



**SKRIPSI**

**SISTEM NOKEN DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH DI PAPUA  
(Studi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 35/PHP.BUP-XVI/2018)**

*Noken System In Regional Head Selection*

*(Study Of Constitutional Court's Decision Number: 35 / PHP.BUP-XVI / 2018)*

*Oleh*

**ACHBAR MADYA PERSADA**  
**NIM 140710101197**

**KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN RI  
UNIVERSITAS JEMBER  
FAKULTAS HUKUM  
2020**

**SKRIPSI**

**SISTEM NOKEN DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH DI PAPUA  
(Studi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 35/PHP.BUP-XVI/2018)**

*Noken System In Regional Head Selection*

*(Study Of Constitutional Court's Decision Number: 35 / PHP.BUP-XVI / 2018)*



**ACHBAR MADYA PERSADA**

**NIM 140710101197**

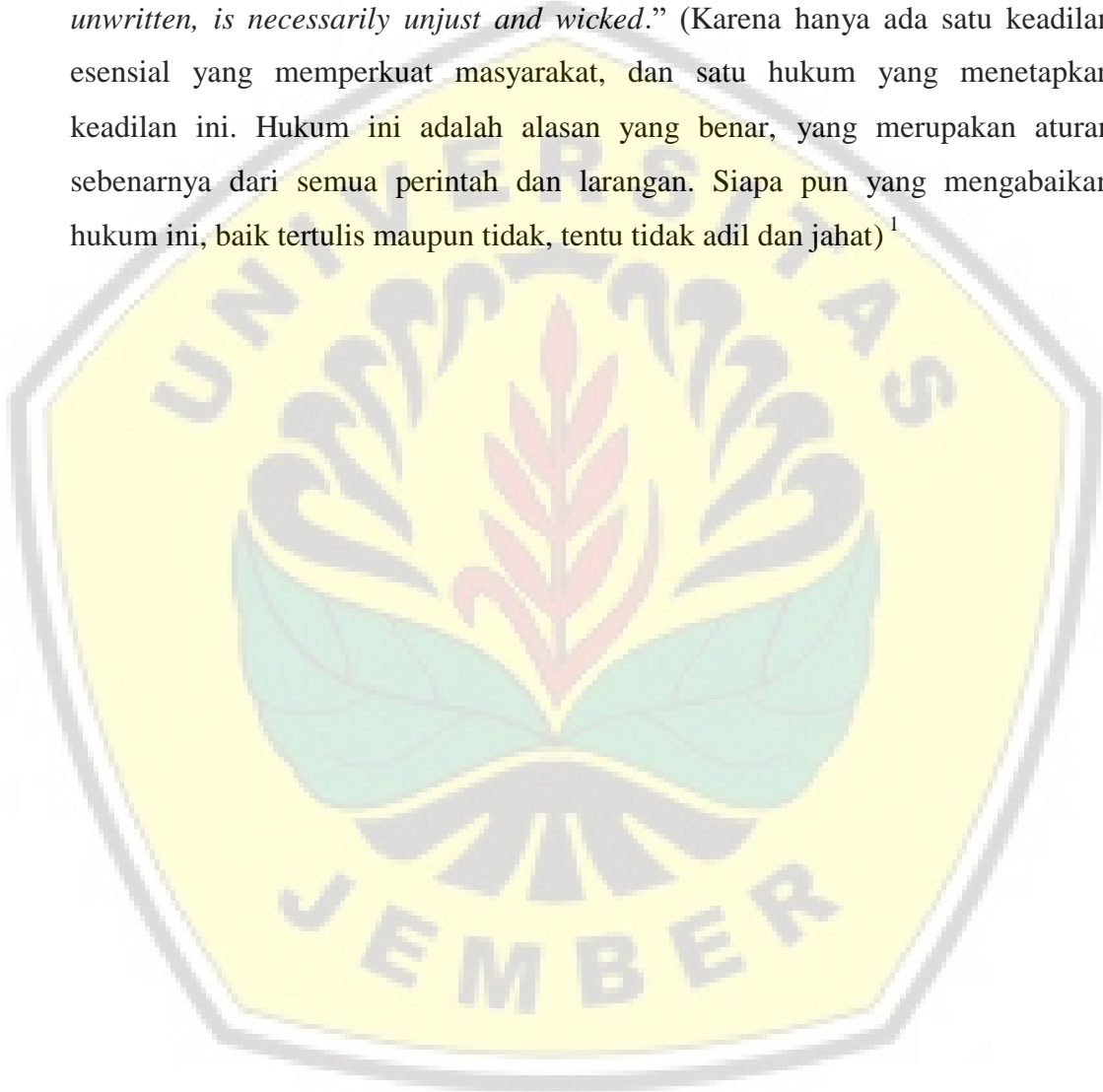
**KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN RI  
UNIVERSITAS JEMBER**

**FAKULTAS HUKUM**

**2020**

## MOTTO

*For there is but one essential justice which cements society, and one law which establishes this justice. This law is right reason, which is the true rule of all commandments and prohibitions. Whoever neglects this law, whether written or unwritten, is necessarily unjust and wicked.”* (Karena hanya ada satu keadilan esensial yang memperkuat masyarakat, dan satu hukum yang menetapkan keadilan ini. Hukum ini adalah alasan yang benar, yang merupakan aturan sebenarnya dari semua perintah dan larangan. Siapa pun yang mengabaikan hukum ini, baik tertulis maupun tidak, tentu tidak adil dan jahat)<sup>1</sup>



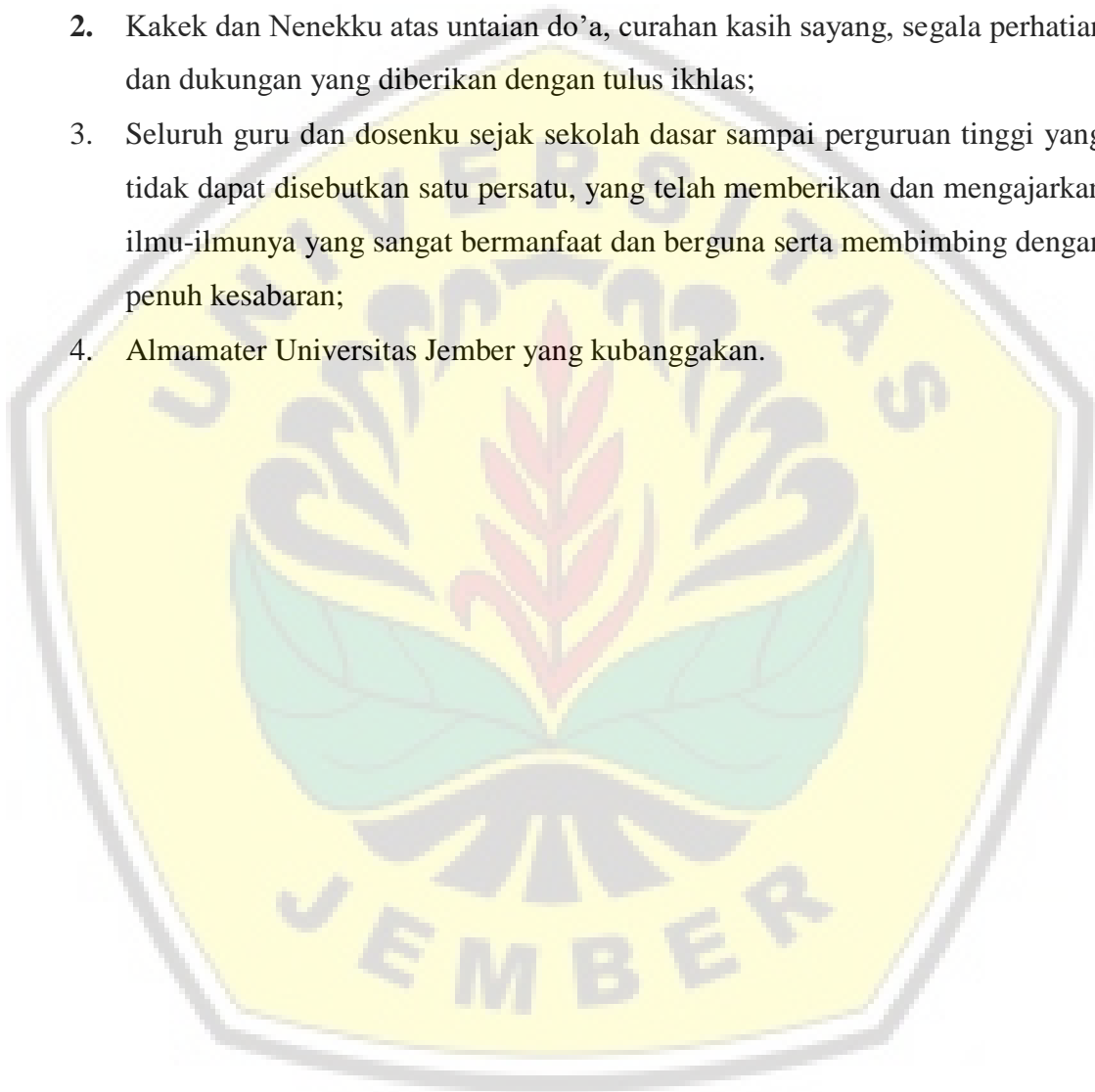
---

<sup>1</sup> John Locke, Second Treatise of Government <https://www.hukumindo.com/2019/09/kata-mutiara-hukum-terpilih-i-selected.html>

## PERSEMBAHAN

Penulis mempersembahkan segenap perjuangan menggapai ilmu ini kepada:

1. Kedua orang tua tercinta, Ayahanda (Alm) dan Ibunda yang selalu mendampingi, terima kasih atas segala kasih dan sayangnya;
2. Kakek dan Nenekku atas untaian do'a, curahan kasih sayang, segala perhatian dan dukungan yang diberikan dengan tulus ikhlas;
3. Seluruh guru dan dosenku sejak sekolah dasar sampai perguruan tinggi yang tidak dapat disebutkan satu persatu, yang telah memberikan dan mengajarkan ilmu-ilmunya yang sangat bermanfaat dan berguna serta membimbing dengan penuh kesabaran;
4. Almamater Universitas Jember yang kubanggakan.



**PERSYARATAN GELAR**

**SISTEM NOKEN DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH DI PAPUA  
(Studi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 35/PHP.BUP-XVI/2018)**

*Noken System In Regional Head Selection  
(Study Of Constitutional Court's Decision Number: 35 / PHP.BUP-XVI / 2018)*

**SKRIPSI**

Diajukan Sebagai Syarat Memperoleh Gelar Sarjana Hukum  
Pada Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Jember

