 januari 2015, <http://media.neliti.com>, PDF Publication, (diakses 15 Februari 2018), hlm. 110
- Pemilu Sistem Noken Adalah Kearifan Lokal Papua, <https://zonadamai.com>, (diakses, 24 Februari 2016)
- Ridwan Mukti, 2013, *Sistem Pemilihan Kepala Daerah Beragam DI Indonesia (Implikasi Makna Restriktif Dalam Pasal 18 Ayat (4) UUD NKRI 1945*, Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Sriwijaya, Palembang, h.629

- Sukirno, *Kebijakan Afirmatif Pengakuan dan Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Hukum Adat, Masalah-Masalah Hukum*, Jurnal Vol 40 No 3 Edisi 2011, Fakultas Hukum UNDIP, Semarang, hlm. 328, Terigistrasi DOI 10.14710/mmh.44.3.2015.326-335
- Retno Saraswati, *Problematisa Hukum Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, <http://jurnal.uns.ac.id/yustisia/article/view/PDF>, (di akses 18 Januari 2018)
- Gun Gun Haryanto, *Wajah Ganda Pilkada*, Kompas, 2 November 2016
- Retno Saraswati, *Reorientasi Hukum Pemilukada Yang Mensejahterakan Rakyatnya*, Jurnal Dinamika Hukum, Vo.14 No 2 Edisi 2014, Terigistrasi DOI 10.20884/1.jdh.2014.14.2.30

Biografi Singkat Penulis

Ariyanto, lahir di Kendari Tanggal 6 Agustus 1985, bekerja sebagai dosen Fakultas Hukum Universitas Yapis Papua dengan pengalaman menjadi Sekretaris Prodi Ilmu Hukum dan Ketua Program Studi Ilmu Hukum ,saat ini, sedang melanjutkan Studi S3 di Universitas Diponegoro tahun 2016. Penulis juga aktif diberbagai pengabdian masyarakat yakni menjadi Tim Asistensi Bawaslu Provinsi Papua selama 3 Tahun,Tim Seleksi Panwas Pegunungan Tengah, Relawan Pengawas Pemilu, Koordinantor bidang pendidikan pelatihan Lembaga Bantuan Hukum Universitas Yapis Papua serta Anggota Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia (ICMI), adapun no hp yang bisa dihubungi (081392400051).

Yenny Febrianty, lahir di Padang Tanggal 3 Februari 1974, bekerja sebagai dosen Pascasarjana ilmu hukum Universitas Pakuan Bogor, saat ini sedang melanjutkan studi S3 di Universitas Diponegoro, selain itu penulis memiliki pengalaman bekerja sebagai Publik Relation pada anal resort & golf lembah anal Padang Panjang Sumatra Barat, Manager pada koperasi karyawan PDAM kotaBogor "Tirta Sanita" di Bogor Jawa Barat,Magang praktek kerja di kantor Notaris-PPAT Dewi Padusi Daeng Muri,SH,M.Kn,adapun no hp yang bisa dihubungi (081294940088)