

# MENIMBANG GAGASAN MUSYAWARAH DALAM PEMILU NASIONAL DI PAPUA

**Muhammad Fauzan Azim**

(Dosen Fakultas Hukum Universitas Eka Saksi (UNES) Padang, Email: fauzan.ilcapitano@gmail.com)

**Sahnansahuri Siregar**

(Dosen Tidak Tetap Fakultas Syariah IAIN Imam Bonjol Padang, Email: sahnansahuri@gmail.com)

## Abstract

*The system of National Election which based on the principle of one man one vote one value aims to ensure the sovereignty of the people through free suffrage and equal, in accordance with the supremacy of law. This principle does not apply to traditional Indonesian society, especially in Papua, because in this society the election uses acclamation or better known as Noken. The practice of election by acclamation first acknowledged constitutionally by the Court of Constitution (MK) through Decision with number 47-81 / PHPU.A-VI / 2009. Substantively, Noken has turned the idea of deliberative democracy and able to realize the people's sovereignty for indigenous peoples.*

**Key Words:** *Nokens, Deliberation, and Deliberative*

## PENDAHULUAN

Sistem pengambilan keputusan dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) secara tegas menghendaki dilaksanakan melalui Pemilihan Umum (Pemilu). Hal ini merupakan kehendak dari perwujudan kedaulatan negara yang secara tegas terdapat dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), bahwa: "*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*". Terkait dengan tata cara pelaksanaan kedaulatan rakyat tersebut, dalam Pasal 1 ayat (3) Pasal *a quo* disebutkan bahwa "*Negara Indonesia adalah negara hukum*".

Berangkat dari pemahaman bahwa kedaulatan rakyat harus dilaksanakan sesuai paham kedaulatan hukum, maka pelaksanaan Pemilu menurut Pasal 22E UUD 1945 dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan

adil (Luber Jurdil) setiap lima tahun sekali. Hal ini menjadi asas pelaksanaan Pemilu, sehingga pemenuhan hak politik rakyat senantiasa diukur dengan sistem pemilihan langsung (*direct vote*) yang bertujuan untuk memberi ruang seluas-luasnya bagi rakyat agar bebas dalam menentukan siapa yang akan menjalankan roda kekuasaan negara (Nurtjahjo, 2006: 78).

Sekalipun UUD 1945 (konstitusi) sebagai hukum dasar kehidupan bernegara telah menggariskan bahwa pemilihan langsung yang berasaskan *one man one vote one value* sebagai nilai universal demokrasi, di mana setiap orang dihargai hak politiknya dengan satu suara yang disalurkan dalam pemilu secara bebas, langsung, dan sama nilainya bagi setiap warga negara ketika kedaulatan rakyat diselenggarakan (Internasional IDEA: 2010: 7), namun masyarakat Papua telah melaksanakan Pemilu dengan cara yang diyakini sesuai dengan hukum yang berlaku di tengah-tengah mereka, yaitu pemilu secara aklamasi

(keepakatan warga) atau lebih dikenal dengan sistem Noken. Menariknya, negara melalui Mahkamah Konstitusi (MK) telah mengakui bahwa sistem tersebut konstitusional melalui Putusan Nomor 47-81/PHPU.A-VI/2009 tanggal 30 September 2009. Bahkan hingga Pemilu 2014 yang baru saja selesai diselenggarakan, sistem ini masih diakui keberadaannya oleh MK melalui Putusan Nomor 1 PHPU.PRES-XII/2014 tanggal 8 Agustus 2014.

Sebagai sebuah sistem pemilu yang disesuaikan dengan adat-istiadat yang masih dihormati di tengah-tengah masyarakat hukum adat Papua, sistem Noken jelas bertentangan dengan kerangka hukum yang berlaku di bidang kepemiluan yang berasaskan *one man one vote one value*. Meskipun demikian, bagi orang Papua, Pemilu bukan hanya sekedar proses penentuan pilihan politik, melainkan sebuah pesta gembira yang tidak boleh merusak harmoni masyarakat (Sodiki: 2009: 1-2). Sehingga pelaksanaan pemilu harus disesuaikan dengan adat istiadat yang mereka yakini. Bagi masyarakat hukum adat Papua, di dalam Pemilu tidak dibenarkan adanya perbedaan pilihan antar sesama warga. Karena itu, pilihan mereka harus disatukan melalui musyawarah mufakat.

Penyatuan pilihan yang dilaksanakan dengan cara musyawarah untuk mencapai mufakat oleh kelompok masyarakat hukum adat di Papua memiliki kesamaan dengan gagasan musyawarah yang digariskan oleh Islam. Anjuran Islam untuk melaksanakan musyawarah misalnya dapat ditemukan dalam Al-Qur'an Surat as-Syuura ayat 38 yang terjemahannya berbunyi, "*Dan (bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhannya dan mendirikan shalat, sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarah antara mereka; dan mereka menafkahkan sebagian dari*

*rezki yang kami berikan kepada mereka*". Ayat ini *menghendaki* musyawarah tidak hanya dalam praktik kehidupan yang bersifat individu, keluarga dan masyarakat, bahkan dalam kehidupan negara sekalipun, Islam berpandangan bahwa musyawarah merupakan hal yang sangat fundamental sebelum mengambil keputusan.

Dengan berpijak pada pemaparan di atas, penulis mencoba menganalisis lebih lanjut bagaimana konstitusionalitas gagasan musyawarah yang diterapkan dalam Pemilu masyarakat hukum adat di Papua? Sebab, dalam konsep negara hukum Indonesia, pemilu mesti dilaksanakan berdasarkan asas dan tata cara pelaksanaan pemilu yang diatur oleh kerangka hukum Pemilu sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Untuk menjawab permasalahan tersebut, setidaknya terdapat 3 (tiga) pertanyaan penelitian yang dikemukakan, yaitu: *Pertama*, bagaimana gagasan musyawarah diterapkan dalam Pemilu sistem Noken di Papua? *Kedua*, mengapa MK menilai Pemilu Sistem Noken sebagai Pemilu yang konstitusional? *Ketiga*, Bagaimana relevansi sistem aklamasi dalam Pemilu masyarakat Papua dengan gagasan musyawarah dalam Islam?

Penulisan ini merupakan penelitian hukum normatif (*juridis normative*), karena hanya dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka (Soekanto dan Mamudji: 2006: 13). Adapun sifat penulisan ini adalah penelitian deskriptif (*descriptive reseach*). Suatu penelitian untuk melukiskan tentang sesuatu hal dalam ruang dan waktu tertentu. Dari sudut pandang dan bentuk, tipe penelitian ini adalah penulisan preskriptif (Waluyo: 2002: 8-9), karena hanya bertujuan memberikan gambaran atau merumuskan masalah sesuai dengan keadaan atau fakta yang ada karena sejalan dengan karakteristik

ilmu hukum yang bersifat perskriptif yang mempelajari tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validitas aturan hukum, konsep-konsep hukum dan norma-norma hukum (Marzuki: 2006: 22).

Pendekatan yang digunakan dalam penulisan ini adalah: (1) Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yang merupakan keharusan dalam sebuah penelitian hukum normatif; (2) Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di bidang ilmu hukum, khususnya berkenaan dengan hukum Islam serta peran MK dalam mengawal pelaksanaan kedaulatan rakyat; dan (3) Pendekatan sejarah (*historical approach*) yang bertujuan untuk menelaah latar belakang dan perkembangan pengaturan mengenai isu yang dihadapi guna menggungkap filosofi dan pola pikir yang melahirkan sesuatu yang sedang dipelajari (Marzuki: 2006: 93-95).