**ACHBAR MADYA PERSADA**

**NIM 140710101197**

**KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN RI  
UNIVERSITAS JEMBER**

**FAKULTAS HUKUM**

**2020**

**PERSETUJUAN  
SKRIPSI TELAH DISETUJUI  
TANGGAL, 28 JULY 2020**

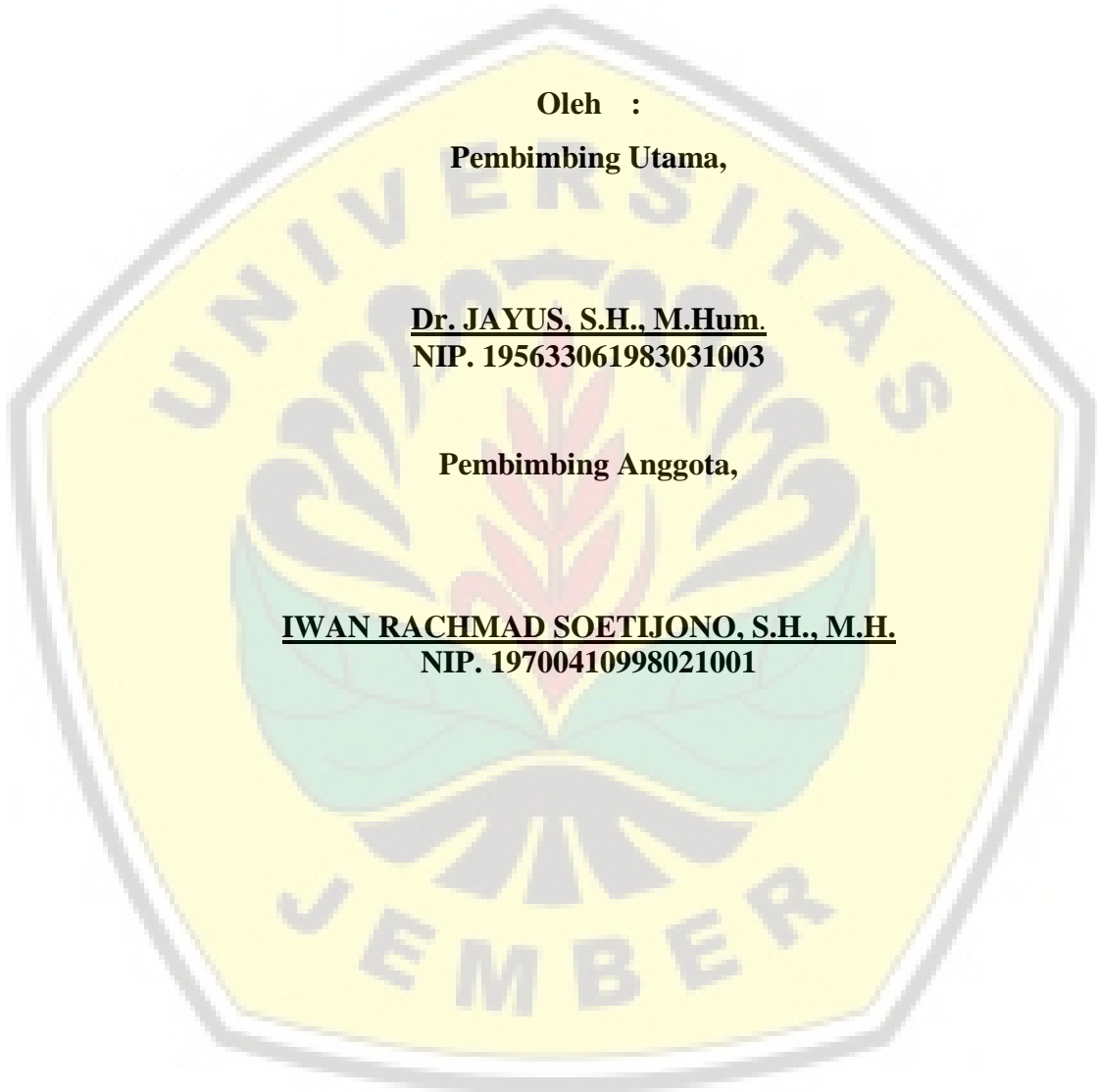
Oleh :

**Pembimbing Utama,**

**Dr. JAYUS, S.H., M.Hum.**  
**NIP. 195633061983031003**

**Pembimbing Anggota,**

**IWAN RACHMAD SOETIJONO, S.H., M.H.**  
**NIP. 19700410998021001**



**PENGESAHAN**

**SISTEM NOKEN DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH DI PAPUA  
(Studi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 35/PHP.BUP-XVI/2018)**

Diajukan Sebagai Syarat Memperoleh Gelar Sarjana Hukum Pada Program Studi  
Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Jember

Oleh:

**ACHBAR MADYA PERSADA**  
**NIM. 140710101197**

Dosen Pembimbing Utama

Dosen Pembimbing Anggota

**Dr. JAYUS, S.H., M.Hum.**  
**NIP. 195612061983031003**

**IWAN RACHMAD SOETIJONO, S.H., M.H**  
**NIP. 19700410998021001**

Mengesahkan:  
**Kementerian Pendidikan Dan Kebudayaan RI**  
**Universitas Jember**  
**Fakultas Hukum**  
**Dekan**

**Dr. Bayu Dwi Anggono, S.H., M.H.**  
**NIP. 198206232005011002**

**PENETAPAN PANITIA PENGUJI**

**Dipertahankan di hadapan Panitia Penguji pada:**

**Hari : Kamis**

**Tanggal : 30**

**Bulan : July**

**Tahun : 2020**

**Demikian oleh Panitia Penguji Fakultas Hukum Universitas Jember**

**Panitia Penguji:**

**Ketua**

**Sekretaris**

**EDDY MULYONO, S.H., M.Hum.**  
**NIP. 196802191992011001**

**GAUTAMA BUDI ARUNDHATI, S.H., L.L.M.**  
**NIP. 197509302002121006**

**Anggota Penguji:**

**Dr. JAYUS, S.H., M.Hum.**  
**NIP. 195612061983031003**

**IWAN RACHMAD SOETIJONO, S.H., M.H.**  
**NIP. 19700410998021001**



**PERNYATAAN**

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Achbar Madya Persada

Nim : 140710101197

Fakultas : Hukum

Program Studi / Jurusan : Ilmu Hukum / Hukum Tata Negara

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa karya ilmiah yang berjudul :  
**“SISTEM NOKEN DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH DI PAPUA  
(Studi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 35/PHP.BUP-XVI/2018)”**

Adalah benar-benar hasil karya saya sendiri, kecuali kutipan yang sudah saya sebutkan sumbernya, belum pernah diajukan pada institusi manapun, dan bukan karya jiplakan. Saya bertanggung jawab atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai dengan sikap karya ilmiah yang harus dijunjung tinggi.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya, tanpa adanya tekanan dan paksaan dari pihak manapun serta bersedia mendapat sanksi akademik jika ternyata dikemudian hari pernyataan ini tidak benar.

Jember, 19 November 2019

Yang menyatakan,

ACHBAR MADYA PERSADA

NIM. 140710101197

## UCAPAN TERIMAKASIH

Alhamdulillah puji syukur yang tak terhingga penulis panjatkan kehadirat Allah SWT atas segala rahmat, barokah dan hidayah-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan tugas akhir yang berjudul **“SISTEM NOKEN DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH DI PAPUA (Studi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 35/PHP.BUP-XVI/2018)”**.

Dalam penulisan tugas akhir ini, penulis mendapatkan bantuan dan dorongan baik secara langsung maupun tidak langsung dari berbagai pihak. Untuk itu penulis menyampaikan terima kasih kepada:

1. Dr. Jayus, S.H., M.Hum. selaku Dosen Pembimbing Utama dan Iwan Rachmad S, S.H., M.H. selaku Dosen Pembimbing Anggota yang telah memberikan bimbingan dan arahan sehingga tugas akhir ini dapat terselesaikan dengan baik;
2. Eddy Mulyono S.H., M.Hum. dan Gautama Budi Arundhati, S.H., L.LM. selaku dosen penguji yang telah memberikan kritik, saran dan masukan sehingga tugas akhir ini dapat terselesaikan dengan baik;
3. Dr. Moh. Ali, S.H., M.H. selaku Penjabat Dekan Fakultas Hukum Universitas Jember;
4. Dr. Dyah Ochtorina, S.H., M.Hum. selaku Wakil Dekan I Fakultas Hukum Universitas Jember;
5. Echwan Iriyanto, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan II Fakultas Hukum Universitas Jember;
6. Dr. Aries Harianto, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Jember;
7. Ida Bagus Oka Ana, S.H., M.M. selaku Dosen Pembimbing Akademik yang selalu memberikan motivasi belajar selama kuliah di Fakultas Hukum Universitas Jember;
8. Dosen, civitas akademik, serta seluruh karyawan Fakultas Hukum Universitas Jember yang telah memberikan motivasi belajar selama kuliah di Fakultas Hukum Universitas Jember;

9. Kedua orang tua dan saudara saya yang telah memberikan dorongan semangat dan doa;
10. Teman-teman fakultas hukum khususnya angkatan 2014, teman-teman KKN, teman ngopi, dan semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu-persatu yang telah banyak memberikan bantuan dalam penyelesaian penyusunan skripsi ini, terima kasih atas dukungan, motivasi, dan doa yang senantiasa mengalir tanpa pengetahuan penulis;

Demikian adanya skripsi ini. Sangat disadari bahwa pada skripsi ini, masih banyak kekurangan dan kelemahan. Oleh karena itu, perlu kritik dan saran yang membangun dari para pembaca demi kesempurnaan skripsi ini. Akhirnya penulis mengharapkan, mudah-mudahan skripsi ini minimal dapat menambah khazanah referensi serta bermanfaat bagi pembaca sekalian.

Jember, 17 Januari 2020

Penulis

## RINGKASAN

Di wilayah Papua khususnya di wilayah pedalaman atau perbatasan, sangat sulit sekali untuk memberikan penjelasan kepada masyarakat karena keterbatasan komunikasi dan pendidikan. Sehingga masyarakat daerah tersebut cenderung mengikuti pilihan ketua sukunya untuk menentukan pilihan. Dari 29 kabupaten/kota di Papua ada 13 daerah yang diberikan hak khusus (*previlege*) untuk menggunakan sistem pemilu tersendiri. Sistem khusus tersebut dinamakan *system noken*. *Noken* dalam bahasa Papua berarti tas atau kantong. Sistem *noken* tersebut bertentangan dengan Undang-Undang Pemilihan Umum yaitu pada Pasal 1 yang menjelaskan bahwa pemilu adalah sarana untuk melaksanakan kedaulatan rakyat yang dilakukan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil atau biasanya kita menyebut (*luberjurdil*) berdasarkan UUD NRI 1945. Hal ini menjadi sebuah pro kontra diantara pengamat hukum Indonesia karena ada beberapa pendapat yang mendukung sistem *noken* dilihat dari perspektif adat dan menolak sistem *noken* dilihat dari perspektif asas demokrasi dalam pemilihan umum. Adapun tujuan dari penelitiannya itu mengetahui dan memahami perihal sistem *noken* dalam pemilihan kepala daerah di Papua menurut studi kasus Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 35/PHP.BUP-XVI/2018; mengetahui dan memahami penggunaan sistem *noken* dalam pilukada di Papua bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

Penelitian ini menggunakan tipe penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif. Yuridis Normatif, yaitu tipe penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif (*Legal Research*). Bahan hukum primer yang digunakan sebagai berikut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus bagi Papua dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum. Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang diperoleh dari semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi, data yang diambil dari internet, kamus, serta wawancara.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa sistem noken dalam pemilihan kepala daerah di Papua menurut studi kasus Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 35/PHP.BUP-XVI/2018 secara hukum dianggap tidak sah sehingga perlu dilakukan pemilihan umum ulang. Tetapi Mahkamah Konstitusi menetapkan pemungutan suara dengan sistem noken masih dapat dibenarkan, namun hanya berlaku di tempat dan waktu tertentu yang selama ini belum pernah melaksanakan Pemilu dalam bentuk pencoblosan langsung oleh pemilih. Mahkamah Konstitusi menilai penggunaan sistem noken dalam Pemilu hanya bersifat kasuistis yang pada waktu itu masih dibutuhkan oleh sebagian masyarakat di Papua. Meskipun demikian, Konstitusi di Indonesia telah jelas memberikan pandangannya, bahwa noken adalah wujud dari hukum tidak tertulis yang digunakan sebagai salah satu sistem pemilu yang sah di Indonesia. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dijelaskan bahwa sistem noken bertentangan dengan perundang-undangan. Sistem noken tidak sesuai dengan prinsip penyelenggaraan pemilu yang demokratis atas dasar *one man one person vote on value* khususnya asas langsung, bebas, dan rahasia.

Kesimpulan penelitian ini adalah sistem noken dalam pemilihan kepala daerah di Papua menurut studi kasus Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 35/PHP.BUP-XVI/2018 secara hukum dianggap tidak sah sehingga perlu dilakukan pemilihan umum ulang. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dijelaskan bahwa sistem noken bertentangan dengan perundang-undangan.

