



ANALISIS TERHADAP MASALAH PILKADA DI PAPUA

Riris Katharina*)

Abstrak

Pilkada di Papua dinilai sebagai pilkada paling bermasalah. Pada tahun 2017, dari 11 (sebelas) daerah kabupaten/kota di Provinsi Papua yang menyelenggarakan pilkada, 8 (delapan) di antaranya mengajukan sengketa ke Mahkamah Konstitusi. Tidak hanya itu, pilkada juga telah menimbulkan gangguan keamanan di Papua karena adanya konflik antarmasyarakat. Masalah pilkada Papua juga telah mengakibatkan hubungan antara Gubernur Papua dan Kapolda Papua menjadi kurang harmonis. Apabila tidak segera diatasi, persoalan pilkada akan menambah runyam situasi keamanan di Papua. Pemerintah Pusat saat ini telah mengambil tindakan dengan membentuk tim. Namun, tindakan tersebut tidak cukup. Tulisan ini merekomendasikan agar dilakukan perubahan pengaturan mengenai tata kelola penyelenggaraan pilkada di Papua yang menggunakan sistem noken dengan memperhatikan berbagai situasi dan kondisi di Papua. Masalah minimnya anggaran dalam penyelenggaraan pilkada juga harus diselesaikan. Perlu penyusunan kebijakan asimetris dalam penyelenggaraan pilkada di Papua.

Pendahuluan

Mahkamah Konstitusi (MK) mencatat bahwa pemilihan kepala daerah (pilkada) di Provinsi Papua merupakan pilkada yang paling bermasalah. Hal ini ditandai dengan banyaknya permohonan penyelesaian sengketa pilkada di MK. Tahun 2017 ini tercatat delapan gugatan berasal dari Provinsi Papua. Padahal hanya 11 (sebelas) daerah yang melaksanakan pilkada serentak di Provinsi Papua pada tahun 2017 ini (Kota Jayapura, Kabupaten Nduga, Kabupaten Lanny Jaya, Kabupaten Sarmi, Kabupaten Mappi, Kabupaten Tolikara, Kabupaten Kepulauan Yapen, Kabupaten Jayapura, Kabupaten Intan

Jaya, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kabupaten Dogiyai). Kedelapan daerah yang bersengketa tersebut yaitu Kabupaten Sarmi, Kabupaten Mappi, Kota Jayapura, Kabupaten Lanny Jaya, Kabupaten Tolikara, Kabupaten Dogiyai, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kabupaten Intan Jaya. Khusus Kabupaten Sarmi bahkan mengajukan 3 (tiga) sengketa.

Kondisi tersebut telah mendapat perhatian serius dari para penyelenggara pilkada. Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) sudah lama memasukkan Provinsi Papua ke dalam daftar daerah rawan sengketa. Bawaslu berencana mengirimkan surat ke MK

*) Peneliti Madya Administrasi Negara pada Bidang Politik Dalam Negeri, Pusat Penelitian, Badan Keahlian DPR RI.
Email: riris.katharina@dpr.go.id



agar persidangan sengketa pilkada di Papua diperhatikan secara seksama. Komisi Pemilihan Umum (KPU) juga secara khusus pernah meminta MK mendalami kasus sengketa pilkada di Kabupaten Intan Jaya dan Kabupaten Puncak Jaya karena pelanggaran yang terjadi di kedua daerah tersebut melibatkan juga penyelenggara pilkada di daerah.

Sengketa pilkada tidak hanya berdampak pada gugatan di pengadilan. Tingkat keamanan pun menjadi terancam. Bentrokan antarwarga terjadi. Kapolda Papua sampai harus mempertahankan keberadaan pasukan Brimob di daerah konflik pilkada. Bahkan, konflik pasca-pilkada telah mengakibatkan ketegangan antara Gubernur Papua, Lukas Enembe dengan Kapolda Papua, Irjen Paulus Waterpauw dengan pernyataan Gubernur agar Kapolri menarik Kapolda dari Provinsi Papua. Gubernur Papua juga sempat melontarkan tuduhan tentang keterlibatan aparat keamanan telah mengintervensi pelaksanaan pilkada di sejumlah kabupaten di Provinsi Papua.

