



Electoral Reform in Malaysia

A Roundtable



Jalan Ke Depan Untuk Pilihan Raya Yang Bebas Dan Adil

Laporan Sidang Meja Bulat Reformasi Pilihan Raya

Diadakan Di Bangunan Parlimen, Kuala Lumpur

Pada 30 November & 1 Disember 2018



**Kofi Annan
FOUNDATION**

Towards a fairer, more peaceful world

ISI KANDUNGAN

Kata Pengantar oleh Dato' Mohamad Ariff bin Md Yusof, Yang di-Pertua Dewan Rakyat Parlimen Malaysia	4
Kata Pengantar oleh Tuan Alan Doss, Presiden Yayasan Kofi Annan	5
Kata Pengantar oleh Tuan Thomas Fann, Pengerusi Bersih 2.0	6
Ringkasan Eksekutif	8
Senarai Cadangan	9
Senarai Singkatan	11
Sesi I — Pembaharuan Sistem Pilihan Raya: Mengendalikan Politik Identiti, Perwakilan Yang Adil dan Kerjasama Politik yang Sihat	12
Sesi II — Memastikan Perwakilan yang Adil: Lakaran Persempadanan Semula dan Kawasan Sempadan	16
Sesi III — Pendaftaran Pengundi dan Integriti Daftar Pemilih	20
Sesi IV, Bengkel 1 — Mempermudahkan Penyertaan Pengundi Tidak Hadir dalam Pilihan Raya	22
Sesi IV, Bengkel 2 — Integriti Pilihan Raya di dalam Era Digital: Ancaman dan Peluang. .	24
Sesi V — Mengawal Pembiayaan Dana Politik bagi Memastikan Politik Bersih	26
Sesi VI — Tanggungjawab dan Kuasa Kerajaan Sementara Selepas Pembubaran Parlimen.	28
Sesi VII — Peguatuksaan Undang-undang Kesalahan Pilihan Raya: Institusi dan Koordinasi	30
Sesi VIII — Memastikan Kebebasan Badan Pengurusan Pilihan Raya	32
Lampiran — Para Pembentang Sidang Meja Bulat	34
Penghargaan	38

“Hasil akhir reformasi
pilihan raya kita bukan
sahaja untuk mewujudkan
pilihan raya yang bersih,
bebas dan adil tetapi juga
untuk Malaysia mempunyai
demokrasi berbilang
parti yang kuat.”

– Dato' Mohamad Ariff bin Md Yusof

Kata Pengantar

oleh Dato' Mohamad Ariff bin Md Yusof,
Yang di-Pertua Dewan Rakyat Parlimen Malaysia

Keputusan Pilihan Raya Umum ke-14 pada 9 Mei 2018 memberikan isyarat kepada bermulanya era baharu kepada negara kita. Setelah 60 tahun selepas Parlimen Persekutuan Tanah Melayu bersidang, perubahan yang didambakan di peringkat persekutuan akhirnya telah mengambil tempat. Kita telah menyaksikan perubahan yang menakjubkan, perubahan yang telah berlaku secara aman dan mendapat pujian di peringkat antarabangsa. Keputusan ini mungkin menjadi testimoni yang terhad kepada kekukuhan sistem pilihan raya dimana perubahan pengundi yang besar boleh menghasilkan pertukaran kerajaan.

Walaupun dengan pencapaian yang demokratik ini, kita tidak wajar untuk berasa selesa. Terdapat banyak sudut kepada undang-undang dan peraturan pilihan raya yang memerlukan perhatian dan perubahan. Hasil akhir reformasi pilihan raya kita bukan sahaja untuk mewujudkan pilihan raya yang bersih, bebas dan adil tetapi juga untuk Malaysia mempunyai demokrasi berbilang parti yang kuat. Dalam semangat Malaysia Baharu kita tidak mempunyai pilihan lain melainkan untuk berjaya. Malaysia kini dilihat sebagai obor perubahan secara demokratik dan adalah menjadi kewajipan kepada kita untuk membuktikan bahawa ini bukan perubahan sementara tetapi perubahan yang akan kekal.

Meja Bulat Reformasi Pilihan Raya di Malaysia telah menjadi bahagian yang penting dalam usaha pembaharuan yang sedang mengambil tempat. Kami sangat berbesar hati untuk mengadakan perhimpunan yang mengumpulkan pakar peringkat nasional dan antarabangsa, serta ahli parlimen, Kabinet, Suruhanjaya Pilihan Raya, dan Jawatankuasa Reformasi Pilihan Raya untuk berkongsi pandangan, dan saya sangat berbangga dengan ahli gerakan sivil, ahli akademik, dan media diantara lainnya, telah hadir dan mengambil peluang untuk berbahas dalam meja bulat ini.

Oleh itu, dengan sukacitanya saya telah merasmikan Meja Bulat, dan berharap laporan ini mengenai prosiding dan kesimpulannya akan dibaca secara meluas dan akan memaklumkan usaha-usaha ke arah pembaharuan undang-undang pilihan raya negara kita di persimpangan utama sejarah kita ini.

Terima kasih.

Dato' Mohamad Ariff bin Md Yusof

Kata Pengantar

oleh Tuan Alan Doss, Presiden Yayasan Kofi Annan

Apabila Yayasan Kofi Annan pertama kali berbincang untuk menganjurkan konferens demokrasi di Asia Tenggara di Kuala Lumpur pada 2017, sesetengah daripada interlocutor kami berasa sedikit skeptik. Namun, kami diyakinkan oleh Global Bersih untuk bertahan dan kami mendapat manfaat daripada sokongan Suruhanjaya Hak Asasi Malaysia. Walaupun konferens itu berjaya, banyak pemerhati mempersoalkan prospek pilihan raya yang bebas dan adil di Malaysia serta negara-negara lain di rantau ini. Namun pada 9 May 2018, Malaysia mengejutkan dunia dan rantau ini apabila gabungan besar parti pembangkang menang pilihan raya sekaligus membawa Malaysia untuk pertama kali bertukar kuasa sejak dari kemerdekaan pada 1957.

Pengalaman Malaysia menunjukkan bahawa politik tidak boleh berdiri tegak dengan arus perubahan yang dibawa oleh pembangunan ekonomi, urbanisasi dan pendidikan massa. Pengalaman ini juga menunjukkan adalah tidak mustahil untuk mengatasi politik identiti serta menawarkan pengundi satu alternative yang lebih demokratik dan berwibawa; dan ianya juga menunjukkan penyertaan pengundi yang tinggi dapat menyamaratakan padang permainan pilihan raya untuk membuat perubahan secara demokratik.

Berikutan pemilihan badan perundangan baru, Yayasan Kofi Annan telah dijemput oleh Yang di-Pertua Dewan Rakyat, Suruhanjaya Pilihan Raya, dan Bersih 2.0 untuk menganjurkan meja bulat reformasi pilihan raya bersama-sama dengan Jawatankuasa Pembaharuan Sistem Pilihan Raya, parti-parti politik, dan gerakan masyarakat sivil di Malaysia. Kami bersama rakan dalam Yayasan Inisiatif Integriti Pilihan Raya, termasuk Bahagian Bantuan Pilihan Raya Pertubuhan Bangsa-Bangsa Bersatu (PBB), Institut Antarabangsa untuk Demokrasi dan Bantuan Pilihanraya (IDEA Antarabangsa), Yayasan Sistem Pilihan Raya Antarabangsa (IFES) dan Institut Demokrasi Nasional (NDI) telah bekerjasama untuk menyusun Meja Bulat ini. Saya ingin mengucapkan terima kasih kepada semua kerana memberi sumbangan kepada keberjayaan dan keberhasilan meja bulat yang diadakan.

Laporan ini mengandungi perkara utama yang dibangkitkan dan cadangan-cadangan yang dilontarkan semasa dua hari meja bulat berlangsung. Saya berharap yang laporan ini akan memberi sumbangan yang penting kepada reformasi sistem pilihan raya yang sedang mengambil tempat di Malaysia, dan contoh di Malaysia akan menggalakkan kemajuan yang serupa kepada tempat lain di Asia dan dunia.

Alan Doss

Kata Pengantar

oleh Tuan Thomas Fann, Pengerusi Bersih 2.0

Bagi pihak Bersih 2.0, saya ingin menyampaikan ucapan jutaan terima kasih kepada Pejabat Yang di-Pertua Dewan Rakyat, Suruhanjaya Pilihan Raya Malaysia, Yayasan Kofi Annan, Institut Antarabangsa untuk Demokrasi dan Bantuan Pilihanraya (IDEA Antarabangsa), Yayasan Sistem Pilihan Raya Antarabangsa (IFES) dan Global Bersih yang menjadi penganjur bersama Meja Bulat Reformasi Pilihan Raya di Malaysia.

Bagi Bersih 2.0, Meja Bulat ini telah menjadi langkah penting untuk membawa Malaysia Baharu menjadi demokrasi berbilang parti yang bertenaga, nyata dan mampan. Tidak akan ada demokrasi berbilang parti tanpa adanya persaingan yang bebas, adil dan bersih antara parti-parti politik. Walaupun kami menyedari tugas yang besar terhampar di hadapan kita untuk memulihkan semula demokrasi berbilang parti, dan berhati-hati agar tidak sesat dalam euforia perubahan, kami berazam untuk mengenalpasti dan mengatasi cabaran-cabaran demi memastikan persaingan politik berjalan dengan baik.

Malaysia Baharu milik semua rakyat Malaysia tanpa mengenal apa jua parti yang mereka sokong atau dokong, dan dikesempatan ini juga kami ingin mengucapkan terima kasih kepada semua parti dan gabungan iaitu Parti Keadilan Rakyat (KEADILAN), Parti Tindakan Demokratik (DAP), Parti Pribumi Bersatu Malaysia (Bersatu), Parti Amanah Nasional (Amanah), Parti Warisan Negara (Warisan) dalam Pakatan Harapan, Persatuan Cina Malaysia (MCA) dan Kongres India Malaysia (MIC) dalam Barisan Nasional, Parti Islam Se-Malaysia (PAS), serta Parti Pesaka Bumiputera Bersatu (PBB) dalam Gabungan Parti Sarawak, Pertubuhan Pasokmomogun Kadazandusun Murut Bersatu (UPKO), Parti Bersatu Sabah (PBS) dan juga Parti Sosialis Malaysia (PSM) yang hadir dalam Meja Bulat.

