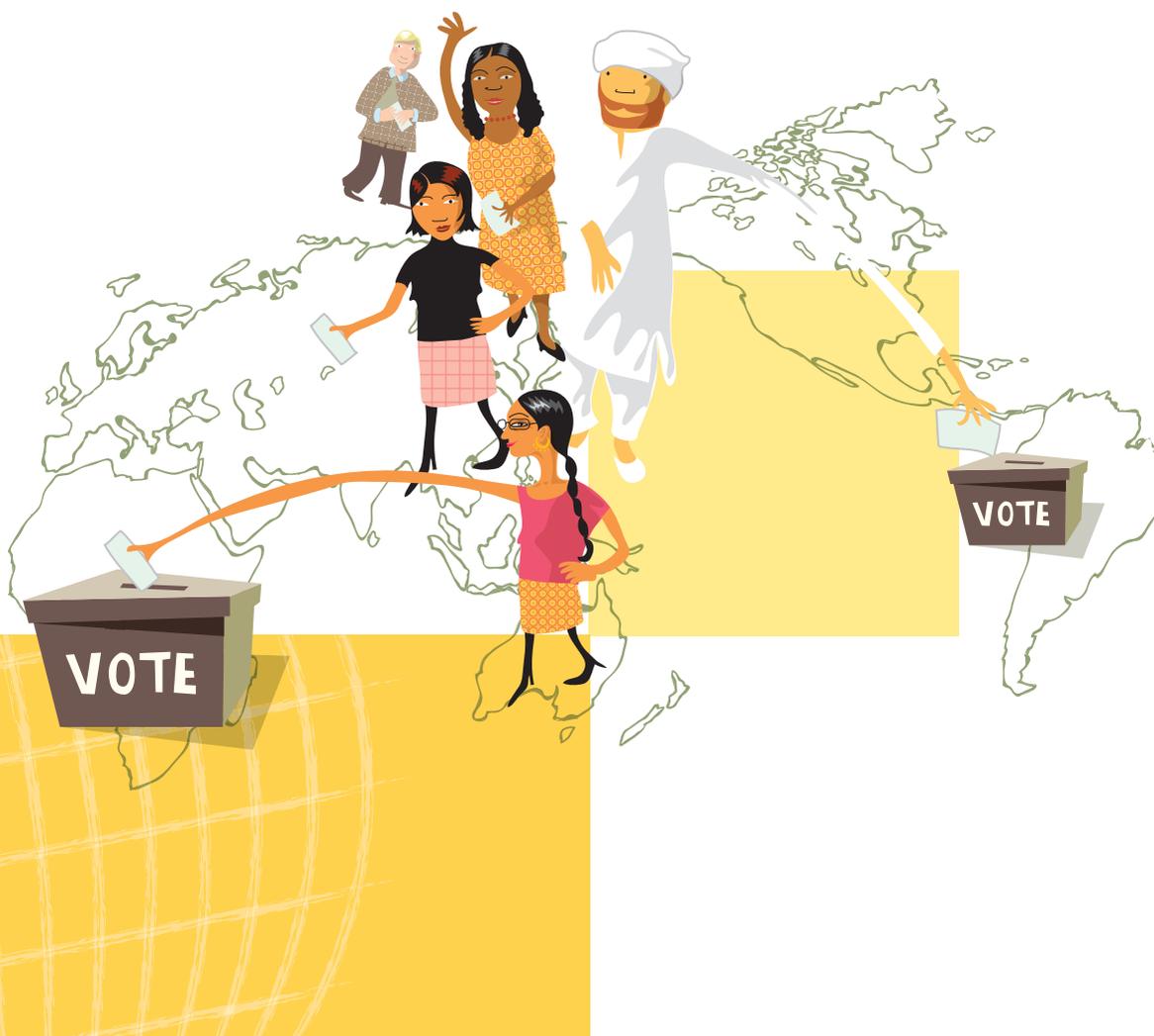




# Memberikan Suara dari Luar Negeri

*Buku Panduan International IDEA*





# Memberikan Suara dari Luar Negeri

---

*Buku Panduan International IDEA*

---





# Memberikan Suara dari Luar Negeri

---

*Buku Panduan International IDEA*

---

## **Penulis Utama**

Andrew Ellis  
Carlos Navarro  
Isabel Morales  
María Gratschew  
Nadja Braun

## **Kontributor**

Alan Wall  
Arlinda Chantre  
Brett Lacy  
Catinca Slavu  
Dieter Nohlen  
Epp Maaten  
Florian Grotz  
Graham Hassall  
Jacobo Hernández Cruz  
Jeff Fischer  
Jon Fraenkel  
Judy Thompson  
Kåre Volla  
Leticia Calderón  
Linda Edgeworth

Luis Arias Núñez  
Manuel Carrillo  
Marina Costa Lobo  
Nada Hadzimehic  
Nuias Silva  
Nydia Restrepo de Acosta  
Ozias Tungwarara  
Pasquale Lupoli  
Patrick Molutsi  
Phil Green  
Reginald Austin  
Richard Vengroff  
Simon-Pierre Nanitelamio  
Stina Larserud

Buku ini adalah terjemahan langsung dari versi bahasa Inggris buku International IDEA "Voting Dari Abroad: The IDEA Handbook Internasional" tahun 2013. Keakuratan teks yang diterjemahkan belum diverifikasi oleh International IDEA. Jika ada keraguan dalam Bahasa yang diterjemahkan, maka yang berlaku adalah versi asli bahasa Inggris (ISBN 978-91-86565-57-2). Terjemahan ini dilakukan oleh Perludem.

## **SERIAL BUKU PANDUAN**

Serial Buku Panduan International IDEA berusaha menyajikan analisis komparatif, informasi, dan wawasan tentang berbagai macam lembaga dan proses demokratis. Buku-Buku Panduan tersebut ditujukan untuk para pembuat kebijakan, politisi, aktor-aktor masyarakat sipil dan para praktisi di bidang ini. Buku-buku ini juga penting bagi kalangan akademis, komunitas pendampingan demokrasi dan badan-badan lain.

Pandangan-pandangan yang diungkapkan dalam terbitan buku ini tidak harus mencerminkan pandangan Internasional IDEA, Institut Elektoral Federal Meksiko, atau dewan eksekutif masing-masing, badan-badan opengatur, dan/atau negara-negara anggota. Buku Panduan ini terbebas dari kepentingan negara atau politik tertentu. Buku ini adalah hasil upaya kerja sama oleh lembaga-lembaga tersebut dan kerja para ahli terkemuka di bidang pemilihan.

Edisi Bahasa Indonesia:

© Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) 2016

© International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2016

©The Federal Electoral Institute of Mexico 2016

Edisi Bahasa Inggris:

© International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2007

©The Federal Electoral Institute of Mexico 2007

Permohonan izin untuk mereproduksi atau menerjemahkan seluruh atau bagian mana pun dari penerbitan ini harus dialamatkan kepada:

### **International IDEA**

S-103 34 Stockholm

Sweden

Federal Electoral Institute of Mexico

Viaducto Tlalpan No. 100, Arenal Tepepan

14610 Mexico City

Mexico

Ilustrasi Sampul: Helena Lunding

Peta: Kristina Schollin-Borg

Desainer Grafis: Trydells Form

Bahasa Indonesia

Penerjemah: Noor Cholis

Editor: Heroik M. Pratama

Khoirunnisa Nur Agustyati

Tata Letak: Eko Punto Pambudi

ISBN: 978-602-73248-4-8

# Memungkinkan orang yang mengungsi dan ekspatriat untuk memberikan suara dan peran komunitas internasional

Hampir 150 tahun setelah negara bagian Wisconsin mengesahkan undang-undang pertama yang memungkinkan pemungutan suara eksternal atau di luar negeri, memberikan hak pilih bagi tentara-tentaranya yang bertempur dalam Perang Saudara Amerika, banyak negara-negara demokrasi menawarkan pemungutan suara eksternal bagi warga negara mereka yang menetap di luar negeri. Menanggapi konsekuensi dari pesatnya demokratisasi di seluruh dunia dan globalisasi ekonomi, sosial dan budaya yang masif, semakin banyak negara-negara kurang maju yang kini juga berusaha menawarkan pemungutan suara eksternal untuk warga negara mereka, yang sering menetap di luar negeri dalam proporsi signifikan. Lebih dari itu, dalam masyarakat-masyarakat pasca-konflik, dengan banyaknya pengungsi dan orang-orang yang terusir, pelaksanaan pemungutan suara luar negeri dilakukan dalam skala yang lebih besar sehingga bisa menyertakan orang-orang tersebut dalam proses elektoral dan politik di dalam negeri dirancang ke arah rekonsiliasi nasional dan perdamaian yang langgeng. Pada saat yang sama, kemajuan teknologi (tidak terbatas pada *e-voting*) kadang-kadang bisa memberikan sarana yang semakin efektif dan efisien untuk pemilihan yang bebas dan adil, sekalipun para pemilih dalam proporsi yang besar berada di luar negara asal mereka. Institut Internasional untuk Demokrasi dan Pendampingan Elektoral (International IDEA) memainkan peran penting dan tepat waktu dalam dalam menyusun Buku Panduan praktis tentang pemungutan suara eksternal ini. Berbagai organisasi internasional, termasuk IFES (sebelumnya International Foundation for Electoral Systems), Organisasi Keamanan dan Kerjasama di Eropa (OSCE), Dewan Eropa, Divisi Pendampingan Elektoral Perserikatan Bangsa-Bangsa (UNEAD), Parlemen Eropa dan Organisasi Internasional untuk Migrasi (IOM), berada di garis depan upaya menyertakan populasi migran dalam proses elektroal demokratis di negara asal mereka. Dalam kasus IOM, mandat untuk mendorong migrasi yang manusiawi dan tertib sebagai sarana yang bermanfaat bagi migran dan masyarakat memberi peluang bagi pelaksanaan pemungutan suara eksternal untuk mendorong terciptanya situasi yang kondusif bagi kembalinya para pengungsi dan orang-orang terusir lainnya, khususnya di Bosnia dan Herzegovina, Kosovo (Serbia dan Montenegro), Timor Timur, Afghanistan dan, yang paling mutakhir, Irak.

Bagaimanapun juga, pelaksanaan pemungutan suara diluar negeri adalah hal yang rumit dan menyodorkan tantangan cukup besar. Di negara-negara demokrasi yang menyelenggarakan pemilihann reguler di masa damai, ketentuan bagi pemungutan suara luar negeri dapat dimasukkan dalam peraturan perundang-undangan elektoral dan dilaksanakan di tiap-tiap peristiwa elektoral, menggunakan jadwal dan tenggat waktu yang praktis dan direncanakan dengan baik. Tetapi di sebagian besar situasi transisional,

program pemungutan suara luar negeri harus disusun dari nol, tanpa staf maupun struktur yang dibutuhkan bagi dimungkinkannya pelaksanaan berbagai kegiatan secara paralel dan cepat. Karena semua langkah perencanaan dan standar operasional diarahkan untuk memenuhi tenggat waktu hari pemilihan, maka tenggat waktu untuk tiap-tiap langkah biasanya ketat dan tidak fleksibel. Perencanaan bagi sumber daya memadai yang bisa dimobilisasi dengan cepat sangatlah penting, sementara pada saat yang sama sensitivitas politik setiap proses elektoral—sering kali sangat tinggi dalam situasi pascakonflik—harus diimbangi. Karena itulah dalam situasi demikian bisa dibenarkan memperlakukan pelaksanaan pemungutan eksternal sebagai operasi darurat, dan mereka yang terlibat tidak hanya harus siap menghadapi jam kerja yang panjang tetapi juga paham bagaimana mengambil ‘jalan pintas’ dalam prosedur-prosedur standar yang ditetapkan. Meski begitu, aturan-aturan elektoral dan operasional standar serta berbagai regulasi harus diikuti sehingga jalan pintas yang diambil tidak membahayakan keseluruhan keamanan dan akuntabilitas proses elektoral.

Dari pengalaman pribadi saya pemungutan suara luar negeri, bekerja di bawah tekanan tingkat tinggi, dengan ratusan atau bahkan ribuan staf temporer, sering di lokai-lokasi geografis terpencil di berbagai belahan dunia dan di lingkungan sosial dan budaya yang berbeda, luar biasa sulit, tetapi pada saat yang sama bisa sangat memuaskan. Tingkat fleksibilitas dan kreativitas yang tinggi mutlak diperlukan agar pemungutan suara eksternal bisa dilaksanakan dengan sukses tetapi, sebagaimana diperlihatkan pengalaman, persiapan yang baik berdasarkan pengetahuan ahli akan sangat berguna dalam memastikan keberhasilan setiap operasi darurat.

Ketika menilai hasil pemilihan yang mana pun, faktor-faktor yang menentukan lainnya seperti iklim politik umum, adanya kesempatan yang sama untuk mengikuti pemilihan, partisipasi pemilih pada hari pemilihan, dan tentu saja penghitungan suara itu sendiri, tidak bisa dikesampingkan, karena semuanya berdampak langsung terhadap hasil aktual. Bagaimanapun, dengan menyediakan sarana bagi warga negara di luar negeri untuk berpartisipasi, komunitas internasional jelas turut membantu memajukan hak individu untuk memilih, dan meningkatkan partisipasi demokratis serta pembangunan yang damai.

IOM dan pihak-pihak lain yang telah melaksanakan kegiatan pemilihan suara eksternal dalam skala akan mendapati pengalaman-pengalaman kumulatif mereka terangkum dalam Buku Panduan ini. Karena itulah saya yakin bahwa siapa pun yang terlibat, atau akan terlibat, dalam proses pemungutan suara eksternal akan menemukan wawasan yang terkandung dalam Buku Panduan yang bermanfaat ini.



**Pasquale Lupoli**

Direktur, Departemen Pendukung Operasi  
Organisasi Internasional untuk Migrasi

## Kata Pengantar

Kemampuan orang yang berada di luar negara asal mereka ketika sebuah pemilihan berlangsung untuk menggunakan hak pilih mereka sudah lama menjadi isu dalam desain dan manajemen elektoral. Ketika jumlah negara yang menyelenggarakan pemilihan-pemilihan demokratis meningkat, bagaimanapun juga, isu ini menjadi semakin menonjol dari yang sudah-sudah. Hal ini bukan saja dikarenakan semakin banyaknya orang yang bepergian dan bekerja di seluruh dunia. Ketika pemilihan-pemilihan dilakukan di negara-negara transisional menyusul tumbangnyanya kekuasaan otoriter, hak-hak pengungsi dan orang-orang yang hidup di luar suatu negara untuk ikut serta dalam membangun masa depan negara tersebut menjadi semakin penting. Pada saat yang sama, pertanyaan-pertanyaan pokok bermunculan: sebetulnya siapa yang punya hak untuk diwakili, dan bagaimana?

Pemungutan suara eksternal tidak selalu mudah dirancang dan dilaksanakan. Ia memunculkan masalah-masalah biaya dan administrasi praktik di samping pertimbangan politis dan pertimbangan representasi. Banyak pendekatan yang sudah dipergunakan. Dan ketika membuahkan hasil, pendekatan-pendekatan itu sering memberi kontribusi bagi kredibilitas dan legitimasi kegiatan-kegiatan elektoral.

International IDEA dan Institut Elektroal Federal (Instituto Federal Electoral, IFE) Meksiko bekerja sama untuk menggarap Buku Panduan ini, salah satu dari serial tulisan tentang topik-topik desain elektoral yang dipelopori IDEA. Kemitraan ini memadukan pengalaman IDEA dalam memproduksi pengetahuan global tentang masalah-masalah elektoral global dalam bentuk yang praktis bagi para pembangun demokrasi di lapangan, dan kerja membuka lahan IFE dalam memberlakukan pemungutan suara eksternal dalam pemilihan-pemilihan presiden Meksiko. Buku Panduan ini memetakan, menjelaskan dan membandingkan berbagai ketentuan tentang pemungutan suara eksternal di seluruh dunia. Inilah produk komparatif unik bagi siapa saja yang terlibat dalam upaya pembenahan struktur elektoral yang ada, perencanaan bagi proses pemungutan suara eksternal, atau berpartisipasi dalam perdebatan.

Selain para penulis Buku Panduan ini, kami ingin mengungkapkan terima kasih kami kepada banyak pihak lain yang membantu dalam proses penusunan dan produksi buku ini, khususnya kepada mereka yang disebutkan dalam Ucapan Terima Kasih.



**Vidar Helgesen**  
Sekretaris Jenderal  
IDEA International



**Dr Luis Carlos Ugalde**  
Presiden Dewan Penasihat  
IFE, Meksiko

Banyak orang dan organisasi yang terlibat dalam produksi Buku Panduan ini dan kami berhutang terima kasih kepada mereka. Gagasan tentang sebuah Buku Panduan tentang pemungutan suara luar negeri pertama kali dimunculkan pada tahun 1998, ketika pertama kali ini menampakkan wujudnya, di bawah pengarahannya Profesor Regonald Austin, waktu itu kepala Divisi Peraturan dan Panduan pada International IDEA, dan Vijay Patidar, waktu itu wakil kepala divisi. Di bawah pengawasan Andrew Ellis, sebagai kepala Tim Proses Elektoral IDEA pada saat itu, Buku Panduan ini terwujud pada tahun 2004 dan 2005.

Buku ini adalah penerbitan bersama, yang diproduksi dalam kemitraan dengan Institut Elektoral Federal (Instituto Electoral Federal, IFE) Meksiko. Di bawah pengarahannya sistematis Manuel Carillo dan Departemen Internasional IFE, Buku Panduan ini mengembangkan lebih lanjut sebuah tinjauan tentang sistem-sistem pemungutan suara elektoral dan praktek-praktek yang dikaji oleh Dr Carlos Navarro Fierro dari Departemen Internasional IFE. Koleganya Isabel Morales juga memberikan bantuan tak ternilai dalam penelitian dan pengumpulan data. Kami juga ingin menyampaikan terima kasih kepada IFE dan kolega-kolega di sana atas kebaikan hati mereka dan pertemuan-pertemuan kelompok editorial yang dipersiapkan dengan baik. TEPJF berbaik hati menyediakan keahlian mereka untuk proyek ini, di bawah bimbingan murah hati Eloy Fuentes, Fernando Ojesto, dan Leonel Castillo.

Para manajer proyek yang bertanggung jawab atas Buku Panduan ini adalah Maria Gratschew dari Tim Proses dan Desain Lembaga-embaga Demokratis International IDEA, serta Carlos Navarro. Harapan kami adalah dedikasi mereka dalam mewujudkan Buku Panduan ini membuahkan produk ramah pengguna yang memuat pembahasan teoretis maupun saran praktis bagi mereka yang terlibat dalam kerja dan perdebatan tentang pemungutan suara eksternal.

Para penulis utama dan kelompok penyunting Buku Panduan ini adalah Isabel Morales, Carlos Navarro Fierro, Nadja Braun, Maria Gratschew dan Andrew Ellis.

Kami terutama berterima kasih kepada Kanselir Federal Swiss, Seksi Hak-hak Politik, yang dikepalai oleh Hans-Urs Willi, untuk kemurahan hati mereka dalam menyediakan keahlian menakjubkan Nadja Braun, dalam tugas perbantuannya di International IDEA selama tahun 2004. Kami juga tidak bisa mengabaikan kontribusi awal beberapa orang ketika proyek ini dikelola oleh Pelaksana Program Bruce Henry di International IDEA. Daniela Capaccio, Marc Douville, Jeff Lebovotz, Shawn O'Brien, Renata Tardioli dan Amare Tekle adalah para kontributor ide, saran dan kerja tentang isu-isu pemungutan suara eksternal. Data dan informasi juga disediakan oleh Peter Erban, Giff Johnson, Kristina Lemon, Gerald Mitchel, Joram Rukambe, Domenico Tuccinardi dan Vadim Zhdanovich. Kami berterima kasih kepada Hanna Berheim, Linda Ederberg, Samuel Jones dan Johan Lindroth karena menyediakan penelitian mendetail bagi tinjauan komparatif, juga saran untuk isi yang lain; dan Stina Larserud untuk melanjutkan kerja untuk sementara pada tahun 2005. Kami sampaikan penghargaan juga kepada upaya-

upaya Atty Kabaitan R. Guinhawa-Valmonte dari Komisi untuk Pemilihan Republik Filipina; dan terima kasih khusus kepada Erin Thiessen untuk masukan sangat berguna tentang tingkat partisipasi pemilih elektoral, Bretty Lacy atas bantuan riset yang luar biasa, dan Thomas Buchsbaum untuk penelitian tentang pemungutan suara eksternal bagi pemilihan Parlemen Eropa.

Terima kasih juga disampaikan kepada Per Ahlstörm, Magalí Amieva, Ayman Ayoub, Allassoum Bedoum, Francesca Binda, Åsa Björklund, Anthony Bowyer, Theofilus Dowetin, Naomi Effah, Electoral Office and the Electoral Enrolment Centre of New Zealand, Mileydi Fougstedt, Malin Frick, Lourdes González, Margot Gould, Jeremy Grace, Ossama Kamel, Domingos Magalhaes, Zoe Mills, Stephan de Mul, Rushdi Nackerdien, Simon-Pierre Nanitelamio, Konrad Olszewski, Therese Laanela Pearce, Miguel Pinto, Antonio Spinelli, Martin Tete and Emad Yousef.

# Contents

<b>Prakata</b> .....	III
<b>Kata Pengantar</b> .....	V
<b>Ucapan Terima Kasih</b> .....	VI
<b>Akronim dan singkatan</b> .....	XIV
<b>Pendahuluan</b> .....	1
1. Latar Belakang .....	1
2. Dalam jenis pemilihan apa pemungutan suara eksternal berlaku? .....	5
3. Kategori pemilih eksternal: siapa yang berhak memberikan suara eksternal? .....	5
3.1. Pembatasan .....	6
4. Cara pemungutan suara dari luar negeri: apa prosedur untuk menghitung suara eksternal?.....	7
5. Melihat ke Depan.....	9
6. Terminologi .....	10
<b>Bab1. Pemungutan Suara Eksternal: Sebuah Tinjauan Komparatif</b> .....	13
1. Pendahuluan.....	13
2. Negara-negara yang saat ini memiliki ketentuan tentang pemungutan suara eksternal .....	14
2.1. Negara yang mempunyai ketentuan bagi pemungutan suara eksternal tetapi belum dilaksanakan .....	15
3. Tipe pemilihan di mana suara eksternal berlaku .....	18
4. Orang yang memenuhi syarat untuk memberikan suara dari luar negeri .....	21
5. Prosedur pemungutan suara yang digunakan untuk pemungutan suara eksternal .....	26
6. Representasi politik bagi pemilih eksternal .....	32
7. Pemungutan suara eksternal dan partisipasi.....	35
7.1. Contoh informasi yang tersedia tentang partisipasi pemilih eksternal .....	36
7.2. Alasan bagi rendahnya partisipasi pemilih eksternal .....	37
7.3. Masalah yang timbul dari rendahnya partisipasi pemilih eksternal .....	39
<b>Tabel 1.1.:</b> Negara-negara dan teritori yang saat ini memiliki ketentuan bagi pemungutan suara eksternal.....	15
<b>Tabel 1.2:</b> Negara-negara dengan ketentuan pemungutan suara eksternal tetapi belum dilaksanakan .....	16
<b>Tabel 1.3:</b> Tipe-tipe pemilihan di mana pemungutan suara eksternal berlaku.....	19
<b>Tabel 1.4:</b> Negara-negara dan teritori yang membatasi hak memberikan suara eksternal menurut aktivitas luar negeri (14).....	22
<b>Tabel 1.5:</b> Beberapa contoh negara dan teritori yang membatasi hak pemberian suara eksternal menurut lamanya waktu menetap di luar negeri .....	23
<b>Tabel 1.6:</b> Prosedur pemungutan suara eksternal .....	27
<b>Tabel 1.7:</b> Negara-negara dengan prosedur campuran bagi pemungutan suara eksternal .....	30
<b>Tabel 1.8:</b> Representasi politik dalam badan legislatif nasional untuk pemilih eksternal .....	33
Studi Kasus:	
Botswana: Hasil Pemungutan Suara Eksternal yang Mengecewakan .....	40
Patrick Molutsi	

<b>Bab2. Sejarah dan Politik Pemungutan Suara Eksternal</b> .....	47
1. Sebuah survei tentang sejarah pemungutan suara eksternal .....	47
2. Pemungutan suara eksternal dalam transisi demokratis .....	51
3. Pemungutan suara eksternal dan disain sistem pemilu .....	52
3.1. Pemungutan suara personal dan disain sistem pemilu .....	53
3.2. Pemungutan suara jarak jauh dan disain sistem pemilu .....	54
3.3 Pemungutan suara dengan proksi dan disain sistem pemilu .....	55
3.4 Masalah pengaturan waktu .....	55
 Studi Kasus:	
Kepulauan Cook: Kursi bagi Pemilih Luar Negeri Dihapus .....	56
Graham Hassall	
 Indonesia: Sebuah Sistem yang Sudah Lama Mapan bagi Pemungutan Suara Eksternal di Misi-misi Diplomatik .....	60
Alan Wall	
 Zimbabwe: Ketentuan-ketentuan yang Sangat Restriktif .....	64
Ozias Tungwarara	
 Mozambik: Sebuah Sistem yang Terlalu Subjektif? .....	67
Simon-Pierre Nanitelamio	
 <b>Bab3. Kerangka hukum dan sebuah tinjauan tentang legislasi elektoral</b> .....	73
1. Pemungutan suara eksternal: sebuah tantangan bagi negara-negara demokrasi pada abad ke-21? .....	73
2. Konsep dan ketentuan-ketentuan tentang pemungutan suara eksternal: ciri-ciri pokok dan pilihan-pilihan kelembagaan .....	75
2.1. Konsep tentang pemungutan suara eksternal .....	75
2.2. Sumber-sumber hukum bagi pemungutan suara eksternal .....	76
2.3. Hak untuk memberikan suara eksternal dan persyaratan bagi pendaftaran sebagai seorang pemilih eksternal .....	76
2.4. Prosedur bagi pemungutan suara eksternal .....	77
2.5. Penyaluran suara eksternal untuk daerah-daerah pemilihan .....	78
3. Tiga masalah struktural pemungutan suara eksternal .....	79
3.1. Pemungutan suara eksternal: persoalan representasi .....	80
3.2. Pemungutan suara eksternal: tantangan pengorganisasian elektoral .....	82
3.3. Pemungutan suara eksternal dan penyelesaian sengketa elektoral .....	83
3.4. Ringkasan awal problem-problem struktural .....	83
4. Kesimpulan .....	84

Studi Kasus:	
Kolombia: Representasi Emigran dalam Kongres .....	88
Nydia Restrepo de Acosta	
Portugal: Memperluas Hak Memberikan Suara dan Mengurangi Partisipasi .....	93
Marina Costa Lobo	
<b>Bab4. Hak untuk Memberikan Suara</b> .....	99
1. Pendahuluan.....	99
2. Jenis-jenis pemilihan .....	100
3. Syarat-syarat bagi hak untuk memberikan suara.....	101
3.1 Kewarganegaraan .....	102
3.2 Tempat tinggal.....	103
3.3 Pemungutan suara wajib dan pemungutan suara eksternal .....	107
4. Kualifikasi untuk maju sebagai kandidat dalam pemilihan .....	107
5. Pendaftaran pemilih eksternal.....	108
6. Contoh-contoh kualifikasi bagi pemungutan suara eksternal.....	110
7. Kesimpulan.....	114
Studi Kasus:	
Senegal: Sebuah Elektorat Eksternal yang Signifikan .....	116
Richard Vengroff	
Kepulauan Marshall: Proporsi Tinggi Pemilih Eksternal .....	120
Jon Fraenkel	
<b>Bab5. Pelaksanaan Pemungutan Suara Eksternal</b> .....	125
1. Pendahuluan.....	125
2. Prosedur pemungutan suara eksternal.....	126
Tabel 5.1: Kelebihan dan kekurangan prosedur pemungutan suara eksternal .....	127
3. Alur Waktu .....	128
Tabel 5.2: Contoh-contoh alur waktu pemilihan bagi pemungutan suara eksternal dan di dalam negeri .....	128
4. Biaya dan anggaran .....	130
Tabel 5.3: Contoh-contoh biaya program pemungutan suara eksternal .....	132
5. Logistik.....	133
6. Keamanan bahan-bahan pemilihan.....	135
7. Pendaftaran pemilih.....	136
8. Pemungutan suara eksternal dan surat suara rahasia .....	137
Bagan 5.1: Amplop yang digunakan dalam pemungutan suara .....	138

9. Mengontrakkan pemungutan suara eksternal .....	139
10. Kesimpulan.....	140

Studi Kasus:

Brazil: Pemungutan Suara Wajib dan Minat Baru di Kalangan Pemilih Suara Eksternal .....	142
Leticia Calderón-Chelius*	

Honduras: Sebuah Keputusan Berdasarkan Perhitungan Politis .....	146
Jacobo Hernández Cruz	

**Bab6. Persoalan Negara Tuan Rumah .....** 153

1. Negosiasi dengan negara-negara tuan rumah.....	154
2. Peran dan tanggung jawab negara tuan rumah .....	156
3. Persetujuan negara tuan rumah .....	161
3.1. Peran pihak ketiga.....	162
3.2. Pedoman umum bagi perjanjian dengan negara tuan rumah.....	162
3.3. Pemungutan suara eksternal di konsulat, di kedutaan besar atau melalui pos.....	163
4. Biaya.....	164
5. Kesimpulan.....	165

**Bab7. Hak-hak Politik Pengungsi dan Orang Terusir: Pemberian Hak Pilih dan Partisipasi.....** 169

1. Pendahuluan.....	169
1.1. Siapa yang disebut 'pengungsi'?.....	169
2. Hambatan bagi pemberian hak pilih pengungsi .....	171
3. Kerangka regulasi .....	172
3.1. Hak.....	173
3.2. Siklus pemilihan .....	173
3.3. Sistem representasi.....	174
3.4. Keamanan .....	174
4. Persyaratan politik dan logistik khusus .....	174
4.1. Negara dan konstelasi keorganisasian .....	174
4.2. Informasi.....	175
4.3. Politik pemindahan .....	175
5. Kesimpulan.....	176

**Tabel 7.1: Populasi pengungsi dan aktivitas elektoral .....** 171

Studi Kasus:

Pemilihan Presiden Afghanistan pada Tahun 2004: Pemungutan Suara Eksternal bagi Populasi Besar Orang-Orang Usiran .....	178
Catinca Slavu	

Bosnia dan Herzegovina: Tren Pasca-Perang dalam Pemungutan Suara Eksternal .....	184
Linda Edgeworth dan Nada Hadzimehic	
Irak: Sebuah Disapora Besar dan Problem Keamanan .....	190
Judy Thompson	
<b>Bab8. Hak-Hak Politik Pekerja Migran dan Pemungutan Suara Eksternal</b> .....	197
1. Pendahuluan.....	197
2. Kesadaran hak-hak politik pekerja migran .....	198
3. Tantangan-tantangan dalam merancang mekanisme pemungutan suara eksternal yang menyertakan para pekerja migran .....	200
4. Alternatif-alternatif bagi desain dan pelaksanaan .....	203
5. Ulasan penutup.....	206
 Studi Kasus:	
Republik Dominika: Kesepakatan Politik Sebagai Respons Terhadap Tuntutan bagi Hak untuk Memberikan Suaradari Luar Negeri .....	210
Luis Arias Núñez	
Meksiko: Melindungi Integritas Proses Elektoral .....	215
Carlos Navarro dan Manuel Carrillo	
Filipina: Pengalaman Pertama Pemungutan Suara Eksternal .....	219
Komite Filipina untuk Pemungutan Suara Absente Luar Negeri	
Cape Verde: Sebuah Diaspora Besar dan Rendahnya Partisipasi Pemilih Eksternal .....	227
Nuias Silva dan Arlinda Chantre	
 <b>Bab9. Pemantauan Pemungutan Suara Eksternal</b> .....	233
1. Pemantauan pemilu: latar belakang umum .....	233
2. Jenis-jenis pemantuan dan tujuannya .....	234
3. Penilaian sebelum pemantauan .....	235
4. Kapan pemungutan suara eksternal harus diawasi?.....	236
5. Pemungutan suara eksternal: lingkungan yang terkontrol dan tidak terkontrol .....	237
6. Pengumpulan data.....	238
7. Proses pemantauan: kemungkinan dan keterbatasan .....	239
7.1. Lingkungan politik .....	240
7.2. Pemungutan suara personal di lingkungan terkontrol .....	240
7.3. Pemungutan suara melalui pos.....	241
7.4. Pemungutan suara elektronik .....	241
8. Kesimpulan.....	242

<b>Bab10. “E-voting” dan Pemungutan Suara Eksternal</b> .....	245
1. Pendahuluan.....	245
2. E-voting jarak jauh dan pemungutan suara eksternal.....	246
3. Argumen yang mendukung dan menentang e-voting jarak jauh untuk pemilih eksternal .....	249
3.1. Mendukung.....	249
3.2. Menentang.....	250
4. Beberapa tantangan keamanan bagi e-voting jarak jauh dan kemungkinan solusinya .....	251
5. Dukungan lain melalui teknologi informasi dan komunikasi baru.....	252
6. Kesimpulan.....	253
<b>Tabel 10.1:</b> Tantangan-tantangan keamanan bagi pemungutan suara jarak jauh dan kemungkinan-kemungkinan solusinya.....	251
Studi Kasus:	
Estonia: Lebih Banyak Opsi untuk Pemungutan Suara Eksternal .....	254
Epp Maaten	
Swiss: Pemungutan Suara Eksternal di Sebuah Negara Federal Dengan Demokrasi Langsung .....	258
Nadja Braun	
Lampiran A. Pemungutan Suara Eksternal: Sebuah Survei Dunia atas 214 Negara dan Teritori .....	262
Lampiran B. Glosarium Istilah.....	278
Lampiran C. Referensi dan Bacaan Lebih Lanjut .....	284
Lampiran D. Biaya Pemungutan Suara Eksternal: Beberapa Contoh.....	294
Lampiran E. Tentang Para Kontributor.....	301
Tentang International IDEA.....	312
Tentang Institut Elektoral Federal Meksiko .....	314

## Akronim dan singkatan

AU	African Union
BiH	Bosnia dan Herzegovina
BPRAS	Bubdesgesetz über die politischen Rechte der Auslandschweizer (Swiss)
CEB	Central Electoral Board (Badan Elektoral Pusat, Republik Dominika)
CIP	Partai Kepulauan Cook
COAV	Komite untuk Pemungutan Suara Absente Luar Negeri (Filipina)
COMELEC	Komisi untuk Pemilihan (Filipina)
CSFE	Dewan Warga Negara Prancis di Luar Negeri
DFA	Departemen Luar Negeri (Filipina)
DFA-OAVS	Sekretariat Pemungutan Suara Absente Luar Negeri, Departemen Luar Negeri Filipina
DP	Partai Demokrat (Kepulauan Cook)
DPD	Dewan Perwakilan Daerah (Indonesia)
DPR	Dewan Perwakilan Rakyat (Indonesia)
DPRD	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Indonesia)
EMB	Badan Pengelola Elektoral
ERAQ	Kantor Catatan Elektoral Luar Negeri (Republik Dominika)
ERB	Badan Pendaftaran Pemilihan (Filipina)
EU	Uni Eropa
Frelimo	Frente de Libertação de Moçambique (Fron Pembebasan Mozambik)
FPTP	First Past The Post (sistem electora)
FRY	Republik Federal Yugoslavia
ID	dokumen identifikasi
IDEA	International Institute for Democracy and Electoral Assistance
IDP	orang yang dipaksa pindah secara internal
IEC	Komisi Elektoral Independen (Bostwana)
IECI	Komisi Elektoral Independen Irak
IFE	Instituto Federal Electoral (Institut Elektoral Federal)
IFES	Yayasan Internasional untuk Sistem Pemilihan
IOM	Organisasi Internasional untuk Migrasi
JEMB	Badan Pengelola Elektoral Bersama (Afghanistan)
JRT	Gugus Tugas Pendaftaran Bersama (Kosovo)
KPU	Komisi Pemilihan Umum (Indonesia)
LCO	Kantor Koordinasi Logistik (Republik Dominika)
MECO	Kantor Ekonomi dan Kebudayaan Manila (Filipina)
MMP	Mixed Member Proportional (sistem elektoral)
MP	anggota parlemen
NEC	Komisi Elektoral Nasional (Mozambik)
NEC	Dewan Elektoral Nasional (Kolombia)
NGO	Organisasi Non-Pemerintah
NRCS	Catatan Nasional Negara Sipil (Registraduria Nacional del Estado Civil) (Kolombia)

NZD	dolar Selandia Baru
OAV	pemilih absente luar negeri (Filipina)
OCV	pemungutan suara di luar negeri (Irak)
ODIHR	Kantor untuk Lembaga Demokratis dan Hak Asasi Manusia
ONEL	Observatoire National des Elections (Senegal)
OSCE	Organisasi untuk Keamanan dan Kerja Sama di Eropa
PC	komputer personal
PDA	personal digital assistant
PHP	peso Filipina
PPLN	Panitia Pemilihan Luar Negeri (Indonesia)
PR	representasi proporsional
Renamo	Resistência Nacional Moçambicana (Perlawanan Nasional Mozambik)
RESG	Kelompok Pengaran Pemilihan Pengungsi (untuk pemiliha tahun 1996 di Bosnia dan Herzegovina)
RS	Republika Srpska (Republik Serb) (Bosnia dan Herzegovina)
SADC	Komunitas PEmbangunan Afrika Bagian Selatan
SBEI	Badan Khusus Inspektur Pemilihan (Filipina)
SNTV	Single Non-Transferable Vote (sistem elektoral)
TAL	Undang-Undang Administrasi untuk Negara Irak untuk Periode Transisi
TRS	Sistem Dua Putaran (sistem elektoral)
TSE	Tribunal Elektoral Tinggi (Brazil)
UK	Inggris
UN	PBB
UNAMA	Misi Bantuan PBB di Afghanistan
UNDP	Program Pembangunan Perserikatan Bangsa-Bangsa
UNEAD	Divisi Bantuan Elektoral Perserikatan Bangsa-Bangsa
UNHCR	Komisioner Tinggi Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk Pengungsi
USD	dolar AS

# Pendahuluan

---

Pendahuluan

# Pendahuluan

Nadja Braun dan Maria Gratschew

## 1. Latar Belakang

Globalisasi kehidupan politik, personal dan profesional, penyebaran demokrasi di seluruh dunia dan peningkatan migrasi karena berbagai alasan turut berperan meningkatnya minat pada hak pilih para pengungsi, diplomat, personel angkatan bersenjata yang bertugas di luar negeri dan lain-lain yang untuk sementara atau permanen meninggalkan negara mereka. Meskipun konstitusi kebanyakan negara menjamin hak pilih bagi seluruh warga negara, pada kenyataannya para pemilih yang berada di luar negara asal mereka ketika pemilu berlangsung sering kehilangan haknya karena kurangnya prosedur yang memungkinkan mereka untuk menggunakan hak itu. Bab-bab berikut memeriksa teoritis dan praktis isu seputar *external voting* atau pemilu luar negeri, peta ketentuan yang ada di seluruh dunia, dan mengandung contoh voting bagaimana eksternal diimplementasikan di berbagai negara.

Sangat tepat kiranya bagi International IDEA untuk melaksanakan tugas memproduksi buku ini. Sebagai sumber bagi pengetahuan, perangkat dan bahan-bahan institusional dan elektoral global dan komparatif, IDEA dalam Buku Panduan yang ditunggu-tunggu ini berusaha menghimpun pengetahuan dan pengalaman pemungutan suara luar negeri yang ada dan menyajikannya bagi para pemangku kepentingan yang terlibat dalam proses elektoral agar bisa mendapatkan manfaat dari pengetahuan lebih lanjut tentang apakah dan bagaimana keputusan mereka akan mempengaruhi dan memiliki implikasi bagi pemilih eksternal dan internal. Pendekatan teoretis dan praktis bertemu dalam Buku Panduan ini. Para pemangku kepentingan seperti legislator, administrator pemilihan, politisi, pejabat pemerintah, akademisi, media massa, pengamat pemilu dan lain-lain yang ditunjuk untuk mengevaluasi atau merancang proses pemungutan suara eksternal memiliki sangat sedikit akses yang boleh dikata tidak memadai untuk memandu kerja mereka. Karena saat ini tampaknya tidak ada standar atau pedoman umum global elektoral bersama yang dikembangkan, pengumpulan pengetahuan yang ada dan berbagai sumber daya dan pengalaman antara berbagai badan pelaksana pemilu (electoral management bodies, EMB) adalah kunci bagi peningkatan aktivitas pemungutan suara eksternal di masa depan.

Tujuannya adalah agar Buku Panduan ini mampu mendorong para pemangku kepentingan terlibat dalam perdebatan dan diskusi lebih lanjut mengenai topik ini guna meningkatkan struktur yang ada saat ini, kesiapan masa depan dan praktek dalam pemungutan suara eksternal. Pada tataran teoretis maupun praktis tujuannya adalah memberi sumbangan bagi diskusi tentang prinsip dasar representasi dan bagaimana melaksanakan serta menyeimbangkan kriteria seperti inklusivitas dan efektivitas. IDEA berharap hal ini juga akan menciptakan pemahaman umum lebih besar tentang isu-isu disain elektoral dan kelembagaan bagi para anggota badan legislatif, badan pelaksana pemilu, parta-partai politik dan para partisipan lain yang memperdebatkan perubahan. Menyediakan praktek-praktek pemungutan eksternal yang baik adalah tantangan masa depan bagi demokrasi dan persepsi tentang demokrasi—khususnya di kalangan pemilih migran.

Pada tahun 2000 terdapat 175 juta migran internasional di dunia, artinya, satu dari 35 orang di dunia adalah migran internasional. Jumlah ini merepresentasikan peningkatan dua kali lipat lebih dari 76 juta pada tahun 1960. Sekadar perbandingan, populasi dunia hanya meningkat dua kali lipat dari 3 miliar pada tahun 1960 menjadi 6 miliar pada tahun 2000. Menariknya, statistik menunjukkan peningkatan konsentrasi migran di negara-negara maju dan di beberapa negara saja. Tren juga menunjukkan adanya pergeseran migrasi tenaga kerja ke Asia Timur dan Asia Tenggara, dan migrasi juga menyebabkan meningkatnya pertumbuhan penduduk di negara-negara penerima di mana angka fertilitasnya rendah.

Walaupun angka statistik pasti tentang migrasi sulit diperoleh, perkiraan menunjukkan bahwa jumlah total migran di dunia mungkin mencapai 190 juta pada awal 2005. Jumlah ini meningkat dua kali lipat lebih sejak tahun 1970-an. Runtuhnya Uni Soviet menyebabkan tingginya proporsi migran ini selama akhir 1980-an dan awal 1990-an. Jumlah migran yang tinggal di negara-negara maju lebih tinggi daripada yang tinggal di negara-negara sedang berkembang, dan meningkat sejak tahun 1970-an. Jumlah ini meningkat terutama di Amerika Utara dan di wilayah bekas Uni Soviet, sedangkan di Asia, Amerika Latin dan Karibia pada khususnya jumlah tersebut menurun. Pada tahun 2000 ada 70 negara dengan migran yang mencapai 10 persen jumlah penduduk. Terdapat enam negara atau kawasan di dunia di mana migran mencapai lebih dari 60 persen penduduk.

Kelompok profesional, mahasiswa, wisatawan dan pemilih eksternal potensial lainnya juga meningkat jumlahnya sejak Perang Dunia II. Bukan cuma meningkat jumlahnya di seluruh dunia; para pemilih eksternal atau yang berada di luar negeri, berpotensi untuk berpindah-pindah dan bergerak atau melakukan perjalanan lebih cepat, dan ini meningkatkan tuntutan bagi berfungsinya praktek pemungutan eksternal dalam situasi berbeda-beda.

Lebih jauh, dalam dekade terakhir terdapat sejumlah pendampingan komunitas internasional dalam organisasi pemilu yang merupakan unsur penting berbagai perjanjian yang dirancang untuk mengakhiri konflik besar internal. Dalam masing-

masing pemilihan tersebut, termasuk yang diselenggarakan di Kamboja, Bosnia dan Herzegovina (lihat studi kasus), Kroasia, Mozambik (lihat studi kasus), Angola dan Haiti, partisipasi pengungsi dan/atau warga negara lain yang berada di luar negeri pada saat pemilu telah menjadi besar isu yang penting bagi partai-partai politik. Dalam beberapa kasus, populasi besar yang pindah karena konflik bisa memberikan suara; dalam beberapa kasus lainnya partisipasi mereka belum terjamin. Meskipun masing-masing kasus punya isu tersendiri, terdapat kesamaan situasi yang dapat dipetik pelajarannya bagi penyelesaian konflik serupa di masa depan.

Yang juga merupakan fakta: migran internasional adalah kekuatan politik potensial penting yang suaranya secara signifikan terhadap hasil pemilihan. Oleh sebab itu partai-partai politik, pemerintahan yang sedang berkuasa dan oposisi cenderung memiliki pandangan yang berbeda tentang partisipasi dalam pemilu. Jika kelompok-kelompok besar warga negara meninggalkan suatu negara karena alasan politik, bisa diasumsikan bahwa partai yang berkuasa tidak akan mendukung pemberian hak pilih bagi kelompok-kelompok tersebut.

Yang tidak begitu kontroversial adalah ketentuan-ketentuan khusus yang diberlakukan sejumlah negara untuk memungkinkan para diplomat dan personil angkatan bersenjata luar negeri memberikan suara. Yang lebih tidak kontroversial lagi adalah ketentuan yang memungkinkan semua warga suatu negara yang tinggal di luar negeri untuk memilih dari luar negeri. Hak pilih bagi orang-orang semacam itu juga harus dipertimbangkan bersamaan dengan mekanisme untuk memfasilitasi pemberian suara oleh mereka yang normalnya adalah penduduk suatu negara tetapi untuk meninggalkannya untuk sementara, seperti turis, mahasiswa atau mereka yang bepergian untuk keperluan bisnis.

Pemungutan suara eksternal saat ini menjadi agenda politik di banyak negara. Secara historis, pemungutan suara eksternal adalah fenomena yang relatif baru. Terkecuali beberapa negara yang sudah mempraktekannya selama bertahun-tahun—misalnya, Islandia mengizinkan para pelaut dan nelayan memberikan suara eksternal sejak awal abad ke-20—tetapi di beberapa negara demokrasi yang sudah lama mapan sekalipun warga negara yang menetap di negara lain baru mendapatkan hak pilih pada tahun 1980-an atau 1990-an. Pemungutan suara eksternal baru-baru ini diberlakukan di Meksiko (lihat studi kasus), yang menjangkau seluruh pemilih di luar negeri untuk pertama kalinya dalam pemilihan presiden Juli 2006, dan di Ghana, yang akan diberlakukan untuk pertama kalinya dalam pemilu nasional 2008, begitu pula di Panama. *Andrew Ellis* menguraikan secara garis besar sejarah awal lain tentang diberlakukannya pemungutan suara eksternal dalam bab 2, dan *Dieter Noblen dan Florian Grotz* dalam bab 3 menunjukkan bahwa relevansi mendadak di berbagai belahan dunia jelas disebabkan oleh perubahan politik di seluruh dunia pada tahun 1990-an.

Pemungutan suara eksternal saat ini diperbolehkan oleh 115 negara dan teritori di dunia. Di antara negara-negara itu, sekitar dua pertiga mengizinkan semua warga negara mereka memberikan suara dari luar negeri, dan sepertiga selebihnya membatasi sebagian hak untuk memberikan suara eksternal. Seratus lima belas negara, atau lebih

dari 50 persen dari negara-negara demokrasi di dunia (jika, untuk keperluan di sini, kita menerima kriteria bahwa yang disebut negara adalah ‘denominator umum terendah’ menyelenggarakan pemilu multipartai dan jaminan hak pilih universal) mengizinkan pemungutan suara eksternal. Dua puluh delapan negara Afrika dan 16 negara di benua Amerika memiliki pemungutan suara eksternal. Sejumlah negara yang cukup tinggi menerapkan pemilu eksternal ialah negara-negara di Eropa (41), juga sepuluh negara di Oceania dan 20 negara di Asia (lihat tabel 1.1 untuk uraian lengkap).

Ketentuan sederhana atau tidak adanya ketentuan yang mengatur pemungutan suara eksternal, bagaimanapun juga, adalah tolok ukur yang simplistis. Akan lebih konstruktif jika menganalisis ketentuan pemungutan suara eksternal secara lebih mendalam, karena ada beragam sistem yang digunakan. Terdapat banyak ragam yang menyangkut kelompok orang mana yang diperbolehkan memilih dari luar negeri, dan dalam keadaan apa, apa yang disyaratkan kepada mereka, bagaimana dan di mana suara bisa diberikan serta bagaimana menghitungnya. Beberapa negara, misalnya, hanya mengizinkan pemungutan suara eksternal untuk kelompok tertentu di luar negeri atau jika jumlah minimum tertentu pemilih yang terdaftar di suatu negara; sementara beberapa yang lain mengizinkan pemungutan suara eksternal hanya untuk pemilihan tertentu atau hanya di sedikit negara asing.

Lima negara memiliki ketentuan yang mengizinkan dan memungkinkan pemungutan suara eksternal tetapi belum dilaksanakan, karena alasan-alasan yang berbeda. Kelima negara itu adalah Angola, Bolivia, Yunani, Nikaragua dan Panama. Salah satu contohnya hingga belakang ini adalah Mozambik, di mana ketentuan yang mengizinkan pemungutan suara eksternal diberlakukan pada awal 1990-an tetapi hingga Desember 2004 tidak dilaksanakan dalam satu pun pemilihan. Alasan memiliki ketentuan untuk pemungutan suara eksternal tetapi tidak dilaksanakan dalam praktek berbeda-beda untuk masing-masing negara dan mungkin saja bersifat politik, keuangan, administratif atau logistik. Dalam kasus Mozambik (lihat studi kasus), untuk setiap pemilihan, pemungutan suara eksternal tidak bisa diadakan hingga EMB negara itu menganggap bahwa syarat-syarat tertentu diperlukan, material dan organisasi, terpenuhi. Pemungutan suara eksternal dilaksanakan pertama kali di Mozambik pada 2004, sekitar sepuluh tahun setelah undang-undang tentang pemilihan eksternal disusun.

Tabel 1.1 dan lampiran A memuat 115 negara yang memiliki ketentuan bagi pemungutan suara eksternal dan 100 negara dan teritori yang tidak mengizinkannya. Tabel 1.2 memperlihatkan negara-negara yang memiliki tata laksana pemungutan suara eksternal tetapi sejauh ini belum melaksanakannya karena mekanisme pelaksanaannya ditunda karena berbagai alasan.

Implementasi praktis pemungutan suara eksternal menjadi rumit karena faktor-faktor seperti jumlah pemilih, lokasi mereka, jarak, biaya pemungutan suara eksternal dan kompleksitas sistem pemungutan suara. Sebagaimana ditulis *Judy Thompson* dalam bab 5, pemungutan suara eksternal menjadikan perencanaan pemilihan lebih rumit. Perencanaan proses pemungutan suara eksternal juga perlu memperhitungkan isu-isu

pengecahan pemberian suara ganda, yang bisa terjadi jika para pemilih memberikan suara di dalam negeri mereka dan dari luar negeri.

## 2. Dalam jenis pemilihan apa pemungutan suara eksternal berlaku?

Pemungutan suara eksternal bisa dilakukan dalam pemilihan di tingkat nasional maupun lokal. Mekanisme ini juga bisa digunakan untuk referendum dan pemilu sub-nasional. Yang paling lazim terjadi adalah negara-negara hanya mengizinkan pemungutan suara eksternal untuk pemilihan nasional, yaitu untuk pemilihan presiden atau legislatif. Beberapa negara, seperti Irlandia dan Rusia, membolehkan pemungutan suara eksternal untuk semua jenis pemilihan, termasuk referendum dan pemilihan sub-nasional. Tabel 1.3 dan lampiran A menyajikan detail jenis-jenis pemilihan di mana pemungutan suara eksternal bisa dilakukan di negara-negara yang mengizinkan pemungutan suara eksternal.

## 3. Kategori pemilih eksternal: siapa yang berhak memberikan suara eksternal?

Ada beberapa kategori pemilih eksternal di dunia dan pendekatan-pendekatan berbeda untuk mengategorikannya. Situasi sosial, politik, budaya atau etnis menimbulkan migrasi dan juga, karena itu, memunculkan kelompok-kelompok pemilih eksternal potensial. Buku Panduan ini menunjukkan ada empat kelompok utama orang-orang yang berada atau menetap di luar negeri yang berhak memberikan suara. Mereka adalah (a) pekerja migran, (b) pengungsi dan, untuk keperluan Buku Panduan ini, pengungsi dalam negeri (*internally displaced person*, IDP), (c) individu-individu dalam kelompok profesional tertentu seperti personel militer, pejabat publik atau staf diplomatik (dan keluarga mereka) dan (d) semua warga negara yang hidup atau menetap di luar negeri, sementara atau permanen (kadang-kadang berlaku pembatasan untuk kelompok ini: lihat bagian 3.1). *Phil Green* membahas kelompok-kelompok ini dan hak mereka secara lebih terperinci dalam bab 4.

- Kelompok pertama adalah *pekerja migran*. Dari 190 juta orang yang disebut di atas, setidaknya-tidaknya 50 persen adalah pekerja migran. Proporsi yang tinggi, atau sekitar 30-40 juta, dari mereka adalah pekerja ilegal, tanpa dokumen sebagaimana mestinya, yang menyulitkan bagi mereka untuk mendaftar maupun memberikan suara sebagai pemilih eksternal dan menimbulkan rasa tidak aman karena mereka takut terkena hukuman jika melakukannya. *Carlos Navarro* menulis tentang isu-isu ini dalam bab 8 dan menyoroti sejumlah besar pekerja migran Meksiko di Amerika Serikat.
- Selain pekerja migran internasional, Organisasi Internasional untuk Migrasi (IOM) menyatakan bahwa sekitar 8,5 juta orang adalah *pengungsi* di dunia dan sekitar 24 juta orang adalah IDP. Pengungsi adalah mereka yang pindah ke negara kedua karena situasi politik, sosial atau budaya, dan karena itu jelas memenuhi syarat sebagai pemilih eksternal. IDP bisa dipandang sebagai pendatang atau pengungsi di negara mereka sendiri, tetapi mereka dibahas bersama para pengungsi dalam Buku Panduan ini karena

mereka menunjukkan masalah serupa dan bisa menjadi kelompok yang hak pilihnya terancam. Menyelenggarakan pemungutan suara eksternal bagi IDP atau pengungsi bisa sangat rumit, karena banyak sekali informasi yang diperlukan sebelum kegiatan semacam itu bisa dilaksanakan. Sebagaimana ditunjukkan *Jeff Fischer* dalam bab 7, beberapa isu harus dipertimbangkan, termasuk fakta bahwa negara yang menyelenggarakan pemilu harus tahu di mana para pemilih berada, adanya fakta mengenai keamanan dalam penyelenggaraan pemilu di daerah atau negara tertentu, dan pertanyaan tentang apakah perlu mencapai persetujuan dengan negara tuan rumah. Di samping itu, pemilihan-pemilihan tersebut membutuhkan biaya tinggi, dan perencanaan yang cermat serta tepat waktu bisa sangat penting bagi proses elektoral. Pengetahuan mengajari kami, bagaimanapun juga, waktu sering kali merupakan sumber daya yang langka. Pemberian hak pilih kepada para pengungsi mungkin memiliki beberapa implikasi politik yang sulit, tetapi pada saat yang sama hal itu bisa juga membantu menyelesaikan konflik, karena motif politik untuk mengusir rakyat akan berkurang jika populasi pengungsi yang dihasilkan oleh rezim ‘jahat’ tidak kehilangan hak-hak politik mereka dan terus memiliki suara dan memberikan suara tanpa memandang kepindahan temporer mereka. Penyelenggaraan pemungutan suara eksternal bagi pengungsi biasanya melibatkan kerja sama dengan organisasi internasional.

