KAJIAN HAM TERKAIT SISTEM PEMILIHAN DENGAN MEKANISME NOKEN DAN IKAT DALAM PEMILU 2014





KAJIAN HAM TERKAIT
SISTEM PEMILIHAN DENGAN MEKANISME NOKEN DAN IKAT
DALAM PEMILU 2014

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. LATAR BELAKANG

Partisipasi warga negara dalam pemilu merupakan wujud kepatuhan dalam konstitusi. Dengan berpartisipasi dalam pemilu, warga negara sekaligus terlibat secara aktif dalam menentukan regenerasi pimpinan nasional, termasuk menentukan arah pembangunan bangsa dalam kurun waktu 5 (lima) tahun. Robert Dahl menekankan pentingnya pemilu untuk mengangkat pejabat-pejabat yang dilakukan secara teratur *(relatively frequent)*, adil *(fair)*, dan tanpa kekerasan *(coercion)*.

Berbagai peraturan perundang-undangan telah memberikan jaminan bagi setiap warga negara untuk berpartisipasi dalam pemilu. Jaminan itu antara lain disebutkan di dalam Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, UU Nomor 12 Tahun 2005 tentang Ratifikasi Kovenan Hak Sipil dan Politik, dan UU Nomor 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis, serta berbagai peraturan perundangan lainnya. Di samping itu, berbagai aturan internasional tentang hak asasi manusia seperti Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) dan lainnya juga mengatur jaminan konstitusional bagi pemilih.

Dalam pelaksanaan pemantauan pemilu, baik Pileg dan Pilpres 2014, Komnas HAM menekankan bahwa hak memberikan suara atau memilih *(right to vote)* dan hak untuk dipilih *(right to take a part of goverment)* merupakan hak dasar *(basic right)* setiap individu/warga negara. Untuk itu pemenuhannya harus dijamin oleh negara cq. pemerintah sebagaimana tertuang dalam

konstitusi dan aturan perundang-undangan. Konsekuensinya, negara harus memfasilitasi seluruh warga negara untuk menggunakan hak konstitusional-nya dalam pemilu.

Ketika Negara telah memberikan fasilitasi untuk menggunakan hak konstitusional, akan tetapi di beberapa tempat misalnya di Papua, sebagian di Kab. Nias Selatan, Sumatera Utara dan sebagian kecil di Provinsi Bali diduga masih ada pemilihan dengan sistem diwakilkan yang lebih di kenal dengan modek Noken dan Ikat.

Komnas HAM telah melakukan pertemuan dengan Mahkamah Konstitusi RI pada 11 Februari 2014 bertempat di kantor Mahkamah Konstitusi terkait dengan tata pemilihan model Noken dan Ikat yang merupakan sistem pemilihan secara adat. Model pemilihan ini terungkap dalam persidangan Mahkamah Konstitusi ketika terjadi sengketa Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU) yang diajukan oleh Pdt. Elion Numberi dan Hasbi Suaib, S.T. Dalam pertemuan tersebut, MK menyatakan bahwa putusan MK dalam sengketa Pemilu bersifat *causalistis* sehingga tidak dapat diterapkan secara umum.

Secara prinsip Pemilu harus dilakukan dengan sistem Langsung, Umum, Bebas dan Rahasia (LUBER) dan Jujur dan Adil (JURDIL), hal itu sebagai bagian dari HAM. Dengan demikian maka mendesak agar KPU tidak ragu untuk menghilangkan sistem perwakilan (Noken dan Ikat) dalam Pemilu 2014.

Pada Pemilu 2014 di Papua, Papau Barat, Sumatera Utara (Nias) dan Sulawesi Selatan (Toraja Utara) diduga masih terjadi praktek memilih sistem Noken dan Ikat. Bahkan atas persoalan tersebut menjadi materi dalam gugatan hasil Pemilu Presiden/Wakil Presiden 2014 yang diajukan oleh pasangan Nomor 1 Prabowo Subianto – M. Hatta Rajasa.

Untuk itu, Komnas HAM merasa penting untuk melaksanakan pemantauan terkait pelaksanaan sistem Noken dan Ikat di 3 (tiga) wilayah yaitu Papua, Sumatera Utara (Nias Selatan) dan Bali. Pelaksanaan pemantauan tersebut sekaligus dilakukan dengan melakukan *focus group dissuscion.*

1.2. MAKSUD DAN TUJUAN

Berdasarkan permasalahan dan fakta-fakta tersebut di atas, maksud dan tujuan Komnas HAM dalam pemantauan sistem Pemilu yang berbasis hak asasi manusia dan kaitannya dengan praktek Sistem Noken dan Ikat sebagai berikut:

a. Memastikan bahwa hak konstitusional warga Negara, khususnya masyarakat Papua, Bali dan Nias Selatan (Sumatera Utara) dalam memilih *(right to vote)* mendapatkan jaminan pelaksanaannya.

b. Mendapatkan fakta mengenai sistem Noken dan Ikat, pelaksanaan dalam Pemilu/Pemilukada dan sekaligus evolusi yang mengarah pada pelaksanaan Pemilu yang sesuai dengan paramater hak asasi manusia (HAM).

c. Mendorong penyelenggaraan pemilu yang selama ini masih menggunakan sistem Noken dan Ikat agar disesuaikan dengan parameter-parameter hak asasi manusia (HAM).

1.3. KEWENANGAN DAN RUANG LINGKUP KEGIATAN

Ruang lingkup kegiatan tim pemantauan sistem Pemilu yang berbasis hak asasi manusia dan kaitannya dengan praktek Sistem Noken dan Ikat diselenggarakan sebagai rangkaian pemantauan Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden/Wakil Presiden 2014. Adapun yang menjadi kewenangan tim dalam menjalankan tugasnya yaitu:

a. Melakukan pencarian data, informasi dan fakta mengenai pelaksanaan dan sistem Noken/Ikat di Papua, Bali dan Nias Selatan (Sumatera Utara);

b. Meminta keterangan pihak-pihak yang relevan dalam pelaksanaan sitem Ikat/Noken, diantaranya Pemerintah Daerah, Komisi Pemilihan Umum (KPU) Provinsi/Kabupaten, Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) Provinsi dan Panwas, Kepolisian, Kelompok Sipil (LSM), Lembaga Masyarakat Adat dan berbagai elemen lainnya.

c. Peninjauan di tempat kejadian dan tempat lainnya yang dianggap perlu;

d. Melakukan FGD atau kegiatan lain yang dianggap perlu.

Ruang lingkup kegiatan sebagaimana dimaksud merupakan implementasi mandat Pasal 89 ayat (3) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Selanjutnya, tim menyusun rekomendasi untuk perbaikan secara kelembagaan dan kebijakan peraturan perundang-undangan *(policy reform)* agar penyelenggaran Pemilu tetap sejalan dengan prinsip hak asasi manusia.

1.4. JANGKA WAKTU

Pelaksanaan pemantauan sistem pemilihan umum yang berbasis hak asasi manusia dan kaitannya dengan praktek sistem Ikat dan Noken akan dilaksanakan di 3 (tiga) wilayah yaitu : Papua (21 – 25 November 2014), Bali (11 – 14 November 2014) dan Nias Selatan, Sumatera Utara (24 – 27 November 2014). Tim selanjutnya menyusun laporan yang akan disampaikan dalam Sidang Paripurna Komnas HAM sebagai bagian dari upaya rekomendasi Komnas HAM kepada Pemerintah.

1.5. STRUKTUR TIM

Dalam rangka pelaksanaan pemantauan Pemilu yang berbasis hak asasi manusia dan kaitannya dengan praktek sistem Ikat dan Noken didukung oleh para Anggota dan staf Komnas HAM. Adapun susunan keanggotaan tim secara lengkap sebagai berikut :

NO.	N A M A	JABATAN
1.	Maneger Nasution	Koordinator
2.	Nur Kholis	Anggota
3.	Dianto Bachriadi	Anggota
4.	Sandrayati Moniaga	Anggota
5.	Johan Efendi	Anggota
6.	Agus Suntoro	Anggota
7.	Nurjaman	Anggota
8.	Vella Okta Rini	Anggota
9.	Unun Kholisa	Anggota
10.	Andre Wahyu Cahyadi	Anggota

1.6. PENYUSUN KAJIAN

Meskipun kajian dilakukan oleh Tim secara keseluruhan, akan tetapi dalam proses penulisan hasil kajian ini sepenuhnya dilakukan oleh **Sdr. Agus Suntoro dan Sdr. Nurjaman.**

BAB II

GAMBARAN UMUM SISTEM IKAT DAN NOKEN

2.1. RIWAYAT SISTEM ADAT

2.1.1. Papua

Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua diberikan oleh Negara Republik Indonesia melalui Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 (Lembaran Negara Tahun 2001 No. 135 dan Tambahan Lembaran Negara No. 4151) yang telah diubah dengan Perpu No. 1 Tahun 2008 (LN Tahun 2008 No. 57 dan TLN No. 4843). UU 21/2001 yang terdiri dari 79 pasal ini mengatur kewenangan-kewenangan Provinsi Papua dalam menjalankan Otonomi Khusus. Selain hal-hal yang diatur secara khusus dalam UU ini, Provinsi Papua masih tetap menggunakan UU tentang Pemerintahan Daerah yang berlaku secara umum bagi seluruh daerah di Indonesia.

Masyarakat adat di Papua merupakan warga masyarakat asli yang hidup dalam wilayah dan terikat serta tunduk kepada adat tertentu dengan rasa solidaritas yang tinggi di antara para anggotanya. Hak-hak masyarakat adat tersebut meliputi hak ulayat masyarakat hukum adat dan hak perorangan para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Orang asli Papua adalah orang yang berasal dari rumpun ras Melanesia yang terdiri dari suku-suku asli di Provinsi Papua dan/atau orang yang diterima dan diakui sebagai orang asli Papua oleh masyarakat adat Papua. Sedangkan penduduk Papua, adalah semua orang yang menurut ketentuan yang berlaku terdaftar dan bertempat tinggal di Provinsi Papua. Saat ini sistem adat dan penghormatan terhadap Ketua Adat/Suku di Papua masih eksis hidup dan berlaku di masyarakat.

Dalam penyelenggaran Pemilu 2014, hal yang paling menonjol di Papua adalah penggunaan sitem Noken. Dalam prespektif masyarakat Papua, Noken Papua bukanlah hanya sekedar tas, Noken adalah hasil daya cipta, rasa dan karsa yang dimiliki manusia berbudaya dan beradat serta merupakan bagian dari prestasi pencapaian masyarakat Papua sendiri atas tumpuan harapan yang memoles bakat alami melalui kemahiran kerajinan tangan. Noken berbeda dengan tas yang dihasilkan melalui pabrik dari segi bahan, jenis, model, bentuk alami dan ukuran karena bahan yang dimanfaatkan secara alami untuk membuat Noken itulah yang diakui sebagai unsure budaya masyarakat Papua.

Beberapa makna Noken yang menjadi teman kehidupan atau kehidupan itu sendiri bagi masyarakat Papua adalah sebagai berikut :

a) Noken adalah tempat (wadah) yang dirajut dan dianyam dari serat pohon atau daun yang kadang diwarnai dan diberi berbagai hiasan termasuk pewarna dengan memenuhi kepuasan batin perajin dan terutama penggemar Noken;
b) Noken adalah kerajinan tangan dari hampir semua suku bangsa di Papua yang diwariskan sebagai unsure budaya tak benda yang menjamin kelangsungan hidup untuk mengisi, menyimpan, dan membawa barang demi menggenapi kehidupan sehari-hari;
c) Noken adalah tempat untuk mengisi dan menyimpan semua barang didalam rajutan tempat rajutan dan anyaman tangan yang dimanfaatkan penggunaan secara aman;
d) Noken adalah tempat untuk barang pribadi, dan dari barang yang diisi ke dalam Noken orang akan mengetahui siapa pemiliknya;
e) Noken adalah kerajinan tangan masyarakat adat tanah Papua yang sudah bernorma, beradat, berbudaya, dan beretika dari masa leluhur hingga sekarang.