Melihat situasi di Papua ini, tentu sangat mengkhawatirkan mengingat Papua merupakan daerah yang masih dalam kategori rawan dalam bidang keamanan. Tingginya sengketa politik yang harus diselesaikan di ruang pengadilan MK juga memperlihatkan terjadinya perkembangan negatif demokrasi menuju deligitimasi (Elshtain dalam Winters, 1996: 12) yang terjadi di Papua. Pemerintah Pusat saat ini telah merespons situasi di Papua. Kapolri telah mengirimkan Tim Klarifikasi Pilkada ke Papua untuk mencari fakta mengenai tuduhan Gubernur Papua. Selain itu, Kementerian Dalam Negeri juga sudah menurunkan tim untuk memantau proses penyelesaian rekapitulasi hasil pilkada serentak 2017 di beberapa daerah di Papua. Apakah respons ini cukup untuk mengatasi masalah pilkada di Papua? Tulisan ini fokus pada analisis masalah pilkada Papua dan respons Pemerintah Pusat.

Masalah Pilkada di Papua

Persoalan pilkada yang dihadapi Papua bukan hanya ditandai dengan jumlah sengketa pilkada Provinsi Papua di MK. Menurut catatan Kapolda Papua, Irjen Paulus Waterpauw, konflik pilkada di Papua tahun 2017 ini telah mengakibatkan munculnya enam kasus yang tengah diproses pihak kepolisian daerah Papua. Kasus tersebut yaitu dugaan provokator pencetus konflik;

aktor intelektual pembakar amarah yang menyebabkan konflik; pembunuhan warga; penganiayaan warga; pembakaran rumah; dan penggunaan senapan angin.

Situasi konflik pasca-pilkada telah mengakibatkan Kapolda mengambil langkah pengamanan dengan menempatkan pasukan Brimob di daerah konflik. Bahkan, Mabes Polri telah menambah sebanyak satu kompi pasukan Brimob Detasemen D Pelopor Kelapa Dua, Jakarta untuk bergabung dengan pasukan Brimob Polda Papua yang dikirim dari Jayapura dan pasukan Brimob Polda Bali yang diperbantukan. Mereka ini ditempatkan di daerah-daerah yang terkena konflik pasca-pilkada.

Dari sejumlah masalah yang diangkat melalui media massa terkait pilkada di Provinsi Papua, penulis membaginya ke dalam beberapa kategori. *Pertama*, penerapan sistem noken yang bermasalah. Berdasarkan Putusan MK No. 47/81/PHPU.A/VII/2009 sistem noken telah disahkan untuk dipergunakan dalam pemilu (selanjutnya dipraktikkan dalam pilkada) di Papua, karena dianggap sesuai dengan budaya masyarakat asli Papua. Namun, berdasarkan putusan MK No. 6/32/PHPU.DPD/XII/2012 tertanggal 25 Juni 2012, sistem noken tidak dapat dilaksanakan di tempat yang selama ini tidak menggunakan sistem noken. Ini artinya hanya 16 kabupaten di daerah Pegunungan Tengah yang dapat menggunakan sistem noken ini.

Noken merupakan tas anyaman tradisional Papua yang dibuat dari kulit kayu dan digunakan orang Papua yang mendiami pegunungan. Ada dua pola sistem noken yang biasa digunakan masyarakat di Pegunungan Tengah. *Pertama*, pola *bigman*, di mana pemberian suara diserahkan atau diwakilkan kepada ketua adat. Dalam pola ini, warga sepenuhnya menyerahkan pilihan kepada pemimpin sebagai ekspresi ketaatan. *Kedua*, pola noken gantung. Masyarakat dapat melihat suara masuk ke kantong partai/calon yang sebelumnya telah disepakati. Kedua pola ini mengesampingkan prinsip bebas dan rahasia dalam pemilu.

Sekalipun dinilai mengandung kelemahan, para pendukung sistem ini menilai bahwa keputusan setiap warga untuk menyerahkan pilihannya kepada seseorang yang dipercayainya merupakan keputusan personal yang disatukan secara bersama menjadi sebuah kesepakatan komunitas yang disimbolkan melalui noken,

dan itulah bentuk kedaulatan rakyat orang Pegunungan Tengah Papua.

Kearifan lokal rakyat Papua Pegunungan Tengah melalui sistem noken dalam praktiknya telah mengakibatkan permasalahan yang cukup pelik. Nilai luhur yang dimaksud dalam sistem noken ini dimanfaatkan oleh para calon yang tamak kekuasaan, untuk kepentingan pribadi. Transparansi yang dilakukan dengan membuka ruang bagi siapa saja untuk mengetahui siapa calon yang dipilihnya telah mengakibatkan keterbukaan pula bagi pihak lawan untuk memastikan pihak-pihak yang berseberangan dengan pihaknya dan melakukan tindakan balasan dalam hal terjadi kekalahan.

Kedua, netralitas penyelenggara pilkada yang rendah. Beberapa kasus yang memperlihatkan hal tersebut tampak dalam kasus KPU Intan Jaya dan Puncak Jaya. KPU Intan Jaya dan KPU Puncak Jaya dalam menetapkan pemenang pilkada tidak menghitung suara di semua distrik. Bahkan rekomendasi dari pihak Pengawas Pemilu (Panwaslu) Tolikara kepada KPU Tolikara agar dilakukan pemungutan suara ulang tidak dilakukan KPU Tolikara.