## PEMBAHASAN

### **Syuura, Musyawarah dan Demokrasi Permusyawaratan**

Padanan kata *syuura* dalam literatur pemikiran ke-Islaman berkaitan erat dengan kata musyawarah dalam demokrasi permusyawaratan. Secara sederhana, kata *syuura* berarti *thalabu al-ra'yi min al-mustasyaar* (meminta pendapat dari orang yang diajak musyawarah) atau *akhdzu al-ra'yi* (pengambilan pendapat) (Tahrir: 2009: 302). Bepijak pada pengertian ini, *syuura* dapat diartikan sebagai proses pembahasan suatu persoalan dengan maksud mencapai keputusan bersama yang berujung pada mufakat, yaitu kesepakatan yang dihasilkan setelah melakukan proses pembahasan dan perundingan bersama. Sehingga musyawarah mufakat merupakan proses membahas persoalan

secara bersama demi mencapai kesepakatan yang diinginkan secara bersama.

Musyawarah mufakat dalam praktik pengambilan keputusan dilakukan sebagai cara untuk menghindari pemungutan suara (*voting*). Sehingga dalam musyawarah mufakat tidak dibenarkan munculnya kelompok mayoritas dan minoritas pasca putusan diambil. Bila diperhatikan lebih jauh, gagasan musyawarah mufakat ini merupakan model lain demokrasi Indonesia yang dikenal dengan demokrasi permusyawaratan. Hal ini dapat ditemukan pada filosofi cita hukum (*rechtsidee*) yang dianut oleh UUD 1945, yaitu Pancasila. Pada sila keempat Pancasila secara tegas dinyatakan, "*Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan*".

Sila-sila Pancasila merupakan abstraksi nilai-nilai khas budaya nasional bangsa Indonesia yang tumbuh dan berkembang dalam kesadaran hidup bermasyarakat selama berabad-abad kemudian menjadi sumber dari segala sumber hukum bagi Indonesia (MD: 2010: 21) dan menjadi cita hukum nasional Indonesia. Sebagai negara dengan mayoritas penduduk beragama Islam, sejarah membuktikan bahwa ajaran Islam, *merupakan salah satu instrumen yang sangat berperan dalam pembangunan fondasi kehidupan demokrasi dan negara hukum Indonesia. Menurut Mohammad Hatta, ajaran Islam yang menuntut kebenaran dan keadilan Ilahi dalam masyarakat serta persaudaraan antar manusia sebagai makhluk Tuhan, merupakan salah satu dari tiga sumber ajaran yang mehidupkan cita-cita demokrasi dalam kalbu bangsa Indonesia selain tradisi tradisi kolektivisme dari permusyawaratan desa dan paham sosialisme Barat yang menarik perhatian para pemimpin pergerakan kebangsaan* (Latif: 2011: 386).

Pandangan Hatta juga didukung oleh Muhammad Yamin. Bagi Yamin, sistem pengambilan keputusan dalam penyelenggaraan demokrasi di Indonesia, ditekankan pada konsep permusyawaratan yang bersumber dari ajaran Islam tentang *syura* dan konsep mufakat yang bersumber dari tatanan asli Indonesia (Purnama: 2007: 59). Berbeda dengan kedua tokoh tersebut, Soekarno menilai bahwa demokrasi yang akan diterapkan di Indonesia mestilah berdasarkan atas mufakat, perwakilan dan permusyawaratan. Negara Indonesia bukan negara untuk satu orang, bukan satu negara untuk satu golongan, walaupun golongan kaya. Negara diyakini didirikan untuk “*semua buat semua, satu buat semua dan semua buat satu*”. Syarat yang mutlak untuk kuatnya negara Indonesia adalah permusyawaratan, perwakilan (Sudjana: 2011: 163)

Meskipun terdapat perbedaan pemahaman dari ketiga tokoh pergerakan nasional terhadap konsep dan sumber nilai kehidupan demokrasi yang menjiwai Indonesia, namun ketiganya sepakat bahwa demokrasi di Indonesia merupakan sebuah perpaduan yang bercirikan permusyawaratan untuk mencapai mufakat. Paham permusyawaratan yang berasal dari ajaran Islam dan mufakat yang berasal tatanan asli bangsa Indonesia telah menjadi model pengambilan keputusan politik yang telah ada dan berkembang dalam tatanan kehidupan “desa” di Nusantara sejak dahulu kala.

Berangkat dari pengandaian di atas, gagasan musyawarah sejatinya merupakan kehendak para pendiri bangsa yang menginginkan agar sistem pengambilan politik di Indonesia bertentangan dengan nilai-nilai sosial kemasyarakatan. Sehingga melahirkan nilai-nilai yang khas dengan ajaran demokrasi konstitusional (demokrasi berdasarkan hukum) yang dipraktikkan oleh mayoritas sistem politik demokrasi ala Barat. Prinsip

bahwa musyawarah mufakat diharapkan dapat menjadikan dua atau beberapa pihak yang berbeda pendapat tidak terus bertikai dan mendapat jalan tengah menjadikan proses musyawarah mufakat diperlukan kerendahan hati dan keikhlasan diri dalam diskursus aktif dan argumentatif dalam pengambilan keputusan politik.

Dalam literatur pemikiran sistem politik demokrasi, musyawarah bukanlah jati demokrasi. Sebab demokrasi senantiasa diidentikkan dengan prinsip suara mayoritas. Secara sederhana demokrasi berasal dari kata (*demos* = rakyat = *people*; *kratos* = *kratein* = pemerintahan/kekuasaan = *rule*) (Nurtjahjo: 2006: 31). Sejarah perkembangan pemikiran demokrasi mencatat bahwa ia sering dikatakan sebagai spirit (*ide*) dan institusionalisasi dari prinsip-prinsip kebebasan dan kesamaan dengan segala derivatifnya menuju persetujuan politik melalui kedaulatan suara mayoritas yang dimasukkan dalam kerangka yuridis (Nurtjahjo: 2006: 83). Evelyne Huber misalnya menyatakan “*democracy...is a matter of power and power sharing*” serta adanya kontrol satu sama lain (Nurhasim & Bhakti: 2009: 295). Sementara C.F. Strong memaknai demokrasi sebagai suatu sistem pemerintahan di mana mayoritas anggota dewasa dari masyarakat politik ikut serta melalui cara perwakilan yang menjamin pemerintah akhirnya mempertanggungjawabkan tindakan-tindakannya kepada mayoritas tersebut. Dengan kata lain, negara demokrasi didasari oleh sistem perwakilan yang menjamin kedaulatan rakyat (Strong: 2004: 66).

Prinsip bahwa demokrasi bertujuan untuk menjamin kedaulatan rakyat menjadikan demokrasi memiliki kesamaan makna dengan kedaulatan rakyat. Sehingga perkembangan pemikiran tentang demokrasi sejatinya identik pula dengan sistem kedaulatan rakyat (Budiman:

2002: 37). Karena dalam sistem politik demokrasi, kedaulatan rakyat diakui. Sehingga tidak salah bila dikatakan bahwa sistem politik demokrasi adalah sistem di mana semua orang berkuasa, suatu masyarakat manusia sempurna yang akan menjelma di ujung sejarah manusia (Budiman: 2002: 15).