Meja Bulat ini adalah platform pertama yang diadakan untuk memperkukuhkan demokrasi berbilang parti melalui reformasi pilihan raya. Ia seharusnya tidak dan tidak akan menjadi agenda yang terakhir. Selepas Meja Bulat ini, kami berharap agar perbincangan berkenaan reformasi pilihan raya akan terus bergema di bandar-bandar, pekan-pekan, serta kampung-kampung di seluruh negara serta turut digemakan di Parlimen melalui Jawatankuasa Pilihan Parlimen untuk mempertimbangkan dan membantu pindaan perlembagaan dan undang-undang yang diperlukan bagi reformasi pilihan raya.

Kami juga berharap agar laporan ini, yang mengumpulkan semua pandangan-pandangan yang dilontarkan dan konsensus yang dicapai semasa Meja Bulat akan membentuk satu asas untuk perbincangan dan pertimbangan lanjut.

Terima kasih.

Thomas Fann



Ringkasan Eksekutif

Sidang Meja Bulat Reformasi Pilihan Raya telah diadakan di Bangunan Parlimen, Kuala Lumpur, selama dua hari pada 30 November dan 1 Disember 2018, berikutan peristiwa bersejarah Pilihan Raya Umum Malaysia pada 9 Mei 2018, yang menyaksikan sebuah kerajaan baru mengambil alih tampuk kekuasaan dengan komitmen untuk melakukan reformasi dalam pilihan raya serta demokrasi. Semenjak pilihan raya tersebut, Kerajaan Malaysia telah melantik seorang Pengerusi Suruhanjaya Pilihan Raya yang baru dan menubuhkan sebuah Jawatankuasa Pembaharuan Sistem Pilihan Raya bagi membincangkan cadangan-cadangan mengenai reformasi pilihan raya.

Malaysia yang mengalami pertukaran kerajaan buat kali pertama dalam sejarah, kini mempunyai peluang untuk melakukan pembaharuan dalam sistem demokrasi. Namun, pengalaman daripada negara-negara lain menunjukkan bahawa ruang untuk melakukan pembaharuan seperti itu boleh menjadi agak sempit. Malaysia sepatutnya mengambil kira pengalaman dan amalan terbaik pada peringkat antarabangsa apabila merangka serta melaksanakan pembaharuan pilihan raya, dan memastikan bahawa proses pembaharuan tersebut dilakukan secara inklusif, telus dan bersifat partisipatif, dengan penglibatan masyarakat sivil dan kesemua pihak yang terlibat dalam sistem pilihan raya dan politik.

Membuat pembaharuan dalam sistem pilihan raya Malaysia memerlukan sokongan rentas parti bagi memastikan pindaan yang perlu dilakukan kepada Perlembagaan Persekutuan dapat dilakukan, dan konsensus diperlukan bagi melakukan pembaharuan yang diperlukan untuk pilihan raya yang bersih, bebas, dan adil dan bagi Malaysia untuk mengekalkan demokrasi pelbagai parti yang sihat dan mapan. Merujuk kepada skala pembaharuan tersebut, pihak yang terlibat dalam melakukan pembaharuan di Malaysia perlu untuk menetapkan keutamaan bagi pembaharuan yang paling utama dan paling boleh dicapai, dan menguruskan harapan tatkala mengekalkan momentum program pembaharuan pilihan raya yang besar ini.

Beberapa bidang pembaharuan yang khusus telah dikenalpasti termasuklah sistem pilihan raya, pembahagian dan persempadanan konstituensi, integriti daftar pemilih, pengundi tidak hadir, peraturan tentang pembiayaan serta perbelanjaan dana politik, penyiasatan dan hukuman kesalahan pilihan raya, kebebasan Suruhanjaya Pilihan Raya, dan pengurusan peralihan kuasa. Malaysia juga perlu mempertimbangkan peluang dan cabaran yang disebabkan oleh teknologi yang semakin berkembang.

Meskipun jalan yang perlu dilalui adalah panjang dan berliku, Sidang Meja Bulat ini telah menunjukkan tahap komitmen yang memberangsangkan untuk pembaharuan pilihan raya yang wujud dalam kalangan pemegang taruh Malaysia, dan pengalaman serta kepakaran mendalam yang sedia ada yang boleh dipanggil daripada sumber-sumber tempatan dan luar negara.

Pembentangan dan transkrip ucapan daripada Sidang Meja Bulat ini boleh dimuat turun di <https://drive.google.com/drive/folders/1-AhzAMazgtoj7izNjDrz8Cyl2fpghb5q?usp=sharing>

Senarai Cadangan

1. Pertimbangan sepatutnya diberikan untuk mengubah sistem majoriti mudah (First Past the Post) kepada sistem perwakilan mengikut agihan undi atau perwakilan berkadar (proportional) yang boleh mempromosi kesatuan dan pemusatan negara, membolehkan persaingan yang lebih sihat di antara rakan gabungan, dan akan lebih mewakili populasi Malaysia yang bersifat pelbagai di Parlimen dengan lebih baik.
2. Selagi Malaysia mengekalkan sistem majoriti mudah, ia perlu memberi penekanan terhadap isu-isu perwakilan yang terlebih atau terkurang di antara negeri-negeri di Malaysia, juga di dalam setiap negeri. Kawasan-kawasan pilihan raya seharusnya ditentukan dengan lebih adil dan tidak berpihak. Kerusi pilihan raya hendaklah diagihkan di antara negeri berdasarkan saiz kawasan pilihan raya, sementara standard dalam bentuk angka yang benar-benar ketat (strict numerical standards), perlu dikembalikan semula terhadap perbezaan di antara saiz kawasan konstituensi.
3. Daftar pemilih perlu diaudit dan diuruskan secara terbuka, inklusif dan telus, bagi membina kepercayaan masyarakat umum. Satu pangkalan data alamat negara yang berdasarkan kod geografi perlu digunakan bagi mengaudit daftar pemilih dan rekod pendaftaran orang awam di Jabatan Pendaftaran Negara. Daftar pemilih sepatutnya diberi akses untuk orang awam membuat penyemakan dan pengawasan, dan integriti daftar pemilih sepatutnya dipastikan sebelum pendaftaran pengundi secara automatik dilaksanakan.
4. Sistem pengundi tidak hadir perlu diperluaskan kepada pengundi Malaysia yang tinggal di negara-negara berjiran dengan Malaysia dan sebagaimana mereka yang tinggal di negara yang lebih jauh. Suruhanjaya Pilihan Raya perlu mengambil tanggungjawab bagi memastikan bahawa tempoh berkempen adalah panjang dan proses pengeluaran dan penghantaran kertas undi pos adalah pantas bagi membolehkan kertas undi pos tersebut dapat dikembalikan tepat pada masanya untuk dikira. Walaupun kemudahan pengundi tidak hadir seharusnya diberikan kepada beberapa jenis pengundi tempatan – khususnya, para pengundi dari Malaysia Timur yang berada di Malaysia Barat dan sebaliknya – pada jangka masa panjang, para pengundi seharusnya digalakkan untuk mengundi di mana mereka sebenarnya bermastautin. Pertimbangan perlu diberikan agar pengundi dari kalangan tentera dan polis, mengundi pada hari pilihanraya. Para pengundi tentera dan polis juga sepatutnya diberikan pilihan untuk mengundi di kawasan tempat asal mereka menerusi kemudahan PTH.

5. Disebabkan kesukaran untuk mengaudit sistem pengundian atas talian (online) dan elektronik, dan untuk mendapatkan keyakinan orang ramai dengan sistem tersebut, kajian yang terperinci bersama konsultasi awam harus dilakukan sebelum melaksanakan sebarang pengundian atas talian dan elektronik di Malaysia.
6. Seharusnya bukan pihak berkuasa kerajaan yang memutuskan mana satu merupakan “berita palsu”, Suruhanjaya Pilihan Raya dan pihak berkuasa yang lain perlu memainkan peranan dalam mengawasi perbelanjaan politik, kesalahan pilihan raya, dan ucapan berbau kebencian secara atas talian (online).
7. Peraturan perbelanjaan pilihan raya seharusnya diluaskan kepada parti politik dan pihak ketiga, semasa dan di luar tempoh berkempen, dan kepada pemilihan dalaman parti. Sumbangan politik, sama ada secara tunai dan seumpamanya, perlu diisytiharkan dan mempunyai had. Dana awam (public funding) seharusnya mengambil alih beberapa bentuk dana peribadi (private funding), dan semua pihak perlu mempunyai akses yang sama dan tidak terbatas kepada media kerajaan.
8. Peraturan dan garis panduan perlu digariskan bagi urusan peralihan kuasa dalam kerajaan, mengkodifikasikan amalan terbaik dan konvensyen kerajaan sementara. Pertimbangan perlu diberikan kepada pindaan perlembagaan bagi membolehkan pilihan raya diadakan semula di kawasan Ahli Parlimen yang melompat parti. Sebagai alternatif, jika sistem perwakilan berkadar campuran (mixed-member propositional representation) diperkenalkan, perbezaan dapat ditentukan diantara ahli parlimen konstituensi dan ahli parlimen daripada senarai parti dari segi hubungan kepartian.
9. Undang-undang kesalahan pilihan raya perlu dikemaskini bagi menjelaskan peranan dan kuasa pelbagai agensi kerajaan dan bagi memperkasakan Suruhanjaya Pilihan Raya untuk mengawasi, menyiasat, dan menghukum pelanggaran terhadap undang-undang kesalahan pilihan raya.
10. Pemilihan Ahli Suruhanjaya Pilihan Raya hendaklah diperiksa oleh satu jawatankuasa Parlimen yang merentas parti, dan Suruhanjaya Pilihan Raya seharusnya dapat beroperasi secara bebas dalam urusan pengambilan kakitangan dan perbelanjaan yang boleh diperiksa oleh satu jawatankuasa pemilihan Parlimen yang berdedikasi. Pihak Suruhanjaya Pilihan Raya sewajarnya diberikan tanggungjawab dalam urusan pendaftaran dan kawal selia parti politik, sementara pertimbangan boleh dibuat untuk memberikan tanggungjawab persempadanan kawasan pilihan raya kepada sebuah suruhanjaya persempadanan yang bebas.