Berdasarkan uraian tersebut, terlihat jelas bahwa Noken rajutan dan anyaman Papua tidak bisa disamakan dengan tas. Dalam hal bahan, model, bentuk dan fungsi telah memiliki banyak perbedaan. Semua serba alami yang dipunyai masyarakat adat telah menggambarkan sebagai sesuatu identitas dan ciri khas yang unik secara Papua. Noken yang terbuat dari berbagai bahan serat pohon, kulit kayu dan daun pandan serta rumput rawa sudah terkenal di tanah Papua dengan kearifan sosial budayanya[1].

Pada masyarakat Papua, Noken digunakan sebagai wadah pelengkap yang tidak terpisahkan dari masyarakat Papua. Dikalangan sekitar 250 suku bangsa di Papua, semuanya telah memfungsikan Noken, baik untuk mengisi maupun untuk menyimpan barang pribadi kemanapun pergi, tidak ada wadah selain Noken. Persebaran Noken terjadi sesuai dengan karakteristik semua daerah di Papua dengan keunikan dan ciri khas masing-masing daerah yang sangat beragam seperti terlihat dari beberapa parameter di bawah ini :

1) Jenis Noken

   Dibeberapa daerah terlihat jelas sangat beraneka ragam budaya Noken, dimana jenis Noken yang berada di daerah Sentani berbeda dengan Noken daerah Wamena, Paniai,

[1] Cermin Noken Papua, Ecology Papua Institute EPI, Hal 35-39

Biak, Arfak, Maybrat dan beberapa suku bangsa lainnya. Semua daerah itu sangat berbeda cara membuatnya, dari ukuran besar, sedang atau kecil. Noken besar yang elastis terdapat di daerah Wamena Jayawijaya dan Paniai "Meuwo" juga Intan Jaya "Mouwo" digunakan untuk mengisi dan menyimpan dan memuat segala barang. Sedangkan di daerah Sentani, Asmat, Biak, Moi, Arfak, dan Maybrat memiliki Noken yang kecil dan dipaksakan memuat semua barang. Di daerah Teminabuan Sorong Selatan, Suku Tehit mempunyai Noken besar khusus untuk mengisi kayu bakar atau hasil kebun.

2). Fungsi Noken

Noken dapat difungsikan untuk mengisi petatas, sagu, keladi, siri, pinang, kapur, rokok dan barang-barang lainnya. Namun didareah Paniai, Maybrat, dan Wamena Noken difungsikan untuk mengisi barang berharga seperti kain timur, kulit bia, dan alat tukar lainnya. Noken difungsikan sesuai dengan ukuran dan bentuknya dan digunakan untuk mengisi serta menyimpan barang-barang kebutuhan hidup masyarakat Papua.

3). Cara membuat Noken

Membuat Noken merupakan kemahiran kerajinan tangan masyarakat perajin Noken yang dirajut dan/atau dianyam secara alami. Cara membuat Noken sudah menjadi tradisi dalam masyarakat adat Papua dan pada akhirnya dikenal komunitas Noken dan masyarakat Noken. Noken dibuat dengan cara anyam dan rajut baik Noken ketat maupun Noken jarring. Cara membuat Noken, diakui sebagai ekspresi perajin sesuai dengan kemahiran dan kemampuannya.

Dengan demikian Noken memiliki nilai-nilai luhur yang memberikan pembelajaran yang positif bagi para penggunanya karena akan melatih diri, menjaga identitas budaya dan keterikatan antar sesama penduduk atau warga adat. Atas dasar itulah, Noken di Papua telah mendapatkan pengakuan dari *United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization* (UNESCO) pada 4 Desember 2012 pukul 09.00 waktu Prancis (03.00 WIB) sebagai salah satu warisan budaya dunia.

Terkait dengan gagasan penggunaan Noken dalam Pemilihan Umum, sampai dengan saat ini belum ada kajian mendalam tentang siapa yang mencetuskan ide atau gagasan awalnya. Termasuk juga kelompok suku mana yang memulai pertama kali dan tahun berapa mulai digunakan, Tempat Pemungutan Suara (TPS) mana yang menggunakan sistem ini dan penyelenggara pemilu siapa yang menyetujui penggunaan Noken dalam proses pemilu.

Namun berdasarkan informasi yang beredar di kalangan masyarakat bahwa penggunaan Noken dalam pemilu berawal dari spontanitas dan inisiatif dari beberapa orang yang hadir dalam pesta bakar batu, sambil bersenda gurau, mendiskusikan, dan menyepakati bagaimana kalau surat suara diisi dalam Noken. Ide ini kemudian diterima oleh semua orang yang hadir dalam pesta tersebut, lalu selanjutnya didiskusikan terus dan disosialisaikan melalui mulut ke mulut hingga ke sebagian wilayah kabupaten pegunungan tengah. Akhirnya kepala suku, tokoh adat, dan tokoh masyarakat menyetujui pemilihan umum menggunakan Noken.

Oleh karena itu, Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden - Wakil Presiden tahun 2009 dibeberapa Kabupaten Pegunungan Tengah dilakukan dengan menggunakan Noken. Sejak itulah Kabupaten yang dimekarkan sebelum Pemilu 2009 maupun setelah Pemilu 2009, proses Pemilukada Bupati dan Wakil Bupati, maupun Gubernur dan Wakil Gubernur dilakukan dengan menggunakan Noken.

Bahkan, beberapa kabupaten telah menggunakan Noken dalam Pemilu Legislatif, Pemilu Presiden – Wakil Presiden 2004 dan Pemilukada sejak 2004 yaitu Kabupaten Jayawijaya, Kabupaten Yalimo, Kabupaten Yahukimo, Kabupaten Tolikara, Kabupaten Mamberamo Tengah, Kabupaten Lani Jaya, Kabupaten Puncak, Kabupaten Nduga, dan Kabupaten Intan Jaya.

Kabupaten-kabupaten ini seringkali disebut sebagai Komunitas Sistem Noken. Komunitas Sistem Noken adalah komunitas *folklor* yang memiliki komunalisme kolektif dan adat istiadatnya seperti misalnya memiliki bentuk Noken yang sama, secara geografis tinggal di pegunungan, lembah-lembah dan pedalaman dengan ketinggian rata-rata 3.500 kaki di atas permukaan laut.

2.1.2. Bali

Pada tahun 1945, wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) terdiri dari 8 (delapan) provinsi. Pembagian provinsi ini adalah hasil keputusan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada tanggal 18 Agustus 1945. Salah satu di antara delapan provinsi tersebut adalah Provinsi Sunda Kecil dengan ibukota Singaraja. Sunda Kecil terdiri dari 6 Daerah kepulauan yaitu Bali, Lombok, Sumbawa, Sumba, Flores, dan Timor.

Pada tanggal 11 Agustus 1958, Presiden RI mengesahkan Undang-Undang Nomor 64 tahun 1958 tentang pembentukan Daerah Tingkat I Bali, Nusa Tenggara Barat dan Nusa Tenggara Timur. Dengan demikian secara resmi Daerah Tingkat I Bali lahir pada tanggal 14 Agustus 1958 dengan ibukota Singaraja. Selanjutnya dengan keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi

Daerah tanggal 23 Juni 1960 Nomor 52/2/36-B6 yang atas dasar Revolusi DPRD Tingkat I Bali, kedudukan ibukota di Singaraja dipindahkan ke kota Denpasar.

Di Provinsi Bali terdapat 2 (dua) sistem kelembagaan yang bersifat administratif yaitu Desa Dinas dan yang menyangkut adat adalah Desa Pakraman. Secara struktural tidak ada hubungan kelembagaan antara bentuk kedua desa tersebut, kecuali hubungan yang bersifat kordinatif dan konsultatif. Bentuk hubungan demikian terkandung makna bahwa dua bentuk desa tersebut melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya masing-masing secara otonom, tetapi baik Desa Dinas maupun Desa Pakraman akan selalu berkordinasi dan berkonsultasi jika dalam pelaksanaan tugas dan kewewenangan masing-masing terdapat hal-hal yang saling berkaitan. Pasal 5 dan 6 Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2003 tentang Desa Pakraman dengan jelas mengatur tugas dan wewenang Desa Pakraman dengan pemerintah yang disebut sebagai hubungan yang bersifat kemitraan dan partisipatif.

Majelis Desa Pakraman, adalah satu-satunya organisasi Desa Pakraman di Bali. Organisasi ini beranggotakan seluruh Desa Pakraman di Bali, yang per Juli 2009 berjumlah 1.535 desa. Majelis Desa Pakraman terbentuk dengan dasar hukum Perda Provinsi Bali Nomor 03 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman, yang direvisi menjadi Perda Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2003 tentang Desa Pakraman. Majelis Desa Pakraman memiliki visi untuk terwujudnya persatuan krama desa pakraman yang harmonis dan terjaganya adat dan sosial budaya Bali yang dilandasi agama Hindu. Sedangkan misinya adalah mewujudkan persatuan dan kesatuan; menciptakan kasukertan di Bali; mengayomi adat dan sosial budaya Bali; meningkatkan mutu krama Desa Pakraman; dan melestarikan lingkungan dan tanah Bali.

Dalam tataran peraturan lokal, landasan kewenangan Desa Pakraman dalam membuat awig-awig diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001. Pasal 1 angka 4 dengan jelas diakui adanya otonomi Desa Pakraman yang menyatakan bahwa *"Desa Pakraman…berhak mengurus rumah tangganya sendiri"*. Kemudian dalam Pasal 5 dengan tegas dinyatakan bahwa *"Desa Pakraman mempunyai tugas…membuat awig-awig…".*

Berdasarkan peraturan daerah ini, awig-awig diartikan sebagai aturan yang dibuat oleh Kerama Desa Pakraman yang dipakai sebagai pedoman dalam pelaksanaan Tri Hita Karana sesuai dengan desa mawacara dan dharma agama di wilayah masing-masing. Dari pengertian awig-awig di atas, maka dapat dipahami jika tidak ada awig-awig yang seratus persen seragam

diseluruh Bali, karena disesuaikan dengan kondisi setempat (desa mawacara) yang mungkin saja bervariasi antara Desa Pakraman yang satu dengan yang lainnya.

Masyarakat Bali memiliki keyakinan bahwa hukum adat tidak saja memiliki sanksi secara sekala (dunia nyata) tapi juga memiliki sanksi yang bersifat niskala (tidak nyata/dunia akhirat). Hal ini tidak terlepas dari ajaran Agama Hindu yang telah mengakar dan tumbuh berbarengan dengan adat kebudayaan orang Bali. Jadi bila membicarakan adat di Bali juga akan membicarakan Agama Hindu begitu pula sebaliknya. Agama merupakan kepalanya sedangkan kebudayaan adalah badannya. Karena hal ini pula masyarakat Bali dikatakan sebagai masyarakat sosial religius hinduistis.

Awig-awig merupakan implementasi hukum adat dan hukum adat berdasar pada nilai-nilai masyarakat sehingga sering disebut sebagai hukum yang hidup. Seperti yang kita ketahui bersama hukum adat memiliki sifat yang fleksibel atau dinamis, dimana hukum adat selalu akan berkembang dan disesuaikan dengan bagaimana perkembangan yang terjadi ditengah masyarakat. Seiring dengan perkembangan zaman yang ditandai globalisasi dan modernisasi, pola perilaku dan kebiasaan masyarakatpun ikut berubah. Disinilah hukum adat dapat membuktikan diri bahwa dirinya memiliki sifat yang fleksibel dan dinamis. Desa Pakraman sebagai lembaga adat yang merepresentasikan tata nilai tradisional tentu juga menghadapi berbagai masalah dan tantangan. Salah satunya, masuknya kepentingan-kepentingan politik dan ekonomi kedalam Desa Pakraman.