- Para anggota *kelompok profesional* adalah mereka yang menetap di sebuah negara selain di luar wilayah di mana mereka mempunyai hak pilih karena pekerjaan mereka, biasanya karena menjalankan tugas negara. Beberapa negara, misalnya India, Zimbabwe dan beberapa negara lainnya dari seluruh kawasan, hanya mengizinkan kelompok-kelompok tertentu untuk mendaftar dan memilih dari luar negeri (lihat bab 1). *Dieter Nohlen* dan *Florian Grotz* dalam bab 3 membicarakan apakah pemungutan suara harus dianggap sebagai sebuah hak fundamental bagi semua, tanpa memandang lokasi mereka, atau apakah harus dibatasi dan terikat pada kewarganegaraan, atau tempat tinggal atau lokasi.
- Kategori terakhir adalah *semua warga negara yang berada di luar negeri*. Austria, Rusia dan Swedia, misalnya, mengizinkan pemberian suara eksternal oleh semua pemilih mereka di luar negeri.

### 3.1. Pembatasan

Seperti yang ditunjukkan juga oleh *Dieter Nohlen* dan *Florian Grotz* dalam bab 3, ada beberapa pembatasan mengenai hak untuk memberikan suara secara eksternal yang diberlakukan negara-negara tertentu. Pembatasan-pembatasan itu biasanya terkait dengan waktu yang dihabiskan di luar negeri atau kegiatan yang dilakukan di luar negeri. Sekitar 30 negara di dunia memiliki pembatasan tempat untuk pemilih eksternal.

Karena alasan praktis, suatu negara bisa membatasi pelaksanaan pemungutan suara eksternal bagi warga negaranya yang hidup atau menetap di negara-negara tertentu (dalam beberapa kasus negara tetangga). Beberapa negara, seperti Senegal (lihat studi kasus), menyediakan opsi pemungutan suara eksternal hanya ketika jumlah minimum pemilih eksternal terdaftar di negara tuan rumah.

Hak untuk memberi suara dari luar negeri kadang-kadang terbatas pada jenis pemilu tertentu atau referendum (lihat bagian 2 di atas).

Hak untuk memberi suara dari luar negeri kadang-kadang dibatasi hanya untuk pemilih yang diasumsikan memiliki koneksi dengan negara asal mereka. Mereka mungkin harus menunjukkan niat untuk kembali ke negara asal, seperti dalam kasus Filipina (lihat studi kasus).

Kadang-kadang ada persyaratan tambahan, misalnya, bahwa para pemilih tidak boleh berada luar negeri melebihi beberapa tahun yang ditentukan. Hal ini berlaku, misalnya, di Inggris (lihat bab 1).

#### 4. Cara pemungutan suara dari luar negeri: apa prosedur untuk menghitung suara eksternal?

Ada beberapa cara di mana para pemilih bisa memberikan suara mereka dari luar negeri. Beberapa negara, misalnya Kepulauan Cook (lihat studi kasus), Indonesia (lihat studi kasus), India dan Slovenia menawarkan metode alternatif untuk pemungutan suara dari luar negeri, sementara beberapa negara yang lain membatasi pada satu opsi, karena alasan logistik atau keuangan. Beberapa opsi lebih mahal dari yang lain, sedang beberapa yang lain menawarkan saluran pemungutan suara yang lebih aman atau lebih cepat. Empat opsi utama pemungutan suara (juga bahasan dalam bab 1 dan 5) adalah sebagai berikut.

- *Pemungutan suara personal.* Pemilih harus mendatangi tempat tertentu dan memberikan sendiri suaranya di sana. Tempat yang dimaksud bisa sebuah kantor misi diplomatik atau tempat pemungutan suara yang khusus didirikan di luar negeri. Inilah prosedur yang paling banyak digunakan untuk memberikan suara eksternal dan merupakan satu-satunya metode pemungutan suara di, Afghanistan (lihat studi kasus), Argentina, Hongaria dan Afrika Selatan.
- *Pemungutan suara melalui pos.* Pemilih mengisi surat suara di tempat yang dipilihnya dan surat suara itu kemudian dikirim melalui pos biasa ke negara asal. Kadang-kadang diperlukan saksi untuk mengonfirmasi identitas pemilih dan memberi kesaksian bahwa orang itu mengisi surat suara dengan bebas dan tanpa gangguan. Pemungutan suara melalui surat adalah satu-satunya metode pemungutan suara di, misalnya, Kanada, Jersey, Norwegia, Meksiko (lihat studi kasus) dan Swiss (lihat studi kasus).
- *Pemungutan suara proksi.* Seorang warga negara yang hidup atau tinggal di luar negeri dimungkinkan untuk memberikan suara dengan menunjuk seorang proksi yang memberikan suara mewakili pemilih di tempat pemungutan suara di negara asal, atau di luar negeri. Terkecuali empat negara, yang menggunakan metode ini menyediakannya bersama-sama dengan pemungutan suara personal atau pemungutan suara melalui pos.
- *Sarana elektronik.* Pemilih bisa menggunakan Internet, *personal digital assistant* (PDA), telepon atau telepon seluler untuk memberikan suara. Jenis pemungutan suara

elektronik ini sering disebut sebagai pemungutan suara elektronik jarak jauh, atau *e-voting* dan mungkin menjadi semakin lazim di masa depan. Studi kasus Estonia dan bab 10 membahas uji coba opsi jenis ini.

Masih ada metode yang lain. Dua negara—Australia dan Selandia Baru—membolehkan para pemilih eksternal mereka untuk memberikan suara melalui faksimili, dalam keadaan tertentu dan jika diperlukan secara khusus.

Tabel 1.6 dan 1.7 dan lampiran A memuat prosedur-prosedur yang digunakan di berbagai negara atau prosedur pemungutan suara campuran. Opsi yang paling umum, yang disediakan oleh sebagian besar negara yang melaksanakan pemungutan suara eksternal, adalah pemungutan suara personal. Pemungutan suara sering diselenggarakan di misi-misi diplomatik atau fasilitas-fasilitas resmi lainnya. Opsi digunakan oleh 55 negara. Keunggulan utama opsi ini adalah memastikan kerahasiaan suara, dan pilihan pemilih dijamin sampai ke surat suara. Opsi tunggal paling lazim kedua adalah pemungutan suara melalui pos. Keunggulan opsi ini adalah, antara lain, bisa dipraktekkan dari sebagian besar negara di dunia, sedangkan kekurangannya mungkin meliputi tingginya biaya dan lambatnya jasa pos. Bagaimanapun juga, sistem campuran, yang menawari pemilih eksternal lebih dari satu opsi pemungutan suara, bukan tidak lazim dan terdapat di 27 negara. Sistem campuran bisa, misalnya, menawarkan pemungutan suara personal dan pemungutan suara melalui pos, atau pemungutan suara proksi dan pemungutan suara melalui pos.

Sangat sedikit negara yang mulai menggunakan pemungutan suara elektronik bagi pemilih eksternal mereka, walaupun beberapa uji coba sedang dilakukan, dan berbagai sistem sedang dirintis. Hanya Estonia, Prancis dan Belanda yang sejauh ini menawarkan opsi tersebut bagi para pemilih eksternal mereka. Penyebaran mutakhir teknologi informasi dan komunikasi baru, terutama Internet dan telepon seluler, mungkin menyediakan saluran pemungutan suara baru yang bisa memfasilitasi pemungutan suara eksternal pada khususnya di masa mendatang. Sebagaimana dijelaskan *Nadja Braun* dalam bab 10, isu-isu keamanan terkait pemungutan suara elektronik, khususnya *e-voting* jarak jauh, menghadirkan beberapa tantangan yang harus diselesaikan sebelum saluran pemungutan suara yang baru ini bisa digunakan. Biaya adalah masalah lain yang harus ditangani sebelum melangkah ke penggunaan luas *e-voting*. Walaupun *e-voting* baru diuji dan dipakai dalam beberapa kesempatan, terdapat banyak pengalaman berkenaan dengan penggunaan sarana elektronik untuk memfasilitasi bagian-bagian proses pemungutan suara eksternal seperti penyediaan informasi tentang partai-partai, kandidat, dan pendaftaran pemilih.

## 5. Melihat ke Depan

Di banyak negara hak warga negara yang menetap di luar negeri, atau hak turis maupun pengusaha yang untuk sementara waktu atau permanen berada di luar negeri pada hari pemilihan, untuk berpartisipasi dalam pemilu adalah perkembangan yang masih

baru, dan belum berlaku di mana-mana di setiap belahan dunia. Pemungutan suara universal—artinya tidak terbatas dan tanpa syarat—bagaimanapun juga, oleh banyak kalangan dipandang sebagai bagian dari hak-hak warga negara di sebuah dunia di mana hidup atau menetap di luar negeri adalah bagian dari kehidupan jutaan orang dan di mana pelaksanaan hak serta pemberlakuan undang-undang menjadi semakin bercorak transnasional setiap harinya. Berkenaan dengan hak-hak dan kewajiban politik, juga menarik untuk dibicarakan apakah negara harus atau tidak mengizinkan penduduk non-warga negara untuk memberi suara bagi lembaga-lembaga di negara asal, seperti badan legislatif nasional, dalam referendum atau pemilihan presiden. Jika mereka tidak melakukan hal itu dan tidak ada ketentuan bagi pemungutan suara eksternal di negara asal, ini merupakan kerugian besar bagi hak-hak politik mereka yang berada di luar negeri. Beberapa negara, misalnya Swedia, mengizinkannya di tingkat lokal atau regional. Bab 3 mengangkat masalah ini.

Beberapa negara akan meninjau ketentuan-ketentuan mereka untuk memungkinkan pemungutan suara eksternal, dan dalam prosesnya bisa saja memutuskan untuk menghapus atau melanjutkannya. Alasan utama penghapusan pemungutan suara eksternal tampaknya adalah mahalnnya biaya, terutama biaya per pemilih, tetapi prinsip-prinsip kesetaraan hak untuk berpartisipasi dan kesempatan yang sama untuk berpartisipasi menolak penerapan kriteria efektivitas biaya untuk hak politik semendasar itu. Pembahasan tentang pemberlakuan pemungutan suara eksternal sedang berlangsung di beberapa negara Amerika Latin, sementara kemungkinan penghapusannya juga sedang dibahas di beberapa negara lain.

Buku Panduan ini juga menyajikan contoh-contoh biaya pemungutan suara eksternal; perkiraan kasar serta biaya aktualnya (lihat studi kasus dan Lampiran D). Sebagian besar negara yang memiliki ketentuan untuk pemungutan suara eksternal menyelenggarakannya melalui kelengkapan-kelengkapan administratif mereka, dengan bantuan jasa pos, Kementerian Luar Negeri, dan lain sebagainya. Sedangkan beberapa negara, biasanya yang baru saja keluar lepas dari konflik, menyelenggarakannya dengan bantuan organisasi internasional, negara-negara atau mitra lainnya. Bantuan mitra internasional mungkin diperlukan dalam beberapa kasus karena berbagai macam alasan, di antaranya isu-isu terkait kepercayaan, keamanan atau kelengkapan keorganisasian. Meski begitu, sebagaimana diperlihatkan oleh lampiran D dan studi kasus tertentu, menggarap pemungutan suara eksternal melalui mitra-mitra internasional bisa sangat mahal.

Akhirnya, Buku Panduan ini menyampaikan contoh-contoh tingkat tingkat partisipasi yang mengecewakan para pemilih eksternal di, misalnya, Botswana dan Meksiko (lihat studi kasus dan Bab 1). Ada beberapa alasan mengapa pemilih eksternal potensial tidak mendaftar atau memberikan suara. Alasan-alasan tersebut mungkin berhubungan dengan rasa takut seseorang berada di tempat yang tidak seharusnya, karena alasan pekerjaan atau politik. Alasan lainnya mungkin saja seseorang menjadi berjarak dari isu-isu politik di negaranya sendiri, atau upaya-upaya yang kadang-kadang rumit dan mahal

secara logistik yang harus dilakukan untuk mendaftar dan kemudian memilih. Bagian akhir bab 1 membahas pentingnya partisipasi dan menimbang mengapa beberapa negara tidak mengizinkan pemungutan suara eksternal, atau berencana menghapusnya.

## **6. Terminologi**

Untuk keperluan Buku Panduan ini, yang dimaksud dengan pemungutan suara eksternal adalah prosedur yang memungkinkan sebagian atau seluruh pemilih suatu negara yang untuk sementara waktu atau permanen berada di luar negeri untuk melaksanakan hak pilih mereka dari luar wilayah negara mereka. Istilah yang digunakan dalam Buku Panduan ini adalah 'pemungutan suara eksternal'. Ungkapan-ungkapan seperti 'pemungutan suara di luar kehdairan', 'pemungutan suara absentee' atau 'pemungutan suara di luar negeri' yang lazim dijumpai menunjuk pada hal yang sama. Lampiran B menyediakan glosarium istilah lain yang digunakan dalam Buku Panduan ini.



# BAB 1

BAB 1

# 1. Pemungutan Suara Eksternal: Sebuah Tinjauan Komparatif

Carlos Navarro Fierro, Isabel Morales, dan Maria Gratschew\*

## 1. Pendahuluan

Bab ini menyajikan sebuah tinjauan komparatif tentang praktek pemungutan suara eksternal di seluruh dunia. Tinjauan ini didasarkan pada 214 negara dan teritori terkait. Negara-negara dan teritori ini mencakupi negara-negara anggota PBB maupun teritori yang, walaupun memiliki status yuridis berbeda, mempunyai ciri-ciri yang sama: memilih otoritas sendiri dan tidak terwakili di parlemen atau badan legislatif negara induk mereka. Sebuah daftar lengkap negara-negara dan teritori serta ketentuan-ketentuan pemungutan suara eksternal masing-masing disajikan dalam lampiran A Buku Panduan ini.

Penelitian menunjukkan bahwa 115 negara bagian dan teritori memiliki ketentuan hukum yang memungkinkan para pemilih mereka memberikan suara dari luar negeri (hingga Mei 2007). Angka ini meliputi lima negara yang memiliki ketentuan hukum yang memungkinkan pemungutan suara eksternal tetapi, karena alasan-alasan yang berlainan, belum dilaksanakan.

Lampiran A dan informasi yang disajikan dalam bab ini hanya menunjuk pada negara-negara dan teritori di mana terdapat ketentuan pemungutan suara eksternal bagi pemilu nasional atau referendum nasional. Negara-negara dan teritori dengan ketentuan bagi pemungutan suara eksternal yang hanya ada di tingkat lokal tidak disertakan di sini.

Beberapa negara memiliki ketentuan hukum pemungutan suara eksternal tetapi hanya menggunakannya dalam kesempatan luar biasa di sepanjang sejarah mereka. Terdapat beberapa kasus di mana pemungutan suara eksternal digunakan suatu kali dalam sejarah sebuah negara atau teritori tetapi tidak dilanjutkan lagi atau dituangkan dalam kerangka

---

\*Brett Lacy membantu dengan penelitian untuk tinjauan komparatif ini dan Lampiran A.

hukum. Eritrea dan Timor Timur adalah contoh untuk kasus ini. Pemungutan suara eksternal diizinkan dalam referendum terkait kemerdekaan kedua negara itu, masing-masing pada tahun 1993 dan 1999. Contoh lain penggunaan pemungutan suara eksternal sebelumnya, yang sangat terbatas, adalah Kamboja, di mana pemungutan suara eksternal diizinkan untuk pemilihan Majelis Konstituante pada tahun 1993, tetapi dengan syarat pemilih harus datang ke Kamboja terlebih dahulu untuk mendaftar. Tokelau juga masuk dalam kategori ini: di teritori tersebut pemungutan suara eksternal hanya digunakan secara terbatas dalam referendum kemerdekaan pada tahun 2006.

Tinjauan ini mencoba memetakan praktek-praktek berbeda dalam pemungutan suara eksternal, dan memaparkan serta mengelompokkan sebagian dari praktek-praktek tersebut. Perlu diketahui bahwa proses kategorisasi ini didasarkan pada 115 kasus pemungutan suara eksternal dan, walaupun tujuannya adalah mendeskripsikan semua praktek, untuk sebagian mungkin tampak terlalu disederhanakan atau mungkin tidak disampaikan secara panjang lebar. Lampiran A menyediakan informasi lebih terperinci negara per negara.

## **2. Negara-negara yang saat ini memiliki ketentuan tentang pemungutan suara eksternal**

Sebagaimana diperlihatkan dalam tabel 1.1, ketentuan-ketentuan bagi pemungutan suara eksternal tersebar luas di seluruh dunia. Pemungutan suara eksternal paling lazim dilakukan di Eropa, tetapi bisa dijumpai di setiap kawasan dunia. Semua kawasan memiliki kesamaan, yaitu mayoritas negara-negara dan teritori memiliki pemungutan suara eksternal.

Telaah atas tipe-tipe negara yang memiliki pemungutan suara eksternal juga menunjukkan bahwa mereka sangat berbeda dalam tingkat pembangunan sosial-ekonomi: tipe-tipe negara itu mencakup negara-negara anggota Organisasi untuk Kerja Sama dan Pembangunan Ekonomi (OECD) dan negara-negara dari kawasan dunia yang kurang maju. Walaupun tidak ada korelasi jelas antara ketentuan pemungutan suara eksternal dan ciri-ciri sosial-ekonomi atau politik, faktor-faktor ini tetap penting dalam perdebatan dan pembuatan keputusan terkait dengan ketentuan-ketentuan dan praktek pemungutan suara eksternal, dan sering tercermin dalam kesulitan atau kerumitan yang dihadapi. Negara-negara itu juga berbeda dalam segi lamanya waktu demokrasi yang sudah terbangun dan stabilitas serta konsolidasi lembaga dan praktek demokrasi mereka. Penggolongan ini mencakup negara-negara demokrasi mapan dan negara-negara demokrasi yang baru muncul atau dipulihkan, bahkan beberapa negara yang meragukan jika diklasifikasikan sebagai demokratis.

Tabel 1.1.: Negara-negara dan teritori yang saat ini memiliki ketentuan bagi pemungutan suara eksternal

Kawasan	Negara
<b>Afrika (28)</b>	Aljazair, Angola, Benin, Botswana, Cape Verde, Republik Afrika Tengah, Chad, Côte d'Ivoire, Djibouti, Guinea Ekuatorial, Gabon, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Lesotho, Mali, Mauritius, Mozambik, Namibia, Niger, Rwanda, São Tomé dan Príncipe, Senegal, Afrika Selatan, Sudan, Togo, Tunisia, Zimbabwe
<b>Amerika (16)</b>	Argentina, Bolivia, Brazil, Kanada, Kolombia, Republik Dominikan, Ekuador, Kepulauan Falkland, Guyana, Honduras, Meksiko, Panama, Peru, Amerika Serikat, Venezuela
<b>Asia (20)</b>	Afghanistan, Bangladesh, India, Indonesia, Iran, Irak, Israel, Jepang, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Laos, Malaysia, Oman, Filipina, Singapura, Syria, Tajikistan, Thailand, Uzbekistan, Yaman
<b>Eropa Barat, Tengah dan Timur (41)</b>	Austria, Azerbaijan, Belarus, Belgia, Bosnia dan Herzegovina, Bulgaria, Kroasia, Republik Cheska, Denmark, Estonia, Finlandia, Prancis, Georgia, Jerman, Gibraltar, Yunani, Guernsey, Islandia, Irlandia, Italia, Jersey, Latvia, Liechtenstein, Lituania, Luksemburg, Isle of Man, Moldova, Belanda, Norwegia, Polandia, Portugal, Rumania, Rusia, Slovenia, Spanyol, Swedia, Swiss, Turki, Ukraina, Inggris
<b>Pasifik (10)</b>	Australia, Kepulauan Cook, Fiji, Kepulauan Marshall, Mikronesia, Nauru, Selandia Baru, Palau, Kepulauan Pitcairn, Vanuatu
<b>Total (115)</b>	

### **2.1. Negara yang mempunyai ketentuan bagi pemungutan suara eksternal tetapi belum dilaksanakan**

Ada lima kasus yang diketahui (lihat tabel 1.2) di mana, walaupun ada semacam ketentuan konstitusional atau legal yang memungkinkan dilakukannya pemberian suara dari luar negeri, tidak terlaksana tidak adanya kesepakatan politis, legislatif, finansial atau administratif yang diperlukan untuk mengatur dan menyelenggarakannya (dengan perkecualian Ghana, di mana pemungutan suara eksternal direncanakan menjangkau semua pemilih di luar negeri dalam pemilihan tahun 2008). Ini membuktikan meningkatnya relevansi pemungutan suara eksternal dengan agenda politik dan elektoral di beberapa kawasan dunia, di samping polemik-polemik dalam perdebatan tentang relevansi dan fisibilitas berikutan kerumitan penyelenggaraan, serta beraneka ragamnya pendapat dalam pembuatan keputusan.

Tabel 1.2: Negara-negara dengan ketentuan pemungutan suara eksternal tetapi belum dilaksanakan

Negara	Situasi
<b>Angola</b>	Peraturan perundang-undangan elektoral tahun 1992 mengizinkan warga negaranya yang hidup di luar negeri untuk ikut serta dalam pemilihan anggota badan legislatif, dan menetapkan bahwa sebuah pendaftaran pemilih dibentuk di setiap misi diplomatik di mana suara akan diberikan langsung oleh orang yang berhak. Undang-undang ini juga menyatakan bahwa komunitas warga negara di luar negeri dianggap sebagai sebuah daerah pemilihan, di mana tiga perwakilan akan dipilih untuk Majelis Nasional. Pelaksanaannya bergantung pada keberadaan syarat-syarat material yang diperlukan dan keputusan Komisi Elektoral Nasional, yang belum dibuat.
<b>Bolivia</b>	Sejak tahun 1991 undang-undang elektoral menetapkan sebuah regulasi (saat ini dalam Pasal 97) yang menyatakan bahwa warga negara Bolivia yang hidup di luar negeri dan memenuhi syarat untuk memilih bisa memberikan suara bagi presiden dan wakil presiden, dan menentukan bahwa hak ini akan diatur dalam sebuah peraturan perundang-undangan khusus. Sebuah undang-undang disahkan di majelis rendah parlemen pada Desember 2005. Saat ini undang-undang tersebut sedang dibahas di majelis tinggi parlemen. Tidak ada regulasi yang sudah disahkan.
<b>Yunani</b>	Konstitusi memberi kemungkinan pemungutan suara dari luar negeri untuk pemilihan nasional melalui pos atau "cara-cara lain yang sesuai", tetapi undang-undang yang diperlukan untuk memberlakukan ketentuan ini belum disahkan.
<b>Nikaragua</b>	Undang-undang elektoral yang disahkan pada tahun 2000 menetapkan (seperti halnya undang-undang sebelumnya yang disahkan pada tahun 1996) kemungkinan bagi warga negara yang untuk sementara meninggalkan negara atau hidup di luar negeri untuk memberikan suara dalam pemilihan presiden dan legislatif. Kemungkinan ini dibatasi oleh fakta bahwa (a) harus ada 'persyaratan yang sama dalam hal integritas, kesetaraan, transparansi, keamanan, kontrol, pengawasan dan verifikasi seperti yang berlaku di wilayah nasional' (Pasal 122), dan (b) otoritas elektoral harus memutuskan enam bulan sebelum awal proses elektoral jika dimungkinkan untuk memenuhi persyaratan-persyaratan tersebut, dan bertindak sebagaimana mestinya, setelah berkonsultasi dengan partai-partai politik. Tidak ada bukti bahwa otoritas elektoral akan menggunakannya dalam pemilihan-pemilihan mendatang, juga tidak ada rencana konkret untuk melakukan hal tersebut.
<b>Panama</b>	Mengumumkan pemungutan suara eksternal melalui undang-undang pada tahun 2007. Pemungutan suara eksternal akan dilaksanakan pada pemilihan presiden mendatang pada tahun 2008.

Kasus Ekuador ditampilkan di sini karena tingkat keterwakilannya sekaligus karena paradoksnya. Pada penghabisan tahun 2002 Kongres akhirnya menyetujui undang-undang tentang pemungutan suara eksternal diberlakukan dalam pemilihan presiden tahun 2006; padahal, bertahun-tahun sebelumnya, pada April 1987, Kongres memutuskan untuk mundur dari disposisi konstitusi mengenai masalah yang tiga bulan sebelumnya sudah disetujui ini dengan alasan disposisi-disposisi tersebut inkonstitusional. Pemungutan suara eksternal akan dilaksanakan di Panama untuk pertama kalinya pada tahun 2008 setelah melalui beberapa legislasi dan perdebatan pada tahun 2007.

Ada beberapa negara lain, seperti Chile, El Salvador dan Guatemala di Amerika Latin, di mana, walaupun tidak ada ketentuan hukum yang sudah disahkan, isu ini sedemikian

relevan hingga pemungutan suara eksternal memasuki agenda perdebatan politik dan legislatif atau diperjuangkan sebagai topik prioritas dalam agenda tersebut. Di Cile banyak yang menyuarakan agar pemungutan suara eksternal menjadi diberlakukan untuk pemilihan presiden dan instrumen referendum. Berbagai organisasi regional menunjukkan pentingnya pemungutan suara eksternal dalam kaitannya dengan pemilihan-pemilihan sebelumnya di Guatemala. Majelis rendah Parlemen Kosta Rika telah menerima rancangan undang-undang pemilu baru yang meliputi ketentuan-ketentuan bagi pemungutan suara eksternal. Komite-komite parlemen di Panama sudah membahas rancangan undang-undang yang mengatur pemungutan suara eksternal dan metode-metode potensialnya. Sebuah keputusan diambil oleh Kongres pada tahun 2006 dan oleh Tribunal Elektoral pada tahun 2007 yang memungkinkan pemungutan suara eksternal, dijadwalkan akan dilaksanakan pada tahun 2008.

Sedangkan menyangkut kawasan-kawasan lain di dunia terdapat, pembaruan rancangan peraturan-peraturan elektoral di Kongres Komoro terhadap Pasal 4 yang akan membuka kemungkinan pemberian suara dalam referendum dari luar negeri. Beberapa negara, misalnya Mesir, mempertimbangkan pemberlakuan pemungutan suara eksternal sebagai langkah murni administratif secepatnya. Pembicaraan-pembicaraan di Nigeria juga mengerucut pada meningkatnya minat pada pemungutan suara eksternal.

Beberapa negara yang memiliki ketentuan bagi pemungutan suara eksternal dan dalam beberapa kasus sejarah panjang pelaksanaannya sedang mempertimbangkan perluasan atau peningkatan proses pemungutan suara eksternal. Hal ini bisa dilakukan dengan memperluas hak suara bagi jenis-jenis pemilihan tambahan atau bagi kelompok pemilih lebih besar atau dengan menawarkan metode pemungutan suara tambahan bagi pemilih eksternal yang ada. Salah satu contohnya adalah pemilih Estonia yang bisa mencoba dan memberikan suara melalui pemungutan suara elektronik (*e-voting*) dari luar negeri, selain pemungutan suara personal dan melalui pos.

Armenia adalah contoh mutakhir negara yang memutuskan untuk menghapus pemungutan suara eksternal. Undang-undang elektoral baru yang berlaku pada Januari 2007 dalam konteks yang mengizinkan kewarganegaraan ganda tidak memiliki ketentuan bagi pemungutan suara eksternal. Argumennya adalah orang Armenia di luar negeri tidak boleh mempunyai pengaruh besar dalam menentukan kepemimpinan dan nasib Armenia, sebab hal itu adalah hak eksklusif orang Armenia yang hidup di Armenia. Menariknya, walaupun terdapat diaspora besar Armenia, sangat sedikit menggunakan hak suara eksternal mereka. Partisipasi di kalangan pemilih eksternal sangat rendah dan tidak ada tanda-tanda bahwa mereka para pemilih itu memiliki pengaruh signifikan terhadap hasil-hasil pemilu sebelumnya.

Bagian-bagian berikut dari tinjauan ini berfokus pada tiga isu utama, yaitu:

- tipe pemilihan di mana pemungutan suara eksternal berlaku;
- hak untuk memberikan suara eksternal; dan
- metode pemungutan suara untuk pemungutan suara dari luar negeri.

Bagian-bagian ini hanya mencakupi 115 negara yang saat ini memiliki ketentuan tentang pemungutan suara eksternal. Peta dunia yang disertakan dalam Buku Panduan ini memperlihatkan secara terperinci bagaimana 115 negara dan teritori didistribusikan, membedakan tipe pemilihan maupun dan prosedur pemungutan suara (lihat di bawah). Peta ini juga menunjukkan lima negara di mana pemungutan suara eksternal pernah dilakukan di masa lalu dan lima negara di mana pemungutan suara eksternal sudah ditetapkan tetapi belum dilaksanakan.

Tinjauan ini tidak membahas aspek-aspek detail mengenai tema ini: aspek-aspek tersebut akan dibahas dalam bab 2-10 Buku Panduan ini.

Bab ini diakhiri dengan deskripsi singkat sebelas negara di mana pengakuan terhadap hak-hak politik warga negara yang menetap di luar negeri mencapai titik yang cukup untuk mendapatkan kursi perwakilan di badan legislatif nasional atau parlemen untuk menjamin sebuah kuota representasi politik.

### **3. Tipe pemilihan di mana suara eksternal berlaku**

Keputusan mengenai tipe pemilihan di mana pemungutan suara eksternal akan diberlakukan penting untuk dibicarakan. Hal ini tidak hanya berkaitan dengan pertimbangan politik dan kelembagaan (lembaga apa dan di tingkat pemerintahan yang mana yang akan dipengaruhi oleh suara pemilih di luar negeri?) tetapi juga dengan pertimbangan teknis dan logistik, terutama terkait dengan tipe sistem yang digunakan untuk memilih badan legislatif atau presiden dan dengan prosedur yang akan digunakan bagi pemungutan suara eksternal (lihat tabel 1.6).

Tinjauan ini memperlihatkan kepada kami bahwa pemungutan suara eksternal bisa diterapkan untuk empat tipe pemilihan yang berbeda:

- pemilihan badan legislatif;
- pemilihan presiden;
- referendum; dan
- pemilihan-pemilihan sub-nasional

Pemungutan suara eksternal bisa berlaku untuk satu tipe pemilihan saja atau campuran beberapa tipe pemilihan. Dua jenis pertama terkait dengan pemilihan dan pembaruan organ-organ representasi nasional seperti badan legislatif dan lembaga kepresidenan. Kelompok ketiga adalah referendum. Kami membahas hal ini hanya di tingkat nasional, walaupun di beberapa negara federal entitas-entitas konstituen berhak mengadopsi instrumen-instrumen demokrasi langsung mereka sendiri di tingkat lokal.

Kelompok pemilihan sub-nasional meliputi semua pemilihan badan legislatif atau eksekutif di tingkat politis-administratif pemerintahan yang lebih rendah dari tingkat nasional; meski begitu, hal ini berbeda dari satu negara ke negara lainnya sesuai dengan

bentuk khas negara atau pemerintahan. Kriteria kuncinya adalah perwakilan dipilih oleh suara populer. Kelompok ini hanya dikaji dalam kombinasi dengan tipe-tipe pemilihan lain untuk keperluan Buku Panduan ini.

Persoalan pemungutan suara eksternal bagi badan-badan perwakilan supranasional tidak boleh dilupakan. Kendati demikian, sejauh ini hanya ada satu kegiatan pemungutan suara eksternal untuk sebuah badan supranasional—pemilihan untuk Parlemen Eropa.

Dalam beberapa kasus warga negara sebuah negara anggota Uni Eropa (EU) atau Dewan Eropa yang untuk sementara atau permanen menetap di negara anggota EU atau Dewan Eropa yang lain bisa memberikan suara dalam pemilihan sub-nasional negara tempat tinggal mereka.

115 kasus negara di mana pemungutan suara eksternal dilaksanakan bisa dikelompokkan menurut tipe-tipe berbeda atau kombinasi pemilihan di mana pemungutan tersebut dilakukan (lihat tabel 1.3).

Ketika pemungutan suara eksternal hanya diizinkan untuk satu tipe pemilihan, praktik yang paling lazim adalah mengizinkan pemungutan suara itu dilakukan untuk pemilihan legislatif, yang dilaksanakan di 31 negara. Empat belas negara mengizinkan pemungutan suara eksternal hanya untuk pemilihan presiden. Tidak diketahui kasus pemungutan suara diperbolehkan hanya untuk referendum.

Beberapa negara menyelenggarakan pemilihan legislatif maupun presiden tidak mengizinkan pemungutan suara eksternal bagi kedua pemilihan tersebut. Misalnya, Afghanistan memberlakukan pemungutan suara eksternal bagi pemilihan presiden pada tahun 2004, tetapi tidak diberlakukan untuk pemilihan legislatif pada tahun 2005. Azerbaijan mengizinkan pemungutan suara eksternal bagi pemilihan legislatif saja, walaupun presiden dipilih langsung.

**Tabel 1.3: Tipe-tipe pemilihan di mana pemungutan suara eksternal berlaku**

Tipe pemilihan	Jumlah kasus	Negara
<b>Pemilihan legislatif saja</b>	31	Angola, Australia, Azerbaijan, Bangladesh, Belgia, Botswana, Republik Cheska, Fiji, Jerman, Gibraltar, Yunani, Guernsey, Guinea-Bissau, Guyana, India, Irak, Jepang, Jersey, Laos, Lesotho, Luksemburg, Kepulauan Marshall, Nauru, Belanda, Oman, Kepulauan Pitcairn, Afrika Selatan, Thailand, Turki, Inggris, Zimbabwe
<b>Pemilihan presiden saja</b>	14	Afghanistan, Benin, Bolivia, Brazil, Republik Afrika Tengah, Chad, Côte d'Ivoire, Republik Dominikan, Ekuador, Honduras, Meksiko, Panama, Tunisia, Venezuela (untuk pemakzulan presiden saja)
<b>Pemilihan legislatif dan pemilihan presiden</b>	20	Argentina, Bulgaria, Cape Verde, Kroasia, Djibouti, Guinea Ekuatorial, Georgia, Ghana, Guinea, Indonesia, Israel, Mozambik, Namibia, Nikaragua, Filipina, Rumania, São Tomé dan Príncipe, Senegal, Singapura, Syria

Tipe pemilihan	Jumlah kasus	Negara
Pemilihan legislatif, pemilihan presiden dan referendum	11	Austria, Kolombia, Moldova, Peru, Polandia, Portugal, Rwanda, Slovenia, Tajikistan, Ukraine, Uzbekistan
Pemilihan legislatif, pemilihan presiden, pemilihan sub-nasional dan referendum	6	Aljazair, Belarus, Irlandia, Rusia, Togo, Amerika Serikat
Pemilihan legislatif dan referendum	7	Kanada, Kepulauan Cook, Estonia, Hongaria, Italia, Latvia, Swedia
Pemilihan presiden dan referendum	7	Prancis, Gabon, Kyrgyzstan, Mali, Niger, Yaman
Kombinasi-kombinasi lain	19	Bosnia dan Herzegovina, Denmark, Kepulauan Falkland, Islandia, Iran, Isle of Man, Kazakhstan, Liechtenstein, Malaysia, Mauritius, Mikronesia, Selandia Baru, Norwegia, Palau, Spanyol, Sudan, Swiss, Vanuatu
Referendum saja	0	-
<b>Total</b>	<b>115</b>	

Empat puluh lima dari 115 negara dan teritori dengan ketentuan bagi pemungutan suara eksternal menggunakannya untuk satu tipe pemilu saja, tetapi sejumlah negara membolehkannya digunakan untuk dua atau lebih tipe pemilihan. Praktek yang paling umum adalah membolehkannya diberlakukan untuk dua tipe pemilihan—paling banyak adalah pemilihan presiden dan pemilihan legislatif, yang terdapat di 21 negara. Lebih dari 20 negara dan teritori menggunakan kombinasi ketiga tipe pemilihan itu atau lebih. Jumlah dalam tabel 1.3, bagaimanapun juga, tidak menjabarkan seluruh persoalan. Mengizinkan pemungutan suara eksternal bagi sebanyak mungkin tipe pemilihan mungkin sekilas tampak sebagai tata laksana yang paling inklusif bagi pemilih eksternal. Tetapi derajat sesungguhnya cakupan pemungutan suara eksternal dan inklusivitasnya untuk sebagiannya bergantung pada tata laksana teknis dan administratif, yang mungkin saja memberlakukan pembatasan riil atau efektif. Misalnya, beberapa negara hanya menyediakan satu tipe metode pemungutan suara di satu atau banyak negara, yang tidak mesti menjangkau sejumlah besar pemilih eksternal (lihat juga bagian 4).

Dari sebuah perspektif yang berbeda, informasi yang tersedia memungkinkan kita menentukan apakah pemilih punya opsi untuk memberikan suara bagi tipe otoritas yang melaksanakan tugas pemerintahan, misalnya, apakah dalam sistem presidensial pemilih eksternal punya peluang memberikan suara untuk presiden, sementara dalam sistem parlementer pemilih eksternal punya peluang untuk memberikan suara bagi anggota parlemen.

#### 4. Orang yang memenuhi syarat untuk memberikan suara dari luar negeri

Indikator kunci pertama kadar cakupan atau inklusivitas pemungutan suara eksternal terkait dengan persyaratan-persyaratan—kewarganegaraan, tempat tinggal, pendaftaran pemilih atau yang lain-lainnya—yang harus dipenuhi sebelum seseorang berhak untuk memberikan suara eksternal. Persyaratan-persyaratan ini bisa berubah secara signifikan dari satu konteks ke konteks lainnya. Dalam banyak kasus, yang terjadi bukan hanya mereproduksi persyaratan-persyaratan normal bagi perorangan untuk menggunakan hak politiknya di dalam negeri, tetapi juga menyertakan beberapa persyaratan khusus atau tambahan terkait dengan situasi pemilih potensial di luar negeri.

Apabila tidak ada persyaratan khusus atau tambahan terkait dengan keadaan atau situasi personal pemilih potensial di luar negeri, jaminan akses universal dapat diasumsikan dalam arti pemungutan suara eksternal bisa diakses oleh semua warga negara, tanpa memandang berada di luar negeri secara permanen atau untuk sementara. Persyaratan paling umum dan banyak berlaku, meskipun bukan satu-satunya, adalah persyaratan kewarganegaraan, walaupun ada beberapa pengecualian. Selandia Baru, misalnya, mengakui warga negara-negara lain sebagai pemilih eksternal jika mereka adalah penduduk tetap di Selandia Baru: mereka tidak perlu menjadi warga negara Selandia Baru agar bisa dikualifikasikan sebagai pemilih eksternal. Dari perspektif ini Selandia Baru dianggap sebagai yang paling inklusif. Bab 4 membahas persoalan-persoalan kewarganegaraan dan hak secara lebih terperinci.

Di sebagian besar 115 negara dan teritori undang-undang tentang pemungutan suara eksternal tidak menyertakan persyaratan khusus atau restriktif bagi individu agar dianggap memenuhi persyaratan untuk pemungutan suara eksternal. Di sebagian negara-negara lainnya, terdapat pembatasan formal terhadap kualifikasi bagi pemungutan suara eksternal, umumnya berkaitan dengan keadaan tinggal di luar negeri (pembatasan terkait-aktivitas) atau jangka waktu warga negara berada di luar negeri (pembatasan terkait terkait lamanya menetap di luar negeri)

Persyaratan tipe pertama dijumpai di 14 negara (lihat tabel 1.4). Afrika Selatan termasuk dalam kelompok ini tetapi memiliki ciri yang sangat khusus: memberlakukan pemungutan suara eksternal bagi diasporanya di luar negeri untuk pemilu bersejarah tahun 1994 dalam ketentuan-ketentuan yang sangat komprehensif, tapi sesudah itu membatasi pemungutan suara eksternal secara sistematis. Untuk pemilihan umum April 2004 Afrika Selatan membatasi pemungutan suara eksternal untuk para anggota korps diplomatik dan pemilih yang sudah terdaftar di dalam negeri dan berada di luar negeri hanya untuk sementara. Menariknya, undang-undang tidak menentukan apa yang dimaksud dengan meninggalkan Afrika Selatan untuk sementara, tetapi memberikan batasan-batasan kapan dan bagaimana cara mendaftar serta menuntut pemberian suara eksternal. Membatasi pemungutan suara eksternal untuk staf diplomatik atau mereka yang ditugaskan oleh pemerintah adalah tipe pembatasan terkait aktivitas yang paling lazim: pembatasan macam ini misalnya bisa dijumpai di: Bangladesh, Irlandia, Israel, Laos dan Zimbabwe. Juga merupakan hal lumrah

mengizinkan mereka yang bertugas dalam angkatan bersenjata, mahasiswa atau warga negara yang terlibat dalam pekerjaan resmi atau internasional lainnya untuk memberikan suara di luar negeri. Pemungutan suara eksternal kemungkinan besar akan diperluas di Ghana dalam pemilu mendatang berikutnya pada tahun 2008 hingga mencakupi semua pemilih yang menetap di luar negeri.

**Tabel 1.4: Negara-negara dan teritori yang membatasi hak memberikan suara eksternal menurut aktivitas luar negeri (14)**

<b>Negara/teritori</b>	<b>Pemilih</b>
<b>Bangladesh</b>	Hanya pejabat pemerintah yang menjalankan tugas resmi
<b>Fiji</b>	Hanya warga negara di luar negeri yang melakukan tugas resmi atau militer, bekerja untuk sebuah organisasi internasional milik negara, belajar, atau bekerja untuk sebuah perusahaan yang terdaftar di Fiji
<b>Ghana</b>	Hanya diplomat, pegawai Perserikatan Bangsa-Bangsa dan organisasi-organisasi internasional yang lain, dan mahasiswa dengan beasiswa pemerintah
<b>Guyana</b>	Hanya pegawai pemerintah atau korporasi publik yang bertugas di luar negeri dan mahasiswa yang belajar purna waktu di semua lembaga pendidikan asing
<b>India</b>	Hanya anggota angkatan bersenjata dan pegawai pemerintah yang ditugaskan di luar negeri
<b>Irlandia</b>	Hanya warga negara yang melaksanakan misi resmi di luar negeri yang bersifat diplomatik atau militer
<b>Israel</b>	Hanya warga negara yang melaksanakan misi resmi di luar negeri yang bersifat diplomatik atau militer
<b>Laos</b>	Hanya untuk mereka yang dipekerjakan oleh negara
<b>Lesotho</b>	Hanya warga negara yang melaksanakan misi resmi di luar negeri yang bersifat diplomatik atau militer
<b>Malaysia</b>	Hanya pejabat diplomatik dan mahasiswa di luar negeri
<b>Mauritius</b>	Hanya staf diplomatik
<b>Singapura</b>	Hanya mereka yang dipekerjakan oleh pemerintah dengan kontrak tertentu
<b>Afrika Selatan</b>	Hanya staf diplomatik dan pemilih terdaftar yang untuk sementara berada di luar negeri
<b>Zimbabwe</b>	Hanya warga negara yang melaksanakan misi resmi di luar negeri yang bersifat diplomatik atau militer

Tabel 1.5 menyajikan beberapa contoh tipe pembatasan kedua, mengenai lamanya tinggal di luar negeri. Pembatasan ini juga bisa muncul dalam bentuk berbeda. Di kebanyakan negara tersebut berlaku batas waktu pemilih bisa tinggal di luar negeri sebelum mereka kehilangan hak pilih. Waktu maksimum menetap di luar negeri untuk Guinea, misalnya, adalah 19 tahun, sementara batas yang ditetapkan Australia adalah enam tahun, walaupun perpanjangan bisa dimintakan dalam hal ini. Kepulauan Falkland

mengizinkan para pemilih di luar negeri memberikan suara mereka hanya jika mereka berada di luar negeri untuk sementara, dan hanya jika mereka menetap di Inggris, bukan di tempat lain. Gubernur Kepulauan Falkland harus membuat serangkaian pengaturan administratif untuk melakukan pemungutan suara di luar negeri. Waktu maksimum tinggal di luar negeri untuk orang Jerman adalah 25 tahun, untuk Inggris 15 tahun, uk Kanada lima tahun, dan enam bulan untuk Turki.

Batasan lamanya menetap di luar negeri juga bisa berlaku dengan cara sebaliknya, artinya seorang pemilih keluar dari negara selama waktu tertentu agar dapat memilih dari luar negeri. Inilah yang berlaku untuk para pemilih pemilih dari Chad, misalnya, yang ingin mendaftar di register konsuler setidaknya-tidaknya enam bulan sebelum pemilihan. Pemilih eksternal dari Mozambik harus menjadi penduduk luar negeri selama setidaknya-tidaknya satu tahun sebelum proses pendaftaran elektoral dimulai di sana. Kecuali pemilih sudah berada di luar negeri setidaknya-tidaknya enam bulan dan terdaftar di misi diplomatik, dia hanya bisa memilih dengan menunjuk proksi. Gibraltar, Guernsey, Isle of Man dan Jersey mengizinkan pemungutan suara eksternal hanya untuk masa tinggal sementara di luar negeri, dan pendaftaran untuk pemilihan hanya bisa dilakukan di dalam teritori. Para pemilih Senegal harus sudah menetap di luar negeri selama setidaknya-tidaknya enam bulan agar mempunyai hak suara eksternal, dan pendaftaran serta pemungutan suara eksternal hanya bisa dilakukan di negara-negara di mana Senegal memiliki misi diplomatik.

**Tabel 1.5: Beberapa contoh negara dan teritori yang membatasi hak pemberian suara eksternal menurut lamanya waktu menetap di luar negeri**

<b>Negara</b>	<b>Persyaratan lamanya menetap di luar negeri</b>
<b>Australia</b>	Maksimum enam tahun menetap di luar negeri (bisa dimintakan perpanjangan)
<b>Kanada</b>	Maksimum lima tahun menetap di luar negeri
<b>Chad</b>	Pemilih harus terdaftar dalam register konsulat enam bulan sebelum proses elektoral dimulai
<b>Kepulauan Cook</b>	Maksimum empat tahun menetap di luar negeri, dengan pengecualian periode di luar negeri untuk alasan medis atau studi.
<b>Kepulauan Falkland</b>	Hanya menetap untuk sementara di Inggris yang diizinkan bagi pemilih eksternal
<b>Gibraltar</b>	Hanya menetap sementara di luar negeri
<b>Guernsey</b>	Hanya menetap sementara di luar negeri
<b>Guinea</b>	Maksimum 19 tahun menetap di luar negeri
<b>Isle of Man</b>	Hanya menetap sementara di luar negeri
<b>Jersey</b>	Hanya menetap sementara di luar negeri
<b>Mozambik</b>	Setidaknya-tidaknya setahun sebelum permulaan pendaftaran sebagai pemilih di luar negeri
<b>Selandia Baru</b>	Maksimum tiga tahun menetap di luar negeri
<b>Senegal</b>	Setidaknya-tidaknya enam bulan menetap di yurisdiksi sebuah perwakilan diplomatik di luar negeri

Negara	Persyaratan lamanya menetap di luar negeri
Inggris	Maksimum menetap 15 tahun di luar negeri

Kasus di mana pemungutan suara eksternal dibatasi secara legal atau praktis pada para pemilih yang hanya sementara berada di luar wilayah nasionalnya tidak terlalu banyak jumlahnya. Alasan utamanya lebih banyak karena pembatasan teknis atau administratif dari pada alasan hukum semata, penjelasan inilah yang paling lazim mengapa pemungutan suara eksternal tidak diberikan bagi orang yang keluar dari negara mereka hanya untuk sementara, entah itu untuk bekerja, untuk bisnis, untuk belajar, atau karena alasan medis maupun wisata. Australia, Kanada, Denmark, Selandia Baru dan Norwegia termasuk di antara sedikit negara yang menawarkan fasilitas bagi para pemilih yang sedang dalam perjalanan transit atau tinggal sementara di luar negeri. Para pemilih tidak diharuskan mendaftar secara khusus sebagai pemilih di luar negeri, atau mereka bisa meminta pendaftaran semacam itu hingga beberapa hari sebelum periode yang ditetapkan bagi pemungutan suara.

Meski begitu, ada juga beberapa bentuk lain pembatasan terhadap pemungutan suara eksternal. Bahkan di sekitar 80 negara dan teritori yang tidak secara khusus membatasi hak pemberian suara eksternal, tidak ada jaminan bahwa semua pemilih yang memenuhi syarat akan mempunyai hak pilih. Pelaksanaan hak ini bisa dihambat atau dibatasi oleh jenis-jenis persyaratan hukum lain, seperti persyaratan yang diperlukan sebelum seseorang dapat mendaftar sebagai pemilih, atau oleh ketentuan-ketentuan teknis, administratif maupun operasional yang berkaitan dengan pendaftaran elektoral atau pemungutan suara itu sendiri. Hambatan-hambatan administratif bisa berupa kesulitan dalam mengakses atau mengirimkan surat suara. Beberapa pembatasan lainnya dibahas di bawah ini.

Kasus Filipina layak mendapatkan perhatian khusus karena merupakan satu-satunya negara yang terdapat persyaratan khusus untuk kualifikasi dan hak pilih kategori tertentu warga di luar negeri, walaupun persyaratan ini tidak berlaku bagi umumnya warga negara di luar negeri. Ada persyaratan khusus bagi orang Filipina asli yang menjadi warga negara naturalisasi negara lain tetapi ingin mendapatkan kembali kewarganegaraan Filipina mereka berdasarkan pada Undang-Undang Tahun 2003 tentang Pemertahanan dan Pemerolehan Kembali Kewarganegaraan, termasuk masa tinggal setahun di negara itu. Selain itu, ada persyaratan khusus bagi orang Filipina di luar negeri yang diakui sebagai imigran atau penduduk tetap oleh negara lain. Orang-orang semacam itu diminta untuk menandatangani *afidavit*/niat untuk kembali dan melanjutkan masa tinggal aktual di Filipina tidak lebih dari tiga tahun dari disetujuinya permohonan mereka untuk pendaftaran sebagai pemilih 'di luar negeri'.

Ada persyaratan administratif dan teknis atau kondisi lainnya yang walaupun tidak secara resmi membatasi hak memberikan suara eksternal, bisa mempunyai pengaruh besar dan bahkan menentukan terhadap kemampuan atau kesempatan untuk melaksanakan hak pilih dari luar negeri. Adanya persyaratan berupa bukti identitas agar terdaftar

sebagai pemilih eksternal sangat penting dalam konteks ini (lihat juga Bab 4). Semakin ketat persyaratan untuk memverifikasi identitas dan mendaftar sebagai pemilih di luar negeri, dan semakin sulit untuk melakukan hal itu atau semakin pendek rentang waktu yang tersedia untuk melakukannya, yang tentunya semakin terbatas pula cakupan para pemilih eksternal potensial pemilih. Misalnya, ketika Otoritas Transisional Perserikatan Bangsa-Bangsa di Kamboja (UNTAC) mengizinkan pemungutan suara eksternal untuk pemilihan Majelis Konstituante di Kamboja pada tahun 1993 otoritas ini mewajibkan pemilih sudah terdaftar sebelumnya di dalam negeri, dan kemudian mendirikan pusat-pusat pemungutan suara hanya di Paris, New York dan Sydney, yang dengan drastis memangkas inklusivitasnya.

Dokumen-dokumen yang diperlukan untuk membuktikan bahwa seseorang memenuhi persyaratan, dan karena itu dapat mendaftar sebagai pemilih eksternal, bisa menjadi sangat penting bagi para pemilih potensial yang karena status migrasi mereka atau lamanya mereka tinggal di negara tuan rumah mungkin tidak mendatangkan kesulitan bagi mereka untuk memperoleh hak pilih, atau sebaliknya (lihat khususnya bab 7 dan 8). Untuk pelaksanaan pertama pemungutan suara dari luar negeri pada tahun 2006, Meksiko hanya mengizinkan warga negara yang memiliki kartu pemungutan suara yang diberikan (gratis) oleh otoritas elektoral (lembaga penyelenggara pemilu), tetapi hanya diberikan di dalam negeri, untuk memberikan suara eksternal. Beberapa negara menghendaki para pemilih eksternal menunjukkan visa yang sah mereka sebelum diizinkan memberi suara.

Serupa dengan itu, jika prosedur pendaftaran sebagai pemilih eksternal harus dilakukan di sebuah kedutaan atau konsulat, cakupan dan distribusi geografis jaringan misi diplomatik suatu negara di luar negeri dan jarak antara misi diplomatik dengan daerah atau zona di mana elektorat potensial tinggal dan/atau bekerja bisa berpengaruh negatif pada jangkauan mekanisme pemungutan suara eksternal.

Sebaliknya, jika persyaratan untuk memverifikasi kualifikasi pemilih dan untuk pendaftaran sebagai pemilih eksternal cukup wajar untuk setiap warga negara, dan jika warga negara mempunyai fasilitas material dan waktu yang cukup untuk mendaftar (misalnya, untuk meminta, mengganti atau memutakhirkan dokumen yang diperlukan di misi diplomatik negara asal di luar negeri atau melalui pos, atau mungkin dengan sarana elektronik), pasti akan meningkatkan partisipasi pemungutan suara eksternal.

Pendaftaran untuk pemilihan presiden Afghanistan pada tahun 2004 memperlihatkan sebuah kasus menarik. Pemungutan suara eksternal dilakukan hanya di dua negara tetangga di mana sebagian besar pengungsi Afghanistan berada—Iran dan Pakistan. Sejumlah besar pemilih Afghanistan yang berada di Iran tidak didaftar oleh perwakilan otoritas elektoral Afghanistan, tetapi bisa memilih dengan menunjukkan dokumen pendaftaran pengungsi Iran mereka (lihat studi kasus).

## 5. Prosedur pemungutan suara yang digunakan untuk pemungutan suara eksternal

Negara-negara yang mengizinkan pemungutan suara eksternal harus memastikan bahwa aktivitas itu dilakukan sedemikian rupa untuk memenuhi persyaratan keamanan, transparansi dan kerahasiaan. Diharapkan juga, sejauh memungkinkan, semua pemilih memiliki kesempatan yang sama untuk memilih. Tetapi negara dan teritori juga harus melakukan penyesuaian dan inovasi untuk mengatasi tantangan khas pemungutan suara eksternal seperti lokasi geografis pemilih, keamanan pengangkutan surat suara, tingginya biaya pemungutan suara eksternal dan masalah-masalah administratif lain yang disebutkan di atas. Sehingga menarik—walaupun mungkin tidak mengherankan—mengetahui bahwa pada umumnya prosedur pemungutan suara dari luar negeri sama dengan yang berlaku di dalam negeri. Juga tidak mengherankan jika dalam beberapa kasus terdapat prosedur pengecualian yang dipakai, terutama dalam rangka membuat berbagai macam fasilitas terjangkau oleh semua pemilih eksternal agar mereka bisa melaksanakan hak pilih dari tempat-tempat yang jauh atau tidak bisa diakses. Setiap prosedur pemungutan suara yang dipakai di luar negeri memiliki implikasi terkait dengan cakupan pemilih potensial dan kesempatan mereka untuk memberikan suara. Bab 5 membahas aspek-aspek ini dan prosedur-prosedur berbeda seperti pemungutan suara melalui pos, pemungutan suara personal dan proksi, serta kelebihan dan kekurangannya, secara lebih mendalam.

Ada lima metode pemungutan suara berlainan yang digunakan untuk pemungutan suara eksternal di seluruh dunia, yaitu:

- pemungutan suara personal di misi diplomatik atau tempat-tempat lain yang ditentukan;
- pemungutan suara melalui pos;
- pemungutan suara dengan proksi;
- *e-voting*; dan
- pemungutan suara melalui faksimili.

Tabel 1.6 memperlihatkan prosedur pemungutan suara eksternal yang dikelompokkan ke dalam empat kategori besar: pemungutan suara personal, pemungutan suara melalui pos, pemungutan suara dengan proksi dan metode campuran. Tabel 1.7 menyajikan perincian lebih lanjut negara-negara yang memiliki prosedur pemungutan suara campuran.