Istilah kedaulatan rakyat merupakan suatu pemikiran yang diagungkan sebagai ide sistem politik terbaik dalam bernegara. Sehingga ketika membicarakan demokrasi, otomatis kedaulatan rakyat akan menjadi bahan perbincangan pula. Sebaliknya, ketika kedaulatan rakyat dibicarakan, demokrasi dengan sendirinya telah menjadi bahan perbincangan. Berkaca dari pemahaman inilah, Samuel P. Huntington melihat demokrasi secara sederhana lebih ditekankan pada aspek pemilu dan hak pilih sebagai ciri-ciri demokrasi. Pendapat Huntington ini berangkat dari hasil penelitiannya mengenai transisi menuju sistem demokrasi antara tahun 1974 hingga 1990 yang menyimpulkan, bahwa defenisi paling sah dewasa ini untuk menjelaskan makna demokrasi adalah dalam pengertian prosedural dan perkembangan pemikiran tentang demokrasi senantiasa dipahami sebagai konsep kekuasaan dari, oleh, untuk dan bersama rakyat. Sebuah konsep yang menegaskan bahwa kekuasaan itu pada pokoknya diakui berasal dari rakyat, karena itu rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan memberi arah serta yang sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan (Asshidiqie: 2006: 335).

Berangkat dari uraian di atas, demokrasi bagi Hendra Nurtjahjo setidaknya memiliki tiga prinsip pokok, yaitu: kebebasan, kesamaan, kedaulatan suara mayoritas (rakyat). Bagi Nurtjahjo, tidak ada artinya kebebasan dalam demokrasi jika tidak ada kesamaan. Sehingga semua prinsip demokrasi (kedaulatan rakyat) merupakan satu kesatuan.

Salah satu di antara keduanya saling melengkapi dan tidak dapat dipisahkan. Prinsip kebebasan dan kesamaan digolongkan sebagai prinsip eksistensial. Sedangkan prinsip suara mayoritas, disebut sebagai prinsip prosedural. Sekalipun demikian, Nurtjahjo menganggap prinsip suara mayoritas sebenarnya adalah prinsip eksistensial, karena ketiga prinsip tersebut secara esensial bersumber dari 3 (tiga) nilai utama yang mendasari tumbuhnya teori demokrasi, namun prinsip eksistensial yang dimaksudkan di sini karena keberadaan prinsipil suatu sistem pemerintahan yang berkarakter demokrasi disandarkan pada nilai-nilai dasarnya yang universal dan selalu ada sebagai prinsip etis untuk membedakan demokrasi dengan sistem politik lainnya (Nurtjahjo: 2006:75-76).

Jika jati diri demokrasi dipahami dari sudut pandang nilai-nilai eksistensial sebagaimana pendapat Nurtjahjo demokrasi tampaknya akan melahirkan persoalan tersendiri dalam hubungan negara dengan masyarakatnya. Dalam tatanan global, demokrasi jika dilihat dari sudut eksistensinya sudut prinsip suara mayoritas, demokrasi akan berhadapan dengan persoalan ketidakmampuan dalam melahirkan cita-cita demokrasi, yaitu kesejahteraan dan pemenuhan hak rakyat.

Dalam konteks inilah, David Held memberikan solusi gagasan demokrasi yang ideal. Ia meletakkan pengertian dan prinsip demokrasi secara komprehensif yang menggabungkan pemahaman pandangan demokrasi dari kalangan kaum liberal dengan demokrasi dalam pandangan tradisi Marxis. Held mengatakan:

*Pertama, setiap orang seharusnya bebas dan setara dalam menentukan kondisi kehidupannya. Mereka harus memperoleh hak yang sama dalam suatu kerangka pikir yang menghasilkan dan membatasi peluang yang tersedia untuk mereka, asalkan menyebarkan kerangka pikir ini untuk meniadakan hak-hak orang lain.*

*Adanya democratic autonomy (otonomi demokrasi) dalam istilah Held membutuhkan akuntabilitas state (negara) dalam derajat yang tinggi dan penataan kembali civil society (masyarakat madani); Kedua, otonomi demokrasi juga membutuhkan pernyataan hak-hak manusia di luar hak memilih. Memberi kesempatan yang sama berpartisipasi dan menemukan preferensi pribadi dan pengawasan akhir oleh warga negara terhadap agenda politik, termasuk hak-hak sosial ekonomi untuk memastikan bahwa tersedianya sumber daya yang cukup bagi otonomi demokrasi (Georg Sorensen: 2003: 14-15).*

Held telah meletakkan prinsip kebebasan dan kesetaraan sebagai prinsip dasar tegaknya otonomi demokrasi. Di sinilah letak gabungan pemahaman pandangan liberal dan tradisi Marxis dalam pemikiran Held. Kebebasan dilihat sebagai manifestasi dari pernyataan akan hak-hak manusia dalam segala bentuknya dan kesetaraan merupakan wujud untuk memastikan segala sumber daya dalam mewujudkan tujuan demokrasi.

Melanjutkan pendapat Held, Khairul Fahmi mengatakan, setidaknya ada empat prinsip-prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat, yaitu: (1) kebebasan; (2) kesamaan/kesetaraan; (3) suara mayoritas, dan (4) pertanggungjawaban. Bagi Fahmi, dua prinsip pertama lebih sebagai esensi kedaulatan rakyat (prinsip esensial) dan dua prinsip kedua merupakan prosedur pelaksanaan kedaulatan rakyat (prinsip prosedural). Lebih lanjut Fahmi menjelaskan, istilah prinsip esensial untuk prinsip kebebasan dan kesamaan karena tidak semata-mata sebagai prinsip eksistensial sebagaimana diungkap Nurtjahjo, tetapi lebih dari itu, keduanya merupakan roh atau esensi dari demokrasi. Pendapat Fahmi tentang prinsip-prinsip demokrasi ini mengandaikan, jika kedua prinsip esensial demokrasi atau salah satu dari keduanya tidak ada dalam suatu negara, maka negara tersebut tidak dapat disebut sebagai negara demokrasi (Fahmi: 2011: 37).

Uraian di atas memperlihatkan bahwa demokrasi seperti dikatakan oleh Jack Lively, ihwal kesetaraan politik pada dasarnya menempatkan setiap orang memiliki kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam kehidupan politik, namun hal itu sangat bergantung kepada latar belakang masing-masing orang semisal tingkat pendidikan, jumlah kekayaan, status sosial pengalaman dan sebagainya (Silaen: 2012: 12). Dengan arti kata, demokrasi utamanya harus dilihat dari sudut esensinya sebagai sistem politik yang mengakui adanya kebebasan dan persamaan, bukan semata dilihat dari eksistensinya yang menempatkan prinsip suara mayoritas sebagai salah satu ciri terpenting dalam demokrasi politik.