Majelis Utama Desa Pakraman menyadari bahwa ketokohan sekaligus pemuka adat di Bali menjadi keuntungan dalam berpolitik, hingga rentan sekali terjadi polarisasi suara dalam pemilihan. Secara formil Desa Pakraman telah meminta agar setiap pemuka adat yang terlibat dalam politik praktis untuk mengundurkan diri. Demiikian halnya, tidak menjadi ukuran juga bahwa tokoh atau pemuka adat akan meraih suara signifikan dalam Pemilu 2014, justru banyak yang gagal. Hal itu menunjukan bahwa proses pemilihan tidak memanfaatkan ruang-ruang adat yang mereka sucikan dan warga adat sudah bisa memisahkan antara urusan adat dengan politik/pemerintahan.

2.13. Nias Selatan (Provinsi Sumatera Utara)

Nias (Tano Niha) adalah sebuah pulau yang terletak di sebelah barat pulau Sumatera. Pulau ini dihuni oleh mayoritas suku Nias (Ono Niha) yang masih memiliki budaya megalitik. Pulau

dengan luas wilayah 5.625 Km² ini berpenduduk 700.000 jiwa yang agama mayoritasnya adalah Kristen Protestan. Nias saat ini telah dimekarkan menjadi 4 (empat) kabupaten dan 1 (satu) kota, yaitu Kabupaten Nias, Kabupaten Nias Selatan, Kabupaten Nias Barat, Kabupaten Nias Utara, dan Kota Gunungsitoli.

Dalam budaya Ono Niha (Nias) terdapat cita-cita atau tujuan rohani hidup bersama yang termakna dalam salam *Ya'ahowu* (dalam terjemahan bebas bahasa Indonesia "semoga diberkati"). Dari arti *Ya'ahowu* tersebut terkandung makna memperhatikan kebahagiaan orang lain dan diharapkan diberkati oleh yang lebih Kuasa. Sejak dahulu suku Nias telah memiliki sistem pemerintahan sendiri, tepat sebelum kedatangan Belanda di pulau Nias 1670 M. Dahulu suku Nias terpecah menjadi beberapa bagian, yang terbesar disebut negara *ori* dan yang terkecil disebut desa *banua*. Negeri dipimpin oleh seorang raja *tuhenori*, sedangkan desa dipimpin kepala desa "salawa". Dapat disimpulkan sistem pemerintahan Nias adalah monarki.

Masyarakat Nias umumnya mengenal sistem struktur sosial yaitu kelompok bangsawan (*si'ulu, si' ila, salawa*) dan kelompok masyarakat biasa (*sato).* Ada juga melihat struktur sosial masyarakat atas tiga bagian yaitu kelompok bangsawan (*si'ulu, si'ila, salawa*), kelompok masyarakat biasa (*sato)* dan kelompok budak (*sawuyu, harakana).*

Hukum Adat Nias ini terkenal dengan sebutan Fondrakö, yang ditetapkan untuk mengatur tata kehidupan masyarakat Nias dengan sanksi berupa kutuk bagi yang melanggarnya. Menurut Viktor Zebua, istilah *Fondrakö* berasal dari kata *rakö,* artinya: tetapkan dengan sumpah dan sanksi kutuk. *Fondrakö* merupakan forum musyawarah, penetapan, dan pengesahan adat dan hukum. Bagi yang mematuhi *fondrakö* akan mendapat berkat dan yang melanggar akan mendapat kutukan dan sanksi.

Orahu adalah tradisi musyawarah yang dikenal dalam tata kehidupan bermasyarakat Nias Selatan terutama di daerah Maniamölö, Onolalu, To'ene dan Mazinö. *Orahu* dilaksanakan dalam setiap kegiatan-kegiatan penting di masyarakat misalnya membicarakan masalah yang berkaitan dengan kampung, acara kematian, pernikahan, pesta Fa'ulu & Mambu Ana'a dan lain-lain. Pada forum terbuka inilah semua masalah kampung dibahas dan diputuskan bagaimana cara penanganannya.

Pada jaman dahulu sampai saat ini, *Orahu* masih digunakan sebagai persidangan dan untuk penentuan hukuman bagi para pelanggar adat-istiadat kampung. *Orahu* ini biasanya dilakukan

di Bale. Pada lingkup lebih kecil, *Orahu* juga bisa dilaksanakan didalam rumah. *Orahu* dimulai dengan memanggil para Si'ulu, Si'ila dan masyarakat kampung untuk berkumpul. Kemudian Balö Ji'ila membuka musyawarah tersebut dengan membeberkan pokok-pokok permasalahan yang akan di bahas. Setelah itu masing-masing orang mengungkapkan pendapatnya akan masalah tersebut. Walaupun setiap orang memiliki kesempatan untuk berbicara, namun biasanya mereka yang dituakan dan sudah berpengalamanlah yang melakukannya. *Orahu* diakhiri dengan ringkasan hasil musyawarah yang dituturkan oleh Balö Ji'ila. Ia kemudian melakukan *Hugö* (teriakan yang mengakhiri orahu) yang dijawab oleh seluruh masyarakat dengan teriakan '*Huuuu, Yaiya, Heeeeee*' yang menandakan persetujuan seluruh peserta.

Pada pelaksanaan Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden-Wakil Presiden 2014, masyarakat Kabupaten Nisa Selatan masih banyak yang menggunakan mekanisme Orahu dalam penentuan pilihannya. Meskipun demikian, pada prakteknya tidak mengikat karena terjadi "konflik" pada pimpinan kelompok adat yang memiliki pilihan masing-masing dan tidak ada sanksi terhadap warga yang memilih tidak sesuai dengan pembahasan di Orahu.

2.2. PRAKTEK DAN VARIAN PELAKSANAAN SISTEM NOKEN DAN IKAT

2.2.1. Papua

Di wilayah Provinsi Papua khususnya wilayah pegunungan marak penggunaan Sistem Noken dalam penyelenggaraan Pemilu Legislatif 2009 dan Pemilukada Bupati - Wakil Bupati yang dimulai sejak tahun 2009 hingga sekarang, serta Pemilukada Gubernur - Wakil Gubernur tahun 2006 dan 2013.

Sebagian besar Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) menyelenggarakan pemilu di TPS menggunakan Sistem Noken. Penyelenggaraan pemilu dengan Sistem Noken atas perintah KPU Kabupaten, dimana perintah tersebut didorong kesepakatan bersama masyarakat adat. Beberapa peristiwa pelaksanaan Pemilu dengan menggunakan tata cara Noken di Provinsi Papua yang diamati dan disaksikan langsung oleh masyarakat umum dengan varian sebagai berikut :

1. Posisi Noken Saat Pemberian Suara

Setiap Noken digantungkan pada tiang yang telah ditancap dan di atas Noken ditempelkan kertas yang dituliskan nama atau foto seorang kandidat atau calon, serta di samping Sitem Noken berdiri atau duduk seorang saksi dari pasangan calon yang bersangkutan.

Cara lain yang dilakukan adalah seseorang atau beberapa orang yang ditunjuk oleh kandidat atau saksi, menggantungkan Noken pada dada atau leher bagian depannya dengan posisi duduk atau berdiri lalu seseorang dipercayakan untuk mengarahkan pemilihnya mengisi surat suaranya yang telah dicontreng untuk kandidat yang disukainya melalui Noken yang disediakan.

2. Proses Pemberian Suara Dalam Noken

Surat suara yang telah di contreng atau dicoblos sesuai hati nurani pemilih diarahkan oleh petugas atau KPPS untuk dimasukkan ke dalam Noken yang disiapkan oleh masing-masing pasangan calon. Masyarakat menyepakati surat suara yang dicontreng atau dicoblos tidak di-isi dalam kotak suara tetapi diisi dalam Noken.

Selain itu, juga terdapat mekanisme lain yaitu surat suara yang diberikan kepada pemilih tidak dicoblos atau dicontreng tetapi langsung dimasukkan dalam Noken yang telah disediakan oleh petugas. Setelah surat suara diisi dalam noken lalu masing-masing saksi caleg atau kandididatnya yang mencontreng atau mencoblos surat suara tersebut. Artinya masyarakat bersepakat bahwa seorang pemilih memberikan hak suaranya dengan cara mengisi langsung surat suaranya ke dalam noken lalu tim suksesnya yang mencontreng atau mencoblos semua surat suara itu.

3. Pelaksanaan Sistem Noken di Kabupaten Tolikara

Pada pelaksamaam Sistem Noken di Kabupaten Tolikara, terdapat 3 (tiga) cara pencoblosan di Kabupaten Tolikara yaitu ***pertama***, pencoblosan langsung yaitu surat suara dicoblos di dalam bilik dan kemudian dimasukan di kotak suara. ***Kedua***, pencoblosan dilakukan dalam sistem Noken yang artinya surat suara dimasukan di dalam Noken sebagai tanda pencoblosan dan kemudian oleh KPPS akan melakukan pencoblosan surat suara di depan umum. ***Ketiga,*** pencoblosan berdasarkan kesepakatan Kepala Suku, Tokoh masyarakat, Tokoh Agama, Tokoh Pemuda, dan seluruh komponen masyarakat setelah itu surat suara dimasukan ke dalam Noken calon yang telah disepakati. Pendekatan konsensus (kesepakatan) dalam pengembangan masyarakat bertujuan menjawab pendekatan konflik dan sebuah konsensus itu mewakili suatu persetujuan atas tujuan dari suatu tindakan yang setiap orang - telah ditentukan akan menjadi bagian yang terbaik dengan memperhatikan dan menghormati perbedaan pandangan dalam sebuah kelompok.

Adapun teknis pemilihan Sistem Noken dilakukan dengan cara sebagai berikut:

a) Semua pemilih yang mendapat kartu pemilih datang ke TPS;
b) Di depan bilik disiapkan Noken kosong, jumlah noken yang digantung disesuaikan dengan jumlah pasangan calon kepala daerah;
c) Setelah dipastikan semua pemilih dari kampung yang bersangkutan hadir di TPS, selanjutnya KPPS mengumumkan kepada pemilih (warga) bahwa bagi pemilih yang mau memilih kandidat, berbaris di depan noken nomor urut;
d) Setelah pemilih berbaris atau duduk di depan Noken maka KPPS langsung menghitung jumlah orang yang berbaris, kalau misalnya 3 (tiga) orang saja maka hasil perolehannya adalah 3 (tiga) suara. Kalau misalnya semua pemilih dari TPS atau kampung yang bersangkutan baris di depan noken nomor urut dua maka semua suara dari TPS atau Kampung yang bersangkutan "bulat" untuk nomor urut dua;
e) Setelah itu, KPPS langsung melakukan rekapitulasi dan berita acara hasil perhitungan suara yang ditandatangani oleh KPPS dan para saksi kandidat atau partai politik untuk pemilu.

Sistem Noken dalam proses pemilihan umum dianggap sah jika Noken digantungkan di kayu dan berada didalam area TPS; pemilih yang hak suaranya dimasukan ke dalam Noken sebagai pengganti kotak suara harus datang ke lokasi TPS tempat dia berdomisili dan tidak bisa diwakilkan. Selain itu, seusai pemungutan suara harus dibuka dan dihitung di tempat itu dan surat suara itu harus dicoblos, tidak langsung dibawa seperti Pilkada sebelum-sebelumnya.

4. Pelaksanaan Sistem Noken di Kabupaten Jayawijaya

Pada Pemilu Legislatif 2014 di wilayah Jayawijaya terdapat 4 (empat) Daerah Pemilihan (Dapil), Dapil 1 berada di wilayah Kota Wamena (Distrik Wamena Kota) dan Dapil 2, 3, dan 4 berada di jauh dari pusat kota yang hampir semua menggunakan sistem Noken.

Di Kampung Kulagaima Distrik Hubikosi, Noken disediakan berdasarkan jumlah partai yang ada kemudian memanggil sebanyak 5 (lima) orang untuk memasukan suara pada partai tertentu dan kemudian akan memanggil lagi 5 (lima) orang lagi untuk partai yang lain dan seterusnya hingga surat suara habis.