**DAFTAR ISI**

HALAMAN SKRIPSI .....	i
HALAMAN SKRIPSI .....	ii
HALAMAN MOTTO .....	iii
HALAMAN PERSEMBAHAN .....	iv
HALAMAN PERSYARATAN GELAR .....	v
HALAMAN PERSETUJUAN .....	vi
HALAMAN PENGESAHAN .....	vii
HALAMAN PENETAPAN PANITIA PENGUJI .....	viii
HALAMAN PERNYATAAN .....	ix
HALAMAN UCAPAN TERIMAKASIH .....	x
HALAMAN RINGKASAN .....	xii
HALAMAN DAFTAR ISI .....	xiv
<b>BAB I : PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
1.1    Latar Belakang .....	1
1.2    Rumusan Masalah .....	4
1.3    Tujuan Penelitian.....	4
1.4    Metode Penelitian.....	4
1.4.1    Tipe Penelitian.....	5
1.4.2    Pendekatan Penelitian.....	5
1.4.3    Sumber Bahan Hukum .....	7
1.4.4    Analisis Bahan Hukum.....	8
<b>BAB II : TINJAUAN PUSTAKA.....</b>	<b>10</b>
2.1    Demokrasi .....	10
2.1.1    Pengertian Demokrasi .....	10
2.1.2    Ciri-Ciri Pemerintahan Yang Demokrasi.....	12
2.1.3    Fungsi Demokrasi.....	13
2.1.4    Tujuan Demokrasi .....	14
2.2    Tentang Konflik .....	15
2.2.1    Pengertian Konflik .....	16
2.2.2    Bentuk-bentuk Konflik.....	18

2.2.3	Konflik Pemilihan Umum .....	20
2.3	Pemilihan Umum Kepala Daerah (PEMILUKADA).....	21
2.3.1	Pemilihan Umum.....	21
2.3.2	Kepala Daerah .....	22
2.3.3	Pengertian Pemilihan Umum Kepala Daerah (PEMILUKADA).....	23
2.3.4	Tujuan Pemilihan Umum Kepala Daerah (PEMILUKADA).....	27
2.4	Tentang Sistem Noken .....	29
2.4.1	Pengertian Sistem Noken.....	29
2.4.2	Sejarah Sistem Noken.....	31
<b>BAB III : PEMBAHASAN .....</b>		<b>33</b>
3.1	Status Hukum Noken Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah di Papua Menurut Studi Kasus Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 35/ PHP.BUP-XVI/2018 33	
3.2	Penggunaan Sistem Noken Dalam Pemilihan Umum Kepala daerah di Papua Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.....	52
<b>BAB IV : PENUTUP .....</b>		<b>59</b>
4.1	Kesimpulan .....	59
4.2.	Saran .....	59
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>		<b>60</b>
<b>DAFTAR LAMPIRAN .....</b>		<b>62</b>

## BAB I PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Indonesia adalah negara kepulauan terbesar di dunia yang memiliki suku, budaya, dan agama beragam. Keberagaman tersebut dipersatukan melalui Pancasila dan Bhineka Tunggal Ika. Kemudian dilindungi oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) agar tercipta suatu keharmonisan bangsa. Negara Indonesia merupakan negara penganut sistem demokrasi Pancasila dimana tujuan dan cita-cita bangsa Indonesia harus sesuai dengan Pancasila.<sup>2</sup> Termasuk dengan pemilihan umum (pemilu) yang dilaksanakan setiap 5 (lima) tahunan untuk memilih eksekutif maupun legislatif.

Pada tahun 2001, Indonesia memberlakukan otonomi khusus bagi Papua baik tingkat provinsi dan juga kabupaten/kota. Tujuan pemberlakuan otonomi tersebut yaitu untuk memilih calon pemimpin baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Melalui Komisi Pemilihan Umum (KPU) Papua, pemerintah menyelenggarakan pemilu Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) untuk dipilih menurut kehendak nurani masing-masing orang.<sup>3</sup> Otonomi khusus ini diberlakukan di Papua sebagai wujud demokrasi dan diatur dengan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus bagi Papua. Hal ini kemudian memunculkan beberapa terobosan untuk memajukan Provinsi Papua, salah satunya adalah mengenai sistem pemilunya.

Di Indonesia sendiri ada 3 (tiga) jenis sistem pemilu yang perlu kita ketahui yaitu sistem pemilu distrik, sistem pemilu proporsional, dan sistem pemilu c

---

<sup>2</sup>.[https://bsd.pendidikan.id/data/2013/kelas\\_4sd/guru/Kelas\\_04\\_SD\\_Tematik\\_7\\_Indahnya\\_Keberagaman\\_di\\_Negeriku\\_Guru\\_2016.pdf](https://bsd.pendidikan.id/data/2013/kelas_4sd/guru/Kelas_04_SD_Tematik_7_Indahnya_Keberagaman_di_Negeriku_Guru_2016.pdf) diakses tanggal 12 Februari 2019 Pukul 14.27 WIB.

<sup>3</sup>.[https://www.researchgate.net/publication/309590092\\_Politik\\_Pluralisme\\_Hukum\\_dalam\\_Pemilihan\\_Umum\\_di\\_Provinsi\\_Papua\\_Telaah\\_Karakteristik\\_Pemilihan\\_dengan\\_Menggunakan\\_Sistem\\_Noken](https://www.researchgate.net/publication/309590092_Politik_Pluralisme_Hukum_dalam_Pemilihan_Umum_di_Provinsi_Papua_Telaah_Karakteristik_Pemilihan_dengan_Menggunakan_Sistem_Noken) diakses tanggal 12 Februari 2019 Pukul 14.29 WIB.



campuran.<sup>4</sup> Sistem pemilu distrik adalah sistem pemilu yang mementingkan wilayah atau daerah pemilihan, bukan banyaknya warga sehingga hanya akan berlangsung satu putaran saja. Sistem pemilu proporsional adalah sistem pemilu yang mengutamakan pertimbangan logis tentang jumlah kursi dan jumlah penduduk di wilayah pemilihan. Ini memungkinkan bagi wilayah yang mempunyai banyak penduduk akan mendapatkan jumlah kursi yang besar pula. Sedangkan sistem pemilu campuran merupakan gabungan antara sistem pemilu distrik dan proporsional. Contohnya yaitu dalam memilih legislatif, sebagian menggunakan sistem distrik sebagian lagi menggunakan sistem proporsional. Menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, penggunaan sistem proporsional dilakukan untuk pemilihan DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Sedangkan untuk pemilihan DPD menggunakan sistem distrik berwakil banyak.

Di wilayah Papua khususnya di wilayah pedalaman atau perbatasan, sangat sulit sekali untuk memberikan penjelasan kepada masyarakat karena keterbatasan komunikasi dan pendidikan. Sehingga masyarakat daerah tersebut cenderung mengikuti pilihan ketua sukunya untuk menentukan pilihan. Dari 29 kabupaten/kota di Papua ada 13 daerah yang diberikan hak khusus (privilege) untuk menggunakan sistem pemilu tersendiri. Sistem khusus tersebut dinamakan sistem noken. Noken dalam bahasa Papua berarti tas atau kantong.

Sistem noken tersebut bertentangan dengan Undang-Undang Pemilihan Umum yaitu pada Pasal 1 yang menjelaskan bahwa pemilu adalah sarana untuk melaksanakan kedaulatan rakyat yang dilakukan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil atau biasanya kita menyebut (*luber jurdil*) berdasarkan UUD NRI 1945. Hal ini menjadi sebuah pro kontra diantara pengamat hukum Indonesia karena ada beberapa pendapat yang mendukung sistem noken dilihat dari perspektif adat dan menolak sistem noken dilihat dari perspektif asas demokrasi dalam pemilihan umum.

Asas *one man one vote* dalam Undang-Undang Pemilu sepertinya tidak berjalan optimal apabila sistem noken digunakan dalam sistem pemilu. Meskipun

---

<sup>4</sup> Bintan R. Saragih, *Hukum Tata Negara*, Bandung: C.V. Utomo, 2006, hlm.178.

ada Putusan Mahkamah Konstitusi yang mengakui penggunaan sistem noken, namun hal itu hanya bersifat kasuistik yang tidak terlepas dari faktor budaya, sosiologis, dan geografis pada suatu masyarakat. Dan system ini mempunyai keuntungan dari proporsional terbuka adalah, pemilih bisa memberikan suara secara langsung, sehingga bisa memperkuat partisipasi dan kontrol publik. Selain itu, dinamika internal partai cenderung dinamis, sehingga lebih menggairahkan infrastruktur partai.

Penerapan sistem noken dinilai dapat juga menciderai lembaga demokrasi dan merusak legitimasi sistem ketatanegaraan Indonesia. Pada kasus yang terjadi di Papua, masyarakat tidak melakukan pemilihan secara formal dan diwakilkan kepada kepala suku.<sup>5</sup> Pada putusan nomor 35/PHP.BUP-XVI/2018 merupakan kasus sengketa hasil pemilihan umum di Kabupaten Deiyai. Kasus tersebut berawal dari ketidakpuasan salah seorang pasangan calon terhadap hasil pemilihan umum. Salah satu pasangan calon tersebut dirugikan akibat adanya kecurangan dalam rekapitulasi pemilihan umum.

Sistem noken adalah pemilihan suara sebuah komunitas berdasarkan perintah kepala sukunya atau dikenal dengan istilah "*Big Man*". Sistem ini salah satunya rentan terhadap praktik kecurangan. Dia mengatakan, masyarakat Papua sendiri ada yang mengakui bahwa sistem noken, yang sudah mengalami proses legalisasi lewat putusan MK nomor 47-81/PHPU.A-VI/2009 sebagai budaya asli Papua, justru digunakan tidak dengan semestinya. Misalnya, terkait intervensi dari kepala suku hingga berkolaborasi dengan calon tertentu. Kemudian dalam beberapa kasus, aspek kerahasiaan dalam memilih juga belum terjamin. Sebab, ada kejadian di mana noken yang jadi pengganti tempat suara, justru digantungkan di leher saksi pasangan calon.

Pada kenyataannya keberadaan sistem noken sering diiringi oleh intimidasi dan kekerasan. Pemerintah harus cepat tanggap dalam mengatasi permasalahan pemilu di Papua yang menggunakan sistem noken agar perbedaan norma antara Undang-Undang Pemilu dengan kebiasaan masyarakat adat Papua mengenai

---

<sup>5</sup>.<https://nasional.kompas.com/read/2015/11/19/15471351/Pemilu.Sistem.Noken.Dianggap.Cederai.Prinsip.Demokrasi.Langsung.dan.Rahasia> diakses tanggal 12 Februari 2019 Pukul 14.30 WIB.

sistem noken bisa diatasi. Berdasarkan latar belakang tersebut, penulis tertarik untuk menyusun skripsi dengan judul “**Sistem Noken Dalam Pemilihan Kepala Daerah di Papua (Studi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 35/PHP.BUP-XVI/2018)**”

### **1.2 Rumusan Masalah**

Rumusan masalah penelitian ini adalah:

1. Bagaimana status hukum noken dalam pemilihan kepala daerah di Papua menurut studi kasus Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 35/ PHP.BUP-XVI/2018 ?
2. Apakah penggunaan sistem noken dalam pemilihan kepala daerah di Papua bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum ?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan Penelitian merupakan hal-hal tertentu yang hendak dicapai oleh peneliti dalam suatu penelitian supaya dalam proses pengkajian dapat sesuai dengan sasaran yang dikehendaki. Tujuan Penelitian bermanfaat untuk memberikan arah dalam pelaksanaan penelitian. Adapun tujuan dari penelitian yaitu:

1. Mengetahui dan memahami perihal sistem noken dalam pemilihan kepala daerah di Papua menurut studi kasus Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 35/ PHP.BUP-XVI/2018;
2. Mengetahui dan memahami penggunaan system noken dalam pemilihan kepala daerah di Papua bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

### **1.4 Metode Penelitian**

Metodologi merupakan cara kerja bagaimana menemukan atau memperoleh sesuatu atau menjalankan suatu kegiatan untuk memperoleh hasil yang konkrit

dan juga metode tersebut merupakan cara utama untuk mencapai tujuan.<sup>6</sup> Penggunaan metode dalam penulisan karya ilmiah dapat digunakan untuk menggali, mengolah dan merumuskan bahan-bahan hukum yang diperoleh sehingga mendapat kesimpulan yang sesuai dengan kebenaran ilmiah untuk menjawab isu hukum yang dihadapi, sehingga pada akhirnya dapat ditarik suatu kesimpulan akhir yang dapat dipertanggung jawabkan secara ilmiah.