Dalam 83 kasus, hanya ada satu metode pemungutan suara yang tersedia bagi pemilih eksternal. Dari jumlah tersebut, 54 negara memilih untuk menggunakan pemungutan suara personal konvensional di sebuah tempat pemungutan suara yang khusus didirikan, misalnya, di kantor misi diplomatik (kedutaan besar) atau tempat lain yang ditentukan. Sejauh ini prosedur inilah yang paling banyak dipakai untuk pemungutan suara eksternal. Dua puluh lima negara hanya menggunakan pemungutan suara melalui pos. Pemberian suara oleh proksi adalah satu-satunya metode pemungutan suara yang

dipakai di empat negara. Dalam 27 kasus selebihnya, campuran dua atau lebih metode pemungutan suara dipakai, termasuk penggunaan luar biasa pemungutan suara melalui faksimili dan *e-voting*.

Tabel 1.6: Prosedur pemungutan suara eksternal

Prosedur	Jumlah kasus	Negara
<b>Pemungutan suara personal saja</b>	54	Afghanistan, Angola, Argentina, Azerbaijan, Belarus, Botswana, Brazil, Bulgaria, Cape Verde, Republik Afrika Tengah, Kolombia, Côte d'Ivoire, Kroasia, Republik Cheska, Djibouti, Republik Dominikan, Ekuador, Guinea Ekuatorial, Finlandia, Georgia, Ghana, Guinea-Bissau, Guyana, Honduras, Hongaria, Islandia, Irak, Iran, Israel, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Laos, Moldova, Mozambik, Namibia, Niger, Peru, Kepulauan Pitcairn, Polandia, Rumania, Rusia, Rwanda, São Tomé dan Príncipe, Senegal, Singapura, Afrika Selatan, Syria, Tunisia, Turki, Ukraina, Uzbekistan, Venezuela, Yaman
<b>Pemungutan suara melalui pos saja</b>	25	Austria, Bangladesh, Bosnia dan Herzegovina, Kanada, Denmark, Kepulauan Falkland, Fiji, Gibraltar, Guernsey, Irlandia, Italia, Jersey, Lesotho, Liechtenstein, Luksemburg, Malaysia, Isle of Man, Kepulauan Marshal, Meksiko, Norwegia, Panama, Swis, Tajikistan, Zimbabwe
<b>Pemungutan suara dengan proksi saja</b>	4	Mauritius, Nauru, Togo, Vanuatu
<b>Prosedur campuran</b>	27	Aljazair, Australia, Belgia, Benin, Chad, Kepulauan Cook, Estonia, Prancis, Gabon, Guinea, India, Indonesia, Jepang, Latvia, Lituania, Mali, Mikronesia, Belanda, Selandia Baru, Palau, Filipina, Portugal, Slovenia, Spanyol, Swedia, Thailand, Inggris
<b>Belum dilaksanakan atau tidak ada</b>	4	Bolivia, Yunani, Nikaragua, Oman
<b>Total</b>	114	

Catatan: Amerika Serikat tidak disertakan dalam tabel ini karena prosedur pemungutan suara skternalnya berbeda-beda menurut negara bagian

Jika yang digunakan adalah pemungutan suara personal, mudah membayangkan bahwa partisipasi pemilih eksternal bergantung pada jangkauan dan cakupan jaringan diplomatik atau konsulat dengan asal di seluruh dunia. Perbedaan antara berbagai negara dalam hal ini cukup besar. Misalnya, Rusia memiliki misi diplomatik atau konsulat di lebih dari 140 negara atau teritori, sedangkan Peru hanya mempunyai perwakilan diplomatik yang efektif (konsulat kehormatan tidak dihitung) di sekitar 55 negara, Gabon memiliki perwakilan diplomatik di sekitar 30 negara, Azerbaijan di sekitar 20 negara dan Republik Afrika Tengah di kurang lebih 10 negara. Meski begitu, korelasi antara jumlah perwakilan resmi di luar negeri dan cakupan para pemilih potensial

eksternal tidak linear, karena distribusi geografis para pemilih potensial di luar negeri juga penting. Ketentuan hukum khusus kadang-kadang dibuat untuk membentuk tempat pemungutan suara di luar negeri berdasarkan pertimbangan teknis atau logistik, seperti perkiraan jumlah dan konsentrasi pemilih eksternal potensial, atau jumlah yang benar-benar terdaftar di yurisdiksi tertentu.

Karena alasan keuangan atau logistik, bukan tidak lazim bagi negara-negara yang memiliki pemungutan suara eksternal untuk membatasi penyelenggaraan pendaftaran dan pemungutan suara bagi kelompok yurisdiksi tertentu di luar negeri yang diyakini mempunyai jumlah pemilih potensial lebih banyak. Republik Dominikan memilih sekelompok kota yang terletak di lima negara (Kanada, Spanyol, Puerto Rico, Amerika Serikat dan Venezuela) untuk melakukan pemungutan suara eksternal bagi pemilihan presiden 2004 (pengalaman pertamanya menyelenggarakan pemungutan suara eksternal). Mozambik membatasi pelaksanaan pemungutan suara eksternal pertamanya, selama pemilihan presiden dan pemilihan legislatif pada tahun 2004, di sembilan negara, tujuh di antaranya di Afrika dan dua di Eropa (Jerman dan Portugal). Cakupan penyelenggaraan pemungutan suara eksternal Senegal untuk pemilihan-pemilihannya pada tahun 2000 sedikit lebih luas sejak diterapkan di 15 negara, termasuk dari luar kawasan empat negara Eropa, Kanada dan Amerika Serikat.

Referendum kemerdekaan yang diselenggarakan Tokelau pada tahun 2006 mungkin adalah kasus yang paling ekstrem dalam praktek ini, dan kontroversial karena alasan ini. Usulan awal membatasi pemungutan suara eksternal untuk warga Tokelau di Samoa. Namun, keberatan yang diajukan oleh orang Tokelau dalam jumlah lebih besar di Australia dan Selandia Baru menyebabkan pemungutan suara, yang tadinya dijadwalkan pada akhir 2005, ditunda. Pembatasan dalam kasus Afghanistan dan Honduras juga cukup besar. Untuk penyelenggaraan pemungutan suara internal perdananya dalam pemilihan presiden tahun 2002, Honduras memutuskan membatasi pendaftaran pemilih eksternal dan pemungutan suara eksternal pada sekelompok kecil enam kota di Amerika Serikat di mana perwakilan konsulernya berada, dan Honduras mempertahankan cakupan yang sama untuk pemilihan presiden pada tahun 2006. Seperti disebutkan di atas, Afghanistan hanya melakukan pemungutan suara eksternal untuk pemilihan presidennya pada tahun 2004 yang di dua negara tetangga di mana sebagian besar rakyatnya yang terusir berada—Iran dan Pakistan.

Sebagai contoh-contoh terkaitnya, ada beberapa negara yang awalnya dipandang memungkinkan dilakukannya pemungutan suara eksternal di semua negara di mana mereka memiliki perwakilan resmi, tetapi pada kenyataannya mendirikan tempat pemungutan suara bergantung pada keberadaan jumlah minimum pemilih yang terdaftar. Ambang batas yang diperlukan berbeda-beda secara substansial: jika Bulgaria menghendaki minimum 20 pemilih terdaftar, maka angka minimum Brazil adalah 30, sedangkan ambang batas Senegal sangat tinggi, minimum 500 pemilih terdaftar. Dalam kasus tertentu, ketentuan semacam itu bisa juga mengatur pembuatan tempat pemungutan suara di kapal yang sedang berlayar.

Suara juga bisa diberikan di luar negeri di tempat-tempat pemungutan suara yang didirikan di kantor-kantor pusat atau gedung-gedung milik organisasi internasional atau regional, atau di tempat-tempat yang secara khusus didirikan atau disewa di negara tuan rumah, seperti fasilitas olahraga atau sekolah. Selama transisi pasca-konflik di mana masyarakat internasional memainkan peran penting, seperti di Afghanistan dan Irak pada tahun 2004, atau, seperti di Kamboja, Eritrea, Timor Timur atau Bosnia dan Herzegovina pada tahun 1990-an, operasi pemungutan suara eksternal dapat dibantu atau bahkan dilakukan oleh internasional organisasi, sebagaimana diperlihatkan oleh studi kasus dalam Buku Panduan ini.

Prosedur utama lainnya bagi pemungutan suara eksternal yang bisa digunakan dengan cara yang eksklusif adalah pemungutan suara melalui pos. Dua puluh lima negara hanya menggunakan metode pemungutan suara eksternal ini. Inilah yang paling umum dijumpai di Eropa Barat. Pemungutan suara melalui pos bisa menjadi metode yang murah dan jika dinas pos beroperasi dengan baik, efisien dan aman. Namun, jasa pos yang tidak memenuhi standar-standar ini bisa merusak proses elektoral bagi pemilih eksternal.

Seperti disebutkan di atas, 27 negara memiliki sebuah sistem campuran menggunakan dua atau lebih prosedur-prosedur pemungutan suara yang berbeda untuk pemungutan suara eksternal. Hal ini tidak lantas selalu berarti pemilih punya opsi untuk memilih dengan bebas prosedur yang dirasanya paling nyaman atau cocok; metode-metode berbeda mungkin tersedia bagi para pemilih eksternal tergantung di belahan dunia mana mereka berada dan saluran pemungutana suara apa yang bisa diandalkan adalah dari lokasi itu. 27 negara bisa dikelompokkan menurut lima kombinasi metode pemungutan suara (lihat tabel 1.7). Campuran pemungutan suara personal dan pemungutan suara melalui pos adalah salah satu perpaduan yang dominan, digunakan oleh 12 dari 27 negara. Sebuah kombinasi prosedur bisa dipilih untuk mendorong partisipasi elektoral atau untuk memberi kompensasi bagi keterbatasan atau kekurangan yang mungkin timbul karena penggunaan satu sistem saja, dalam hal cakupan, kepastian atau reliabilitas. Misalnya, pemungutan suara personal lebih bisa memenuhi prinsip-prinsip dan prioritas keamanan, kerahasiaan dan reliabilitas dalam pemungutan dan pengiriman suara, tetapi cakupannya atas pemilih potensial bisa jauh lebih terbatas daripada pemungutan suara melalui pos. Sudah barang tentu, setidaknya dalam pengertian murni geografis, ketersediaan jangkauan alternatif yang lebih luas mengisyaratkan cakupan potensial yang lebih baik terhadap pemilih di luar negeri. Meski begitu, tingkat penerimaan tetap sangat tergantung pada sifat dan ciri-ciri opsi-opsi yang tersedia, seperti lokasi geografis persis pemilih.

Dalam beberapa kasus pemilih yang bisa bebas memilih metode yang menurutnya paling sesuai; dalam beberapa kasus yang lain, lokasi geografis pemilih mungkin sangat membatasi akses pada satu prosedur saja.

Tabel 1.7: Negara-negara dengan prosedur campuran bagi pemungutan suara eksternal

Prosedur pemungutan suara campuran	Jumlah kasus	Negara
Pemungutan suara personal dan pemungutan suara melalui pos	12	Kepulauan Cook, Indonesia, Jepang, Latvia, Lituania, Mikronesia, Palau, Filipina, Portugal, Slovenia, Spanyol, Thailand
Pemungutan suara personal dan pemungutan suara dengan proksi	7	Aljazair, Benin, Chad, Prancis, Gabon, Guinea, Mali
Pemungutan suara melalui pos dan pemungutan suara dengan proksi	2	India, Inggris
Pemungutan suara personal, pemungutan suara melalui pos dan pemungutan suara dengan proksi	2	Belgia Swedia
Metode-metode lain di samping yang sudah disebut di atas	4	Australia (personal, melalui pos, faksimili), Estonia (personal, melalui pos, e-voting), Belanda (melalui pos, dengan proksi, e-voting), Selandia Baru (personal, melalui pos, faksimili)

Enam negara—Australia, Belgia, Estonia, Belanda, Selandia Baru dan Swedia—berdiri terpisah dari negara-negara lainnya karena mereka menawarkan pemilih di luar negeri tiga atau lebih cara alternatif untuk memberikan suara. Ini—dipadukan dengan fakta bahwa negara-negara tersebut tidak memberlakukan persyaratan tambahan, seperti pemilih yang harus menetap dalam periode waktu tertentu di luar negeri atau jumlah pemilih yang harus sudah berada di luar negeri pada saat yang sama—jelas menunjukkan niat mereka untuk mencapai cakupan seluas-luasnya. Kendati demikian, penatalaksanaan masing-masing negara sangat berlainan.

Hingga belakangan ini, Belgia, dengan pembaruan-pembaruan yang dilakukan pada tahun 2001—yang memperluas secara signifikan jumlah opsi yang ada—dan Swedia, dengan pembaharuan yang dilakukan pada tahun 2002 dengan diberlakukannya pemungutan suara melalui pos (*postal vote*), yang sudah tersedia bagi beberapa pemilih, bisa diakses untuk semua pemilih, adalah dua negara yang menawarkan kepada pemilih di luar negeri kemungkinan memilih dengan ‘bebas’ di antara tiga prosedur pemungutan suara eksternal, walaupun terdapat perbedaan di antara mereka. Estonia dan Belanda kemudian juga bergabung dengan kelompok ini. Di Belgia tersedia opsi-opsi berikut: (a) pemungutan suara personal di kantor-kantor misi diplomatik tempat pemilih eksternal terdaftar, (b) pemungutan suara diwakilkan atau dengan proksi di kantor misi yang sama atau di sebuah balai kota praja nasional (hanya jika yang mewakili adalah penduduk di area yang tercakup oleh misi diplomatik atau di kota praja Belgia), dan (c) pemungutan suara melalui pos. Di Swedia dimungkinkan untuk memberikan suara melalui pos dari luar negeri atau dilakukan langsung di sebuah kantor misi diplomatik. (Pemungutan suara melalui pos sebelum itu hanya tersedia bagi pemilih Swedia yang menetap di Jerman dan Swiss: kedua negara ini tidak mengizinkan dilakukannya pemungutan

suara di kedutaan besar di wilayah mereka. Lihat studi kasus Swiss untuk keterangan lebih lanjut.) Swedia juga memiliki sebuah prosedur yang unik, disebut pemungutan suara melalui pembawa pesan: dimana pemilih memiliki amplop khusus yang bisa dia dapatkan di kantor pelaksana pemilihan atau mengambilnya di tempat pemungutan suara yang ada. Di samping si pemilih, seorang saksi dan seorang pembawa pesan harus hadir dalam persiapan pemberian suara. Pemilih menyiapkan suara yang akan diberikan seorang diri, dan saksi harus menjamin dengan tanda tangan dan nomor identitasnya bahwa prosedur pemungutan suara sudah dilaksanakan sebagaimana mestinya. Pembawa pesan juga harus membubuhkan tanda tangan di bagian luar amplop, dan membawa serta menyampaikan amplop berikut dokumen isinya dan surat suara ke sebuah kantor misi diplomatik di luar negeri atau tempat pemungutan suara di dalam negeri. Saksi dan pembawa pesan tidak boleh orang yang sama. Secara kualitatif prosedur ini berbeda dari prosedur pemungutan suara dengan proksi, karena pemilih menandai surat suara sendiri.

Estonia dan Belanda juga menawarkan pemungutan suara melalui pos, di samping itu Estonia juga menawarkan pemungutan suara personal sedangkan Belanda pemungutan suara dengan proksi. Tetapi yang sama-sama ditawarkan oleh kedua negara ini adalah metode ketiga berupa *e-voting*, yang belum lama diberlakukan.

Australia dan Selandia Baru menjadi pemungutan suara personal dan melalui pos secara umum tersedia bagi pemilih di luar negeri. Di samping itu, pemberian suara melalui faksimili mungkin dilakukan untuk kelompok-kelompok terbatas pemilih yang rawan tersingkir dari kesempatan untuk memberikan suara mereka—karena tinggal di daerah yang tidak bersahabat atau daerah yang sangat sulit dijangkau, seperti di daerah kutub. Fasilitas-fasilitas ini memberikan prioritas bagi prinsip pencakupan dan inklusif pemilih di atas pertimbangan kerahasiaan dalam pengiriman dan pengiriman kembali surat suara. Akses dengan faksimili mensyaratkan permohonan khusus dan hanya digunakan jika benar-benar perlu.

Amerika Serikat, negara federal dan sangat terdesentralisasi di mana negara-negara bagian yang berbeda memiliki kadar otonomi besar dalam mengadopsi dan mengembangkan undang-undang serta prosedur elektoral mereka sendiri, juga menawarkan tiga metode memberikan suara eksternal. Selain pemungutan suara melalui pos, yang diizinkan oleh semua negara bagian, beberapa negara bagian membuka kemungkinan untuk memberi suara dengan faksimili atau *e-voting* walaupun dengan cara yang sangat terbatas karena hanya ada sejumlah kecil elektor di luar negeri yang mempunyai akses pada prosedur ini. Untuk pemilihan presiden pada tahun 2000, Amerika Serikat adalah negara pertama yang menguji coba, dalam cara yang sangat selektif dan sangat terkontrol, sebuah mekanisme bagi pemungutan suara eksternal menggunakan *e-voting*, sebagai metode yang tidak hanya elektronik tetapi juga benar-benar terpencil dan jauh. Meski tidak ada keraguan bahwa implikasi penggunaan teknologi baru bagi pengiriman suara akan sangat menjanjikan dalam waktu dekat dan beberapa negara sudah merancang atau menguji program-program perintis penggunaannya, penerapannya untuk pemungutan suara eksternal pada dasarnya masih dalam fase uji coba (lihat bab 10).

Di kelompok 21 negara yang mengizinkan dua prosedur bagi pemungutan suara eksternal, layak ditekankan bahwa cakupan potensialnya terkait dengan karakteristik dan kondisi yang menentukan penerapan masing-masing prosedur tersebut dan cara-cara persis keduanya dipadukan. Di Indonesia dan Jepang pemilih eksternal bisa memilih antara pemungutan suara personal di kantor misi diplomatik dan pemungutan suara melalui pos. Di Prancis dan sejumlah negara-negara Afrika berbahasa Prancis, pemungutan suara personal yang tersedia bagi mereka yang terdaftar di kedutaan besar dan konsulat, sering terbatas pada pemilihan presiden dan mungkin referendum, sedangkan pemungutan suara dengan proksi digunakan oleh mereka yang untuk sementara menjalankan tugas pemerintah atau dinas militer dalam misi profesional di luar negeri. Filipina memutuskan untuk pelaksanaan pemungutan suara eksternal pertamanya pada tahun 2004 dengan cakupan pemilih yang lebih besar akan dicapai melalui pemungutan suara personal di kantor-kantor misi diplomatik dan tempat-tempat resmi lainnya, dan metode ini diterapkan di 80 negara, sementara pemungutan suara melalui pos hanya disediakan untuk pemilih yang berada di tiga negara (Kanada, Jepang dan Inggris) karena mereka memiliki layanan pos yang efisien dan dapat diandalkan. Kasus Portugal juga istimewa, karena pemilih eksternal hanya bisa memberikan suara melalui pos dalam pemilihan parlemen dan harus memberikan suara secara langsung dalam pemilihan presiden.

## 6. Representasi politik bagi pemilih eksternal

Sebelas negara—empat di Eropa (Kroasia, Perancis, Italia dan Portugal), empat di Afrika (Aljazair, Angola, Cape Verde dan Mozambik) dan tiga di Amerika (Kolombia, Ekuador dan Panama)—tidak hanya mengizinkan warga negara mereka di luar negeri untuk berpartisipasi aktif dalam proses elektoral, tetapi juga memungkinkan mereka untuk memilih perwakilan mereka sendiri ke badan legislatif nasional (lihat tabel 1.8). Ini juga yang sebelumnya terjadi di Kepulauan Cook, tetapi ‘kursi eksternal’ di sana dihapus pada tahun 2003. Praktek ini jelas dimaksudkan untuk memperkuat hubungan pemilih eksternal dengan komunitas politik nasional, memungkinkan promosi agenda legislatif mereka sendiri dan intervensi langsung dari sudut pandang luar negeri dalam perdebatan dan proses pembuatan keputusan politik mengenai berbagai topik kepentingan nasional. Setiap kasus punya ciri khasnya sendiri.

Konstitusi yang diadopsi Cape Verde pada tahun 1992 menetapkan pembentukan tiga daerah pemilihan di luar negeri, dengan masing-masing dua perwakilan dipilih untuk Majelis Nasional—satu daerah pemilihan untuk pemilih yang menetap di Afrika, yang lainnya untuk mereka yang menetap di Amerika, dan satunya lagi untuk mereka yang menetap di Eropa dan seluruh dunia. Aturan ini diberlakukan untuk pertama kalinya dalam pemilihan legislatif Desember 1995, dan dalam pemilihan-pemilihan tahun 2001 dan 2006. Di Kolombia, konstitusi yang disetujui pada tahun 1991 menetapkan pembentukan daerah pemilihan khusus yang akan memastikan representasi minoritas politik, kelompok etnis dan warga negara yang menetap di luar negeri. Satu dekade kemudian, Kongres menyetujui sebuah undang-undang bagi pembentukan daerah pemilihan khusus ini, terdiri atas lima kursi di Dewan Perwakilan Rakyat. Diputuskan

bahwa salah satu dari kursi-kursi itu diperuntukkan bagi orang-orang Kolombia yang menetap di luar negeri, dan kursi itu diduduki untuk pertama kalinya setelah pemilu legislatif tahun 2002 (lihat studi kasus masing-masing).

**Tabel 1.8: Representasi politik dalam badan legislatif nasional untuk pemilih eksternal**

Negara	Jumlah kursi (persentase total jumlah kursi di parlemen, total jumlah kursi)
Aljazair	8 (2,0%, 389)
Angola	3 (1,4%, 220). Pemungutan suara eksternal belum dilaksanakan.
Cape Verde	6 (8,3%, 72). Masing-masing dua dari Amerika, Afrika, dan Eropa dan seluruh dunia
Kolombia	1 (0,6% 166)
Kroasia	6 (3,9%, 152). Maksimum 6 kursi (lihat di bawah)
Ekuador	6 (4,6%, 130).
Prancis	12 (3,6%, 331) Hanya Senat (dipilih melalui Conseil Supérieur des Français de l'Étranger)
Italia	12 (1,9%, 630). Satu konstituensi untuk orang-orang Italia di luar negeri yang merepresentasikan empat kelompok geografis: (a) Eropa, termasuk Rusia dan Turki; (b) Amerika Selatan; (c) Amerika Tengah dan Utara; (d) Afrika, Asia, Oseania dan Antartika
Mozambik	2 (0,8%, 250). Dua konstituensi dengan satu wakil, untuk Afrika dan seluruh dunia
Panama	6 (4,6%, 130). Pemungutan suara eksternal belum dilaksanakan.
Portugal	4 (1,7%, 230)

Undang-undang tentang pemilihan parlemen di Kroasia yang baru disahkan pada tahun 1995 menciptakan sebuah daerah pemilihan khusus di parlemen unikameral untuk mewakili diaspora besar Kroasia (diperkirakan pada saat itu lebih dari 400.000 orang sudah cukup umur untuk memilih). Dua belas kursi diperuntukkan bagi daerah pemilihan ini—jumlahnya sama dengan untuk masing-masing sepuluh daerah pemilihan berwakil majemuk di negara itu. Karena kritik terhadap jumlah berlebihan kursi yang diperuntukkan bagi orang Kroasia di luar negeri, undang-undang itu diperbarui. Saat ini undang-undang menetapkan maksimum enam kursi, tetapi menyatakan bahwa jumlah pastinya akan ditentukan setelah setiap pemilihan menggunakan rumus yang memperhitungkan jumlah suara yang diberikan di luar negeri dan rata-rata jumlah suara yang dibutuhkan untuk mendapatkan kursi di dalam negeri. Untuk pemilihan tahun 2003, orang Kroasia di luar negeri hanya mendapat empat kursi.

Di Prancis, sejak tahun 1948 warga negara di luar negeri mempunyai perwakilan di Senat, dan sejak tahun 1983 perwakilan ini mencapai 12 kursi. Tetapi perlu ditekankan bahwa 12 senator itu tidak dipilih langsung warga Prancis di luar negeri; mereka dipilih oleh sebuah dewan yang terdiri atas 150 orang dari 183 anggota Dewan Tinggi Warga Negara Prancis di Luar Negeri (Conseil Supérieur des Français de l'Étranger, CSFE, yang juga dibentuk pada tahun 1948), yang mewakili dalam pemerintahan Perancis

sekiar 2 juta warga Prancis yang menetap di luar negeri. 150 anggota dewan tersebut dipilih langsung oleh pemilih di luar negeri.

Aljazair memiliki delapan kursi di parlemen dicadangkan untuk pemilih luar negeri, yang merupakan 2 persen dari seluruh anggota parlemen.

Selain menetapkan pemungutan suara eksternal bagi pemilihan badan legislatif dan referendum, pembaruan konstitusional yang disetujui di Italia pada tahun 2000 menyatakan bahwa warga negara di luar negeri mempunyai perwakilan di dua kamar parlemen—12 kursi di Dewan Perwakilan Rakyat dan enam di Senat. Tata laksana konstitusional ini diatur oleh undang-undang khusus yang disahkan pada awal tahun 2002, beberapa bulan setelah pemilu diselenggarakan pada bulan Mei 2001, warga Italia di luar negeri baru akan mendapatkan representasi politik setelah pemilu legislatif berikutnya. Untuk keperluan tersebut, undang-undang mengantisipasi pembentukan empat daerah pemilihan di luar negeri: satu untuk Eropa, satunya lagi untuk Amerika Selatan, yang ketiga untuk Amerika Utara dan Amerika Tengah dan yang terakhir meliputi Afrika, Asia, Oceania dan Antartika, untuk kedua kamar. Untuk setiap daerah pemilihan terdapat minimum satu kursi wakil dan satu kursi senator, dan sisanya akan didistribusikan menurut jumlah pemilih eksternal. Pemungutan suara eksternal berlangsung untuk pertama kalinya dalam referendum yang diselenggarakan pada Mei 2003.

Konstitusi yang diadopsi oleh Mozambik pada tahun 1990 menetapkan, selain pemungutan suara eksternal bagi pemilihan legislatif, bahwa dua dari 250 kursi Majelis Republik akan diperuntukkan bagi daerah pemilihan yang dibentuk di luar negeri—satu untuk Afrika dan satu untuk seluruh dunia. Walaupun berbagai undang-undang pemilu berikutnya yang disetujui sejak saat itu menyebutkan beberapa langkah dalam arah ini, ketentuan konstitusional ini baru terwujud dengan undang-undang dan tata laksana yang diadopsi oleh otoritas elektoral yang mengatur pemilu pada Desember 2004. Warga negara Mozambik yang tinggal di tujuh negara Afrika termasuk dalam daerah pemilihan Afrika, sementara mereka yang tinggal di dua negara Eropa (Jerman dan Portugal) membentuk daerah pemilihan lain yang akan memiliki perwakilan terpilih (lihat studi kasus).

Orang Portugis di luar negeri sudah diwakili di Dewan Perwakilan Rakyat sejak 1976. Untuk keperluan ini, para pemilih di luar negeri yang meliputi dua daerah pemilihan, satu untuk Eropa dan satunya lagi untuk seluruh dunia. Dua wakil dipilih di masing-masing daerah pemilihan ini, tetapi hanya jika minimal 55.000 pemilih memberikan suara di daerah pemilihan bersangkutan. Jika pemilih yang memberikan suara lebih sedikit, hanya satu kursi yang diberikan untuk daerah pemilihan yang bersangkutan. Dalam pemilihan parlemen pada Februari 2005, kedua daerah pemilihan itu memperoleh masing-masing dua kursi.

Akhirnya, Angola dan Panama belum melaksanakan pemungutan suara eksternal. Jika nantinya jadi dilaksanakan, tiga kursi di parlemen akan dipilih langsung oleh,

dan mewakili, warga negara Angola di luar negeri sesuai dengan undang-undang yang mengatur pemungutan suara eksternal.

## 7. Pemungutan suara eksternal dan partisipasi<sup>1</sup>

Pada dasarnya, pemungutan suara eksternal diarahkan untuk meningkatkan partisipasi politik dan dengan demikian memberikan kontribusi bagi legitimasi dan akuntabilitas pemerintahan demokratis. Sebagaimana diperlihatkan dalam bab-bab Buku Panduan ini, walaupun bisa jadi problematis dari sudut pandang praktis dan teoretis, hak untuk memberikan suara eksternal juga bisa menjadi bagian mendasar hak-hak politik warga negara; tetapi persoalan pemungutan suara eksternal benar-benar memunculkan isu tersendiri seputar partisipasi yang perlu ditangani.

Hingga saat ini, fokus terhadap tingkat partisipasi pemilih eksternal jauh lebih sedikit daripada fokus terhadap tingkat partisipasi pemilih di dalam negeri.

Dalam kebanyakan kasus di mana pemungutan suara eksternal diperbolehkan, pemilih eksternal hanya merupakan proporsi relatif kecil dari keseluruhan jumlah pemilih. Meski begitu, sebuah populasi pemungutan suara eksternal bisa berdampak signifikan terhadap pada hasil pemilihan. Contohnya seperti pemilu legislatif Italia pada tahun 2006 yang diadakan pertama kali dengan pemungutan suara eksternal yang diizinkan. Hasil pemilihan baru diketahui setelah semua suara eksternal dihitung, mengingat dampak politik signifikan kelompok yang relatif kecil karena sistem elektoral memungkinkan adanya bonus untuk partai atau koalisi dengan jumlah suara terbanyak. Dalam beberapa kasus, suara eksternal bisa mempengaruhi timbangan dalam sebuah pemilihan; dan suara ini sering dihitung terakhir. Efek bisa lebih terasa bisa juga tidak di negara-negara yang mengalami perpindahan penduduk besar-besaran terkait dengan konflik atau migrasi tenaga kerja. Pemilihan-pemilihan tahun 2004 di Afghanistan mendapati 10 persen total elektorat terdiri atas para pemilih eksternal di Pakistan dan Iran, untuk sebagiannya karena kampanye pendidikan pemilih yang ekstensif dan minat besar di negara yang baru pertama kalinya menyelenggarakan pemilihan demokratis itu (lihat studi kasus). Contoh mutakhir lain negara dengan populasi besar pemilih yang memenuhi syarat di luar perbatasan nasional yang bisa memiliki dampak potensial terhadap hasil pemilihan adalah Irak. Afghanistan dan Irak sama-sama melakukan proses pemungutan suara eksternal dan kampanye pendidikan pemilih dalam skala besar untuk pemilihan umum mereka belum lama ini. Orang hanya bisa menduga-duga reaksi apa yang akan muncul di kalangan banyak warga eksternal jika pemungutan suara eksternal tidak diselenggarakan untuk kelompok-kelompok ini. Partisipasi dalam pemilihan Januari 2005 di Irak cukup tinggi (265.000 pemilih yang terdaftar, walaupun tingkat pendaftaran yang diperkirakan lebih tinggi). Sejumlah besar warga Irak di luar negeri pengungsi ilegal, dan risiko repatriasi atau pengusiran ke zona perang menjadikan angka pendaftaran tetap rendah di beberapa negara. Alasan lain bagi rendahnya tingkat partisipasi meliputi pertimbangan keamanan, kurangnya minat

1 Erin Thiesen mengembangkan tulisan untuk bagian ini bersama para penulis.

pemilih, sulitnya mengakses fasilitas pendaftaran dan pemungutan suara, dan masalah-masalah dokumen. Dalam pemilihan Desember, ketika pemungutan suara eksternal diselenggarakan terutama oleh IECEI, ada 320.000 pemilih yang terdaftar.

### **7.1. Contoh informasi yang tersedia tentang partisipasi pemilih eksternal**

Ketika pemungutan suara eksternal diizinkan, tingkat pendaftaran dan partisipasi di kalangan pemilih eksternal hampir selalu lebih rendah daripada di dalam negeri. Di beberapa negara yang memiliki praktek pemungutan eksternal yang berfungsi dengan baik, tingkat partisipasinya lebih rendah dibandingkan dengan tingkat partisipasi pemilih di dalam negeri. Tingkat partisipasi semacam itu bisa dijumpai di, antara lain, Brazil, Honduras, Italia, Filipina, Senegal, Spanyol, Swedia dan Venezuela. Angka partisipasi pemilih eksternal Spanyol berada di bawah 30 persen pada pemilihan legislatif tahun 2004, sedangkan partisipasi pemilih dalam negeri mencapai sekitar 75 persen. Di Brazil sekalipun, pemungutan suara bersifat wajib bagi warga negara yang menetap sementara atau permanen di luar negeri, hanya sekitar 50 persen pemilih eksternal yang memenuhi syarat ikut berpartisipasi. Program pemungutan suara eksternal yang baru diluncurkan Meksiko untuk pemilu pada Juli 2006 mendapati angka pendaftaran yang di luar dugaan rendahnya mengingat banyaknya jumlah orang Meksiko yang tinggal di Amerika Serikat. Untuk pemilihan presiden Afghanistan pada tahun 2004, 80 persen elektorat yang terdaftar di Pakistan berpartisipasi dalam pemungutan suara, sekitar satu-setengah lebih banyak dari partisipasi di Iran.

Sebaliknya, beberapa negara telah mendapati, walaupun terjadi penurunan progresif angka orang yang memberikan suara dari luar negeri, persentase pemilih eksternal terdaftar yang benar-benar memberikan suara masih sangat tinggi. Di Bosnia dan Herzegovina, misalnya, walaupun jumlah absolut pemilih eksternal turun karena banyak warga negara yang pulang, partisipasi pemilih eksternal terdaftar masih tetap sekitar 80 persen sejak awal tahun 2000-an (lihat studi kasus).

Dalam pemilihan Parlemen Eropa pada tahun 2004 hanya 8,9 persen pemilih eksternal Finlandia yang berada di luar negeri menggunakan hak pilih mereka pada pemilihan untuk Parlemen Eropa. Laki-laki dan perempuan berpartisipasi dalam tingkat yang hampir sama pada pemilihan ini sebagai pemilih eksternal. Rendahnya partisipasi di kalangan pemilih eksternal Finlandia menimbulkan pembicaraan tentang pemberlakuan pemungutan suara melalui pos dari luar negeri agar para pemilih eksternal tidak melakukan perjalanan ke kantor misi diplomatik untuk memberikan suara, dan saran agar kursi yang dicadangkan untuk para pemilih eksternal bisa diberlakukan agar pemungutan suara eksternal menjadi lebih bermakna.

Sebagian besar negara yang menerapkan pemungutan suara wajib tidak memberlakukannya pada para pemilih eksternal. Belgia, di sisi lain, tidak memberlakukan aturan ini pada pemilih eksternal, tetapi bisa dikatakan itu cuma peraturan yang sepenuhnya teoretis karena hampir tidak mungkin untuk menjatuhkan sanksi bagi non-pemilih yang

menetap di luar negeri. Partisipasi di kalangan pemilih eksternal Belgia lebih rendah daripada partisipasi pemilih di dalam negeri.

Namibia, yang hanya menyediakan pemungutan suara personal bagi pemilih eksternal, menyelenggarakan pemungutan suara pada 24 tempat pemungutan suara yang berbeda di luar negeri dan sekitar 1.900 pemilih yang berpartisipasi dalam pemilihan parlemen dan pemilihan presiden pada tahun 2004 mencapai rata-rata sekitar 80 orang tiap-tiap tempat pemungutan suara. Mengingat jumlah persiapan dan pekerjaan yang diperlukan selama dan setelah pemungutan suara, terlalu banyak upaya dilakukan untuk pemilih yang sangat sedikit. Partisipasi di kalangan pemilih eksternal Namibia sangat rendah dan hanya merepresentasikan 0,09 persen dari jumlah total pemilih.

## **7.2. Alasan bagi rendahnya partisipasi pemilih eksternal**

Faktor-faktor yang mempengaruhi rendahnya partisipasi pemilih eksternal adalah faktor politik, administratif, kelembagaan dan keuangan. Alasan bagi rendahnya partisipasi bervariasi di antara para pemilih eksternal persis seperti bervariasinya kalangan pemilih dalam negeri, tetapi mungkin memang ada beberapa faktor yang khas pemungutan suara eksternal, seperti lokasi geografis tempat pemungutan suara, akses informasi, dan penanganan logistik bagi pendaftaran pemilih.

Lokasi tempat pemungutan suara yang hanya di kedutaan besar atau konsulat menimbulkan hambatan untuk memberikan suara bagi sebagian pemilih eksternal. Misalnya, jika tempat pemungutan suara sedikit jumlahnya atau sulit dijangkau, hal ini turut menyebabkan rendahnya tingkat partisipasi. Sebaliknya, Swedia mendirikan tempat pemungutan suara lebih sedikit di luar negeri untuk pemilihan parlemen pada tahun 2006, tetapi suara yang diberikan lebih banyak daripada ketika ada lebih banyak tempat pemungutan suara di luar negeri. Jam kerja kantor misi diplomatik juga dapat mempengaruhi jumlah pemilih yang memanfaatkan kesempatan ini.

Persyaratan untuk mendaftar sebagai pemilih juga merupakan kunci bagi partisipasi karena dalam sebagian besar kasus inilah langkah pertama menuju partisipasi. Salah satu contoh penyelenggaraan yang buruk adalah upaya Meksiko dalam pemungutan suara eksternal pada tahun 2006 yang mengharuskan calon pemilih mendapatkan kartu pemilih berfoto yang hanya bisa diperoleh dengan pergi sendiri ke Meksiko. Walaupun diperkirakan 4,2 juta dari 11 juta orang Meksiko di luar negeri memiliki kartu pemungutan suara berfoto yang sah, hanya 40.665 dari mereka yang sampai ke tempat pemungutan suara. Hal yang sama terjadi dalam pemilihan untuk Majelis Konstituante di Kamboja pada tahun 1993, pemungutan suara eksternal hanya digelar di sangat sedikit lokasi di Amerika Serikat dan hanya bisa diikuti pemilih sudah mendaftar terlebih dahulu di Kamboja.

Persyaratan jumlah minimum atau maksimum pemilih yang memenuhi syarat mungkin juga berfungsi sebagai disinsentif partisipasi atau hambatan bagi mereka yang mendaftar

sebagai pemilih eksternal tetapi tidak bisa disertakan kecuali jumlahnya ditambah. Senegal, misalnya, hanya menyelenggarakan pemungutan suara eksternal jika jumlah total pemilih yang terdaftar di satu negara mencapai 500 orang atau lebih. Pembatasan atau prasyarat lain, seperti persyaratan dokumen di negara tuan rumah (Meksiko) atau menyatakan niat untuk pulang (Filipina), juga bisa membuat partisipasi tidak semenarik yang semestinya.

Tergantung pada bagaimana, kapan dan di mana kampanye pemilihan diselenggarakan, pemilih bisa merasa lebih atau kurang berminat untuk berpartisipasi. Selain itu, hanya beberapa kandidat atau partai yang bisa ditampilkan dalam kampanye di luar negeri, terutama karena alasan politik atau keuangan. Beberapa negara (misalnya Meksiko) memutuskan untuk menyediakan arena pertandingan lebihimbang antara partai-partai politik yang berpartisipasi hanya dengan tidak mengizinkan segala macam aktivitas kampanye di luar negeri, sehingga informasi yang tersedia bagi pemilih tidak begitu bergantung pada kemampuan sumber daya partai-partai untuk melakukan kampanye internasional berbarengan dengan kampanye nasional. Lebih jauh, informasi pemilihan dan kampanye tidak selalu mudah diperoleh, sehingga membebani pemilih untuk mencari informasi sendiri yang bisa saja sulit bisa juga tidak tergantung pada keadaan. Bahkan ketika kampanye media dan iklan dalam skala besar dijalankan—seperti yang dilakukan di Amerika Serikat, yang membidik populasi Meksiko, untuk pemilihan presiden Meksiko tahun 2006—pendaftaran dan partisipasi pemilih masih menyedihkan.

Tidak adanya kerja sama yang memadai dengan negara-negara lain bisa menjadikan pemungutan suara eksternal yang sulit atau bahkan mustahil karena masalah hukum dan diplomatik. Liberia mengizinkan pemungutan suara eksternal dimulai pada tahun 1986, tetapi menghapuskannya pada tahun 2004 karena ketidakmampuan badan pengelola pemilu (EMB *electoral management bodies*) mengatasi para pengungsi di negara-negara tetangga, terutama karena beberapa negara tetangga keberatan jika kegiatan pemilihan dilakukan di wilayah mereka. Contoh lain negara yang pernah membatasi opsi-opsi bagi pemungutan suara pemilih asing adalah Swiss, yang sampai 1989 tidak mengizinkan pemungutan suara dalam pemilihan negara asing dilakukan di wilayahnya karena alasan kedaulatan.

Alasan lain bagi rendahnya partisipasi bisa dihubungkan secara lebih langsung pada para pemilih itu sendiri. Migran ilegal atau mereka yang menentang rezim di negara asal mungkin tidak siap untuk mendaftar untuk memilih karena takut terhadap pembalasan. Pemilihan umum Irak menunjukkan bahwa sensitivitas di sekitar pendaftaran dan penanganan informasi personal bisa menyurutkan antusiasme calon pemilih untuk mendaftar dan memilih jika situasi politik genting. Pemilih eksternal, apalagi jika mereka merupakan penduduk tetap di luar negeri dan/atau mempunyai kewarganegaraan rangkap, mungkin merasa tidak punya kaitan dengan atau apatis terhadap peristiwa politik di negara asal mereka. Bisa lebih parah lagi jika keputusan yang dibuat negara hanya sedikit berdampak atau tidak berdampak sama sekali terhadap kehidupan sehari-hari pemilih atau keluarganya.

Di lain pihak, beberapa negara Eropa meningkatkan akses partisipasi pemilih eksternal dalam pemilihan Parlemen Eropa dengan mengizinkan penduduk tetap dengan kewarganegaraan asing memberi suara dalam pemilihan sub-nasional atau pemilihan untuk Parlemen Eropa di negara tempat tinggal mereka.

### **7.3. Masalah yang timbul dari rendahnya partisipasi pemilih eksternal**

Sebagaimana disebut di atas, pemilih eksternal kadang-kadang memiliki pengaruh yang tidak proporsional pada proses pemilihan. Misalnya, sembilan negara mencadangkan kursi di badan legislatif untuk daerah pemilihan eksternal (lihat bagian 6 di atas). Dalam kasus demikian, jika partisipasi pemilih eksternal rendah, lebih sedikit suara yang akan mempengaruhi hasil pemilihan untuk parlemen kursi dibandingkan dengan konstituen dalam negeri, sehingga memberikan bobot yang tidak proporsional pada suara eksternal. Beberapa negara menimbang jumlah pemilih eksternal dengan jumlah pemilih internal untuk memutuskan berapa kursi yang bisa dialokasikan untuk mewakili pemilih eksternal (misalnya Kroasia).

Rendahnya partisipasi pemilih eksternal juga harus dipahami sehubungan dengan biaya-biaya terkait. Pemungutan suara eksternal sering lebih mahal daripada menyelenggarakan pemungutan suara dalam negeri (lihat lampiran D untuk beberapa contoh). Mungkin ada yang berpendapat bahwa partisipasi adalah hak tanpa memandang biaya dalam pengertian moneter atau politis, sementara yang lain mungkin berpendapat bahwa besarnya kerja politik dan biaya keuangan harus dibayar dengan tingkat partisipasi yang sepadan dengan para pemilih luar negeri. Botswana, misalnya, sedang mempertimbangkan penghapusan ketentuan pemungutan suara eksternalnya karena rendahnya tingkat partisipasi pemilih dan mahal biaya penyelenggaraan. Pemungutan suara eksternal untuk pemilihan legislatif diberlakukan pada tahun 1997 dan dilaksanakan pada Pemilu tahun 1999 dan 2004 tetapi angka partisipasinya tidak mengesankan, walaupun terdapat peningkatan jumlah negara yang menyediakan pemungutan suara eksternal serta jumlah tempat pemungutan suara. Dalam prakteknya terus menyulut perdebatan terus-menerus tentang apakah pemungutan suara eksternal harus dihapus mengingat mahal biaya per pemilih, terutama ketika dibandingkan dengan pemilihan di dalam negeri (lihat studi kasus). Di Prancis, pemungutan suara eksternal dianggap sangat mahal dari segi biaya per pemilih.

Dengan adanya contoh-contoh seperti di atas, pertanyaan praktis yang harus diajukan adalah apakah rendahnya partisipasi pemilih menjadi pembenaran bagi penghapusan pemungutan suara eksternal atau tidak memberlakukannya sama sekali, apa pun terlepas argumen bantahan teoretis dan normatif di seputar masalah kewarganegaraan. Tingkat partisipasi bisa mempengaruhi proses pembuatan keputusan berkenaan dengan pemberlakuan atau penghapusan suara eksternal.

# Botswana: Hasil Pemungutan Suara Eksternal yang Mengecewakan

Patrick Molutsi

Pemungutan suara eksternal di Botswana diberlakukan relatif belum lama, sebagai bagian dari paket pembaruan konstitusional dan elektoral pada tahun 1997. Undang-Undang Amandemen Konstitusional 1997, bagian 4, sub-bagian (a) menurunkan usia yang berhak memberikan suara dari 21 menjadi 18 tahun, sedangkan Undang-Undang Elektoral bagian 5 (3) amandemen 1997 mengizinkan warga negara yang menetap di luar negeri untuk memberikan suara secara eksternal. Pembaruan-pembaruan besar lain yang dilakukan pada saat yang sama meliputi pembentukan Komisi Elektoral Independen (IEC) dan pemberlakuan pembatasan masa jabatan presiden menjadi dua kali masa jabatan masing-masing lima tahun. Pembaruan-pembaruan elektoral substantif ini adalah yang pertama kalinya sejak Botswana memperoleh kemerdekaannya dari Inggris pada tahun 1966. Sebelumnya, sudah pernah ada beberapa amandemen kecil terhadap undang-undang elektoral, misalnya, berkaitan dengan prosedur penghitungan surat suara, jenis surat/cakram suara, atau penyesuaian batas pengeluaran kampanye bagi para kandidat dan partai politik.

Pembaruan-pembaruan tahun 1997 berlangsung dalam dua bentuk. Karena melibatkan perubahan beberapa klausus konstitusional, perubahan-perubahan yang berkaitan dengan usia pemilih dan pembentukan IEC didahului dengan sebuah referendum nasional, sedangkan yang berkaitan dengan amandemen undang-undang elektoral dibahas dan diubah oleh parlemen tanpa melakukan konsultasi publik. Bagaimanapun juga, semua keputusan akhir dibuat oleh parlemen dan ditandatangani oleh presiden, sehingga dinyatakan sah sebagai undang-undang.

Pembaruan-pembaruan ini adalah hasil dari sebuah periode panjang advokasi, terutama oleh partai-partai oposisi dan beberapa bagian organisasi masyarakat sipil, maupun perubahan politik cepat serupa dengan terjadi di Afrika Selatan selama akhir 1990-an. Secara khusus, perubahan-perubahan yang terjadi di Namibia pada tahun 1989, di Zambia pada tahun 1991, dan di Malawi, Mozambik dan Afrika Selatan pada tahun 1994 memberlakukan konsep komisi elektoral independen, menetapkan

usia minimum pemilih adalah 18 tahun, memberlakukan pembatasan masa jabatan presiden, dan memberlakukan pemungutan suara eksternal, yang semuanya merupakan langkah-langkah memperluas hak-hak demokratis agar menjangkau bagian-bagian penduduk yang lebih luas. Sebagai negara demokrasi yang sudah lama mapan di kawasan itu, tampaknya Botswana mengalami kemunduran dalam konteks perubahan-perubahan yang terjadi di sekitarnya tersebut. Meski begitu, pemerintah selektif dalam menyesuaikan diri dengan pembaruan-pembaruan elektorat yang terjadi di kawasan tersebut pada saat itu. Misalnya, pemerintah dan partai-partai berkuasa tidak sepakat dengan dua usulan lainnya, mengenai pendanaan partai politik dan perubahan sistem *First Past The Post* (FPTP) menjadi sistem daftar representasi proporsional (PR) yang diperjuangkan partai-partai oposisi dan diadopsi oleh Namibia, Mozambik dan Afrika Selatan pada saat itu.

Ketentuan-ketentuan pemungutan suara eksternal mengizinkan semua warga negara Botswana di luar negeri yang berusia 18 tahun atau lebih untuk memberikan suara setiap lima tahun. Pemilih eksternal hanya bisa memilih anggota Parlemen, bukan untuk anggota dewan lokal. (Pemilihan presiden dilakukan tidak langsung di Botswana: presiden dipilih oleh Parlemen.) Pemungutan suara eksternal diberlakukan terutama karena keprihatinan yang dikemukakan partai-partai oposisi. Ada kesan warga negara Botswana yang berada di luar negeri tidak memperoleh hak demokratis untuk memilih pemerintahan mereka sendiri. Dengan batas minimum usia pemilih diturunkan dan dikurangi menjadi 18 tahun dari 21 tahun, populasi usia pemilih eksternal meningkat, begitu pula kebutuhan untuk melibatkan mereka dalam pemungutan suara.

### Prosedur pemungutan suara eksternal

Prosedur pemungutan suara eksternal mengikuti apa yang berlaku dalam pendaftaran dan pemungutan suara di dalam negeri. Biasanya ada dua periode utama pendaftaran terkonsentrasi, diikuti oleh pendaftaran terus-menerus sampai sekitar enam pekan sebelum tanggal pemilihan. Para pemilih eksternal mendaftar di kedutaan besar Botswana dan komisi-komisi tinggi di luar negeri dan di kota-kota besar dan pusat-pusat di negara-negara di mana diperkirakan terdapat populasi pemilih yang memenuhi syarat. Sejauh ini hanya Australia, Afrika Selatan, Inggris, Amerika Serikat dan Zimbabwe telah memiliki lebih dari satu tempat pemungutan suara: tempat-tempat suara tambahan sudah ada di kota-kota dan di lembaga-lembaga selain kantor misi diplomatik resmi Botswana. Pendaftaran eksternal biasanya ditangani oleh staf misi Botswana di bawah pengawasan IEC. Dalam pemilihan 2004 banyak mahasiswa yang belajar di luar negeri dipekerjakan sebagai petugas pendaftaran dan pemungutan suara. Pendaftaran pemilih eksternal disimpan oleh kepala misi, yang memutakhirkannya ketika orang-orang datang untuk mendaftar.

Biasanya, pemungutan suara eksternal berlangsung dua pekan sebelum pemilihan umum di dalam negeri. Surat suara kemudian dibawa ke IEC dalam tempo empat hari setelah pemungutan suara selesai. Sesampai di tujuan surat-surat suara tersebut dihitung dan dialokasikan untuk konstituensi berdasarkan pilihan pemilih di hadapan para kandidat dan partai politik. Artinya, hasil pemungutan suara eksternal sudah diketahui oleh para pemangku kepentingan beberapa hari sebelum pemungutan suara

utama berlangsung, tetapi tidak pernah diumumkan sebelum hasil pemilihan selebihnya diketahui.

Tidak ada pemungutan suara melalui pos bagi para pemilih eksternal. Jika tidak ada tempat pemungutan suara, pemilih eksternal dikesampingkan dari hak untuk memilih. Argumennya adalah mereka yang terlibat dibandingkan biaya yang dikeluarkan. Akan tetapi warga negara di luar negeri bebas pulang ke Botswana untuk mendaftar dan kemudian memilih. Kebanyakan mereka yang tinggal di Afrika Selatan lebih suka menggunakan metode ini.

### **Partisipasi pemilih eksternal**

Warga Botswana yang menetap di luar negeri diberi kesempatan untuk menjalankan hak konstitusional mereka untuk memilih pertama kalinya dalam pemilihan legislatif dan pemilihan lokal para tahun 1999. Pemungutan suara eksternal kedua yang mereka alami terjadi pada tahun 2004. Dengan demikian pengalaman Botswana dengan pemungutan suara eksternal terbatas pada dua pemilihan berturut-turut belum lama ini. Ketika pemungutan suara eksternal diberlakukan dalam pembaruan tahun 1997, ada banyak warga negara yang tinggal di luar negeri. Sebagian besar dari mereka orang-orang yang bekerja, buruh migran yang tinggal di negara tetangga Afrika Selatan, dan mahasiswa yang belajar di luar negeri.

Jumlah orang yang memenuhi syarat untuk memilih dan tinggal di luar negeri merosot drastis sejak diberlakukannya pemungutan suara eksternal. Berdasarkan sensus penduduk kami memperkirakan bahwa pada tahun 2004 jumlah total warga negara yang tinggal di luar negeri mencapai 25.450 jiwa (termasuk mereka yang berusia di bawah 18), sedangkan pada tahun 1991 angkanya adalah 38.606. Antara tahun 1971 dan 2004 kami memperkirakan bahwa populasi ekspatriat turun menjadi sekitar 20.000. Penurunan ini disebabkan oleh berkurangnya kesempatan kerja di tambang-tambang dan industri lain Afrika Selatan yang mulai terasa pada awal 1980-an.

Partisipasi dalam pemilihan oleh warga negara yang tinggal di luar negeri tidak mengesankan, sebagaimana diperlihatkan dalam tabel. Pada tahun 1999, dari 1.363 pemilih yang terdaftar di luar negeri, hanya sekitar 23,3 persen memberikan suara, sedangkan partisipasi pemilih di dalam negeri mencapai 77,1 persen. Pada saat itu IEC membatasi pemungutan suara eksternal hanya di enam negara di mana terdapat konsentrasi cukup besar pemilih yang memenuhi syarat yakni: Namibia, Afrika Selatan, Swazilan, Inggris, Amerika Serikat dan Zimbabwe—dan hanya di 24 tempat pemungutan suara di negara-negara tersebut. Dalam sebuah upaya untuk mendongkrak tingkat partisipasi, dalam Pemilu tahun 2004 jumlah negara yang dicakup pemungutan suara eksternal ditambah menjadi 14. Jumlah tempat pemungutan suara—yang terutama terdapat di kedutaan-kedutaan besar Botswana atau kantor-kantor komisi tinggi di luar negeri dan kota-kota besar serta lembaga-lembaga pendidikan tinggi di negara tertentu—juga naik, dari 24 pada tahun 1999 menjadi 44 pada tahun 2004. Meski begitu, hasil pendaftaran maupun partisipasi masih di bawah harapan. Dari 2.436 pemilih eksternal yang terdaftar, hanya 49,5 persen yang menggunakan hak pilih mereka. Ini masih jauh di bawah 76,2 persen partisipasi pemilih yang tercatat untuk populasi pemilih dalam negeri—walaupun peningkatan mencolok sejak tahun 1999 layak mendapatkan

perhatian. Kendati demikian, dengan hanya 2.436 orang yang mendaftar dari sekitar 25.450 warga negara yang tinggal di luar negeri pada tahun 2004, tingkat pendaftaran mungkin menjadi persoalan lebih besar daripada tingkat partisipasinya.

**Tabel: Partisipasi pemilih eksternal dalam pemilihan 1999 dan 2004 di Botswana**

	1999	2004
<b>Jumlah pemilih eksternal yang terdaftar</b>	1.363	2.436
<b>Jumlah yang memberikan suara</b>	333	1.214
<b>Partisipasi</b>	23,30%	49,54%

Sumber: Komisi Elektoral Independen, *Report on the General Election* (Laporan Penyelenggaraan Pemilu). (Gaborone: Government Printer, 2004)

Tampak jelas bahwa IEC tidak terkesan oleh tingkat partisipasi pemungutan eksternal ketika dihubungkan dengan besarnya biaya yang diperlukan. Laporan-laporan resmi tentang pemilihan umum tahun 1999 dan 2004 merekomendasikan peninjauan kembali bagian undang-undang yang mengatur pemungutan suara eksternal. Pemungutan suara tampaknya tidak berumur panjang di Botswana, terutama karena para pendukung utamanya—partai-partai oposisi—tampaknya menjadi kehilangan selera mengingat keseluruhan dampaknya terhadap atas hasil pemilihan. Keberatan yang diungkapkan dalam laporan resmi tentang pemilihan 1999 adalah, walaupun ketentuan tentang pemungutan suara eksternal sebuah upaya penting untuk memperluas proses demokratis, nilainya terbukti sangat kecil sehingga diperlukan adanya peninjauan kembali secara cermat. Laporan resmi tentang pemilihan tahun 2004 juga mengungkapkan keprihatinan yang sama. IEC berpandangan bahwa, meningkatnya skala persiapan logistik yang terlibat, ketentuan terkait pemungutan suara eksternal harus ditinjau ulang atau harus disediakan dana lebih banyak.