Senarai Singkatan

FPTP	Sistem Majoriti Mudah (First Past the Post)
JPN	Jabatan Pendaftaran Negara, Malaysia
MMP	Sistem Perwakilan Berkadar Campuran (Mixed Members Proportional)
PRU13	Pilihan Raya Umum ke 13
PRU14	Pilihan Raya Umum ke 14
SPR	Suruhanjaya Pilihan Raya, Malaysia
UK	United Kingdom



Sesi I

Pembaharuan Sistem Pilihan Raya: Mengendalikan Politik Identiti, Perwakilan Yang Adil dan Kerjasama Politik yang Sihat

Malaysia mengamalkan sistem Parlimen Westminster dengan sebuah sistem pilihan raya majoriti mudah (First Past the Post - FPTP) untuk pilihan raya persekutuan dan negeri. Pada peringkat persekutuan, negara ini dibahagikan kepada 222 buah kawasan konstituensi geografi, di mana setiap konstituensi diwakili oleh seorang ahli parlimen yang menerima undi paling banyak di konstituensi tersebut.

Realitinya, tiada satu pun sistem pilihan raya yang boleh disyorkan kepada setiap negara. Setiap negara perlu memilih sistem pilihan rayanya sendiri berdasarkan isu-isu yang dihadapinya dalam perwakilan demokrasi, dan konstituensi sosial atau politik yang dirasakannya sebagai paling penting untuk diwakili. Setiap sistem pilihan raya perlu dinilai dari semasa ke semasa dalam konteks tingkah laku dan tindak-tanduk parti politik berdasarkan sistem dan peraturan sedia ada. Adalah penting untuk memastikan setiap penilaian ini dibuat selepas perundingan yang dibuat secara meluas dan inklusif bersama kesemua pemegang taruh di dalam negara ini.

Walaupun sistem FPTP adalah lebih mudah untuk difahami dan diamalkan, jumlah kerusi yang dimenangi oleh setiap parti politik di dalam parlimen kebiasaannya tidak seimbang dengan jumlah undi yang dibuang untuk parti tersebut secara keseluruhannya di seluruh negara. Sistem FPTP kebiasaannya dipuji kerana menghasilkan sistem dua parti ala-British dengan dua buah parti dominan yang bertukar kuasa tanpa memerlukan pembentukan pakatan selepas pilihan raya dijalankan. Walaupun sudah menjadi kebiasaan parti-parti kecil menerima kerusi yang lebih sedikit berbanding dengan jumlah undi popular mereka, ia dilihat sebagai sesuatu yang berbaloi dari segi persaingan, kestabilan dan kesederhanaan.

Namun, dalam konteks Malaysia, terdapat pandangan bahawa sistem FPTP, bukan saja tidak mempromosikan sistem dua parti/dua pakatan peringkat nasional yang lebih stabil dan sederhana, malah menggalakkan pembentukan parti-parti-parti zon tempatan dan yang berdasarkan kaum yang lebih banyak, sekaligus menyumbang kepada perkembangan pasca Pilihan Raya Umum ke-14 di mana ia sistem dua parti terbentuk di pelbagai kawasan zon tempatan, dengan risiko ketidakstabilan pada peringkat nasional. Tatkala sistem FPTP menggalakkan perkongsian kuasa menerusi pakatan yang besar yang dibentuk sebelum pilihan raya umum, ia mungkin gagal untuk mewujudkan persaingan di antara parti (inter-party competition), lalu menyebabkan pakatan yang dibina menjadi kaku, tidak responsif kepada kehendak pengundi, serta terdedah kepada perbalahan pada peringkat dalaman.

Rakyat Malaysia seharusnya mempertimbangkan merit untuk menggunakan sistem perwakilan berkadar yang boleh mempromosikan konsensus dan kesederhanaan pada peringkat nasional, membenarkan persaingan yang lebih sihat di antara parti yang bergabung, juga bagi mewakili kepelbagaian populasi rakyat Malaysia di parlimen dengan lebih baik. Contoh sistem alternatif yang boleh digunapakai termasuklah sistem senarai parti dua lapisan (two-tier party list system), di mana para ahli parlimen dipilih berdasarkan senarai parti yang diberikan mengikut kawasan tempatan dan peringkat nasional, dan sistem perwakilan berkadar campuran (mixed-member proportional - MMP), di mana para ahli parlimen dipilih daripada kombinasi sistem FPTP dan sistem senarai parti peringkat nasional (national party list). Penggunaan senarai parti peringkat nasional di dalam kedua-dua sistem dibuat bagi memaksimumkan keseimbangan perwakilan pada peringkat nasional. Walaubagaimanapun, sebarang perubahan kepada sistem pilihan raya memerlukan sokongan rentas parti bagi memastikan pindaan Perlembagaan Persekutuan dapat dibuat.

KAJIAN KES: SISTEM SENARAI PARTI DUA LAPISAN (TWO-TIER PARTY LIST SYSTEM)

Apabila Afrika Selatan menggunakan sebuah perlembagaan yang baru selepas berakhirnya era apartheid, cabaran yang dihadapinya adalah untuk memilih satu sistem pilihan raya yang sesuai dengan masyarakat yang sangat terpisah dan berbeza dalam proses peralihan demokrasi yang aman. Sistem Senarai Parti Dua Lapisan telah dipilih kerana sifatnya yang inklusif, ringkas, dan ia menggalakkan pembentukan kerajaan gabungan.

Kerusi perwakilan di Dewan Nasional Afrika Selatan dibahagikan secara saksama kepada kerusi kawasan zon tempatan (regional) dan nasional, dengan enam kawasan zon tempatan pilihan raya dipilih di dalam negara yang mempunyai sembilan buah wilayah ini. Setiap parti akan menyediakan satu senarai calon-calon zon tempatan dan nasional untuk mewakili mereka di Dewan Nasional tersebut. Para pengundi mengundi untuk parti, dan bukan calon individu. Undian akan mula dikira pada peringkat kawasan zon tempatan, dan kerusi-kerusi kawasan zon tempatan diperuntukkan kepada para calon yang disenaraikan oleh parti pada peringkat kawasan zon tempatan, mengikut jumlah undi yang diterima oleh setiap parti di setiap kawasan. Undi kemudiannya dikira pada peringkat nasional, dan kerusi-kerusi peringkat nasional selepas itu diagihkan kepada para calon yang disenaraikan oleh parti pada peringkat nasional bagi memaksimumkan keseimbangan jumlah perwakilan pada peringkat nasional. Justeru itu, sistem ini memaksimumkan keseimbangan jumlah selain memberikan perwakilan kepada parti kawasan tempatan tidak mempunyai sokongan luas pada peringkat nasional.

KAJIAN KES: SISTEM PERWAKILAN BERKADAR CAMPURAN (MIXED-MEMBER PROPORTIONAL – MMP SYSTEM)

Sistem Perwakilan Berkadar Campuran asalnya dilaksanakan di Jerman Barat selepas Perang Dunia Kedua, dan sejak itu telah digunakan oleh banyak negara Komanwel, termasuklah New Zealand, Lesotho, Scotland, dan Wales.

Dalam Sistem Perwakilan Berkadar Campuran yang biasa dilaksanakan, setiap pengundi mempunyai dua undi, satu untuk mewakili konstituensi dan satu untuk parti politik. Ahli-ahli parlimen konstituensi dipilih ala Sistem FTPT, tetapi ditambah dengan senarai parti untuk ahli-ahli parlimen (party list MPs). Jumlah ratio ahli parlimen konstituensi berbanding ahli parlimen berdasarkan senarai parti berbeza untuk setiap negara, tetapi berada pada kadar nisbah 1:1 hingga 2:1.

Kerusi-kerusi perwakilan untuk senarai parti diagihkan kepada perlbagai parti pada peringkat nasional dan kawasan zon tempatan (regional) bagi memastikan jumlah keseluruhan ahli parlimen yang dipilih oleh setiap parti akan menjadi seimbang dengan jumlah undian parti pada peringkat nasional dan kawasan zon tempatan. Sebagai contoh, jumlah undi minimum sebanyak 5% perlu dicapai sebelum setiap parti layak untuk menghantar perwakilan.



“Pengalaman Malaysia menunjukkan bahawa politik tidak boleh berdiri tegak dengan arus perubahan yang dibawa oleh pembangunan ekonomi, urbanisasi dan pendidikan massa. Pengalaman ini juga menunjukkan adalah tidak mustahil untuk mengatasi politik identiti serta menawarkan pengundi satu alternative yang lebih demokratik dan berwibawa.”