Oleh karena itu suatu metode digunakan agar dalam skripsi ini dapat mendekati kesempurnaan yang bersifat sistematis dalam penulisannya. Metode penelitian hukum yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah suatu metode yang terarah dan sistematis sebagai cara untuk menemukan dan menguji kebenaran. Sehingga pada akhirnya dapat ditarik suatu kesimpulan yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

#### **1.4.1 Tipe Penelitian**

Tipe penelitian hukum yaitu suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Hal ini sesuai dengan karakter perspektif ilmu hukum. Pada penulisan skripsi ini, tipe penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif (*Legal Research*), yaitu penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif.<sup>7</sup>

#### **1.4.2 Pendekatan Penelitian**

Di dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan. Dengan pendekatan tersebut, peneliti akan mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang sedang di coba untuk dicari jawabnya. Pendekatan-pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan

---

<sup>6</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010, hlm. 27.

<sup>7</sup> Jhonny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayu Media Publishing, 2008, hlm. 295.

historis (*historical approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).<sup>8</sup> Pendekatan yang akan dipakai oleh peneliti dalam skripsi ini adalah pendekatan undang-undang atau *statute approach* dan pendekatan konseptual atau *conceptual approach* dengan penjelasan sebagai berikut:

1. Pendekatan undang-undang (*statute approach*) yaitu suatu pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang tersangkut paut dengan isu hukum yang sedang dihadapi. Dasar dari penelitian ini adalah untuk kegiatan akademis, maka peneliti perlu mencari ratio logis dan dasar ontologis suatu undang-undang. Memahami suatu kandungan filosofis di belakang undang-undang itu akan disimpulkan makna yang ada di dalam suatu undang-undang dengan isu yang dihadapi tanpa mengesampingkan doktrin-doktrin hukum yang selama ini sudah berkembang di masyarakat.<sup>9</sup>
2. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) adalah suatu pendekatan yang beranjak pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dari ilmu hukum, sehingga dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum, penulis dapat menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian hukum, konsep-konsep hukum dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi.<sup>10</sup> Terkait dengan skripsi ini merujuk pada hubungan hukum dalam hukum tata negara dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam hukum tata negara..
3. Pendekatan kasus (*case approach*) adalah suatu pendekatan yang mengkaji beberapa kasus dikaji untuk referensi bagi suatu isu hukum. Berbeda dengan penelitian sosial, pendekatan kasus dalam penelitian normatif bertujuan untuk mempelajari penerapan norma-norma atau kaidah hukum yang dilakukan dalam praktek hukum. Terutama mengenai kasus-kasus yang telah diputuskan

---

<sup>8</sup> Peter Mahmud Marzuki, op.cit., hlm. 93.

<sup>9</sup> *Ibid*, hlm 134

<sup>10</sup> *Ibid*, hlm 135-136

sebagaimana yang dapat dilihat dalam putusan terhadap perkara-perkara yang menjadi fokus penelitian<sup>11</sup>..

Berdasarkan pandangan dan doktrin-doktrin tersebut merupakan sandaran bagi penelitian dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu hukum yang dihadapi.<sup>12</sup>

### 1.4.3 Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum merupakan sarana dari satu penelitian yang digunakan untuk memecahkan permasalahan yang ada dalam skripsi ini. Adapun bahan hukum yang dipergunakan dalam penulisan karya tulis ini adalah:

#### a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif yang artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan primer yang terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan, dan putusan-putusan hakim.<sup>13</sup> Adapun bahan hukum primer yang digunakan dalam penulisan skripsi ini sebagai berikut:

- 1) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus bagi Papua;
- 3) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum;

#### b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang diperoleh dari semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi, data yang diambil dari internet, kamus, serta wawancara. Publikasi ini meliputi literatur-literatur ilmiah, serta buku-buku untuk mempelajari dari isi pokok permasalahan yang dibahas.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> Herowati Poesoko, *Diktat Metode Penulisan dan Penelitian Hukum* (Jember Fakultas Hukum Universitas Jember, 2012). Hlm 38-39

<sup>12</sup> *Ibid.* hlm. 136.

<sup>13</sup> *Ibid.*, hlm. 141.

<sup>14</sup> *Ibid.*, hlm. 115.

#### 1.4.4 Analisis Bahan Hukum

Setelah bahan hukum dikumpulkan, tahap berikutnya adalah menganalisa hukum. Analisis data merupakan hal yang sangat penting dalam suatu penelitian yang bertujuan untuk menemukan jawaban terhadap suatu masalah yang diteliti. Sebelum menganalisa bahan hukum, terlebih dahulu diadakan pemeriksaan dan evaluasi terhadap semua bahan hukum yang ada untuk mengetahui keakuratannya.

Menurut Hans Kelsen<sup>15</sup>, analisa hukum adalah suatu analisis tentang struktur hukum positif, yang dilakukan *se-eksack* mungkin, suatu analisis yang bebas dari semua pendapat etik atau politik mengenai suatu nilai, sehingga analisis hukum seharusnya hanya dengan pertimbangan murni hukum. Setelah bahan hukum terkumpul, langkah selanjutnya adalah

Metode analisis bahan hukum yang digunakan dalam tesis ini adalah metode deduktif, yaitu berpedoman dari prinsip-prinsip dasar kemudian menghadirkan objek yang hendak diteliti, jadi bergerak dari prinsip-prinsip umum menjadi prinsip-prinsip khusus. Penelitian hukum dilakukan dengan langkah-langkah:<sup>16</sup>

- a. Mengidentifikasi fakta hukum dan mengelimisir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan. Identifikasi fakta hukum ini dilakukan untuk memudahkan dalam mengklasifikasikan masalah yang akan diangkat dalam penelitian, Identifikasi fakta hukum berkaitan dengan pendirian koperasi dengan akta notaris;
- b. Mengumpulkan bahan-bahan hukum dan non hukum yang dipandang mempunyai relevansi.
- c. Melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan;
- d. Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum;
- e. Memberikan pretesis berdasarkan argumentasi yang telah dibangun dalam kesimpulan.

---

<sup>15</sup> Jimly Assiddiqie dan M. Ali Safa'at, *Dari Hans Kelsen tentang Hukum*, (Jakarta: Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006). Hal. 43

<sup>16</sup> Herowati Poesoko, 2012, *Op Cit*, Hal. 94

Langkah-langkah penelitian hukum ini sesuai dengan dengan karakter ilmu hukum sebagai ilmu yang bersifat preskriptif dan terapan. Ilmu hukum yang bersifat preskriptif dan terapan inilah yang digunakan dalam menjawab permasalahan yang dibahas. Berdasarkan hal tersebut maka dapat dicapai tujuan yang dimaksud di dalam penulisan tesis ini dengan menjawab permasalahan yang diajukan sehingga nantinya dibuat suatu inti keseluruhan pembahasan yang sudah dianalisa dan dibahas.





## BAB II TINJAUAN PUSTAKA

### 2.1 Demokrasi

#### 2.1.1 Pengertian Demokrasi

Dengan mengikuti tradisi Schumpeterian, studi ini mendefinisikan sistem politik abad XX sebagai demokrasi sejauh para pembuat keputusan kolektif yang paling kuat dalam sistem itu dipilih melalui pemilihan umum yang adil, jujur, dan berkala. Dan di dalam sistem itu para calon secara bebas bersaing untuk memperoleh suara dan hampir semua penduduk yang telah dewasa berhak memberikan suara. Dengan demikian menurut definisi ini, demokrasi mengandung dua dimensi yaitu dimensi kontes dan dimensi partisipasi, yang menurut Robert Dahl merupakan hal yang menentukan bagi demokrasi atau politik.<sup>17</sup>

Demokrasi merupakan paham dan sistem politik yang didasarkan pada doktrin “*power of the people*”, yakni kekuasaan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Bahwa rakyat adalah pemegang kedaulatan tertinggi dalam sistem pemerintahan. Demokrasi baik sebagai doktrin atau paham maupun sebagai sistem politik dipandang sebagai alternatif yang lebih baik daripada sistem politik lainnya yang terdapat hampir setiap bangsa dan negara. Demikian kuatnya paham demokrasi, sampai-sampai konsepnya telah menjadi keyakinan politik (*political belief*) kebanyakan bangsa, yang pada gilirannya kemudian berkembang menjadi *isme*, bahkan berkembang menjadi mitos yang dipandang dapat membawa berkah bagi kehidupan bangsa-bangsa beradab.<sup>18</sup>

Sedangkan pengertian demokrasi dapat dilihat dari tinjauan bahasa (*etimologis*) dan istilah (*terminologis*). Secara etimologis “demokrasi” terdiri dari dua kata yang berasal dari bahasa Yunani yaitu “*demos*” yang berarti rakyat atau penduduk suatu tempat dan “*cratein*” atau “*cratos*” yang berarti kekuasaan

---

<sup>17</sup> *Ibid*

<sup>18</sup> Haedar Nashir, *Pragmatisme Politik Kaum Elite*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1999, hlm. 37.

atau kedaulatan. Jadi secara bahasa *demos-cratein* atau *demos- cratos* (demokrasi) adalah keadaan negara di mana dalam sistem pemerintahannya kedaulatan berada di tangan rakyat, kekuasaan tertinggi berada dalam keputusan bersama rakyat, rakyat berkuasa, pemerintahan rakyat, dan kekuasaan oleh rakyat.<sup>19</sup>

Dalam hal ini, demokrasi juga dapat diartikan sebagai suatu bentuk atau pola pemerintahan yang mengikutsertakan secara aktif semua anggota masyarakat dalam keputusan yang diambil oleh mereka yang telah diberi wewenang.<sup>20</sup> Demokrasi didasarkan pada prinsip kedaulatan rakyat yang mengandung pengertian bahwa semua manusia mempunyai kebebasan dan kewajiban yang sama. Sementara itu, pengertian demokrasi secara istilah sebagaimana dikemukakan para ahli sebagai berikut, menurut Joseph A. Schmeter, demokrasi merupakan suatu perencanaan institusional untuk mencapai keputusan politik di mana individu-individu memperoleh kekuasaan untuk memutuskan cara perjuangan kompetitif atas suara rakyat; Affan Gaffar memaknai demokrasi dalam dua bentuk yaitu pemaknaan secara normatif (demokrasi normatif) dan empirik (demokrasi empirik). Demokrasi normatif adalah demokrasi yang secara ideal hendak dilakukan oleh sebuah Negara. Sedangkan demokrasi empirik adalah demokrasi dalam perwujudannya pada dunia politik praktis.<sup>21</sup>

Dengan demikian makna demokrasi sebagai dasar hidup bermasyarakat dan bernegara mengandung pengertian bahwa rakyatlah yang memberikan ketentuan dalam masalah-masalah mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijakan negara, karena kebijakan tersebut akan menentukan kehidupan rakyat. Dengan demikian negara yang menganut sistem demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat. Dari sudut organisasi, demokrasi berarti pengorganisasian negara yang dilakukan oleh

---

<sup>19</sup> Azyumardi Azra, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, Masyarakat Madani*, ICCE UIN Jakarta, Jakarta, 2000, hlm. 110.

<sup>20</sup> M.Taupan, *Demokrasi Pancasila*, Sinar Grafika, Jakarta, 1989, hlm. 21.

<sup>21</sup> Azyumardi Azra, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, Masyarakat Madani*, hlm. 110-111.

rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada ditangan rakyat.