### **Biaya pemungutan suara eksternal**

IEC tidak memiliki anggaran terpisah bagi pemungutan suara eksternal. Pada saat Buku Panduan ini ditulis lembaga tersebut masih menunggu kedutaan-kedutaan besar dan komisi-komisi tinggi mengirimkan data tentang biaya penanganan pemungutan suara di negara masing-masing. Karena itu tidak mungkin memisahkan biaya pemungutan suara eksternal dari total biaya pemilihan. Bagaimanapun juga, menurut IEC sudah jelas bahwa anggaran perjalanan eksternal dan biaya untuk membayar para mahasiswa dan pihak-pihak lain yang mengawasi pemilih di luar negeri sangatlah tinggi. Pada pemilihan tahun 2004 biaya perjalanan eksternal adalah 647.950 (BWP, setara dengan 161.460 dolar AS (USD)). Itu belum termasuk biaya untuk gaji, administrasi dan suplai. Meski begitu, sebetulnya keseluruhan biaya pemilihan hanya mengalami peningkatan tidak berarti, dari 19 juta BWP pada tahun 1999 menjadi 21 juta BWP pada tahun 2004.

## **Kesimpulan**

Prospek bagi pemungutan suara eksternal di Botswana tidak menggembirakan. IEC merekomendasikan sebuah peninjauan kembali terhadap undang-undang di masa lalu dengan tujuan menutup opsi ini. Keprihatinan utamanya tampaknya adalah mahalnya ongkos per pemilih dan rendahnya tingkat partisipasi. Partai-partai oposisi, tampaknya juga tidak terlalu berminat daripada yang sudah-sudah dalam mempertahankan sistem ini.



# BAB 2

BAB 2

## 2. Sejarah dan Politik Pemungutan Suara Eksternal

Andrew Ellis

Berbagai kasus mengenai pemungutan suara eksternal biasanya terletak pada persoalan tentang prinsip yang didasarkan pada universalitas hak pilih. Dalam realitasnya, bagaimanapun juga, pemberlakuan pemungutan suara eksternal ditetapkan dan dimungkinkan oleh peraturan perundang-undangan yang disahkan oleh para politisi terpilih. Walaupun ada banyak alasan bagi penetapan ketentuan-ketentuan tentang pemungutan suara eksternal, hampir semuanya adalah hasil dari dorongan politik, dan banyak yang kontroversial atau bahkan terang-terangan partisan.

### 1. Sebuah survei tentang sejarah pemungutan suara eksternal

Penggunaan pemungutan suara eksternal untuk pertama kali tampaknya terjadi ketika Kaisar Romawi Augustus, yang konon bermaksud menciptakan hak pilih jenis baru di mana para anggota senat lokal di 28 koloni yang baru dibentuk bisa memberikan suara mereka untuk jabatan-jabatan kota Roma dan mengirim surat suara bersegel ke Roma pada hari pemilihan—sebuah langkah yang tidak diragukan lagi lebih didasarkan pada motif politis ketimbang demokratis. Pada zaman yang lebih belakangan, penggunaan pemungutan suara eksternal paling awal diketahui terjadi pada tahun 1862 ketika Wisconsin menjadi negara bagian pertama Amerika Serikat yang menetapkan ketentuan yang memungkinkan pemungutan suara *absente* bagi para prajuritnya yang bertempur di pihak tenara Union dalam Perang Saudara. (Hak pilih ditentukan di tingkat negara bagian di Amerika Serikat). Sejak awal faktor utamanya adalah pertarungan politis: orang-orang Republikan mendukung legislasi pemungutan suara eksternal sebab mereka yakin bahwa tentara kemungkinan besar mendukung Presiden Abraham Lincoln yang orang Republikan, sementara kubu Demokrat bersimpati pada gerakan-gerakan damai dan sebab-sebab yang ditentang pihak Konfederasi. Di luar konteks militer; Selandia Baru memberlakukan pemungutan suara *absente* bagi para pelaut di tahun 1890, dan Australia mengadopsinya pada tahun 1902, meski dengan tata laksana yang menjadikannya mustahil dilakukan di luar Australia. Jumlah orang yang masuk angkatan bersenjata dalam Perang Dunia I (1914–8) lebih banyak daripada dalam

konflik-konflik sebelumnya. Di Inggris, tuntutan politis bagi suara untuk mereka yang bertempur menyebabkan diberlakukannya pemungutan *absente* bagi personel militer pada tahun 1918, yang dilakukan oleh proksi. Selandia Baru memberi hak pilih bagi semua personel militer, bukan cuma mereka yang sudah mencapai usia minimum memberi suara saat itu (21 tahun) selama periode perang.

Kanada memberikan contoh-contoh lebih dini mengenai pengaruh faktor-faktor politis dalam pemberlakuan pemungutan suara eksternal. Pemungutan suara melalui pos bagi para pemilih militer yang berdinamis aktif disepakati di tingkat federal pada tahun 1915 karena: pemerintah Unionis yakin bahwa warga Kanada yang berdinamis aktif militer merupakan para pendukung potensial. Sebelum pemilihan federal yang digelar pada tahun 1917, hak pilih anggota militer diberikan. Di samping itu, pemilih militer bisa memilih pada daerah pemilihan di mana suara akan dihitung—jika ini tidak dilakukan maka partai politik yang dipilih si pemilih bisa melakukannya setelah hasil pemungutan suara sipil di dalam negeri diketahui!

Contoh lain yang diberikan Kanada tentang pengaruh faktor-faktor lain bisa dijumpai di Provinsi British Columbia, yang memungkinkan personel militer di luar negeri memilih pada tahun 1916 dalam referendum tentang hak pilih perempuan dan pemberlakuan larangan terhadap alkohol. Jika referendum tentang hak pilih perempuan berjalan mulus, hasil referendum tentang larangan alkohol sangat tipis, dan suara para prajurit di luar negeri sangat penting bagi penolakan terhadap usulan tersebut. Menyusul dugaan malapraktik oleh para pendukung pelarangan, sebuah komisi legislatif untuk menyelidiki merekomendasikan bahwa sebagian besar suara dari luar negeri harus ditolak. Rekomendasi ini kemudian disahkan menjadi undang-undang, mengubah hasil referendum, dan pelarangan ditetapkan.

Prancis memberlakukan pemungutan suara eksternal pada tahun 1924 untuk memenuhi permintaan sebuah konstituen yang berbeda: para administrator Prancis yang ditempatkan di wilayah pendudukan Rhineland dimungkinkan memberi suara melalui pos. Perang Dunia II (1939–45) menghadirkan momentum lebih jauh bagi pemberian suara eksternal oleh prajurit aktif. Di samping pemberian suara melalui pos oleh personel militer, Kanada memberlakukan pemberian suara proksi atas nama tawanan perang oleh kerabat terdekat mereka untuk pemilihan umum 1945, dan memperluas pemberlakuan pemberian suara melalui pos bagi keluarga militer pada tahun 1955. Pemberian suara melalui pos oleh personel militer, awak kapal niaga dan orang-orang lain yang bekerja di luar negeri menyangkut kepentingan nasional dilakukan di Inggris pada tahun 1945, dengan penundaan pemungutan suara dalam negeri dan penghitungan suara selama tiga pekan untuk memberi kesempatan pengiriman kembali surat suara. Prancis memberlakukan pemungutan suara proksi bagi prajurit aktifnya pada tahun 1946: pada tahun 1951, pemungutan suara melalui pos dan/atau pemungutan suara dengan proksi disediakan bagi para pemilih yang tergolong dalam kategori-kategori khusus, termasuk mereka yang bekerja untuk pemerintah atau menjalankan dinas militer dan para pengusaha profesional yang berada di luar negeri.

Sebuah jaminan bahwa personel militer Amerika Serikat bisa mendaftar untuk memberikan suara melalui pos disahkan pada tahun 1942, walaupun diturunkan derajatnya pada tahun 1944 menjadi rekomendasi kepada negara-negara bagian (yang merupakan pihak berwenang menangani pendaftaran) untuk memungkinkan pendaftaran. Pemungutan suara melalui pos dari luar negeri perlahan-lahan meluas sampai mencakup personel non-militer yang bertugas di luar negeri (pada tahun 1955) dan seluruh warga negara Amerika Serikat di luar negeri (pada tahun 1968). Akhirnya, berkat tekanan warga negara Amerika Serikat di luar negeri, ketentuan pendaftaran menjadi wajib bagi negara-negara bagian pada tahun 1975.

Sama seperti banyak aspek lainnya tradisi administratif elektoral, ketentuan pemungutan suara eksternal sering diwarisi dari legislasi kekuasaan penjajahan oleh legislasi sebuah negara yang baru merdeka. Adanya bentuk pemungutan suara eksternal di Malaysia mengikuti penggunaan yang pernah dilakukan pada masa kolonial, yang pada gilirannya diadopsi pada tahun 1950-an dari legislasi Inggris yang berlaku saat itu. Pemungutan suara melalui pos disediakan bagi personil militer yang bertugas di luar negeri, untuk pegawai negeri di luar negeri dan mahasiswa di luar negeri, dan pasangan mereka. Tetapi tidak semua jajahan Inggris memberlakukan pemungutan suara eksternal sebelum kemerdekaan, dan bahkan beberapa teritori Inggris di luar negeri dan negara-negara bekas jajahannya tidak mempunyai sistem ini.

Beberapa jajahan Prancis mempertahankan sistem pemungutan suara dengan proksi Prancis pada saat kemerdekaan. Prancis memberlakukan pemungutan suara personal di kedutaan besar dan konsulat pada tahun 1975 untuk pemilihan presiden dan referendum sebagai sebuah prakarsa administratif eksekutif, karena hanya satu versi surat suara yang diperlukan -dan sejumlah negara bekas jajahan Prancis, misalnya Gabon dan Guinea (Conakry), kini menggunakan sistem-sistem serupa.

India menetapkan aturan perundang-undang mengenai pemilu pada tahun 1950 dan 1951, dengan menciptakan sebuah model yang berasal dari kajian di negara-negara yang baru saja mendapatkan kemerdekaan. Pada mulanya India secara spesifik mengeksklusi adanya pemilihan melalui proksi, dan memberi hak pilih bagi personel militernya melalui mekanisme pemungutan suara lewat pos. Namun, personel militer kini berhak memberikan suara melalui pos atau dengan proksi, dan para pemilih dalam dinas militer di luar India berhak memberikan suara melalui pos.

Indonesia mengesahkan peraturan perundang-undangan pada tahun 1953 bagi pemilihan umum demokratis pertamanya. Walaupun ada yang menyebut undang-undang yang dihasilkan itu terlampau rumit dan mencari sebuah sistem demokratik yang sempuran, prinsip pemberian hak pilih bagi semua warga negara, terutama para pekerja migran dan mahasiswa, menyebabkan diberlakukannya pemungutan suara eksternal di kedutaan-kedutaan besar Indonesia di luar negeri—sebagai sebuah mekanisme yang bertahan pada beberapa pemilu mulai dari tahun-tahun otoritarianisme dan tetap digunakan dalam era demokrasi saat ini. Sebuah kualifikasi luas serupa diberlakukan oleh Kolombia pada tahun 1961 (lihat studi kasus).

Alasan-alasan bagi diberlakukannya pemungutan suara eksternal juga berbeda menurut konteks historis dan politis. Misalnya, di beberapa negara pemberlakuan hak pilih bagi warga negara di luar negeri sebagai pengakuan atas partisipasi aktif mereka dalam Perang Dunia I atau Perang Dunia II. Di Spanyol, pemberlakuan pemungutan suara eksternal pada tahun 1978 memiliki karakter simbolis sejauh inklusinya dalam konstiusi demokrasi yang bermakna pengakuan *ex post facto* terhadap migrasi kaum Republikan seusai Perang Saudara. Di Argentina (1933) pemberlakuan itu mencerminkan niat politis/pragmatis pemerintah untuk mempertahankan atau memperkuat ikatan antara emigran dan negara induk mereka. Di Austria pemberlakuan pemungutan suara eksternal (pada tahun 1990) menyusul resolusi Mahkamah Konstitusional. Amerika Serikat memberi contoh tentang kasus-kasus langka di mana pemungutan suara eksternal akhirnya ditetapkan sebagai tanggapan terhadap tuntutan warga negara yang menetap di luar negeri (pada tahun 1975). Sementara warga negara Swiss harus pulang ke Swiss untuk memilih selama beberapa tahun, argumen bahwa kedaulatan Swiss melarang orang asing memberikan suara di Swiss dan dengan demikian menghalangi Swiss mengupayakan persetujuan bagi pemungutan suara eksternal akhirnya baru bisa diatasi pada tahun 1989 (lihat studi kasus).

Partai-partai dan para aktor politik bisa menjadi pemain kunci dalam pemberlakuan pemungutan suara eksternal. Sebuah ketentuan di Honduras yang sudah lama mati suri dihidupkan oleh partai politik yang melihat keuntungan politis dari diberlakukannya langkah tersebut (lihat studi kasus). Di Inggris pada tahun 1980-an, pemerintahan Konservatif saat itu melihat keuntungan dalam pemberian hak pilih umum warga negara Inggris yang hidup di luar negeri dan menetapkannya, diiringi keyakinan bahwa banyak ekspatriat yang akan menjadi pendukung mereka, tetapi harus menelan kekecewaan karena rendahnya tingkat pendaftaran di luar negeri. Bahkan perluasan periode maksimum menetap di luar negeri dari lima tahun menjadi 25 tahun tidak mendatangkan keuntungan politik yang diharapkan oleh partai itu.

Bagaimanapun juga, komunitas-komunitas ekspatriat sesungguhnya sering berusaha terlibat dengan negara asal mereka, entah itu para pekerja migran yang berupaya mempertahankan hubungan dengan negara asal mereka, anggota komunitas diaspora lama yang menentang rezim yang saat ini berkuasa atau yang tadinya berkuasa, atau para ekspatriat yang mengirmkan uang kepada kerabat-kerabat mereka. Komunitas-komunitas semacam itu bisa memiliki pengaruh untuk melakukan lobi pemberlakuan pemungutan suara eksternal—seperti yang diperlihatkan oleh kasus studi Republik Dominikan.

Kekhawatiran terhadap kecurangan dalam pelaksanaan ketentuan pemungutan suara eksternal kadang-kadang memang berdasar. Prancis menghapus pemungutan suara melalui pos pada tahun 1975 karena insiden kecurangan. Ketentuan-ketentuan Prancis tentang pemungutan suara dengan proksi sebelum tahun 1982 mengizinkan proksi didaftarkan di sembarang daerah pemilihan—yang memunculkan pemilu legislatif menjadi kompetisi untuk mendaftarkan proksi-proksi dengan berbagai daerah pemilu yang termarginalisasi. Sejak tahun 1982, proksi hanya bisa didaftarkan di daerah

pemilihan di mana pemilih mempunyai hubungan berdasarkan sebuah daftar yang disebutkan dalam undang-undang Pemilu.

Ketentuan-ketentuan pemungutan suara eksternal tidak selalu bisa berkesinambungan. Di Kepulauan Cook (lihat studi kasus), adanya efek yang ditimbulkan dari tidak dikehendakinya persaingan partai politik untuk menerbangkan pulang para pemilih luar negeri menyebabkan pemberlakuan sebuah daerah pemilihan terpisah untuk warga Kepulauan Cook yang tinggal di luar negeri. Walaupun Pemilu di Kepulauan Cook tetap kompetitif, dukungan politik bagi kursi luar negeri merosot dan dihapus untuk pemilihan tahun 2004.

## 2. Pemungutan suara eksternal dalam transisi demokratis

Pentingnya faktor politik dalam pengadopsian dan disain ketentuan-ketentuan pemungutan suara eksternal ditegaskan selama transisi demokratis tahun 1990-an. Inklusi warga negara di luar negeri sering dilihat sebagai elemen kunci dalam proses pembangunan bangsa, misalnya, di Namibia pada tahun 1989 dan Afrika Selatan pada tahun 1994.

Komunistas diaspora bisa jadi aktif dalam upaya mendapatkan peran pasca-transisi, dan mungkin sangat berpengaruh ketika mereka memainkan peran dalam politik domestik negara-negara donor utama. Meski begitu, tekanan semacam itu tidak selamanya membuahkan berhasil. Pemilihan-pemilihan yang berlangsung di Palestina pada tahun 1996 diselenggarakan menurut syarat-syarat Perjanjian Oslo 1993 dan Perjanjian Interim Israel-Palestina 1995. Berdasarkan perjanjian-perjanjian tersebut, hak kembali orang usiran Palestina dan keluarga mereka bergantung pada pertimbangan dalam perundingan status final. Walaupun ada banyak tekanan di kalangan diaspora Palestina bagi diperolehnya hak pilih, tidak ada ketentuan pemungutan suara eksternal yang diberlakukan.

Komunitas internasional sering memainkan peran utama atau penting dalam mediasi transisi dan bahkan dalam melaksanakan pemilihan transisional. Oleh sebab itu perjanjian-perjanjian transisi mungkin berisi ketentuan-ketentuan pemungutan suara eksternal yang penting dan kadang-kadang kontroversial. Persetujuan Kerangka Kerja Umum bagi Perdamaian yang ditandatangani di Dayton pada 1995 menimbulkan rumitnya mekanisme penggunaan pemungutan suara eksternal yang pernah diupayakan dalam pemilihan-pemilihan tahun 1996 di Bosnia dan Herzegovina. Isu yang dipertaruhkan adalah sejauh mana 'pembersihan etnis' yang terjadi selama konflik akan diakui dalam pemilu. Apakah orang yang terusir atau menjadi pengungsi bisa, entah itu merupakan persoalan prinsip maupun praktis, memilih di daerah yang mereka tinggalkan, atau di daerah di mana kini mereka berada atau di yang akan mereka jadikan tempat tinggal di masa mendatang? Persetujuan menetapkan kedua opsi tersebut (lihat studi kasus). Walaupun Organisasi untuk Keamanan dan Kerjasama di Eropa (OSCE) berusaha untuk melaksanakan syarat-syarat persetujuan itu, kekuatan-

kekuatan politik di Bosnia—banyak dari mereka yang menjadi partisipan utama dalam perang—berusaha memperjuangkan beberapa versi pemungutan suara eksternal, dan menghalangi beberapa versi lainnya.

Dalam sebuah konteks transisional, persoalan tentang siapa yang melaksanakan pemungutan suara eksternal bisa sangat sensitif secara politis. Organisasi Internasional untuk Migrasi (IOM) menyelenggarakan pemungutan suara eksternal untuk Bosnia dan Herzegovina di berbagai negara dalam beberapa pemilihan. Ketika pemungutan suara eksternal untuk pemilihan-pemilihan tahun 2004 di Afghanistan sedang direncanakan, Pakistan menawarkan untuk mengurus tempat pemungutan suara sendiri—usulan yang sangat kontroversial secara politis, yang pada akhirnya tidak diterima. Walaupun tawaran itu bisa jadi akan diterima sepenuhnya dalam keadaan lain. Otoritas elektoral teritori Amerika Serikat Guam menyelenggarakan pemungutan suara bagi banyak warga negara Negara-negara Federasi Mikronesia yang berbasis di Guam, sebuah upaya yang mendapatkan dukungan penuh.

### 3. Pemungutan suara eksternal dan disain sistem pemilu

Pertimbangan-pertimbangan politis tidak hanya penting dalam menentukan apakah pemungutan layak dilaksanakan atau tidak, tetapi juga berpengaruh dalam mendefinisikan bentuknya. Banyak keputusan berkenaan dengan pemungutan suara eksternal terkait dengan disain sistem pemilu aspek sangat politis lain dari pembaruan demokratis dan transisi demokratis. Disain sistem pemilu adalah salah satu unsur paling penting dalam kerangka kelembagaan sebuah negara, sama berpengaruhnya dengan sistem partai politik. Pembaruan sistem pemilu boleh jadi masuk dalam agenda sebagai akibat dari visi atau motivasi untuk meningkatkan demokrasi, atau untuk alasan-alasan yang lebih bersifat jangka pendek, bahkan tercela, beberapa partisipan politik. Hal dicerminkan oleh pemungutan suara eksternal, yang mungkin saja ditaruh dalam agenda demokratis oleh mereka yang sangat meyakini kesetaraan hak seluruh warga negara untuk berpartisipasi—atau oleh kekuatan-kekuatan politik yang melihat keuntungan potensial di dalamnya.

Hasrat untuk memajukan pemungutan suara eksternal bisa membatasi opsi-opsi bagi desain sistem pemilu. Sebaliknya, pengadopsian sebuah sistem pemilu tertentu bisa membatasi opsi-opsi bagi mekanisme pemungutan suara eksternal. Hal ini bisa digambarkan dengan mempertimbangkan tiga opsi pokok bagi pemungutan suara eksternal—pemungutan suara personal di sebuah lokasi pemungutan suara eksternal di sebuah kantor misi diplomatik, misalnya; pemungutan suara jarak jauh melalui pos yang sering dikenal dengan istilah *postal vote*, faksimili dan suatu bentuk *e-voting*; dan pemungutan suara dengan proksi. Bab 5 menelaah secara lebih terperinci aspek-aspek administratif dan praktis pelaksanaannya; pembahasan di bawah ini menelaah bagaimana semua itu terkait dengan aspek-aspek prinsip dalam pilihan metode pemungutan suara eksternal.

### 3.1. Pemungutan suara personal dan disain sistem pemilu

Pemungutan suara personal di sebuah tempat pemungutan suara dalam negeri adalah hal yang mudah: semua pemilih di tempat pemungutan suara biasanya akan memberikan suara di daerah pemilihan yang sama dalam pemilu atau berbagai pemilihan yang sama, dan dengan demikian harus menerima surat suara yang sama. Perkecualian-perkecualian kecil (seperti sejumlah kecilnya anggota *House of Lords* Inggris, yang mungkin tidak memberikan suara dalam pemilihan legislatif tetapi mungkin memberikan suara dalam pemilihan-pemilihan lokal) bisa diakomodasi.

Meski begitu, hal yang sama tidak mesti berlaku di sebuah tempat pemungutan suara di, misalnya, sebuah kantor misi diplomatik. Jika surat suara yang sama dipakai di seluruh negeri, ini bukan masalah: misalnya, semua orang menerima surat suara yang sama dalam pemilihan presiden menggunakan sistem pluralitas atau mayoritas. Hal yang sama berlaku ketika memilih legislator dengan sistem *propotional representation* atau sistem pemilu proposional (Daftar PR) di mana satu negara dibagi kedalam beberapa daerah pemilihan, dan ketika Daftar PR tertutup yang diterapkan, daerah-daerah pemilihan lebih kecil menggunakan disain surat suara yang hanya memuat nama dan logo partai.

Posisinya sangat berbeda ketika sistem berorientasi kandidat atau sistem dengan daerah-daerah elektoral terkecil digunakan untuk memilih legislator, dan surat suara tidak sama di seluruh negara. Pertama, otoritas elektoral harus menentukan berapa jumlah masing-masing surat suara yang harus dikirim ke tiap-tiap kantor misi diplomatik. Lalu, staf misi harus menerbitkan susat suara yang sesuai untuk masing-masing pemilih eksternal.

Dengan sistem-sistem pluralitas/mayoritas, misalnya, *First Past The Post*, Sistem Dua Putaran, *Alternative Vote*, *Block Vote* dan *Single Non-Transferable Vote*, para petugas tempat pemungutan suara harus mengetahui di daerah pemilihan mana seorang pemilih berhak memberikan suaranya. Hal yang sama berlaku dengan *Single Transferable Vote*.

Jika Daftar PR terbuka atau bebas digunakan, daftar kandidat individual akan berbeda di tiap-tiap daerah pemilihan, sekalipun seleksi partai-partai yang sama bertarung di tiap-tiap daerah pemilihan. Dengan Daftar PR tertutup, hal yang sama berlaku bila dipandang bahwa pemilih memiliki hak untuk mengetahui ketika memberikan suara indetitas para kandidat di daftar masing-masing partai. Sistem-sistem campuran, *Mixed Member Proportional* (MMP) atau Paralel, adalah yang paling problematis, menimbulkan kesulitan mengenai komponen-komponen mereka secara bersamaan. Permasalahan itu tampaknya semakin besar jika sebuah keputusan diambil untuk menggunakan pemungutan suara eksternal dalam pemilu regional dan lokal.

Tugas menentukan surat suara mana yang mesti diterima masing-masing pemilih mungkin saja tidak sederhana, terutama jika pemilih meninggalkan negeri asalnya sudah cukup lama sebelumnya. Para pemilih maupun petugas tempat pemungutan suara tidak bisa diharapkan memiliki pengetahuan mendetail tentang batas-batas elektoral yang tepat. Mungkin saja menggunakan proses pendaftaran untuk menentukan lokasi yang

tepat tiap-tiap pemilih dan mencatatnya dalam sebuah formulir yang bisa didapat di tempat pemungutan suara, walaupun ini pekerjaan yang bisa menyita banyak waktu dan sumber daya. Alternatifnya, para perancang sistem pemilu bisa merancang versi-versi sistem pilihan mereka di mana sebuah daerah pemilihan eksternal spesifik dengan kursi-kursi yang dicadangkan dibentuk—seperti yang dilakukan di Kroasia. Opsi lainnya adalah mengalokasikan seluruh pemilih eksternal ke beberapa daerah pemilihan—seperti yang terjadi di Indonesia, di mana suara eksternal yang diberikan di Malaysia dan Singapura disertakan dalam salah satu dari dua daerah pemilihan di ibu kota Jakarta, dan seluruh suara eksternal yang lain dimasukkan ke daerah pemilihan Jakarta kedua (lihat studi kasus Indonesia).

Bahkan ketika tempat tinggal yang paling mutakhir di dalam negeri tiap-tiap pemilih diketahui, masih ada kesulitan logistik. Tempat pemungutan suara harus menerima surat suara untuk tiap-tiap daerah pemilihan dari administrasi lembaga penyelenggara pemilu pusat, dan kemudian para petugas tempat pemungutan suara harus memastikan surat suara yang tepat diberikan kepada tiap pemilih. Ada banyak potensi kesalahan dan kebingungan. Nilai-nilai inklusi elektoral, keberlanjutan sistem pemilu dan integritas elektoral mungkin condong ke arah berlainan, dan sebuah keseimbangan harus dicapai.

### **3.2. Pemungutan suara jarak jauh dan disain sistem pemilu**

Walaupun kesulitan yang dihadapi dari disain sistem pemilu untuk menerapkan pemungutan suara eksternal melalui mekanisme-mekanisme jarak jauh, tidak sesulit menggunakan mekanisme pemungutan suara personal, dan masih terdapat berbagai isu substansial. Meskipun pengemasan dan pengiriman surat suara yang tepat mungkin dilakukan dalam waktu yang tidak begitu mendesak, dan staf administrasi lembaga penyelenggara pemilihan pusat yang terlibat mungkin lebih terlatih dan lebih kecil kemungkinannya melakukan kesalahan dari pada pjabat-pejabat di tempat-tempat pemungutan suara luar negeri, kemungkinan terjadinya kesalahan dan kebingungan tetap ada. Reliabilitas dinas pos di beberapa bagian dunia jelas juga menjadi masalah.

Di samping itu, jadwal penyelenggaraan pemilu bisa menjadi sebuah faktor relevan. Surat suara tidak bisa dicetak dan dikirim hingga pencalonan ditutup dan diverifikasi: sehingga diperlukan waktu bagi dinas pos internasional agar bekerja di semua arah. Jika tanggal penutupan bagi pengembalian surat suara melalui pos eksternal diatur untuk hari pemilihan, mungkin ini tidak sesuai dengan lamanya periode kampanye. Jika diatur untuk lebih lama dari hari pemilu, persoalan kredibilitas hasil-hasil parsial bisa saja muncul, terutama dalam waktu pemilu yang mepet di mana suara eksternal bisa sangat menentukan. Masalah jadwal akan menjadi sangat sulit ketika Sistem Dua Putaran digunakan, karena surat suara untuk putaran kedua hanya bisa dicetak dan dikirim ketika hasil pemilihan pertama sudah diketahui.

### **3.3 Pemungutan suara dengan proksi dan desain sistem pemilu**

Dari tiga pendekatan terhadap mekanisme pemungutan suara eksternal, pemungutan suara dengan proksi adalah yang paling sedikit menimbulkan persoalan bagi para perancang sistem pemilu. Persoalan pengalokasian pemilih eksternal ke daerah pemilihan memang tetap ada, tetapi jika ini bisa dicapai, proksi bisa dianggap sebagai calon pemilih itu sendiri. Para pemilih akan dianggap memilih proksi yang berada di dalam negeri dan bisa memberikan suara di tempat pemungutan suara yang sama seperti yang mereka inginkan. Bagaimanapun juga, pilihan proksi adalah tanggung jawab pemilih. Sistem pemungutan suara dengan proksi, bagaimanapun juga, punya kekurangan lain, terutama masalah yang bisa ditimbulkannya mengenai integritas elektoral.

### **3.4 Masalah pengaturan waktu**

Pemungutan suara eksternal bisa jadi rumit, dan selalu relatif memakan waktu. Meski begitu, ketika penyelenggaraan pemilu sedang disusun, lumrah diketahui berdasarkan pengalaman yang ada bahwa para aktor politik akan memanfaatkan semua waktu yang ada untuk merundingkan bentuk sebuah undang-undang pemilu yang baru. Sebetulnya sudah merupakan praktek negosiasi yang mapan untuk mendapatkan nilai maksimum konsesi dengan melakukannya hanya ketika terdapat desakan waktu untuk mencapai sebuah kesepakatan. Ini berarti para administrator elektoral hampir bisa dipastikan bekerja tanpa waktu yang memadai untuk menghasilkan pemilihan yang ideal—atau bahkan yang diharapkan. Ketika beberapah hal perlu dipangkas, sistem yang sederhana akan berfungsi secara memuaskan di bawah tekanan menjadi berharga. Hal ini bisa mempengaruhi pilihan metode pemungutan suara eksternal yang diadopsi.

# Kepulauan Cook: Kursi bagi Pemilih Luar Negeri Dihapus

Graham Hassall\*

Kepulauan Cook adalah sebuah negara swa-pemerintahan yang menjalin asosiasi bebas dengan Selandia Baru pada tahun 1965. Hak pilih sehubungan dengan warga negara Kepulauan Cook yang hidup di luar Kepulauan Cook menjadi isu penting dalam politik elektoral kepulauan Cook.

Pada tahun 1965, ketika konstitusi dan undang-undang pemilu dirancang, pemungutan suara eksternal tidak menjadi isu yang tidak dipikirkan. Sebagian orang Kepulauan Cook tinggal di luar negeri, terutama di Selandia Baru dan Tahiti, tetapi tidak ada layanan penerbangan internasional, angkutan kapal tidak tentu dan mahal, dan prinsip Kepulauan Cook ‘rangatira ki te ara’ mengisyaratkan bahwa mereka yang pergi tidak usah mencampuri apa yang terjadi di dalam negeri. Tetapi, pada tahun 1974 sebuah bandara internasional dibangun, penerbangan internasional reguler dan relatif murah ditawarkan, dan pada saat yang sama kompetisi partai meningkat.

Sistem pemilu Kepulauan Cook memiliki ketentuan bagi kursi eksternal dari tahun 1981 hingga 2003, dan seorang wakil luar negeri yang dipilih dalam pemilihan umum pada tahun 1983, 1989, 1994 dan 1999 (lihat Hassall 2001; dan Crocombe 1979). Majelis Legislatif memiliki 22 anggota pada tahun 1965, dan jumlah kursi kemudian ditambah menjadi 24 pada tahun 1981 (dengan amandemen konstitusional Majelis diubah namanya menjadi ‘Parlemen’) dan menjadi 25 pada tahun 1991.

Pemungutan suara eksternal ditetapkan pada tahun 1981 melalui sebuah Amandemen atas Undang-Undang Elektoral 1966 (Undang-Undang (No. 9) Amandemen Konstitusi) sehingga sebuah ‘konstituen luar negeri’ menjadi salah satu dari 24 kursi legislatif. Undang-Undang Pemilu 1966, dengan amandemen 6 Mei 1989, Bagian II Konstituensi, 5 (x) berbunyi: “Konstituen Luar Negeri, yaitu kepulauan yang meliputi Selandia baru dan semua Area lain di luar Kepulauan Cook.” Ini artinya seluruh dunia selain Kepulauan Cook. Pada saat yang sama mayoritas besar warga Kepulauan Cook di luar negeri berada di Selandia baru.

---

\*Penulis menyampaikan terima kasih kepada Profesor Emeritus Ron Crocombe karena memberikan informasi mendasar untuk studi kasus ini.

Pasal 28C konstitusi menetapkan pemilihan seorang anggota untuk konstituen luar negeri yang menetap ‘di Selandia Baru atau di mana pun di luar Kepulauan Cook’, yang adalah seorang warga negara Kepulauan Cook dan terdaftar sebagai seorang pemilih di konstituen luar negeri. Pasal 28 (b) menetapkan pemilihan seorang anggota dengan “pemungutan suara melalui pos, pemungutan suara khusus, atau dengan suara yang diberikan di satu atau beberapa tempat pemungutan suara di luar Kepulauan Cook.’ Pemungutan suara tidak wajib, tetapi pendaftaran wajib, dan tidak mendaftar adalah pelanggaran yang diancam denda setinggi-tingginya 11 dolar Selandia Baru (NZD) (mata uang yang berlaku di Kepulauan Cook) pada vonis pertama (walaupun tidak ada bukti bahwa denda ini pernah dijatuhkan).

Kursi disediakan dalam konteks bertambahnya jumlah warga Kepulauan Cook yang tinggal di luar negeri tetapi ketentuan-ketentuan pemungutan suara yang spesifik membatasi jumlah warga negara yang memenuhi syarat untuk memberikan suara di luar negeri, sebab ketentuan ini hanya berlaku bagi mereka yang tinggal di luar negeri kurang dari tiga tahun dan berniat kembali untuk tinggal selamanya. Ketentuan ini hanya mencakup sebagian kecil dari jumlah keseluruhan orang Kepulauan Cook yang tinggal di luar negeri. Inilah hasil dari langkah yang dilakukan Partai Demokrat (DP) yang waktu itu berkuasa untuk membatasi pengaruh di masa depan orang-orang yang mereka anggap kebanyakan loyal kepada Partai Kepulauan Cook (CIP). Peraturan perundang-undangan ini disahkan menyusul usaha-usaha yang dilakukan berbagai partai politik untuk memobilisasi pemilih eksternal dalam pemilihan umum pada tahun 1974 dan 1978, yang belakangan dinyatakan ilegal oleh pengadilan Kepulauan Cook. Dalam pemilihan-pemilihan tersebut, partai-partai politik besar mencarter pesawat untuk menerbangkan mereka yang terdaftar sebagai “*absentee voters*”. Dalam pemilihan tahun 1974 DP mencarter sebuah pesawat untuk mengangkut sekitar 75 pemilih ke Rorotonga, dan dalam pemilihan tahun 1978 DP maupun CIP mencarter pesawat lagi.

Kedua partai itu menyadari bahwa meningkatnya jumlah *absentee voters* sangat prospektif dan bisa menggeser hasil pemilu, dan karena itu terdapat upaya yang cukup serius untuk melakukan pendaftaran pemilih yang menetap di Selandia Baru. Para pemilih Partai Demokrat membayar biaya carter penerbangan mereka sedangkan para anggota Partai Kepulauan Cook diberi tahu bahwa penerbangan mereka gratis belaka. Setelah kemenangan CIP pada tahun 1978, di mana suara “terbang” menjadi faktor penentu, DP mengajukan petisi pemilihan, menggugat, antara lain, legalitas suara yang diperoleh dengan menerbangkan pulang para pemilih tanpa ongkos atau banyak disubsidi oleh CIP menggunakan dana pemerintah. Pada tanggal 24 Juli 1978 Mahkamah Agung memutuskan bahwa delapan dari 15 kursi CIP diperoleh dengan “cara yang tidak sah” karena suara terbang CIP diwarnai oleh penyuapan dan korupsi. Kursi-kursi itu kemudian diberikan kepada DP, dan CIP kehilangan kekuasaan. (Mahkamah Agung Kepulauan Cook, Nomor 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, dan 32.78, dalam Perkara Pemilihan Anggota Majelis Legislatif Kepulauan Cook, tidak diberitakan. Lihat juga Henry 2003.)

Penggunaan ‘pemilih terbang’ dimungkinkan karena kekaburan definisi “penduduk biasa” dalam konstitusi, tetapi tidak ada ketentuan konstitusional bagi pemungutan suara eksternal di luar Kepulauan Cook, karena pada saat konstitusi dirancang pada tahun 1964 tak banyak orang Kepulauan Cook di Selandia Baru dan tidak ada layanan penerbangan.

Menyusul pembentukan kursi eksternal pada tahun 1981, muncul perdebatan tentang apakah warga Kepulauan Cook yang memilih untuk tinggal di negeri lain perlu memiliki perwakilan penuh dalam badan legislatif Kepulauan Cook, dan mahalnnya ongkos sektor publik pada umumnya (terutama dalam konteks perekonomian Kepulauan Cook yang masih lemah dan sedang menggeliat) mengundang pertanyaan tentang efektivitas biaya kursi eksternal. Biaya mengurus kursi eksternal tidak pernah diumumkan. Sebuah Komisi Peninjauan Politis 1998 tidak mampu menentukan biaya pasti tetapi memperkirakan bahwa biara pemungutan suara eksternal—biaya gaji, ongkos perjalanan, biaya hidup dan lain sebagainya untuk tim petugas yang dikirim dari Kepulauan Cook untuk mengunjungi komunitas orang Kepulauan Cook di Selandia Baru dan Australia untuk memberi mereka informasi tentang ketentuan-ketentuan itu—terlalu mahal, dibandingkan dengan jumlah pemilih, untuk disebut sepadan. Bahkan para administrator partai politik sepakat bahwa terlampau kecil minat di kalangan ekspatriat Kepulauan Cook untuk menjadikan upaya tersebut bernilai. Lebih dari itu, berdasarkan ketentuan permufakatan asosiasi bebas antara Kepulauan Cook dan Selandia Baru, semua orang Kepulauan Cook adalah warga negara Selandia baru dan karena itu berhak memberi suara dalam pemilihan di Selandia Baru; warga negara Selandia Baru juga bisa pindah ke Australia dengan mudah dan memperoleh hak kewarganegaraan di negara itu.

Dalam pemilihan umum Maret 1994 para pemilih juga ditanyai dalam referendum apakah konstituen luar negeri perlu dihapus. Sekitar 55 persen penduduk mendukung agar kursi itu dipertahankan, dan pemerintah tidak melakukan tindakan apa-apa untuk menghapusnya. Meski begitu, walaupun dalam kesempatan itu para pemilih menyepakati dipertahankannya kursi itu, dukungan publik untuk kursi tersebut merosot dalam beberapa tahun.

Dalam prakteknya walaupun ada lebih banyak orang Kepulauan Cook yang hidup di luar negeri daripada di negeri asal mereka sendiri, tak banyak yang termotivasi untuk mendaftar dan memberikan suara dalam pemilihan umum di Kepulauan Cook. Dari sekitar 60.000 orang Kepulauan Cook yang menetap di Selandia Baru dan 45.000 di Australia, hanya 737 yang mendaftar sebagai pemilih untuk pemilihan umum 1994 dan sekitar 569 orang Kepulauan Cook di luar negeri yang benar-benar memberikan suara (Cook Island News dan ABC News, 18 September 2002). (Pada tahun 1994 ada empat kandidat untuk kursi luar negeri.) Alasan bagi rendahnya angka pendaftaran termasuk kecenderungan orang Kepulauan Cook untuk menyebut diri mereka sendiri dalam formulir resmi sebagai warga negara Selandia Baru atau sebagai Maori, sering kali karena kekhawatiran diusir dari negara tersebut seperti orang Samoa dan Tonga (walaupun ini didasarkan pada ketidaktahuan tentang hukum, karena orang Samoa dan Tonga punya hak lebih sedikit untuk masuk ke Selandia Baru daripada orang Kepulauan Cook).

Pada tahun 1998 Komisi Peninjauan Politis merekomendasikan sejumlah perubahan bagi konstitusi Kepulauan Cook, termasuk pengurangan jumlah kursi parlemen menjadi 17—sebuah rumusan yang tidak menyertakan sebuah kursi luar negeri (Komisi Peninjauan Politis 1998). Masa depan kursi eksternal perlahan-lahan menjadi bahan spekulasi intensif. Dalam pemilihan umum tahun 1999 tiga dari empat partai politik mengajukan kandidat untuk kursi luar negeri, walaupun sebuah penyelidikan menyatakan bahwa kursi luar negeri yang menelan biaya sekitar 100.000 NZD

setiap tahun merupakan sebuah faktor yang berperan besar dalam membuat publik Kepulauan Cook mendukung penghapusannya. Pada tahun 1991 Mahkamah Agung juga menetapkan bahwa kandidat yang normalnya adalah penduduk luar negeri tidak memenuhi syarat untuk mewakili warga Kepulauan Cook di Parlemen.

Pada tahun 2000 terdapat sekitar 55.000 orang Kepulauan Cook di Selandia Baru dan 30.000 orang di Australia. Bagaimanapun juga, hanya 6.000 yang memenuhi syarat untuk memberikan suara karena mereka berada di luar negeri kurang dari tiga tahun.

Pada tahun 2003 sekitar 2.000 pemilih menandatangani petisi yang tidak saja menyerukan penghapusan kursi luar negeri tetapi juga pengurangan masa jabatan parlemen dari lima menjadi tiga tahun, pengurangan jumlah anggota parlemen dan pengurangan pendanaan bagi dukungan kementerian. Ketika pada tahun 2003 badan legislatif mengadakan pemungutan suara mengenai perlu tidaknya menghapus kursi luar negeri bahkan anggota yang menjabatnya, Dr Joe Williams, menyetujui penghapusan tersebut.

# Indonesia: Sebuah Sistem yang Sudah Lama Mapan bagi Pemungutan Suara Eksternal di Misi-misi Diplomatik

Alan Wall

Pada tahun 2004 rakyat Indonesia berpartisipasi dengan serangkaian pemilihan bersejarah, pada bulan April dalam apa yang banyak disebut-sebut sebagai pemilihan paling demokratis untuk memilih badan legislatif sejak pemilihan era Sukarno pada tahun 1955, dan pada Juli serta September untuk pemilihan presiden langsung yang pertama kali. Antara 200.000 hingga 250.000 pemilih (sekitar 0,2 persen dari jumlah total pemilih) memberikan suara di luar Indonesia dalam pemilihan-pemilihan tersebut. Pemungutan suara di luar Indonesia untuk badan-badan parlementer nasional sudah lama menjadi ciri pemilihan Indonesia sejak pemilihan populer langsung pertama pasca-kemerdekaan—pemilihan untuk Dewan Perwakilan Rakyat pada September 1955.

Kepentingan untuk mempertahankan hak politik warga negara di luar negeri seperti pekerja dan mahasiswa imigran, umumnya menetap di luar negeri untuk periode yang relatif pendek, berhasil mendorong dimasukkannya ketentuan-ketentuan pemungutan suara eksternal ke dalam Undang-Undang Pemilihan Umum 1953. Pemungutan suara eksternal ditangani oleh Kementerian Luar Negeri. Orang Indonesia yang memenuhi syarat untuk memberikan suara tetapi berada di luar negeri dan tinggal di sebagai kota di mana Indonesia memiliki perwakilan diplomatik bisa mendaftar untuk memberikan suara bagi badan legislatif nasional di kedutaan besar yang bersangkutan. Mereka terdaftar untuk memberikan suara bagi daerah pemilihan di mana kantor Kementerian Luar Negeri berkedudukan—provinsi Jakarta. Panitia Pemilihan Luar Negeri (PPLN) dibentuk di tiap-tiap misi diplomatik Indonesia oleh duta besar untuk mengelola pendaftaran pemilih, pemungutan suara dan penghitungan surat suara.

Penatalaksanaan serupa berlanjut di bawah Undang-Undang Pemilihan Umum 1969, yang mengatur enam 'pemilihan' era Suharto bagi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang diselenggarakan antara tahun 1971 dan 1997. Pemilihan pertama era pasca-Suharto, pada tahun 1999 juga melanjutkan tata laksana tersebut, walaupun PPLN yang terdiri atas wakil-wakil partai kini digantikan oleh para birokrat Departemen Dalam Negeri dan Departemen Luar Negeri era Suharto. Para pemilih eksternal masih hanya bisa memberikan suara untuk DPR, dan suara mereka tetap ditambahkan pada suara untuk provinsi Jakarta.

Perubahan-perubahan konstitusional antara tahun 1999 dan 2002 mengubah secara signifikan struktur organ-organ negara Indonesia. Perubahan-perubahan tersebut menghasilkan perombakan signifikan manajemen elektoral—pembentukan Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang independen, dan pengesahan undang-undang pemilihan umum yang baru pada tahun 2002 dan 2003. Pemilihan anggota DPR dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kini diselenggarakan menggunakan sebuah sistem representasi proporsional (PR) daftar terbuka. Sistem yang diadopsi ini menghendaki para pemilih harus memberikan suara bagi partai politik pilihan mereka dan bisa juga memberikan suara untuk kandidat pilihan mereka dari daftar kandidat partai untuk daerah pemilihan yang bersangkutan. (Sebelumnya, yang digunakan adalah sebuah sistem Daftar PR tertutup, di mana hanya nama/symbol yang tercantum dalam surat suara.) KPU pun harus membagi area masing-masing dewan ke dalam daerah-daerah pemilihan, masing-masing menghasilkan antara tiga hingga 12 perwakilan. Pemilihan bagi DPR diselenggarakan “pada umumnya” di masing-masing daerah pemilihan. Sebuah kamar kedua yang baru parlemen nasional, Dewan Perwakilan Daerah (DPD), juga dipilih dengan sebuah sistem *Single Non-Transferable Vote* (SNTV), menggunakan tiap-tiap provinsi sebagai sebuah daerah pemilihan. Semua pemilihan ini diselenggarakan pada hari yang sama. Pemilihan-pemilihan presiden sesudah itu diselenggarakan menggunakan sebuah sistem pemilihan Dua Putaran.

Kerumitan penyelenggaraan elektoral yang baru ini menyebabkan sulitnya perubahan apa pun terhadap penatalaksanaan pemungutan suara eksternal. Bertambah banyaknya jumlah daerah pemilihan menyodorkan kesulitan-kesulitan administratif yang lebih besar lagi dalam menyediakan fasilitas-fasilitas pemungutan suara eksternal bagi pemilihan-pemilihan dewan perwakilan tingkat provinsi dan tingkat kabupaten/kota. (Untuk pemilihan-pemilihan sebelum tahun 2004, daerah pemilihan untuk DPR dan DPRD tingkat provinsi sesuai dengan jumlah provinsi (27 pada tahun 1999), dan untuk DPRD tingkat kabupaten/kota sama dengan jumlah kabupaten/kota (kurang lebih 260 pada tahun 1999). Untuk pemilihan umum 2004 terdapat 69 daerah pemilihan untuk DPR, 32 untuk DPD, dan 211 untuk DPRD tingkat provinsi dan 1.745 untuk DPRD kabupaten/kota.) Undang-undang elektoral terkait (Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum, dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden) menyatakan bahwa para pemilih eksternal hanya bisa memberikan suara dalam pemilihan untuk memilih anggota DPR dan presiden.

Peningkatan jumlah daerah pemilihan nasional dan pemberlakuan sistem pemungutan suara terbuka juga sangat menentukan pembatasan perubahan terhadap kerangka kerja bagi pemungutan suara eksternal untuk pemilihan anggota DPR. Tidak mungkin tempat-tempat pemungutan suara eksternal menangani bahan-bahan administratif untuk 69 daerah pemilihan nasional dan tidak ada partai politik maupun administrator elektoral yang punya kemampuan menyediakan informasi di semua lokasi pemungutan suara eksternal tentang para kandidat yang dimuat dalam daftar partai di semua daerah pemilihan tersebut. Untuk memudahkan administrasi, KPU menetapkan bahwa untuk pemilihan 2004 suara yang diberikan oleh pemilih eksternal akan terus digabungkan dengan suara yang diberikan di provinsi Jakarta. Padahal, provinsi Jakarta sekarang dipecah menjadi dua daerah pemilihan untuk pemilihan DPR. Argumen-

argumen yang disampaikan untuk mendukung diteruskannya pengaturan historis dengan demikian mengatakan bahwa seluruh suara eksternal digabungkan dengan suara di daerah pemilihan di mana lokasi Kementerian Luar Negeri itu berada, tetapi argumen ini tidak diterima. Yang terjadi, suara eksternal dibagi ke dalam apa yang oleh KPU diyakini sebagai porsi yang relatif seimbang. Suara untuk DPR dari pemilih eksternal di Malaysia dan Singapura digabung dengan suara untuk daerah pemilihan Jakarta pertama, dan suara dari para pemilih eksternal di seluruh wilayah yang lain digabung dengan suara untuk daerah pemilihan Jakarta kedua.

Pengaturan administratif untuk pemungutan suara eksternal dalam pemilihan 2004, dengan demikian, sama dengan pengaturan untuk pemilihan-pemilihan sebelumnya. Prosesnya ditangani oleh KPU, berkoordinasi dengan Kementerian Luar Negeri. Fasilitas-fasilitas pemungutan suara eksternal terletak di misi-misi diplomatik Indonesia dan di setiap lokasi dikelola oleh PPLN independen, ditunjuk oleh KPU. Panitia pengawas (Panwas) pemilihan umum juga dibentuk di masing-masing lokasi pemungutan suara eksternal. Panwas adalah lembaga khas Indonesia, dibentuk di tiap-tiap lokasi administrasi pemilihan. Mereka bertanggung jawab kepada KPU dan bertugas mengawasi proses pemilihan, menangani keluhan, menyelesaikan sengketa yang tidak melibatkan pelanggaran hukum, dan melaporkan dugaan pelanggaran hukum kepada pihak berwenang.

Warga negara Indonesia di luar negeri yang memenuhi syarat untuk memberi suara bisa mendaftar di kantor misi diplomatik Indonesia di kota tempat mereka tinggal. PPLN di tiap-tiap kantor misi diplomatik bertanggung jawab untuk mendaftar mereka: pendaftaran bisa dilakukan dengan datang sendiri, melalui email atau pos. Para pemilih yang mendaftar di luar negeri tidak dimasukkan dalam perhitungan penduduk yang digunakan untuk menentukan jumlah kursi di DPR yang dialokasikan untuk provinsi Jakarta, atau untuk daerah pemilihan dalam provinsi ini. Sebuah pendaftaran pemilih dibuat untuk masing-masing kantor misi diplomatik, kemudian dipecah ke dalam daftar-daftar yang digunakan di setiap tempat pemungutan suara di kantor kedutaan besar. (Undang-undang pemilihan umum menetapkan angka maksimum 300 pemilih per tempat pemungutan suara.)

Pemberian suara secara langsung di kantor misi diplomatik diselenggarakan bersamaan dengan pemungutan suara di Indonesia. Para pengamat, saksi-saksi partai dan anggota Panwas mempunyai hak yang sama untuk mengawasi proses pemilihan sama seperti rekan-rekan mereka di Indonesia. Untuk pemilihan tahun 2004 pemilih eksternal juga bisa memberikan suara melalui pos, yang harus diterima kantor misi yang bersangkutan dalam tempo sepuluh hari pemilihan. Suara yang diberikan secara perorangan dan melalui pos di lokasi-lokasi pemungutan suara eksternal dihitung di lokasi tersebut dan hasilnya dikirim melalui faksimili atau email ke kantor pusat KPU di Jakarta.

Untuk pemilihan tahun 2004, antara 405.000 dan 460.000 orang yang terdaftar sebagai pemilih eksternal, dari sekitar 2 juta warga negara Indonesia di luar negeri. Partisipasi pemilih eksternal dalam pemilihan ini, berkisar antara 55 persen dan 60 persen, jelas lebih rendah dari tingkat partisipasi di Indonesia.

Persyaratan pendanaan bagi pemungutan suara eksternal disebutkan secara spesifik dalam anggaran KPU. Misalnya, dalam usulan anggarannya untuk pemilihan tahun 2004, KPU mengupayakan persetujuan parlemen untuk alokasi lebih dari Rp57,5 miliar bagi biaya administrasi pemungutan eksternal untuk pemilihan legislatif pada April 2004. Jumlah ini belum termasuk biaya informasi pemilih, pencetakan surat suara, dan administrasi pusat untuk pemungutan suara eksternal. Biaya aktualnya tidak diketahui.

Selama periode di mana undang-undang pemilihan umum yang baru sedang digodok untuk pemilihan tahun 2004 terdapat suatu pembicaraan, diprakarsai oleh organisasi-organisasi masyarakat sipil, mengenai apakah pemilih eksternal juga berhak memberikan suara dalam pemilihan selain untuk memilih anggota DPR dan presiden, tetapi usulan semacam itu tidak diperjuangkan dengan gigih atau dipertimbangkan secara serius. Administrasi pemungutan suara eksternal untuk sekitar 2.050 daerah pemilihan pemerintahan daerah, provinsi, dan nasional dianggap terlalu sulit. Dinyatakan pula bahwa, meski para pemilih eksternal mungkin memelihara hubungan dengan dengan urusan nasional Indonesia, tidak demikian halnya menyangkut masalah pemerintahan daerah atau provinsi tertentu. Sejak pemilihan tahun 2004, tidak ada lagi diskusi publik lebih jauh tentang penggantian pengaturan pemungutan suara eksternal yang saat ini berlaku.

# Zimbabwe: Ketentuan-ketentuan yang Sangat Restriktif

Ozias Tungwarara

Pemungutan suara eksternal melalui pos adalah bagian dari undang-undang pemilihan yang berlaku di Zimbabwe setelah tahun 1980 ketika negara ini mencapai kemerdekaan politik. Sistem ini hanya berlaku bagi para pemilih yang tidak berada di Zimbabwe ketika melaksanakan tugas pemerintah, misalnya diplomat, pegawai negeri, dan anggota angkatan bersenjata serta kepolisian. Sekitar 3,5 juta warga negara Zimbabwe kini menetap di luar negeri, terutama sebagai akibat dari kesulitan ekonomi dan politik, dan sekitar dua pertiga dari jumlah itu mungkin sudah berusia sebagai pemilih. Situasi ini menimbulkan tuntutan yang semakin meningkat di kalangan mereka yang tinggal di diaspora bagi penyelenggaraan pemungutan suara eksternal yang juga menjangkau mereka. Hukum Zimbabwe melarang kewarganegaraan ganda.

Pemungutan suara eksternal ditetapkan pada bagian XIV Undang-Undang Pemilihan (Undang-Undang No. 25/2005), yang mengatur pemungutan suara melalui pos. Undang-undang ini hanya menyebut tentang pemungutan suara melalui pos dan tidak menetapkan pemungutan suara di sebuah kantor misi diplomatik. Kualifikasi untuk memberikan suara melalui pos terbatas pada orang yang sehari-harinya adalah penduduk Zimbabwe yang bertempat tinggal di konstituensi (daerah pemilihan) di mana pemilihan akan berlangsung atau penduduk konstituensi itu 12 bulan sebelum hari pemilihan dan mempunyai alasan yang bisa diterima bahwa dia tidak akan berada di konstituensi itu atau tidak bisa hadir di tempat pemungutan suara karena “tidak berada di Zimbabwe untuk melaksanakan tugas Pemerintah Zimbabwe” (bagian 71 (1) (b)). Pasangan orang yang tidak berada di Zimbabwe karena menjalankan tugas pemerintah itu juga berhak memberikan suara melalui pos.