– Alan Doss

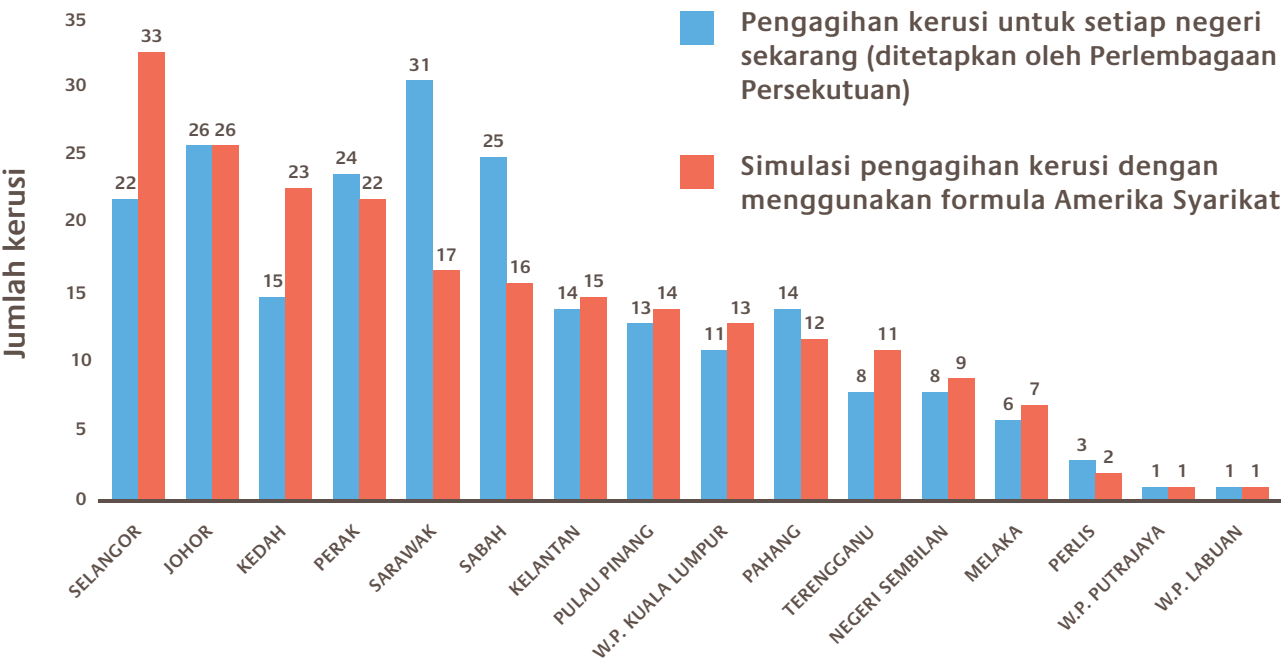
Sesi II

Memastikan Perwakilan yang Adil: Lakaran Persempadanan Semula dan Kawasan Sempadan

Perwakilan yang adil dalam sistem demokrasi memerlukan bukan sahaja penerimaan secara literal prinsip “satu orang satu undi” semata-mata, tetapi juga setiap undi mestilah diberikan nilai kepentingan yang hampir sama. Tidak seperti sistem pilihan raya berkadar, keadilan dalam sistem FTPT adalah sangat bergantung kepada cara persempadanan sesuatu konstituensi geografi.

Terdapat beberapa situasi di mana sesuatu undi itu dilayan secara tidak sama rata di Malaysia. Pertama, peruntukan kerusi (sejak 1973) kepada setiap negeri dan wilayah persekutuan oleh Perkara 46 Perlembagaan Persekutuan menyebabkan beberapa negeri dan wilayah persekutuan tidak diwakili berdasarkan keseimbangan jumlah populasinya di mana jumlah perwakilannya terkurang atau terlebih (sila rujuk kepada Carta 1). Tatkala ianya adalah sesuatu yang diterima bahawa negeri-negeri Sabah dan Sarawak berhak untuk mendapat perwakilan yang istimewa – secara ideal dalam sebuah Dewan Negara yang dipilih secara demokratik dan diperkasakan pada jangka masa Panjang - peruntukan kerusi-kerusi parlimen di antara pelbagai negeri di Semenanjung Malaysia sepatutnya dibuat berdasarkan jumlah pengundi sesuatu kawasan (memandangkan mereka mungkin akan berubah dari semasa ke semasa), dan tidak seharusnya ditentukan oleh Perlembagaan Persekutuan.

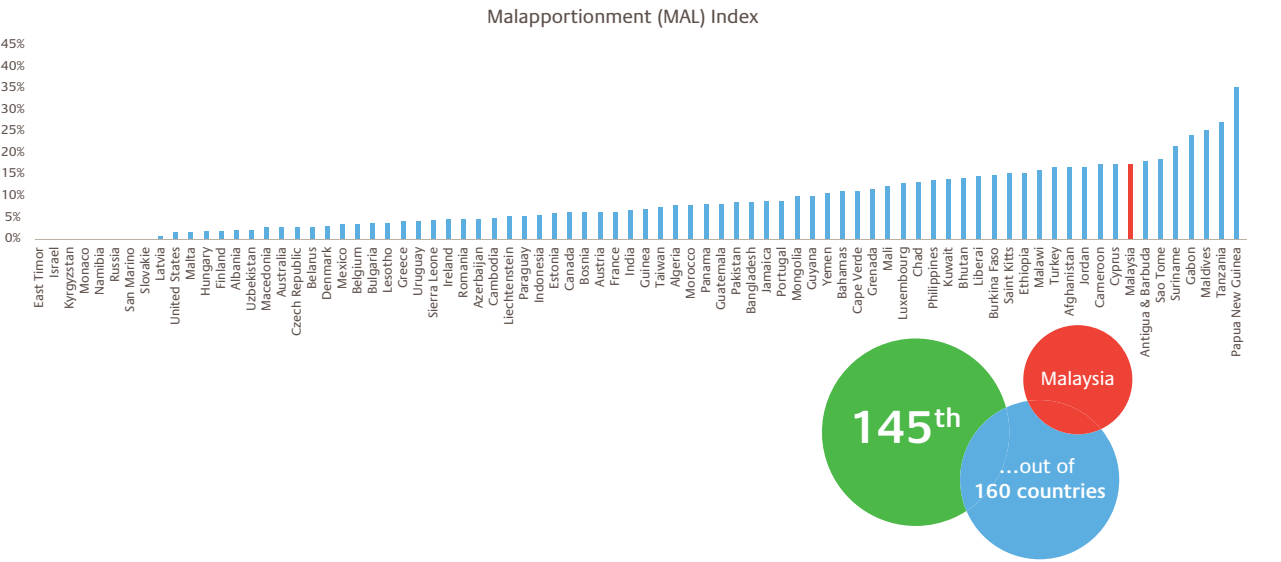
Carta 1: Perwakilan Terurang atau Terlebih dalam Pengagihan Kerusi di Peringkat Antara Negeri



Sumber: Pembentangan Prof Yuko Kasuya dalam Sidangan Meja Bulat Reformasi Pilihan Raya: Jalan Ke Depan untuk Pilihan Raya yang Bebas dan Adil, 30 November – 1 Disember, 2018, Kuala Lumpur.

Di dalam setiap negeri dan wilayah persekutuan, Perlembagaan Persekutuan menyatakan bahawa setiap konstituensi haruslah mempunyai “lebih kurang sama banyak” pengundi, dengan pemberat keutamaan (measure of weightage) kawasan diberikan kepada konstituensi luar bandar. Sebelum 1962, Perlembagaan Persekutuan menyatakan bahawa nisbah maksimum di antara jumlah pengundi di dalam konstituensi terbesar dan terkecil di setiap negeri sepatutnya tidak melebihi 1.35:1 ($\pm 15\%$ daripada jumlah purata), sementara di antara 1962 hingga 1973, Perlembagaan Persekutuan menyatakan bahawa nisbah maksimum adalah 2:1 ($\pm 33\%$ daripada jumlah purata). Walaubagaimanapun, hari ini, nisbah di antara jumlah para pengundi di konstituensi-konstituensi terbesar dan terkecil di beberapa negeri adalah setinggi 4:1, dan ini menyebabkan Malaysia ketinggalan di kedudukan ke-145 daripada 160 negara yang berlaku adil dalam pengagihan konstituensi parlimen (Sila rujuk kepada Carta 2). Hal ini sepatutnya diperbaiki melalui perlaksanaan semula standard dalam bentuk angka yang benar-benar ketat (strict numerical standards) bagi variasi dalam saiz kawasan konstituensi.

Carta 2: Kedudukan Malaysia dalam Indeks Pembahagian Tidak Sekata



Sumber: Pembentangan Prof Yuko Kasuya dalam Sidangan Meja Bulat Reformasi Pilihan Raya: Jalan Ke Depan untuk Pilihan Raya yang Bebas dan Adil, 30 November – 1 Disember, 2018, Kuala Lumpur.

Terdapat juga alasan untuk kita meragui bahawa banyak sempadan konstituensi di Malaysia dilakar secara adil. Bukan sahaja saiz konstituensi kebiasaannya cenderung untuk mencerminkan sokongan untuk parti politik tertentu, tetapi banyak sempadan konstituensi yang kelihatan dilakar dengan kaedah yang tidak adil, yang menafikan faktor-faktor kemanusiaan, fizikal dan geografi tempatan. Malaysia seharusnya mengikuti amalan terbaik pada peringkat antarabangsa, di mana persempadanan konstituensi dilakukan oleh badan yang bebas dan tidak berpihak tanpa campur tangan bersifat partisan daripada pihak Eksekutif atau Legislatif.

KAJIAN KES: KONSEP 'RURAL WEIGHTAGE' DI AUSTRALIA

Dari tahun 1920an hingga 1970an, Australia menggunakan sistem 'rural weightage' yang membenarkan perbezaan jumlah pengundi dalam kawasan-kawasan pilihan raya iaitu dengan mewujudkan bahagian pilihan raya yang mempunyai jumlah pengundi yang lebih sedikit bagi kawasan kampung dan pedalaman, berbanding kawasan bandar, dengan jumlah had terima (tolerance) sebanyak $\pm 20\%$ (bersamaan dengan nisbah maksimum sebanyak 1.5:1 di antara kerusi-kerusi yang paling besar dan paling kecil). Memandangkan terdapat aduan bahawa sistem ini bersifat berat sebelah kepada beberapa buah parti politik tertentu, selepas 1974, kadar had terima ini telah dikurangkan kepada $\pm 10\%$ (bersamaan dengan nisbah maksimum sebanyak 1.22:1), dan selepas 1984, sistem 'rural weightage' telah dihapuskan secara keseluruhan atas prinsip perwakilan yang saksama. Pembaharuan ini dilaksanakan meskipun Australia mempunyai beberapa kawasan konstituensi parlimen terbesar di dunia, yang terbesar di Australia Barat pernah mencapai keluasan hampir 2.3 juta km² -- hampir 7 kali saiz Malaysia. Namun, mengambilkira kesukaran memberikan khidmat kepada kawasan konstituensi luar bandar yang luas, para ahli parlimen Australia boleh meningkatkan jumlah elaun perjalanan dan elaun lain berdasarkan saiz geografi konstituensi mereka.