Sementara di sisi lain Ulf Sundhausen mensyaratkan demokrasi sebagai suatu sistem politik yang menjalankan tiga kriteria, yaitu **pertama**, dijaminnya hak-hak semua warga negara untuk memilih dan dipilih, **kedua**, semua warga negara menikmati kebebasan berbicara, berorganisasi dan memperoleh informasi dan beragama serta **ketiga**, dijaminnya hak yang sama di depan hukum. Demokrasi adalah sebuah paradok, dimana di satu sisi mensyaratkan adanya jaminan kebebasan serta peluang berkompetisi dan berkonflik, namun di sisi lain ia juga mensyaratkan adanya keteraturan, kesetabilan dan konsensus.

Kunci untuk mendamaikan paradok dalam demokrasi terletak pada cara kita memperlakukan demokrasi. Demokrasi seyogyanya juga diperlakukan semata-mata sebagai sebuah cara atau proses dan bukan sebuah tujuan apalagi disakralkan. Dengan demikian keteraturan, kestabilan, dan konsensus yang dicita-citakan dan dibentuk pun diposisikan sebagai hasil bentukan dari suatu proses yang penuh kebebasan, persuasi dan dialog yang bersifat konsensual.<sup>22</sup>

Dari beberapa pendapat di atas diperoleh kesimpulan bahwa hakikat demokrasi sebagai suatu sistem bermsyarakat dan bernegara serta pemerintahan memberikan penekanan pada keberadaan kekuasaan di tangan rakyat baik dalam penyelenggaraan negara maupun pemerintahan. Kekuasaan pemerintahan berada di tangan rakyat mengandung pengertian tiga hal: pertama, pemerintah dari rakyat (*government of the people*); kedua, pemerintahan oleh rakyat (*government by people*); ketiga, pemerintahan untuk rakyat (*government for people*). Jadi hakikat suatu pemerintahan yang demokratis bila ketiga hal di atas dapat dijalankan dan ditegakkan dalam tata pemerintahan.

### 2.1.2 Ciri-Ciri Pemerintahan Yang Demokrasi

Bahasa kata demokrasi pertama diperkenalkan kali oleh Aristoteles. Dalam perkembangannya, demokrasi menjadi suatu tatanan yang diterima dan dipakai

---

<sup>22</sup> Saefullah Fatah, *Masalah dan Prospek Demokrasi di Indonesia*, PT. Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994, hlm. 8-9.

oleh hampir seluruh negara di dunia.<sup>23</sup> Ciri-ciri suatu pemerintahan demokrasi adalah sebagai berikut:

- a) Adanya persamaan hak bagi seluruh warga negara dalam segala bidang.
- b) Adanya kebebasan dan kemerdekaan bagi seluruh warga negara.
- c) Adanya pemilihan umum untuk memilih wakil rakyat yang duduk di lembaga perwakilan rakyat.

### 2.1.3 Fungsi Demokrasi

Indonesia adalah negara yang menganut sistem demokrasi, sehingga budaya demokrasi sudah mengakar di benak masyarakat Indonesia. Sistem ini memang sudah dianut oleh bangsa Indonesia sejak kemerdekaan Republik Indonesia. Jika kita pahami lebih lanjut, demokrasi adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Artinya pemegang kekuasaan tertinggi dipegang oleh rakyat. Segala kebijakan mengenai putusan pemerintah haruslah dirundingkan dengan rakyat.

Menoleh pada fungsi demokrasi pancasila, adapun fungsi demokrasi Pancasila adalah sebagai berikut:<sup>24</sup>

1. Menjamin adanya keikutsertaan rakyat dalam kehidupan bernegara  
Contohnya:
  - a. Ikut menyukseskan Pemilu,
  - b. Ikut menyukseskan pembangunan,
  - c. Ikut duduk dalam badan perwakilan/permusyawaratan;
2. Menjamin tetap tegaknya negara RI;
3. Menjamin tetap tegaknya negara kesatuan RI yang mempergunakan sistem konstitusional;
4. Menjamin tetap tegaknya hukum yang bersumber pada Pancasila;
5. Menjamin adanya hubungan yang selaras, serasi dan seimbang antara lembaga negara;

---

<sup>23</sup> Budi Prayitno, *Apakah Demokrasi Itu ?*, LIPI, Jakarta, 1991, hlm. 4.

<sup>24</sup> Azyumardi Azra, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, Masyarakat Madani*, Bandung, *Ibid.*, hlm. 122.

6. Menjamin adanya pemerintahan yang bertanggung jawab, Contohnya:
  - a. Presiden adalah Mandataris MPR,
  - b. Presiden bertanggung jawab kepada MPR.

Ada lagi fungsi demokrasi jika dilihat dari sistem pemerintahan. Fungsi demokrasi sebagai sistem pemerintahan dikelompokkan sebagai berikut :

1. Sistem politik yang memberikan kekuatan didalam memilih pemimpin rakyat dan juga pemerintahan secara bebas dan juga adil dalam pemilihan umum;
2. Memberikan individu sebagai warga negara untuk dapat aktif berpartisipasi didalam politik dan sebagai warga;
3. Memberikan perlindungan kepada hak asasi pada warga negara;
4. Menghasilkan sebuah aturan yang berlaku kepada semua warga negara tanpa ada pandang bulu.

#### **2.1.4 Tujuan Demokrasi**

Persoalan demokrasi bukan saja pada pernyataan formal semata sebagai proses politik yang dianut bangsa kita, melainkan perlunya bahasa yang mirip dalam mengetahui hakikat demokrasi itu dan cara operasionalnya dalam proses ketatanegaraan kita. Dalam perspektif sejarah, demokrasi di Indonesia sudah tampil dengan wajah dan sebutan yang berbeda-beda dalam kurun pas spesifik layaknya demokrasi liberal, demokrasi terpimpin, demokrasi pancasila, dan barangkali sebutan lainnya. begitu juga demokrasi amat mengenai dengan persoalan pembangunan baik politik maupun ekonomi.

Tujuan demokrasi Pancasila adalah untuk mengambil keputusan bagaimana bangsa Indonesia menyesuaikan hidup dan sikap berdemokrasi seharusnya. Dan menjadikan seluruh tertata tanpa berjalan hal-hal yang lewat batas norma kesopanan. Mengenai sebuah target dalam bangsa Indonesia sudah dirumuskan dalam pembukaan UUD 1945, untuk membentuk suatu pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum. Mencerdaskan kehidupan bangsa dan turut melakukan ketertiban dunia yang

berdasarkan pada kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial dan seterusnya, dengan berdasarkan kepada Pancasila.

Sehingga target melakukan demokrasi di Negara Indonesia adalah menciptakan suatu penduduk yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila.

Kondisi Tujuan Demokrasi Pancasila :

1. Penguatan struktur ekonomi yang berbasis keadilan;
2. Tersedianya kebutuhan-kebutuhan basic bagi keperluan Survive masyarakat;
3. Kemapanan kesatuan dan identitas nasional;
4. Pengetahuan yang luas, pendidikan kedewasaan, sikap toleransi dan rasa tanggung jawab kolektif masyarakat;
5. Rezim yang terbuka dan bertanggung jawab;
6. Pengakuan yang berkelanjutan berasal dari negara demokratis pada praktik demokrasi.

Pancasila adalah ideologi negara Indonesia. Ideologi ini dipandang sebagai pedoman hidup, cita – cita dan cara hidup bangsa. Dari norma dan nilai – nilai kehidupan bangsa Indonesia sudah diatur dalam Pancasila. Pancasila itu sendiri mempunyai arti 5 (lima) dasar kesusilaan, atau bisa disebut juga panca karma. Lima dasar kehidupan dalam Pancasila itu sendiri yaitu tidak boleh melakukan kekerasan baik itu kepada sesama manusia, binatang maupun tumbuhan. Kedua tidak boleh mencuri. Ketiga, tidak boleh berjiwa pendengki. Keempat, tidak boleh berbohong. Kelima, tidak boleh mabuk minuman keras.

## 2.2 Tentang Konflik

Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala daerah seringkali memiliki ancaman konflik yang berbeda-beda. Menurut Wakil Ketua Komisi II DPR RI Muhammad Lukman Edy, unsur pertama yang bisa menyebabkan konflik adalah sosialisasi Undang-undang Pemilihan Umum Kepala daerah, Peraturan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), dan Peraturan KPU. Ia mengklaim masih banyak penyelenggara dan pengawas pemilu di daerah yang kurang memahami isi Undang-Undang Pemilihan Umum Kepala daerah, Perbawaslu, maupun PKPU.

Kedua, konflik dapat muncul akibat ulah pejabat petahana yang hendak kembali mencalonkan diri. Lukman mengakui substansi Undang-Undang Pemilihan Umum Kepala daerah saat ini memang menaruh kecurigaan besar terhadap petahana yang hendak ikut Pemilihan Umum Kepala daerah untuk kedua kalinya. Faktor ketiga penyebab konflik adalah keterlibatan Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Pemilihan Umum Kepala daerah. Lukman mencontohkan, saat ini banyak ASN sengaja berpihak dalam Pemilihan Umum Kepala daerah dengan harapan mendapat promosi dari calon kepala daerah yang didukung. Penulis akan menjelaskan mengenai seluk beluk dari konflik yang akan dijabarkan dalam beberapa rincian sebagai berikut.

### **2.2.1 Pengertian Konflik**

Konflik merupakan kondisi yang terjadi ketika dua pihak atau lebih menganggap ada perbedaan posisi yang tidak selaras, tidak cukup sumber dan tindakan salah satu pihak menghalangi, atau mencampuri atau dalam beberapa hal membuat tujuan pihak lain kurang berhasil. Tidak satu masyarakat pun yang tidak pernah mengalami konflik antar anggotanya atau dengan kelompok masyarakat lainnya, konflik hanya akan hilang bersamaan dengan hilangnya masyarakat itu sendiri.

Konflik dilatarbelakangi oleh perbedaan ciri-ciri yang dibawa individu dalam suatu interaksi. Perbedaan-perbedaan tersebut diantaranya adalah menyangkut ciri fisik, kepandaian, pengetahuan, adat istiadat, keyakinan, dan lain sebagainya. Dengan dibawa sertanya ciri-ciri individual dalam interaksi sosial, konflik merupakan situasi yang wajar dalam setiap masyarakat dan tidak satu masyarakat pun yang tidak pernah mengalami konflik antar anggotanya atau dengan kelompok masyarakat lainnya, konflik hanya akan hilang bersamaan dengan hilangnya masyarakat itu sendiri. Konflik bertentangan dengan integrasi. Konflik dan integrasi berjalan sebagai sebuah siklus di masyarakat. Konflik yang

terkontrol akan menghasilkan integrasi. Sebaliknya, integrasi yang tidak sempurna dapat menciptakan konflik.<sup>25</sup>

Konflik berasal dari kata kerja Latin yaitu “*configere*” yang berarti saling memukul. Secara sosiologis, konflik diartikan sebagai suatu proses sosial antara dua orang atau lebih (bisa juga kelompok) dimana salah satu pihak berusaha menyingkirkan pihak lain dengan menghancurkannya atau membuatnya tidak berdaya. Konflik dilatar belakangi oleh perbedaan ciri-ciri yang dibawa individu dalam suatu interaksi. Perbedaan-perbedaan tersebut diantaranya adalah menyangkut ciri fisik, kepandaian, pengetahuan, adat istiadat, keyakinan, dan lain sebagainya. Dengan dibawa sertanya ciri-ciri individual dalam interaksi sosial, konflik merupakan situasi yang wajar dalam setiap masyarakat dan tidak satu masyarakat pun yang tidak pernah mengalami konflik antar anggotanya atau dengan kelompok masyarakat lainnya, konflik hanya akan hilang bersamaan dengan hilangnya masyarakat itu sendiri.