Bagian 71-81 Undang-Undang Pemilu mendeskripsikan secara mendetail prosedur permohonan untuk mendapatkan surat suara pos, penerbitan surat suara pos, pemungutan suara melalui pos (*postal vote*), penanganan kotak surat suara pos, dan pelanggaran-pelanggaran berkenaan dengan pemberian suara melalui pos. Orang yang memenuhi syarat untuk memberikan suara melalui pos bisa mengajukan permohonan kepada petugas pemilihan untuk mendapatkan surat suara pos. Permohonan, yang

harus sudah diterima petugas pemilihan sepuluh hari sebelum hari pemungutan suara, dibuat dalam formulir khusus yang ditandatangani pemohon di depan saksi yang kompeten. Petugas pemilihan akan memberikan nomor urut dan mengupayakan setiap permohonan yang diterimanya selalu bisa diawasi publik hingga hasil akhir pemilihan diumumkan.

Setelah petugas pemilihan yakin bahwa permohonan tersebut memenuhi persyaratan legal, dia akan mengirimkan surat suara kepada pemohon melalui pos tercatat atau diantarkan langsung bersama dokumen-dokumen lain yang disebutkan dalam undang-undang. Surat suara harus dinomori dan harus bisa dibedakan dari surat-surat suara di tempat pemungutan suara yang lain. Setelah menerima surat suara pos, pemilih harus mengisi surat suara yang dinomori itu di hadapan seorang saksi yang kompeten. Pemilih maupun saksi kemudian menandatangani pernyataan identitas. Pemilih kemudian mendandai surat suara dengan kandidat pilihannya di hadapan seorang saksi yang kompeten tetapi tidak memberitahukan bagaimana dia memberikan suara. Pemilih kemudian menaruh surat suara yang sudah ditandai ke dalam sebuah amplop bertanda “surat suara” dan menaruhnya bersama pernyataan identitas dalam amplop tertutup untuk dikirim dengan pos tercatat atau mengantarnya langsung kepada petugas pemilihan konstituensi.

Tidak lebih dari tiga hari setelah hari pencalonan, petugas pemilu akan memberi tahu tiap-tiap kandidat mengenai waktu dan tempat dia akan menyegel kotak surat suara pos. Pada waktu dan tempat yang sudah ditentukan petugas pemilu akan menunjukkan kotak surat suara pos itu terbuka dan kosong lalu menyegelnya dengan segelnya dan segel semua kandidat yang ingin menambahkan segel mereka. Semua surat suara pos yang diterima sebelum penutupan pemungutan suara akan ditaruh dalam keadaan tertutup dalam kotak suara itu. Petugas pemilu akan memberi masing-masing kandidat pemberitahuan 24 jam mengenai tempat dan waktu di mana kotak surat suara pos dan amplopnya akan dibuka.

Lembaga Otoritas Pemilu melakukan upaya serius untuk memastikan transparansi, kredibilitas dan keamanan proses pemungutan suara eksternal melalui ketentuan-ketentuan yang dipaparkan di atas. Tetapi, walaupun terdapat peningkatan permintaan, pemerintah berpendapat bahwa tidak ada kewajiban untuk memberlakukan pengaturan pemungutan suara untuk memungkinkan semakin banyak warga negara Zimbabwe di luar negeri memberikan suara mereka.

Dalam sebuah perkara mutakhir, sekelompok warga negara Zimbabwe yang tinggal di Inggris berusaha mendapatkan putusan yang bisa memaksa pemerintah untuk membuat pengaturan agar mereka bisa memberikan suara dari luar negeri. Mahkamah Agung Zimbabwe (Perkara No. SC 22/05) menyatakan perkara tersebut tidak layak diterima. Putusan, yang disampaikan pada tanggal 18 Maret 2005, itu menyatakan bahwa penjelasan lengkap bagi putusan tersebut akan diberikan kemudian. Hingga tulisan ini dibuat putusan lengkap itu belum ada.

Para pemohon—yang tidak dipekerjakan oleh pemerintah tetapi menetap secara legal di Inggris—yang berpendapat bahwa mereka berhak melaksanakan hak pilih mereka menurut Konstitusi Zimbabwe dan pengecualian mereka dari pemungutan suara adalah tindakan diskriminasi dan karena itu inkonstitusional. Mereka berpendapat lebih jauh bahwa pengecualian dari pemungutan suara mereka yang hidup di luar Zimbabwe

memangkas hak mereka untuk bebas berpendapat hingga tingkat yang tidak bisa diterima dalam sebuah masyarakat demokratis, dan memperkuat argumen dengan menyatakan bahwa Pemerintah Zimbabwe berkomitmen penuh terhadap partisipasi warga negaranya dalam proses politik dan elektoral oleh warga negaranya sebagai pihak dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, dan Prinsip dan Pedoman Menyelenggarakan Pemilihan Demokratis yang tertuang dalam Piagam Afrika tentang Hak Asasi Manusia dan Rakyat Masyarakat Pembangunan Afrika Bagian Selatan (SADC). Mereka berpendapat bahwa ada perbedaan antara kualifikasi untuk mendaftar sebagai pemilih dan kualifikasi untuk memilih. Dengan demikian undang-undang elektoral bersifat diskriminatif karena mengizinkan warga negara tertentu untuk memberikan suara eksternal tetapi menyinghkan sebagian warga negara yang lain.

Menanggapi gugatan itu, menteri kehakiman, hukum dan urusan parlemen Zimbabwe, yang dikutip sebagai responden pertama dalam perkara itu, menolak tuduhan bahwa warga negara Zimbabwe yang tinggal di luar negeri didiskriminasi dengan tidak adanya pengaturan pemungutan suara eksternal. Dia menyatakan bahwa undang-undang elektoral menetapkan diskualifikasi pemilih yang tidak berada di Zimbabwe selama 12 bulan atau lebih. Dia berpandangan bahwa Prinsip dan Pedoman SADC adalah sebuah dokumen politik yang membentangkan peta jalan kawasan yang harus diikuti oleh negara-negara SADC menuju sebuah ideal demokratis masa depan, tetapi bukan sebuah dokumen hukum yang berkekuatan mengikat bagi negara-negara anggota. Lebih jauh dia menyatakan bahwa, walaupun Pemerintah Zimbabwe mengakui bahwa warga negara Zimbabwe memiliki hak kebebasan berpendapat, berkumpul dan berorganisasi, pemerintah tidak mendiskriminasi siapa pun, tetapi dalam situasi ekonomi dan politik saat ini, Zimbabwe tidak bisa mengizinkan pemilih dari diaspora untuk memberikan suara eksternal karena problem logistik praktis. Dia menunjukkan bahwa sebagian besar negara di mana orang Zimbabwe tinggal menerapkan tindakan dan sanksi yang melarang para pejabat negara memasuki negara-negara tersebut. (Sanksi diberlakukan khususnya oleh negara-negara Uni Eropa dan Amerika Serikat). Hal ini, menurutnya, akan menciptakan arena permainan politik yang timpang di mana partai berkuasa tidak punya akses pada calon pemilih sementara kubu oposisi punya akses sangat mudah.

Jelas sekali bahwa di Zimbabwe ketentuan-ketentuan bagi pemungutan suara eksternal dijabarkan terperinci tetapi restriktif. Tidak ada keraguan bahwa, mengingat penambahan jumlah warga negara yang hidup di luar negeri, akan ada semakin banyak tuntutan agar pengaturan serupa diperluas untuk warga negara yang berada di luar negeri bukan karena menjalankan tugas pemerintah. Perkara yang disebut di atas juga memunculkan isu fundamental pendekatan berbasis hak terhadap administrasi elektoral dan sejauh mana pemerintah harus dianggap bertanggung jawab untuk mewujudkan hak pilih warga negara.

# Mozambik: Sebuah Sistem yang Terlalu Subjektif?

Simon-Pierre Nanitelamio

Menurut konstitusi Republik Mozambik (Pasal 170, angka 2), parlemen (Majelis Republik) terdiri atas 250 kursi. Kursi-kursi itu didistribusikan sebagai berikut: 248 dialokasikan untuk 11 daerah pemilihan internal di Mozambik; dan dua dialokasikan untuk dua daerah pemilihan eksternal ('Afrika' dan 'seluruh dunia'). Pertimbangan di balik pembentukan daerah elektoral di luar perbatasan nasional adalah untuk mempertahankan hak pilih migran. Ketentuan-ketentuan konstitusi 1990, direvisi pada tahun 2004, mengizinkan warga negara Mozambik yang hidup di luar negeri untuk memberikan suara, di negara tempat tinggal mereka, bukan hanya untuk perwakilan mereka di Majelis Republik tetapi juga dalam pemilihan presiden. Kendati demikian, pelaksanaan hak pilih mereka bergantung pada keberadaan beberapa syarat pokok.

Undang-Undang Pendaftaran Pemilih maupun Undang-Undang Pemilihan Umum menekankan bahwa warga negara Mozambik yang tinggal di luar negeri berhak mendaftarkan diri sebagai pemilih dan memberikan suara hanya jika dan ketika Komisi Pemilihan Umum (NEC) menganggap hal itu mungkin. (Sejak tahun 2002, NEC terdiri atas 20 anggota: 18 ditunjuk oleh partai-partai politik yang terwakili di parlemen, sebanding dengan jumlah kursi yang mereka raih di pemilihan terakhir pada tahun 1999. Sepuluh ditunjuk oleh partai berkuasa, Front Pembebasan Mozambik (Frente de Libertação de Moçambique, Renamo)—koalisi Persatuan Elektoral. Satu anggota dicalonkan oleh pemerintah dan presiden, anggota ke-20, diangkat oleh organisasi-organisasi masyarakat sipil. Saat ini sebuah pembaruan elektoral sedang berlangsung dan komposisi NEC mungkin berubah di masa mendatang.)

Pada Undang-Undang Nomor 18/2002 tertanggal 10 Oktober 2002, mengenai pelembagaan pendaftaran elektoral sistematis bagi pemilihan dan referendum di Mozambik menyatakan bahwa: (a) pendaftaran elektoral akan dilakukan dalam wilayah nasional maupun di luar negeri; dan (b) batas-batas dan lokasi geografis bagi pendaftaran elektoral adalah (i) wilayah nasional: distrik dan kota Maputo; dan (ii) luar negeri: di kantor misi diplomatik dan konsuler. Pendaftaran elektoral yang disebut dalam angka (ii) akan dilakukan hanya jika NEC menganggap "syarat material dan mekanisme kontrol, peninjauan dan inspeksi" ada di semua daerah.

Pasal 10 Undang-Undang Pemilihan Umum, Undang-Undang Nomor 7/2004 tertanggal 17 Juni 2004, menyatakan bahwa 'warga negara Mozambik yang terdaftar di luar negeri berhak mengikuti pemilihan yang disebutkan dalam undang-undang ini.' Ketentuan ini dilengkapi dengan ketentuan Pasal 11 (mengenai warga negara Mozambik yang tinggal di luar negeri) dari undang-undang yang sama, sebagai berikut:

Warga negara terdaftar yang hidup di luar negeri memberikan suara mereka di masing-masing kantor misi diplomatik atau konsuler Republik Mozambik.

Tindakan-tindakan elektoral di luar negeri hanya akan dilakukan setelah NEC memverifikasi dan mengonfirmasi bahwa syarat-syarat yang diperlukan sehubungan dengan syarat material dan mekanisme kontrol, peninjauan dan inspeksi ada di daerah(-daerah) yang mereka daerah pemilihan komunitas Mozambik di luar negeri.

Jika tindakan-tindakan elektoral yang disebut di atas tidak bisa dilakukan, NEC akan mendistribusikan ulang kursi parlemen yang dialokasikan untuk daerah-daerah pemilihan eksternal ke konstituensi-konstituensi elektoral internal, sesuai kriteria yang ditetapkan dalam Undang-Undang Pemilihan Umum yang berlaku saat ini.

Ketentuan-ketentuan ini juga bisa dijumpai dalam undang-undang elektoral sebelumnya—Undang-Undang Pemilihan Umum, No. 4/93 tanggal 28 Desember 1993, Undang-Undang Pendaftaran Pemilih No. 5/97 tanggal 28 Mei 1997, Undang-Undang Pemilihan Umum No. 3/99 tanggal 2 Februari 1999, dan Undang-Undang Pendaftaran Pemilih No. 9/99 tanggal 14 April 1999. Salah satu ciri khas praktek elektoral Mozambik sejak diberlakukannya sistem multipartai adalah sebuah paket peraturan perundang-undangan baru (terdiri atas undang-undang tentang pendaftaran elektoral, undang-undang tentang badan pengelola elektoral (EMB), dan undang-undang tentang tipe pemilihan—pemilihan kota praja atau pemilihan umum) disahkan setiap kali negara itu menyelenggarakan pemilihan—pada tahun 1993 untuk pemilihan umum 1994, pada tahun 1997 untuk pemilihan kota praja 1998, pada tahun 1999 untuk pemilihan umum 1999, pada tahun 2002 untuk pemilihan kota praja, dan pada tahun 2004 untuk pemilihan umum 2004. Undang-undang elektoral yang baru biasanya mengamandemen dan/atau melengkapi ketentuan-ketentuan beberapa pasal undang-undang sebelumnya. Sekali lagi, sebuah komisi pembaruan elektoral parlementer ad hoc dibentuk pada Maret 2005, menyusul penyelesaian proses elektoral 2004, untuk meninjau dan mengamandemen paket peraturan perundang-undangan elektoral yang berlaku untuk menghadapi proses elektoral mendatang: paket perundang-undangan elektoral baru diperkirakan akan disahkan dalam sidang parlemen pertama pada tahun 2006.

Dengan demikian, agar para pemilih terdaftar dan pemilu bisa diselenggarakan di luar negeri, NEC harus mengonfirmasi bahwa syarat-syarat material dan mekanisme kontrol, tindak lanjut dan pemantauan ada di daerah pemilihan eksternal. Tetapi keputusan mengenai ada tidaknya syarat-syarat semacam itu bisa sangat subjektif dan bisa menjadi bahan pertikaian di antara para pemangku kepentingan elektoral. Bahkan, walaupun isu pemungutan suara eksternal di Mozambik terus-menerus mengemuka sejak persiapan-persiapan untuk pemilu multipartai demokratis pertamanya (diselenggarakan pada Oktober 1994), menyusul sebuah periode panjang sistem satu partai sejak kemerdekaan, dan sekalipun ditetapkan dalam undang-undang elektoral, pemungutan suara eksternal tidak pernah dilaksanakan sebelum pemilihan umum yang diselenggarakan pada Desember 2004.

Upaya pertama untuk melakukan pendaftaran dalam daerah-daerah pemilihan eksternal dilakukan pada tahun 1997 di tujuh negara—di Malawi, Afrika Selatan, Swaziland, Tanzania, Zambia dan Zimbabwe untuk daerah pemilihan Afrika; dan di Portugal untuk daerah pemilihan ‘seluruh dunia’. Persiapan-persiapannya gagal, dan upaya itu hasilnya mengecewakan: hanya 1.694 warga negara Mozambik yang mendaftar dari sekitar 200.000 warga negara ekspatriat. Mengingat syarat-syarat tidak terpenuhi, NEC tidak mengulangi aktivitas tersebut pada tahun 1999 dalam mempersiapkan pemilihan umum kedua negara itu.

Pada tahun 2004, dalam persiapan untuk pemilihan umum ketiga, dijadwalkan pada tanggal 1 dan 2 Desember, isu pemungutan suara eksternal diangkat lagi. Perdebatan sengit berlangsung dalam NEC mengenai perlu tidaknya EMB melakukan pendaftaran elektoral untuk warga negara Mozambik yang tinggal di luar negeri. Frelimo, partai berkuasa, sangat mendukung ide itu, sedangkan hampir semua partai oposisi, dipimpin oleh Renamo, menentang keras dengan alasan bahwa (a) prasyarat (syarat-syarat material, mekanisme kontrol dan inspeksi) tidak terpenuhi dan (b) kerangka waktu legal sudah terlampaui (dengan argumen pendaftaran elektoral harus dilaksanakan serentak di Mozambik dan di luar negeri mulai 28 Juni hingga 15 Juli 2004). Tidak ada konsensus yang tercapai, diadakan sebuah pemungutan suara dalam sidang pleno NEC pada 21 Juli 2004. Dengan delapan suara menolak ide itu dan sepuluh mendukung, keputusan untuk melaksanakan pendaftaran elektoral di luar negeri secara resmi diambil.

Dengan anggaran terpisah sebesar 400.000 dolar Amerika Serikat (USD) yang sepenuhnya dibiayai oleh pemerintah Mozambik, operasi pendaftaran elektoral berlangsung dari tanggal 6 sampai 25 September 2004, sebagaimana diperlihatkan di sembilan negara—tujuh di Afrika dan dua di Eropa.

**Tabel 1. Warga negara Mozambik yang menetap di luar negeri dan jumlah pemilih eksternal yang terdaftar, 2004.**

Negara tempat tinggal	Perkiraan populasi warga negara Mozambik	Jumlah pemilih eksternal terdaftar	Jumlah kursi parlemen yang dialokasikan
Kenya	2.571	699	
Malawi	1.724	676	
Tanzania	8.618	3.807	
Afrika Selatan	156.939	32.186	
Swaziland	30.000	2.921	
Zambia	1.000	764	
Jerman	2.811	190	
Portugal	7.860	911	
<b>Total</b>	<b>226.098</b>	<b>46.966</b>	

Satu-satunya kriteria bagi seleksi negara di mana pendaftaran eksternal dilakukan adalah kriteria demografis—keberadaan di tiap-tiap negara minimum 1.000 warga negara

Mozambik yang terdaftar secara legal. Angka ini (diambil dari perkiraan populasi) disediakan untuk NEC oleh misi diplomatik di negara-negara itu melalui Kementerian Luar Negeri dan Kerja Sama.

Pada tanggal 11 Oktober 2004, walaupun terdapat suara menolak dari para anggotanya yang ditunjuk oleh Renamo, NEC memberikan suara mendukung pelaksanaan pemilihan umum di dua daerah pemilihan eksternal, berkat suara setuju semua anggotanya yang ditunjuk oleh Frelimo. Di samping Renamo, banyak partai oposisi lain yang tidak setuju dengan ide menyelenggarakan operasi pemungutan suara eksternal dengan pertimbangan bahwa jumlah kecil pemilih yang terdaftar (0,5 persen dari total elektorat yang terdaftar sebanyak 9.142.151) tidak sepadan dengan mahal biaya yang dikeluarkan dan bahwa mekanisme untuk pengawasan serta pemantauan yang layak belum ada. Meski begitu, tampaknya penolakan partai-partai politik oposisi sebetulnya lebih terkait dengan fakta bahwa daerah-daerah pemilihan eksternal dianggap sebagai basis dukungan partai berkuasa, di samping fakta bahwa mereka tidak memandang misi diplomatik dan konsuler sebagai tempat yang netral secara politis.

Di Afrika Selatan pendaftaran dan pemungutan suara eksternal diperluas hingga kawasan di mana warga negara Mozambik migran terkonsentrasi, yaitu di kawasan pertambangan. Di delapan negara yang lain operasi elektorat itu terbatas pada kantor-kantor misi diplomatik dan konsuler Mozambik.

Tidak ada anggaran resmi bagi operasi pemungutan suara di luar negeri yang diumumkan, walaupun sebagian dari anggaran itu dimasukkan dalam anggaran total bagi pemilihan 2004: seluruh bahan pemungutan suara, misalnya, untuk pemungutan suara internal maupun eksternal, dibuat pada saat yang sama oleh perusahaan Afrika Selatan yang sama.

Persyaratan dan prosedur pemungutan suara yang sama yang berlaku di dalam diberlakukan untuk pemungutan suara eksternal. Hak pilih dilaksanakan secara langsung di tempat pemungutan suara di mana pemilih terdaftar. Pemungutan suara melalui pos dan pemungutan suara jarak jauh tidak diperkenankan. NEC dan Sekretariat Teknis untuk Administrasi Elektorat (STAE), lembaga pelaksana, mengirim tim pengawas ke negara-negara terpilih. Program pelatihan bagi staf pendaftaran dan tempat pemungutan suara, juga kampanye-kampanye pendidikan pemilih, dirancang EMB di tingkat pusat dan nasional dan dilaksanakan di bawah pengawasannya. Pemungutan suara eksternal dilaksanakan selama dua hari berturut-turut (1–2 Desember), serentak dengan pemungutan suara di Mozambik.

Agar bisa memberikan suara para pemilih harus memastikan bahwa nama mereka tercantum dalam daftar pemilih dan staf tempat pemungutan suara harus memverifikasi identitas mereka. Ketika tempat pemungutan suara ditutup, petugas yang berwenang segera melakukan penghitungan parsial dan hasilnya dipajang di tempat pemungutan suara. Petugas pelaksana itu segera memberi tahu perwakilan diplomatik atau konsuler tentang unsur-unsur penghitungan parsial yang termuat dalam lembar catatan yang dihasilkan. Tim pengawas NEC yang hadir di setiap kantor misi diplomatik atau konsuler kemudian memberi tahu kantor pusat NEC di Mozambik. (Dalam hal pemungutan suara dalam negeri, petugas yang bertanggung jawab di tiap-tiap tempat pemungutan suara langsung memberi tahu komisi elektorat distrik atau kota mengenai unsur-unsur penghitungan parsial yang termuat dalam lembar catatan yang dihasilkan,

selanjutnya komisi elektoral distrik atau kota harus memberi tahu komisi elektoral tingkat provinsi, yang harus melapor langsung kepada NEC.) NEC menyusun dan mengumumkan hasil yang diperoleh tiap-tiap kandidat atau partai politik di tiap-tiap daerah pemilihan, di samping distribusi kursi parlemen yang diraih masing-masing partai. Hasil resmi pemungutan suara eksternal juga harus mendapatkan pengesahan dari Dewan Konstitusional sebelum diumumkan bersama dengan hasil-hasil dalam negeri.

**Tabel 2: Jumlah suara eksternal dalam pemilihan presiden Mozambik, 2004**

Deskripsi	Afrika	Seluruh dunia
Jumlah tempat pemungutan suara	62	3
Jumlah pemilih terdaftar	45.865	1.101
Jumlah suara yang diberikan	27.237	732
Jumlah suara sah	26.748	699
Jumlah suara tidak sah	171	24
Jumlah suara kosong	318	9

**Tabel 3: Jumlah suara eksternal dalam pemilihan legislatif Mozambik, 2004**

Deskripsi	Afrika	Seluruh dunia
Jumlah tempat pemungutan suara	62	3
Jumlah elektorat terdaftar	45.865	1.101
Jumlah suara yang diberikan	26.128	732
Jumlah suara sah	25.638	704
Jumlah suara tidak sah	253	23
Jumlah suara kosong	237	5

Tabel 2 dan 3 memperlihatkan hasil pemungutan suara eksternal dalam pemilihan presiden dan legislatif 2004, sebagaimana yang disahkan dan diumumkan oleh Dewan Konstitusional pada tanggal 21 Januari 2005.

Jumlah tidak signifikan pemilih di luar negeri yang terdaftar mungkin menjadi salah satu argumen yang dipakai para pemangku kepentingan yang menentang pemungutan suara pada tahun 2004, tetapi tingginya tingkat partisipasi (57 persen di Afrika dan 64 persen di seluruh dunia, sedangkan di dalam negeri hanya 36 persen) menunjukkan kesediaan para migran untuk berpartisipasi dalam perdebatan politik dengan memilih perwakilan mereka, dengan demikian memperkuat keyakinan para pemangku kepentingan yang membela gagasan bahwa warga negara Mozambik yang tinggal di luar negeri tidak boleh dihilangkan hak mereka untuk memberikan suara dalam pemilihan nasional.

# BAB 3

BAB 3

# 3. Kerangka hukum dan sebuah tinjauan tentang legislasi elektoral

Dieter Nohlen dan Florian Grotz\*

## 1. Pemungutan suara eksternal: sebuah tantangan bagi negara-negara demokrasi pada abad ke-21?

Secara historis, pemungutan suara eksternal adalah fenomena sangat mutakhir. Bahkan di beberapa negara demokrasi yang sudah lama mapan warga negara yang berdiam di negara lain baru mendapat hak pilih pada tahun 1980-an (di Republik Federal Jerman (FRG) dan Inggris) atau 1990-an (Jepang). Saat ini, 115 negara memiliki ketentuan hukum yang memungkinkan warga negara memilih selagi berada di luar negeri (lihat bab 1 dan lampiran A) tetapi, walaupun jumlah ini relatif tinggi, nyaris tidak ada perdebatan internasional tentang pemungutan suara hingga belakangan ini.

Bagaimanapun juga, saat ini pemungutan suara eksternal sudah menjadi agenda politik di banyak negara. Hal ini menjadi relevan di berbagai kawasan dunia berasal dari perubahan polirik di seluruh dunia pada tahun 1990-an. Pertama, karena pesatnya peningkatan jumlah negara demokrasi menyusul bubarnya blok komunis, desain aturan-aturan elektoral demokratis mendapatkan lebih banyak perhatian. Kedua, pemungutan suara eksternal menjadi lebih signifikan dengan meningkatnya migrasi.

Dengan latar belakang ini, sebuah persoalan besar mengemuka: bagaimana hak-hak politik orang yang hidup di luar negara asal mereka bisa dijamin? Jawaban bagi pertanyaan ini yang paling sering terdengar adalah di dunia “global” kita ini prinsip hak pilih universal hanya bisa diwujudkan jika warga negara yang tinggal di luar negeri berhak memberikan suara dalam pemilihan nasional negara asal mereka. Argumen ini terutama didasarkan pada berbagai deklarasi internasional di mana hak pilih universal, setara, bebas, dan rahasia diakui sebagai sebuah bagian hak asasi manusia yang tak terpisahkan (misalnya, Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia 1948, Pasal 21; Deklarasi Amerika

---

\*Penulis berterima kasih kepada Matthias Catón, Emilia Conejo, Julia Leininger dan Steffanie Richter atas bantuan penelitian berharga mereka.

tentang Hak dan Kewajiban Asasi Manusia 1948, Pasal 20; dan Konvensi Amerika tentang Hak Asasi Manusia 1969, Pasal 23). Dokumen-dokumen ini tidak menyebut pemungutan suara eksternal sebagai bagian integral hak pilih universal. Meski begitu, Konvensi Internasional tentang Perlindungan Hak-hak Seluruh Pekerja Migran 1990 secara eksplisit menyatakan bahwa:

Para pekerja migran dan anggota keluarga mereka berhak untuk berpartisipasi dalam urusan publik negara asal mereka dan untuk memilih dan dipilih dalam pemilihan negara itu, sesuai dengan peraturan perundang-undangannya.

Negara-negara yang bersangkutan harus, sebagaimana mestinya dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan mereka untuk memfasilitasi pelaksanaan hak-hak tersebut (Konvensi Internasional tentang Perlindungan Hak-hak Seluruh Pekerja Migran dan Anggota Keluarga Mereka, dokumen PBB A/RES/45/158, 18 Desember 1990, Pasal 41).

Pengertian tentang pemungutan suara eksternal sebagai bagian dari hak pilih universal tidak jelas dan problematis. Konsep ini berbenturan dengan salah satu persyaratan klasik bagi hak pilih yang menetap di dalam wilayah suatu negara. Lebih jauh, pelaksanaan pemungutan suara eksternal melibatkan problem-problem serius teknis dan administratif yang mungkin menabrak ciri-ciri krusial lain hak pilih, khususnya prinsip pemilihan bebas.

Kendati demikian, ide tentang pemungutan suara eksternal saat ini menjadi sangat menarik. Bahkan di negara-negara demokrasi baru yang kurang berpengalaman dengan pemilihan bebas dan memiliki persoalan dengan administrasi kepemiluan, pemungutan suara eksternal sudah diberlakukan atau sedang dalam persiapan untuk dilaksanakan. Salah satu kasus yang menonjol adalah pemungutan suara eksternal Meksiko, di mana pemilihan bebas baru dilakukan belum lama berselang.

Walaupun isu ini menjadi topik yang sedemikian mengemuka, perdebatan terkait dengan itu masih berada dalam tataran intuitif. Tidak semua elit politik familiar dengan argumen-argumen normatif yang mendukung atau menentang pemungutan suara eksternal. Mereka juga tidak mempertimbangkan masalah lain yang berpotensi muncul dari hak memberikan suara eksternal semacam itu. Akibatnya, ada banyak permintaan bagi keahlian dalam pemungutan suara eksternal dan opsi-opsi bagi pelembagaannya, tetapi belum ada kesepakatan mengenai konsep-konsep dasarnya. Istilah-istilah seperti 'komunitas politik' dan 'kewarganegaraan' digunakan secara berbeda dalam konteks-konteks yang berbeda; hubungan timbal balik mereka tetap tidak terjelaskan.

Tak banyak penelitian komparatif yang sudah dilakukan mengenai pemungutan eksternal ini. Beberapa artikel mengenai topik ini bisa dijumpai dalam literatur hukum untuk negara-negara tertentu, tetapi hampir tidak ada satu pun di bidang ilmu-ilmu sosial (lihat lampiran C). Terjadi kekosongan umum informasi sistematis mengenai ketentuan-ketentuan hukum relevan negara-negara secara individual. Lebih jauh,

diperlukan seperangkat kriteria agar berfungsinya beberapa pengaturan kelembagaan terkait pemungutan suara eksternal bisa dievaluasi. Hal ini sangat penting karena sejumlah negara sudah menjadwalkan pemungutan suara eksternal bagi pemilihan-pemilihan mereka di masa mendatang tetapi belum memiliki regulasi untuk melaksanakannya.

Tujuan bab ini adalah mengangkat isu pemilihan suara eksternal dalam cara yang komparatif dan sistematis. Hal ini dilakukan dalam tiga langkah. Bagian 2 mengkaji makna pasti pemungutan suara eksternal dan menyampaikan sebuah tinjauan sistematis tentang kerangka hukum pemungutan suara eksternal. Bagian ini membahas tiga dimensi berbeda ketentuan-ketentuan hukum bagi pemungutan suara eksternal dan menguraikan secara garis besar alternatif-alternatif kelembagaan pokok sehubungan dengan dimensi-dimensi tersebut. (Bab 4 dan 5 menyajikan detail lebih jauh.) Bagian 3 menyampaikan tiga problem struktural utama yang lazim bagi pemungutan suara eksternal dan dengan demikian mesti ditelaah dengan perdebatan politik tentang pemberlakuannya. Tiga problem struktural tersebut adalah: (a) problem representasi politik warga negara yang hidup di luar negeri; (b) problem-problem penyelenggaraan pemilihan yang bebas dan adil, transparansi prosedur pemungutan suara eksternal, dan kebebasan serta keadilan kompetisi partai, dan (c) problem *judicial review* pemilihan yang diselenggarakan di luar negeri. Akhirnya, bagian 4 menyediakan sebuah ikhtisar dan menyimpulkan bahwa: pemungutan suara eksternal hanya masuk akal untuk diberlakukan jika konteks spesifik tiap-tiap negara diperhitungkan. Demikian pula, ketentuan-ketentuan hukum dan administratif yang diputuskan harus didasarkan pada faktor-faktor kontekstual yang paling penting. Bab ini menyajikan rekomendasi-rekomendasi yang layak mendapatkan perhatian khusus ketika pemberlakuan atau pembaruan pemungutan suara eksternal dipertimbangkan.

## 2. Konsep dan ketentuan-ketentuan tentang pemungutan suara eksternal: ciri-ciri pokok dan pilihan-pilihan kelembagaan.

### 2.1. Konsep tentang pemungutan suara eksternal

Menurut definisi yang digunakan dalam Buku Panduan ini, pemungutan suara eksternal dipahami sebagai ‘ketentuan dan prosedur yang memungkinkan sebagian atau seluruh pemilih suatu negara yang untuk sementara atau selamanya berada di luar negeri untuk melaksanakan hak pilih mereka dari luar wilayah negara mereka.’

Pemungutan suara eksternal harus dibedakan dari dua tipe pemungutan suara lain yang mudah dikelirukan dengannya. Yang pertama adalah *hak pilih bagi orang asing* di sebuah negara tuan rumah, yang diterapkan di, misalnya, Uni Eropa pada tingkat kota praja, yang memungkinkan orang yang bukan warga negara suatu negara tuan rumah untuk memberikan suara dalam pemilihan-pemilihan tertentu di negara tersebut. Hal ini sebetulnya, bisa dikatakan, kebalikan dari pemungutan suara eksternal, sesuatu yang tidak dijangkau dalam Buku Panduan ini. Yang kedua adalah ketika undang-undang pemilu di beberapa negara mengizinkan warga negara yang menetap di luar negeri untuk

memberikan suara di dalam negeri setelah pulang ke negara asal mereka. Ketentuan ini—sudah lama berlaku di Italia—saat ini dipakai di beberapa negara demokrasi baru Eropa Timur seperti Albania dan Slovakia. Bagaimanapun juga, hak warga negara di luar negeri untuk memberikan suara di dalam negeri tidak sama dengan pemungutan suara eksternal. Poin utamanya adalah *ketika* pemilih luar negeri berada di mana suaranya diberikan. Karena pemilihan-pemilihan tersebut diselenggarakan sepenuhnya *di dalam* wilayah suatu negara, maka tidak bisa dipandang sebagai peristiwa pemungutan suara eksternal.

## **2.2. Sumber-sumber hukum bagi pemungutan suara eksternal**

Ada tiga jenis sumber utama yang mengandung ketentuan-ketentuan hukum bagi pemungutan suara eksternal:

- konstitusi
- undang-undang pemilu; dan
- regulasi/peraturan administratif.

Dalam realitasnya, pemungutan suara eksternal jarang ditetapkan secara eksplisit dalam konstitusi. Terkecuali di beberapa negara yang cenderung mencolok meliputi Portugal (Pasal 172 konstitusi negara itu) dan Spanyol (Pasal 68/5 konstitusi negara itu). Sebagian besar negara memungkinkan dilakukannya pemungutan suara eksternal melalui ketentuan-ketentuan umum dalam undang-undang pemilu mereka. Regulasi-regulasi tambahan tentang pelaksanaannya juga sering disampaikan oleh badan legislatif atau komisi penyelenggara pemilu.

## **2.3. Hak untuk memberikan suara eksternal dan persyaratan bagi pendaftaran sebagai seorang pemilih eksternal**

Hak untuk memberikan suara secara eksternal bisa dibatasi pada jenis-jenis pemilihan tertentu.

Pengaturan kelembagaan bagi pemungutan suara eksternal mula-mula akan bergantung pada siapa yang bisa didaftar sebagai pemilih eksternal. Ada berbagai kemungkinan opsi:

- semua warga negara yang tinggal di luar wilayah suatu negara bisa diizinkan memberikan suara dalam pemilihan-pemilihan nasional;
- pembatasan-pembatasan legal tertentu mungkin menentukan warga negara mana yang bisa didaftar sebagai pemilih eksternal;
- warga negara yang tinggal di luar negeri bisa memiliki hak untuk memberikan suara jika minimum jumlah tertentu mereka terdaftar di kantor-kantor misi diplomatik di suatu negara asing; dan
- hak untuk memberikan suara eksternal terbatas waktunya.

Hak untuk memberikan suara eksternal dibahas dalam baba 4.

#### **2.4. Prosedur bagi pemungutan suara eksternal**

Ada tiga opsi pokok bagi prosedur pemungutan suara eksternal:

- pemungutan suara melalui pos;
- pemungutan suara di kantor-kantor misi diplomatik atau pangkalan militer, atau tempat-tempat lain yang ditentukan; dan
- pemungutan suara dengan proksi

Bab 5 membahas hal tersebut secara lebih mendetail. Di masa mendatang, pemungutan suara secara elektronik akan semakin sering menjadi opsi lain; ini dibahas dalam bab 10.

Bisa diperdebatkan apakah pemungutan suara dengan proksi bisa benar-benar diperlakukan sebagai sebuah kasus pemungutan suara eksternal, karena tindakan memberikan suara yang sesungguhnya terjadi *di* dalam wilayah negara asal. Begitu pula dengan konsulat atau pangkalan militer yang biasanya merupakan wilayah kedaulatan negara asal. Meski begitu, pemungutan suara dengan proksi dan pemungutan suara di kantor-kantor misi diplomatik atau pangkalan militer dimasukkan di sini sebagai tipe-tipe pemungutan suara eksternal karena para pemilih yang bersangkutan tidak harus berada di negara asal mereka untuk memberikan suara, tetapi mereka bisa melakukannya dari tempat kediaman mereka.

Alternatif-alternatif ini harus dipertimbangkan dalam konteks prinsip fundamental pemungutan suara yang bebas, setara, rahasia dan aman. Pemungutan suara dengan proksi mungkin agak problematis dari perspektif teori demokrasi karena tidak ada jaminan bahwa suara yang diberikan oleh proksi—dan dengan demikian mungkin juga bahkan hasil pemilihan—mencerminkan kehendak pemilih yang sesungguhnya. Seorang proksi bisa menggunakan prosedur ini untuk mendapatkan sebuah suara tambahan dan dengan demikian menodai prinsip hak pilih setara. Pemungutan suara di kantor misi diplomatik mungkin menghalangi sebagian pemilih eksternal untuk melaksanakan hak pilih mereka jika mereka tidak bisa melakukan perjalanan menuju tempat pemungutan suara. Pemungutan suara melalui surat mungkin tidak setransparan pemungutan suara di misi diplomatik yang dihadiri pada petugas negara—dan pemungutan suara di sebuah kantor misi diplomatik bergantung pada anggapan tentang ketidakberpihakan dan integritas pada petugas negara itu. Dengan demikian tidak ada ‘prosedur terbaik’ bagi pemungutan suara eksternal. Banyak yang tergantung pada konteks, seperti infrastruktur negara-negara asing di mana pemungutan suara eksternal hendak diselenggarakan. Keputusan tentang kecocokan bergantung pada biaya dan aspek-aspek praktis prosedur-prosedur berbeda bagi pemungutan suara eksternal, yang dibahas dalam bab 5.

## 2.5. Penyaluran suara eksternal untuk daerah-daerah pemilihan

Aspek kelembagaan terakhir pemungutan suara eksternal adalah penetapan pemilih eksternal pada daerah pemilihan. Ketentuan kelembagaan bagi penetapan pemungutan suara eksternal sangat penting secara politis karena hal itu menentukan bagaimana suara eksternal dikonversi menjadi kursi parlemen. Dengan kata lain, regulasi-regulasi ini pada umumnya akan menentukan sejauh mana pemilih eksternal bisa mempengaruhi politik dalam negeri.

Poin referensi utama dalam klasifikasi sistematis ketentuan penetapan adalah struktur daerah pemilihan. Ada dua opsi pokok yang bisa dibedakan dalam hal ini:

- Ada daerah pemilihan ekstrateritorial untuk para pemilih eksternal.
- Suara eksternal disalurkan ke daerah-daerah pemilihan yang ada di dalam negeri, misalnya, di daerah pemilihan di mana pemilih eksternal terdaftar terakhir.

Masing-masing alternatif punya logikanya sendiri. Jika opsi pertama menekankan karakter khusus ekstrateritorial suara eksternal, opsi kedua menekankan hubungan warga negara di luar negeri dengan wilayah dalam negeri, dan dengan demikian mencerminkan persyaratan klasik tempat tinggal. Dampak suara eksternal terhadap politik dalam negeri berbeda-beda untuk masing-masing alternatif. Pengaruh politis pemilih eksternal tidak hanya bergantung pada pilihan antara alternatif-alternatif fundamental itu, tetapi juga pada 'penyesuaian kelembagaan' dalam model-model tersebut. Jika ada daerah pemilihan atau distrik ekstrateritorial, signifikansi politik pemilih eksternal biasanya ditentukan oleh representasi yang melekat pada distrik-distrik dalam kerangka kelembagaan tersebut. Terutama inilah yang berlaku ketika undang-undang elektoral menggariskan jumlah pasti kursi ekstrateritorial, sering kali ditetapkan untuk kawasan-kawasan dunia di mana warga negara suatu negara bertempat tinggal. Contoh klasiknya adalah Portugal, di mana dua kursi parlemen dicadangkan bagi warga negara yang menetap di luar negeri, satu untuk negara-negara Eropa dan satunya lagi untuk kawasan selebihnya (lihat studi kasus). Pengaturan kelembagaan ini diadopsi oleh beberapa negara bekas jajahan Portugal di Afrika (Angola, Cape Verde (lihat studi kasus) dan Guinea-Bissau). Kroasia memberlakukan model ekstrateritorial yang berbeda pada tahun 1999. Undang-undang elektoral yang baru juga menetapkan daerah-daerah pemilihan berbeda untuk orang Kroasia yang tinggal di luar negeri. Meski begitu, jumlah kursi eksternal tidak ditentukan secara a priori melainkan dihitung dengan membagi jumlah total suara eksternal dengan jumlah suara yang diberikan di dalam negeri agar memenuhi kuota Hare.<sup>1</sup> Dengan kata lain, di Kroasia jumlah kursi eksternal tergantung pada hubungan antara jumlah aktual pemilih eksternal dan jumlah suara yang sah di dalam negeri. Dibandingkan dengan 'model Portugis', kerangka kelembagaan ini lebih sensitif terhadap tingkat aktual partisipasi elektoral dan kompetisi politik.

Pada kenyataannya tidak banyak negara yang mempunyai daerah pemilihan ekstrateritorial untuk warga mereka di luar negeri. Dalam banyak kasus, suara eksternal

---

<sup>1</sup> Kuota Hare, digunakan dalam sistem-sistem representasi proporsional (PR), adalah keseluruhan suara yang sah dibagi dengan jumlah kursi yang akan diisi di suatu daerah pemilihan.

disalurkan ke daerah-daerah pemilihan dalam negeri dan disertakan dalam alokasi kursi daerah pemilihan yang bersangkutan. Jelas lebih sulit menilai signifikansi politik pemilih eksternal dalam kasus-kasus ini daripada dalam pengaturan dengan jumlah tetap kursi ekstrateritorial. Lebih jauh, variasi-variasi kelembagaan juga penting dalam model ini. Ada sebuah perbedaan antara sistem-sistem elektoral itu dengan daerah pemilihan skala nasional dan dengan daerah pemilihan sub-nasional. Bagaimanapun juga, pengaruh politik pemilih eksternal cenderung lebih besar ketika yang digunakan adalah daerah pemilihan sub-nasional, karena suara eksternal dapat dikonsentrasikan di beberapa daerah pemilihan dan bahkan membentuk sebuah pluralitas dalam daerah-daerah pemilihan tersebut, walaupun secara nasional porsi mereka dalam keseluruhan jumlah pemilih mungkin tidak signifikan. Sekali lagi efek aktualnya akan tergantung pada ketentuan-ketentuan kelembagaan konkret. Jika pemilih luar negeri dihubungkan dengan daerah pemilihan sesuai bekas tempat tinggal mereka, seperti dalam mayoritas kasus (misalnya di Kanada, Estonia dan Inggris), sebuah konsentrasi regional suara eksternal kecil kemungkinannya terjadi. Bobot politis suara eksternal menjadi lebih signifikan jika disalurkan ke daerah pemilihan atau distrik ibu kota, seperti di Indonesia (lihat kasus studi), Kazakhstan, Latvia dan Polandia. Solusi ini lebih sederhana secara administratif: suara bisa dikumpulkan di Kementerian Luar Negeri dan langsung ditransfer ke daerah(-daerah) pemilihan dalam negeri. Secara politis, bagaimanapun juga, opsi ini mungkin mengundang kritik karena suara eksternal bisa memberikan hasil pemilihan di daerah pemilihan ibu kota yang berbeda dari hasil semestinya tanpa suara eksternal, bahkan di negara-negara dengan jumlah relatif kecil warga negara yang tinggal di luar negeri. Dalam kasus semacam itu legitimasi pemungutan suara eksternal voting—dan mungkin juga pemilihan demokratis semacam itu—mungkin digugat oleh opini publik dalam negeri.

Dengan latar belakang demikian, regulasi dalam undang-undang elektoral Rusia tahun 1999 bisa menjadi contoh berguna. Pertama, regulasi ini mengaitkan pemilih eksternal dengan daerah pemilihan yang hanya memiliki satu wakil di dalam negeri menurut bekas tempat tinggal mereka; kedua, regulasi ini menetapkan sebuah kuota maksimum warga negara di luar negeri (10 persen dari pemilih terdaftar yang tinggal di masing-masing daerah pemilihan). Dengan demikian regulasi ini mengurangi risiko hasil pemilihan ditentukan secara eksternal. Belarus, di lain pihak, menawarkan pengaturan yang tidak lazim dan sangat meragukan. Pengaturan ini menyalurkan suara eksternal ke daerah pemilihan di mana jumlah pemilih yang terdaftar lebih rendah dari rata-rata. Pada kenyataannya, ketentuan ini memungkinkan elite berkuasa mengalokasikan suara eksternal sesukanya menurut kepentingan politik mereka sendiri. Praktek semacam itu, dengan tidak adanya kriteria normatif yang ketat, jelas tidak akan meningkatkan transparansi dan legitimasi proses pemilihan.

### 3. Tiga masalah struktural pemungutan suara eksternal

Ketentuan-ketentuan spesifik bagi pendaftaran pemilih, prosedur pemungutan suara, dan cara-cara menyalurkan suara eksternal ke daerah-daerah pemilihan bisa dikombinasikan

dalam banyak cara. Ada dua hal yang harus disampaikan berkenaan dengan banyaknya pengaturan kelembagaan potensial: pertama, beberapa negara sudah mengembangkan ketentuan-ketentuan yang sangat spesifik; dan, kedua, para pembuat kebijakan politik harus memilih “desain tepat” pemungutan suara eksternal dari beranekaragamnya jenis yang tanpa batas kemungkinan kelembagaan. Pada titik ini satu pertanyaan menjadi sangat signifikan. *Kriteria* mana yang harus dipertimbangkan sebelum memutuskan untuk mendukung atau menolak pemungutan suara eksternal atau suatu bentuk pemungutan suara eksternal tertentu?

Untuk menjawab pertanyaan ini kita harus melihat tiga tantangan pemungutan suara yang merupakan unsur-unsur esensial ketika membentuk kerangka hukum, dan kriteria normatif mana yang mungkin terkait dengan tantangan-tantangan tersebut. Ketiga tantangan itu adalah:

- representasi politik warga negara yang bukan penduduk atau sedang tidak berada di negara yang menaungi kewarganegaraan mereka;
- penyelenggaraan pemilihan di luar perbatasan nasional, yang mengundang permasalahan penyelenggaraan, pertanyaan-pertanyaan tentang transparansi prosedur pemungutan suara, isu kesetaraan kompetisi partai dan transparansi dalam kecurangan elektoral;
- penyelesaian sengketa jika hasil pemilihan yang diselenggarakan di negeri asing, di luar wilayah hukum, digugat.

### **3.1. Pemungutan suara eksternal: persoalan representasi**

Argumen-argumen yang mendukung pemungutan suara eksternal berkaitan dengan prinsip demokratis tentang hak pilih universal. Ide pokoknya adalah setiap warga negara mempunyai hak untuk ikut serta dalam setiap pemilihan langsung organ-organ negara representatif karena kesetaraan formal-yudisial semua warga negara dijamin oleh undang-undang dan konstitusi.

Sebuah kriteria normatif mendasari argumen ini—hak politik adalah hak asasi manusia, hak untuk memilih adalah salah satunya. Perspektif ini memandang hak pilih universal semata-mata sebagai hak perorangan. Meski begitu, ada juga dua dimensi fungsional: (a) kontribusi yang diberikan suara populer bagi kriteria lembaga-lembaga negara; dan (b) pentingnya partisipasi elektoral bagi legitimasi lembaga-lembaga terpilih.

Selanjutnya, diharapkan adanya jaminan bagi hak untuk memilih bahkan ketika berada dalam keadaan-keadaan khusus, seperti sakit, ketidakmampuan, dan lain sebagainya, menyulitkan warga negara untuk memilih. Tinggal untuk sementara, dan mungkin di luar kemampuan, di luar negeri juga dianggap sebagai keadaan khusus.

Berdiam di suatu negara atau bahkan di suatu daerah pemilihan merupakan salah satu syarat klasik hak pilih yang dicantumkan dalam konstitusi dan undang-undang pemilu di berbagai negara, selain dalam beberapa deklarasi internasional hak asasi manusia.

Menurut Konvensi Amerika tentang Hak Asasi Manusia (Pasal 23, 2), misalnya, tempat tinggal adalah salah satu syarat yang dapat membatasi pelaksanaan hak-hak politik. Tetapi dalam perdebatan mutakhir tentang pemungutan suara eksternal persyaratan tempat tinggal tampaknya menjadi tidak relevan. (Mengenai konsep tempat tinggal dan kewarganegaraan sebagai persyaratan bagi hak untuk memberikan suara, lihat juga bab 4.)

Muncul sebuah masalah yang sulit dalam kasus tinggal di luar negeri untuk waktu yang lama. Memicu pertanyaan haruskah warga negara yang hidup di luar suatu negara mempertahankan hak mereka untuk mempengaruhi komposisi organ-organ perwakilan yang keputusan-keputusannya hanya mengikat warga negara yang tinggal *di dalam* wilayah negara tersebut? Dari sudut pandang teori representasi politik, bisa dikatakan bahwa hanya orang-orang yang menanggung konsekuensi elektoral mereka yang berhak memilih.

Problem representasi ini sangat penting di negara-negara yang sebagaimana besar warga negaranya tinggal di luar negeri (misalnya El Salvador, Meksiko atau Rusia). Dalam konteks ini pemungutan suara eksternal tampaknya menjadi signifikan atau bahkan krusial bagi keseluruhan hasil pemilihan (mengenai kasus Meksiko, lihat juga bab 8 dan studi kasus). Karena konsekuensi politis pemilihan nasional terutama berkaitan dengan warga negara yang tinggal di suatu negara, partisipasi pemilih eksternal mungkin dianggap tidak punya legitimasi oleh masyarakat dalam negeri. Contoh klasik kasus semacam ini ditunjukkan oleh Kepulauan Cook, di mana ada lebih banyak warga negara yang hidup di luar negeri daripada di dalam negeri. Sebelum 1981 seluruh warga Kepulauan Cook, tanpa memandang tempat tinggal, berhak ikut serta dalam pemilihan nasional *di dalam* wilayah negara. Menurut kerangka hukum ini, warga negara yang menetap di luar negeri benar-benar menentukan keseluruhan hasil pemilihan legislatif pada tahun 1978, ketika Partai Kepulauan Cook pimpinan Albert Henry menerbangkan sejumlah pemilih dari Selandia Baru. Menyusul gugatan ke pengadilan atas kejadian yang inkonstitusional itu, suara yang diperoleh partai tersebut dibatalkan oleh pengadilan. Selanjutnya, parlemen mengubah undang-undang pemilu sehingga sejak saat itu hanya satu daerah pemilihan yang dicadangkan bagi warga negara di luar negeri. Pengaruh warga negara di luar negeri dibatasi sejak saat itu, dan satu-satunya daerah pemilihan luar negeri itu dihapus pada tahun 2004 (lihat studi kasus).

Persoalan-persoalan representasi serupa bisa timbul di negara-negara dengan wilayah lebih besar, terutama jika pola dukungan politik di kalangan pemilih eksternal berbeda secara signifikan dari dukungan di kalangan pemilih dalam negeri. Dalam kasus demikian warga negara di luar negeri akan menjadi faktor kuat dalam politik dalam negeri jika mereka diberi hak pilih. Oleh karena itulah kekuatan-kekuatan politik yang akan diuntungkan cenderung memandang pemungutan eksternal itu sah, sedangkan mereka yang akan dirugikan cenderung berpandangan sebaliknya. Dalam keadaan semacam itu, legitimasi sistem politik bisa dipertanyakan karena pemberlakuan pemungutan suara eksternal. Inilah yang terjadi di Kroasia selama peperangan Yugoslavia pada tahun 1990-an. Dalam periode itu, pemerintahan Presiden Franjo Tudjman memanfaatkan kecondongan nasionalistik bagi 12 “kursi eksternal” dari 127 kursi di parlemen.

Seperti perkiraan, dalam pemilihan tahun 1995 seluruh 12 kursi itu diraih Persatuan Demokratik Kroasia (Hrvatska Demokratska Zajednica, HDZ) pimpinan Tudjman. Struktur kelembagaan pemungutan suara eksternal membantu pemerintahan yang sedang berkuasa dalam meraih sebuah mayoritas, dan bermunculan keluhan sengit dari para pengacara maupun opini publik. Dalam undang-undang pemilihan baru tahun 1999, yang digarap bersama-sama oleh pemerintah dan pihak oposisi, jumlah tetap kursi ekstrateritorial dihapus. Sebuah alokasi baru menyebabkan jumlah kursi eksternal bergantung pada rasio jumlah suara eksternal yang sah terhadap jumlah keseluruhan suara dalam negeri yang sah. Pembaruan kelembagaan terhadap kursi eksternal ini turut berperan dalam meningkatkan legitimasi pemilihan di Kroasia.

Dalam konteks yang kental dengan kemelut, sebuah analisis menyeluruh dan mendalam tentang pengaruh politik pemungutan suara eksternal sangat diperlukan. Harus dijawab pertanyaan mengenai apakah pemberlakuan pemungutan suara eksternal akan meningkatkan legitimasi sebuah sistem demokratis atau merongrongnya karena dianggap sebagai instrumen kepentingan politik tertentu. Biar bagaimanapun, bentuk kelembagaan pemungutan suara eksternal—jika memang pantas—harus dikembangkan dengan keterlibatan para pemangku kepentingan utama dalam proses elektoral, dan dengan demikian mencerminkan konteks tertentu. Tidak ada pendekatan ‘satu ukuran pas untuk semua’.

### **3.2. Pemungutan suara eksternal: tantangan pengorganisasian elektoral**

Selain kesulitan-kesulitan formal dan legal yang dipaparkan di atas, penerimaan pemungutan suara eksternal memunculkan sebuah masalah serius berkaitan dengan pengorganisasian elektoral. Pemilihan yang diselenggarakan di luar batas sebuah negara biasanya menyiratkan permasalahan keorganisasian, biaya personal dan finansial yang lebih besar, dan usaha logistik lebih besar per pemilih daripada pemilihan di dalam negeri (lihat khususnya bab 5). Berkenaan dengan kesulitan-kesulitan praktis ini, sebuah problem krusialnya adalah bagaimana menjamin dipertahankannya prinsip hak pilih universal, setara dan rahasia, menjaga kesetaraan kompetisi elektoral, dan mencegah pelanggaran terhadap undang-undang elektoral.

Negara-negara yang memberlakukan pemungutan suara eksternal harus mengatasi fakta bahwa kebebasan dan keamanan suara yang diberikan warga negara mereka di luar negeri mungkin tidak terjamin dalam kadar sama seperti suara yang diberikan di dalam negeri. Badan-badan pengelola pemilu tidak bisa memenuhi fungsi mereka secara otonom di negara tuan rumah. Mereka harus bekerja sama dengan lembaga-lembaga negara tuan rumah (lihat bab 6) dan mungkin juga dengan cabang-cabang kekuasaan eksekutif di dalam negeri (biasanya kementerian luar negeri dan kementerian dalam negeri). Bagaimana pendaftaran di luar negeri diorganisasi? Bagaimana pendaftaran ganda dan pemberian suara ganda berdasarkan dokumen-dokumen yang berbeda dicegah? Bagaimana dengan hak-hak politik orang yang menetap secara ilegal di negara tuan rumah?

Memastikan agar prosedur elektoral terbebas dari pengaruh kepentingan-kepentingan partai mungkin saja menjadi persoalan bagi negara-negara yang menghadapi tantangan dalam mengorganisasi pemilihan yang mempunyai legitimasi di dalam negeri, apalagi jika mereka mempunyai banyak warga negara yang tidak hanya hidup di luar negeri tetapi juga terkonsentrasi di satu negara saja. Kampanye pemilu bisa berlangsung di tengah-tengah pemilih eksternal tanpa kontrol efektif dari badan-badan administratif di dalam negeri. Kemungkinan campur tangan aktor-aktor politik yang tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan di dalam negeri memperbesar ancaman dilanggarnya kesetaraan kompetisi partai politik.