Di Kampung Sapalek distrik Napua dan Kampung Sogokmo Distrik Asotipo, Noken disediakan sebanyak calon yang didukung di daerah tersebut, pada saat proses pemilihan. Noken dipegang oleh saksi dari calon setiap warga yang datang memilih memasukan suara pada Noken yang calon yang dipilih. Calon-calon yang dipilih biasanya berasal dari daerah tersebut, sehingga calon yang berasal dari daerah lain tidak berpotensi mendapatkan suara. Di kampung Wetalak Distrik Pelebaga, warganya 100% memberikan pilihan kepada hanya seorang calon yang berasal dari Kampung tersebut, tanpa ada proses pencoblosan yang kemudian dimasukan dalam Noken kemudian dibungkus dan diantar

Praktek sebagaimana tersebut di atas, memperlihatkan adanya konflik antara keluarga, antara suku karena diantara warga telah saling mengetahui pilihannya, sehingga apabila ada calon yang suaranya rendah dari calon lain akan memicu konflik diantara para pendukung.

Calon yang bukan berasal dari kampung tersebut, tidak mempunyai peluang mendapatkan suara pada kampung di tempat lain. Rata-rata, tempat yang memakai Sistem Noken tidak ada petugas Pemilu maupun Pengawas Pemilu. Sistem Noken tidak efektif karena Surat Suara tidak di coblos di dalam bilik suara, tetapi hanya dimasukan di dalam Noken.

Pemerintah Provinsi Papua menyatakan bahwa terdapat 2 (dua) mekanisme dalam pengguaan Sitem Noken yaitu :

a) Sebelum dilaksanakannya pencoblosan dilaksanakan musyawarah yang dipimpin Kepala Suku/Ketua Adat untuk menentukan siapa yang akan dipilih dalam Pemilu. Kepala Suku/Ketua Adat menjelaskan masing-masing kandidat dan cenderung mendorong untuk memilih figur/kandidat yang berasal dari wilayah komunitas adat yang bersangkutan. Hal ini didasarkan pada hubungan kekerabatan dalam masyarakat komunal. Pada pelaksanaan pencoblosan dilakukan oleh Kepala Suku/Ketua Adat mendasarkan pada hasil musyawarah adat.
b) Pelaksanaan pencoblosan dilaksanakan oleh semua masyarakat Adat yang mempunyai hak pilih yang didahului oleh musyawarah adat. Pada hari pencoblosan pemilih memasukan surat suara ke dalam 1 (satu) buah Noken besar yang sudah digantungkan. Setelah selesai pemilihan, Noken besar diikat dan dibuka kembali ketika akan dilakukan penghitungan. Penghitungan dilakukan oleh Penyelenggara Pemilu dan surat suara dimasukan ke dalam noken-noken sesuai dengan kandidat yang dipilih. Esensi dari sistem ini menunjukan bahwa Noken adalah pengganti kotak suara.

2.2.2. Bali

Praktek sistem memilih dengan sistem pemilihan yang diwakilkan, memilih lebih dari satu kali dan menggunakan hak pilih orang lain menjadi perhatian nasional pasca adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PHPU.D-XI/2013 terkait Pemilukada Bali yang memerintahkan pemilihan ulang di Desa Ban, Kec. Kubu, Kab. Karangasem dan Desa Bungkulan, Kec. Sawan, Kab. Buleleng.

Dalam putusan tersebut, terlihat jelas bahwa selama ini di Provinsi Bali terjadi praktek sistem pemilihan yang diwakilkan, memilih lebih dari satu kali dan menggunakan hak pilih orang lain Tindakan tersebut, sama – sama dilakukan oleh pendukung kedua pasangan pasangan calon Gubernur Bali yaitu nomor urut 1 A Ngurah Puspayoga dan Dewa Nyoman Sukrawan serta nomor urut 2 Made Mangku Pastika - Ketut Sudikerta. Akibatnya, Mahkamah Konstitusi memerintahkan pemilihan ulang di beberapa desa di kedua kabupaten tersebut di atas.

Akibat dari proses persidangan di Mahkamah Konstitusi telah menimbulkan traumatik di tingkat akar rumput. Indikasi tersebut adalah, ***pertama,*** kesulitan mencari KPPS yang bersedia terlibat secara aktif dalam penyelenggaran Pemilu Legislatif dan Pilpres 2014, terutama yang menjadi PNS. ***Kedua,*** terjadi perpecahan ditingkat masyarakat, baik bagi warga yang mendukung pasangan nomor urut 1 A Ngurah Puspayoga dan Dewan Nyoman Sukrawan, maupun pasangan nomor urut 2 Made Mangku Pastika - Ketut Sudikerta. ***Ketiga,*** 2 (dua) orang warga Desa Cibule telah meninggal dunia diduga stres akibat ketakutan terkena sanksi adat/sosial sebab dalam persidangan di Mahkamah Konstitusi mengakui sebagai saksi praktek tersebut di Dusun Pucang, Desa Ban yang lokasi berbeda dengan asal kedua warga desa tersebut).

Dalam pemantauan Komnas HAM pada pelaksanaan Pileg 2014 ditemukan fakta bahwa sebelum adanya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PHPU.D-XI/2013 terjadinya praktek memilih dengan cara diwakilkan, memilih lebih dari satu kali dan menggunakan nama orang lain, terjadi karena karena banyak masyarakat yang masih buta huruf, memanfaatkan surat suara yang tersisa, dan mewakili keluarga yang merantau. Akan tetapi, dalam Pemilukada Bali 2013, tindakan memilih dengan cara diwakilkan, memilih lebih dari satu kali dan menggunakan nama orang lain terjadi akibat motif ekonomi dan perilaku team sukses masing-masing pasangan calon yang menjanjikan suara yang besar di Kab. Buleleng dan Kab. Karangasem.

Pada pelaksanaan Pileg 2014, khususnya di TPS 26 dan TPS 27 Dusun Wanasari, Desa Pauh Puri Kaje, KPU Kota Denpasar telah dilakukan pemilihan ulang, hal itu dilakukan dengan alasan terdapat orang yang memilih lebih dari satu kali. Akibatnya, 720 orang yang tercantum dalam DPT harus dipanggil kembali untuk menggunakan hak suaranya. Terkait dengan peristiwa tersebut, Bawaslu Bali menyatakan bahwa tindakan tersebut terjadi bukan karena intervensi masyarakat adat, akan tetapi lebih ke tindak pidana pemilu.

Berkaca pada pelaksanaan Pemilukada tahun 2012 dengan adanya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor : 62/PHPU.D-XI/2013 menjadikan KPUD Provinsi Bali memiliki upaya preventif yang lebih luas dalam upaya menghindari praktek memilih dengan cara diwakilkan, memilih lebih dari satu kali dan menggunakan nama orang lain. KPU secara aktif melakukan pelarangan perbuatan tersebut melalui media massa, forum pertemuan-pertemuan dan secara teknis menempelkan larangan perbuatan tersebut di setiap TPS, termasuk ancaman pidana terhadap pelaku. Akibatnya, KPUD Provinsi Bali tidak menemukan kembali praktek memilih dengan cara diwakilkan, memilih lebih dari satu kali dan menggunakan nama orang lain dalam Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden/Wakil Presiden 2014.

Justru, KPU Pronvisi Bali berusaha menjamin hak kontsitusional salah satu warga masyarakat di Kab. Bangli dalam Pemilu Presiden/Wakil Presien 2014, meskipun orang yang bersangkutan terkena hukuman adat. Untuk meningkatkan partisipasi pemilih dan netralitas lembaga adat, sejak awal tahapan Pemilu 2014 KPUD Provinsi Bali telah melakukan koordinasi dengan Majelis Utama Desa Pakraman. Termasuk melibatkan Pecalang dalam membantu tugas-tugas pengamanan dalam penyelenggara pemilu.

KPU Provinsi Bali dan Bawaslu Provinsi Bali secara terbuka mengakui bahwa dalam pelaksanaan Pemilu 2014 masih banyak kekurangan karena lemahnya pengawasan dan penegakan hukum. Vonis hukum yang dilakukan Pengadilan belum memberikan jera terhadap pelaku yang memilih dengan cara diwakilkan, memilih lebih dari satu kali dan menggunakan nama orang lain. Peristiwa dalam Pemilukada Bali khususnya di Kab. Buleleng menjadi bukti yang nyata, meskipun terbukti benar 1 (satu) orang memilih/mencoblos 100 (seratus) kali, Pengadilan Negeri Buleleng hanya memvonis hukuman percobaan dan denda Rp. 200.000,00 bagi pelaku.

Berdasarkan fakta tersebut, meminta Bawaslu Provinsi Bali meminta agar ke depannya agar dilakukan reorganisasi forum GAKKUMDU. Selain melibatkan Bawaslu/Panwas, Kepolisian dan

Kejaksaan, juga perlu melibatkan Pengadilan sejak awal penelaahan kasus. Dengan demikian ada kesepahaman dalam upaya penegakan hukum terkait praktek tindak pidana pemilu.

Mengingat bahwa sistem adat di Bali telah berakar kuat, Bawaslu Bali tetap mengingatkan potensi intervensi dari partai politik dan/atau pasangan calon melalui lembaga adat. Di Desa Pakraman maka posisi Kelian Desa tidak bisa dilepaskan dari ketokohan di wilayah setempat, jika tidak ada rambu-rambu yang jelas maka sangat memungkinkan dijadikan investasi politik untuk kepentingan pribadi.

Menjawab kekhawatiran Bawaslu Bali, Majelis Utama Desa Pakaraman telah melakukan berbagai upaya untuk menjaga Desa Pakraman tidak dintervensi politik praktis, yaitu dengan melakukan rapat kerja bersama dan membuat Surat Edaran yang substansinya meminta agar Bendesa/Kelian Adat yang akan terjun kepada politik praktis (pemimpin daerah/Anggota DPR/DPRD dan DPD) untuk mengundurkan diri.

Bukti yang paling jelas adalah dari 28 (dua puluh delapan) Bendesa/Kelian Adat yang mengajukan diri menjadi calon Anggota DPR/DPRD dan DPD pada Pemilu 2014 ternyata hanya beberapa yang terpilih. Dengan demikian, masyarakat adat di Bali sudah bisa membedakan posisi Kelian Adat/Bendesa dengan posisi dalam politik yang bersangkutan.

2.2.3. Nias Selatan (Provinsi Sumatera Utara)

Kabupaten Nias Selatan dalam proses penyelenggaran Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden – Wakil Presiden 2014 menjadi salah satu perhatian nasional. Indikasi yang paling menonjol adalah diberhentikannya Ketua KPUD Nias Selatan Fansolidarman Dachi dan tiga anggota KPU lainnya, Deskarnial Zagoto, Irene Mayriska Laowo, dan Manolododo Daliwu oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) pada Pileg 2014.

Secara umum problematika pokok yang terjadi pada penyelenggaraan Pileg dan Pilpres 2014 di Kab. Nias Selatan berawal dari persoalan Daftar Pemilih Tetap (DPT), yaitu;

a. Panitia Pemungutan Suara (PPS) tidak melaksanakan pemutakhiran dan penyusunan daftar pemilih sementara (DPS) dan penyusunan daftar pemilih tetap (DPT);
b. Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) se-Kabupaten Nias Selatan tidak melaksanakan penyusunan dan rekapitulasi daftar pemilih tetap (DPT) di setiap Kecamatan;

c. Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten Nias Selatan tidak melaksanakan rekapitulasi dan penetapan daftar pemilih tetap (DPT) di Kabupaten Nias Selatan sampai pada batas akhir yaitu tanggal 09 Juni 2014;

d. Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten Nias Selatan tidak melaksanakan perbaikan dan rekapitulasi daftar pemilih tetap (DPT) yang mana masih terdapat nama-nama pemilih yang telah meninggal dunia, pindah domisili dan/atau pemilih ganda (double).