Konflik bertentangan dengan integrasi. Konflik dan integrasi berjalan sebagai sebuah siklus di masyarakat. Konflik yang terkontrol akan menghasilkan integrasi. Sebaliknya, integrasi yang tidak sempurna dapat menciptakan konflik. Beberapa pengertian konflik menurut para ahli yakni sebagai berikut:

1. Menurut Taquiri dalam Newstorm dan Davis (1977), konflik merupakan warisan kehidupan sosial yang boleh berlaku dalam berbagai keadaan akibat daripada berbangkitnya keadaan ketidaksetujuan, kontroversi dan pertentangan di antara dua pihak atau lebih pihak secara berterusan.
2. Menurut Gibson, et al (1997: 437), hubungan selain dapat menciptakan kerjasama, hubungan saling tergantung dapat pula melahirkan konflik. Hal ini terjadi jika masing – masing komponen organisasi memiliki kepentingan atau tujuan sendiri – sendiri dan tidak bekerja sama satu sama lain.
3. Menurut Robbin (1996), keberadaan konflik dalam organisasi ditentukan oleh persepsi individu atau kelompok. Jika mereka tidak menyadari adanya konflik di dalam organisasi maka secara umum konflik tersebut dianggap

---

<sup>25</sup> <http://galerymakalah.blogspot.com/2013/04/makalah-tentang-konflik.html> diakses tanggal 19 Desember 2018 pukul 16.00 WIB.



tidak ada. Sebaliknya, jika mereka mempersepsikan bahwa di dalam organisasi telah ada konflik maka konflik tersebut telah menjadi kenyataan.

4. Menurut Minnery (1985), konflik organisasi merupakan interaksi antara dua atau lebih pihak yang satu sama lain berhubungan dan saling tergantung, namun terpisahkan oleh perbedaan tujuan.

Perbedaan pendapat tidak selalu berarti perbedaan keinginan. Oleh karena konflik bersumber pada keinginan, maka perbedaan pendapat tidak selalu berarti konflik. Persaingan sangat erat hubungannya dengan konflik karena dalam persaingan beberapa pihak menginginkan hal yang sama tetapi hanya satu yang mungkin mendapatkannya. Persaingan tidak sama dengan konflik namun mudah menjurus ke arah konflik, terutama bila ada persaingan yang menggunakan cara-cara yang bertentangan dengan aturan yang disepakati. Permusuhan bukanlah konflik karena orang yang terlibat konflik bisa saja tidak memiliki rasa permusuhan. Sebaliknya orang yang saling bermusuhan bisa saja tidak berada dalam keadaan konflik. Konflik sendiri tidak selalu harus dihindari karena tidak selalu negatif akibatnya. Berbagai konflik yang ringan dan dapat dikendalikan (dikenal dan ditanggulangi) dapat berakibat positif bagi mereka yang terlibat maupun bagi organisasi.<sup>26</sup>

### 2.2.2 Bentuk-bentuk Konflik

Untuk menyelesaikan konflik yang terjadi dalam masyarakat, tentu kita harus mengetahui apa yang menjadi motif konflik itu sendiri. Dalam pandangan sosiologi, masyarakat itu selalu dalam perubahan dan setiap elemen-elemennya selalu memberikan sumbangan bagi terjadinya konflik. Collins mengetakan bahwa konflik berakar pada masalah individual karena akar teoritisnya lebih pada fenomenologis. Menurut Collins, konflik sebagai fokus berdasarkan landasan yang realistik dan konflik adalah proses sentral dalam kehidupan sosial. Salah satu bentuk terjadinya konflik adalah karena ketidakseimbangan antara hubungan-hubungan manusia seperti aspek sosial, ekonomi, dan kekuasaan misalnya kurang

---

<sup>26</sup> *Ibid.*

meratanya kemakmuran dan akses yang tidak seimbangan terhadap sumber daya yang kemudian akan menimbulkan masalah-masalah dalam masyarakat. Konflik dapat juga terjadi karena adanya mobilisasi sosial yang memupuk keinginan yang sama.<sup>27</sup>

Soerjono Soekanto membagi konflik sosial menjadi 5 (lima) bentuk khusus, yaitu sebagai berikut:

1. Konflik atau pertentangan pribadi, yaitu konflik yang terjadi antara dua individu atau lebih karena perbedaan pandangan dan sebagainya.
2. Konflik atau pertentangan rasial, yaitu konflik yang timbul akibat perbedaan-perbedaan ras.
3. Konflik atau pertentangan antara kelas-kelas sosial, yaitu konflik yang disebabkan adanya perbedaan kepentingan antar kelas sosial.
4. Konflik atau pertentangan politik, yaitu konflik yang terjadi akibat adanya kepentingan atau tujuan politis seseorang atau kelompok.
5. Konflik atau pertentangan yang bersifat internasional, yaitu konflik yang terjadi karena perbedaan kepentingan yang kemudian berpengaruh pada kedaulatan negara.<sup>28</sup>

Adapun bentuk-bentuk terjadinya konflik sebagai berikut:

- a. Perbedaan individu yang meliputi perbedaan pendirian dan perasaan. Setiap manusia adalah individu yang unik. Artinya, setiap orang memiliki pendirian dan perasaan yang berbeda-beda satu dengan lainnya.
- b. Perbedaan pendirian dan perasaan akan sesuatu hal atau lingkungan yang nyata ini dapat menjadi faktor bentuk konflik sosial, sebab dalam menjalani hubungan sosial, seseorang tidak selalu sejalan dengan kelompoknya. Misalnya, ketika berlangsung pentas musik di lingkungan pemukiman, tentu perasaan setiap warganya akan berbeda-beda. Ada yang merasa terganggu karena berisik, tetapi ada pula yang merasa terhibur.
- c. Perbedaan latar belakang kebudayaan sehingga membentuk pribadi-pribadi yang berbeda. Seseorang sedikit banyak akan terpengaruh dengan pola-pola

---

<sup>27</sup> Ritzer, George. dan Douglas J. Gooman, *Teori Sosiologi Modern*, Jakarta: Prenada Media, 2004, hlm. 135-136.

<sup>28</sup> Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Jakarta: Rajawali Pers, 1992, hlm. 86.

pemikiran dan pendirian kelompoknya. Pemikiran dan pendirian yang berbeda itu pada akhirnya akan menghasilkan perbedaan individu yang dapat memicu konflik.

- d. Perbedaan kepentingan antara individu atau kelompok manusia memiliki perasaan, pendirian maupun latar belakang kebudayaan yang berbeda. Oleh sebab itu, dalam waktu yang bersamaan, masing-masing orang atau kelompok memiliki kepentingan yang berbeda-beda. Kadang-kadang orang dapat melakukan hal yang sama, tetapi untuk tujuan yang berbeda-beda.

### 2.2.3 Konflik Pemilihan Umum

Dalam kehidupannya manusia memiliki kebutuhan untuk berinteraksi dengan orang lain. Dalam kajian sosiologis, kebutuhan untuk berinteraksi dengan orang lain disebut dengan *gregariousness*. Lebih lanjut, interaksi sosial sendiri merupakan hubungan-hubungan sosial yang dinamis yang menyangkut hubungan antara orang-orang-perorangan, antara kelompok-kelompok manusia, maupun antara orang-perorangan dengan kelompok manusia.<sup>29</sup>

Interaksi yang terjadi pada kehidupan manusia memiliki potensi-potensi untuk menimbulkan konflik jikalau mempunyai tujuan serta kepentingan yang berbeda-beda. Konflik dalam interaksi sosial bisa terjadi biasanya antara individu dengan individu, antara kelompok dengan kelompok, serta antara individu dengan kelompok karena berbeda atau bertentangan dengan tujuan mereka. Interaksi sosial sendiri dimulai ketika dua orang bertemu (tatap muka), saling menegur (kontak suara), dan berjabat tangan (kontak fisik). Lebih lanjut, interaksi sosial menurut Karp dan Yoels ditentukan oleh ciri-ciri fisik dan penampilan.<sup>30</sup>

Ciri-ciri fisik meliputi jenis kelamin, usia, ras, sedangkan penampilan meliputi daya tarik, bentuk tubuh, busana, dan wacana percakapan. Berdasarkan pendapat di atas, diketahui bahwa pertimbangan dalam berinteraksi biasanya ditentukan oleh adanya persamaan-persamaan, baik persamaan dalam ciri fisik

---

<sup>29</sup> Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 55.

<sup>30</sup> Soenarto, *Kilas Balik dan Masa Depan Pendidikan dan Pelatihan Kejuruan*, Pidato Penguahan Guru Besar, UNY, Yogyakarta, 2003, hlm. 17.

maupun penampilan. Dalam hal ini, individu cenderung melakukan identifikasi atau mencari persamaan, dimana individu kemudian menempatkan diri pada kelompok tertentu. Pada tataran kelompok etnis, persamaan yang dicari diantaranya persamaan bahasa, adat kebiasaan, wilayah, sejarah, sikap, dan sistem politik.

Pada dasarnya politik selalu mengandung konflik dan persaingan kepentingan. Suatu konflik biasanya berawal dari kontroversi-kontroversi yang muncul dalam berbagai peristiwa politik, dimana kontroversi tersebut diawali dengan hal-hal yang abstrak dan umum, kemudian bergerak dan berproses menjadi suatu konflik.<sup>31</sup> Pemilu politik merupakan salah satu bentuk konflik sosial, dimana keduanya memiliki ciri-ciri mirip, hanya yang membedakan konflik sosial dan politik adalah kata politik yang membawa konotasi tertentu bagi istilah konflik pemilu, yakni mempunyai keterkaitan dengan negara atau pemerintah, para pejabat politik atau pemerintahan, dan kebijakan.<sup>32</sup>

Salah satu faktor yang menggerakkan potensi konflik menjadi terbuka (*manifest conflict*), menurut Eric Hoffer adalah faktor keinginan akan perubahan dan keinginan mendapat pengganti faktor tersebut, suatu saat mampu menggerakkan sebuah gerakan massa yang bergerak seketika menuntut perubahan revolusioner.<sup>33</sup>

## **2.3 Pemilihan Umum Kepala Daerah (PEMILUKADA)**

### **2.3.1 Pemilihan Umum**

Pemilu diselenggarakan dengan tujuan untuk memilih wakil rakyat dan wakil daerah, serta membentuk pemerintahan yang demokratis, kuat, dan memperoleh dukungan rakyat dalam rangka mewujudkan tujuan nasional sebagaimana Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemilihan umum merupakan proses pemilihan untuk mengisi jabatan-jabatan politik tertentu. Pemilihan umum juga diartikan sebagai usaha untuk

---

<sup>31</sup> Imam Hidayat, *Teori-Teori Politik*, Setara Press, Malang, 2009, hlm. 104.

<sup>32</sup> Maswadi Rauf, *Konsensus dan Konflik Politik*, DIKTI, Jakarta, 2001, hlm. 19.

<sup>33</sup> Eric Hoffer, *Gerakan Massa*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1998, hlm.110

mempengaruhi rakyat secara *persuasif* (tidak memaksa) dengan melakukan kegiatan dengan komunikasi massa, *lobby* dan lain-lain kegiatan.<sup>34</sup>

Dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Pemilu menyebutkan dan menjelaskan tentang pengertian Pemilihan Umum, yang 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. Di Indonesia pemilihan umum dilakukan secara langsung oleh rakyat, ini merupakan sebagai sarana perwujudan kedaulatan rakyat yang diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dalam Negara kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar.

Pemilihan umum merupakan salah satu usaha untuk mempengaruhi rakyat secara *persuasif* dengan melakukan kegiatan retriirika, publick relations, komunikasi masa, *lobby* dan kegiatan lainnya. Menurut Ali Moertopo, pada hakikatnya pemilu adalah sarana yang tersedia bagi rakyat untuk menjalankan kedaulatannya sesuai dengan asas pada pembukaan UUD NRI 1945. Pemilu itu sendiri pada dasarnya adalah suatu lembaga demokrasi yang memilih anggota-anggota perwakilan rakyat dalam MPR, DPR, DPRD, yang pada giliran bertugas untuk bersama-sama dalam pemerintahan, menetapkan politik dan jalannya pemerintahan Negara.<sup>35</sup>

### 2.3.2 Kepala Daerah

Telah diatur dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang rumusannya, “Pemerintah daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom”. Dapat

---

<sup>34</sup> <http://seputarpengertian.blogspot.co.id/2014/04/Pengertian-Makna-Sistem-Jenis-Tahapan-Tujuan-Dan-Manfaat-Pemilu.html> diakses pada tanggal 17 Januari 2019 pukul 17.42 WIB.