Pemberlakuan pemungutan suara eksternal dengan tingginya persentase populasi warga negara yang menetap di luar negeri menyodorkan tantangan-tantangan tersendiri di negara-negara demokrasi baru. Di Meksiko, sebuah negara di mana kecurangan elektoral adalah hal lumrah selama beberapa dekade, badan pengelola elektoral—Institut Elektoral Federal (Instituto Federal Electoral, IFE)—mengerahkan upaya besar-besaran dan efektif sejak awal 1990-an untuk mencapai derajat transparansi yang tinggi dalam pengorganisasian pemilihan. Defisiensi dalam pengorganisasian pemungutan suara eksternal bisa mendatangkan bahaya bagi reputasi yang dibangun IFE sebuah badan yang independen dan efektif.

### **3.3. Pemungutan suara eksternal dan penyelesaian sengketa elektoral**

Kepraktisan penyelesaian sengketa elektoral bisa melibatkan program keorganisasian serupa yang bisa dilihat dalam aspek-aspek praktik pengorganisasian pemungutan suara eksternal. Jika patut diduga ada ketidakteraturan, barangkali dokumen tidak bisa disediakan dengan cepat. Mungkin adalah persoalan fisik dalam menyelenggarakan pemeriksaan dan pemanggilan saksi-saksi. Akibatnya, kualitas putusan-putusan yudisial bisa jadi lebih mudah digugat dan pelaksanaannya lebih sulit.

### **3.4. Ringkasan awal problem-problem struktural**

Tingkat kejujuran, transparansi dan keadilan elektoral pemungutan suara eksternal sangat relevan dengan seluruh proses elektoral, terutama jika hasil luar negeri menyimpang jauh dari hasil dalam negeri. Dalam memperdebatkan usulan bagi pemberlakuan atau dipertahankannya pemungutan suara eksternal, isu-isu keadilan—transparansi pendaftaran pemilih, kesetaraan kompetisi elektoral, perilaku legal tindakan pemungutan suara, dan mekanisme kontrol untuk memastikan semua itu—sangat penting dalam menggerakkan proses keputusan. Ketika warga negara yang tinggal di luar negeri menuntut hak untuk memberikan suara, menolak tuntutan itu bisa menimbulkan hilangnya legitimasi. Tetapi tak kalah penting untuk diingat bahwa proses pemungutan suara eksternal yang dipandang cenderung menguntungkan kepentingan politik tertentu atau dipandang sebagai sumber kekacauan bisa menyebabkan peristiwa elektoral kehilangan legitimasi di mata publik dalam negeri.

#### 4. Kesimpulan

Pembaruan-pembaruan kelembagaan tidak pernah hanya mengusung satu tujuan, melainkan beberapa tujuan secara serentak. Mengenai pemungutan suara eksternal, tujuan-tujuan itu adalah:

- perwujudan prinsip hak pilih universal, terkait dengan prinsip-prinsip lain hak memberikan suara demokratis;
- pemeliharaan supremasi hukum;
- peningkatan riil dalam partisipasi politik (yang memberi pembenaran bagi upaya politis yang diperlukan dan biaya finansial pemungutan suara eksternal);
- peningkatan legitimasi sistem demokratis; dan
- kontribusi efektif bagi konsolidasi demokratis.

Tabel 3.1: Tinjauan atas argumen-argumen mendukung dan menentang pemberlakuan pemungutan suara eksternal

	Mendukung	Menentang
Argumen teoretis	Pelaksanaan penuh hak pilih universal sebagai bagian dari hak asasi manusia	Tempat tinggal sebagai kriteria sentral hak pilih dan representasi politik
	Peningkatan partisipasi politik	Transparansi problematis proses pemilihan eksternal
		Penyelesaian sengketa problematis pemungutan suara eksternal
Kondisi historis dan empiris	Kecilnya jumlah pemilih eksternal permanen sehubungan dengan pemilih dalam negeri	Besarnya jumlah pemilih eksternal permanen sehubungan dengan pemilih dalam negeri
	Distribusi yang sama preferensi politik pemilih eksternal	Orientasi ideologis seragam pemilih eksternal
	Negara-negara demokrasi dengan pengalaman panjang pemilihan dan organisasi elektoral yang mapan	Negara-negara demokrasi baru dengan problem-problem administrasi elektoral dan/atau sejarah kecurangan elektoral

Pada tahap ini pertanyaan-pertanyaan lain juga muncul: haruskan pemungutan suara eksternal diperluas untuk menjangkau organ-organ representatif maupun referendum atau haruskan dibatasi pada satu tipe peristiwa elektoral, seperti pemilihan presiden langsung? Dalam kasus pemungutan suara untuk badan legislatif, lebih mudah menetapkan ambang batas pasti perwakilan bagi warga negara yang tinggal di luar negeri atau haruskan ambang batas semacam itu diatur menurut partisipasi elektoral para pemilih eksternal (mungkin dengan menentukan jumlah minimum dan maksimum 'kursi eksternal')?

Tiga kesimpulan utama bisa ditarik ketika menimbang pembaruan-pembaruan berkenaan dengan pemungutan suara eksternal.

1. *Pemberlakuan pemungutan suara eksternal tampaknya akan menimbulkan kontroversi politik.* Ada argumen-argumen teroretis kokoh yang mendukung maupun menentang pemungutan suara eksternal. Di satu pihak, pengakuan terhadap prinsip hak pilih universal dianggap sebagai hak sipil, yang bisa diwujudkan dengan memperluas partisipasi politik. Di lain pihak, pemungutan suara eksternal mengisyaratkan partisipasi pemilih yang mungkin tidak dipengaruhi langsung oleh efek apa pun yang dihasilkan.

Tren historis jelas menunjuk pada pemahaman hak untuk memberikan suara sebagai hak individual setiap warga negara, tanpa memandang tempat tinggalnya. Tetapi sebuah langkah untuk mengadopsi pemungutan suara eksternal oleh sebuah negara harus memastikan bahwa semua pemangku kepentingan terlibat dalam proses pembuatan keputusan, dan bahwa kompromi dan kerugian yang ditimbulkan—misalnya, pembatasan kebebasan elektoral seperti ketimpangan dalam hak-hak politik yang dinikmati oleh orang-orang yang berbeda—sudah dipertimbangkan dan dengan demikian tidak akan menimbulkan pertanyaan selanjutnya tentang konstitusionalitas atau legitimasi proses elektoral.

Ada baiknya juga proses pembuatan keputusan mempertimbangkan tidak saja substansi usulan-usulan pembaruan melainkan juga persepsi elektoral dan media terhadap usulan-usulan tersebut. Mengenai bidang-bidang lain pembaruan proses elektoral, undang-undang dan regulasi, keberhasilan perubahan boleh jadi tidak hanya bergantung pada substansi tentang apa yang disepakati tetapi juga jangkauan dan efektivitas kegiatan pendidikan warga dan pemilih untuk menjelaskan perubahan-perubahan kepada elektorat di dalam maupun di luar negeri.

Mengenai usulan pembaruan elektoral apa pun, pemungutan suara eksternal akan sangat kontroversial jika suara yang diberikan secara eksternal mempengaruhi hasil secara telak dan menentukan pemenangnya. Pemilihan semacam itu akan sangat kontroversial di kalangan aktor-aktor politik yang relevan.

2. Perdebatan tentang pemungutan suara eksternal jangan sampai mengabaikan pertimbangan tentang *inklusi politis warga negara asing di negara kediaman mereka.* Sebuah langkah ke arah prinsip ini sudah ditempuh melalui pemberlakuan, di banyak negara-negara anggota Uni Eropa, hak untuk memberikan suara bagi warga negara-negara anggota yang lain. Pemberlakuan yang lebih luas hak untuk memberikan suara di negara kediaman akan memungkinkan orang-orang dengan kewarganegaraan asing ikut ambil bagian dalam keputusan-keputusan yang mempengaruhi kepentingan personal mereka dan dengan demikian menciptakan sebuah konteks tanggung jawab—walaupun langkah semacam itu bisa juga menimbulkan kontroversi politik, terutama jika warga negara asing dianggap akan memberikan dukungan secara tidak proporsional kepada satu kelompok politik dan jika suara mereka sangat berarti dalam menentukan hasilnya.

3. *Tidak ada desain kelembagaan ideal bagi pemungutan suara eksternal.* Begitu sebuah keputusan sudah diambil dalam mendukung pemberlakuan pemungutan suara eksternal, ketentuan-ketentuan hukum yang dihasilkan harus dirancang agar sesuai dengan konteks khas suatu negara. Yang terpenting, perhatian harus diberikan untuk meminimalkan kemungkinan kompromi dan efek samping negatif yang tidak diduga.



# Kolombia: Representasi Emigran dalam Kongres

Nydia Restrepo de Acosta

Undang-undang pemilu pertama Kolombia (Undang-Undang No. 39) disahkan pada tahun 1961. Undang-undang ini menyatakan bahwa orang Kolombia yang menjadi penduduk tetap di luar negeri bisa memberikan suara dalam pemilihan presiden. Persetujuan terhadap ketentuan ini dipercepat oleh eksodus disebabkan karena instabilitas politik dan rezim diktator (1953–7). Ketentuan ini pertama kali diterapkan dalam pemilihan tahun 1962, saat itu terdapat 3.227 pemilih terdaftar di luar Kolombia. Pada tahun 1986, ketika Kode Elektoral yang saat ini berlaku diumumkan, Pasal 116 menegaskan kemungkinan pemungutan suara di luar negeri dalam pemilihan presiden.

Walaupun tidak dinyatakan secara tegas dalam peraturan perundang-undangan elektoral, pada November 1990 warga negara Kolombia yang menetap di luar negeri diseru untuk berpartisipasi dalam pemilihan anggota Majelis Konstituante Nasional, yang mempersiapkan naskah baru konstitusi. Pasal 171 konstitusi baru (1991) menetapkan bahwa bukan hanya warga negara Kolombia yang bertempa tinggal tetap di luar negeri, tetapi mereka yang ke luar negeri untuk sementara juga bisa memberikan suara. Konstitusi juga mengizinkan warga negara yang menetap di luar negeri memberikan suara dalam pemilihan untuk Senat, yang dilangsungkan pertama kali pada tahun 1994.

Pasal 176 konstitusi juga menciptakan sebuah daerah pemilihan khusus di Dewan Perwakilan untuk memastikan partisipasi kelompok-kelompok etnis, minoritas politik dan warga negara Kolombia di luar negeri. Tetapi ketentuan ini baru berlaku pada tahun 2001, ketika UU No. 649 menetapkan bahwa daerah pemilihan khusus itu akan memiliki total lima kursi, salah satunya disediakan bagi perwakilan warga negara Kolombia yang tinggal di luar negeri, dua untuk komunitas kulit hitam, satu untuk penduduk asli dan satu lagi untuk minoritas politik. Ketentuan ini diterapkan pertama kali pada tahun 2002. Penting untuk diketahui bahwa pemilihan ini menjadi kontroversi karena keputusan Mahkamah Konstitusional yang memberi pemilih dalam negeri opsi untuk memberikan suara dalam pemilihan untuk kursi pemilih eksternal. Keputusan ini menyebabkan hanya 3.000 dari 9.000 suara untuk kandidat pemenang yang benar-benar diberikan oleh warga negara Kolombia di luar negeri. Selanjutnya, pada Desember 2005, daerah pemilihan internasional diatur secara khusus dengan sebuah keputusan

yang menetapkan bahwa hanya suara yang diberikan oleh warga Kolombia di luar negeri yang akan dihitung untuk menentukan siapa yang akan menjadi perwakilan khusus warga Kolombia di luar negeri di majelis rendah. Keputusan ini berlaku pada Maret 2006, dalam pemilihan legislatif paling mutakhir.

Walaupun peraturan perundang-undangan pemilu tidak secara khusus mencerminkan partisipasi warga Kolombia di luar negeri dalam mekanisme demokrasi langsung, hal ini terjadi dua kali: (a) dalam pemilihan anggota Majelis Nasional Konstituante 1991; dan (b) dalam referendum tentang korupsi dan praktek-praktek politik buruk, diusulkan oleh presiden dan diselenggarakan pada tahun 2003, di mana pembaruan konstitusional mencakup luas ditawarkan kepada rakyat Kolombia, dan 41.389 warga negara di luar negeri memberikan suara.

Pada tanggal 28 Agustus 2006 Dewan Elektoral Nasional menyerahkan kepada Senat sebuah usulan rancangan bagi pembaruan Kode Elektoral. Rancangan ini mengusulkan penambahan satu paragraf yang menyebutkan semua tipe pemilihan di mana pemungutan suara eksternal diperbolehkan. Walaupun pengaturan pemungutan suara eksternal untuk pemilihan presiden tercantum dalam Kode Elektoral. Paragraf dalam konstitusi, disposisi bagi pemilihan legislatif hanya tercantum dalam konstitusi; dan paragraf ini juga memuat semua praktek demokrasi langsung di tingkat nasional.

## Pendaftaran elektor dan pelaksanaan pemilihan

Mengenai prosedur dan persyaratan bagi pendaftaran pemilih di luar negeri, pemerintah nasional mengeluarkan sebuah keputusan sebelum setiap pemilihan yang memungkinkan gedung-gedung kedutaan besar dan konsulat Kolombia digunakan sebagai tempat pemungutan suara untuk para pemilih eksternal. Kemudian, Kantor Catatan Nasional Negara Sipil (Registraduria Nacional del Estado Civil, NRCS), yang merupakan otoritas yang mengorganisasi dan melaksanakan pemilihan di dalam maupun di luar negeri, mengirimkan resolusi yang menetapkan periode kapan dokumen-dokumen identitas bisa dikeluarkan di luar negeri, setidaknya-tidaknya 15 hari sebelum hari pemilihan. (Ada dua badan pengelola elektor, Dewan Elektoral nasional (NEC), yang bertanggung jawab atas jaminan ketidakberpihakan dan transparansi proses elektor dan pengawasan umum, dan bertanggung jawab mengatasi kesulitan yang ditimbulkan para kandidat, proksi atau saksi-saksi elektor mereka, menurut pasal-pasal yang relevan Kode Elektoral; dan NRCS, yang ketuanya ditunjuk oleh NEC, dan yang bertanggung jawab atas pendaftaran elektor dan pengorganisasian pemilihan.) NRCS juga menentukan di mana pemungutan suara dilakukan dan menunjuk staf tempat pemungutan suara. Dimungkinkan untuk mendaftar sebagai pemilih cukup dengan menunjukkan bukti kewarganegaraan atau paspor yang berlaku, tetapi untuk benar-benar memberikan suara wajib memiliki paspor, yang diterbitkan oleh NRCS.

Direktoral Sensus Elektoral NRCS membandingkan dokumen-dokumen warga negara yang terdaftar sebagai pemilih di luar negeri dengan warga negara yang terdaftar di dalam negeri. Jika seorang pemilih kedatangan mendaftar dua kali, pendaftaran yang pertama dibatalkan. Pada hari pemilihan ketika daftar pemilih dipasang di tempat umum di dekat lokasi pemilihan, sebuah salinannya diberikan kepada panitia pengelola tempat pemungutan suara, dan salinan ketiga diberikan kepada kedutaan besar atau konsulat.

Diplomat senior di kedutaan besar atau konsulat menunjuk staf tempat pemungutan suara dari empat warga negara Kolombia penduduk setempat—dua yang menjabat dan dua pengganti—yang harus berasal dari partai politik berbeda yang mempunyai wakil di Kongres, dengan cara sedemikian rupa hingga tidak ada kelompok politik yang dominan. Daftar staf tempat pemungutan suara ditetapkan 15 hari sebelum hari pemilihan dan dipasang di tempat yang bisa dilihat di kedutaan besar atau konsulat sepuluh hari sebelum pemilihan.

Kandidat-kandidat untuk kursi pemilih eksternal di daerah pemilihan khusus harus menyerahkan sebuah formulir pendaftaran di kedutaan besar atau konsulat Kolombia di tempat kediaman mereka dan harus memenuhi persyaratan berikut: mereka harus berusia 25 tahun lebih pada tanggal pemilihan; mereka harus menunjukkan kepada otoritas elektoral bahwa mereka sudah menetap di luar negeri setidaknya lima tahun berturut-turut; dan mereka harus didukung oleh sebuah partai politik yang diakui oleh NEC, atau sebuah gerakan sosial atau sebuah kelompok warga negara yang signifikan.

Perwakilan di Dewan Perwakilan yang dipilih untuk daerah pemilihan khusus ini tunduk pada peraturan umum tentang ketidakmampuan dan konflik kepentingan para anggota kongres, dan harus menetap di dalam wilayah negara selama menjabat.

Pemungutan suara di luar negeri, seperti pemungutan suara di dalam negeri, dilakukan dengan hak pilih universal, langsung, setara dan rahasia. Pasal 258 konstitusi mewajibkan otoritas elektoral menawarkan perangkat yang menjamin pemilih dalam melaksanakan hak mereka untuk memberikan suara melalui surat suara cetak atau peranti elektronik. (Pada tahun 2004 disetujui sebuah rancangan undang-undang yang memberi otoritas elektoral tanggung jawab untuk melaksanakan pendaftaran dan pemungutan suara elektronik, di Kolombia maupun di luar negeri, dalam tempo lima tahun, yakni, paling lambat tahun 2009. Ketentuan ini dipertimbangkan sebagai bagian dari rancangan undang-undang untuk memperbarui Kode Elektoral yang saat ini berlaku di depan Kongres atas prakarsa NEC.)

Saat ini, untuk mengorganisasi pemilihan di luar negeri, Kantor Catatan Nasional Negara Sipil menyediakan unsur-unsur yang diperlukan dalam ‘paket pemilihan’, yang terdiri atas surat suara dan sertifikat elektoral (bukti pemungutan suara atau bukti tertulis yang menunjukkan bahwa pemilih sudah benar-benar memberikan suara), pendaftaran pemilih, amplop khusus, formulir untuk mendaftarkan dan kotak suara. Paket ini dikirim dalam tempo sepuluh hari sebelum hari pemilihan, dengan demikian menjamin akan diterima di tempat tujuan dua hari sebelum hari pemilihan.

Pengawasan terhadap suara yang diberikan di luar negeri adalah tanggung jawab Dewan Elektoral Nasional, otoritas yang bertanggung jawab atas pengawasan terhadap seluruh pemungutan suara nasional, mengumumkan hasil pemilihan dan mengeluarkan bukti-bukti yang relevan (sertifikat yang diberikan kepada para kandidat terpilih).

Dalam hal akses terhadap media massa, propaganda pemilihan dan pembiayaan partai politik di luar negeri, tidak ada ketentuan khusus: kampanye elektoral dan propaganda pemilihan diatur oleh ketentuan-ketentuan konstitusi menyangkut pembaruan politik 2003, dan Peraturan Pokok tentang Partai-partai dan Gerakan-gerakan Politik (Undang-Undang No. 130 Tahun 1994). Norma-norma yang ditetapkan oleh undang-undang dan konstitusi ini ditafsirkan dan dijalankan untuk berbagai aktivitas para kandidat di

luar negeri. Kampanye baru bisa dimulai enam bulan sebelum hari pemilihan, dan ada batas waktu propaganda pemilihan selama tiga bulan sebelum hari pemilihan.

Kampanye elektoral partai dan gerakan politik, juga kelompok-kelompok signifikan warga negara yang diwakili para kandidat, dibiayai dari sumber daya negara sebanding dengan jumlah suara sah yang diperoleh oleh masing-masing daftar, menurut sebuah rumusan yang sebelumnya ditetapkan oleh Dewan Elektoral Nasional. NEC juga menetapkan batas-batas pengeluaran kampanye, dan memverifikasi bahwa sumber daya yang diterima partai dan gerakan politik adalah legal, dan bahwa mereka mematuhi batas atas yang ditetapkan untuk belanja kampanye; untuk memastikan ini semua, partai dan gerakan politik harus mengumumkan informasi ini dalam tempo satu bulan hari pemilihan. Ada sanksi-sanksi sangat tegas bagi pelanggaran batas atas belanja kampanye, termasuk kehilangan hak mendapatkan dana pengganti pengeluaran, dan kehilangan kursi yang diraih kandidatnya. Dalam kasus yang terakhir ini, ketika partai-partai mencatatkan daftar untuk daerah pemilihan berwakil majemuk, jika sebuah daftar dengan satu wakil melebihi batas atas belakan, partai yang bersangkutan kehilangan seluruh kursi yang diperolehnya di daerah pemilihan itu.

Pelaksanaan pemungutan suara di luar negeri memang menyodorkan kesulitan yang bercorak teknis, administratif dan operasional. Karena jarak, minimnya teknologi dan singkatnya waktu yang tersedia antara penutupan pendaftaran pemilih dan pemilihan aktual, kesulitan utamanya terletak pada pelaksanaan sensus pemilih di luar negeri untuk mengonfirmasi daftar orang yang berhak memberikan suara; bagaimanapun juga, dalam pemilihan tahun 2002 dimungkinkan, untuk pertama kalinya, melakukan pertukaran informasi harian dengan kantor-kantor misi diplomatik via email. Ini membantu mengintegrasikan Daftar Resmi Elektoral Warga Negara Kolombia di Luar Negeri dengan cepat dan mulus, di samping membantu perbandingan dengan Berkas Nasional Identifikasi, dan penghapusan selanjutnya duplikat nama-nama untuk menghindari dibuatnya surat suara duplikat.

Pada hari pemilihan itu sendiri, persoalan teknis terkait penghadangan pengiriman data, menghalangi pengiriman dan pendistribusian bahan-bahan elektoral dalam satu pengiriman. Berkat kemajuan teknologi, bagaimanapun juga, problem-problem ini hampir bisa diatasi.

## Biaya

Dalam pemilihan Senat tahun 2002, 365 tempat pemungutan suara dibangun di luar negeri. Produksi paket pemilihan menelan biaya 22.600 dolar AS (USD); pengiriman bahan dan pembangunannya di 66 negara di mana pemungutan suara diadakan memakan biaya 161.930 USD, menghasilkan jumlah keseluruhan 184.530 USD, atau sekitar 2 USD per pemilih terdaftar. Pendanaan berasal dari anggaran pemilihan Kantor Catatan Nasional Negara Sipil.

## Partisipasi Pemilih

Pada tahun 1998, dalam pemilihan untuk Senat, pemilih eksternal memberikan 17.049 suara. Pada tahun 2002, angka itu meningkat menjadi 40.688. Dalam pemilihan legislatif Maret 2006, partisipasi pemilih eksternal diperkirakan meningkat banyak,

karena pada 2005 sensus elektoral menyertakan lebih banyak pemilih eksternal, tetapi partisipasi tetap nyaris sama dengan tahun 2992, dengan jumlah sekitar 15 persen pemilih eksternal (lihat tabel).

Tingkat partisipasi biasanya lebih tinggi dalam pemilihan presiden daripada dalam pemilihan legislatif. Dalam pemilihan presiden pada Mei 2002, partisipasi pemilih eksternal mencapai sekitar 64 persen dari 165.631 pemilih eksternal yang terdaftar. Pada pemilihan presiden Mei 2006, 28 persen pemilih eksternal yang terdaftar memberikan suara mereka. Biasanya jumlah daftar pemilih eksternal potensial untuk pemilihan presiden lebih tinggi daripada pemilihan-pemilihan yang lain. Alasan utama bagi hal ini adalah para pemilih eksternal, tidak seperti pemilih dalam negeri, harus mendaftar untuk setiap pemilihan, dan minat pada pemilihan presiden biasanya lebih tinggi daripada minat pada pemilihan legislatif.

**Tabel 1: Partisipasi warga negara Kolombia di luar negeri dalam pemilihan tahun 2002**

Pemilihan	Jumlah pemilih eksternal yang terdaftar	Jumlah tempat pemungutan suara yang didirikan	Jumlah total suara	Jumlah suara sah	Partisipasi (%)
Presiden (1 putaran, Mei)	165.631	534	106.931	106.375	64,56
Senat (10 Maret)	94.296	365	40.688	38.918	43,149
Perwakilan khusus di Dewan Perwakilan (10 Maret)	94.296	365	39.983	37.672	42,402

Sumber: Dihitung dari data Kantor Catatan Nasional Negara Sipil (Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia), <<http://www.registraduria.co/elecciones2002/e/vsenadoi.htm?1>>.

**Tabel 2: Partisipasi warga negara Kolombia di luar negeri dalam pemilihan tahun 2006**

Pemilihan	Jumlah pemilih eksternal terdaftar	Jumlah total suara	Jumlah suara sah	Partisipasi (%)
Presiden (28 Mei)	319.045	121.155	120.540	37,97
Senat (Maret)	273.385	42.588	38.767	15,57
Perwakilan khusus dalam Dewan Perwakilan (Maret)	273.385	41.165	37.176	15,05

Sumber: Dihitung dari data Kantor Catatan Nasional Negara Sipil (Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia), <<http://www.registraduria.co/elecciones2002/e/vsenadoi.htm?1>>.

# Portugal: Memperluas Hak Memberikan Suara dan Mengurangi Partisipasi

Marina Costa Lobo

Portugal menyelenggarakan pemilihan bebas sejak jatuhnya kediktatoran pada tahun 1974, dan sejak saat itu hak memberikan suara bagi warga negara Portugis yang tinggal di luar negeri mengalami perluasan yang sangat berarti. Hak memberikan suara eksternal diberikan dari awal, tetapi hanya untuk pemilihan parlemen nasional. Menyusul masuknya Portugal dalam Masyarakat Eropa pada tahun 1986, hak memberikan suara eksternal yang diberikan kepada warga negara Portugis di luar negeri untuk memberikan suara bagi daftar nasional untuk pemilihan Parlemen Eropa.

Dalam perkembangan paling baru, 1997 menandai perubahan besar dalam proses pemungutan suara eksternal di Portugal. Konstitusi direvisi untuk yang keempat kalinya, dan salah satu topik khususnya adalah pembaruan peraturan-peraturan yang mengatur pemilihan. Hanya perubahan-perubahan kecil yang dilakukan, tetapi dalam paket konstitusional ini, yang disepakati oleh dua partai besar, Partai Sosialis kiri-tengah (Partido Socialista, PS) dan Partai Demokrat Sosial kanan-tengah (Partido Social Democrata, PSD), warga negara Portugis di luar negeri menjadi berhak memberikan suara dalam pemilihan presiden maupun referendum nasional dan pemilihan legislatif. Hal ini terutama dipromosikan oleh PSD dalam berbagai negosiasi konstitusional. (Pengalaman pemilihan legislatif sejak tahun 1976 menunjukkan bahwa PSD selalu meraih mayoritas suara di antara para pemilih eksternal, dan ini menjelaskan mengapa partai itu memperjuangkan perluasan hak memberikan suara bagi para emigran.)

Perubahan-perubahan ini menyetarakan hak elektoral warga negara Portugis di dalam dan di luar Portugal untuk semua pemilihan tingkat nasional, walaupun pemungutan suara eksternal tidak diperluas hingga menjangkau pemilihan daerah. Warga negara Portugis yang mempunyai hak pilih eksternal pertama kali melaksanakan hak untuk memilih presiden pada tahun 2001. Ironisnya, perluasan hak memberikan suara ini bertepatan dengan penurunan mencolok dalam partisipasi pemungutan suara eksternal jika diukur dari jumlah pemilih dalam pemilihan legislatif.

Dalam pemilihan legislatif, sistem pemilu yang digunakan adalah sistem representasi proporsional (PR) dengan formula penghitungan suara D'Hondt, dan daftar tertutup (pemilih hanya diperkenankan memilih partai politik) yang disampaikan di daerah-

daerah pemilihan berwakil majemuk. Warga negara Portugis yang tinggal di luar negeri dikelompokkan ke dalam dua daerah pemilihan, masing-masing memilih dua anggota parlemen. Satu daerah pemilihan mencakupi seluruh negara Eropa, satunya lagi meliputi bagian dunia lainnya ('luar Eropa'). Oleh karena itu prinsip proporsionalitas tidak sepenuhnya dijalankan dalam pemungutan suara eksternal untuk pemilihan legislatif. Hal ini karena pada tahun 1976 terdapat kekhawatiran bahwa komunitas besar emigran Portugis akan memilih anggota parlemen dalam proporsi yang tinggi, yang dianggap tidak adil mengingat mereka tidak tinggal di Portugal.

### **Kualifikasi bagi suara eksternal**

Pemungutan suara eksternal hanya bisa dilakukan jika warga negara mendaftar, walaupun (tidak seperti yang berlaku untuk warga yang tinggal di dalam wilayah Portugal) pendaftaran tidak wajib hukumnya (Pasal 3, No. 3, Undang-undang No. 13/99, 22 Maret 1999). Pendaftaran bisa dilakukan setiap saat hingga 60 hari sebelum sebuah pemilihan dilaksanakan. Tetapi mereka yang hari ulang tahunnya jatuh antara pendaftaran dan hari pemilihan bisa mendaftar hingga 55 hari sebelum pemilihan.

Untuk pemungutan suara eksternal, pada umumnya pendaftaran dilakukan di konsulat. Jika tidak ada konsulat di suatu negara, maka pendaftaran biasanya dilakukan di kedutaan besar atau pusat pendaftaran yang telah ditentukan. Ada sekitar 200 pusat pendaftaran di luar negeri, sebagian meliputi lebih dari satu negara. Ada juga beberapa negara di mana terdapat lebih dari satu pusat pendaftaran karena banyaknya warga negara Portugal di negara-negara tersebut.

Kriteria kualifikasi berbeda-beda menurut jenis pemilihan. Untuk pemilihan legislatif, kriterianya sama dengan yang berlaku untuk pemilih internal (pemilih harus berusia 18 tahun atau lebih). Untuk pemilihan Parlemen Eropa, hingga saat ini hanya warga negara Portugis di luar negeri yang menetap di negara Uni Eropa (EU) lainnya yang bisa memberikan suara, dengan demikian menyisihkan semua warga negara Portugis yang tinggal di luar EU. Tetapi hal ini sudah berubah belum lama berselang: Undang-Undang Organik No. 1/2005 Januari 2005 memungkinkan seluruh pemilih yang menetap di luar negeri untuk memberikan suara dalam pemilihan Parlemen Eropa. Kriteria kualifikasi bagi pemungutan suara eksternal dalam pemilihan presiden sudah berubah sejak hak memberikan suara diperluas. Semua orang yang terdaftar untuk memberikan suara dalam pemilihan legislatif pada 31 Desember 1996 juga bisa memberikan suara dalam pemilihan presiden. Kriteria bagi kualifikasi memberikan suara untuk seluruh warga negara Portugal yang menetap di luar negeri ditentukan oleh undang-undang biasa, yang harus 'memperhitungkan keberadaan ikatan efektif dengan komunitas nasional (Konstitusi Republik, Pasal 121, No. 2). Tetapi karena kriteria ini belum ditentukan ketika pemilihan presiden berikutnya diselenggarakan, pada tahun 2001, semua orang yang terdaftar untuk memberikan suara bagi pemilihan legislatif sebelum maupun sesudah tahun 1996 berhak memberikan suara dalam pemilihan-pemilihan tersebut. Belum lama ini, kriteria bagi jalinan 'ikatan efektif' yang diberlakukan dengan ketentuan warga negara: harus (a) sudah tinggal di sebuah negara Uni Eropa atau di sebuah negara berbahasa Portugis selama kurang dari 15 tahun; (b) sudah tinggal di

negara lain mana pun selama kurang dari sepuluh tahun; atau (c) sudah pernah ke Portugal dan menetap di sana setidaknya-tidaknya 30 hari dalam lima tahun sebelumnya, dan dapat membuktikan bahwa mereka bisa berbicara dalam bahasa Portugis (Undang-Undang No. 5/2005 tanggal 8 September 2005).

Akhirnya, UU No. 5/2005 juga menyatakan bahwa kriteria kualifikasi bagi warga negara Portugal yang menetap di luar negeri untuk memberikan suara dalam referendum sama dengan kriteria yang berlaku untuk warga negara semacam itu dalam pemilihan presiden. Tetapi ketentuan ini harus ditafsirkan dengan hati-hati: warga negara Portugal yang menetap di luar negeri sesungguhnya tidak pernah diseru untuk memberikan suara dalam referendum, dan tidak jelas apakah aturan-aturan ini akan benar-benar berlaku dalam referendum nasional di masa depan (lihat juga uraian di bawah).

### **Prosedur pemungutan suara eksternal**

Di sini pun terdapat perbedaan-perbedaan jenis pemilihan. Undang-Undang Dekrit No. 95-C/76 tanggal 30 Januari 1976 menetapkan aspek-aspek prosedural pemungutan suara eksternal dalam pemilihan legislatif. Dalam pemilihan-pemilihan ini, juga dalam pemilihan-pemilihan Parlemen Eropa, hak memberikan suara eksternal dilakukan melalui pos. Tetapi Undang-Undang Organik No. 1/2005 mengubah prosedur pemungutan suara untuk pemilihan Parlemen Eropa; kini pemungutan suara dilakukan secara langsung di tempat pemungutan suara yang sudah ditentukan.

Untuk pemilihan parlemen nasional dan Parlemen Eropa (dari tahun 1987 hingga 2004), Kementerian Urusan Dalam Negeri di Portugal mengirimkan surat suara dengan dua amplop kepada semua warga negara yang terdaftar dalam daftar pemilih nasional di luar negeri sekitar dua atau tiga pekan sebelum hari pemungutan suara. Para pemilih mengisi surat suaranya, melipatnya lalu memasukkannya ke dalam salah satu amplop yang kemudian dia segel dan tempatkan di amplop satunya lagi bersama fotokopi kartu identitasnya. Semuanya harus dikiri, ke titik penerimaan yang sudah ditentukan di Portugal dan bisa diposkan hingga (dan termasuk) hari pemilihan. Sepuluh hari setelah pemilihan, surat suara eksternal dibuka dan dihitung. Dalam pemilihan legislatif, empat kursi parlemen yang dicadangkan untuk para pemilih eksternal kemudian dialokasikan. Dalam pemilihan Parlemen Eropa, suara eksternal ditambahkan ke dalam total suara nasional dalam negeri (Undang-Undang Dekrit No. 95C/76).

Dalam pemilihan presiden dan referendum, warga negara Portugal yang menetap di luar negeri harus memberikan suara secara langsung. Dalam kasus-kasus demikian, pemungutan suara eksternal dilakukan selama periode tiga hari dari pemilihan. Para pemilih yang terdaftar bisa mendatangi tempat pemungutan suara terdekat dengan tempat tinggal mereka untuk memberikan suara mereka, yang kemudian dibuka dan dihitung.

### **Pendaftaran dan pola partisipasi dalam jenis-jenis pemilihan yang berbeda**

Tabel 1 menunjukkan jumlah pemilih eksternal terdaftar dan tingkat partisipasi di tiap-tiap pemilihan legislatif sejak 1976. Jumlah pemilih meningkat hingga tahun 1991, dan sesudahnya turun sedikit. Hal ini mungkin disebabkan oleh upaya untuk “membersihkan”

daftar pemilih dari mereka yang sudah meninggal dunia atau pindah—sebuah proses yang juga terjadi untuk pendaftaran pemilih nasional pada akhir 1990-an. Penurunan tingkat partisipasi tampak mencolok—dari 86,7 persen pada tahun 1976 menjadi 25,2 persen pada tahun 2005. Jika partisipasi elektoral di Portugal merosot secara substansial, partisipasi pemilih eksternal turun lebih banyak lagi. (Perlu diperhatikan di sini bahwa terdapat pola-pola berbeda partisipasi pemilih di Eropa dan di Luar Eropa, dengan angka partisipasi yang lebih tinggi di Eropa.)

**Tabel 1: Pemungutan suara eksternal dalam pemilihan legislatif Portugal**

Tahun pemilihan	Jumlah pemilih terdaftar	Jumlah suara yang diberikan	Partisipasi (%)
1976	105.709	91.740	86,7
1979	132.273	88.379	66,8
1980	175.577	108.096	61,6
1983	159.188	83.984	45,3
1985	190.818	57.531	30,1
1987	187.581	49.849	26,5
1991	187.598	61.128	32,6
1995	183.351	43.040	23,5
1999	192.329	45.852	23,8
2002	162.412	39.711	24,4
2005	146.354	36.938	25,2

Sumber: Komisi Elektoral Nasional (Comissão Nacional de Eleições, CNE), <<http://www.cne.pt>>.

**Tabel 2: Pemungutan suara eksternal dalam pemilihan Parlemen Eropa di Portugal**

Tahun pemilihan	Jumlah pemilih terdaftar	Jumlah suara yang diberikan	Partisipasi (%)
1987	71.880	14.572	20,3
1989	54.526	19.360	35,5
1994	84.643	20.722	24,5
1999	84.073	16.079	19,1
2004	70.504	13.269	18,8

Sumber: Komisi Elektoral Nasional (Comissão Nacional de Eleições, CNE), <<http://www.cne.pt>>.

Dalam pemilihan Parlemen Eropa, sistem pemilunya sama dengan yang dipakai untuk pemilihan legislatif, dengan pengecualian penting bahwa hanya ada satu daerah pemilihan. Suara eksternal hanya ditambahkan ke dalam suara nasional. Tabel 2 memperlihatkan pemungutan suara dalam pemilihan-pemilihan tersebut. Tingkat partisipasinya sangat rendah sejak awal.

Prosedur yang sama juga digunakan untuk pemilihan presiden, yang diselenggarakan menggunakan Sistem Dua Putaran. Di sini pun terdapat satu daerah pemilihan yang meliputi semua pemilih, baik internal maupun eksternal. Suara eksternal ditambahkan ke suara internal. Dalam pemilihan presiden pertama di mana pemungutan suara diperbolehkan, tingkat partisipasi sangat rendah, bahkan menurut standar pemungutan suara Portugal. Dalam pemilihan presiden yang lebih mutakhir, pada Januari 2005, ukuran daftar pemilih dan tingkat partisipasi meningkat sedikit tetapi partisipasi warga negara Portugal yang tinggal di luar negeri tetap rendah.

**Tabel 3: Pemungutan suara dalam pemilihan presiden di Portugal**

Tahun pemilihan	Jumlah pemilih terdaftar	Jumlah suara yang diberikan	Partisipasi (%)
2001	185.223	15.431	8,33
2005	187.109	18.840	10,07

Sumber: Sekretariat Tekbis ukt Urusan Proses Elektoral (Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral, STAPE), <<http://www.stape.pt>>.

## Referendum

Tidak ada ketentuan untuk referendum dalam konstitusi 1976. Baru setelah dilakukan revisi ketiga terhadap konstitusi 1989 diizinkan sebagai referendum nasional untuk keadaan spesifik, tetapi kemungkinan bagi pemungutan suara eksternal tidak terlihat. Revisi konstitusional 1997 memberlakukan sejumlah modifikasi terhadap undang-undang referendum. Revisi ini memungkinkan warga negara Portugal di luar negeri untuk memberikan suara dalam referendum, asalkan mereka terdaftar dengan benar, apabila referendum menyangkut masalah yang secara khusus berkenaan dengan mereka. Ketentuan terakhir ini ambigu dan menjadi bahan perdebatan politik signifikan mengenai apakah dalam setiap referendum warga negara Portugal yang tinggal di luar negeri bisa memberikan suara atau tidak. Dalam prakteknya, ada dua referendum di Portugal: satu pada tahun 1998 mengenai aborsi dan satu lagi pada tahun 1999 mengenai persoalan regionalisasi. Dalam kedua peristiwa itu, mengikuti keputusan Mahkamah Konstitusional (Keputusan 288/98 dan Keputusan 532/98), pemungutan suara tidak diperbolehkan.

# BAB 4

BAB 4

# 4. Hak untuk Memberikan Suara

Phil Green

---

## 1. Pendahuluan

Banyak negara yang memberikan kepada warga negara mereka hak untuk memberikan suara dalam pemilu ketika mereka tidak berada di dalam negeri. Bab ini menelaah cara-cara di mana berbagai negara menentukan siapa yang berhak memberikan suara di luar negeri.

Hak untuk memberikan suara eksternal biasanya terkait dengan hak umum untuk memberikan suara yang berlaku bagi seluruh pemilih yang memenuhi syarat di sebuah negara. Kendati demikian, kadang-kadang ada persyaratan tambahan yang diberlakukan atas pemilih eksternal, seperti periode minimum masa tinggal sebelumnya atau niat untuk kembali ke negara asal. Dalam beberapa kasus pemilih eksternal hanya terbatas pada kelompok-kelompok yang memenuhi syarat untuk memberikan suara, misalnya para diplomat, pejabat publik lainnya dan angkatan bersenjata, serta keluarga mereka. Beberapa negara memperluas hak untuk memberikan suara hingga meliputi seluruh warga negara mereka yang tinggal di luar negeri, tanpa memandang lamanya waktu mereka berada di luar negara asal, sedangkan beberapa yang lain memberlakukan batasan waktu atau mensyaratkan bukti niat untuk pulang.

Kualifikasi untuk memberikan suara biasanya terkait dengan kewarganegaraan. Definisi kewarganegaraan yang dipakai juga bisa berpengaruh pada kelompok-kelompok orang mana yang bisa memberikan suara eksternal. Bab ini membahas kewarganegaraan dalam konteks ini.

Beberapa negara, misalnya Selandia Baru dan Swedia, juga memperluas hak suara eksternal hingga menjangkau penduduk yang bukan warga negara: kadang-kadang ini disebut 'hak pilih bagi orang asing'. Dalam hal ini peraturan-peraturan berbeda dari yang berlaku untuk warga negara biasa diperlukan untuk menentukan apakah penduduk non-warga negara ini memenuhi syarat untuk memberikan suara eksternal.

Di beberapa negara jumlah orang yang memenuhi syarat bagi suara eksternal relatif kecil. Negara-negara lain tidak mengizinkan siapa pun memberikan suara jika mereka berada di luar negara asal. Dalam beberapa kasus, misalnya, menyusul pergolakan besar sipil atau politik atau ketika perbatasan nasional berubah, atau ketika terdapat pekerja di luar negeri dalam jumlah besar, banyak orang yang mungkin menetap di luar suatu negara dan mempunyai klaim yang sah untuk memberikan suara. Dalam kasus ini persoalan siapakah yang memenuhi syarat untuk memberikan suara eksternal bisa menjadi masalah besar, dan menentukan kualifikasi bisa sangat krusial bagi hasil pemilihan.

Begitu kualifikasi seseorang untuk memberikan suara eksternal sudah ditetapkan, biasanya adalah persyaratan kedua yang harus dipenuhi—keharusan untuk terdaftar dalam register elektoral guna menunjukkan bahwa orang yang bersangkutan berhak memberikan suara. Persyaratan pendaftaran khusus mungkin diperlukan untuk para pemilih eksternal, atau pemilih eksternal diwajibkan mendaftar sama seperti para pemilih lain. Persyaratan pendaftaran, dengan demikian, memberlakukan tahap kedua ke dalam proses pemberian hak dan mungkin berfungsi membatasi jumlah orang yang memenuhi syarat untuk memberikan suara eksternal.

Aspek pemberian hak yang lain, di mana negara-negara dibadi menjadi daerah-daerah pemilihan, adalah daerah pemilihan di mana seorang pemilih berhak memberikan suara. Hal ini bisa ditentukan dengan merujuk pada alamat di mana pemilih terakhir tinggal sebelum berangkat ke luar negeri, atau merujuk pada tempat kelahiran seseorang atau, jika seseorang tidak pernah tumbuh di negara yang bersangkutan, merujuk pada alamat orang tua atau kakek-neneknya. Opsi lainnya adalah menetapkan daerah pemilihan khusus yang sepenuhnya berisi para pemilih eksternal, terutama jika jumlah para pemilih eksternalnya banyak. Dalam beberapa kasus, negara-negara juga membatasi suara di mana para pemilih eksternal terlibat. Misalnya, para pemilih eksternal diizinkan memberikan suara dalam pemilihan nasional untuk memilih kepala negara atau anggota parlemen nasional tetapi tidak diperbolehkan dalam pemilihan pemerintah daerah. (Di Swiss, berlaku peraturan-peraturan berbeda di kanton-kanton yang berbeda: lihat studi kasus.)

Bab ini diakhiri dengan menimbang-nimbang apakah mungkin mengidentifikasi prinsip ‘praktek terbaik’ untuk memandu mereka yang mempertimbangkan untuk mengadopsi atau mengamandemen kriteria kualifikasi pemungutan suara eksternal.

## 2. Jenis-jenis pemilihan

Hak untuk memberikan suara kadang-kadang terbatas para jenis pemilu tertentu. Misalnya, pemilih eksternal mungkin diizinkan memberikan suara dalam pemilihan nasional untuk memilih kepala negara atau anggota parlemen tetapi tidak diperbolehkan dalam pemilihan pemerintah daerah. Dalam beberapa sistem presidensial di Afrika dan Asia, warga negara yang tinggal di luar negeri mempunyai hak untuk memberikan suara untuk memilih seorang presiden tetapi tidak untuk memilih anggota badan legislatif.

Karena jarak dari negara asal mereka, warga negara yang tinggal di luar negeri diizinkan mempengaruhi politik dalam negeri hanya secara terbatas dan dengan demikian hanya diberi hak selektif dalam pemilihan nasional dan referendum.

### 3. Syarat-syarat bagi hak untuk memberikan suara

Agar mempunyai hak untuk memberikan suara, seseorang harus terlebih dahulu memenuhi kualifikasi umum bagi pendaftaran pemilih dan memberikan suara yang berlaku di negara asalnya.

Hak untuk memberikan suara umumnya terkait dengan kewarganegaraan, usia dan tempat tinggal. Misalnya, sebuah negara mungkin hanya mengizinkan seseorang untuk memberikan suara jika dia adalah warga negara tersebut, berusia 18 tahun atau lebih dan mendiami negara tersebut setidaknya-tidaknnya selama 12 bulan. Menentukan apakah seseorang memenuhi kualifikasi-kualifikasi tersebut biasanya mudah jika orang yang bersangkutan tinggal di dalam negeri. Tetapi jika seseorang tidak menetap di dalam negeri—entah untuk sementara atau selamanya—menentukan hak mereka untuk memberikan suara pada umumnya menghendaki penerapan pengujian kualifikasi yang lebih kompleks.

Menentukan kewarganegaraan seseorang yang tidak berada di negara asal, apalagi jika orang yang bersangkutan mengambil kewarganegaraan negara lain, membutuhkan penafsiran undang-undang kewarganegaraan yang berlaku. Masalah ini dibicarakan nanti dalam bagian 3.1.

Menentukan usia seseorang bisa menimbulkan kesulitan jika proses pendaftaran mewajibkan seseorang untuk menunjukkan bukti umur. Dalam beberapa kasus, terutama menyangkut pengungsi, seseorang mungkin tidak mempunyai dokumen yang menunjukkan umur. Bahkan ketika seseorang mempunyai bukti umur, jika mereka mendaftar untuk memberikan suara ketika berada di luar negeri, memberikan bukti umur itu kepada otoritas pendaftaran bisa sulit. Inilah masalah yang perlu ditangani ketika menentukan bagaimana tepatnya seseorang bisa mendaftar untuk pemungutan suara eksternal (ini dibahas lebih jauh dalam bagian 5 di bawah).

Menerapkan uji tempat tinggal kepada seseorang yang tidak tinggal di negaranya merupakan aspek yang paling sulit dalam menentukan untuk memberikan suara secara eksternal. Beberapa negara mengatasi masalah ini dengan menyatakan bahwa seluruh warga negara mereka berhak memberikan suara untuk pemilihan-pemilihan yang diselenggarakan, tanpa memandang apakah mereka pernah menetap di dalam negeri. Negara-negara yang lain memberlakukan aturan terkait lamanya waktu seorang warga negara berada di dalam negeri dan/atau berapa lama berada di luar negeri. Masalah ini dibahas dalam bagian 3.2.

Beberapa negara juga memberlakukan pembatasan lebih jauh terhadap hak yang membatasi kelompok-kelompok orang yang bisa memberikan suara ketika berada di

luar negeri. Misalnya, beberapa negara membatasi hak untuk memberikan suara secara eksternal kepada warga negara yang bekerja di bidang tertentu, seperti diplomat dan anggota angkatan bersenjata (lihat tabel 1.4). Beberapa negara yang lain membatasi pemungutan suara pada mereka yang tinggal di lokasi tertentu, misalnya tempat-tempat di mana ada sejumlah minimum tertentu pemilih atau lokasi-lokasi misi diplomatik negara asal. Bagian 3.2 membicarakan ini secara lmg terperinci.

### 3.1 Kewarganegaraan

Kewarganegaraan bisa didefinisikan sebagai status seorang warga negara. Seorang warga negara bisa didefinisikan sebagai anggota suatu negara atau sebuah bangsa. Kewarganegaraan mengandung serangkaian hak dan kewajiban. Salah satu hak pokok seorang warga negara yang berada dalam usia boleh memilih adalah hak untuk memberikan suara.

Kewarganegaraan bisa diberikan kepada seseorang dalam banyak cara. Seseorang bisa menjadi warga negara karena keturunan, karena tempat kelahiran, atau dengan naturalisasi.

Kewarganegaraan karena keturunan (*ius sanguinis*, atau ‘hukum darah’) adalah satu dari dua prinsip hukum yang diakui secara internasional untuk menentukan kewarganegaraan seseorang pada saat dilahirkan. Umumnya, di mana prinsip ini berlaku, jika salah satu atau kedua orang tua adalah warga negara suatu negara secara otomatis anak mereka diberi kewarganegaraan tersebut pada saat kelahiran. Menurut prinsip ini, mungkin saja seseorang memiliki kewarganegaraan dari sebuah negara yang tidak pernah mereka diami, atau mendapatkan kewarganegaraan lebih dari satu negara jika kedua orang tuanya memiliki kebangsaan yang berbeda.

Kewarganegaraan karena tempat kelahiran (*ius soli*, atau ‘hukum tanah’) dalam prinsip hukum lainnya yang diakui secara internasional untuk menentukan kewarganegaraan seseorang saat dilahirkan. Di mana prinsip ini berlaku, seseorang memiliki kewarganegaraan negara di mana dia dilahirkan. Dalam beberapa kasus, *ius sanguinis* dan *ius soli* bisa sama-sama berlaku, dan inilah cara lain di mana seseorang memperoleh kewarganegaraan lebih dari satu negara.

Akhirnya, mendapatkan sebuah kewarganegaraan bisa berbeda melalui naturalisasi. Walaupun ada beberapa cara di mana hal ini bisa dilakukan, naturalisasi biasanya diberikan kepada seorang imigran setelah melewati periode masa tinggal tertentu.

Kewarganegaraan juga bisa hilang. Dalam beberapa kasus, naturalisasi menghendaki pelepasan kewarganegaraan yang dimiliki sebelumnya. Dalam beberapa kasus yang lain, seseorang bisa kehilangan kewarganegaraan secara otomatis ketika menjadi warga negara naturalisasi negara lain.

Dalam kasus lain, seorang warga negara naturalisasi diizinkan mempertahankan kewarganegaraan lain. Beberapa negara tidak mengizinkan warga negara mereka melepaskan kewarganegaraan mereka (misalnya Yunani dan Inggris). Dalam cara ini, banyak orang yang memiliki kewarganegaraan ganda (atau banyak).

Dalam menentukan apakah seseorang memenuhi syarat untuk memberikan suara eksternal, pemahaman tentang hukum kewarganegaraan yang relevan merupakan sesuatu yang mendasar. Hukum kewarganegaraan berbeda antara satu negara dan negara yang lain. Walaupun seseorang yang saat ini meninggalkan suatu negara mungkin memiliki status warga negara tersebut sebelum meninggalkannya, dia bisa kehilangan hak untuk menjadi warga negara tersebut karena mengambil kewarganegaraan lain.

Karena ada beberapa cara di mana seseorang bisa mendapatkan kewarganegaraan ganda atau banyak, kewarganegaraan ganda atau banyak adalah hal yang sangat lumrah. Biasanya ini bukan alasan bagi seseorang kehilangan hak untuk memberikan suara di negara mana pun di mana mereka memiliki kewarganegaraan. Meski begitu, para pembuat kebijakan mungkin berniat mempertimbangkan apakah pemegang kewarganegaraan ganda memiliki konflik kepentingan dalam beberapa keadaan.

Ketika seseorang yang tinggal di luar negeri mengubah kewarganegaraan dengan naturalisasi, dan dalam proses itu melepaskan kewarganegaraan sebelumnya, orang tersebut tidak akan mempunyai hak lagi untuk memberikan suara di negara yang kewarganegaraannya dilepas.

Jika hak untuk memberikan suara selama di luar negeri didasarkan pada kewarganegaraan, penting bagi semua formulir yang digunakan untuk pendaftaran pemilih dan untuk pemungutan suara eksternal menanyakan kepada pemilih apakah dia memiliki kewarganegaraan negara yang bersangkutan. Walaupun kecil kemungkinannya, kewarganegaraan ganda atau majemuk relevan dengan hak pilih, formulir terkait juga harus menanyakan kepada pemilih apakah mereka memiliki kewarganegaraan lain.

Dalam hampir semua kasus, hak untuk memberikan suara eksternal diberikan hanya kepada warga negara suatu negara asal. Dengan demikian kewarganegaraan merupakan persyaratan minimum sebagai kualifikasi dalam pelaksanaan pemungutan suara secara eksternal. Meski begitu, beberapa negara, misalnya Selandia dan Swedia (untuk pemilihan Parlemen Eropa) juga memperluas hak untuk memberikan suara eksternal hingga mencakupi penduduk yang bukan warga negara. Dalam hal ini aturan-aturan berbeda dari yang berlaku untuk warga negara diperlukan guna menentukan apakah penduduk non-warga negara tersebut memenuhi syarat untuk memberikan suara eksternal.

### **3.2 Tempat tinggal**

Menerapkan pengujian tempat tinggal bagi seseorang yang bukan penduduk di negara asal mereka mungkin adalah aspek paling sulit dalam menentukan kualifikasi untuk suara eksternal.

Para pemilih eksternal bisa dikategorikan menurut serangkaian keadaan tempat tinggal yang lazim berlaku. Kategori-kategori yang paling umum meliputi:

- warga negara yang tinggal di luar negara asal mereka yang tidak memiliki niat tegas untuk kembali ke negara tersebut;
- warga negara yang untuk sementara menetap di luar negara asalnya yang berniat kembali untuk hidup di negara itu;
- warga negara dalam pekerjaan tertentu, seperti personel militer, pejabat publik atau staf diplomatik (dan keluarga mereka);
- warga negara yang menetap di luar negara asal mereka yang tinggal di negara-negara tertentu dan mungkin tergantung pada keadaan-keadaan tertentu, misalnya pengungsi dan pekerja migran; dan
- non-warga negara yang diberi hak untuk memilih di sebuah negara karena status tinggal tetapi untuk sementara berada di luar negara tersebut.

Kategori-kategori ini bisa dikualifikasikan lebih jauh dengan membatasi hak untuk memberikan suara secara eksternal dengan memberlakukan batas waktu lamanya tidak berada di negara asal.

Kategori paling luas terkait tempat tinggal untuk memberikan suara eksternal adalah yang pertama—menjangkau warga negara yang menetap di luar negara asal tanpa memandang niat mereka untuk kembali. Beberapa negara memperluas jangkauan hak ini untuk warga negara mereka. Sebagian memberi setiap warga negara yang menetap di luar hak untuk mendaftar dan memberikan suara tanpa memandang lamanya waktu mereka berada di luar negara asal, sedangkan beberapa negara yang lain memberlakukan batas waktu untuk hak tersebut.

Misalnya, Belarus, Bosnia dan Herzegovina, Estonia, Norwegia, Polandia, Afrika Selatan, Swedia dan Amerika Serikat memberi hak kepada warga negara mereka yang tinggal di luar negeri untuk mendaftar dan memberikan suara tanpa memandang lamanya waktu mereka berada di luar negeri. Negara-negara yang memberlakukan batas waktu terhadap hak ini meliputi Jerman (25 tahun untuk orang yang menetap di negara-negara yang bukan anggota Dewan Eropa), Selandia Baru (tiga tahun untuk warga negara, 12 bulan untuk penduduk tetap) dan Inggris (15 tahun).