Panwas Kabupaten Nias Selatan menemukan fakta adanya kejanggalan dalam proses pemilihan yaitu jumlah pemilih yang terdaftar dalam DPT telah menggunakan haknya secara keseluruhan (100%). Bahkan dalam praktenya, jumlah pemilih melebihi DPT yaitu 103% - 105%. Padahal sudah menjadi pengetahuan umum, banyak pemilih yang terdapat dalam DPT telah meninggal dunia, sedang merantau di luar daerah dan pada saat itu tidak sedang pulang kampung.

Indikasi tersebut terus didalami Panwaslu Kabupaten Nias Selatan dengan mencemati penggunaan Formulir C-1 dari Petugas Pengawas Lapangan. Hasilnya pada 279 TPS yang terdapat di 187 Kelurahan/Desa di 27 Kecamatan di Kabupaten Nias Selatan terdapat kejanggalan antara lain:

a. Jumlah suara sah dan tidak sah sama dengan jumlah pemilih yang terdaftar dalam DPT, DPTb, DPK, DPKTb. Padahal faktanya banyak pemilih yang sudah meninggal, pindah domisili dan adanya pemilih ganda dalam DPT.

b. Jumlah suara sah dan tidak sah juga melebihi jumlah pemilih yang terdaftar dalam DPT, DPTb, DPK, DPKTb.

Atas permasalahan-permasalahan yang terjadi, Panwaslu Kabupaten Nias Selatan telah menyurati KPU Kabupaten Nias Selatan dan merekomendasikan untuk dilakukan pengecekan ulang Formulir Model C-1 PPWP dan Penghitungan Suara Ulang di 279 TPS di 187 Kelurahan/ Desa di 27 Kecamatan. Namun rekomendasi-rekomendasi yang diberikan Panwaslu tidak pernah dilaksanakan dan ditindaklanjuti KPUD Kab. Nias Selatan.

Pelangggaran yang terjadi dalam pelaksanaan Pilpres 2014 banyak dilakukan oleh penyelenggara Pemilu sampai di tingkat KPPS dan diperparah dengan tidak dilaksanakannya rekomendasi-rekomendasi Panwaslu oleh KPUD. Demikian halnya, permasalah perekrutan Komisioner baru KPUD Kab. Nias Selatan sebagai pengganti 4 (empat) Anggota KPUD yang

diberhentikan oleh DKPP turut mempengaruhi persiapan penyelenggaran Pilpre 2014. Akibatnya kinerja KPUD Kab. Nias Selatan terjadi permasalahan yang sama dengan Pileg 2014.

Partisipasi masyarakat yang sangat tinggi (melebihi 100%) di Kab. Nias Selatan membuat munculnya sejumlah dugaan, yaitu adanya praktek memilih dengan cara diwakilkan, memilih lebih dari satu kali dan menggunakan nama orang lain atau yang disebut Noken/Ikat.

Dalam diskusi yang diselenggarakan oleh Komnas HAM pada 26 November 2014, tokoh adat dan tokoh masyarakat di Kab. Nias Selatan menegaskan bahwa tidak mengenal Sistem Ikat atau sejenisnya dalam pemilihan umum. Masyarakat Kab. Nias Selatan memahami dalam proses Pemilu diselenggarakan dengan asas JURDIL dan LUBER, bahkan untuk pemilihan Kepala Desa sekalipun. Prespesi publik bahwa telah terjadinya praktek sistem Ikat di Kabupaten Nias Selatan dianggap menyakiti mereka.

Orahu (berkumpul) yang disebut-sebut sebagai akar makanisme perwakilan dalam Pemilu di Kabupaten Nias Selatan-pun dianggap sangat tidak beralasan, karena *orahu* merupakan mekanisme pengambilan keputusan yang hanya digunakan pada penyelesaian masalah-masalah adat. Bahwa jika kemudian terdapat masyarakat Kab. Nias Selatan melakukan rapat untuk melakukan strategi memenangkan calon tertentu, hal ini tidak dapat disebut sebagai *orahu* melainkan strategi tim sukses pemenangan calon tertentu.

Pelanggaran-pelanggaran dalam pemilu yang terjadi di beberapa desa di Kab. Nias Selatan umumnya terjadi karena lemahnya penegakan hukum. Dalam Pileg dan Pilpres 2014, terjadi banyak pelanggaran dan sebagian sudah ditindaklanjuti Kepolisian. Terdapat 12 (dua belas) orang yang telah dijatuhi vonis oleh pengadilan, tetapi baru 1 (satu) orang yang dieksekusi. Sisanya belum dieksekusi dengan berbagai alasan dari pihak Kejaksaan.

Dengan demikian pelanggaran yang terjadi bukan praktek Sistem Ikat, akan tetapi tindak pidana Pemilu, yaitu praktek kecurangan yang mengakibatkan hilangnya suara pemilih sehingga yang terpilih adalah bukan yang benar-benar pilihan masyarakat. Faktor kepentingan politik dan ekonomi inilah yang menjadi sumber tindak pidana pemilu, sehingga di Kab. Nias Selatan dijadikan sebagai daerah "shoping" dalam Pemilu bagi kandidat yang kekurangan suara. Kondisi tersebut juga dipengaruhi oleh penegakan hukum yang lemah, bahkan diatur dengan model-model tertentu untuk mengakomodasi kepentingan pasangan calon dan/atau calon anggota DPRD/DPR dan DPD.

2.3. SIKAP KELEMBAGAAN TERHADAP SISTEM NOKEN/IKAT

2.3.1. Masyarakat Adat

Dalam konteks masyarakat adat, terdapat perbedaan yang cukup besar antara masyarakat Adat di Papua, Bali dan Nias Selatan (Sumatera Utara). Ketiga memiliki pandangan yang berbeda terhadap penggunaan Sistem Ikat dan Noken.

Secara jelas, Majelis Adat Desa Pakraman di Provinsi Bali dengan tegas menyatakan tidak mengenal Sitem Ikat. Dalam konteks adat tidak ada kaitannya dengan kegiatan politik praktis. Meskipun demikian, diakui bahwa banyak pihak yang berusaha mengintervensi secara politik ke dalam lembaga dan/atau masyarakat adat. Majelis Utama Adat Pakraman terus mengingatkan bahwa Desa Adat Pakraman harus memberikan jarak yang jelas dengan politik, hanya dengan itu eksistensi agama dan adat istiadat Bali tetap terjaga. Dampak politik dalam Desa Prakraman lebih banyak negatifnya. Beberapa hal yang seringkali disampaikan kepada Desa Adat Pakraman :

a) Harus berhati-hati agar terjebak kepentingan parpol tertentu;
b) Harus memiliki tujuan yang jelas agar tidak terkesan memanas-manasi situasi politik,
c) Tidak menggunakan nama golongan, yang menyebabkan terpecahnya wadah dalam desa adat.
d) Kepada tokoh adat yang terjun di politik maka yang bersangkutan harus non aktif di Desa adat.

Majelis Utama Desa Pakraman dengan tegas menyatakan komitmennya dalam Pemilu 2014 untuk mendukung prinsip langsung umum bebas dan rahasia (LUBER) dan jujur dan adil (JURDIL). Tidak ada kaitan secara langsung dengan politik sehingga setiap warga masyarakat adat berhak menggunakan hak pilihnya sesuai dengan pilihannya masing-masing.

Masyarakat Adat di Nias Selatan, Sumatera Utara menegaskan bahwa *Orahu* (berkumpul) merupakan mekanisme pengambilan keputusan yang hanya dan digunakan pada penyelesaian masalah-masalah adat. Bahwa jika kemudian terdapat masyarakat Kab. Nias Selatan melakukan rapat untuk melakukan strategi memenangkan calon tertentu, hal ini tidak dapat disebut sebagai *orahu* melainkan strategi tim sukses pemenangan calon tertentu. Praktek yang terjadi selama ini di Nias Selatan adalah terjadinya tindak pidana Pemilu. Indikasi tersebut adalah 12

(dua belas) orang telah divonis Pengadilan, 4 (empat) orang Ketua dan Anggota KPUD Nias Selatan diberhentikan oleh DKPP RI.

Dengan demikian pelanggaran yang terjadi bukan praktek Sistem Ikat, akan tetapi tindak pidana Pemilu, yaitu praktek kecurangan yang mengakibatkan hilangnya suara pemilih sehingga yang terpilih adalah bukan yang benar-benar pilihan masyarakat. Kondisi tersebut juga dipengaruhi oleh penegakan hukum yang lemah, bahkan diatur dengan model-model tertentu untuk mengakomodasi kepentingan pasangan calon dan/atau calon anggota DPRD/DPR dan DPD atau dikenal *"shoping suara Pemilu"*.

Sementara terhadap berlakunya sistem Noken di Papua, Masyarakat Adat[2] setempat mendukung penggunaan prinsip tersebut dalam Pemilu dan Pemilukada, khususnya di wilayah pegunungan (14 Kabupaten). Keputusan penggunaan Noken bersumber dari beberapa aspek kehidupan masyarakat adat di wilayah gunung seperti solidaritas, kebersamaan, tanggung jawab sosial, kekeluargaan dan persaudaraan. Kepala Suku atau figur yang dituakan menjadi panutan tata krama, nilai dan adat istiadat, kepadanya tercipta suatu kondisi sosial, budaya, ekonomi, keamanan, bagi kehidupan warganya.

Kepala suku sebagai pemimpin sukunya, klennya, marganya akan memberikan jaminan kepada anggota masyarakat mengenai kehidupan yang lebih layak, bahagia, aman dalam persoalan hidup, sebagai pelindung, sebagai pemberi kehidupan. Kepala Suku hak prerogratif adat diberikan kepadanya, maka apapun yang dikatakannya anggota masyarakat harus mengikutinya. Dalam Pemilu 2014 dan Pemilukada, seorang Kepala Suku memainkan perannya sesuai dengan amanat yang telah diberikan warganya.

Majelis Rakyat Papua (MRP) turut mendorong, menyetujui, dan mengakui pemilihan umum dengan menggunakan Noken di wilayah Prov. Papua khususnya di wilayah Pegunungan Tengah. Ketua MRP, Timotius Murib saat menjadi saksi termohon sidang gugatan sengketa Pemilukada Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Papua periode 2013 menyatakan mengenai dukungan penggunaan sistem Noken. Di dalam sistem budaya rakyat asli Papua pengambilan keputusan dalam kehidupan bersama digunakan sistem Noken dan sistem Ikat Lidi. Pada sistem Noken terlebih dahulu rakyat dipimpin kepala suku untuk melakukan musyawarah, tapi Kepala Suku memiliki otoritas tinggi dan penentuan keputusan karena Kepala Suku adalah pria

[2] Sistem Noken Demokratiskah?, Theo Kosay dkk, Hal. 49-54

berwibawa dalam tatanan adat rakyat Papua. Berdasarkan otoritas Kepala Suku, pemilu sejak tahun 1971 dan pemilihan secara langsung oleh rakyat dilakukan dengan sistem Noken.

2.3.2 Komisi Pemilihan Umum (KPU)

Komisi Pemilihan Umum (KPU) pada prinsipanya menyatakan bahwa Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden-Wakil Presiden 2014 dilrang penggunaan Sitem Noken dan Ikat. Hal ini ditegaskan KPU RI dan meminta dalam proses Pemilu menggunakan asas Langsung, Umum, Bebas dan Rahasia (LUBER) dan Jujur dan Adil (JURDIL).

Pelaksanaan prinsip tersebut diimplementasikan dengan terbitnya Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 26 Tahun 2013 tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara di Tempat Pemungutan Suara dalam Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyar Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota[3]. KPU RI sudah banyak mendapat rekomendasi tentang progres pemilu selama ini di Papua terkait praktek Sistem Noken. Progres tersebut terus dipantau dan sudah dapat disimpulkan bahwa masyarakat Papua sudah sangat cerdas untuk memilih dengan cara sekarang ini. Karenanya, KPU menilai sudah tidak pada tempatnya pemilu di Papua menggunakan sistem Noken.