<sup>35</sup> Srikandi Rahayu. 2014. *Seputar pengertian, makna, Sistem, Jenis Tahapan, Tujuan dan Manfaat Pemilu*,

disimpulkan, bahwa kepala daerah merupakan pemerintahan di daerah yang berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki dalam mengurus dan mengatur rumah tangganya sesuai dengan otonomi daerah yang berkaitan dengan pembagian kekuasaan dalam penyelenggara pemerintahan di daerah yang meliputi kepala daerah adalah gubernur (kepala daerah provinsi), bupati (kepala daerah kabupaten), atau walikota (kepala daerah kota).

Pemerintah negara diselenggarakan atas dasar kekuasaan yang dimiliki oleh pemerintah. Pada negara-negara yang menganut paham demokrasi, pemerintah sebagai penyelenggara negara dapat dipahami setidaknya dalam dua pengertian. Pertama pemerintah dalam arti luas (*in the broad sense*), kedua, pemerintah dalam arti sempit (*in the narrow sense*). Dalam arti luas pemerintah mencakup semua alat-alat kelengkapan negara yang sering juga lembaga-lembaga negara. Secara tradisional dikenal tiga lembaga negara, yaitu lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Pemerintah dalam arti luas mencakup ketiga lembaga ini. Sedangkan dalam arti sempit yang disebut dengan pemerintah hanyalah kekuasaan eksekutif semata.<sup>36</sup>

### 2.3.3 Pengertian Pemilihan Umum Kepala Daerah (PEMILUKADA)

Peranan Kepala Daerah sangat besar sekali dalam pelaksanaan tugas-tugas Daerah, khususnya tugas-tugas otonomi. Sehubungan dengan hal ini, maka berhasil tidaknya tugas-tugas Daerah sangat tergantung pada Kepala Daerah sebagai Manajer Daerah yang bersangkutan.<sup>37</sup> Keberhasilan seseorang yang menjabat suatu jabatan dalam menjalankan tugas-tugasnya tergantung kepada kualitas yang dimilikinya. Demikian pula halnya dengan seseorang yang menjabat Kepala Daerah, keberhasilan di dalam menjalankan tugasnya tergantung kepada kualitas yang dimilikinya. Pemerintah Daerah terdiri atas Kepala Daerah dan

---

<sup>36</sup> <http://seputarpengertian.blogspot.co.id/2014/04/Pengertian-Makna-Sistem-Jenis-Tahapan-Tujuan-Dan-Manfaat-Pemilu.html> diakses pada tanggal 17 Januari 2019 pukul 17.47 WIB.

<sup>37</sup> Manullang, *Beberapa Aspek Administrasi Pemerintah Daerah*, CV Pembangunan, Jakarta, 1983, hlm. 31.

Wakil Kepala Daerah. Kepala Daerah dibantu oleh satu orang Wakil Kepala Daerah. Kepala Daerah Provinsi disebut Gubernur dan Wakilnya disebut Wakil Gubernur. Sementara itu, Kepala Daerah Kabupaten/Kota disebut Bupati/Walikota dan Wakilnya disebut Wakil Bupati/Wakil Walikota.

Dalam kehidupan politik di daerah, Pemilihan Umum Kepala daerah merupakan salah satu kegiatan yang nilainya ekuivalen dengan pemilihan anggota DPRD. Ekuivalen tersebut ditunjukkan dengan kedudukan yang sejajar antara kepala daerah dan DPRD. Pasal 56 (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. (2) Pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Ketentuan Pasal 56 ayat (2) dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat setelah salah seorang calon Kepala Daerah dari Provinsi Nusa Tenggara Barat yang bernama Lalu Ranggalawe mengajukan pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya terkait dengan ketentuan yang hanya membuka kesempatan bagi partai politik atau gabungan partai politik dalam pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah.<sup>38</sup>

Setelah putusan Mahkamah Konstitusi yang mengabulkan calon perseorangan, selanjutnya Pemerintah pada tanggal 28 April mengesahkan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.<sup>39</sup> Digunakannya sistem pemilihan langsung menunjukkan perkembangan penataan format demokrasi daerah yang berkembang dalam kerangka liberalisasi politik, sebagai respon atas tuntutan perubahan sistem dan format politik pada masa reformasi. Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat merupakan suatu proses politik di daerah menuju kehidupan politik yang lebih demokratis dan bertanggung jawab. Oleh karena itu, untuk menjamin pelaksanaan

---

<sup>38</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-V/2007 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>39</sup> [www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?)

pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang berkualitas, memenuhi derajat kompetisi yang sehat, partisipatif, dan dapat dipertanggung jawabkan.<sup>40</sup>

Pasal 58 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa calon kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah warga negara republik Indonesiayang memenuhi syarat :

- a. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- b. Setia kepada Pancasila sebagai Dasar Negara, UUD 1945, cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945 dan kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia serta Pemerintah;
- c. Berpendidikan sekurang-kurangnya sekolah lanjutan tingkat atas atau sederajat;
- d. Berusia sekurang-kurangnya 30 tahun;
- e. Sehat jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter;
- f. Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling lama 5 tahun atau lebih;
- g. Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- h. Mengetahui daerahnya dan dikenal masyarakat di daerahnya;
- i. Menyerahkan daftar kekayaan pribadi dan bersedia untuk diumumkan;
- j. Tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara;
- k. Tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- l. Tidak pernah melakukan perbuatan tercela;
- m. Memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) atau bagi yang belum mempunyai NPWP wajib mempunyai bukti pembayaran pajak;

---

<sup>40</sup> [http://www.kpud-pasuruan.kab.go.id/news/news\\_detail/286](http://www.kpud-pasuruan.kab.go.id/news/news_detail/286)



- n. Menyerahkan daftar riwayat hidup lengkap yang memuat antara lain riwayat pendidikan dan pekerjaan serta keluarga kandung, suami atau isteri;
- o. Belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama;
- p. Tidak dalam status pejabat kepala daerah;
- q. Mengundurkan diri sejak pendaftaran bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang masih menduduki jabatannya;<sup>41</sup>

Pasal 59 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa :

(1) Peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah : 1) Pasangan calon yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik. 2) Pasangan calon perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang, Partai politik atau gabungan partai politik sebagaimana dimaksud 39 Pada tanggal 14 Agustus 2008, Mahkamah Konstitusi menyatakan Pasal 58 huruf q Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat karena bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pada ayat (1) huruf a dapat mendaftarkan pasangan calon apabila memenuhi persyaratan perolehan sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPRD atau 15% (lima belas persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan.

(2a) Pasangan calon perseorangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dapat mendaftarkan diri sebagai calon gubernur/wakil gubernur apabila memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan: 1. Provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 2.000.000 (dua juta) jiwa harus didukung sekurang-

---

<sup>41</sup> Pada tanggal 14 Agustus 2008, Mahkamah Konstitusi menyatakan Pasal 58 huruf q Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat karena bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

kurangnya 6,5% (enam koma lima persen); 2. Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 2.000.000 (dua juta) sampai dengan 6.000.000 (enam juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 5% (lima persen); 3. Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 6.000.000 (enam juta) sampai dengan 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 4% (empat persen); 4. Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 3% (tiga persen);

(3) Pasangan calon perseorangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dapat mendaftarkan diri sebagai pasangan calon bupati/wakil bupati atau walikota/wakil walikota apabila memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan: a. Kabupaten/Kota dengan jumlah penduduk sampai dengan 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 6,5% (enam koma lima persen); b. Kabupaten/Kota dengan jumlah penduduk lebih dari 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) sampai dengan 500.000. (lima ratus ribu) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 5% (lima persen); c. Kabupaten/Kota dengan jumlah penduduk lebih dari 500.000 (lima ratus ribu) sampai dengan 1.000.000. (satu juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 4% (empat persen); d. Kabupaten/Kota dengan jumlah penduduk lebih dari 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 3% (tiga persen);

(4) (2c) Jumlah dukungan sebagaimana dimaksud dalam pasal 59 ayat (2a) tersebar di lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah kabupaten/kota di provinsi dimaksud; (5) (2d) Jumlah dukungan sebagaimana dimaksud dalam pasal 59 ayat (2b) tersebar di lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah kecamatan di kabupaten/kota dimaksud; (6) (2d) Dukungan sebagaimana dimaksud pada ayat (2a) dan ayat (2b) dibuat dalam surat dukungan yang disertai dengan fotokopi KTP atau surat keterangan tanda penduduk sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

#### **2.3.4 Tujuan Pemilihan Umum Kepala Daerah (PEMILUKADA)**

Menurut Prihatmoko pemilu dalam pelaksanaannya memiliki tiga tujuan yakni:

- a. sebagai mekanisme untuk menyeleksi para pemimpin pemerintahan dan alternatif kebijakan umum (*public policy*).
- b. pemilu sebagai pemindahan konflik kepentingan dari masyarakat kepada badan badan perwakilan rakyat melalui wakil wakil yang terpilih atau partai yang memenangkan kursi sehingga integrasi masyarakat tetap terjaga.
- c. pemilu sebagai sarana memobilisasi, menggerakkan atau menggalang dukungan rakyat terhadap negara dan pemerintahan dengan jalan ikut serta dalam proses politik.

Selanjutnya menurut Huntington pemilu dalam pelaksanaannya memiliki lima tujuan yakni:

1. Pemilu sebagai implementasi perwujudan kedaulatan rakyat. Asumsi demokrasi adalah kedaulatan terletak di tangan rakyat. Karena rakyat yang berdaulat itu tidak bisa memerintah secara langsung maka melalui pemilu rakyat dapat menentukan wakil-wakilnya dan para wakil rakyat tersebut akan menentukan siapa yang akan memegang tampuk pemerintahan.
2. Pemilu sebagai sarana untuk membentuk perwakilan politik. Melalui pemilu, rakyat dapat memilih wakil-wakilnya yang dipercaya dapat mengartikulasikan aspirasi dan kepentingannya. Semakin tinggi kualitas pemilu, semakin baik pula kualitas para wakil rakyat yang bisa terpilih dalam lembaga perwakilan rakyat.
3. Pemilu sebagai sarana untuk melakukan penggantian pemimpin secara konstitusional. Pemilu bisa mengukuhkan pemerintahan yang sedang berjalan atau untuk mewujudkan reformasi pemerintahan. Melalui pemilu, pemerintahan yang aspiratif akan dipercaya rakyat untuk memimpin kembali dan sebaliknya jika rakyat tidak percaya maka pemerintahan itu akan berakhir dan diganti dengan pemerintahan baru yang didukung oleh rakyat.
4. Pemilu sebagai sarana bagi pemimpin politik untuk memperoleh legitimasi. Pemberian suara para pemilih dalam pemilu pada dasarnya merupakan pemberian mandat rakyat kepada pemimpin yang dipilih untuk menjalankan

roda pemerintahan. Pemimpin politik yang terpilih berarti mendapatkan legitimasi (keabsahan) politik dari rakyat.

5. Pemilu sebagai sarana partisipasi politik masyarakat untuk turut serta menetapkan kebijakan publik. Melalui pemilu rakyat secara langsung dapat menetapkan kebijakan publik melalui dukungannya kepada kontestan yang memiliki program-program yang dinilai aspiratif dengan kepentingan rakyat. Kontestan yang menang karena didukung rakyat harus merealisasikan janji-janjinya itu ketika telah memegang tampuk pemerintahan.

Selanjutnya tujuan pemilu dalam pelaksanaannya berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Pasal 3 yakni pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dari berbagai pendapat ahli mengenai tujuan pemilu diatas dapat diketahui bahwa tujuan dari pemilu adalah untuk menyeleksi para pemimpin pemerintah baik di eksekutif (pemerintah) maupun legislatif, serta untuk membentuk pemerintah yang demokratis, kuat dan memperoleh dukungan rakyat dalam rangka mewujudkan tujuan nasional sebagai mana diamanatkan dalam UUD 1945.<sup>42</sup>

## **2.4 Tentang Sistem Noken**

### **2.4.1 Pengertian Sistem Noken**

Pengertian Noken menurut Surat Keputusan KPU Provinsi Papua Nomor: 01/Kpts/KPU Prov.030/2013 bahwa Noken adalah sejenis kantong/tas yang dibuat dari anyaman kulit angrek atau pitalan kulit kayu maupun pitalan benang yang digunakan sebagian masyarakat di Papua sebagai:

1. Tempat untuk membawa hasil pertanian/perkebunan;

---

<sup>42</sup> repository.unpas.ac.id/13193/5/BAB%20II diakses tanggal 3 Februari 2019 pukul 15.41 WIB.