Pokok-pokok pikiran tentang demokrasi yang digagas oleh ketiga Sarjana di atas memiliki relevansi yang kuat dengan cita demokrasi di Indonesia. Terdapatnya gagasan demokrasi permusyawaratan yang tidak mengidentikkan eksistensi demokrasi harus dilaksanakan dengan prinsip suara mayoritas, melainkan demokrasi hendaknya dipahami dari sudut esensialitas dan proseduralitasnya. Jika prinsip suara mayoritas merupakan salah satu cara pelaksanaan demokrasi, maka musyawarah adalah alternatif lain yang dapat dilakukan untuk melaksanakan demokrasi. Hal ini sejalan dengan cita pemilihan musyawarah dalam pengambilan keputusan terkait dengan gagasan pemikiran demokrasi di Indonesia.

Kebebasan dan persamaan sebagai nilai universal demokrasi mesti dipahami sebagai esensi demokrasi. Meminjam bahasa Held, kebebasan yang dimaksud tentunya kebebasan yang memberikan ruang otonomi terhadap pluralitas masyarakat sebagai perimbangan antara pemenuhan hak-hak dan kewajiban-kewajiban individu-individu dan kelompok-kelompok masyarakat

### **Sistem Noken; Berkayuh di Ruang Unifikasi dan Uniformisasi Hukum**

Praktik musyawarah dalam sistem pengambilan politik di Indonesia kembali menghangat pasca Pemilu nasional 2014. Sistem pemilu dengan kesepakatan warga ini hadir di tengah-tengah kehidupan kepegangan sistem hukum Indonesia yang berciri asas unifikasi dan uniformisasi hukum yang begitu saklek. Meskipun kehadiran hukum dalam ruang sosial, utamanya dalam lingkungan masyarakat lokal, hukum tak jarang menjadi beban tersendiri bagi penerimanya. Sehingga realitas hukum dan budaya lokal tidaklah selalu *compatible* (Tanya: 2005: 3-4).

Hukum sebagai sistem formal modern yang dirancang-bangun secara sentra nasional, hadir dalam budaya lokal yang informal khas lokal. Keduanya tidak hanya produk konstruksi sosial dari dunia yang berbeda, tetapi bagi Bernard L. Tanya juga memiliki logika dan keprihatinan yang berbeda. Keberadaan hukum dalam masyarakat majemuk telah menjadi persoalan ber hukum dalam masyarakat Indonesia yang pluralistik.

Bila ditilik ke belakang, permasalahan di atas ternyata disebabkan oleh rancang bangun hukum nasional yang berporos pada politik kodifikasi dan unifikasi dalam menciptakan bangunan hukum modern dengan peraturan-peraturan tertulis dan dikelola secara rasional. Seperti disimpulkan oleh Max Weber, Marc Galanter maupun Roberto M. Ungger, memberikan ciri pada hukum modern sebagai hukum yang bersifat *uniform, otonom, non personal* dan teritorial, normatif, positif dan sekuler, hukum nasional yang dilengkapi oleh peradilan modern dan dikelola para profesional terdidik untuk mengoperasikan hukum kodifikasi tersebut, ternyata paradigma sistem hukum modern yang bertopang pada politik kodifikasi

dan unifikasi itu membungkus persoalan tersendiri pada aras praksis (Tanya: 2005: 6).

Karakter hukum nasional Indonesia dalam ranah hukum kepemiluan yang bersumber pada ketentuan Pasal 22E UUD 1945 telah meletakkan *asas one man one vote one value* telah menjadi persoalan dalam pelaksanaan Pemilu bagi masyarakat tradisional di Papua. Asas tersebut meletakkan hak pilih sebagai sesuatu yang bersifat individual. Sementara bagi masyarakat Papua hak pilih bersifat komunal. Melalui Putusan Sela Nomor 47-81/PHPU.A-VI/2009 tanggal 7 Juni 2009, MK dalam pertimbangan hukumnya bahwa nilai budaya yang hidup di kalangan masyarakat Papua yang khas dalam menyelenggarakan Pemilu dengan cara atau sistem “kesepakatan warga” atau “aklamasi”. Pemilihan kolektif ini telah diterima masyarakat Papua dan terungkap dalam sengketa hasil pemilu Dewan Perwakilan Daerah di Kabupaten Yahukimo pada 2009.

Meskipun baru terungkap pada Pemilu 2009, sistem aklamasi (Noken) ini menurut Barnabas Suebu, mantan Gubernur Papua sudah diterapkan sejak Pemilu 1971 (Arizona: 2010: 110), tepatnya sewindu setelah Papua bergabung dengan Republik Indonesia. Hal yang cukup menarik dari putusan MK dalam kasus sistem Noken ini, kesembilan Hakim Konstitusi sepakat jika dipaksakan Pemilu sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dikhawatirkan akan timbul konflik di antara kelompok-kelompok masyarakat setempat. Sehingga MK berpendapat, sebaiknya mereka tidak dilibatkan/dibawa ke dalam sistem persaingan/perpecahan di dalam dan antar kelompok yang dapat mengganggu harmoni yang telah mereka hayati.

Pada pemilu Nasional 2014, sistem Noken terus diterapkan, meskipun hukum organik kepemiluan sudah banyak mengalami perbaikan.

Jika pada Pemilu 2009, pelaksanaan Pemilu berdasarkan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada Pemilu 2014 telah diganti dengan Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 untuk Pemilu Legislatif dan untuk Pemilu Eksekutif masih menggunakan Undang-undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden dengan Pemilu Eksekutif tahun 2009, sistem Noken terus digunakan oleh sebagian besar masyarakat Papua dan MK menilai praktik pemilu tersebut adalah konstitusional melalui Putusan Nomor 1 PHPU.PRES-XII/2014.

Prinsip-prinsip musyawarah yang dianjurkan Islam, tampaknya telah tumbuh dan berkembang dalam peradaban masyarakat Papua yang sama sekali tidak mengenal ajaran Islam. Hal ini dapat dilihat beberapa keunikan proses pemilu yang diselenggarakan di Papua. Di mana, individu sebagai warga negara tidak melakukan penyontrengan/pencoblosan secara langsung sebagaimana diamanatkan oleh perundang-undangan kepemiluan, melainkan diwakilkan kepada Kepala Suku setelah musyawarah dilakukan di antara sesama warga. Sedangkan peralatan dalam pemilu yang digunakan seperti kotak suara diganti dengan Noken, yaitu semacam kantong yang terbuat dari kain atau bahan alamiah lainnya yang digunakan sebagai tempat untuk mengumpulkan kertas suara dan jumlahnya disesuaikan dengan jumlah calon yang mendapat suara dari satu tempat pemungutan suara (Sodiki: 2009: 2-3)

Penggunaan Noken sebagai alat pengumpul suara bagi masyarakat hukum adat di Papua bukan sekedar karena alasan dimensi teknis, melainkan juga memiliki dimensi filosofis yang

menarik untuk diperbincangkan. Noken bukanlah sekedar tas dengan ragam fungsinya. Lebih dari itu Noken memiliki makna sebagai simbol kehidupan yang baik, perdamaian dan kesuburan. Karena itu kantong (tas) yang dijalin dari kulit kayu ini mempunyai kedudukan penting dan sakral dalam struktur budaya masyarakat Papua.

Meskipun sistem Noken ini melahirkan persoalan terkait dengan eksistensi pelaksanaan pemilu yang mengagungkan suatu nilai universal yang dikenal dengan asas/prinsip "*one man one vote one value*", namun oleh karena itu hak politik tersebut merupakan hak asasi warga negara (HAM) yang diatur dalam ketentuan hukum fundamental suatu negara (konstitusi) (Internasional IDEA: 2010: 7), sistem Noken tetap hidup dan dilaksanakan di 14 (empat belas) Kabupaten yang ada di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat. Sehingga pengakuan MK terhadap Pemilu secara aklamasi tersebut juga merupakan bentuk pengakuan konstitusi.