Meskipun demikian, dalam persidangan di Mahkamah Konstitusi dalam perselisihan hasil Pemilu Presiden – Wakil Presiden 2014 yang diajukan pasangan nomor urut 1 Prabowo Subianto – M. Hattta Rajasa, saksi ahli KPU yaitu mantan anggota KPU Papua, Hasyim Sangaji menerangkan penggunaan sistem noken di Papua yang dianggap bermasalah telah dilakukan sejak Pemilu 1971-2009 dan tidak pernah dipersoalkan penggunaannya. Apabila dilarang, maka tingkat partisipasi pemilih di pegunungan akan menurun[4].

KPU Provinsi Papua periode 2008-2013, mengetahui dan mengakui bahwa dibeberapa TPS disebagian kabupaten wilayah pegunungan, masyarakat sepakat Sitem Noken digunakan dalam Pemilu dan Pemilukada di Proivinsi Papua. Berdasarkan pengalaman penyelenggaran Pemilu 2009, sebanyak 47 % dari distrik yang ada masih dalam pemungutan suara dengan Sistem

[3] Berita Empat, *"KPU Tak Lagi Gunakan Sistem Noken Pada Pileg dan Pilpres di Papua",* Jakarta, 2014. Dapat diakses melalui http://www.beritaempat.com/pemilu/kpu-tak-lagi-gunakan-sistem-noken-pada-pileg-dan-pilpres-di-papua

[4] Liputan 6 *"Saksi Ahli KPU: MK Sudah Sahkan Noken Sejak 2009"*, Jakarta, 2014. Dapat diakses melalui http://indonesia-baru.liputan6.com/read/2090519/saksi-ahli-kpu-mk-sudah-sahkan-noken-sejak-2009

Noken. Berdasarkan praktek tersebut, KPU Prov. Papua berinisiatif menerbitkan Keputusan KPU Provinsi Papua No. 01/Kpts/030/2013 tentang Petunjuk Teknis Pemilihan Umum Menggunakan Noken Sebagai Pengganti Kotak Suara.

Sedangkan sikap KPU Kabupaten di Provinsi Papua yang melaksanakan Sistem Noken adalah tidak melarang atas penggunaan sistem tersebut dengan alasan Noken merupakan salah satu nilai tradisional yang didorong untuk digunakan dalam Pemilu. Apalagi proses keputusan penggunaan Noken diambil dalam musyawarah mufakat. Meskipun demikian, pada prinsipnya mereka mengakui hanya sebagai eksekutor semua tahapan Pemilu sebagaimana mandat UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilu. Akan tetapi, dalam penggunaan Sitem Noken selalu berkoordinasi dengan KPU Provinsi Papua.

Terhadap indikasi penggunaan sistem Ikat di Bali, KPU Provinsi Bali dengan tegas menyatakan tidak ada sistem Ikat di Provinsi Bali. Mereka terus berusaha memastikan penyelenggaran Pemilu sejalan dengan prinsip Langsung, Umum, Bebas dan Rahasia (LUBER) dan Jujur dan Adil (JURDIL). Berbagai upaya dilakukan untuk memastikan penyelenggaran Pemilu dengan sistem tersebut, selain melakukan sosialisasi kepada pemilih, juga melakukan berbagai koordinasi meminta dukungan dari Pemerintah, Aparat Penegak Hukum, Bawaslu dan Mejelis Utama Desa Pakraman agar proses pemilu berjalan lancar sesuai prinsip LUBER dan JURDIL.

Sedangkan terhadap indikasi penggunaan sistem Ikat di Nias Selatan, Provinsi Sumatera Utara, KPUD Kab. Nias Selatan dengan tegas menyatakan tidak mengenal sistem tersebut. Bahwa praktek dugaan kecurangan yang terjadi selama penyelenggara Pemilu, khususnya Pilpres 2014 adalah karena keterbatasan dalam persiapannya. Mengingat, pelantikan 4 (empat) Anggota KPU Nias Selatan hanya dilakukan 4 (empat) hari menjelang Pemilu Presiden – Wakil Presiden pada 9 Juli 2014.

2.3.3. Badan Pengawas Pemilu

Ketua Bawaslu RI, Muhammad [5] menyatakan bahwa pemilihan lokal dengan sistem Noken tidak bermasalah, yang jadi permasalahan apabila terdapat pemindahan suara dari pasangan yang satu ke yang lain. Tidak ada aturan yang mengesahkan pengalihan suara dalam sistem Noken di Papua, pengalihan suara tersebut adalah pelanggaran Pemilu sebagaimana yang terjadi di

[5] Republika, *"Bawaslu Angkat Bicara Soal Pelanggaran di Sistem Noken",* Jakarta, 2014.
Dapat diakses melalui http://www.republika.co.id/berita/pemilu/berita-pemilu/14/08/14/naaurf-bawaslu-angkat-bicara-soalpelanggaran-di-sistem-noken

Kabupaten Dogiyai pada Pemilu Pilpres 2014. Saat suara sudah diberikan pada salah satu pasangan, secara otomatis tidak ada lagi ruang bagi siapapun untuk mengalihkan suara.

Terdapat dua sistem Noken yang biasa digunakan masyarakat di pegunungan Papua dalam pengamatan Bawaslu RI, yaitu pola *Big Men* atau suara diserahkan dan diwakilkan kepada Ketua Adat. Selain itu, dikenal pula pola Noken gantung, di mana masyarakat lain dapat melihat suara yang telah disepakati masuk ke kantung kandidat yang sebelumnya telah ditetapkan.

Bawaslu Provinsi Papua dan Pnawas di Kabupaten yang daerahnya telah menerapkan sistem Noken tidak melarang atau menganggap sebagai pelanggaran hukum. Bawaslu Provinsi Papua mengakui dan menyetujui Noken digunakan dalam Pemilu. Namun mereka menyadari, jika Noken disalahgunakan dalam proses Pemilu maka berpotensi terjadi konflik karena adanya kecurangan dan pelanggaran dalam proses pemilihan umum dilaksanakan.

Terhadap persoalan warga yang menggunakan hak pilih lebih dari satu kali, menggunakan surat suara orang lain atau memilih dengan cara mewakilkan, Bawaslu Provinsi Bali menilai kunci penyelesaian adalah penegakan hukum. Akan tetapi, fakta yang terjadi penegakan hukum sangat lemah dan seringkali tidak sesuai dengan upaya dari Bawaslu untuk mengungkap praktek kecurangan tersebut. Akibatnya, tidak ada efek jera dan akan terus terulang kembali di masyarakat.

Selain itu, Bawaslu Bali juga mengingatkan karena sistem adat di Bali telah berakar kuat, maka potensi intervensi dari partai politik dan/atau pasangan calon melalui lembaga adat sangat besar untuk mempengaruhi dalam Pemilu dan Pemilukada. Di Desa Pakraman maka posisi Kelian Desa tidak bisa dilepaskan dari ketokohan, jika tidak ada aturan yang jelas maka sangat memungkinkan lembaga adat diinfilterasi untuk kepentingan politik.

Panwas Kabupaten Nias Selatan dengan tegas menyatakan bahwa akar persoalan sengkarutnya Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden – Wakil Presiden 2014 di Kab. Nias Selatan adalah akibat tidak dijalankannya rekomendasi Panwas dan proses penegakan hukum yang lemah. Akibatnya, banyak terjadi praktek jual beli surat suara dan/atau hasilnya. Selain itu, faktor keterlibatan Anggota KPU Nias Selatan dan unsur Pemerintah Daerah setempat.

2.3.4. Pemerintah Daerah

Terhadap praktek penggunaan Sistem Noken, Pemerintah Provinsi Papua menilai Noken adalah alat yang digunakan oleh suku-suku di Papua untuk menyimpan barang-barang berharga.

Dengan demikian, penggunaan Noken sebagai pengganti kotak suara dilandaskan pada pemahaman bahwa surat suara adalah barang yang berharga. Pemerintah Provinsi Papua menyadari dan memahami mengenai makna dan filosofi Noken dalam kehidupan masyarakat Papua khususnya yang berada di wilayah pegunungan. Penggunaan Noken dalam pemungutan suara tidak diberlakukan disemua wilayah Pegunungan, hanya di wilayah-wilayah yang secara geografis sulit untuk di jangkau seperti di Yahukimo dan Puncak Jaya.

Pemprov Papua menilai penolakan penggunaan Noken justru berpotensi melanggar hak asasi manusia karena masyarakat adat Papua ditempat-tempat tertentu cenderung tidak akan menggunakan hak pilihnya selain dengan sistem Noken. Pemilu pertama di Papua dilaksanakan pada tahun 1971 yang menggunakan logam alumunium (penin) yang berfungsi sebagai tanda seseorang memiliki hak pilih. Penin dibagikan oleh penyelenggara pemilu kepada setiap warga negara yang memenuhi syarat. Pada pelaksanaan pencoblosan, Penin dimasukan ke dalam kotak suara yang terdapat gambar-gambar sesuai dengan simbol partai sebagai contoh payung untuk Golkar, jagung untuk Partai PDI, cermin untuk Partai PPP.

Pemprov. Bali, Pemkab. Buleleng dan Pemkab Karangasem yang wilayahnya diperintahkan untuk melakukan Pemilukada ulang pada 2013 oleh Mahkamah Konstitusu akibat adanya praktek memilih dengan diwakilkan, memilih dengan surat suara orang lain atau memilih lebih dari satu kali, dengan tegas mendukung agar penyelenggaran Pemilu sejalan dengan prinsip JURDIL dan LUBER. Prisnip tersebut merupakan implementasi pemenuhan hak asasi manusia. Berbagai upaya terus dilakukan untuk mensosialisasikan agar praktek tersebut tidak terulang kembali dan mendukung penerapan sanksi pidana.

Pemerintah Provinsi Bali dan jajarannya meminta Komnas HAM RI merubah presepsi publik bahwa di Provinsi Bali terjadi praktek pemilihan dengan Sistem Ikat, karena tidak dikenal dan tidak ada dalam struktur atau sistem adat di Bali. Masih adanya praktek memilih lebih dari satu kali, menggunakan hak pilih orang lain atau memilih dengan cara diwakili yang terjadi - terutama pada Pemilukada 2013, hanyalah karena motif ekonomi dan usaha tim pemenangan (partai politik) untuk mempengaruhi masyarakat.

2.4. SISTEM NOKEN/IKAT DI MAHKAMAH KONSTITUSI

Mahkamah Konstitusi secara tegas dalam pertemuan dengan Komnas HAM RI pada 11 Februari 2014 menyatakan bahwa dalam penyelenggaran Pemilu yang berlaku adalah asas LUBER dan

JURDIL. Berdasarkan hal tersebut, Mahkamah Konstitusi menyarankan agar Komisi Pemilihan Umum RI tidak ragu menyatakan bahwa Sitem Noken/Ikat tidak sejalan dengan prinsip Pemilu.

Bahwa putusan yang diambil oleh Mahkamah Konstitusi adalah bersifat causalitas artinya sangat spesifik sesuai dengan materi pokok pemeriksaan sehingga tidak bisa diterapkan secara nasional, termasuk dalam putusan-putusan Pemilu. Kondisi tersebut dalam prespektif hukum dibenarkan karena bukan pengujian terhadap norma hukum yang akan berlaku secara nasional.

Mahkamah Konstitusi pertama kali mengakui adanya praktek Sistem Noken dalam Pemilu Legislatif Yahukimo di Provinsi Papua, khususnya di Kabupaten Yahukimo melalui putusan sidang No. 47-81/PHPU.A-VII/2009, dimana masyarakat mengadakan kesepakatan dan musyawarah adat dalam menentukan pilihan. Selain itu, ada beberapa putusan lainnya dari Mahkamah Konstitusi yang secara substansial mengakui praktek Sistem Noken, meskipun diantaranya diperintahkan melakukan pemilihan ulang, antara lain :

1. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 86/PHPU.D-IX/2011 Pemilukada Lani Jaya;
2. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PHPU.D-IX/2011 Pemilukada Yalimu;
3. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 76/PHPU.D-IX/2011 Pemilukada Nduga;
4. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 19/PHPU.D-IX/2011 Pemilukada Yahukimo;
5. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 60/PHPU.D-X/2012 Pemilukada Intan Jaya;
6. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 34/PHPU.D-X/2012 Pemilukada Tolikara;
7. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 39/PHPU.D-X/2012 Pemilukada Puncak Jaya;
8. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 2/PHPU.D-XI/2013 Pemilukada Mamberamo Tengah;
9. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 18/PHPU.D-XI/2013 Pemilukada Puncak.