Sesi III

Pendaftaran Pengundi dan Integriti Daftar Pemilih

Daftar pemilih yang bersih dan tersusun adalah asas kepada keseluruhan sistem pilihan raya. Pertambahan keyakinan masyarakat umum kepada sistem pilihan raya Malaysia memerlukan pembinaan kepercayaan awam terhadap integriti sistem pendaftaran pengundi dan daftar pemilih, yang sepatutnya dirangka, diaudit dan diuruskan dengan kaedah yang terbuka, inklusif dan telus. Kejayaan di dalam pembaharuan daftar pemilih bergantung kepada libat urus (engagement) yang tinggi dalam kalangan para pemegang taruh dan komitmen yang tulen kepada pembaharuan yang telah disepakati, dengan dana yang diperlukan dan latihan yang bersesuaian dengan pendidikan untuk para pegawai dan pengundi.

Langkah pertama yang perlu diambil oleh Malaysia dalam pembaharuan daftar pemilih adalah penghasilan Pangkalan Data Alamat Kebangsaan (National Address Database) yang telah diseragamkan melalui proses kod geografi pada peringkat nasional dengan kerjasama pihak berkuasa tempatan. Pangkalan data ini seharusnya menjadi asas kepada audit dan penentusahan (verification) daftar pemilih dan rekod di Jabatan Pendaftaran Negara (JPN). Para pengundi yang alamatnya kosong, tidak lengkap atau tidak wujud, atau alamatnya mengandungi jumlah pengundi yang boleh dipersoalkan, sepatutnya ditentukan oleh sebuah pasukan penyiasatan. Sebagai sebahagian daripada proses penentusahan ini, para pengundi seharusnya digalakkan untuk mengundi di mana mereka sebenarnya bermastautin, dan penukaran alamat sepatutnya hanya didaftarkan oleh JPN dengan bukti permastautinan.

Berikutan Malaysia bercadang untuk memperkenalkan sistem pengundi automatik bersama umur mengundi yang baru iaitu 18 tahun, akses kepada rekod JPN adalah diperlukan untuk menambah para pengundi ke dalam daftar pemilih secara automatik, untuk menentusahkan mereka dari semasa ke semasa, dan bagi menggugurkan nama mereka sekiranya meninggal dunia atau tidak layak. Kesemua perubahan kepada daftar pemilih, termasuklah pembetulan sempadan, yang dilakukan di luar tempoh persempadanan semula, seharusnya dilakukan hanya selepas penentusahan yang rapi, dan sewajarnya diterbitkan menerusi kaedah yang telus. Daftar pemilih mesti juga dipastikan boleh didapati dalam format elektronik bagi memastikan parti politik dan pertubuhan masyarakat sivil yang bebas boleh mengambil bahagian dalam proses audit dan mengawasi integriti daftar pemilih tersebut.

Bagi memastikan penipuan dan manipulasi dapat dikurangkan, proses pemaparan daftar pemilih tambahan sepatutnya disemak semula bagi menambah tempoh pemaparan tersebut serta bagi mencegah bantahan berdasarkan unsur-unsur perkauman. Seksyen 9A Akta Pilihan Raya 1958, yang menghalang semakan kehakiman dibuat terhadap daftar pemilih yang diiktiraf, perlu dimansuhkan, dan Akta Kesalahan Pilihan Raya 1954 perlu dipinda untuk menambah hukuman terhadap penipuan pendaftaran pengundi.

“Meja Bulat ini adalah platform pertama yang diadakan untuk memperkukuhkan demokrasi berbilang parti melalui reformasi pilihan raya. Ia seharusnya tidak dan tidak akan menjadi agenda yang terakhir.”

– Thomas Fann

Sesi IV

Bengkel 1 — Mempermudahkan Penyertaan Pengundi Tidak Hadir dalam Pilihan Raya

Pilihan raya umum baru-baru ini di Malaysia memperlihatkan beberapa perubahan kepada cara pengundi tidak hadir boleh mengundi. Pilihan Raya Umum ke-13 (PRU ke-13) pada tahun 2013 menyaksikan pengenalan pengundian awal untuk polis dan tentera bagi menggantikan undi pos, dan pengenalan undi pos – yang mana secara amalnya, satu bentuk pengundian awal – untuk rakyat Malaysia yang tinggal di luar negara.

Pilihan Raya Umum ke-14 (PRU ke-14) pada tahun 2018 telah menyaksikan pelaksanaan pengundian pos untuk rakyat Malaysia yang tinggal di luar negara, juga perluasan kategori tambahan untuk pengundian pos kepada kakitangan awam di dalam Malaysia.

Walaupun bagaimanapun, pengundi tidak hadir masih tidak merangkumi rakyat Malaysia yang tinggal di negara berjiran (Singapura, Brunei, Kalimantan-Indonesia dan Selatan Thailand), untuk rakyat Semenanjung Malaysia yang tinggal di Malaysia Barat (dan sebaliknya), atau untuk rakyat Malaysia yang atas sebab yang pelbagai tinggal jauh dari konstituensi di mana mereka didaftarkan.

Tatkala ianya adalah mustahil untuk mengkhususkan satu sistem pengundi tidak hadir yang ideal untuk semua negara, setiap sistem perlu menyeimbangkan keselesaan pengundi dan perlindungan kepada integriti pilihan raya. Apabila membuat pembaharuan kepada sistem pengundi tidak hadir, ketelitian diperlukan bagi mengelakkan penipuan pilihan raya dan bagi memastikan kerahsiaan undi tersebut. Ianya juga diperlukan bagi memastikan keputusan undian pengundi tidak hadir tidak didedahkan sebelum tempoh pengundian oleh pengundi hadir tamat.

Bagi pengundi luar negara, sistem pengundi tidak hadir seharusnya diperluaskan kepada rakyat Malaysia yang tinggal di negara jiran sebagaimana mereka yang tinggal di negara yang lebih jauh. Sekiranya sistem undi pos yang sekarang dikekalkan, adalah penting tempoh minimum untuk berkempen diperuntukkan selama 3-4 minggu bagi memberi masa yang cukup kepada kertas undi pos untuk dihantar dan dikembalikan tepat pada masanya untuk dikira (malangnya tidak berlaku pada PRU14). Suruhanjaya Pilihan Raya (SPR) seharusnya bertanggungjawab memastikan tempoh berkempen cukup panjang dan prosedur untuk pengeluaran dan penghantaran kertas undi pos cukup pantas bagi undi pos dan sistem pengiraan undi pos berfungsi dengan baik. SPR juga harus berunding dengan rakyat Malaysia di luar negara untuk meningkatkan dan memperbaiki proses pendaftaran pengundi tidak hadir serta penghantaran dan pengembalian kertas-kertas undi.

Sementara itu, untuk para pengundi tempatan, perluasan pengundian pos dalam skala yang lebih besar, di samping penambahan beban pentadbiran dalam mengeluarkan dan memproses undi-undi pos, ia juga akan meningkatkan kebimbangan masyarakat tentang peningkatan risiko penipuan pilihan raya. Tatkala ramai rakyat Malaysia yang berpindah untuk kerja di kawasan bandar memilih untuk mengekalkan pendaftaran alamat daftar pemilih mereka di kawasan konstituensi tempat asal mereka di mana undi mereka secara umumnya memberikan pemberat yang lebih, namun apabila ketidakadilan dalam pengagihan telah diperbetulkan, rakyat Malaysia seharusnya digalakkan untuk mendaftar untuk mengundi di mana mereka sebenarnya bermastautin. Pengecualian untuk perkara ini mungkin boleh dibuat untuk rakyat dari Semenanjung Malaysia yang tinggal di Malaysia Barat (dan sebaliknya), dengan mempertimbangkan perwakilan khas yang diberikan di dalam parlimen kepada Sabah dan Sarawak.

Pertimbangan seharusnya diberikan untuk mengadakan pengundian bagi pengundi polis dan tentera pada hari pilihan raya diadakan, dan untuk menghadkan pengundian pos kepada penjawat awam (termasuk anggota polis dan tentera) yang benar-benar sedang bertugas di luar kawasan konstituensi berdaftar mereka pada hari pilihan raya diadakan. Para pengundi dari kalangan polis dan tentera seharusnya diberikan pilihan untuk mengundi di kawasan asal konstituensi mereka menerusi pengundian tidak hadir, berbanding memaksa mereka untuk mengundi di konstituensi di mana mereka ditempatkan untuk bertugas, seperti yang diamalkan sekarang.

Sesi IV

Bengkel 2 — Integriti Pilihan Raya di dalam Era Digital: Ancaman dan Peluang

Teknologi membawa perubahan yang pantas kepada masyarakat di mana-mana sahaja, dan sistem demokrasi tidak terkecuali daripada perubahan ini. Badan pengurusan pilihan raya dan ahli politik yang mengambil bahagian dalam pilihan raya mestilah bersedia untuk menghadapi cabaran dan peluang yang dibawa oleh teknologi digital.

Sementara semua sistem pilihan raya mempunyai kelemahannya, pilihan raya di dalam era digital berdepan kelemahan-kelemahan baru yang perlu diperhalusi sebelum teknologi baru dibenarkan untuk dibawa ke dalam petak mengundi. Tatkala sistem pengundian elektronik dan secara atas talian (online) kebiasaannya tidaklah lebih berisiko berbanding pengundian dengan kertas undi, mekanisme yang diperlukan untuk mengawasi pengundian elektronik dan proses pengiraan dan untuk mencegah mereka daripada manipulasi atau serangan luar adalah lebih rumit dan sukar untuk diaudit. Sistem pengundian elektronik juga berhadapan dengan kesukaran yang lebih tinggi dalam mendapatkan kepercayaan dan keyakinan para pengundi dan parti politik.