Sekalipun dalam UUD 1945, pengakuan terhadap hak pilih yang bersifat universal tersebut ditegaskan bahwa pemilu harus dilaksanakan secara langsung, bebas dan secara berkala oleh setiap warga negara, namun sehingga semangat kepastian hukum, khususnya terkait dengan asas dan tata cara pelaksanaan pemilu yang telah digariskan oleh UUD 1945 beserta peraturan perundang-undangan tentang pemilu, namun dengan diakui konstitusionalitas sistem Noken dalam pelaksanaan Pemilu bagi masyarakat tradisional yang masih kuat adat-istiadatnya oleh MK, dari sudut optik hukum Putusan MK merupakan putusan ketatanegaraan yang sejalan dengan ketentuan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945, yang berbunyi, "*Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih*



*hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang*".

Perbedaan sistem pengambilan keputusan mengisyaratkan bahwa akhir dari tujuan negara hukum demokratis adalah keadilan. Maka tata cara Pemilu yang diterapkan hendaknya dibentuk berdasarkan hukum yang berparadigma atau berorientasi kepada keadilan itu sendiri. Inilah hakikat hukum sarana sebagai sarana penciptaan suatu aturan masyarakat yang adil<sup>1</sup> (Huijbers: 1990: 75-77). Dengan diakuinya mekanisme musyawarah dalam pelaksanaan Pemilu bagi masyarakat Papua MK telah menerobos jauh prinsip kepastian hukum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang tidak mampu menjawab rasa keadilan di tengah-tengah masyarakat. Sejalan dengan ketentuan Pasal 28I ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi, "*Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban*". MK telah memainkan peran pentingnya sebagai penjaga demokrasi (*the guardian of democracy*) sekaligus sebagai pelindung hak konstitusional warga negara (*the protector of the citizen's constitutional rights*), serta pelindung HAM (*the protector of the human rights*) (Huda: 2007: 138) sebagaimana amanat Pasal 28I ayat (4) UUD 1945 yang berbunyi "*Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggungjawab negara, terutama pemerintah*".

1. Sebagai sarana penciptaan keadilan, hukum harus berasaskan kepada beberapa pertimbangan, yaitu: *Pertama*, semua orang ingin mewujudkan suatu aturan masyarakat yang adil, maka pembentukan undang-undang harus sesuai dengan prinsip keadilan; *Kedua*, hukum sebagai yang berwibawa, maka wibawa hukum itu terletak pada fungsi mengatur dan membimbing kehidupan bersama manusia atas dasar prinsip keadilan; dan *Ketiga*, munculnya kecenderungan untuk menyamakan hukum dengan suatu upaya (*a tool*) dalam membangun masyarakat, khususnya menurut aspek sosio-ekonominya (*social engineering*) yang berjalan terus seiring dengan perkembangan ilmu pengetahuan. Maka intisari hukum ialah membawa aturan yang adil dalam masyarakat.

## **Deliberasi Demokrasi dan Aktualisasi Gagasan Musyawarah**

Pelaksanaan Pemilu dengan cara kesepakatan warga (sistem Noken) di Papua menyisakan catatan unik dalam praktik ketatanegaraan Indonesia. Sistem permusyawaratan yang selama ini tenggelam oleh arus liberalisasi demokrasi kembali terbangkitkan. Saldi Isra mengatakan, dengan dibenarkannya Pemilu secara aklamasi di Kabupaten Yahukimo oleh MK, merupakan salah satu bukti bahwa *voting system* yang dianut dalam UUD 1945 bukan berarti musyawarah mesti hilang atau dihilangkan dalam proses demokrasi Indonesia (Isra,2009:127). Hal ini menunjukkan bahwa sistem musyawarah yang berlandaskan pada Pancasila bukanlah suatu gagasan yang *absurd*, melainkan ada kesejajarannya dengan praktik demokrasi yang berkembang di dunia.

Musyawarah yang diterapkan pada saat penentuan hak pilih oleh masyarakat tradisional Papua mengandung dimensi historisitas, rasionalitas dan aktualitas tersendiri yang secara teori dibenarkan dan secara praktik direalisasikan. Sebagai manifestasi dari cita demokrasi permusyawaratan, sistem musyawarah yang diterapkan dalam Pemilu di Papua memperoleh kesejatiannya dalam daulat rakyat. Sebab, kebebasan telah mehidupkan semangat persaudaraan dalam kerangka musyawarah mufakat dan keputusan yang dibuat tidak didikte oleh golongan mayoritas atau minoritas elit politik, melainkan oleh hikmat/kebijaksanaan yang memuliakan daya-daya rasionalitas deliberatif dan kearifan setiap warga tanpa pandang bulu (Latif,2011:44-45).

Gagasan demokrasi permusyawaratan menekankan pada aspek konsensus yang menyelaraskan demokrasi politik dalam bingkai penghormatan hak individu dan kolektivisme

sekaligus. Model pengambilan keputusan dalam demokrasi permusyawaratan yang tidak mesti dengan pemilu, akan tetapi juga bisa dilaksanakan dengan mufakat (musyawarah), memperlihatkan bahwa gagasan demokrasi politik ala Indonesia sangat visioner dalam melindungi hak privat dan hak komunal sekaligus bagi masyarakatnya yang pluralis (prismatik). Apalagi dalam masyarakat plural seperti Indonesia, demokrasi tidak bisa diukur dari apakah undang-undang dan kebijakan publik dirumuskan berdasarkan preferensi dan pandangan para warga negara secara umum, tetapi terutama undang-undang dan kebijakan tersebut haruslah sesuai dengan kehendak setiap warga negara.

Seperti dikatakan oleh Amy Gutmann dan Dennis Thompson, salah satu nilai terpenting dalam demokrasi, yaitu adanya kemampuan setiap warga negara mengatur dirinya sendiri (*self-government*) yang berarti menolak tirani tetapi menuntut akuntabilitas publik. Karena pemerintahan berdasarkan alasan dan pertimbangan rasional berangkat dari pandangan yang menilai otonomi individual sangat penting, maka konsekuensinya persamaan dan kesetaraan politik di antara warga negara juga menjadi penting. Inilah yang dimaksud dengan pandangan demokrasi deliberatif. Paham demokrasi deliberatif meyakini pengambilan keputusan pada berbagai institusi, seperti partai politik, *civil society*, lembaga perwakilan rakyat, pengadilan, departemen dan dinas pemerintahan, rembug desa dan ruang publik lainnya yang dilakukan melalui diskusi/musyawarah, tidak hanya bersifat terbuka tetapi berdasarkan alasan dan pertimbangan rasional (Surbakti, Supriyanto, Santoso, 2008:12-13).