Salah satu alasan diberlakukannya batas waktu terhadap hak untuk memberikan suara karena semakin lama warga negara jauh dari negara asal semakin mereka kehilangan ikatan dengannya. Mereka yang lama meninggalkan negara asal sudah tentu tidak bisa berharap untuk membuat keputusan yang berhubungan langsung dengan politik dalam negeri. Tentu saja sulit mengukur kadar keterikatan warga negara yang berada di luar negeri dengan negara asalnya. Hal itu tergantung pada lebih dari sekadar lamanya meninggalkan negara asal, sebagaimana digambarkan oleh peraturan perundang-undangan Jerman. Alasan di balik ketentuan Jerman adalah, karena konteks kultural, warga negara Jerman yang tinggal di negara-negara anggota Dewan Eropa terkait lebih erat dengan negara asal mereka. Lebih dari itu, karena kedekatan geografis mereka

memiliki akses lebih mudah pada informasi politik mutakhir negara asal mereka daripada jika mereka tinggal di kawasan lain dunia (Schreiber 1985).

Dalam beberapa kasus, warga negara mungkin hanya bisa didaftar sebagai pemilih eksternal setelah memenuhi persyaratan masa tinggal minimum di negara kewarganegaraan mereka (seperti di Jerman, Selandia Baru dan Inggris). Dalam beberapa kasus lain, mungkin saja seseorang yang diberi kewarganegaraan karena keturunan bisa memberikan suara dalam pemilu untuk kewarganegaraan mereka walaupun mungkin mereka tidak pernah menjadi penduduk di negara tersebut.

Bagaimanapun juga, memberi warga negara yang tinggal di luar negeri hak untuk memberikan suara tanpa memandang niat untuk pulang bisa menghasilkan warga negara yang tidak punya hubungan erat dengan negara selain memegang kewarganegaraan yang memberikan pengaruh signifikan terhadap hasil pemilihan. Semakin besar jumlah warga negara yang tinggal di luar negeri, semakin besar pengaruh yang bisa mereka berikan. Apakah hal ini dikehendaki atau tidak tergantung pada keadaan khusus suatu negara. Barangkali banyak diharapkan untuk memperluas hak memberikan suara hingga menjangkau warga negara yang tinggal di luar negeri di mana sejumlah besar warga negara pergi ke luar negeri sebagai pengungsi atau karena pergolakan sipil maupun politis. Pemilu tahun 1994 di Afrika Selatan adalah contoh untuk kasus demikian. Dalam kasus-kasus lain pendekatan semacam itu dipakai sebagai bagian dari transisi pasca-konflik menuju demokrasi, seperti di Kamboja pada h 1993, juga Bosnia dan Herzegovina pada tahun 1996.

Kategori kedua hak untuk memberikan suara eksternal—hak diberikan kepada warga negara dan penduduk tetap lain yang untuk sementara waktu berada di luar negeri dan berniat pulang ke negara asal mereka—adalah kategori luas berikutnya. Negara-negara yang menetapkan pemungutan suara jenis ini meliputi Australia (untuk pemilih terdaftar yang berada di luar negeri selama enam tahun atau kurang, walaupun perpanjangan mungkin diberikan) dan Kanada (untuk warga negara yang berada di luar negeri selama lima tahun atau kurang).

Pemberian hak untuk memberikan suara eksternal bagi orang yang sementara waktu ke luar negeri dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan mereka yang berlibur ke luar negeri atau berada di luar negeri untuk bekerja, belajar atau keperluan-keperluan pribadi dalam waktu yang relatif singkat. Model ini memiliki keunggulan untuk mempertahankan hak untuk memberikan suara bagi orang-orang yang memiliki ikatan jelas dengan negara asal mereka, di samping memastikan bahwa orang-orang yang mungkin tidak memiliki hubungan semacam itu tidak punya peluang untuk mempengaruhi pemilihan di mana mereka tidak mempunyai kepentingan personal.

Ketiga, beberapa negara memiliki ketentuan khusus tentang pemberian hak bagi warga negara dengan pekerjaan-pekerjaan tertentu, misalnya personel militer, pejabat publik atau staf diplomatik, dan keluarga mereka. Biasanya ini membutuhkan perpanjangan batas waktu dan/atau penyediaan pendaftaran otomatis. Beberapa negara, yang tidak

memberikan hak umum yang memungkinkan warga negara di luar negeri untuk memberikan suara, memiliki ketentuan khusus yang hanya berlaku untuk warga negara dengan pekerjaan tertentu. Misalnya, Lesotho hanya menetapkan pemungutan suara eksternal bagi pejabat publik yang bekerja di misi diplomatik berikut tanggungan atau pegawai mereka, dan Republik Irlandia hanya membolehkan pemungutan suara untuk para pejabat yang ditugaskan di misi diplomatik dan untuk anggota angkatan bersenjata. Warga negara non-penduduk India yang ditugaskan oleh Pemerintah India di pos-pos di luar India (termasuk militer) memenuhi syarat untuk mendaftar sebagai pemilih. Dalam sebagian besar kasus, di mana ketentuan hak khusus diberikan bagi warga negara dengan pekerjaan tertentu, hak ini diperluas untuk anggota keluarga mereka.

Keempat, hak untuk memberikan suara secara eksternal bisa dikaitkan dengan penduduk di negara-negara tertentu dan/atau dibatasi pada para pemilih yang terikat pada keadaan tertentu, misalnya pengungsi dan para pekerja migran.

Pembatasan-pembatasan terhadap hak untuk memberikan suara secara eksternal semacam itu mungkin merupakan solusi pragmatis untuk membatasi jumlah orang yang memenuhi syarat bagi pemilih eksternal. Mengizinkan semua warga negara untuk memberikan suara ketika mereka berada di luar negeri bisa menambah banyak biaya pelaksanaan pemilu, dalam hal ini tergantung pada jumlah yang terlibat (lihat bab 5, dan lampiran D). Dibenarkan tidaknya pengeluaran tambahan ini tergantung pada bagaimana menilainya. Sebuah contoh yang menarik adalah apa yang terjadi di Senegal, di mana undang-undang pemilu menyatakan bahwa warga negara yang menetap di luar negeri mempunyai hak untuk memberikan suara jika setidaknya-tidaknya 500 orang dari mereka terdaftar di kantor misi diplomatik di luar negeri. Alasan yang mendasari pembatasan ini bersifat pragmatis—biaya finansial dan administratif pelaksanaan pemungutan suara eksternal dalam komunitas di luar negeri yang sangat kecil tidak sebanding dalam meningkatkan partisipasi pemilih yang dihasilkan (lihat studi kasus). Bagaimanapun juga, pembatasan-pembatasan semacam itu bisa melanggar prinsip kesetaraan elektoral. Cakupan ancaman potensi ini bergantung pada jumlah pemilih eksternal yang terlibat dan distribusi geografis warga negara di luar negeri.

Begitu pula pendekatan pragmatis lain yang diadopsi yang membatasi kategori-kategori warga negara yang berhak memberikan suara secara eksternal, ternyata hal itu membatasi hak pilih mereka yang bisa hadir di lokasi tertentu untuk memberikan suara. Misalnya, untuk pemilu pada Desember 2004 di Ukraina, undang-undang pemilu menentukan bahwa tempat pemungutan suara bisa dibentuk di 'kantor diplomatik dan perwakilan resmi lain serta konsuler Ukraina di luar negeri, dan di unit-unit militer yang berada di luar perbatasan Ukraina.' Sehingga, 113 tempat pemungutan suara dibentuk di luar negeri, semuanya terletak di kantor-kantor diplomatik dan konsuler. Untuk pemilihan tahun 2005 di Irak, Program Pemungutan Suara Luar Negeri Irak memfasilitasi pemungutan suara di 36 kota di 14 negara. Hanya pemilih Irak yang bisa mendatangi tempat-tempat pemungutan suara yang bisa memberikan suara di luar Irak (lihat studi kasus).

Bab 8 membahas keadaan-keadaan khusus yang mungkin berlaku untuk pekerja migran.

Terakhir, beberapa negara memperluas hak memberikan suara secara eksternal bagi penduduk tetap non-warga negara. Kadang-kadang ini disebut sebagai 'hak pilih untuk orang asing'. Di mana penduduk tetap bukan warga negara semacam itu biasanya berhak memberikan suara ketika menetap di suatu negara, mereka mungkin diizinkan untuk memberikan suara jika untuk sementara waktu (tetapi bukan untuk selamanya) berada di luar negeri. Misalnya, di Swedia semua warga negara anggota Uni Eropa dan warga negara Islandia dan Norwegia berhak memberikan suara dalam pemilihan kota praja dan daerah jika mereka terdaftar sebagai penduduk Swedia selama tiga tahun berturut-turut pada hari pemungutan suara. Dalam beberapa kasus peraturan yang berlaku untuk warga negara dan penduduk non-warga negara adalah peraturan-peraturan yang berbeda. Misalnya, warga negara Selandia Baru di luar negeri memenuhi syarat untuk mendaftar dan memilih jika mereka berada di Selandia Baru selama tiga tahun terakhir; sedangkan penduduk tetap non-warga negara memenuhi syarat untuk mendaftar dan memilih jika mereka berada di Selandia Baru selama 12 bulan terakhir.

### **3.3 Pemungutan suara wajib dan pemungutan suara eksternal**

Negara-negara yang memberlakukan pemungutan suara wajib menambahkan kadar kerumitan lagi pada isu penentuan hak untuk memilih secara eksternal. Secara umum, negara-negara yang memberlakukan pemungutan suara wajib memungkian pemilih terdaftar untuk menghindari denda karena tidak memilih jika mereka mempunyai alasan yang sah mengapa tidak memilih. Berada di luar negeri tampaknya merupakan alasan yang bisa diterima mengapa tidak memilih. Di Australia, undang-undang pemilu secara spesifik menyebutkan bahwa tidak berada di Australia pada hari pemilihan sudah cukup sebagai alasan untuk tidak memilih. Meski begitu, dalam sebuah sistem pemungutan suara wajib, tidak memberikan suara ketika sedang berada di luar negeri bisa berdampak pada hak berkelanjutan orang itu untuk tetap terdaftar sebagai pemilih eksternal. Misalnya, Australia menghapus nama seseorang dari daftar pemilih eksternalnya jika seseorang tidak memilih atau tidak mengajukan permohonan untuk pemungutan suara melalui pos bagi sebuah pemilihan umum nasional.

## **4. Kualifikasi untuk maju sebagai kandidat dalam pemilihan**

Dalam menentukan peraturan eligibilitas bagi pemilih eksternal, penting untuk dipertimbangkan apakah peraturan eligibilitas yang sama juga berlaku untuk kandidat-kandidat dalam pemilihan. Terlebih jika hak untuk memberikan suara diperluas hingga menjangkau seluruh warga negara yang menetap di luar negeri, tanpa memandang niat mereka untuk kembali pulang, mungkin dirasa lebih baik untuk memberlakukan peraturan-peraturan eligibilitas yang lebih ketat bagi pada kandidat. Biasanya hal ini akan muncul dalam bentuk persyaratan penduduk.

Dalam beberapa kasus di mana para pemain politik diasingkan dari negara asal mereka, barangkali dikehendaki agar orang-orang yang menetap di luar negeri diperbolehkan

menjadi kandidat. Ini cocok jika sebuah negara sedang mengalami sebuah transisi menuju bentuk pemerintahan baru yang demokratis, seperti yang terjadi di Afrika Selatan pada tahun 1994.

Pertimbangan tentang kewarganegaraan ganda atau majemuk barangkali lebih penting bagi para kandidat daripada bagi para pemilih. Bisa saja lebih dikehendaki untuk menghalangi para pemegang kewarganegaraan ganda maju sebagai kandidat. Misalnya, konstitusi Australia tidak mengizinkan ‘seorang warga negara kekuatan asing’ untuk duduk di parlemen nasionalnya. Ketentuan semacam itu dimaksudkan untuk memastikan agar para anggota terpilih tidak membagi kesetiaan yang bisa menimbulkan konflik kepentingan. Dalam prakteknya, kewarganegaraan ganda begitu umum hingga ketentuan macam ini bisa menyebabkan kandidat dan anggota terpilih dinyatakan tidak berhak karena pertimbangan yang boleh dibilang teknis.

## 5. Pendaftaran pemilih eksternal

Begitu eligibilitas seseorang untuk memberikan suara eksternal sudah ditetapkan, biasanya ada persyaratan kedua yang harus dipenuhi—keharusan untuk terdaftar dalam register elektoral untuk menunjukkan bahwa dia berhak memberikan suara. Persyaratan-persyaratan pendaftaran khusus mungkin diperlukan bagi para pemilih eksternal, atau mungkin diperlukan untuk mendaftar dengan cara sama seperti semua pemilih yang lain. Persyaratan pendaftaran dengan demikian memberlakukan tahapan kedua dalam proses pemberian hak dan mungkin berfungsi untuk membatasi jumlah orang yang memenuhi syarat untuk memberikan suara eksternal.

Di sebagian besar negara para pemilih biasa didaftar berkenaan dengan lokasi tertentu—biasanya tempat kediaman mereka—sehingga mereka bisa memiliki hak untuk memberikan suara di daerah pemilihan tertentu dan untuk tingkat pemerintahan daerah tertentu. Karena mungkin saja sulit atau mustahil mengalokasikan seorang pemilih eksternal ke daerah tertentu di dalam negeri, kadang-kadang dianggap lebih baik untuk menggunakan proses pendaftaran khusus bagi para pemilih eksternal.

Ketika persyaratan eligibilitas dan/atau hak untuk memberikan suara bagi para pemilih eksternal berbeda dari yang berlaku untuk para pemilih dalam negeri, maka merupakan hal mendasar agar para pemilih eksternal menggunakan sebuah proses pendaftaran terpisah. Misalnya, ketika mereka berhak untuk memberikan suara bagi pemilihan nasional tetapi tidak bagi pemilihan daerah, daftar pemilih harus membedakan dengan jelas para pemilih eksternal.

Apakah para pemilih eksternal terdaftar dalam sebuah daftar pemilih eksternal khusus atau terdaftar dalam daftar pemilih normal akan bergantung pada keadaan setempat. Salah satu faktor relevannya adalah apakah sebuah negara memiliki satu daftar pemilih nasional atau daftar pemilih berbeda untuk tingkat-tingkat pemerintahan yang berbeda. Faktor lainnya adalah tingkat kecanggihan teknis pendaftaran pemilih.

Australia, misalnya, pada dasarnya memiliki sebuah mekanisme pendaftaran pemilih nasional yang terkomputerisasi dan digunakan untuk pemilihan bagi semua tingkat pemerintahan. Walaupun terdapat sebuah bentuk pendaftaran terpisah bagi para pemilih eksternal, nama-nama mereka disimpan dalam daftar pemilih nasional bersama seluruh pemilih yang terdaftar, dengan anotasi yang menunjukkan bahwa mereka terdaftar sebagai pemilih eksternal. Negara-negara lain, terutama yang memiliki daftar pemilih berbeda untuk daerah-daerah dan/atau tingkat pemerintahan yang berbeda, tampaknya lebih condong untuk mempertahankan daftar pemilih terpisah bagi para pemilih eksternal. Ketika daftar pemilih disimpan oleh otoritas-otoritas berbeda untuk tingkat pemerintahan yang berbeda atau untuk daerah-daerah yang berbeda, seperti negara-negara bagian yang berbeda di Amerika Serikat, proses pendaftaran sebagai seorang pemilih eksternal mungkin berbeda dari satu yurisdiksi dengan yurisdiksi lain dan/atau dari satu tempat dengan tempat lain.

Dalam beberapa kasus, pendaftaran sederhana dalam daftar pemilih normal sudah cukup untuk seorang pemilih eksternal agar tetap memiliki hak untuk memberikan suara, tanpa perlu melakukan pendaftaran khusus sebagai seorang pemilih eksternal. Misalnya, penduduk Swedia yang tinggal di luar negeri tetap tercatat dalam daftar pemilih nasional ketika meninggalkan Swedia hingga sepuluh tahun. Hanya mereka yang meninggalkan Swedia lebih dari sepuluh tahun yang perlu mendaftar agar tetap tercatat dalam daftar pemilih.

Orang yang ke luar negeri untuk periode singkat, misalnya mereka yang berlibur, umumnya tidak perlu mengajukan permohonan status pemilih elektoral khusus jika mereka tercatat dalam daftar pemilih normal.

Ketika seseorang ke luar negeri untuk waktu yang lama, banyak negara yang mensyaratkan pendaftaran khusus sebagai seorang pemilih elektoral. Hal ini terutama penting ketika pendaftaran pemilih secara berkala ditinjau, dan orang dihapus dari register itu jika tidak muncul sebagai penduduk di alamat terdaftar mereka.

Pendaftaran pemilih eksternal biasanya mensyaratkan pemilih untuk melengkapi sebuah formulir, yang selanjutnya diproses oleh pihak berwenang yang bertanggung jawab menyimpan daftar pemilih. Dalam beberapa kasus, orang harus memberikan bukti eligibilitas, seperti bukti kewarganegaraan, usia dan tempat tinggal. Ketika mempertimbangkan apakah bukti semacam itu diwajibkan, perlu diperhatikan fisibilitas persyaratan ini. Jika seseorang mengajukan permohonan untuk pendaftaran dari luar negeri, persyaratan untuk memberikan dokumen identitas bisa jadi tidak praktis atau tidak masuk akal. Ketika sebuah negara berada dalam keadaan transisi atau sedang dilanda instabilitas sipil, banyak warga negara, terutama pengungsi, mungkin tidak memiliki kartu identitas (lihat bab 7 dan studi kasus Afghanistan, Bosnia dan Herzegovina, dan Irak). Dalam kasus-kasus ini, proses pendaftaran mungkin harus mengandalkan pernyataan yang ditandatangani pemohon dan/atau pernyataan yang ditandatangani seorang saksi.

Dalam sebagian besar kasus akan lebih tepat jika menerapkan tingkat persyaratan autentikasi pendaftaran sebagai seorang pemilih eksternal sama seperti yang berlaku bagi proses pendaftaran elektoral normal.

Ketika suatu formulir pendaftaran pemilih eksternal spesifik diperlukan, kecermatan untuk memastikan bahwa formulir yang berusaha mendapatkan informasi memadai itu menunjukkan bahwa pemohon berhak untuk didaftar sangat diperlukan. Sebuah formulir bisa, misalnya, mengharuskan pemohon untuk menyatakan bagaimana mereka mendapatkan kewarganegaraan, kapan terakhir kali mereka terdaftar di dalam negeri, apakah dan kapan mereka berniat kembali ke negara asal (jika relevan) dan kapan mereka dilahirkan.

Menjaga kemutakhiran sebuah daftar pemilih eksternal adalah tugas yang sulit. Otoritas pendaftaran tampaknya tidak akan mampu meninjau status para pemilih eksternal yang terdaftar dan menetap di luar negeri. Dalam prakteknya, langkah yang paling masuk akal adalah bertumpu pada permintaan agar para pemilih eksternal memutakhirkan keterangan terperinci mereka ketika mengajukan permohonan pendaftaran atau ketika benar-benar memberikan suara. Salah satu cara menjaga agar pendaftaran pemilih terbebas dari entri-entri kedaluwarsa adalah menghapus nama-nama mereka yang tidak memberikan suara, misalnya, untuk satu atau dua kali pemilihan nasional berturut-turut.

## **6. Contoh-contoh kualifikasi bagi pemungutan suara eksternal**

Walaupun sebagian besar kualifikasi berbagai negara untuk pemungutan suara eksternal masuk dalam kategori luas yang diuraikan di atas, biasanya detailnya sangat berlainan dari satu kasus dengan kasus lainnya. Boks 4.1 menyampaikan beberapa contoh kualifikasi pemungutan suara eksternal yang berbeda-beda. Dalam sebagian besar kasus, kualifikasi yang disampaikan terkait dengan pemilihan nasional. Peraturan-peraturan yang berbeda mungkin berlaku untuk pemilihan pemerintahan tingkat provinsi dan tingkat daerah. Daftar contoh itu, tentu saja, tidak lengkap. Negara-negara lain juga mengizinkan warga negara mereka untuk memberikan suara ketika berada di luar negeri.

### Boks 4.1: Contoh-contoh Kualifikasi untuk Pemungutan Suara Eksternal

**Australia:** Para pemilih eksternal harus memenuhi persyaratan normal bagi pendaftaran pemilih di Australia, artinya mereka harus warga negara Australia (atau warga Inggris yang tercatat dalam daftar pemilih di Australia pada tanggal 25 Januari 1984). Para pemilih terdaftar yang meninggalkan Australia dan berniat kembali dalam enam tahun bisa mendaftarkan diri sebagai 'pemilih luar negeri yang memenuhi syarat' dan mempertahankan hak untuk tetap tercatat dalam daftar pemilih dan memberikan suara ketika berada di luar negeri; pemilih luar negeri yang memenuhi syarat yang berada di luar negeri kurang dari enam tahun bisa mengajukan permohonan perpanjangan 12 bulan tanpa perincian. Pasangan atau anak-anak pemilih luar negeri yang memenuhi syarat juga berhak mendaftarkan untuk memberikan suara selama di luar negeri ketika berusia 18 tahun atau menjadi warga negara Australia juga bisa mengajukan permohonan pendaftaran sebagai pemilih luar negeri yang memenuhi syarat. Pemilih luar negeri yang memenuhi syarat bisa kehilangan hak mereka untuk mendaftar dan memberikan suara jika mereka tidak berusaha untuk memberikan suara dalam pemilihan umum nasional yang diselenggarakan ketika mereka berada di luar negeri. Pemilih terdaftar yang pergi ke luar negeri tetapi berniat kembali hidup di alamat yang sama bisa tetap tercatat dalam daftar pemilih dan berhak memberikan suara tanpa perlu mendaftar sebagai pemilih luar negeri yang memenuhi syarat. Dalam hal ini tidak berlaku batas waktu.

**Belarus:** Warga negara yang tinggal di luar Belarus bisa berpartisipasi dalam pemilihan dengan mengajukan permohonan di kantor-kantor misi diplomatik yang sudah ditentukan.

**Bosnia dan Herzegovia:** Warga negara yang tinggal di luar Bosnia dan Herzegovina bisa mendaftar untuk memberikan suara.

**Kanada:** Warga negara yang tinggal di luar negeri selama kurang dari lima tahun berturut-turut sejak masa tinggal terakhir mereka di Kanada dan yang berniat menetap kembali di Kanada bisa mengajukan permohonan pendaftaran di daftar warga negara Kanada non-penduduk. dan dengan demikian berhak memberikan suara ketika berada di luar negeri. Warga negara Kanada anggota angkatan bersenjata, pegawai negeri atau pegawai organisasi-organisasi tertentu, dan keluarga mereka, memenuhi syarat untuk mengajukan permohonan pendaftaran dalam register warga negara Kanada non-penduduk berapa pun lamanya mereka meninggalkan Kanada.

**Estonia:** Warga negara yang menetap untuk sementara atau selamanya di luar Estonia bisa mengajukan permohonan pendaftaran di kantor misi diplomatik Estonia terdekat.

**Jerman:** Jerman memiliki tiga kategori pemilih eksternal yang memenuhi kualifikasi untuk mengajukan permohonan bagi entri dalam register pemilih—warga negara Jerman yang bekerja sebagai pegawai negeri atau anggota angkatan bersenjata dan pegawai yang digaji publik lainnya, dan anggota keluarga mereka; warga negara Jerman penduduk negara anggota Dewan Eropa lainnya; dan warga negara Jerman penduduk negara bukan anggota Dewan Eropa yang, sebelum keberangkatan mereka, menetap permanen di Jerman selama periode tanpa jeda setidaknya-tidaknya tiga bulan, dan tidak lebih dari 25 tahun berselang setelah keberangkatan mereka.

**India:** Warga negara India non-penduduk yang dipekerjakan oleh pemerintah India di sebuah pos di luar India, termasuk personel militer, berhak didaftar sebagai pemilih.

**Irak:** Untuk pemilihan tahun 2005 di Irak, Program Pemungutan Suara Di Luar Negeri Irak memfasilitasi pemungutan suara di 36 kota di 14 negara. Hanya pemilih Irak yang bisa hadir di tempat pemungutan tertentu yang boleh memberikan suara di luar Irak.

**Irlandia:** Hanya para pejabat publik yang dipekerjakan pada misi-misi diplomatik dan anggota angkatan bersenjata yang termasuk dalam kategori pemilih yang diizinkan memberikan suara selagi di luar negeri.

**Namibia:** setiap pemegang kartu pendaftaran pemilih yang sah berhak memberikan suara, termasuk warga negara yang menetap di luar negeri.

**Selandia Baru:** Warga negara di luar negeri berhak mendaftar dan memberikan suara jika mereka berada di Selandia Baru selama tiga tahun terakhir; penduduk permanen berhak mendaftar dan memberikan suara jika mereka berada di Selandia Baru selama 12 bulan terakhir; pegawai negeri dan anggota pertahanan Selandia Baru beserta pasangan dan anak-anak mereka yang berusia di atas 18 tahun berhak mendaftar dan memberikan suara berapa pun lamanya mereka tinggal di luar negeri.

**Norwegia:** Warga negara Norwegia yang menetap di luar negeri mempertahankan hak untuk terdaftar bagi pemungutan suara jika kapan saja sebelumnya terdaftar dalam catatan kependudukan sebagai penduduk di Norwegia. Seluruh pegawai negeri Norwegia yang dipekerjakan sebagai staf diplomatik atau konsuler dan keluarga mereka berhak memberikan suara sekalipun mereka tidak pernah terdaftar dalam register kependudukan.

**Polandia:** Warga negara yang tinggal di luar negeri dan memegang paspor Polandia yang sah bisa mengajukan permohonan agar dimasukkan ke dalam register pemilih.

**Swedia:** Warga negara yang menetap di luar negeri dimasukkan dalam register elektoral dan tetap berhak memberikan suara jika mereka meninggalkan Swedia dalam sepuluh tahun sebelumnya; setelah tidak berada di Swedia lebih dari sepuluh tahun mereka harus memberi tahu otoritas terkait jika ingin tetap tercatat dalam register elektoral.

**Inggris:** Warga negara Inggris yang tinggal di luar negeri berhak mendaftar dan memberikan suara sebagai pemilih luar negeri jika nama mereka sudah tercatat sebelumnya dalam daftar pemilih dengan alamat di Inggris dan tidak lebih dari 15 tahun berlalu antara tanggal kualifikasi pendaftaran tersebut dan tanggal permohonan mereka untuk mendaftar sebagai pemilih luar negeri; atau jika mereka sudah mencapai usia 18 tahun ketika menetap di luar negeri dan mereka terlalu muda untuk dicatat dalam daftar pemilih sebelum mereka meninggalkan Inggris dan orang tua atau wali tercatat dalam daftar pemilih dengan alamat di mana mereka tinggal pada tanggal tersebut.

**Amerika Serikat:** Undang-Undang Pemungutan Suara Absente Warga Negara di Luar Negeri dan Berseragam (UOCAVA) menjamin hak warga negara Amerika Serikat di luar negeri untuk memberikan suara dalam pemilihan federal di Amerika Serikat. (Pemilihan federal meliputi pemilihan *primary*, umum dan khusus untuk memilih presiden, wakil presiden, senator dan perwakilan di Kongres.) UOCAVA hanya berlaku untuk pemilihan federal. Meski begitu, banyak negara bagian di Amerika Serikat yang mengeluarkan peraturan perundang-undangan yang memungkinkan warga negara dalam kategori tertentu yang menetap di luar negeri untuk memberikan suara melalui pemungutan suara absente untuk jabatan-jabatan negara bagian atau daerah. Prosedur yang sama untuk mendapatkan surat suara pemilihan daerah juga digunakan untuk mendapatkan surat suara pemilihan federal.

Agar pemilih bisa memberikan suara dalam pemilihan federal maupun negara bagian di Amerika Serikat, sebagian besar negara bagian mensyaratkan warga negara yang tinggal di luar negeri untuk mendaftar di negara bagian 'alamat pemungutan suara' mereka. Alamat pemungutan suara adalah alamat atau domisili legal di mana pemilih bisa memberikan suara jika sedang berada di negara bagian tersebut. Awak armada kapal dagang atau militer, beserta pasangan dan tanggungan mereka, bisa mendaftar untuk memberikan suara di (negara bagian) domisili yang dinyatakan oleh para awak tersebut sebagai tempat tinggal mereka. Warga negara sipil pegawai negeri Pemerintah Amerika Serikat di luar negeri, pasangan dan tanggungan mereka biasanya mendaftar di negara bagian yang mereka nyatakan sebagai tempat tinggal legal mereka. Hal ini berlaku walaupun bertahun-tahun berlalu dan orang yang bersangkutan tetap tidak tinggal dan tidak berniat kembali ke negara bagian itu.

Catatan: Data lebih komprehensif tersedia di website ACE Electoral Knowledge Network, <http://www.aceproject.org> (pilih *Comparative Data*).

## 7. Kesimpulan

Cakupan hak untuk memilih bagi warga negara di luar negara asal mereka sangat berbeda dari satu negara dengan negara lain. Beberapa negara tidak mengizinkan memberikan suara bagi siapa saja yang tidak hadir secara fisik di negara asal mereka. Beberapa yang lain mengizinkan setiap negara untuk memberikan suara dari mana pun di dunia ini, tanpa memandang apakah warga negara mereka pernah menetap di negara kewarganegaraan mereka. Di antara dua titik ekstrem ini ada banyak variasi yang memungkinkan kelompok-kelompok tertentu warga negara untuk memberikan suara.

Karena ada begitu banyak aspek lain proses elektoral, tidak ada satu pun cara yang ‘tepat’ untuk memutuskan siapa yang berhak memberikan suara secara eksternal. Sebuah model yang cocok untuk satu negara mungkin sama sekali tidak cocok untuk negara lain. Misalnya, mungkin saja masuk akan untuk mengizinkan setiap warga negara suatu negara untuk memberikan suara secara eksternal, entah mereka berniat kembali atau tidak, di mana populasi di dalam negeri besar dan pengaruh pemungutan suara ekspatriat diperkirakan tidak akan mengungguli pengaruh pemilih di dalam negeri. Di lain pihak, sebuah negara dengan populasi kecil dan memiliki ekspatriat dalam jumlah relatif besar mungkin khawatir jika harus menyerahkan pengaruh elektoral kepada orang-orang yang mungkin tidak mempunyai kepentingan langsung dengan negara asal mereka.

Dalam upaya menentukan prinsip-prinsip ‘praktek terbaik’ untuk memandu mereka yang sedang mempertimbangkan untuk mengadopsi atau mengamandemen kriteria eligibilitas pemungutan suara eksternal, mungkin perlu menimbang tujuan pemberian hak pilih. Bab 3 membahas pemungutan suara eksternal sehubungan dengan hak perwakilan. Hak pilih adalah hak untuk memberikan suara bagi perwakilan terpilih. Tujuannya adalah memungkinkan orang untuk memilih perwakilan di parlemen dan/atau eksekutif dan menentukan serta mengurus undang-undang atas nama mereka. Sehingga tampaknya masuk akal membatasi hak untuk memberikan suara hanya bagi mereka yang memiliki kepentingan langsung dalam penentuan dan penangangan undang-undang tersebut. Meski begitu, jika diterima bahwa hak pilih seharusnya *hanya* diberikan kepada mereka yang memiliki kepentingan langsung, artinya perluasan hak pilih hingga menjangkau warga negara yang berada di luar negeri dan tidak punya niat untuk pulang ke negara asal—atau orang-orang yang memiliki kewarganegaraan ganda dan menjadi penduduk tetap di negara lain di mana juga menjadi warga negara—mungkin dianggap terlalu murah hati. Bahkan, bisa dikemukakan bahwa kedaulatan sebuah negara bisa terancam jika perwakilannya dipilih untuk sebagiannya oleh para pemilih yang menetap di luar negeri. Artinya, lagi, hak untuk memberikan suara hanya diberikan kepada warga negara di luar negeri yang berniat kembali dalam waktu dekat, karena mereka juga akan mempunyai kepentingan langsung dalam pemerintahan di negara asal mereka. Argumen ini terutama bisa diterima bagi mereka yang untuk sementara berada di luar negeri karena menjalankan tugas negara mereka, seperti para diplomat dan anggota angkatan bersenjata.

Kendati demikian, walaupun lebih mudah untuk dibenarkan, menggunakan prinsip 'niat untuk kembali' sebagai faktor penentu untuk memberikan hak memberikan suara bagi warga negara di luar negeri mungkin lebih sulit ditangani daripada membolehkan semua warga negara untuk memberikan suara selagi berada di luar negeri. Hal ini membutuhkan, paling tidak, semacam pemberitahuan dari warga negara yang berada di luar negeri (atau sedang pergi ke luar negeri) bahwa kepergian mereka bersifat sementara dan mereka berniat kembali ke negara asal mereka. Pertanyaan yang kemudian muncul adalah apakah pemberitahuan niat kembali itu harus diterima begitu saja, atau perlu ada sebuah tes objektif untuk itu. Boleh jadi sulit merancang sebuah tes objektif yang tidak diskriminatif dan tidak bertentangan dengan prinsip hak pilih universal. Misalnya, mensyaratkan bukti kepemilikan sebuah rumah atau properti jelas mendiskriminasikan mereka yang tidak punya properti dan bisa dianggap kembali ke hak pilih berdasarkan properti. Apakah ini perlu atau tidak akan tergantung pada keadaan masing-masing negara, dan terutama pada banyak tidaknya jumlah pemilih yang kemungkinan akan mendaftarkan diri untuk mbek suara ketika mereka berada di luar negeri.

Akhirnya, hak pilih apa yang harus dimiliki penduduk tetap yang bukan warga negara? Bisa dikatakan bahwa, dalam perekonomian global saat ini dengan pergerakan populasi yang semakin meningkat, konsep kewarganegaraan mungkin kehilangan maknanya sebagai penentu untuk memberikan hak pilih. Di masa depan, negara-negara mungkin perlu melihat kriteria lain untuk menentukan apakah seseorang yang menetap di luar negeri berhak memberikan suara dalam pemilihan mereka. Untuk saat ini, sebagian besar negara terus memberlakukan kewarganegaraan sebagai penentu utama pemberian hak pilih, dan banyak yang memberikan hak pilih bagi warga negara di luar negeri tanpa memperhitungkan niat untuk kembali. Tidak diragukan lagi bahwa masalah perluasan eligibilitas untuk memberikan suara secara eksternal akan terus berkembang dalam cara berlainan di tempat-tempat yang juga berlainan.

# Senegal: Sebuah Elektorat Eksternal yang Signifikan

Richard Vengroff

Dalam periode menjelang pemilu presiden pada tahun 1993 di Senegal, di bawah tekanan dari masyarakat internasional dan lawan-lawan politik dalam negeri, Pemerintah Senegal menyelenggarakan sebuah konferensi bagi pembaruan dan demokratisasi proses elektoral. Dengan keterlibatan semua partai politik, konferensi itu menghasilkan serangkaian pembaruan politik yang penting. Pembaruan tersebut termasuk sebuah kode elektoral baru; sebuah peluang bagi semua partai politik untuk diwakili di tempat pemungutan suara; surat suara yang terjamin kerahasiaannya; usia berhak memilih yang lebih rendah (18, bukan 21 tahun); sebuah sistem pendaftaran pemilih yang lebih mudah di diperluas; jaminan akses ke media milik negara bagi semua partai politik; penerimaan terhadap pemantau pemilihan asing; perubahan dalam perimbangan alokasi kursi, peningkatan jumlah kursi representasi proporsional (PR) diputuskan dengan sebuah daftar nasional dari 60 hingga 70 dan mengurangi jumlah kursi pluralitas sebanyak 10 hingga 50; dan pemberlakuan untuk pertama kalinya sebuah sistem pemungutan suara eksternal untuk pemilihan presiden maupun legislatif. Sistem baru ini disetujui dan memperoleh dukungan kuat dari semua partai politik. Walaupun beberapa pemimpin oposisi tetap menyimpan semacam keraguan tentang implemetasinya, kebijakan itu sendiri dianggap menjadi pijakan yang kokoh bagi pemilihan yang bebas dan adil. Sebuah komisi pemilihan independen (Observatoire National des Elections, ONEL) dibentuk untuk mengawasi apakah peraturan-peraturan baru itu benar-benar dijalankan dan memantau hasil-hasil di Senegal maupun di konstituensi-konstitutensi eksternal. (Komisi digantikan oleh Komisi Pemilihan Nasional Otonom (Commission Nationale Electorale Autonome, CENA) pada tahun 2005, yang bertanggung jawab atas kontrol dan pengawasan atas pendaftaran dan proses elektoral.)

Tiga faktor penting yang mendasari keinginan kuat untuk menyertakan sebuah mekanisme bagi pemungutan suara eksternal yang dimulai pada tahun 1993 dan dimasukkan dalam semua kode elektroal sesudahnya. Tiga faktor tersebut adalah faktor (a) demografis, (b) ekonomi dan (c) sosial. Faktor demografis terkait dengan pesatnya pertumbuhan orang Senegal di luar negeri dan status mereka yang semakin membaik. Banyak dari orang-orang ini yang sebelumnya bergelut di sektor informal,

mendapatkan “kekuatan” ekonomi dan menjadi semakin banyak terlibat dalam sektor formal. Mereka dan generasi sesudahnya memperoleh pendidikan lebih baik, lebih melek politik dan berada dalam posisi lebih baik untuk mempengaruhi urusan publik di dalam negeri. Dengan cepat mereka menjadi target penting bagi partai-partai politik yang berusaha memperluas basis dukungan bukan cuma dalam hal suara tetapi juga meningkatkan daftar penyandang dana yang bisa diandalkan.

Dari sebuah perspektif ekonomi, kekuatan finansial yang dimiliki orang-orang Senegal di diaspora dibandingkan mereka yang tetap tinggal di Senegal sangatlah penting. Orang-orang Senegal di luar negeri, seperti yang bisa dijumpai di banyak negara sedang berkembang, mengirim uang dalam jumlah signifikan bagi perekonomian negara asal mereka. Banyak warga Senegal yang bergantung kepada mereka untuk bantuan keuangan, pembangunan dan renovasi rumah, biaya perawatan kesehatan, peristiwa-peristiwa khusus seperti khitan, pernikahan dan pemakaman, serta berbagai keperluan lain. Banyak proyek masyarakat desa yang tidak sanggup didanai Pemerintah Senegal akhirnya bisa terwujud berkat kiriman uang dari luar negeri. Karena mereka semakin menyadari kekuatan potensial mereka, orang Senegal di luar negeri menjadi sulit diabaikan oleh pihak penguasa.

Dari sebuah perspektif sosial, Conseil de Sénégalais de l'Extérieur, sebuah organisasi yang disponsori pemerintah dan dirancang untuk memberi bantuan bagi orang Senegal diaspora, mulai menyanggah peran baru. Semakin sering para anggotanya mengungkapkan keinginan agar suara mereka didengar dan terlibat dalam pembuatan keputusan yang mempengaruhi penanganan urusan publik di negeri induk mereka. Kebanyakan orang Senegal di luar negeri menggunakan teknologi modern seperti Internet untuk memelihara hubungan erat dengan keluarga besar mereka dan dengan demikian berpotensi memberikan pengaruh tidak proporsional besarnya bagi jaringan hubungan mereka di Senegal. Pemerintah merasa bahwa memberi mereka jalur ke arena politik elektoral bisa berfungsi sebagai katup pengaman dan hanya akan membebani sedikit biasa dan risiko bagi rezim. Partai-partai oposisi memandang inklusi suara eksternal sebagai peluang untuk meluaskan pengaruh dan sumber daya pemasukan mereka. Karena itulah semua partai politik berkepentingan untuk memberikan hak pilih bagi warga Senegal di luar negeri,

### **Ketentuan-ketentuan hukum**

Ketentuan hukum formal bagi pemungutan suara eksternal, sebagai bagian dari kode elektoral, disusun dan bisa dimodifikasi oleh badan legislatif (Cambre des Députés), dan bukan merupakan mandat konstitusional. Semua warga negara Senegal di luar negeri yang berusia 18 ke atas (pada tanggal pemungutan suara) dan bukan anggota aktif angkatan bersenjata, kepolisian dan pegawai negeri (jabatan yang ditunjuk saja) secara teknis berhak dimasukkan dalam daftar pemilih. Meski berguna untuk keperluan praktis tiga pembatasan tambahan diberlakukan. Pertama, harus ada perwakilan diplomatik di negara tempat tinggal. Kedua, pemungutan suara hanya dilakukan di negara-negara di mana daftar pemilih resmi mencapai setidaknya 500 ketika pendaftaran resmi ditutup. Lima belas negara memenuhi syarat dalam pemilihan presiden tahun 2000 di Senegal: sembilan di Afrika (Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Gabon, Gambia, Guinea, Mali, Mauritania, Maroko dan Nigeria); empat di Eropa (Belgia, Prancis, Jerman dan

Italia), dan Amerika Serikat plus Kanada di Amerika Utara. Ketiga, izin formal negara tuan rumah diperlukan untuk penyelenggaraan pemilihan semacam itu di wilayahnya. Ada beberapa permintaan terbatas peluang pemungutan suara yang ditawarkan ke beberapa negara lainnya, tetapi biasanya setelah komunitas Senegal yang terdaftar berkembang dan melampaui angka 500, seperti yang baru-baru ini terjadi di Kanada. Terdapat sebuah daftar pemilih terpisah di masing-masing negara asing, bukan sebuah daftar lengkap seluruh pemilih luar negeri yang terdaftar.

Pemilihan-pemilihan itu sendiri secara teknis diawasi oleh komisi pemilihan independen Senegal, ONEL, dengan partisipasi penuh perwakilan berbagai partai politik dan kandidat yang hadir di negara tuan rumah. Asalkan terdapat minimum 500 pemilih yang terdaftar, kepala misi diplomatik, bekerja sama dengan Kementerian Luar Negeri, akan menetapkan lokasi-lokasi pemungutan suara di negara tuan rumah. Tempat-tempat pemungutan suara dipimpin oleh seorang presiden yang merupakan perwakilan yang ditunjuk oleh kepala misi diplomatik. Syarat-syarat bagi pemungutan suara direncanakan dengan ketat, termasuk penggunaan surat suara bergaya Prancis, bilik pemungutan suara privat, pengawas pemilihan, dan prosedur yang cermat untuk penghitungan, verifikasi dan mengontrol proses pemilihan. Lokasi-lokasi pemilihan tersebar di daerah-daerah utama negara-negara tuan rumah di mana terdapat konsentrasi orang Senegal yang signifikan. Di Prancis, misalnya, terdapat 32 tempat pemungutan suara yang didirikan untuk sekitar 16.000 pemilih terdaftar pada tahun 2000.

Sistem yang digunakan untuk pemilihan presiden adalah Sistem Dua Putaran (TRS) mayoritas, dengan putaran kedua yang dilakukan antara dua kandidat teratas, kecuali satu kandidat meraih mayoritas absolut suara dalam putaran pertama. Orang Senegal di luar negeri berhak memberikan suara di kedua putaran dan suara mereka dimasukkan langsung ke dalam total perolehan suara nasional. Untuk pemilihan legislatif menggunakan sistem *majoritarian* anggota campuran

(MMM), dengan beberapa kursi dialokasikan berdasarkan sebuah suara blok pluralitas di tingkat departemen (di 31 departemen) dengan besaran daerah pemilihan berkisar antara satu hingga lima kursi. Kursi selebihnya didistribusikan dengan PR menggunakan sebuah sistem Kuota Hare dengan sisa suara terbanyak di satu konstituensi nasional (untuk pemilihan tahun 2000 distribusinya adalah 65 kursi departemen dan 55 kursi daftar nasional). Para pemilih menggunakan satu surat suara (memberikan suara hanya untuk partai) dengan suara partai digabung ke distrik (departemen) dan kursi daftar nasional. Meski begitu, suara eksternal hanya dimasukkan untuk alokasi kursi daftar nasional. Mereka tidak memiliki konstituensi pluralitas terpisah dan suara mereka tidak dialokasikan di tingkat tersebut. Karena sifat sangat proporsional distribusi kursi daftar, pengaruh suara orang Senegal di luar negeri bisa berpotensi sangat signifikan dalam margin ketika memutuskan distribusi final kursi-kursi di antara partai-partai.

## Dampak elektoral

Untuk menilai pentingnya pemungutan suara kita hanya perlu melihat pada beberapa pemilihan terakhir. Karena sulitnya mendapatkan tempat pemungutan suara yang terbatas jumlahnya, tuntutan pekerjaan, kurangnya informasi, dan kampanye serta minat yang terbatas, partisipasi pemilih cenderung sangat rendah dibading di dalam negeri. Dalam pemilihan presiden yang kritis pada tahun 2000, yang menghasilkan

sebuah transisi demokratis yang dramatis, partisipasi pemilih secara nasional mencapai 60 persen untuk kedua putaran, sementara hanya 41 dan 37 persen orang Senegal di luar negeri yang terdaftar yang berpartisipasi dalam masing-masing kedua putaran itu. Terdapat perbedaan besar dalam tingkat partisipasi di antara negara-negara tuan rumah, bervariasi mulai dari 80 persen di Mali, dan 59 persen di Maroko, Burkin Faso dan Guinea, hingga hanya 16 persen di Italia, 25 persen di Nigeria dan 30 persen di Gambia. Jumlah terbesar suara eksternal yang diberikan diperoleh di Côte d'Ivoire dan Gambia (dengan lebih dari 8.300 suara masing-masing yang dihitung pada tahun 2000), Mali (7.417) dan Prancis (5.522). Sedangkan 189 suara dihitung di Belgia, disusul kemudian oleh Nigeria (327). Kecenderungan yang sama berlaku bagi pemilihan legislatif.

Yang selalu menjadi persoalan adalah preferensi pemungutan suara yang berpotensi berbeda antara pemilih eksternal dan dalam negeri. Di Senegal partai-partai besar, dan khususnya partai yang berkuasa, jelas mempunyai keunggulan dalam memobilisasi pendukung mereka di luar negeri. Beberapa partai kecil tidak memiliki sumber daya finansial dan personel lokal untuk menggelar kampanye di begitu banyak negara dan memilih berkonsentrasi ke negara-negara tetangga, seperti Mali dan Gambia. Dalam pemilihan presiden tahun 2000 total suara nasional yang diberikan untuk presiden yang menjabat, Abdou Diouf, mencapai 41,3 persen sedangkan pemilih eksternal memberikan 48 persen dukungan bagi Diouf pada putaran pertama. Dalam putaran kedua pemilihan, keunggulan presiden yang sedang menjabat kembali terlihat. Jika Diouf hanya menerima 41,5 persen suara nasional dalam putaran kedua, porsi suara luar negerinya mencapai 55,5 persen karena PS menggunakan pengaruhnya, politis, regulatoris dan finansial, untuk memanfaatkan upaya sia-sia memobilisasi pendukung eksternal yang cukup untuk menyelamatkan keadaan. Karena pemilih eksternal merupakan sekitar 4 dan 5 persen total suara, mereka jelas memiliki pengaruh signifikan dalam sebuah pemilihan presiden yang ketat di masing-masing maupun kedua putaran.

Di tingkat legislatif angka-angka itu bisa dikonversi langsung menjadi sekitar tiga kursi di Majelis Nasional. Ini juga bisa memiliki pengaruh penting dalam pertarungan ketat untuk mendapatkan kontrol atas badan legislatif, terutama jika suara eksternal tidak mencerminkan suara dalam negeri. (Kekuatan suara eksternal tentunya akan jauh lebih penting jika suara-suara tersebut dihitung di tingkat departemen, di mana sebuah pluralitas sederhana dikonversi menjadi sebuah blok yang terdiri atas lima kursi.)

Ringkasnya, pemungutan suara eksternal meningkatkan legitimasi rezim dan citra demokratisnya, dan secara simbolis mengintegrasikan sebuah kelompok ekonomi utama ke dalam urusan publik negara. Walaupun cenderung memperkuat dukungan bagi parta-partai terbesar, dampak politisnya secara keseluruhan sejauh ini masih terbatas. Biaya bagi negara bukan tidak signifikan tetapi keseluruhan perolehan dalam hal citra jelas dipandang sepadan dengan biaya yang dikeluarkan.

# Kepulauan Marshall: Proporsi Tinggi Pemilih Eksternal

Jon Fraenkel

Di Republik Kepulauan Marshall, mayoritas penduduk memberikan suara dari suatu tempat yang bukan tempat tinggal mereka. Bukan hanya mereka yang merupakan penduduk atau bekerja untuk sementara waktu di luar negeri, tetapi juga migran antar-pulau dan orang-orang yang dipindahkan dari atol-atol yang terkena pengaruh uji nuklir Amerika Serikat berhak memberikan suara di daerah pemilihan di pulau asal mereka. Oleh karena itu absente voting bisa menentukan hak pilihnya dan agen-agen partai banyak melakukan perjalanan ke luar negeri untuk menarik dukungan pemilih, berkampanye di Hawa, di California, dan di kalangan orang Kepulauan Marshall yang bekerja di pabrik makanan Tyson Foods di Arkansas.

Kepulauan Marshall terdiri atas dua rangkaian sejajar pulau-pulau, gugusan Ratak (matahari terbit) dan Ralik (matahari terbenam), yang membentang seluas 2 juta kilometer persegi di Samudra Pasifik. Di sebelah utara, penghuni atol Bikin, Rongelap, Enewetak dan Utrik dipindahkan karena 67 uji nuklir Amerika Serikat antara tahun 1946 dan 1958. jauh di selatan, Atol Kwajelain adalah lokasi pangkalan militer besar dan fasilitas uji nuklir Amerika Serikat. Kepulauan Marshall memiliki laguna terbesar di dunia, yang digunakan sebagai sasaran bagian misil-misil yang ditembakkan dari California dalam program Star Wars I. Hampir setengah populasi domestik sebanyak 50.850 (46,6 persen) tinggal di Majuro, di mana ibu kota berada, dan 21,4 persen lainnya tinggal di Kwajelain, sebagian besar di pulau kecil Ebeye di dekat pangkalan A.S. (Kantor Perencanaan dan Statistik 1999: 16, tabel 3.2).

Lebih dari 20 persen penduduk tinggal di luar negeri. Berkat Perjanjian Asosiasi Bebas dengan Amerika Serikat, orang-orang Kepulauan Marshall bisa memasuki Amerika Serikat tanpa visa untuk menetap dan bekerja, tetapi mereka tidak otomatis berhak mendapatkan kewarganegaraan Amerika Serikat. Sekitar 14.000 orang saat ini tinggal di daratan A.S., di Hawaii atau di teritori AS Guam dan Persemakmuran Kepulauan Mariana Utara.

Konstitusi 1979 menetapkan sebuah parlemen unikameral (Nitijela) dengan 33 anggota, termasuk setidaknya-tidaknya satu anggota untuk masing-masing 24 atol dan

kepulauan koral berpenghuni, yang para anggotanya dipilih berdasarkan *First Past The Post* (atau pluralitas) (Pasal V, bagian 2 (1) konstitusi.) Pulau-pulau dengan penduduk lebih banyak memiliki daerah pemilihan berwakil majemuk dengan wakil-wakil yang dipilih menggunakan sistem *Block Vote*. Lima wakil dipilih dari Majuro, tiga dari Kwajalein dan masing-masing dua dari Arno, Ailinglaplap dan Jaluit. Semua atol dan kepulauan koral berpenghuni dan memiliki satu wakil. Walaupun populasi negara itu meningkat 65 persen antara tahun 1980 dan 1999, tidak ada perubahan dalam distribusi kursi Nitijela. Migrasi besar antar-pulau ke Majuro dan Kwajalein menyebabkan kepulauan luar berpenduduk jarang. Andaikan pendaftaran pemilih didasarkan pada tempat tinggal, hasilnya adalah ketimpangan mencolok: konstitusi 1979 (Pasal 4, bagian 2[4]) menyebutkan bahwa 'setiap anggota Nitijela harus merepresentasikan kurang lebih jumlah pemilih yang sama; tetapi perlu diperhitungkan juga ciri-ciri khas geografis, kepentingan masyarakat, batas-batas area administratif tradisional yang diakui, sarana komunikasi dan kepadatan serta mobilitas penduduk.' Kendati demikian, potensi kurang terwakil atol lebih urban yang menerima migran dihindari (a) dengan mengizinkan pemilih untuk terus mendaftar untuk pulau asal mereka di luar pulau dan (b) dengan proses pembentukan ulang distrik yang rumit. Konstitusi 1979 membolehkan pemilih untuk mendaftar di mana mereka tinggal atau di mana mereka memiliki hak atas tanah. Setiap orang yang dengan cara selain itu memenuhi syarat untuk memilih akan mempunyai hak untuk memberikan suara di satu-satunya daerah pemilihan, di daerah pemilihan di mana dia menetap atau memiliki hak atas tanah, tetapi seseorang yang mempunyai pilihan atas beberapa daerah pemilihan menurut paragraf ini harus melaksanakan pilihan itu menurut cara yang ditetapkan undang-undang (konstitusi 1979, Pasal 44, bagian 3[3]). Sebagian besar warga Kepulauan Marshall memiliki hak atas tanah di beberapa atol atau kepulauan, dan karena itu terdapat konstitusi majemuk potensial di mana mereka bisa mendaftar sebagai pemilih. Masyarakat Kepulauan Marshall didasarkan pada sebuah sistem klan matrilineal eksogam. Klan biasanya tersebar di beberapa atol, dan perkawinan antara orang-orang dari berbagai atol sering terjadi. Meski begitu, warisan matrilineal tidak mengurangi jangkauan silsilah dan tanah-tanah terkait di mana seseorang memiliki hak. Terutama di bagian selatan gugusan pulau, warisan bilateral lazim ditemukan, dan bahkan dalam sistem matrilineal yang lebih ketat anak-anak bisa mengklaim hak penggunaan tanah sampai lima generasi ke belakang. Banyak dari mereka yang pindah ke pusat-pusat urban Majuro dan Kwajalein tetap tercatat dalam daftar pemilih pulau asal mereka. Banyak juga yang berpindah secara berkala antara berbagai daerah pemilihan, entah untuk mendampingi para kandidat favorit atau menghindari suara 'terbuang' kandidat yang tidak akan menang atau memberikan suara di konstitusi-konstitusi kecil di mana suara dihitung lebih. Pendaftaran ulang strategis pemilih urban ke elektorat luar pulau menyeimbangkan ketimpangan yang timbul karena distribusi tidak merata di seluruh negara.

Sebuah kajian atas data elektoral 1999 mendapati bahwa 57,1 persen pemilih yang terdaftar di luar kepulauan (luar kepulauan adalah semua pulau dalam gugusan selain Majuro dan Kwajalein) sebetulnya adalah penduduk Majuro dan Kwajalein. Para pemilih absente yang tinggal di Majuro dan Kwajalein masing-masing merupakan 43,6 dan 13,5 persen suara luar pulau, dengan 4,4 persen tambahan dari luar negeri dan 6,7 persen yang suara absente yang diberikan dari satu pulau ke pulau lain. Di daerah-

daerah pemilihan luar kepulauan proporsi suara yang diberikan oleh orang yang benar-benar tinggal di sata (suara pulau) rata-rata kurang dari sepertiga keseluruhan, walaupun terdapat perbedaan besar antara atol-atol yang berbeda. Untuk Rongelap yang terkena dampak uji nuklir, 14,9 persen pemilih yang menyatakan diri sebagai “penduduk pulau” sebetulnya sudah pindah ke Pulau Majatto, di bagian utara atol Kwajelein. Mirip dengan itu, para pemilih penduduk pulau yang tercantum dalam konstituensi adalah orang yang kini tinggal di pulau Kili, di mana penduduk dipindahkan setelah Operasi Bravo dan berbagai uji nuklir yang lain.