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

Situasi berbeda terjadi di Bali, sifat causalistis terbukti dalam pertimbangan dan amar putusan sengketa Pemilukada Gubernur – Wakil Gubernur di Bali pada 2013 Nomor 62/PHPU.D-XI/2013. Dalam putusannya, Mahkamah Konstitusi dengan tegas memerintahkan pemilihan ulang di Desa Ban, Kec. Kubu, Kab. Karangasem dan Desa Bungkulan, Kec. Sawan, Kab. Buleleng. Perbuatan tersebut terjadi akibat adanya pemilih yang menggunakan suara lebih dari satu kali, menggunakan surat suara orang lain dan atau memilik dengan cara diwakilkan. Bahkan pelakunya, oleh Pengadilan Negeri Buleleng telah divonis pidana penjara percobaan dan denda Rp. 200.000,00. Meskipun sanksi pidana cukup ringan akan tetapi semangat dari Putusan Mahkamah Konstiusi dan Pengadilan Negeri adalah menegakan prinsip Pemilu yang sesuai asas JURDIL dan LUBER.

Pada pelaksanaan Pemilu pada masa yang akan datang, Mahkamah Konstitusi melalui pertimbangan dalam putusan sengketa Hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2014 dalam perkara Nomor : PHPU/Pres-XII/2014, secara umum menghormati pelaksanaan Pemilu yang telah dilangsungkan dengan Sistem Noken karena tidak membatalkan hasil suara pemilihan tersebut. Meskipun demikian, Mahkamah Konstitusi tetap mendorong di masa depan tetap berjalan penggunaan sistem Pemilu secara nasional. Syarat atau atau kondisi Sistem Noken dapat dilakukan dengan ketentuan :

a. Sistem Noken harus diadministrasikan dengan baik dalam arti harus dituangkan kedalam Formulir C1 di tingkat TPS sampai tingkat selanjutnya oleh penyelenggara Pemilu. Syarat ini penting dilakukan, terutama untuk menentukan keabsahan perolehan suara yang sekaligus untuk menghindarkan adanya kecurangan dalam penyelenggaraan Pemilu;
b. Memperhatikan dengan seksama tentang perjalanan historis yang terjadi di Provinsi Papua bahwa telah terjadi perkembangan secara evolutif pada masyarakat di Prov. Papua dengan bergeser atau berkurangnya daerah-daerah yang masyarakatnya masih menggunakan sistem Noken/Ikat ke sistem coblos langsung sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
c. Untuk itu, Mahkamah Konstitusi mendorong penyelenggara Pemilu dengan didukung oleh seluruh pemangku kepentingan harus proaktif untuk mensosialisasikan dan menginternalisasikan sistem Pemilu yang dimuat oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.

BAB III

SISTEM NOKEN DAN IKAT DALAM PRESKEPTIF HAM

Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa *"Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang"*. Ketentuan ini menegaskan Indonesia sebagai negara yang bersifat demokratis di mana "kedaulatan berada di tangan rakyat".

Pelaksanaan dari ketentuan ini adalah bahwa rakyat berdaulat untuk memilih pemimpin yang akan membentuk pemerintahan serta memilih wakil rakyat untuk mengawasi jalannya pemerintahan melalui sebuah pemilihan umum. Hal tersebut diatur dalam ketentuan Pasal 22E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan bahwa "*Pemilihan Umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali*.

Selain itu, Indonesia juga sudah mengesahkan dan menjadi pihak dari *International Covenant on Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik) melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005. Dengan demikian, Indonesia terikat secara hukum untuk melaksanakan ketentuan-ketentuan dalam Kovenan tersebut. Pasal 25 Kovenan Hak Sipil dan Politik menyatakan "*Setiap warga negara mempunyai hak dan kesempatan, tanpa pembedaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan tanpa pembatasan yang tidak wajar, untuk: (a) ikut serta dalam penyelenggaraan pemerintahan, baik secara langsung ataupun melalui perwakilan yang dipilih secara bebas; (b) memilih dan dipilih pada pemilihan umum berkala yang jujur, dengan hak pilih yang universal dan sederajat, dan dilakukan dengan pemungutan suara yang rahasia yang menjamin kebebasan para pemilih menyatakan keinginannya; (c) mendapatkan akses, berdasarkan persyaratan yang sama secara umum, pada dinas pemerintahan di negaranya."*

Pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Selanjutnya Konstitusi juga mengatur bahwa pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Ketentuan lebih lanjut mengenai pemilihan umum diatur dengan undang-undang. Ketentuan tersebut mengandung beberapa butir yang

sangat penting. Konstitusi memberikan jaminan bahwa rakyat sungguh-sungguh berdaulat sehingga pemilu harus terselenggara secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (LUBER dan JURDIL). Terpenuhinya asas-asas tersebut merupakan syarat mutlak untuk mewujudkan kedaulatan dakyat sebagaimana dinyatakan oleh Konstitusi.

Dengan asas langsung, rakyat sebagai pemilih mempunyai hak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak hati nuraninya, tanpa perantara. Pemilihan yang bersifat umum mengandung makna jaminan kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara, tanpa diskriminasi berdasarkan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, pekerjaan, dan status sosial. Setiap warga negara yang berhak memilih, bebas menentukan pilihannya tanpa tekanan dan paksaan dari siapapun. Dalam melaksanakan haknya, setiap warga negara dijamin keamanannya oleh Negara sehingga dapat memilih sesuai dengan kehendak hati nuraninya.

Dalam memberikan suaranya, pemilih juga dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak manapun. Pemilih memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain. Dalam penyelenggaraan pemilu ini; penyelenggara pemilu, aparat pemerintah, peserta pemilu, pengawas pemilu, pemantau pemilu, pemilih, serta semua pihak yang terkait harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Setiap pemilih dan peserta pemilu mendapat perlakuan yang sama serta bebas dari kecurangan pihak manapun yang menjamin berjalannya pemilu secara adil. Hal ini merupakan cerminan dari proses demokratisasi yang perlu dipahami secara utuh oleh segenap lapisan bangsa ini.

Dengan demikian, berpartisipasi dalam politik, termasuk memilih, dipilih, dan tidak memilih merupakan hak setiap warga negara yang harus dihormati, dilindungi dan dipenuhi oleh negara. Untuk itu penyelenggaraan pemilu harus mengacu pada parameter-parameter HAM yang diterima secara internasional oleh anggota PBB, yakni *"free and fair election".* Dengan demikian prakek Sistem Noken/Ikat akan dianalisis berdasarkan paramater sebagai berikut :

Asas Dalam Konstitusi	Asas dalam Hukum Internasional HAM	Elemen yang Harus Dipenuhi	Keterangan
Langsung	*Free*	Jaminan iklim kebebasan	Prasyarat kondisi untuk terciptanya iklim kebebasan dalam memilih: jaminan kebebasan mengemukakan pendapat, berkumpul, berserikat, jaminan kebebasan informasi, peradilan yang independen.
Bebas		Jaminan kebebasan memilih	Tidak ada intervensi, ancaman, kekerasan dalam memilih (termasuk bebas dari politik uang)
Rahasia		Jaminan kerahasiaan	Dilakukan secara langsung dan rahasia
Umum	*fair*	Umum dan setara	Layanan dan fasilitas pemilu dapat diakses dan berlaku secara umum dan setara
Jujur		Nondiskriminasi dan langkah afirmatif yang diperlukan	Tidak ada diskriminasi bagi siapapun dan adanya langkah afirmatif bagi kelompok minoritas dan rentan
Adil		*One person one vote*	Satu orang satu suara

Berdasarkan parameter tersebut di atas, maka analisis terhadap praktek Sistem Ikat dan Noken didasarkan indikator yang ditetapkan yaitu sebagai berikut :

1. Elemen Iklim Kebebasan

Prasyarat kondisi untuk terciptanya iklim kebebasan dalam memilih adalah adanya jaminan kebebasan mengemukakan pendapat, berkumpul, berserikat, jaminan kebebasan informasi, peradilan yang independen. Implementasi jaminan pemenuhan hak bebas berpendapat, berkumpul, dan berorganisasi secara jelas telah diatur dalam UUD 1945 Pasal 28 E ayat (3), UU Nomor 12 Tahun 2005 tentang Konvensi Internasional Hak-hak Sipil dan Politik Pasal 19, dan UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM Pasal 23 dan Pasal 24. Konstitusi dan semua peraturan perundang-undangan yang mengakomodir kebebasan berpendapat dan berekspresi itu menunjukan bahwa perlindungan atas jaminan iklim kebebasan ini menjadi barometer pelaksanaan demokrasi dan perlindungan HAM di Indonesia.

Dalam praktek di Bali, Majelis Adat telah memisahkan antara unsur adat dengan politik sehingga adanya pertemuan-pertemuan dan/atau rapat sekalipun dilakukan bukan untuk membahas pilihan politik warga. Meskipun demikian, terhadap masyarakat adat tidak ada larangan untuk berkumpul melalui banjar-banjar, berhak untuk mengakses informasi dari seluruh kandindat, sebab biasanya politisi yang berusaha untuk masuk melalui kelompok adat, dan warga secara terbuka dapat menyampaikan pandangan dalam rapat adat. Situasi tersebut sejalan dengan prinsip bahwa pilihan politik adalah hak konstitusionalitas masing-masing warga masyarakat tanpa adanya larangan dan/atau sanksi adat jika berbeda dari mayoritas.

Iklim kebebasan dalam memilih, khususnya penentutan pilihan politik telah dinikmati oleh warga Nias Selatan, dengan indikasi tidak ada pembahasan dalam *Orahu* mengenai kandidat yang harus dipilih bersama-sama pada Pemilu dan/atau Pemilukada. Masyarakat Adat di Nias Selatan, Sumatera Utara menegaskan bahwa *Orahu* (berkumpul) hanya merupakan mekanisme pengambilan keputusan pada penyelesaian masalah-masalah adat. Bahwa jika kemudian terdapat masyarakat Kab. Nias Selatan melakukan rapat untuk melakukan strategi memenangkan calon tertentu, hal ini tidak dapat disebut sebagai *orahu* melainkan strategi tim sukses pemenangan calon tertentu.

Dalam praktek Noken di Papua, terdapat berberapa varian yaitu murni penggunaan Noken dimana mekanisme penentuan pilihan dan pelaksanaan diwakili oleh Ketua Adat (Big Man) dan sistem Noken sebagai pengganti kotak suara. Bahwa kedua mekanisme tersebut menentukan adanya musyawarah warga adat.

Terhadap jaminan iklim kebebasan, khususnya indikator kebebasan untuk menyampaikan suara belum sepenuhnya didapat oleh masyarakat adat, terlebih dalam konsep *Big Man* yang sepenuhnya kewenangan untuk menentukan pilihan politik menjadi domain Ketua Adat yang akan diikuti oleh anggota kelompok adatnya. Secara umum, paham paternalistik terhadap Ketua Adat ini juga akan mempengaruhi rendahnya keberanian warga untuk menyampaikan aspirasinya jika berbeda dengan pandangan politik Ketua Adat dalam proses musyawarah.