Sebagaimana diketahui, istilah “deliberasi” berasal dari bahasa Latin “*deliberatio*”, dalam

bahasa Inggris menjadi “*deliberation*”. Istilah ini berarti “menimbang-nimbang” atau dalam kosakata politik, berarti “musyawarah”. Semua arti leksikal ini harus ditempatkan dalam konteks “publik” atau “kebersamaan secara politik” untuk memberi pengertian yang penuh sebagai sebuah konsep dalam teori diskursus. Inti ajaran demokrasi deliberatif ala Jurgen Habermas tersirat dari pemikirannya tentang diskursus praktis, aspirasi politis, proseduralisme atau kedaulatan rakyat sebagai prosedur yang tidak bertumpu pada gagasan negara hukum, melainkan terlebih pada proses legitimasi itu sendiri. Dari sudut praktis, model demokrasi deliberatif tidak memusatkan perhatian dirinya pada penyusunan daftar-daftar aturan tertentu yang menunjukkan apa yang harus dilakukan oleh warga negara. Melainkan pada prosedur membuat aturan itu. Teori ini melontarkan pertanyaan, bagaimana keputusan-keputusan politis diambil dan dalam kondisi-kondisi manakah aturan-aturan tersebut dihasilkan sedemikian rupa sehingga para warga negara mematuhi aturan-aturan itu (Hardiman, 2009:128-129)?

Demokrasi deliberatif pada dasarnya lebih terfokus kepada kesahihan keputusan-keputusan secara kolektif dan adanya kontrol demokratis melalui opini publik. Paham ini meyakini pentingnya untuk memastikan cara opini-opini mayoritas terbentuk sedemikian rupa, sehingga seluruh warga negara dapat mematuhi opini-opini tersebut. Rasionalitas hasil deliberasi politis ini menurut Habermas berdasarkan pada arti inti normatif prosedur demokratis yang seharusnya menjamin bahwa semua persoalan yang relevan bagi masyarakat dijadikan tema. Bila disigi lebih dalam, gagasan Habermas sejatinya menjadikan semua model diskursus praktis tersalurkan melalui opini dan aspirasi secara demokratis

dan publik dapat menguji alasan-alasan bagi peraturan politis diusulkan, di mana penentuan legitimasi dilakukan melalui diskursus tersebut (Hardiman,2009:129).

Menurut Rainer Forst, merumuskan model demokrasi deliberatif ini bukanlah jumlah kehendak-kehendak individual dan juga bukanlah kehendak umum yang merupakan sumber legitimasi, melainkan sumber legitimasi tersebut adalah proses deliberatif, argumentatif-diskurtif suatu keputusan politis yang ditimbang bersama-sama yang senantiasa bersifat sementara dan terbuka atau revisi (Hardiman,2009:129-130). Wacana yang dikembangkan oleh Habermas melalui demokrasi deliberatif memperlihatkan relevansinya dengan sistem musyawarah yang dicita-citakan demokrasi Indonesia.

Gagasan demokrasi permusyawaratan yang berintikan mufakat bisa terlaksana di mana tiap-tiap orang yang berhak menyatakan pendapat, mendapatkan kesempatan tersebut dengan baik. Bila yang terjadi sebaliknya, berarti tidak akan pernah ada mufakat. Karena itu terkait dengan bekerjanya demokrasi permusyawaratan, Hatta menganjurkan perlunya mengacu pada tradisi permusyawaratan desa. Hatta mengingatkan bahwa tidak semua yang bagus dari demokrasi desa dipakai dalam kehidupan bernegara. Mufakat yang dipraktikkan di desa-desa ialah mengambil kata sepakat dengan persetujuan semuanya setelah masalah diperbincangkan dengan panjang lebar (Latif,2011:478-479).

Dalam konteks pemberian hak pilih dalam Pemilu, sistem Noken (Ikat) di Papua, menguatkan anggapan bahwa keberagaman hukum di tengah-tengah masyarakat Indonesia terdiri dari berbagai latar belakang budaya, tidak terkecuali dalam hal pengambilan keputusan pada saat penyelenggaraan kedaulatan rakyat

dilaksanakan merupakan konstitusi yang hidup (*living constitution*) yang dianut oleh Pancasila dan UUD 1945. Sekalipun dalam paham demokrasi modern jamak diketahui bahwa di manapun demokrasi berada, maka kebebasan dan kesamaan hak politik itu akhirnya dimanifestasikan ke dalam pilihan politik melalui prosedur suara rakyat secara kuantitatif (*majority principle*) dan aktualisasinya melalui *voting system* (Nurtjahjo,2006:76-77), namun aktualisasi sistem musyawarah dalam pelaksanaan pemilu semakin mendapatkan tempat dalam proses demokrasi Indonesia.

Perolehan suara yang tidak lazim meskipun tidak terjadi di Papua yang menggunakan sistem Noken seperti di Kabupaten Nias Selatan, Madura, Kalimantan, Bali, Maluku dan Maluku Utara, di mana pada umumnya terjadi di daerah tertentu yang memiliki ikatan sosial kemasyarakatan adat yang kuat yang praktik pemilihannya dilakukan secara kesepakatan dianggap sebagai suatu kewajaran oleh MK. Sehingga MK tidak memerintahkan untuk melakukan pemungutan suara ulang. Hal ini terjadi pada semua level pemilu, baik Pemilu Legislatif; Pemilu Presiden dan Wakil Presiden; Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Putusan MK Nomor 1 PHPU.PRES-XII/2014: 2014: 4169). Dengan demikian, meskipun praktik pemilu secara musyawarah terjadi masih tetap eksis di 14 Kabupaten di Provinsi Papua dan Papua Barat, namun dengan adanya pengakuan terhadap sistem musyawarah yang masih hidup di tengah-tengah masyarakat, nilai musyawarah semakin mendapatkan tempat dalam demokrasi Indonesia.

### ***Musyawarah dan Maqashid al-Syari'ah***

Dalam literatur pemikiran hukum Islam, *Maqashid al-Syari'ah* biasa didefinisikan sebagai tujuan syari'at merupakan ilmu yang lahir dari

kajian ushul fiqih dalam melakukan *istinbath* hukum. Secara sederhana *Maqashid al-Syari'ah* berarti tujuan Allah dan Rasul-Nya dalam merumuskan hukum-hukum Islam. Tujuan itu dapat ditelusuri dalam ayat-ayat Al-Qur'an dan Sunnah Rasulullah sebagai alasan logis bagi rumusan suatu hukum yang berorientasi kepada kemaslahatan umat manusia baik di dunia maupun di akhirat kelak. Inti dari *maqashid al-Syari'ah* adalah untuk mencapai kemaslahatan umat yang sebesar-besarnya, karena tujuan penetapan hukum dalam Islam adalah untuk menciptakan kemaslahatan dalam rangka memelihara tujuan-tujuan *syara'*. Adapun tujuan *syara'* yang harus dipelihara itu adalah: 1) menjaga agama; 2) menjaga jiwa; 3) menjaga akal; 4) menjaga keturunan; dan 5) menjaga harta. (Nursidin, 2012:3).

Dalam kaitan ini, sistem musyawarah yang diterapkan dalam Pemilu Nasional Indonesia, meskipun tidak dilaksanakan oleh komunitas masyarakat Muslim, namun sistem musyawarah dijiwai oleh nilai-nilai ajaran musyawarah yang digariskan oleh ajaran Islam. Sedangkan sistem mufakat menggambarkan desa merupakan sebuah komunal yang memiliki keseimbangan antara individualisme dengan kolektivisme, meskipun secara individu mereka memiliki kebebasan masing-masing, akan tetapi kesepakatan dan keputusan bersama adalah prinsip yang juga terus dipelihara secara turun temurun. Dalam hal ini, esensi ajaran Islam sebagaimana dikatakan oleh Muhammad Hisyam, memiliki karakter yang tidak terbatas pada domain kepercayaan, ritual, dan moral belaka, tetapi juga meliputi penataan masyarakat.<sup>2</sup> Hanya saja, kenyataan

memperlihatkan bahwa sifat ajaran Islam sangat tergantung dari persepsi dan tafsir pemeluknya.