Malahan di negara yang masih mengekalkan sistem pengundian kertas secara tradisional, teknologi digital telah membawa satu dimensi baru kepada kempen pilihan raya. Sementara tingkahlaku yang melanggar undang-undang ketika kempen pilihan raya dijalankan bukanlah sesuatu yang baru, Internet dan media sosial membenarkan para pengundi dipengaruhi secara tidak sedar dan dari sumber yang sangat jauh, menjadikan peraturan terhadap perbelanjaan kempen, ucapan berbaur kebencian, dan berita palsu menjadi lebih sukar.

Sepertimana yang disaksikan oleh Malaysia baru-baru ini, sememangnya pihak berkuasa kerajaan tidak seharusnya memutuskan apa yang boleh disifatkan sebagai “berita palsu” dan apa yang bukan. Namun demikian, badan pengurusan pilihan raya dan pihak berkuasa memang mempunyai peranan dalam mengawasi perbelanjaan kempen, kesalahan pilihan raya dan ucapan berbaur kebencian secara atas talian. Platform-platform digital seharusnya juga bertanggungjawab untuk mengambil langkah sewajarnya bagi mengawasi kandungan yang dipaparkan di platform yang mereka miliki. Selain itu, laman sesawang dan arkib atas talian yang menyemak maklumat (fact-checking) mampu memainkan peranan dalam memastikan para pengundi mempunyai akses kepada sumber yang diperlukan untuk bertanya dan mengesahkan kandungan politik di internet.

Akhir sekali, langkah-langkah juga perlu diambil bagi memastikan ketelusan dalam kempen secara atas talian, supaya para pengundi sedar setiap kali melihat kandungan berbentuk politik di media sosial yang didanai oleh parti politik atau entiti asing, dan untuk memastikan bahawa semua pembiayaan politik dan perbelanjaan kempen secara atas talian adalah diisytiharkan dan dilaporkan.

KAJIAN KES: PERATURAN BERITA TIDAK BENAR DI MALAYSIA

Pada April 2018, Malaysia telah menggubal Akta Anti-Berita Tidak Benar (Malaysia) 2018, yang meletakkan kesalahan penerbitan “berita tidak benar” dengan merangkumkan apa-apa berita, maklumat, data dan laporan, yang “sebahagiannya atau keseluruhannya palsu”, sama ada dalam bentuk rencana, visual, atau rakaman audio atau dalam apa-apa bentuk lain yang boleh menggambarkan perkataan atau idea.

Kesalahan tersebut, yang mempunyai bidang kuasa menjangkau sempadan yang membolehkan seseorang sama ada warganegara atau tidak, didakwa di Malaysia biarpun kesalahan dilakukan di luar negara. Ia juga tidak memerlukan unsur niat jahat (malice or ill-intent), dan boleh dihukum sehingga 6 tahun penjara. Akta ini juga meletakkan kesalahan jenayah kepada pemilik platform yang gagal menghapuskan penerbitan yang mengandungi berita tidak benar, selepas “mengetahui atau mempunyai alasan yang munasabah untuk mempercayai” bahawa penerbitan itu mengandungi “berita tidak benar”. Pendakwaan pertama di bawah akta ini dilakukan dalam masa sebulan selepas ia dikuatkuasakan.

Akta ini juga membenarkan seseorang individu yang tersinggung oleh “berita tidak benar” untuk memohon perintah mahkamah untuk meminta penghapusan berita tersebut. Sementara perintah mahkamah dipohon oleh pihak kerajaan di atas alasan “berita tidak benar” tersebut bersifat prejudis atau kelihatan prejudis yang mampu menggugat ketenteraman awam dan keselamatan negara, perintah mahkamah tersebut tidak boleh dicabar. Hal ini membawa kepada kritikan bahawa Akta tersebut dibuat untuk menjadikan kerajaan sebagai penentu kepada apa yang boleh dikategorikan sebagai “berita tidak benar” atau sebaliknya, dan menutup perbezaan pendapat dan kritikan yang sah di sisi undang-undang.

Berikutan penukaran kerajaan selepas PRU ke-14, Dewan Rakyat Malaysia meluluskan satu rang undang-undang pemansuhan Akta tersebut pada Ogos 2018. Namun, rang undang tersebut telah ditolak oleh Dewan Negara, menyebabkan pemansuhan tersebut mungkin tertangguh selama satu tahun.

Sesi V

Mengawal Pembiayaan Dana Politik bagi Memastikan Politik Bersih

Tatkala undang-undang di Malaysia mengawalselia perbelanjaan politik oleh para calon dalam pilihan raya, banyak aktiviti perbelanjaan dan pembiayaan politik tidak diikat oleh sebarang peraturan. Sebagai contoh, sekarang ini tiada peraturan untuk derma, sama ada secara tunai atau seumpamanya, kepada parti politik dan calon di Malaysia. Tambahan pula, perbelanjaan oleh parti politik dan individu selain daripada calon juga tidak diikat oleh undang-undang. Pendanaan politik yang tidak diikat dengan undang-undang bukan hanya meningkatkan risiko rasuah dan pengaruh yang tidak wajar (undue influence) ketika kempen pilihan raya, tetapi juga memperlekeh keyakinan masyarakat terhadap integriti proses pilihan raya dan keabsahan keseluruhan sistem politik.

Sebagai langkah awal, adalah penting untuk Malaysia memperluaskan undang-undang perbelanjaan politik untuk merangkumi perbelanjaan oleh calon, parti politik, juga pihak ketiga, sama ada ketika atau di luar tempoh berkempen. Had perbelanjaan politik seharusnya mengambilkira jumlah kerusi yang ditandingi oleh setiap parti politik, juga saiz jumlah pengundi dan saiz geografi konstituensi.

Sebelum ini, sememangnya terdapat kebimbangan dalam kalangan parti pembangkang bahawa pelaporan sumbangan politik mungkin membawa kepada tindakan balas dendam (retribution) oleh pihak agensi kerajaan. Namun, jikalau sumbangan dan perbelanjaan politik hendaklah dikawal, maka pelaporan perbelanjaan politik kepada SPR dengan perlindungan yang sewajarnya bagi melindungi kerahsiaan dan menghukum sebarang tindakan balas dendam terhadap pihak penderma, perlu diadakan.

Had kepada sumbangan, sama ada secara tunai atau seumpamanya, adalah diperlukan bagi mengurangkan potensi berlakunya rasuah dan politik wang. Sumbangan korporat seharusnya didedahkan kepada para pemegang saham, dan sumbangan oleh agensi kerajaan, syarikat berkaitan kerajaan, dan entiti asing seharusnya dilarang. Bagi memastikan wujudnya padang permainan yang sama rata kepada persaingan politik dan untuk mengurangkan pengaruh wang dalam politik, dana awam parti politik seharusnya menggantikan beberapa bentuk pendanaan individu. Parti politik seharusnya juga diberikan akses yang saksama dan bebas kepada media penyiaran kerajaan semasa tempoh berkempen.

Pemilihan dalaman parti adalah satu lagi perkara utama yang memerlukan ikatan undang-undang di Malaysia. Adalah dipercayai bahawa jumlah dana yang terlibat dalam pemilihan dalaman beberapa parti jauh melebihi perbelanjaan politik ketika pilihan raya umum. “Politik

wang” di dalam pemilihan parti mesti dibendung kerana ia akan menggagalkan pemilihan wakil yang berwibawa dan membenarkan “warlords” di dalam parti untuk terus berkuasa, dan penderma lain yang kaya akan memperkukuhkan kedudukan mereka di dalam jentera parti.

Satu undang-undang baru yang mengawalselia parti politik seharusnya memperkenalkan pendanaan awam parti politik, memperbaiki undang-undang perbelanjaan dan pembiayaan politik, mengelakkan penyalahgunaan dana dan sumber kerajaan untuk tujuan politik, dan mengikat pemilihan parti terhadap media dan perniagaan lain dengan undang-undang. Penambahbaikan kepada undang-undang tersebut juga memerlukan penambahbaikan institusi terhadap SPR dan kepada pihak berkuasa yang terlibat dengan proses pendakwaan bagi memastikan undang-undang dilaksanakan secara betul dan tidak memihak kepada sesiapa.

Sesi VI

Tanggungjawab dan Kuasa Kerajaan Sementara Selepas Pembubaran Parlimen

Dalam banyak demokrasi berparlimen, terdapat peraturan atau konvensyen yang mengawalselia tatalaku menteri-menteri kerajaan di antara pembubaran Parlimen dan pembentukan sebuah kerajaan baru selepas sebuah pilihan raya umum. Konvensyen-konvensyen ini mengiktiraf bahawa sehingga keputusan pilihan raya itu diketahui dan kerajaan baru mengangkat sumpah, kerajaan lama tidak mempunyai mandat demokratik untuk membuat keputusan besar berkaitan dasar dan berfungsi hanya sebagai kerajaan sementara.

Konvensyen kerajaan sementara secara umumnya menghalang kerajaan tersebut daripada membuat keputusan besar yang mungkin mengikat kerajaan baru, daripada melakukan perantakan yang signifikan, dan daripada mengikat kontrak atau perjanjian yang utama. Secara khususnya para menteri sepatutnya tidak mengumumkan projek-projek kerajaan ketika kempen pilihan raya bagi memenangi undi.

Jika kerajaan sementara kalah dalam pilihan raya, ia boleh kekal di dalam jabatan di atas kapasiti kerajaan sementara sehinggalah kerajaan baru dibentuk, yang mana ia mungkin perlu dilaksanakan dalam situasi parlimen tergantung, di mana rundingan untuk penggabungan parti mungkin perlu dilakukan. Namun, dalam situasi ini potensi untuk salahguna kuasa adalah besar. Ahli-ahli parlimen yang menang mungkin akan dipujuk untuk menukar parti melalui cara pujukan yang sah atau tidak. Beberapa negara, seperti India dan Singapura (dan sebelumnya New Zealand), telah menetapkan bahawa ahli-ahli parlimen yang melompat parti perlu menjalani pilihan raya semula bagi mendapatkan mandat demokratik yang baru. Hal ini memerlukan pindaan perlembagaan di Malaysia, memandangkan undang-undang yang sama di Kelantan telah diputuskan sebagai tidak mengikut Perlembagaan, dan memandangkan Perkara 48(6) kini melarang seseorang ahli parlimen yang meletakkan jawatan untuk bertanding semula dalam tempoh lima tahun selepas meletakkan jawatan.