2. Tempat ayunan dan atau gendongan untuk balita pada sebagian etnis anggota masyarakat di pedalaman Papua;
3. Tempat untuk mengisi surat-surat penting; dan/atau
4. Tempat untuk keperluan lain sesuai dengan kebiasaan anggota masyarakat tertentu di sebagian masyarakat pedalaman yang dapat dijadikan sebagai pemberian berupa tali asih, kenang-kenangan dan lambang persaudaraan/kekerabatan.

Pada Pemilu Legislatif, Pemilu Presiden dan Pemilu Kepada Daerah, noken juga digunakan sebagai pengganti kotak suara untuk memilih Calon Kepala Daerah, Presiden, Wakil Presiden serta wakil-wakil dalam anggota legislatif ditingkat Daerah maupun Pusat. Pemilihan dilakukan atas dasar kesepakatan bersama sekelompok orang yang dipimpin oleh tokoh masyarakat setempat dengan meminta surat suara sesuai dengan jumlah orang yang ada untuk dimasukkan didalam noken kepada pasangan calon siapa suara diberikan.

Karena keunikannya yang dibawa dengan kepala, noken ini didaftarkan ke UNESCO sebagai salah satu hasil karya tradisional dan warisan kebudayaan dunia dan pada 4 Desember 2012, noken khas masyarakat Papua ditetapkan sebagai warisan kebudayaan tak benda UNESCO. Pengakuan UNESCO ini akan mendorong upaya melindungi dan mengembangkan warisan budaya noken, yang dimiliki oleh lebih dari 250 suku bangsa di Provinsi Papua dan Papua Barat.

Bagi orang Papua, noken dimaknai sebagai simbol kehidupan yang baik, perdamaian dan kesuburan. Karena itu, kantong atau tas yang dijalin dari kulit kayu ini punya kedudukan penting dalam struktur budaya orang Papua. Tidak sembarang orang dapat menjalin kulit kayu menjadi noken.<sup>43</sup> Hanya perempuan Papua yang boleh membuat noken, dan perempuan Papua yang belum bisa menjalin kulit kayu menjadi noken sering dianggap belum dewasa dan belum layak menikah. Namun saat ini banyak perempuan Papua yang sudah tidak mahir lagi membuat noken karena berbagai alasan, dan kemahiran menjalin kulit kayu menjadi noken tidak lagi dijadikan syarat ukuran kedewasaan perempuan Papua untuk dinikahi. Sementara laki-laki, secara adat tidak diperbolehkan sama sekali

---

<sup>43</sup> M Kossay - 2014 - e-journal.uajy.ac.id

membuat noken karena noken dianggap sebagai sumber kesuburan kandungan seorang perempuan.

#### 2.4.2 Sejarah Sistem Noken

Sejarah Perjalanan pemilukada tidak terlepas dari pelaksanaan pemilu saat itu. Pemilu adalah produk reformasi yang didesakan kalangan mahasiswa, intelektual, dan kalangan partikelir lain, terutama sejak tahun 1997 dan 1998, pada era reformasi Pemilu merupakan instrumen sirkulasi kepemimpinan nasional dan daerah.<sup>44</sup> Formasi kekuasaan yang semula didominasi kekuatan Orde Baru, berubah ke arah yang lebih variatif.<sup>45</sup> Bila dioptik pelaksanaan Pemilihan Umum Kepala daerah atau Pemilihan umum adalah bagian dari pelaksanaan prinsip demokrasi yang disebut dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, oleh karenanya negara yang menyatakan diri sebagai negara demokrasi dalam konstitusinya, pasti melaksanakan kegiatan pemilu untuk memilih pemimpin negara atau pejabat publik yang baru.

Di wilayah Papua khususnya di wilayah pedalaman atau perbatasan, sangat sulit sekali untuk memberikan penjelasan kepada masyarakat karena keterbatasan komunikasi dan pendidikan. Sehingga masyarakat daerah tersebut cenderung mengikuti pilihan ketua sukunya untuk menentukan pilihan. Dari 29 kabupaten/kota di Papua ada 13 daerah yang diberikan hak khusus (*previlege*) untuk menggunakan sistem pemilu tersendiri. Sistem khusus tersebut dinamakan sistem noken. Noken dalam bahasa Papua berarti tas atau kantong. Dinamakan noken karena pemilihan tersebut menggunakan tas yang digantung di atas pohon sebagai pengganti kotak suara. Sistem noken menggunakan prinsip keterwakilan, artinya satu masyarakat diwakili oleh satu orang yaitu kepala suku (*Big a Man*). Pemberian suara tersebut berdasarkan kesepakatan masyarakat dengan kepala suku (*Big a Man*). Sebenarnya ada 2 (dua) tipe dari sistem noken yaitu pertama, suara diwakilkan kepada kepala suku (*Big a Man*) dan kedua, noken gantung artinya

---

<sup>44</sup> Nur Hidayat Sardini, *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia*, Yogyakarta, Fajar Media Press, 2011, hlm. 2.

<sup>45</sup> *Ibid.*

masyarakat dapat melihat suara yang telah disepakati untuk dimasukkan ke dalam tas atau kantong yang digantung dalam pohon.<sup>46</sup>

Sistem noken ini memang sudah lama digunakan di Indonesia sejak tahun 1971-an dan diakui oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan MK Nomor 47-81/PHPU-A-VII/2009 pada tanggal 09 Juni 2009. Mekanisme pemilihan secara adat adalah pencontrengan kertas suara diwakilkan atau dimandatkan kepada kepala-kepala suku. Pencontrengan tidak dilakukan di dalam bilik suara, dan kertas suara yang dicontreng tersebut tidak dimasukkan ke dalam kotak suara, tapi dimasukkan ke dalam tas khas orang Papua yang disebut “Noken”.<sup>47</sup> Tata cara yang demikian ini dikenal dengan pemilihan “Model Noken” yang merupakan sistem pemilihan yang dilakukan masyarakat adat di Papua. Pemilihan model noken sangat kontradiksi dengan undang-undang pemilihan umum kepala daerah dan berimplikasi pada sistem pemilu yang telah diatur secara nasional. Meskipun menimbulkan kontradiksi karena bertentangan dengan asas pemilihan umum langsung, umum, bebas, rahasia dan jujur, namun hasil putusan yang dilakukan oleh Hakim Mahkamah Konstitusi secara implisit mengakui dan mengakomodir sistem pemilukada secara adat-istiadat tersebut.<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> Taufiqurrohman Syahuri, *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum*, Jakarta, Prenada Media Group, 2011, hlm 156.

<sup>47</sup> Yance Arizona, “Konstitusional Noken” *Jurnal Konstitusi Pusako Universitas Andalas* Volume III Nomor 1, Juni 2010. Kerjasama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dengan Pusat Studi Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Indonesia, hlm.

<sup>48</sup> *Ibid.*, hlm. 2.

## BAB IV PENUTUP

### 4.1 Kesimpulan

Berdasarkan hasil pembahasan maka dapat dijelaskan kesimpulan sebagai berikut.

1. Sistem noken dalam pemilihan kepala daerah di Papua menurut studi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 35/ PHP.BUP-XVI/2018 memiliki status hukum dianggap tidak syah sehingga perlu dilakukan pemilihan ulang. Tetapi Mahkamah Konstitusi menetapkan pemungutan suara dengan sistem noken masih dapat dibenarkan, namun hanya berlaku ditempat dan waktu tertentu yang selama ini belum pernah melaksanakan Pemilu dalam bentuk pencoblosan langsung oleh pemilih..
2. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dijelaskan bahwa sistem noken dalam pemilihan kepala daerah bertentangan dengan perundang-undangan. Sistem noken tidak sesuai dengan prinsip penyelenggaraan pemilu yang demokratis atas dasar *one man one person vote on value* khususnya asas langsung, bebas, dan rahasia.

### 4.2.Saran

Saran yang dapat diajukan dalam penelitian ini adalah:

1. Meskipun sistem Noken masih diterapkan tetapi berdasarkan hasil bertentangan dengan perundang-undangan. Oleh karena itu hendaknya sistem pemilihan pemilu di Papua dilangsungkan LUBER seperti asa pemilu ayng sesuai Undang-Undang yang berlaku.
2. Bagi lembaga masyarakat adat atau lembaga swadaya masyarakat (LSM) terutama yang peduli pada pembinaan dan pengembangan budaya lokal lebih giat lagi melakukan sosialisasi tentang sistem pemilihan umum yang sesuai UU kepada masyarakat khususnya Papua.



**DAFTAR PUSTAKA**

**A. Buku**

- Ahshofa, Burhan. 2013. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rineke Cipta.
- Azra, Azyumardi. 2000. *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, Masyarakat Madani*. Jakarta: ICCE UIN jakarta.
- Eric, Hoffer. 1998. *Gerakan Massa*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Fatah, Saefullah. 1994. *Masalah dan Prospek Demokrasi di Indonesia*. Jakarta: GhaliaIndonesia.
- Ibrahim, Jhonny. 2008. *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayu Media Publishing.
- Imam, Hidayat. 2009. *Teori-teori Politik*. Malang: Setara Press.
- J. Gooman, Douglas. 2004. *Teori Sosiologi Modern*. Jakarta: Prenada Media.
- Mahmud, Peter Marzuk. 2010. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Maswadi, Rauf. 2001. *Konsensus dan Konflik Politik*. Jakarta: DIKTI.
- Manullang. 1983. *Beberapa Aspek Administrasi Pemerintah Daerah*. Jakarta: Pembangunan.
- M. Taupan. 1989. *Demokrasi Pancasila*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Nashir, Haedar. 1999. *Pragmatisme Politik Kaum Elite*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- P. Huntington, Samuel. 1995. *Gelombang Demokrasi Ketiga*. Jakarta: Grafiti.
- Sardini, Nur Hidayat. 2011. *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia*. Yogyakarta: Fajar Media Press.
- Prayitno, Budi. 1991. *Apakah Demokrasi Itu*. Jakarta: LIPI.
- Soekanto, Soerjono. 1992. *Sosiologi Suatu Pengantar*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Syahuri, Taufiqurrohman. 2011. *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum*. Jakarta: Prenada Media Group.

## **B. Peraturan Perundang-Undangan**

Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Perubahan atas PP Nomor 6 Tahun 2005

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum,

Undang-Undang Pemilihan Umum nomor 35/PHP.BUP-XVI/2018

Putusan MK nomor 47-81/PHPU.A-VI/2009

UU Nomor 10 Tahun 2016 tentang pemilihan gubernur, bupati, dan walikota menjadi Undang-Undang

## **C. Internet**

<http://galerymakalah.blogspot.com/2013/04/makalah-tentang-konflik.html>

[http://seputarpengertian.blogspot.co.id/2014/04/Pengertian-Makna-](http://seputarpengertian.blogspot.co.id/2014/04/Pengertian-Makna-Sistem-)

[Sistem-http://www.kpud-pasuruankab.go.id/news/news\\_detail/286](http://www.kpud-pasuruankab.go.id/news/news_detail/286)

[Jenis-Tahapan-Tujuan-Dan-Manfaat-Pemilu.html](#)

*Jenis-Tahapan-Tujuan-Dan-Manfaat-Pemilu.html* diakses pada tanggal 17

Januari 2019 pukul 17.47 WIB

[repository.unpas.ac.id/13193/5/BAB%20II](http://repository.unpas.ac.id/13193/5/BAB%20II)

[www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php)

**DAFTAR LAMPIRAN**

Putusan No. 35/PHP.BUP-XVI/2018)