Dalam konteks hubungan Islam dan ketatanegaraan, menurut Munawir Syadzali setidaknya terdapat 3 (tiga) pola pemahaman dan pemikiran yang sangat berpengaruh, yaitu: *pertama*, Islam adalah suatu agama yang serba lengkap dan di dalamnya terdapat sistem ketatanegaraan atau politik; *kedua*, sistem ketatanegaraan atau politik Islami yang harus diteladani adalah sistem yang telah dilaksanakan oleh Nabi Muhammad Saw dan empat Al Khalifa al Rasyidin; dan *ketiga*, dalam Islam tidak terdapat sistem ketatanegaraan, yang terdapat seperangkat tata nilai etika bagi kehidupan bernegara (Sjadzali, 1993:1-2).

*Meskipun terdapat perbedaan pemahaman tentang ajaran Islam sebagaimana disinggung di atas*, implementasi ajaran Islam dalam kehidupan masyarakat Muslim pada hakikatnya nilai-nilai ajaran Islam dapat diimplementasi dalam mengatasi masalah kehidupan sosial yang ada. Sebagai mekanisme pengambilan keputusan yang dijiwai oleh ajaran Islam, dari uraian yang telah dipaparkan, musyawarah mufakat memiliki beberapa manfaat langsung, yaitu: (1) merupakan cara yang tepat untuk mengatasi berbagai silang pendapat; (2) merupakan mekanisme yang dapat memberi peluang yang mengurangi penggunaan kekerasan dalam memperjuangkan kepentingan sehingga dapat menghindari dan mengatasi kemungkinan terjadinya konflik; (3) sebagai nilai yang dihasilkan dari akar budaya bangsa Indonesia, musyawarah mufakat yang secara tegas dinyatakan dalam sila keempat Pancasila, permusyawaratan membuka ruang dialog yang bijak antar pemilik kepentingan.

Berangkat dari pemaparan di atas, ada beberapa prinsip yang harus dipegang teguh dalam membuat keputusan bersama secara musyawarah

2. <http://www.mediaindonesia.com/read/2012/10/10/354721/270/115/Tamasya-Sejarah-Peradilan-Syariah->, terakhir kali dikunjungi pada 2 September 2014

mufakat, antara lain: pendapat disampaikan secara santun; menghormati pendapat orang lain yang bertentangan pendapat; mencari titik temu diantara pendapat-pendapat yang ada secara bijaksana; dan menerima keputusan bersama secara besar hati, meski tidak sesuai dengan keinginan; serta melaksanakan keputusan bersama dengan sepenuh hati. Pada titik inilah prinsip musyawarah yang digariskan oleh ajaran Islam mendapat kesejatian dengan kemaslahatan yang dapat menjaga jiwa dan martabat kemanusiaan, khususnya bagi masyarakat yang menghargai hak pilih sebagai sesuatu yang bersifat komunal, bukan individual.

Menguatnya kembali gagasan musyawarah dalam penentuan preferensi hak politik warga negara bagi masyarakat hukum adat semakin mempertegas perlunya reposisi kedudukan warga negara sebagai *human qua citizen* yang harus ditempatkan martabatnya sebagai manusia (*human dignity*) pada posisi maha penting, sehingga mampu mengatasi hal lainnya seperti politik, kekuasaan dan sebagainya. Karena itu, adanya pengakuan hak tradisional masyarakat hukum adat merupakan jawaban, di mana konstitusi sebagai *due contract social* (kontrak sosial) (Kusnardi dan Ibrahim,1980:115-116)<sup>3</sup> mengandung sifat keutamaan yang menghargai warga negara sebagai subjek langsung yang terlibat

3. Istilah kontrak sosial (*due contract social*) merupakan teori tentang terbentuknya konstitusi sebagai hukum tertinggi yang diperkenalkan oleh Jean Jaques Rousseau. Di mana, dalam kehidupan negara bertujuan untuk membentuk suatu badan (pemerintah) yang disertai kekuasaan untuk menyelenggarakan ketertiban dalam masyarakat, dan untuk memaksa siapa saja yang melanggar peraturan yang telah dibuat. Ajaran ini sebenarnya merupakan dampak dari kenyataan pada saat itu di Prancis sedang berkuasa pemerintahan kerajaan yang absolut dan melaksanakan kekuasaan raja dengan sewenang-wenang yang kenyataannya tidak sesuai dengan rasio. Kontrak sosial menurut terjadi dalam pelaksanaan kedaulatan rakyat terlaksana melalui 2 (dua) cara: (1) *Volonté de tous*, merupakan kehendak rakyat seluruhnya yang hanya dimanfaatkan oleh rakyat sekali saja yakni pada saat negara dibentuk (saat terjadi kontrak sosial); dan (2) *Volonté générale*, sebagai kehendak sebagian besar rakyat yang diwujudkan pada setiap pengambilan keputusan melalui sistem suara terbanyak dalam penyelenggaraan negara.

dalam kontrak sosial dimaksud. Dalam hal ini, kerangka hukum Pemilu sebagai norma yang dibentuk melalui proses politik, harus bersinergi dengan cita-cita demokrasi yaitu keadilan sosial. Dalam bahasa hukum Islam, hal ini merupakan inti dari *maqashid al-Syari'ah* untuk mencapai kemaslahatan umat yang sebesar-besarnya, karena tujuan penetapan hukum dalam Islam adalah untuk kemaslahatan itu sendiri.

Arus kuat pengakuan terhadap gagasan musyawarah juga bisa dipandang sebagai pengejawantahan dari demokrasi multikultural yang diantaranya diperkenalkan oleh Ch. Taylor dan Kymlica. Ajaran ini merupakan respon kritis terhadap paham demokrasi liberal. Francisco Budi Hardiman menjelaskan, bahwa model demokrasi berbasis multikulturalisme menghendaki negara tidak cukup hanya menghormati individu tanpa melihat latar belakang kulturalnya, melainkan justru sebaliknya harus juga mengakui identitas kultural kelompok-kelompok dalam masyarakat. Termasuk memproteksi atas hak-hak kolektif kelompok-kelompok kultural itu untuk mempertahankan identitas dan tradisinya (Haynes,2000:66)

Dalam paham demokrasi multikulturalisme, terdapat sebuah gagasan yang menuntut perlunya proteksi negara atas hak-hak kolektif kultural individu maupun masyarakat. Negara boleh saja tetap bersikap liberal, namun tidak dibenarkan hanya menjamin hak-hak kosmopolitan individu, melainkan juga harus menjamin hak-hak kelompok. Karena itu dalam model multikultural, suku bangsa memiliki posisi struktural yang sangat menentukan, yakni sejajar dengan kelompok-kelompok identitas-identitas lain seperti, jender, seks, religius dan sebagainya.