Namun, tatkala diharapkan untuk aktiviti melompat parti yang dilakukan menerusi pujukan yang tidak sah atau memalukan dielakkan, adalah penting untuk memastikan bahawa ahli-ahli parlimen mampu untuk mengubah sokongan parti mereka atas dasar prinsip. Sebagai alternatif, jika sistem perwakilan berkadar campuran diperkenalkan, perbezaan yang jelas mungkin dapat digariskan di antara ahli-ahli parlimen konstituensi, yang dipilih dengan mandat individu (justeru itu tidak terikat dengan mana-mana parti politik), dan ahli-ahli parlimen senarai parti, yang dipilih sebagai perwakilan sebuah parti politik.

Walaupun konsep kerajaan sementara telah diterima di Malaysia, sebagai contoh oleh Jawatankuasa Pilihan Khas berhubung Penambahbaikan Pilihan Raya 2012, tiada peraturan atau tatakelakuan yang jelas yang telah dibuat. Di negara lain, konvensyen kerajaan sementara telah disusun di dalam manual Kabinet, di dalam tatakelakuan yang dikeluarkan oleh badan pengurusan pilihan raya, atau di dalam undang-undang. Peraturan dan garis panduan memberikan prosedur yang jelas untuk menguruskan peralihan dalam kerajaan, memberikan ruang kepada libat urus perkhidmatan awam sebelum pilihan raya bersama pihak pembangkang, dan menjelaskan amalan terbaik dan konvensyen demokrasi berparlimen Westminster, perlu ditetapkan di dalam undang-undang atau di dalam Kabinet atau manual perkhidmatan awam, bagi memberikan kejelasan dan kepastian kepada peralihan kuasa pada masa hadapan. Undang-undang juga perlu dilaksanakan bagi mengklasifikasikan penyalahgunaan kuasa dan sumber oleh pihak kerajaan dan pelanggaran tatalaku ketidakberpihakan pihak pentadbiran, sebagai kesalahan jenayah.

KAJIAN KES: KERAJAAN SEMENTARA DI PAKISTAN

Di Pakistan (dan sebelumnya di Bangladesh), konsep kerajaan sementara diperluaskan dengan penggantian menteri daripada kerajaan yang tamat tempoh dengan para pegawai yang bebas sewaktu kempen pilihan raya.

Perkara ini dilakukan bagi mencegah penyalahgunaan kuasa oleh ahli politik yang dipilih. Semasa kempen pilihan raya, Perdana Menteri yang tamat tempohnya akan diganti dengan seorang Perdana Menteri sementara yang dilantik oleh Presiden berdasarkan nasihat Perdana Menteri yang telah tamat tempoh bersama Ketua Pembangkang. Jika Perdana Menteri yang tamat tempoh dan Ketua Pembangkang tidak dapat mencapai persetujuan untuk menamakan Perdana Menteri sementara, pemilihan tersebut akan dirujuk kepada jawatankuasa parlimen yang merentas parti. Jika jawatankuasa parlimen tersebut tidak mencapai persetujuan berkenaan nama calon itu, pemilihan akan dibuat oleh Suruhanjaya Pilihan Raya. Para menteri sementara lain dilantik berdasarkan nasihat Perdana Menteri sementara.

Sesi VII

Penguatkuasaan Undang-undang Kesalahan Pilihan Raya: Institusi dan Koordinasi

Penguatkuasaan yang tidak berpihak terhadap undang-undang berkaitan kesalahan pilihan raya adalah penting bagi mengekalkan padang permainan yang sama rata di mana setiap parti boleh bertanding di dalam pilihan raya yang bebas dan adil.

Di Malaysia, Akta Kesalahan Pilihan Raya 1954 kini menyatakan bahawa penguatkuasaan hendaklah dilakukan di setiap kawasan pilihan raya oleh pasukan penguatkuasa melibatkan perwakilan daripada SPR, polis, pihak berkuasa tempatan, dan calon-calon parti politik. Kuasa pasukan penguatkuasaan ini dan SPR adalah terhad: hukuman kesalahan pilihan raya memerlukan siasatan oleh pihak polis atau Suruhanjaya Pencegahan Rasuah Malaysia (SPRM) dan pendakwaan oleh Pendakwa Raya. Kawal selia berkenaan aktiviti atas talian (online) jatuh di bawah bidang kuasa Suruhanjaya Komunikasi dan Multimedia Malaysia (SKMM).

Oleh kerana tanggungjawab yang saling bertindan antara pelbagai pihak berkuasa dan kekurangan koordinasi sesama mereka, dalam beberapa tahun kebelakangan ini, kebanyakan kes mahkamah melibatkan kesalahan pilihan raya sebenarnya difailkan oleh calon yang kalah melalui petisyen pilihan raya. Namun, hakim kes-kes pilihan raya di Malaysia secara umumnya meletakkan beban pembuktian yang tinggi untuk sesuatu petisyen didengari, di mana kesalahan-kesalahan yang didakwa itu mestilah mempunyai impak sebenar terhadap keputusan pilihan raya.

Di banyak negara lain seperti Indonesia, badan pengurusan pilihan raya diperkasakan untuk mengawalselia tatalaku parti politik dan para calon, untuk melakukan inkuiri terhadap aduan berkaitan kesalahan pilihan raya, untuk mengadakan sesuatu pertikaian, dan untuk mengambil tindakan terhadap para pesalah. Badan pengurusan pilihan raya tersebut juga diperkasakan untuk mengawasi media sosial bagi menyanggah ucapan berbentuk kebencian dan prejudis ketika pilihan raya diadakan.

Malaysia perlu mengambil tindakan bagi mengemaskini undang-undang kesalahan pilihan rayanya bagi menjelaskan peranan dan kuasa pelbagai agensi kerajaan dan bagi memastikan kebebasan dan ketidakberpihakan mereka. Secara khusus, peranan SPR sebagai badan yang khusus untuk menjalankan pilihan raya seharusnya diperkasakan untuk mengawasi tatalaku parti-parti politik sama ada ketika atau di luar tempoh kempen pilihan raya, untuk menerima dan menyiasat aduan kesalahan pilihan raya, untuk mengenakan hukuman sivil, dan untuk merujuk kes yang sesuai kepada Pendakwa Raya untuk tujuan pendakwaan.



Sesi VIII

Memastikan Kebebasan Badan Pengurusan Pilihan Raya

La merupakan peranan badan pengurusan pilihan raya untuk memastikan pilihan raya dijalankan dalam keadaan yang bersih, bebas, adil, dan telus. Memastikan kebebasan dan ketidakberpihakan badan pengurusan pilihan raya bukanlah satu perkara yang mudah memandangkan parti pemerintah bercenderung untuk mendapatkan badan pengurusan pilihan raya yang lebih memihak kepada kepentingan mereka. Akan tetapi, adalah penting untuk mana-mana badan pengurusan pilihan raya mendapatkan kepercayaan para pengundi dan memastikan keabsahan keputusan pilihan raya.

Pengawasan institusi dalam pemilihan anggota badan pengurusan pilihan raya adalah penting bagi memastikan anggota-anggota badan pengurusan pilihan raya tersebut adalah layak, mempunyai sokongan rentas parti, dan telah meninggalkan sebarang ikatan politik untuk tempoh beberapa tahun sebelum perantaraan tersebut. Hal ini boleh dilakukan dengan penelitian senarai calon oleh jawatankuasa parlimen yang merentas parti, sebagaimana yang telah dilakukan di United Kingdom dan yang telah dicadangkan di Malaysia.

Badan pengurusan pilihan raya seharusnya beroperasi dengan bebas dalam urusan hari ke hari seperti urusan pengambilan kakitangan dan perbelanjaan, tetapi juga perlu terikat dengan tatakelakuan dan penelitian oleh sebuah jawatankuasa pemilihan parlimen yang berdedikasi, atau oleh penasihat bebas dan badan pemantau (seperti di Indonesia). Di Malaysia, anggota-anggota SPR hanya boleh disingkirkan, sebagaimana hakim Mahkamah Persekutuan, oleh satu tribunal yang ditubuhkan untuk mempertimbangkan dakwaan salah laku, dan perkara ini sepatutnya dikekalkan.

Perkara lain yang perlu dipertimbangkan dalam pembaharuan masa depan institusi SPR di Malaysia termasuklah tanggungjawab persempadanan kawasan pilihan raya (yang mana di United Kingdom diuruskan oleh Suruhanjaya Persempadanan yang terpisah) dan tanggungjawab untuk pendaftaran dan kawal selia parti politik. Memandangkan pendaftar pertubuhan berada di bawah seliaan Menteri Dalam Negeri, maka adalah lebih baik pendaftaran dan kawal selia parti politik diberikan kepada SPR yang bebas. Walaubagaimanapun, memisahkan tanggungjawab persempadanan kawasan pilihan raya daripada SPR memerlukan pindaan kepada Perlembagaan Persekutuan.

KAJIAN KES: PENETAPAN PENGGAL PARLIMEN DI UNITED KINGDOM

Pada 2011, United Kingdom telah menggubal Akta Penetapan Penggal Parlimen 2011 (Fixed-term Parliaments Act 2011 - FTPA), yang menghapuskan kuasa kerajaan untuk membubarkan parlimen dan mengisytiharkan pilihan raya umum pada waktu yang dipilihnya. Sebaliknya, Akta Penetapan Penggal Parlimen menetapkan bahawa pilihan raya umum perlu diadakan pada satu tarikh yang telah ditetapkan pada bulan Mei setiap lima tahun. Pilihan raya awal hanya boleh diadakan apabila 'House of Commons' meluluskan usul untuk mengadakan pilihan raya umum dengan majoriti dua pertiga, atau apabila ia meluluskan usul undi tidak percaya terhadap kerajaan dan tiada kerajaan alternatif disahkan oleh parlimen dalam masa 14 hari.