Penyebab ketidaknetralan penyelenggara pilkada biasanya disebabkan karena faktor ekonomi dan memanfaatkan kondisi geografi di daerah pegunungan yang sulit untuk diawasi. Kondisi jarak yang jauh antardistrik dan membutuhkan biaya besar dimanfaatkan oleh pihak yang berkepentingan untuk mempengaruhi anggota KPU daerah sesuai dengan kepentingannya. Pengawasan terhadap perilaku penyelenggara pilkada ini sulit diawasi disumbang oleh kondisi geografi daerah di Papua. Satu distrik dengan distrik lainnya bisa ditempuh hanya melalui jalur udara misalnya, terutama untuk di daerah pegunungan.

Ketiga, akses informasi yang buruk. Akses informasi yang buruk dibuktikan dengan sulitnya mendapatkan sinyal telepon seluler yang diharapkan dapat membantu komunikasi di daerah tersebut. Di Kabupaten Intan Jaya misalnya, sinyal hanya ada di kediaman pejabat bupati, di tempat lain tidak ada. Akibatnya sulit bagi aparat keamanan untuk melaporkan keadaan dan situasi di daerah rawan konflik. Untuk daerah pegunungan, pelaksanaan tugas pengawas pilkada juga sangat bergantung kepada sinyal yang ada. Sebab, hampir tidak mungkin menghadirkan saksi di seluruh tempat pemungutan suara di daerah

pegunungan Papua. Dukungan sinyal akan membantu komunikasi yang baik dalam rangka mendapatkan akses informasi dari penduduk lokal.

Keempat, masalah biaya. Kondisi geografi Papua yang sulit dijangkau melalui darat mengakibatkan mahal biaya untuk menurunkan personel keamanan dan pengawas untuk mengawasi jalannya pilkada, khususnya di daerah pegunungan. Menurunkan aparat di daerah pegunungan harus dengan pesawat yang hanya memuat 8-9 orang beserta perlengkapannya sekali terbang telah mengakibatkan hambatan. Tidak hanya masalah uang, namun juga menyangkut efektivitas gerakan personel aparat keamanan untuk menangani persoalan gangguan keamanan menjelang, saat, dan sesudah pilkada di daerah pegunungan Papua.

Respons terhadap Pilkada Papua

Situasi Papua pasca-pilkada di atas, direspons oleh Gubernur Papua dengan melayangkan tuduhan bahwa penyebab konflik dalam pilkada Papua adalah ketidaknetralan aparat keamanan. Pemerintah Pusat merespons situasi di Papua pasca-konflik pilkada dengan membentuk tim, baik untuk melakukan klarifikasi dalam rangka mencari fakta mengenai tuduhan adanya intervensi para aparat keamanan di Papua dalam proses pilkada di Papua maupun untuk memantau proses penyelesaian rekapitulasi hasil pilkada 2017. Respons ini dapat dikatakan respons sesaat terhadap situasi yang terjadi di Papua dan tidak efektif menyelesaikan masalah. Oleh karena itu perlu dipikirkan respons yang lebih berdampak untuk jangka panjang penting.

Tidak dapat dipungkiri bahwa pasca-Otsus Papua tahun 2001, Provinsi Papua mengalami perkembangan yang cukup signifikan dalam hal pemekaran daerah, dari 9 kabupaten menjadi 29 kabupaten/kota pada saat ini. Perkembangan Papua akibat pemekaran ini lebih mempertontonkan dampak negatif dari pemekaran daerah dengan memunculkan kelas politik dan jaringan elite, yang dapat mempengaruhi sukses politik dalam bentuk uang. "Ekonomi Hitam" muncul melalui korupsi anggaran pemerintah dan politik balas jasa, yang membawa keuntungan bagi politisi, pejabat terpilih, birokrat, dan pengusaha. Studi yang dilakukan pada tahun 2010 oleh Eko Prasajo yang mengindikasikan beberapa isu dan

fenomena dalam implementasi pembentukan daerah otonom baru, antara lain buruknya kualitas sumber daya aparatur, fasilitas dan infrastruktur pemerintahan yang buruk, serta meningkatnya kekuasaan dari etnik tertentu di politik dan pemerintahan tampaknya terjadi juga di Papua.