Berangkat dari pengandaian di atas, sistem musyawarah yang digariskan Islam telah memiliki

peran yang signifikan dalam menentukan keputusan bagi kelompok masyarakat sesuai dengan kepercayaan yang hidup dihormati di antara mereka. Meskipun diterapkan oleh masyarakat non Muslim, musyawarah dalam pemilu sistem Noken, sejalan dengan apa yang digariskan oleh prinsip *syuura* dalam Islam. Di mana pemimpin diwajibkan untuk memusyawarahkan segala sesuatu oleh karena kewenangan dan tanggungjawab yang dimiliki untuk melaksanakan musyawarah tersebut sebelum keputusan diambil. Dalam pandangan Islam, pengambil keputusan bukanlah forum *syuura* itu sendiri secara kolektif, melainkan tetap ada di tangan pemimpin atau orang yang berwenang. Relevansinya, dalam masyarakat hukum adat Papua, hal ini berada di kepala suku. Dalam hal ini, sebagai ajaran yang mengedepankan penataan masyarakat, *maqashid al-syari'ah* mengedepankan kemaslahatan, ajaran gagasan musyawarah telah menjaga jiwa dan menjaga akal (fikiran) masyarakat tradisional, khususnya di Papua yang meyakini bahwa, pilihan politik berdampak terhadap kehidupan bersama, maka musyawarah menjadi bagian penting sebelum hak suara diberikan dalam Pemilu.

## PENUTUP

Sistem Pemilu nasional telah meletakkan asas *one man one vote one value* sebagai cara untuk menjaga nilai universalitas demokrasi. Namun asas tersebut tidak bisa diterapkan bagi masyarakat hukum adat yang masih kuat adat istiadatnya, khususnya di Papua. Masyarakat Papua telah melaksanakan pemilu dengan cara yang diyakini mereka yaitu dengan sistem musyawarah atau lebih dikenal dengan sistem Noken.

Sejak diakui oleh MK melalui Nomor 47-81/PHPU.A-VI/2009, hingga kini Pemilu secara

musyawarah tersebut masih eksis dan diakui oleh MK melalui Putusan Nomor 1 PHPU. PRES-XII/2014. MK tidak hanya menjadi lembaga pengadil sengketa hasil pemilu yang didalilkan oleh Pemohon. Lebih dari itu, dalam konsideran putusan tMK telah menguji kualitas pelaksanaan pemilu secara aklamasi tersebut sesuai dengan batasan-batasan konstitusional yang dianut dalam UUD 1945. Model Pemilu Noken yang dilaksanakan secara aklamasi dianggap konstitusional oleh MK tersebut telah menjawab komitmen negara khususnya lembaga peradilan dalam menghormati dan melindungi hak masyarakat hukum adat yang diakui oleh konstitusi.

Pelaksanaan Pemilu secara aklamasi di Papua telah mengaktualisasikan nilai-nilai musyawarah yang telah lama dihayati dalam kehidupan masyarakat Nusantara merupakan praktik sistem mufakat dalam pengambilan keputusan secara komunal. Musyawarah merupakan ajaran Islam yang dianut yang banyak berpengaruh dalam pembangunan fondasi kehidupan bernegara, di samping ajaran mufakat dalam tatanan asli Indonesia serta sosialisme Barat yang mempengaruhi pemikiran tokoh pergerakan nasional.

Prinsip-prinsip musyawarah yang diterapkan dalam Pemilu masyarakat Papua telah menampilkan langgam demokrasi deliberatif. Sebuah gagasan demokrasi yang mengedepan diskursus argumentatif dalam hikmat/kebijaksanaan yang memuliakan daya-daya rasionalitas deliberatif dan kearifan setiap warga tanpa pandang bulu. Dalam gagasan demokrasi yang dicita-citakan Indonesia, hal ini dikenal demokrasi permusyawaratan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Asshidiqie, Jimly, *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi*, Edisi Revisi, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hal. 335
- Budiman, Arief, *Teori Negara; Negara, Kekuasaan dan Ideologi*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002, hal. 37
- C.F. Strong, *Konstitusi-konstitusi Politik Modern; Kajian tentang Sejarah & Bentuk-bentuk Konstitusi Dunia*, alih bahasa, SPA Teamwork, Nuansa & Nusamedia, 2004, hal. 66
- Fahmi, Khairul, *Pemilihan Umum & Kedaulatan Rakyat*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011
- Haynes, Jeff, *Demokrasi dan Masyarakat Sipil di Dunia Ketiga; Gerakan Politik Baru Kaum Terpinggir*, alih bahasa, P. Soemitro, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2000
- <http://www.mediaindonesia.com/read/2012/10/10/354721/270/115/Tamasya-Sejarah-Peradilan-Syariah->
- International IDEA, Seri Buku Panduan, *Standar-standar Internasional untuk Pemilihan Umum Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu*, Internasional Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), 2002
- Jurnal Konstitusi Volume III Nomor 1, Juni 2010, Mahkamah Konstitusi RI dan Pusat Studi Konstitusi Universitas Andalas, 2010
- Jurnal Konstitusi, Volume 6 Nomor 2, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2009
- Kusnardi, Moh. dan Ibrahim, Harmaily, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Sinar Bakti, Jakarta, 1980, hal. 115-116.
- Latif, Yudi, *Negara Paripurna; Historis, Rasionalitas dan Aktualitas Pancasila*, P.T. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001
- M.D., Moh. Mahfud., *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia Studi Tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Rineka Cipta, Jakarta, Cet. II. 2003
- Majalah Konstitusi, Edisi Khusus PHPU Legislatif 2009, Nomor 30 Juni-Juli 2009, Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2009
- Nurhasim, Moch. & Bhakti, Ikrar Nusa, *Sistem Presidensial & Sosol Presiden Ideal*, Pustaka Pelajar bekerjasama dengan Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPI), Yogyakarta, 2009
- Nursidin, Ghilman, Tesis pada Program Pascasarjana Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Walisongo Semarang, 2012
- Nurtjahjo, Hendra, *Filsafat Demokrasi*, Bumi Aksara, Jakarta, 2006
- Purnama, Eddy, *Negara Kedaulatan Rakyat; Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-negara Lain*, Nusa Media, Malang, 2007
- Putusan Perkara Nomor 1 PHPU.PRES-XII/2014*, tanggal 8 Agustus 2014
- Putusan Perkara Nomor 47-81/PHPU.A-VI/2009*, tanggal 30 September 2009
- Silaen, Victor, *Prospek Demokrasi di Negara Pancasila*, Permata Aksara, Jakarta, 2012
- Sjadzali, Munawir, *Islam dan Tata Negara: Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, Jakarta, UI Press, 1993, Edisi Kelima, hal. 1-2
- Sorensen, Georg, *Demokrasi dan Demokratisasi; Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia yang*

- Sedang Berubah*, alih bahasa, I Made Krisna, Pustaka Pelajar, 2003
- Strong, C.F., *Konstitusi-konstitusi Politik Modern; Kajian tentang Sejarah & Bentuk-bentuk Konstitusi Dunia*, alih bahasa, SPA Teamwork, Nuansa & Nusamedia, 2004
- Tahrir, Hizbut, *Muqaddimatud Dustur awil Asbaab al-Muujibatu Lahu*, Darul Ummah, Beirut, 2009
- Tanya, Bernard L., *Hukum dalam Ruang Sosial*, Srikandi, Surabaya, 2005
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Perubahan Lengkap Satu Naskah*, Sekretariat Jenderal MPR RI