Faktor inilah yang menunjukan bahwa Sistem Noken dalam prespektif HAM, khususnya Jaminan Iklim Kebebasan belum sepenuhnya *complay.* Meskipun secara formil hak untuk berserikat, berkumpul dan menyampaikan pendapat diakui, akan tetapi faktor keberanian untuk menyampaikan pilihan politik berbeda dengan Ketua Adat (terlebih dalam konsep Big Man) yang secara susbtansial merupakan hak konstitusional belum terwujud. Untuk itu, masih diperlukan pendalam untuk memantau mekanisme rapat adat untuk mengetahui sejauh mana praktek tersebut kini dilakukan.

2. Elemen Jaminan Kebebasan untuk Memilih

Untuk memastikan pemenuhan elemen Jaminan Kebebasan untuk Memilih harus memenuhi prasyarat tidak ada intervensi, ancaman, kekerasan dalam menggunakan hak pilihnya. Konstitusi telah menjamin hak setiap warga negara Indonesia untuk ikut berpartisipasi secara politik. Konstitusi menjamin hak orang untuk ikut dalam memperjuangkan haknya, baik dengan memilih ataupun memajukan diri sendiri.

Konstitusi telah menjamin hak setiap warga negara Indonesia untuk ikut berpartisipasi secara politik, terutama untuk memilih sesuai dengan pandangan politiknya sebagaimana diatur dalam Pasal 28 C ayat (2) dan 28 D ayat (3) UUD 1945. Jaminan atas hak untuk memilih secara bebas tanpa intervensi kembali diatur melalui Pasal 43 ayat (1) UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang menyatakan *"Setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui*

pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan".

Terkait dengan praktek Sistem Noken di Papua, situasi yang selalu dijadikan argumentasi adalah praktek tersebut telah berlangsung turun temurun selaras dengan masyarakat adat. Faktor lain adalah dalam rangka harmonisasi dalam masyarakat agar tidak menjadi sumber konflik akibat praktek Pemilu. Dengan demikian, hak individualitas atau konstitusional pemilih, kurang diakui dengan alasan mekanisme komunal masyarakat adat.

Indikator masih adanya ketakutan dan intimidasi terhadap masyarakat adat yang memiliki pandangan politik berbeda dengan hasil "aklamasi" rapat warga, masih saja terjadi. Bahkan, Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangan putusan-putusan menganai sengketa Pemilukada di Papua yang selalu muncul gugatan praktek Noken adalah selalu menekankan bahwa praktek sitem Noken dapat diterima dengan alasan cara pemilihan kolektif terjadi jika dipaksakan pemilihan umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dikhawatirkan akan timbul konflik di antara kelompok-kelompok masyarakat setempat. Untuk itu mereka tidak dilibatkan/dibawa ke sistem persaingan/perpecahan di dalam dan antar masyarakat.

Padahal kondisi saat ini sangat jauh dibanding pada tahun 1977/78-1999 ketika di wilayah pegunungan tengah La Pago dan Mee Pago hanya ada dua daerah administrasi pemerintahan yaitu Kabuapten Jayawijaya dan Nabire. Menggunakan Sistem Noken dimaklumi dengan alasan untuk menghindari kekerasan dan perpecahan masih wajar, akan tetapi setelah konsep pemerintah yang bersifat mendekatkan pembangunan kepada masyarakat dengan memekarkan wilayah adat La Pago menjadi 10 (sepuluh) Kabupaten dan wilayah Mee Pago menjadi 6 (enam) kabupaten, maka maka seharusnya telah ada pembangunan hukum dan pengetahuan bagi warga.

Terkait dengan posisi *big man* di dua wilayah tersebut sebenarnya sudah bergeser, posisi *big man* hari ini ada pada Bupati dan Wakil Bupati sebagai pengendali simua sistem pemerintahan daerah. Kepala suku hanya dijadikan *scapegoat.* Peranan kepala suku-kepala suku di dalam konfederasi masing-masing telah dibajak oleh Kadistrik dan Kepala Kampung atas nama kepala suku mereka ini yang mengelola suara, mengapa ini bisa terjadi karena tadi belum ada system pendidikan politik, demokrasi dan hukum yang mendewasakan

mereka[6]. Dalam konsep ini, perlu adanya peran pemerintah untuk terus menerus menekankan bahwa pilihan politik untuk memilih adalah hak konstitusional yang melekat pada setiap pribadi dan tidak boleh diintervensi atas nama apapun, termasuk konsep adat.

3. Elemen Kerahasiaan

Salah satu indikator adanya jaminan elemen kerahasiaan dalam Pemilihan Umum adalah pemilihan dilakukan secara langsung oleh warga dan pilihannya dilakukan pada ruang/bilik suara. Pemilihan umum dengan konsep memastikan terjaminnya kerahasiaan yang merupakan implementasi LUBER (Langsung, Umum, Bebas dan Rahasia) telah diatur dalam Pasal 22 E UUD 1945 jo. Pasal 25 huruf (b) Kovensi Internasional Hak Sipil dan Politik yang diratifikasi dengan UU Nomor 12 Tahun 2005 dan Pasal 43 ayat (1) UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM Pasal 43 ayat (1).

Pemungutan suara dengan sistem Noken, terutama dengan konsep *Big Man* tidak sesuai dengan prinsip-prinsip di atas. Hal itu karena sistem noken menghalangi warga negara untuk menentukan pilihannya secara langsung karena mereka diwakili oleh tetua adat. Pemilih juga tidak bebas menentukan pilihan dan bebas dari pemaksaan pihak lain, karena tetua adat yang mewakili mereka tidak bisa dikontrol untuk memilih kontestan yang mana. Jika tidak mau mewakilkan, warga sangat mungkin terkena sanksi adat.

Dengan sistem noken dan ikat, kerahasiaan pilihan menjadi hilang sebab telah ditetapkan dalam mekanisme "musyawarah adat" yang kemudian diumumkan kepada pemilih dan kontestan pemilu mana suara dalam Noken akan diberikan. Demikian halnya dengan sistem Noken sebagai pengganti Kotak Suara, warga biasanya berjajar di depan Noken untuk menaruh pilihan warga sehingga tidak ada kerahasiaan pilihan juga. Argumentasi bahwa pemilihan dengan sistem Noken lebih transparan (terbuka) sebagai pengganti rahasia, bukan merupakan asas dalam Pemilu yang sejalan dengan prinsip HAM.

General Comment 25 terkait Kovenan Hak Sipil dan Politik angka 20 dengan jelas mengatur bahwa Negara harus membentuk Pengawas Pemilu yang independen untuk mengawasi proses pemilu. Selain itu, Negara harus mengambil langkah-langkah untuk menjamin kerahasiaan pemilih dan pilihannya selama Pemilu. Hal ini berarti, bahwa pemilih harus

[6] Pares L Wenda, *"Sistem Noken Dan Konflik Kekerasan: Solusi Kreatif Dalam Perspektif Noken Menuju Pasar Global",* Tabloid Jubi, 2014

dilindungi dari segala bentuk paksaan dan/atau paksaan untuk mengungkapkan bagaimana mereka berniat atau bagaimana untuk memilih dari setiap gangguan yang melanggar hukum atau sewenang-wenang dengan proses pemungutan suara. Dengan demikian, jaminan kerahasiaan dalam kaitan ini sangat berkorelasi dengan jaminan kebebasan untuk memilih.

4. Elemen Umum dan Setara

Untuk menilai apakah terpenuhinya elemen umum dan setara dalam Pemilu, maka indikator yang paling sederhana adalah mengenai keberlakuan peraturan perundang-undangan secara nasional yang mengatur Pemilu, jaminan administratif (pendataan) bagi seluruh pemilih yang berhak dan penyediaan fasilitas Pemilu yang sesuai dengan kebutuhan pemilih (termasuk bagi kelompok rentan). Dengan demikian, setiap pemilih atau warga Negara yang berhak untuk memilih juga diatur kedudukannya yang sama dalam Pemilu.

Ketentuan tersebut secara jelas diatur dalam Pasal 25 Kovenan Hak Sipil dan Politik yang telah diratifikasi dengan UU Nomor 12 Tahun 2005 yang menyatakan bahwa *"Setiap warga negara berhak dan berkesempatan, tanpa pembedaan yang dimaksud di dalam pasal 2 dan tanpa pembatasan yang tidak wajar: (2) Untuk memilih dan dipilih di dalam pemilu berkala yang dilaksanakandengan hak pilih yang sama dan setara dan dilaksanakan dengan surat suara rahasia, yang menjamin pengungkapan kehendak para pemilih secara bebas; dan (3) Untuk memiliki akses, berdasarkan ketentuan umum tetang kesetaraan, kepada layanan masyarakat di negaranya."*

BAB IV

PENUTUP

4.1. SIMPULAN

Bahwa pelaksanaan Pemilihan Umum yang selaras dengan prinsip hak asasi manusia adalah sejalan dengan mekanisme *free and fair election* yang dalam konteks Indonesia diterjemahkan secara sederhana dalam prinsip JURDIL dan LUBER. Peraturan perundang-undangan dalam kepemiluan juga menyatakan demikian. Terpenuhinya asas-asas tersebut merupakan syarat mutlak untuk mewujudkan kedaulatan dakyat sebagaimana dinyatakan oleh Konstitusi. Dengan demikian sistem Noken masih jauh dari prinsip hak asasi manusia dalam Pemilu.

Meskipun demikian, dalam prakteknya masih terjadi sistem Noken di beberapa tempat khususnya Papua. Mahkamah Konstitusi dalam sengketa hasil Pilpres 2014 telah memberikan pandangan terkait dengan sistem Noken di Papua. Dalam putusan Nomor: 1/PHPU-PRES-XII/2014 Mahkamah Konstitusi menekankan diperlukan perhatian dengan seksama upaya perjalanan historis perkembangan evolutif pada masyarakat dengan bergeser dan berkurangnya daerah yang masyarakatnya masih menggunakan sistem noken/ikat ke sistem coblos langsung. Untuk itu, memerintahkan seluruh pemangku kepentingan untuk proaktif mensosialisasikan sistem pemilu yang dimuat dalam perundang-undangan yang berlaku.

4.2. REKOMENDASI

Berdasarkan data, informasi, dan fakta yang diperoleh dari hasil pemantauan dan penyelidikan yang telah dilakukan, Komnas HAM menyampaikan rekomendasi sebagai berikut:

1. **Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat**
   a. Meningkatkan pendidikan politik dengan perspektif hak asasi manusia;
   b. Menyusun regulasi yang jelas dan penegakan hukum terhadap keterlibatan pejabat negara terkait peran dan keikutsertaannya dalam kegiatan Pemilu;

2. **Komisi Pemilihan Umum**
   a. Meningkatkan metode sosialisasi dan pendidikan politik terhadap pemilih;

b. Memberikan bimtek sampai ke tingkat KPPS di lapangan sehingga dapat memberikan pelayanan maksimal terhadap masyarakat pemilih sehingga meminimalisir praktek-praktek kecurangan di masyarakat;
c. Menjaga imparsialitas, profesionalitas, moralitas dan integritas untuk menjamin pelaksanaan pemilu yang jujur, adil, langsung, umum, bebas dan rahasia (jurdil dan luber).

3. Badan Pengawas Pemilu

a. Menindaklanjuti penanganan berbagai pengaduan dan temuan berkenaan dengan pelanggaran pemilu sesuai peraturan perundang-undangan;
b. Melakukan perbaikan dan evaluasi pelaksanaan Gakkumdu dalam rangka meningkatkan efektifitas penanganan pelanggaran pemilu;
c. Meningkatkan kerjasama dengan KPU dalam melaksanakan penyelenggara pemilu;

4. Kepolisian RI

a. Menindaklanjuti dan memproses secara hukum pihak-pihak yang diduga telah melakukan pelanggaran pidana pemilu;
b. Melakukan pengamanan secara profesional dan menjaga prinsip netralitas aparat kepolisian;

5. Masyarakat

a. Melakukan pengawasan secara aktif terhadap seluruh proses atau tahapan penyelenggaraan pemilu;
b. Menciptakan kondisi yang aman dan kondusif di masyarakat agar setiap penyelenggaraan pemilu dapat berjalan damai;