Dampak negatif dari pemekaran daerah di Papua juga tampak dari tidak meningkatnya kesejahteraan masyarakat Papua di berbagai bidang. Hal ini ditandai dari Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Provinsi Papua yang masih menempati posisi terakhir secara nasional, dengan angka 66,25 pada tahun 2013 dan angka kemiskinan yang paling tinggi dari seluruh provinsi di Indonesia (per Maret 2016 sebesar 28,54%).

Dampak negatif dari kebijakan pemekaran daerah di Papua tampaknya kurang menjadi pertimbangan dalam menerapkan sistem noken dalam pilkada di Papua Pegunungan Tengah. Nilai luhur sistem noken telah dimanfaatkan oleh para pencari kekuasaan ekonomi lewat pilkada. Akibatnya, kehendak luhur masyarakat Papua Pegunungan Tengah berubah menjadi sumber konflik hingga mengakibatkan pembunuhan antarwarga.

Terkait netralitas penyelenggara pilkada, pola rekrutmen menjadi persoalan penting dalam merespons hal ini. Apakah rekrutmen sudah dilakukan dengan baik dan memperhatikan prinsip penyelenggara pemilu yang ideal. Optimalisasi fungsi pengawasan dapat dilakukan dengan memperhatikan kesulitan medan yang dihadapi di Papua.

Tidak dapat dipungkiri bahwa masalah anggaran menjadi kendala utama dalam pelaksanaan pilkada, khususnya di daerah pegunungan. Kendala topografi Papua membutuhkan fasilitas angkutan penerbangan yang berbiaya tinggi; sarana dan prasana dalam melakukan komunikasi; dan biaya hidup yang mahal telah menimbulkan masalah dalam bidang anggaran. Pemerintah perlu memikirkan upaya mengatasi hambatan ini.

Penutup

Memicarakan konflik pilkada di Papua tidaklah mudah. Ada banyak faktor yang berkontribusi bagi konflik pilkada yang terjadi di Papua. Semua faktor harus diperhatikan secara menyeluruh. Respons parsial terhadap penyumbang masalah di Papua akan menghasilkan solusi parsial pula. Oleh karena itu, pembentukan tim oleh Pemerintah Pusat

dalam menghadapi konflik pasca-pilkada di Papua tidak cukup. Pemerintah Pusat harus melakukan penataan ulang terhadap sistem noken yang diberlakukan di Papua. Penataan ulang dilakukan dengan memperhatikan aspek nilai luhur sistem noken dan memperhatikan juga perkembangan situasi politik yang terjadi di Papua.

Masalah anggaran dalam pelaksanaan pilkada dari dulu tidak pernah diselesaikan. Penyelenggara pilkada di Papua dipaksa untuk memikirkan sendiri masalahnya dan mengatasinya dengan jalannya sendiri. Akibatnya, penyelenggara pilkada menjadi rentan diintervensi. Pengawasan yang lemah turut mendorong terjadinya ketidaknetralan KPU daerah.

Berbagai permasalahan tersebut harus dibahas secara mendalam dalam perubahan kebijakan mengenai penyelenggaraan pilkada khusus di Papua oleh DPR RI dan Pemerintah. Solusi asimetris tata kelola penyelenggaraan pilkada sangat penting dipertimbangkan dalam kasus Papua.

Referensi

- "Daftar 102 Daerah yang Gelar Pilkada", <http://www.pilkada.or.id/2016/03/daftar-102-daerah-yang-gelar-pilkada.html>, diakses 22 Maret 2017.
- McWilliam, Andrew (2011). "Marginal Governance in the time of Pemekaran: Case Study from Sulawesi and West Papua", *Asian Journal of Social Science* 39. hal. 164-167.
- "Pilkada di Papua Paling Bermasalah", *Koran Tempo*, 21 Maret 2017, hal. 9
- Prasojo, Eko (1999). *The Problem of Regional Proliferation in Indonesia After Big Bang Decentralization*, makalah.
- Tebay, Neles. "Sistem Noken dan Demokrasi", <http://nasional.kompas.com/read/2014/08/21/17470521/Sistem.Noken.dan.Demokrasi>, diakses 22 Maret 2017.
- Tito Panggabean, "Sistem Noken dan Bigman", <http://indonesiasatu.kompas.com/read/2014/08/18/08011511/sistem.noken.dan.bigman>, diakses 22 Maret 2017.
- "Sengketa Pilkada: Persoalan di Empat Daerah Didalami", *Kompas*, 22 Maret 2017, hal. 2.
- Winters, Paul A. (1996). *Voting Behavior*. USA: Greenhaven Press, Inc.
- "Wow! 7 dari 8 Hasil Pilkada di Papua Barat Digugat ke MK", <http://www.jpnn.com/news/wow-7-dari-8-hasil-pilkada-di-papua-barat-digugat-ke-mk>, diakses 22 Maret 2017.