Dari segi amalan, Akta Penetapan Penggal Parlimen tidak berjaya mengekang kerajaan daripada mengumumkan pilihan raya umum kilat disebabkan pembangkang risau kelihatan lemah atau tidak bersedia dengan menolak peluang menyingkirkan kerajaan melalui pilihan raya umum yang lebih awal. House of Commons telah mengundi 522 berbalas 13 memihak kepada pilihan raya umum lebih awal pada tahun 2017 (hanya dua tahun selepas pilihan raya pada 2015), walaupun pembangkang pada ketika itu sedang ketinggalan dalam pungutan suara dan dijangka akan berprestasi buruk dalam pilihan raya tersebut.

Lampiran

Para Pembentang Sidang Meja Bulat

- Ucapan alu-aluan:

Encik Thomas Fann, Pengerusi BERSIH 2.0
Encik Alan Doss, Presiden Yayasan Kofi Annan
- Ucapan pembukaan:

Yang Arif Dato’ Mohamad Ariff bin Md Yusof, Yang di-Pertua Dewan Rakyat, Malaysia

Sesi I — Pembaharuan Sistem Pilihan Raya: Menangani Politik Identiti, Perwakilan yang Adil dan Kerjasama Politik yang Sihat

- Dr Wong Chin Huat, Ahli Jawatankuasa Pilihan Raya / Penang Institute
- Prof. Jorgen Elklit, Fakulti Sains Politik, Universiti Aarhus
- Encik Maarten Halff, Pegawai Kanan Hal Ehwal Politik, Pertubuhan Bangsa-bangsa Bersatu
- Puan Mir Nadia Nivin, Penasihat Governans, UNDP Malaysia (moderator)

Sesi II — Memastikan Perwakilan Yang Adil: Pelakaran Kajian Semula Persempadanan dan Kawasan Sempadan

- Encik Thomas Fann, Pengerusi BERSIH 2.0
- Prof. Yuko Kasuya, Universiti Keio, Jepun
- Encik Damaso Magbual, Jurucakap, Asian Network for Free Elections
- Dr Lim Hong Hai, Profesor Bersara, Universiti Sains Malaysia (moderator)

Sesi III — Pendaftaran Pengundi dan Integriti Daftar Pemilih

- Encik Seah Hong Yee, Pakar Rujuk, BERSIH 2.0
- Encik Peter Erben, Penasihat Kanan Pilihan Raya Global, Yayasan Antarabangsa untuk Sistem Pilihan Raya
- Encik Mario Mitre, Pengurus Kanan Program untuk Pilihan Raya dan Penyelidikan, Institut Demokratik Nasioal
- Puan Beverly Joeman, Naib Pengerusi untuk Sabah, BERSIH 2.0 (moderator)

Sesi IV, Bengkel 1 — Mempermudahkan Penyertaan Pengundi Tidak Hadir dalam Pilihan Raya

- Puan Nirmala Devi Windgaetter, Setiausaha, Global Bersih
- YB Khoo Poay Tiong, Ahli Parlimen Kota Melaka
- Encik Antonio Spinelli, Pakar Pilihan Raya, Institut Antarabangsa untuk Demokrasi dan Bantuan Pilihan Raya
- Encik Peter Erben, Penasihat Kanan Pilihan Raya Global, Yayasan Antarabangsa untuk Sistem Pilihan Raya (moderator)

Sesi IV, Bengkel 2 — Integriti Pilihan Raya dalam Era Digital: Ancaman dan Peluang

- Encik Keith Rosario, Konsultan Bebas ICT
- Encik Alan Doss, Presiden Yayasan Kofi Annan
- Sir John Holmes, Pengerusi Suruhanjaya Pilihan Raya United Kingdom
- Puan Masjaliza Hamzah, Bekas Bendahari, BERSIH 2.0 (moderator)

Sesi V — Mengawal Pembiayaan Dana Politik bagi Memastikan Politik Bersih

Prof. Edmund Terence Gomez, Fakulti Ekonomi & Pentadbiran, Universiti Malaya

Puan Rumbidzai Kandawasvika-Nhundu, Ketua Partisipasi dan Perwakilan Politik, Institut Antarabangsa untuk Demokrasi dan Bantuan Pilihan Raya

Encik Vasu Mohan, Pengarah Serantau, Asia Pasifik, Yayasan Antarabangsa untuk Sistem Pilihan Raya

Puan Cynthia Gabriel, Pengarah Eksekutif, Pusat Memerangi Rasuah dan Kronisme (C4) (moderator)

Sesi VI — Tanggungjawab dan Kuasa Kerajaan Sementara (Caretaker Government) Selepas Pembubaran Parlimen

Assoc. Prof. Dr Faisal S. Hazis, Ahli Jawatankuasa Pembaharuan Pilihan Raya / Universiti Kebangsaan Malaysia

Dato’ Ambiga Sreenevasan, Bekas Ahli Jawatankuasa Pembaharuan Institusi

Puan Nadia Nivin, Penasihat Governans, UNDP Malaysia

Encik Adhy Aman, Pengurus Kanan Program, Asia Pasifik, Institut Antarabangsa untuk Demokrasi dan Bantuan Pilihan Raya (moderator)

Sesi VII — Penguatkuasaan Undang-undang Kesalahan Pilihan Raya: Institusi dan Koordinasi

Tan Sri Abdul Rashid bin Abdul Rahman, Pengerusi Jawatankuasa Pembaharuan Pilihan Raya

Encik Yap Swee Seng, Pengarah Eksekutif BERSIH 2.0

Encik Rahmat Bagja, Pesuruhjaya Badan Pemantau Pilihan Raya Indonesia (Badan Pengawas Pemilihan Umum – BAWASLU)

Puan Ann Teo, Pengerusi Rise of Sarawak Efforts (moderator)

Sesi VIII — Memastikan Kebebasan Badan Pengurusan Pilihan Raya

Encik Azhar bin Azizan Harun, Pengerusi Suruhanjaya Pilihan Raya Malaysia

Sir John Holmes, Pengerusi Suruhanjaya Pilihan Raya United Kingdom

Encik Hadar Gumay, Bekas Pesuruhjaya Pilihan Raya Indonesia

Encik Amerul Muner Mohammad, Ketua Sekretariat Jawatankuasa Pembaharuan Pilihan Raya (moderator)

Panel Penutup: Encik Azhar bin Azizan Harun, Pengerusi Suruhanjaya Pilihan Raya Malaysia

Tan Sri Abdul Rashid bin Abdul Rahman, Pengerusi Jawatankuasa Pembaharuan Pilihan Raya

Encik Alan Doss, Presiden Yayasan Kofi Annan

Encik Thomas Fann, Pengerusi BERSIH 2.0 (moderator)

Penghargaan

Yayasan Kofi Annan dan Gabungan Pilihan Raya Bersih dan Adil (BERSIH 2.0) ingin menyampaikan setinggi-tinggi penghargaan kami kepada Yang di-Pertua Dewan Rakyat Malaysia, Dato' Mohamad Ariff bin Md Yusof, Suruhanjaya Pilihan Raya Malaysia, Institut Antarabangsa Untuk Demokrasi dan Bantuan Pilihan Raya, Yayasan Antarabangsa Sistem Pilihan Raya dan Global Bersih sebagai penganjur bersama untuk Meja Bulat Reformasi Pilihan Raya pada 30 November- 1 Disember 2018 di Kuala Lumpur.

Kami juga ingin mengucapkan jutaan terima kasih kepada semua speaker, moderator dan peserta Meja Bulat Reformasi Pilihan Raya untuk penyertaan aktif mereka dalam perbincangan di sidang meja bulat tersebut. Tanpa pandangan bernas dan sumbangan yang tak ternilai dalam sidang ini, laporan akhir yang menjentik pemikiran serta komprehensif ini mustahil dapat dihasilkan.

Akhir sekali, penghargaan yang tinggi juga diberikan kepada Encik Andrew Yong, penulis laporan ini, yang telah membantu kami dalam mendokumentasikan dan melaporkan perbincangan yang meluas dalam sidang meja bulat uni dengan ringkas dan padat.



Inisiatif Integriti Pilihan Raya secara ringkas

Pilihan raya adalah mekanisme yang sah untuk menjadi perantara antara persetujuan politik dan pertukaran kuasa. Namun dari segi praktisnya, banyak pilihan raya membuktikan ketidakstabilan yang teramat, malahan adakala mencetuskan konflik dan keganasan. Siri penerangan polisi ini adalah sebahagian daripada Inisiatif Sistem Pilihan Raya Yayasan Kofi Annan, yang akan memberi penerangan kepada negara-negara bagaimana untuk memperkukuhkan integriti dan kesahan proses pilihan raya mereka serta mengelakkan keganasan berkait dengan pilihan raya.

Melihat menjangkau hanya keperluan teknikal, Yayasan ini menumpukan usaha untuk merangka syarat pilihan raya yang sah, menjadikan ianya tidak mustahil untuk ditadbir dalam suasana yang lebih diyakini serta lebih telus.

Untuk maklumat lanjut berkenaan projek kami sila lawati:

elections.kofiannanfoundation.org

Diterbitkan bersama oleh:

Yayasan Kofi Annan

P.O.B. 157 | 1211 Geneva 20 | Switzerland

Tel: +41 22 919 7520 | Faks: +41 22 919 7529

E-mel: info@kofiannanfoundation.org

Laman web: www.kofiannanfoundation.org

Bersih & Adil Network Sdn Bhd

A-2-8 | Pusat Perniagaan | 8 Avenue | Jalan Sungair Jernih 8/1

Petaling Jaya | 46050 | Selangor | Malaysia

Tel: +603 7931 4444 | Faks: +603 7931 4111

E-mel: info@bersih.org

Laman web: www.bersih.org

Dicetak oleh Vin Lin Press

Rekabentuk oleh