Untuk sebagian besar luar kepulauan, suara luar punau lebih besar daripada suara di pulau dan karena itu cukup untuk menentukan hasil elektoral. Ketika pemerintahan pembaru Kessai Note berkuasa pada tahun 1999, banyak kemenangan krusial di konstituensi-konstituensi terpencil diraih berkat penambahan suara orang yang tinggal di Majuro.

Menurut konstitusi 1979, seluruh warga negara Kepulauan Marshall yang berusia 18 tahun atau lebih, kecuali mereka yang dipenjarakan atau secara resmi dinyatakan gila, berhak untuk memilih. Ketentuan-ketentuan bagi pemungutan suara absente dimuat dalam Undang-Undang Elektoral 1993. Agar memenuhi syarat pendaftaran menurut hak kepemilikan tanah, warga negara membutuhkan keterangan tertulis tambahan pendukung dari kepala masyarakat adat atau, dalam hal kualifikasi berdasarkan tempat tinggal, dari pejabat pemerintah setempat. Dalam prakteknya, sebagian besar permohonan pendaftaran dikabulkan tanpa keterangan tertulis yang disertakan. Dalam teorinya, hak pendaftaran bisa digugat di Pengadilan Tinggi, tetapi ini jarang terjadi. Prosedur pendaftaran pemilih luar negeri sama persis dengan prosedur bagi pendaftaran di daerah pemilihan dalam negeri. Permohonan bagi surat suara pos membutuhkan “keterangan tertulis dibawah sumpah dihadapan notaris publik di negara tempat tinggal” (Regulasi Pemilihan dan Referenda, 1993, bagian 118 (6)).

Tidak ada pembatasan geografis menyangkut negara-negara di mana para pemilih bisa memberikan suara eksternal.

Pemungutan suara eksternal hanya dilakukan melalui pos. Tidak ada ketentuan tentang tempat pemungutan suara di luar republik itu. Mereka yang untuk sementara atau secara permanen berada di luar Republik Kepulauan Marshall memberikan suara melalui surat suara pos (Regulasi Pemilihan dan Referenda, 1993, bagian 118 (1) (b)). Secara historis, surat suara diposkan ke kantor elektoral dan, asalkan memenuhi berbagai persyaratan, diterima tak peduli dari mana pun asalnya.

Dalam pemilihan tahun 2003, pemerintah mengirim tim-tim pemilihan untuk mendistribusikan surat suara bagi para pemilih terdaftar yang tinggal di Amerika Serikat, yang menyebabkan jauh lebih tingginya partisipasi pemilih absente melalui pos.

Sesudah pemilihan tahun 1999, Pemerintah Kepulauan Marshall membatasi cakupan bagi pendaftaran ulang pemilih di antara berbagai konstituensi. Warga negara diminta memasukkan permohonan tahun lalu sebelum pemungutan suara tahun 2003. Meski begitu, karena intensifikasi kompetisi politik yang menyertai kebangkitan sistem berbasis partai politik, banyak pemilih yang terus menggeser pendaftaran ke daerah pemilihan yang mereka sukai.



# BAB 5

BAB 5

# 5. Pelaksanaan Pemungutan Suara Eksternal

Judy Thompson

---

## 1. Pendahuluan

Implementasi praktis pemungutan suara diperumit oleh faktor-faktor seperti jumlah pemilih, lokasi mereka, jarak dan kerumitan sistem pemungutan suara yang ada. Perencanaan pemilu menjadi proses dua jenjang karena pekerjaan-pekerjaan yang dibutuhkan dalam pengorganisasian sebuah pemilu di dalam negeri disalin, dalam keadaan yang sangat berbeda, untuk pemungutan suara eksternal.

Pada tiap-tiap tahap proses elektoral eksternal, penekanan harus diberikan pada prosedur dan proses pelaksanaan yang tidak hanya mematuhi peraturan perundang-undangan tetapi juga sedekat mungkin dengan berlaku untuk para pemilih di dalam negeri. Semua pemilih harus memiliki akses pada pendaftaran dan proses pemungutan suara yang sama, di mana pun mereka berada. Diperlukannya kreativitas dan fleksibilitas administratif, tetapi prosesnya harus selalu sejalan dengan undang-undang.

Permasalahan pelaksanaan akan beragam tergantung pada metode pendaftaran dan pemungutan suara, distribusi geografis ekspatriat dan situasi politik (misalnya, selama sebuah transisi seusai konflik kekerasan). Dalam semua kasus, “keamanan” dan “kerahasiaan” sangat mendasar artinya bagi proses pelaksanaan, entah pemungutan suara itu dilakukan secara langsung, melalui pos, dengan proksi (pada dasarnya dalam proses internal) atau melalui sarana elektronik. Banyak kelompok pemilih eksternal (seperti populasi pengusung) bisa jadi rentan terhadap intimidasi dan membutuhkan jaminan bahwa mereka terlindungi oleh kerahasiaan yang melekat dalam proses penyelenggaraan pemilu. Kelompok-kelompok lainnya (misalnya militer yang bertugas di luar negeri atau anggota komunitas diplomatik) tentu lebih memiliki kepercayaan pada sistem tetapi tetap membutuhkan perlindungan yang sama.

Dalam pemilihan pertama atau transisional, para pemain politik akan melihat pemungutan eksternal dengan pandangan curiga. Jika ada kekuatan politik yang

mencari-cari alasan untuk menggugat hasil sebuah pemilihan, anomali-anomali dalam pemungutan suara eksternal sering ditunjuk untuk membenarkan segala keluhan. Karena alasan inilah, perencanaan bagi pemungutan suara eksternal membutuhkan sebuah pendekatan terintegrasi cermat untuk memastikan pemungutan suara eksternal memiliki kadar transparansi dan pengaturan administratif layaknya pemungutan suara internal yang dilakukan di dalam negeri.

Persoalan-persoalan administratif atau penundaan dalam pemungutan suara eksternal sering dipandang sebagai tindakan curang yang sengaja dilakukan oleh pemerintah yang sedang berkuasa atau bahkan oleh badan pengelola pemilihan (EMB). 'Pemilihan transisi harus dipandang sebagai kecelakaan yang pasti akan terjadi di persimpangan antara kecurigaan politis dan ketidakmampuan administratif. Setiap persoalan administratif ditafsirkan oleh salah satu pihak yang dirancang oleh lawan-lawannya demi merugikannya.' (Pastor 1999). Terutama inilah yang terjadi dalam pemungutan suara eksternal. Oleh karena itu penting sekali melenyapkan segala penyebab potensial kecurigaan ketika merencanakan pelaksanaan pemungutan suara eksternal.

Akhirnya, perselisihan dan keluhan-keluhan yang terjadi dalam pemungutan suara eksternal harus diselesaikan secepatnya dan seadil-adilnya. Seluruh partisipan dalam proses pemilihan harus memiliki hak untuk mengajukan keberatan ke sebuah badan independen dan tidak berpihak. Prosedur harus ditetapkan bagi proses gugatan untuk memastikan agar proses itu bisa diakses para pemilih eksternal dan dalam rangkaian waktu pemilihan. Semua keluhan harus ditangani dengan cara yang sama dan tepat waktu.

## 2. Prosedur pemungutan suara eksternal

Ada empat opsi pokok bagi prosedur pemungutan suara eksternal:

- pemungutan suara dengan proksi;
- pemungutan suara personal—pemungutan suara langsung di kantor misi diplomatik atau pangkalan militer;
- pemungutan suara melalui pos; dan
- pemungutan suara elektronik.

Kelebihan pemungutan suara dengan proksi adalah sederhana secara teknis dan tidak memerlukan biaya finansial dan administratif mahal yang lazim dalam pemilihan yang diadakan di luar wilayah suatu negara. Kendati demikian, cara ini mempunyai satu ciri khas permasalahan: proksi bisa memanfaatkan prosedur ini untuk mendapatkan suara tambahan dan dengan demikian melanggar prinsip kesetaraan hak pilih, dan otoritas elektoral tidak bisa berbuat apa-apa.

Kelebihan terbesar pemungutan suara di kantor misi diplomatik adalah proses elektoral yang sangat transparan, diawasi oleh staf diplomatik. Bagaimanapun juga, mereka

harus, dan dianggap, independen dan tidak bias. Selain itu, di beberapa negara untuk sampai di kedutaan besar atau konsulat terdekat mungkin menjadi soal, terutama bagi warga negara yang negaranya hanya memiliki sedikit misi diplomatik dengan negara-negara asing itu atau di negara yang infrastrukturnya buruk. Masalah pengawasan juga perlu dipertimbangkan berkenaan dengan pemungutan suara di pangkalan militer di luar negeri.

Jelas lebih mudah mengorganisasi pemungutan suara melalui pos dibanding mendirikan tempat pemungutan suara di semua misi diplomatik di seluruh dunia, tetapi transparansi pemungutan suara melalui pos tidak setinggi dibandingkan dengan suara yang diberikan langsung secara perorangan di konsulat di bawah pengawasan para petugas negara (persoalan ‘pemungutan suara keluarga’, misalnya, biasa muncul); lebih dari itu, layanan pos bisa saja lambat dan tidak bisa diandalkan. Apakah pemungutan suara melalui pos lebih cocok atau tidak dibanding pemungutan suara di misi diplomatik banyak bergantung pada konteksnya, misalnya infrastruktur negara-negara asing di mana pemungutan suara diselenggarakan. Biaya terkait pemungutan suara melalui pos umumnya lebih murah daripada pemungutan suara personal karena struktur menajemennya bisa dipusatkan untuk pemungutan suara melalui pos. Tetapi, demi ketepatan waktu, mungkin diperlukan jasa kurir untuk menyampaikan surat suara ke titik pusat di masing-masing negara untuk diposkan, juga mengembalikannya untuk penghitungan. Biaya untuk jasa ini tinggi tetapi perlu untuk memastikan pengantaran tepat waktu. Biaya pos lokal juga tinggi karena paketnya berisi surat suara, beberapa amplop, instruksi, daftar kandidat dan lain sebagainya.

Pemungutan suara melalui sarana elektronik dibahas dalam bab 10.

Dengan demikian tidak ada ‘prosedur terbaik’ bagi pemungutan suara eksternal. EMB harus mempertimbangkan prosedur yang paling bagus dalam memenuhi kebutuhan pemilihnya.

**Tabel 5.1: Kelebihan dan kekurangan prosedur pemungutan suara eksternal**

	Kelebihan tentatif	Kekurangan tentatif
Pemungutan suara melalui pos	Biaya finansial dan organisasional lebih murah Bisa menjangkau sebagian besar pemilih yang memenuhi syarat	Persoalan transparansi prosedur pemungutan suara Bergantung pada layanan pos yang cepat dan bisa diandalkan
Pemungutan suara dengan proksi	Hampir tidak ada pengeluaran tambahan	Prinsip kesetaraan elektoral tidak sepenuhnya terjamin
Pemungutan suara elektronik	Tanpa penundaan Tersedia di seluruh dunia Memudahkan penghitungan	Masalah keamanan Biaya finansial pelaksanaan

### 3. Alur Waktu

Proses perencanaan menjadi sulit karena beberapa ciri khas pemungutan suara eksternal. Meski begitu, jika direncanakan sejak dini dan dipersiapkan secara cermat, proses ini tentunya akan sejajar dengan pemilihan di dalam negeri. Untuk pemungutan suara eksternal, bagaimanapun juga, dibutuhkan waktu ekstra pada tahap pendaftaran dan pemungutan suara, terutama jika para pemilih eksternal tersebar luas secara geografis, sebagaimana diperlihatkan dalam tabel 5.2. Periode pemilihan yang pendek bisa benar-benar mengesampingkan pemungutan suara eksternal, dan kadang-kadang memang digunakan untuk keperluan itu (misalnya, di Sierra Leone 2002, alur waktu adalah salah satu alasan bagi tidak diberlakukannya pemungutan suara eksternal).

Salah satu kerja pra-pemilihan yang bisa menyita waktu adalah perundingan dan penandatanganan memorandum kesepahaman (MOU) dengan tiap-tiap negara yang akan dijadikan tempat penyelenggaraan pendaftaran dan pemungutan suara (lihat bab 6). MOU adalah basis bagi semua penyelenggaraan, pendampingan dan keperluan EMB di negara yang bersangkutan. Jika ada beberapa negara yang terlibat, sebuah MOU yang tertunda dengan salah satu atau beberapa negara akan mengancam keberlangsungan proses. Ini terjadi dalam pemilihan tahun 2005 Irak, di mana MOU terakhir baru ditandatangani beberapa pekan sebelum pemilihan.

Para pengelola pemungutan suara eksternal harus menjadi bagian integral tim manajemen dan perencanaan EMB sehingga semua pemain mengerti permasalahan-permasalahan khusus yang dihadapi dan alur waktunya. Hal ini terutama sangat penting jika pemungutan suara eksternal ditangani oleh sebuah badan di luar EMB negara yang menyelenggarakan pemilu. Adanya fakta mengenai dampak dari dilangsungkannya pemungutan suara eksternal terhadap setiap tahapan penyelenggaraan: mulai pengadaan dan pencetakan hingga distribusi surat suara, dan dari pelatihan pekerja pemilihan dan pendidikan pemilih hingga prosedur. Hanya dengan bekerja sama secara erat, pemungutan suara internal dan eksternal akan sejalan dan berfungsi baik serta efisien.

Tabel 5.2: Contoh-contoh alur waktu pemilihan bagi pemungutan suara eksternal dan di dalam negeri

Pemungutan suara eksternal	Hitung mundur	Pemungutan suara dalam negeri
Menandatangani MOU dengan masing-masing pemerintah	- 8 bulan	Memesan bahan-bahan pendaftaran
Membuat pemufakatan dengan organisasi non pemerintah (LSM) untuk kerja sama		
Memperkerjakan staf pendaftaran		
Menetapkan jumlah/lokasi pemilih eksternal	- 6 bulan	Menetapkan lokasi-lokasi pendaftaran
Mengawasi kampanye informasi		

<b>Pemungutan suara eksternal</b>	<b>Hitung mundur</b>	<b>Pemungutan suara dalam negeri</b>
<b>Memilih lokasi pendaftaran/pemungutan suara dan/atau titik-titik pengeposan</b>		
<b>Menerima bahan-bahan pendaftaran</b>	- 5 bulan	Mendistribusikan bahan-bahan ke lokasi-lokasi pendaftaran
<b>Melatih staf pendaftaran</b>		Mulai kampanye informasi Mempekerjakan dan melatih staf pendaftaran
<b>Mendaftar pemilih (secara perorangan atau melalui pos)</b>	- 4 bulan	Pendaftaran pemilih
<b>Transportasi informasi pendaftaran ke komisi pemilihan Pemasangan/koreksi daftar (jika terpisah dari daftar dalam negeri)</b>	- 3 bulan	Memesan perlengkapan/bahan pemilihan Pencalonan Memesan surat suara Menyiapkan register elektoral
<b>Pengaturan perlengkapan pemungutan suara</b>	- 2 bulan	Pendaftaran pendahuluan pemilih
<b>Periode kampanye: mencetak dan mendistribusikan informasi tentang partai/kandidat untuk pemilih eksternal</b>		Keberatan-keberatan terhadap pendaftaran dan pemeriksaan Koreksi register elektoral
<b>Mempekerjakan dan melatih staf</b>		Periode kampanye
<b>Menerima surat suara dan bahan-bahan bersegel lainnya Pengawas pemilihan tiba</b>	- 1 bulan	Mencetak register elektoral final Merekrut dan melatih staf pemungutan suara
<b>Pemungutan suara (jika menggunakan pos)</b>	- 3 pekan	Mengantar bahan-bahan tidak bersegel ke tempat-tempat pemungutan suara
<b>Mengangkut surat suara ke komisi pemilihan (pemungutan suara melalui pos)</b>	- 2 pekan	Mengantar surat suara dan bahan-bahan bersegel lain ke tempat-tempat pemungutan suara
	- 1 pekan	Pengawas pemilihan tiba
<b>Pemungutan suara (jika personal) dan penghitungan (atau mengangkut surat suara ke komisi pemilihan untuk penghitungan)</b>	Hari pemilihan	Pemungutan dan penghitungan suara
	+ 1 – 7 hari	Keberatan terhadap pemungutan suara dan penghitungan
	+ 1 pekan	Menyelidiki keluhan/penghitungan ulang
	+ 3 pekan	Pengumuman resmi hasil

Periode kampanye akan memerlukan perhatian khusus karena para kandidat dan partai politik mungkin saja tidak memiliki sumber daya untuk menjangkau para pemilih eksternal. EMB mungkin harus mencetak dan mendistribusikan informasi tentang para kandidat dan partai-partai politik kepada para pemilih, apalagi jika itu adalah pemungutan suara melalui pos. Walaupun periode kampanye akan sama panjangnya dengan yang belaku untuk kampanye dalam negeri, harus diperhitungkan waktu yang diperlukan untuk menyiapkan berbagai bahan. Alur waktu akan dipengaruhi secara berbeda tergantung pada lokasi pemilih eksternal, pada metode pendaftaran dan proses pemungutan suara. Teknologi menawarkan opsi-opsi baru dan metode elektronik pemungutan suara (dibahas dalam bab 10).

Alur waktu ini mengasumsikan pendaftaran lengkap semua pemilih yang memenuhi syarat secara spesifik untuk mengikuti pemilu sebelum hari pemilihan. Alur ini akan jauh lebih pendek jika metode-metode pendaftaran lain digunakan. Misalnya, sebuah register permanen yang menyertakan mereka yang berada di luar negeri hanya memerlukan sebuah periode pemutakhiran, yang biasanya akan lebih pendek dari pada waktu yang diperlukan untuk melakukan pendaftaran pemilih secara lengkap. Penggunaan daftar tetap, seperti daftar pengungsi, daftar anggota militer dan daftar anggota staf diplomatik bisa juga digunakan untuk memendekkan periode pendaftaran jika ada cara memeriksa eligibilitas untuk memberikan suara bagi orang yang bersangkutan. Bosnia dan Herzegovina pada tahun 1996 menggunakan sensus pra-perang sebagai dasar bagi pemungutan suara, dan Irak pada tahun 2005 menggunakan Daftar Distribusi Makanan. Daftar pemilih terdahulu bisa digunakan dengan cara yang sama bila perlu.

#### **4. Biaya dan anggaran<sup>1</sup>**

Pemungutan suara eksternal bisa menambah banyak biaya pemilu. Biaya pemungutan suara eksternal bervariasi sesuai dengan keadaan yang ada. Begitu sebuah keputusan sudah dibuat untuk melakukan pemungutan suara eksternal, perlu disadari kapan dana ekstra diperlukan dan berapa biaya aktualnya. Dalam pemilihan-pemilihan transisional, jika donor diikutsertakan, mereka ingin mengawasi pembiayaan dan anggaran secara mendetail. Semua faktor biaya harus diketahui sejak awal proses sehingga sebuah anggaran realistis bisa diajukan ke pemerintah dan donor. Ketika program ditetapkan jauh-jauh hari dalam sebuah struktur yang diakui, tampaknya biasanya tidak akan begitu mahal.

Biaya ekstra bisa menjadi alasan untuk membatasi jangkauan pemungutan suara eksternal. Misalnya, opsi pemungutan suara eksternal mungkin hanya ditawarkan jika jumlah pemilih eksternal yang terdaftar melampaui ambang batas tertentu (misalnya di Ukraina pada tahun 2004) atau hanya di negara-negara di mana negara penyelenggara pemilu eksternal mempunyai kedutaan besar atau konsulat. Dalam beberapa kasus, para pembuat keputusan mungkin menetapkan bahwa gugatan terhadap pemungutan suara eksternal terlalu mahal dan tidak akan tertangani, mengingat ketatnya jadwal. Ini

---

<sup>1</sup> Sebagian dari bagian ini disumbang dengan kebaikan hati oleh Brett Lacy.

yang terjadi di sejumlah pemilihan pasca-konflik. Bahkan, dalam pemilu tahun 2005 di Irak, Perserikatan Bangsa-Bangsa pada mulanya menolak pemungutan suara karena kerumitan operasi semacam itu. Kendati demikian, partai-partai politik Irak mendukung dengan gigih pemungutan suara eksternal dan Komisi Elektoral Independen Irak (IECI) akhirnya (pada November 2004) memutuskan untuk menyelenggarakan pemungutan suara eksternal.

Biaya program pemungutan suara eksternal bisa meliputi:

- keamanan—orang, lokasi, bahan, acara. Pengaturan keamanan khusus mungkin diperlukan jika diduga ada risiko bagi pemilih dan/atau surat suara selama proses;
- staf—termasuk perekrutan, gaji, pelatihan;
- ruang kantor (mungkin juga diperlukan untuk menangani pemungutan suara eksternal dari sebuah kantor di luar negeri jika terdapat permasalahan internal komunikasi dan infrastruktur lainnya);
- perjalanan—untuk staf pengawasan dan administratif;
- pelatihan. Bahan dan program pelatihan khusus akan diperlukan bagi pendaftaran eksternal maupun pemungutan suara eksternal itu sendiri;
- program pendaftaran pemilih;
- bahan-bahan pemilihan—pencetakan surat suara, pendirian bilik pemungutan suara dan lain sebagainya;
- pengangkutan bahan. Ini bisa menjadi belanja besar, tergantung pada jumlah negara yang dicakup. Sering kali perlu menggunakan kurir untuk memenuhi ketatnya alur waktu (misalnya untuk pengiriman kembali surat suara dari pemungutan suara eksternal jika harus dihitung di dalam negeri);
- biaya pendaftaran, pemungutan suara dan lokasi kantor;
- bahan dan distribusi media informasi. Program komunikasi khusus akan diperlukan untuk menjangkau pemilih eksternal dengan informasi dan pemberitahuan tentang prosuder pendaftaran dan pemungutan suara, dan ini mungkin membutuhkan biaya media di beberapa negara;
- komunikasi—komunikasi konstan diperlukan antara EMB dan operasi eksternalnya;
- pengawasan—EMB mungkin ingin menugaskan pengawasnya sendiri untuk pendaftaran dan pemungutan suara eksternal atau ingin membantu wakil-wakil partai politik menghadiri acara-acara tersebut; dan
- implementasi biaya organisasi mitra.

Banyak biaya pokok pemilu untuk item-item seperti pengadaan dan pencetakan yang perlu disertai dalam anggaran umum pemilu (misalnya jumlah surat suara yang akan dicetak bagi pemilih internal dan eksternal).

Jika banyak negara dan banyak pemilih yang dilibatkan, berbagai perundingan bisa dimulai segera untuk melibatkan komunitas diplomatik, EMB nasional dan apabila relevan badan-badan internasional di negara-negara tersebut. Mungkin saja meminjam banyak perlengkapan tempat pemungutan suara di negara tuan rumah dan pejabat pemilihan setempat bisa membantu persiapan di masing-masing negara, tetapi

diperlukan kesepakatan dengan EMB lokal atau nasional (lihat bab 6). Bantuan ini akan sangat berlainan di satu negara dengan negara lainnya dan perlu dirundingkan secara terpisah. Di Bosnia dan Herzegovina, dukungan internasional sangat penting. ‘Sebagian besar negara tuan rumah pengungsi Bosnia cukup makmur dan stabil secara politik untuk mengizinkan, dan bahkan mendanai, kegiatan pemilihan di wilayah mereka. Hak serupa tidak bisa diharapkan dari negara-negara tuan rumah di kawasan lain’ (Organization for Security and Co-operation in Europe, Refugee Election Steering Group 1997: 61). Jika jumlah pemilih eksternal kecil (misalnya diplomat, pekerja dan pelawat), kedutaan besar negara yang bersangkutan biasanya sanggup menangani penyelenggaraan tanpa masukan dari EMB setempat.

Tabel 5.3 memberikan contoh-contoh biaya program pemungutan suara eksternal. Bagaimanapun, tidak selalu mungkin memastikan biaya apa saja yang termasuk dalam nominal yang berbeda, dan angka-angka di sini tidak bisa dapat dibandingkan langsung.

**Tabel 5.3: Contoh-contoh biaya program pemungutan suara eksternal**

	Perkiraan biaya pemungutan suara eksternal (dalam juta dola AS (USD))	Biaya per pemilih eksternal (USD)
Irak (Januari 2005)	92	300 – 400
Iran (Desember 2005)	17	45
Afghanistan (2004)	24	20 Iran/32 Pakistan
Indonesia (2004)	6	13*
Timor Timur	1	161**

\* Angka ini adalah alokasi yang diupayakan persetujuannya. Pengeluaran aktual tidak diketahui. Pada akhirnya hanya sekitar 0,2 persen dari total pemilih yang merupakan pemilih eksternal. Lihat studi kasus Indonesia.

\*\* International Organization for Migration, ‘Out of Country Voting Cse Studies: East Timor’.

Program pemungutan suara Irak adalah yang paling mahal sepanjang sejarah. Banyak biaya di Irak maupun Afghanistan—terutama di Irak—bisa dihubungkan dengan persyaratan keamanan, walaupun faktor lain dalam kasus Irak terkait langsung dengan pengaturan kelembagaan yang ditugasi untuk mengorganisasi dan melaksanakan program pemungutan suara eksternal dalam rentang waktu yang sangat pendek: keseluruhan program pemungutan suara eksternal dikontraskan pada Organisasi Internasional untuk Migrasi (IOM), menyebabkan biaya pengorganisasian dibebankan bagi keseluruhan program. Biaya pemungutan suara eksternal untuk Irak dalam pemilihan Desember 2005, terutama ditangani oleh IECI dan pegawai negeri Irak, jauh lebih rendah dari pada pemilihan Januari, yang diselenggarakan dengan bantuan mitra-mitra internasional. Program pemungutan suara eksternal untuk referendum kemerdekaannya pada tahun 1999 menelan biaya lebih kecil dari yang dibutuhkan untuk program di Irak dan Afghanistan. Program di Timor Timur itu mendaftar sekitar 6.220 pemilih di enam negara dan partisipasi pemilih eksternal mencapai 96,5 persen.

Memecah program-program pemungutan suara eksternal menjadi beberapa bagian, dengan EMB dalam negeri yang mengontrakkan secara langsung bagian-bagian kecil, seperti pencetakan surat suara, bisa sangat menekan biaya keseluruhan. Biaya akan lebih tinggi ketika program pemungutan suara eksternal harus membuat daftar pemilih untuk pertama kalinya atau menyusun ulang daftar pemilih yang cacat. Metode-metode lain untuk mengurangi biaya meliputi penghapusan produksi dokumen identitas baru.

Sebagian besar biaya ditanggung bersama oleh negara asal, komunitas internasional, dan dalam jumlah yang terbatas oleh negara tuan rumah, tetapi biaya-biaya lainnya bisa ditanggung oleh pemilih itu sendiri. Para pemilih sering membayar ongkos perjalanan mereka sendiri dalam hal pendaftaran dan pemungutan suara. Tergantung pada jadwal pemilihan, para pemilih mungkin harus melakukan dua kali perjalanan, satu untuk mendaftar dan satunya lagi untuk memberikan suara mereka. Biaya perjalanan ini bisa menjadi hambatan serius untuk berpartisipasi, terutama jika pemilih yang memenuhi syarat harus menempuh perjalanan jauh menuju tempat pemungutan suara, bisa menyebabkan rendahnya tingkat partisipasi. Untuk pemilihan Januari 2005 di Irak, biaya perjalanan yang harus dntanggung pemilih untuk mendaftar dan perjalanan lagi untuk memberikan suara sangat tinggi, terutama di negara-negara seperti Swedia dan Amerika Serikat (di mana sekitar 10 persen suara eksternal diberikan) karena hanya ada sangat sedikit lokasi pemungutan suara dan pendaftaran. Pemerintah Denmark mensubdisi biaya perjalanan pemilih dalam program pemungutan suara eksternal Irak, tetapi sebagian besar negara tuan rumah tidak menyediakan dukungan semacam itu.

Masalah anggaran bisa menciptakan solusi kreatif dan inovatif bagi sebagian permasalahan pemungutan suara eksternal. Di kawasan di mana sejumlah besar pengungsi tinggal berdekatan, para sukarelawan dari kelompok-kelompok pengungsi dan komunitas atau kelompok sipil lain yang mempunyai kecakapan berbahasa bisa menangani banyak kegiatan pendidikan dan pelatihan. Dalam beberapa kasus mungkin saja mengangkat petugas pemilihan dari kelompok-kelompok tersebut. Komunitas ekspatriat sering menyodorkan langkah-langkah penghematan biaya lain (walaupun bisa muncul risiko langkah-langkah yang bisa bias).

Tentu saja setiap biaya finansial harus diperhitungkan sejajar dengan biaya non-finansial jika tidak menyelenggarakan pemungutan suara eksternal, seperti implikasi-implikasi bagi konsolidasi demokrasi, perdamaian dan stabilitas, atau rekonsiliasi nasional, terutama di masyarakat pasca-konflik, dalam beberapa kasus, biaya tidak menyelenggarakan pemungutan suara di luar negeri dalam jangka panjang bisa lebih mahal dari program pemungutan suara eksternal.

## 5. Logistik

Pengadaan dan distribusi bahan-bahan serta perlengkapan pemilihan membutuhkan dimensi tambahan ketika pemungutan suara eksternal berlangsung. Jika para pemilih eksternal tinggal di beberapa negara, permasalahan pengantaran logistik agar bersamaan dengan pengiriman logistik pemungutan suara serupa di dalam negeri sama besarnya.

Pengaturan khusus mungkin perlu dilakukan dengan penyedia jasa seperti percetakan dan pabrikaan untuk mengantarkan ke beberapa lokasi, yang berada di dalam negeri maupun luar negeri. Ini menimbulkan persoalan keamanan dan pengaturan waktu, yang harus dikontrol dengan cermat. Persoalan infrastruktur transportasi dan komunikasi harus selalu dipertimbangkan dalam perencanaan pendistribusian logistik ini. Transportasi surat suara bisa rumit karena sistem pemilu yang digunakan. Dalam sebuah pemilihan di mana representasi proporsional (PR) digunakan secara nasional, surat suara yang sama digunakan di mana-mana. Tetapi dalam sebuah sistem pemilu setiap daerah pemilihan atau provinsi atau distrik memiliki surat suara yang unik, distribusinya menjadi lebih rumit. Pemilih harus diidentifikasi menurut konstituensi, menambah satu langkah lagi dalam proses, kecuali jika surat suara pos digunakan. Ini, tentu saja, mempunyai kerumitan sendiri karena masing-masing pemilih membutuhkan daftar kandidat atau partai untuk daerah pemilihan tertentu.

Kegagalan dalam pengantaran bahan bisa menciptakan situasi menegangkan, sebagaimana terjadi di Republik Afrika Tengah dalam pemilihan tahun 1998:

Kemarahan merebak di negara tetangga Gabon dan di Prancis, di mana pemilih migran yang marah mengepung misi diplomatik mereka yang mendesak pemungutan suara. Seorang demonstran di Libreville, Gabon, mengatakan kepada wartawan bahwa 'kami tidak bisa memberikan suara di Libreville karena konsulat tidak menerima bahan yang diperlukan yang memungkinkannya menyelenggarakan pemilihan. Itulah mengapa kami memprotes pelanggaran terang-terangan terhadap konstitusi dengan menghalangi warga Afrika Tengah di Gabon untuk melaksanakan dengan bebas kewajiban kewarganegaraan mereka. Kami menentang dengan sekuat tenaga kami' (Tumanjong 1999: 41–42).

Negara-negara dengan infrastruktur dan komunikasi bagus sekalipun bisa mengalami kesulitan. Beberapa pemilih Kanada yang bekerja di Kosovo selama pemilihan tahun 2000 Kanada tidak bisa memberikan suara ketika banyak surat suara tidak sampai di Kantor Koordinasi Kanada di Kosovo tepat pada waktunya.

Aspek penting dari perencanaan logistik adalah penunjukan dan pelatihan staf untuk pemungutan suara eksternal. Entah mereka dipekerjakan langsung atau ditunjuk oleh badan nasional maupun internasional di masing-masing negara, para petugas pemilihan membutuhkan pelatihan khusus dan terperinci. Walaupun manual pendaftaran dan pemungutan suara yang disiapkan bagi pelatihan di dalam negeri bisa berguna, tetap ada masalah-masalah spesifik yang harus dijelaskan bagi staf pengelola pemungutan suara eksternal. Masalah-masalah itu bisa meliputi konteks (misalnya perjanjian perdamaian, latar belakang negara), tantangan-tantangan khusus (misalnya menjangkau para pemilih di kamp-kamp pengungsian dan mencari tahu bagaimana menjangkau mereka yang tersebar), dan instruksi-instruksi khusus untuk mengembalikan bahan-bahan pendaftaran dan surat suara ke EMB.

Pendidikan pemilih dan komunikasi dengan para calon pemilih juga merupakan bagian persiapan logistik. Bahan-bahan yang dirancang untuk pemungutan suara di dalam negeri mungkin perlu dimodifikasi untuk penggunaan di luar negeri (termasuk bahasa).

Kerjasama erat dengan organisasi internasional dan nasional diperlukan dalam rangka menjangkau para calon pemilih dan melaksanakan program pendidikan. Penggunaan media massa harus diupayakan seminimal mungkin untuk menekan biaya kecuali ada populasi besar pemilih eksternal di negara tertentu. Regulasi negara tuan rumah tentang media mungkin juga perlu diperiksa. Pengumuman dan informasi harus diarahkan secara cermat untuk menjangkau para pemilih yang memenuhi syarat di lokasi-lokasi berbeda. Para petugas pemilihan bisa juga dilibatkan dalam pendistribusian informasi kampanye jika partai-partai politik tidak punya sarana untuk melakukan hal itu di luar negeri. Sambungan telepon bebas biaya mungkin diperlukan untuk menjawab pertanyaan jika banyak pemilih eksternal berdiam di suatu negara.

Mengenai proses perencanaan, persiapan logistik harus dipantau dan dikerjakan dengan cermat untuk memastikan agar semua kemungkinan disediakan sejauh menyangkut alur waktu bagi pendaftaran dan pemungutan suara.

## 6. Keamanan bahan-bahan pemilihan

Keamanan dan kontrol bahan-bahan pendaftaran dan pemungutan suara memerlukan perhatian khusus untuk pemungutan suara eksternal. Keamanan sama mendasarnya untuk pemungutan suara eksternal maupun internal, hanya saja ada kesulitan tambahan mengamankan bahan-bahan sensitif selama transportasi ke dan dari beberapa negara. Begitu sudah dikembalikan ke EMB, mungkin juga surat suara harus diangkat lagi ke tingkat provinsi atau kota praja, tergantung pada penghitungan dan permufakatan rekonsiliasi. Setiap langkah membutuhkan rencana keamanan untuk mencegah kecurangan.

Para pengamat dan perwakilan partai politik sering ingin mengikuti jejak surat suara dan bahan-bahan pemilihan lain dari asal sampai ke tujuannya. Transportasi yang aman, misalnya melalui kurir atau kantong diplomatik, diperlukan demi meyakinkan para pengamat, kandidat dan pemilih bahwa surat suara tidak bisa diakali dengan cara apa pun.

Keamanan juga akan menjadi perhatian selama proses pendaftaran. Dalam beberapa keadaan, memberikan data yang diperlukan untuk mendaftar agar bisa memberikan suara bisa berbahaya bagi orang. Para pengungsi mungkin khawatir kehilangan status pengungsi mereka atau dipaksa pulang sebelum waktunya ke negara asal mereka. Karena alasan inilah mereka mungkin menginginkan jaminan bahwa data pendaftaran tetap rahasia EMB. Tetapi ini bisa jadi bertentangan dengan cara-cara ideal daftar terbuka yang bisa diakses partai-partai politik. Berbagai langkah bisa dirancang untuk melindungi informasi tentang lokasi atau status pemilih dengan menyeleksi secara cermat informasi yang akan dicetak dalam daftar pemilih. Persoalan jenis ini memerlukan pertimbangan yang matang jika kebutuhan warga negara yang terusir harus ditimbang dengan kebutuhan sistem pemilu.

## 7. Pendaftaran pemilih

Peraturan perundang-undangan mendefinisikan siapa yang memenuhi syarat untuk memberikan suara dan sebuah EMB menetapkan prosedur-prosedur bagi pendaftaran pemilih yang memenuhi syarat dan mencegah kecurangan. Pendaftaran pemilih pada umumnya adalah persoalan catatan publik, artinya data yang diterbitkan dalam daftar harus disepakati dan data lain yang dihimpun harus tetap dirahasiakan.

Para pemilih eksternal bisa didaftar dalam proses pendaftaran pemilih di daerah pemilihan tempat tinggal mereka sebelumnya, atau dalam daftar nasional yang lain (misalnya, jika negara yang bersangkutan memiliki sebuah register elektoral terkonsolidasi), atau mungkin terdapat sebuah daftar pemilih khusus pemilih eksternal. Dalam kasus yang disebut belakangan, daftar bisa disusun menurut negara, menurut jenis kependudukan (permanen atau sementara), menurut kategori (pengungsi, pekerja tamu, dan lain sebagainya.) atau menurut kombinasi dari semua itu. Mungkin saja ada sebuah daftar permanen pemilih yang harus dimutakhirkan secara berkala, atau pendaftaran bisa dilakukan berkala dan otomatis, atau pemilih mungkin perlu mendaftar terlebih dahulu untuk tiap-tiap pemilihan.

Para pemilih eksternal yang bekerja atau bepergian ke negara lain harus mengonfirmasi nama mereka di daftar pemilih. Pemilih dibebani untuk memeriksanya dengan pos atau Internet. Untuk populasi orang usiran, biasa perlu diadakan pendaftaran baru karena setiap pendaftaran pemilih yang ada biasanya sudah kedaluwarsa. Proses ini bisa sangat mahal untuk diorganisir dan dikelola. Dalam kasus-kasus demikian, menjadi beban EMB untuk memastikan agar proses itu dilaksanakan. Proses registrasi harus dirancang sedemikian rupa hingga pemilih eksternal bisa memenuhi persyaratan yang dituangkan dalam undang-undang maupun mengatasi semua problem spesifik di negara tuan rumah. Pendaftaran bisa dilakukan oleh para petugas setempat terlatih, oleh staf kedutaan besar atau melalui pos. Proses mana pun yang dipakai, kontrol diperlukan untuk mencegah kecurangan. Kartu pendaftaran dan data harus diamankan agar tidak diduplikasi atau hilang. Harus ada kontrol atas distribusi kartu dan bahan-bahan lain serta pengembaliannya agar mereka yang menangani bertanggung jawab atas setiap item.

Sebelum pendaftaran, lokasi pemilih potensial harus ditarget sedekat mungkin. Rencana komunikasi yang disusun untuk menjangkau para pemilih yang memenuhi syarat dengan informasi tentang proses harus cukup spesifik. Informasi bisa disalurkan melalui organisasi-organisasi internasional, organisasi non-pemerintah (LSM) lokal dan kelompok-kelompok komunitas, juga melalui website Internet.

Para pemilih eksternal, khususnya pengungsi, sering tidak punya dokumen identitas resmi. Perlu digunakan prosedur-prosedur untuk memungkinkan para pemilih yang memenuhi syarat untuk mendaftar menggunakan sarana-sarana identifikasi lain (misalnya catatan Komisi Tinggi Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk Pengungsi (UNHCR)). Pada saat yang sama, prosedur-prosedur tersebut harus memastikan bahwa orang yang tidak

memenuhi syarat jangan sampai didaftar dengan curang. Prosedur-prosedur itu juga harus memberikan akses yang sama bagi semua pemilih yang memenuhi syarat, apa pun etnis dan agama mereka. Anggota-anggota kelompok minoritas lebih sering menjumpai kesulitan untuk, antara lain, menyatakan identitas dan kewarganegaraan mereka, dan mungkin membutuhkan lebih banyak perhatian dalam proses pendaftaran.

Semua prosedur khusus harus tetap dalam naungan semangat peraturan perundang-undangan yang berlaku dan mungkin menghendaki amandemen undang-undang. Jika petugas pemilihan di tiap-tiap negara tuan rumah membuat keputusan sendiri tentang siapa yang memenuhi syarat dan bentuk-bentuk identifikasi apa yang akan diterima, ini akan menimbulkan efek samping negatif besar bagi penerimaan hasil pemilihan.

Pendaftaran pemilih yang akurat bisa menjadi isu politik, sebagaimana yang terjadi di Guyana setelah pemberian hak pilih diperluas hingga menjangkau pemilih non-penduduk sesudah tahun 1968:

Terus-menerus ada tuduhan bahwa daftar pemilih luar negeri sering tidak akurat dan dibuat tanpa sepengetahuan atau partisipasi Komisi Elektoral. Dikatakan bahwa daftar tersebut dipenuhi pemilih fiktif dan tidak memenuhi syarat, memiliki tingkat ketidakakuratan sekitar 75 persen dari seluruh data yang masuk. Para pemilih didapati tinggal di alamat yang tidak ada, di tanah-tanah kosong, di padang rumput terbuka dan di bangunan-bangunan yang ditinggalkan. Kritik lain yang dialamatkan pada pemungutan suara di luar negeri adalah sekitar 95 persen mereka yang memilih ternyata berasal dari kubu partai yang berkuasa ... [Sebuah amandemen tahun 1985 berusaha] mengubah rezim pemungutan suara di luar negeri, tetapi skema dasarnya tidak kokoh dan rapak karena dipengaruhi manipulasi pemilihan yang serius (Dundas 1993: 145–6).

Metode-metode legal untuk menetapkan dan mengajukan keberatan terhadap pendaftaran sebuah nama atau koreksi atas sebuah pendaftaran pemilih eksternal juga harus tersedia jika daftarnya tidak disatukan dengan daftar pemilih dalam negeri. Standar minimum harus dipenuhi, seperti yang berlaku pada pendaftaran pemilih dalam negeri, dengan maksud untuk memastikan integritas pendaftaran pemilih.

## 8. Pemungutan suara eksternal dan surat suara rahasia

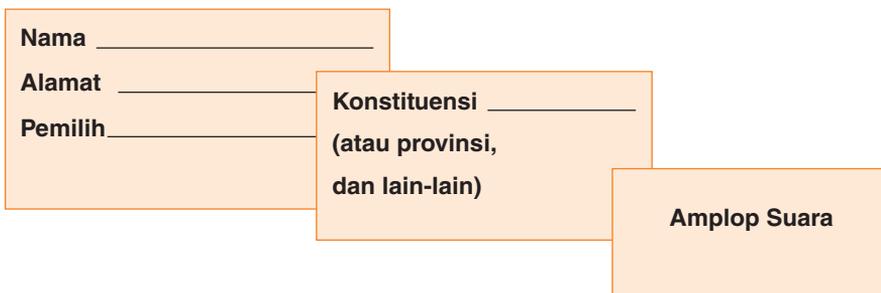
Semua langkah yang ditempuh untuk melindungi kerahasiaan pemungutan suara secara internal harus diduplikasi dalam latar eksternal. Pelatihan pekerja pemilihan, termasuk semua diplomat atau anggota militer yang terlibat dalam pendirian tempat-tempat pemungutan suara, adalah langkah mendasar dalam memastikan integritas pemungutan suara. Dalam sebagian besar kasus dimungkinkan untuk menduplikasi prosedur tempat pemungutan suara dan prosedur pemungutan suara dalam pemungutan suara eksternal. Dalam sebagian kasus lainnya mungkin hal tersebut tidak praktis—misalnya, jika hanya ada sedikit pemilih. Ketika sistem pengembalian melalui pos digunakan, diperlukan

langkah-langkah ekstra untuk memastikan kerahasiaan. Hal ini terbukti bisa sulit ketika seorang pemilih menerima surat suara melalui pos dan mengisinya di rumah. Mungkin perlu mewajibkan para pemilih untuk datang ke kedutaan besar atau sebuah lembaga publik untuk mengisi surat suara secara rahasia. Dalam surat suara harus disertakan instruksi yang memberi tahu pemilih bahwa dia harus mengisi surat suaranya secara pribadi dan segala macam campur tangan adalah pelanggaran hukum.

Pilihan lokasi tempat pemungutan suara untuk pemungutan suara personal didasarkan pada informasi pendaftaran. Meski begitu, harus disiapkan rencana-rencana darurat untuk perubahan status pemilih. Pengungsi dalam jumlah besar sebelum hari pemungutan suara bisa mempengaruhi jumlah dan lokasi tempat pemungutan suara. Mungkin juga ada banyak pemilih yang terdaftar secara eksternal yang memilih untuk pulang pada hari pemungutan suara karena ingin memberikan suara di dalam negeri.

Surat suara yang diisi oleh para pemilih eksternal biasanya menghendaki penggunaan beberapa amplop untuk menjaga kerahasiaan surat suara dan identitas pemilih dalam setiap tahap—di tempat pemungutan suara, selama pengiriman kembali ke EMB, dan akhirnya pada saat penghitungan (lihat bagan 5.1). Identifikasi pemilih ditunjukkan di luar amplop agar bisa dicocokkan ulang dengan daftar pemilih bagi eligibilitas dan untuk mencegah pemberian suara lebih dari sekali. Jika yang dipakai adalah surat suara pos, amplop itu juga harus di pra-cetak dengan alamat EMB (atau organisasi yang menangani pemungutan suara). Bagian dalam amplop ditandai dengan alamat lembaga yang akan menerima kiriman surat suara untuk penghitungan, memungkinkan surat suara didistribusikan ke tingkat nasional, provinsi atau kota praja sebagaimana mestinya. Terakhir, sebuah amplop dalam tidak ditandai berisi surat suara ditempatkan dalam kotak suara semestinya untuk penghitungan. Kombinasi dua atau tiga surat suara memungkinkan dikonfirmasi eligibilitas pemilih, surat suara diantar dengan benar dan dihitung tanpa dirunut balik ke pemilih. Proses dalam pemungutan suara ini sangat penting dan instruksi-instruksi yang penting diperlukan agar para pemilih dan petugas pemilihan memahami sistem dan yakin betul dengan hal itu.

**Bagan 5.1: Amplop yang digunakan dalam pemungutan suara**



Keputusan-keputusan tentang bagaimana surat suara akan dihitung juga merupakan bagian penting dari kerahasiaan suara. Jika hanya ada beberapa surat suara eksternal, ini harus dicampur dengan surat-surat suara internal untuk mencegah pengungkapan. Misalnya, di Lesotho pada tahun 1998 beberapa provinsi hanya mempunyai satu surat suara eksternal, yang dicampur dengan surat-surat suara lain di tempat pengumpulan tertentu. Jika ada banyak sekali suara eksternal, sering diputuskan untuk menghitungnya secara terpusat di tempat pemungutan suara (seperti di Kroasia pada tahun 1997) atau setelah dikirim kembali ke EMB (seperti di Afrika Selatan pada tahun 1994 dan Kosovo pada tahun 2000). Jumlah itu kemudian ditambahkan ke total suara yang masuk. Sayangnya, dalam situasi pasca-konflik, proses rekonsiliasi bisa bubar, dan kadang-kadang wakil-wakil partai politik mengajukan keberatan terhadap semua surat suara eksternal pada saat penghitungan. Ini terjadi di Lesotho pada tahun 1998.

Keamanan di tempat pendaftaran dan pemungutan suara eksternal sering dipegang oleh kedutaan besar atau konsulat di mana tempat pendaftaran dan pemungutan suara berada. Kepolisian setempat, bila perlu, bisa meningkatkan keamanan. Jika terdapat ancaman khusus atau dugaan risiko keamanan seperti dalam pemilihan umum Irak 2005, dibuat pengaturan khusus bagi prosuder keamanan ekstra. Ini perlu diperhitungkan dalam proses anggaran. Para pengamat dan wakil-wakil partai politik adalah bagian tak terpisahkan lain dari kerahasiaan suara. Para partisipan itu memastikan bahwa prosedur diikuti dan kerahasiaan suara terjaga di setiap tahapan proses elektoral. Sering kali sulit bagi partai-partai politik untuk mengirimkan perwakilan, karena itulah pengamat internasional menjadi andalan dalam melaksanakan tugas pengawasan pemungutan suara eksternal.

Para pengamat internasional dikerahkan untuk mengawasi pemungutan suara eksternal dalam beberapa pemilihan. Tetapi biaya yang harus dikeluarkan organisasi-organisasi internasional untuk mengirim pengamat ke beberapa negara bagi pemungutan suara eksternal menyebabkan diambilnya solusi-solusi lain. Para staf diplomatik dan staf orang internasional lainnya (misalnya LSM) di tiap-tiap negara sering direkrut untuk melakukan pengawasan atas nama sebuah organisasi internasional. Para pengamat tersebut dilatih dan bertanggung jawab kepada organisasi tersebut, yang menyiapkan seluruh laporan. EMB juga mengirimkan stafnya sendiri ke tiap-tiap lokasi untuk memastikan agar prosedur diikuti.

## 9. Mengontrakkan pemungutan suara eksternal

Badan pengelola elektoral bisa melaksanakan sendiri pemilihan atau mengontrakkannya ke pihak lain. Opsi terakhir ini tidak lazim jika sebuah EMB mengontrol proses elektoral, tetapi lebih lumrah terjadi dalam pemilihan-pemilihan transisional dengan input langsung dari komunitas internasional. EMB bekerja sama dengan subkontraktor juga perlu berinteraksi dengan berbagai departemen pemerintah (misalnya departemen luar negeri).

Sebelum tahun 1996, jika dilaksanakan, pemungutan suara eksternal adalah bagian dari proses perencanaan pemilihan secara keseluruhan. Misalnya, pendaftaran pengungsi dan pelaksanaan pemungutan suara di Kamboja pada tahun 1993 adalah bagian integral dari fungsi Komponen Elektoral dari Otoritas Transisional Perserikatan Bangsa-Bangsa di Kamboja (UNTAC). Meski begitu, untuk pemilihan tahun 1996 di Bosnia dan Herzegovina, mengingat skala pemungutan suaranya, pendekatan-pendekatan lain dipertimbangkan. Para pengungsi dari Bosnia dan Herzegovina tinggal di lebih dari 50 negara, tetapi jumlah terbesar berada di negara-negara tetangga. Organisasi bagi Keamanan dan Kerja sama di Eropa (OSCE) membentuk sebuah Kelompok Pengarah untuk mengoordinasikan pekerjaan ini. Kelompok bekerja bersama Pusat Internasional untuk Pengembangan Kebijakan Migrasi (ICMPD) dan IOM. Berbagai proses dibentuk bagi pendaftaran dan pemungutan suara melalui pos (di sebagian besar negara) dan secara perorangan (di negara-negara tetangga). Selanjutnya, IOM berkonsentrasi untuk menangani partisipasi pengungsi dalam pemilihan-pemilihan tingkat kota di Bosnia dan Herzegovina dan kemudian pemungutan suara eksternal di Kosovo (pada tahun 2000) dan serangkaian negara lain (lihat juga bab 7 dan studi kasus Afghanistan, Bosnia dan Herzegovina, dan Irak).

Kontraktor berkoordinasi dan bekerja sama erat dengan EMB dan bertanggung jawab atas pengaturan infrastruktur, informasi, pendaftaran, persiapan basis data (dalam beberapa kasus), pemungutan suara, dan kesulitan-kesulitan dalam memasukkan nama-nama ke dalam register elektoral. Kontraktor juga bisa bertanggung jawab atas pengarsipan dan dokumentasi.

## 10. Kesimpulan

Seperti dalam proses pemilihan internal, sistem yang digunakan untuk pemungutan suara eksternal membutuhkan perencanaan dan pelaksanaan yang cermat. Sistem ini juga harus dikoordinasikan secara metodis untuk memastikan semua pemilih diperlakukan sama menurut undang-undang pemilihan yang relevan. Biaya per pemilih bagi pemungutan suara eksternal akan lebih tinggi dari biaya untuk pemungutan suara dalam negeri tetapi anggarannya harus terintegrasi agar tidak terjadi diskriminasi terhadap pemilih eksternal.

Pemungutan suara eksternal menambah kerumitan bagi proses pemilu, tetapi itu adalah bagian tak terpisahkan dari upaya perluasan hak pilih bagi semua pemilih yang memenuhi syarat. 'Saat ini kita harus berasumsi bahwa demokrasi mesti menjamin hampir semua warga negara dewasa mempunyai hal untuk memberikan suara' (Dahl 1998: 3).

Walaupun fleksibilitas itu penting untuk mengatasi berbagai kesulitan, semua keputusan harus mematuhi ketentuan undang-undang. Pemungutan suara eksternal, yang ditangani dan dilaksanakan sebagaimana mestinya, akan memfasilitasi proses demokratis dan, dalam kasus populasi pengungsi, mendorong persatuan dan rekonsiliasi.



# Brazil: Pemungutan Suara Wajib dan Minat Baru di Kalangan Pemilih Suara Eksternal

Leticia Calderón-Chelius\*

Paradoksnya, justru pada tahun 1965, pada permulaan sebuah rezim militer yang bertahan hingga 1980-an, sebuah pengaturan diberlakukan dalam peraturan perundang-undangan elektoral Brazil yang mengizinkan warga negara di luar negeri untuk memberikan suara dalam pemilihan presiden dan wakil presiden untuk pertama kalinya. Meski begitu, baru ketika kembali ke demokrasi, dimulai pada tahun 1985—dan secara lebih spesifik dalam kerangka konstitusi baru, disahkan pada tahun 1988—undang-undang tersebut disahkan dan memiliki regulasi dan syarat-syarat bagi pelaksanaan pemungutan suara eksternal benar-benar ada. Karena pemungutan suara eksternal adalah bagian dari proses demokratisasi dalam sistem politik Brazil, hak untuk memberikan suara eksternal tidak dipersoalkan. Para politisi yang membicarakan topik ini berasumsi bahwa orang Brazil meninggalkan negaranya karena kondisi politik di bawah rezim kediktatoran, dan karena itu demokrasi harus mengakui dan menjamin hak-hak politik mereka.

Pemungutan suara eksternal dilaksanakan untuk pemilihan presiden pertama setelah kembali ke demokrasi, pada tahun 1989, dan sejak saat itu migran Brazil bisa menunaikan hak mereka untuk memberi suara dalam pemilihan-pemilihan presiden selanjutnya—pada tahun 1994, 1998, 2002 dan 2006—termasuk selama terjadinya pemilu putaran kedua menggunakan Sistem Dua Putaran.

Undang-undang menyatakan bahwa hak untuk memberikan suara eksternal harus dibatasi pada pemilihan presiden dan wakil presiden. Di samping itu, untuk sebuah plebisit yang diselenggarakan pada tanggal 21 April 1993, ketika warga negara diminta menentukan sistem pemerintahan yang akan digunakan negara itu (presidensial atau parlementer) dan memilih di antara sistem republikan dan monarki, pengaturan-pengaturan luar biasa disetujui sehingga warga Brazil yang tinggal di luar negeri bisa berpartisipasi dalam plebisit jenis ini. Walaupun belum pernah ada pengalaman lain jenis ini, diciptakan sebuah preseden sehingga pemungutan suara eksternal bisa diizinkan dalam jenis-jenis pemilihan lain.

---

\*Isabel Morales membantu dengan memutakhirkan studi kasus ini.

## Hak untuk memberikan suara eksternal

Hak untuk memberikan suara secara eksternal menjangkau setiap pemilih di luar negara yang berkebangsaan Brazil, termasuk mereka yang mendapatkan kewarganegaraan lain, tetapi hanya jika mereka menyanggah kewarganegaraan asing itu sebagai syarat untuk menetap di negara asing yang bersangkutan dan syarat untuk melaksanakan hak-hak sipil mereka, karena inilah satu-satunya situasi di mana peraturan perundang-undangan Brazil mengakui kewarganegaraan ganda. Dengan demikian, setiap warga negara Brazil karena kelahiran atau karena naturalisasi, dan mereka yang memegang kewarganegaraan ganda, memiliki hak dan kewajiban untuk berpartisipasi dalam pemilihan presiden.

Menurut peraturan perundang-undangan pemilu yang ada, hak untuk memberikan suara eksternal tidak menjangkau mereka yang berada di luar negeri untuk sementara atau mereka yang tidak secara resmi bukan penduduk luar negeri, misalnya mahasiswa, pekerja temporer dan turis. Meski begitu, harus dikatakan bahwa peraturan yang ada tidak menetapkan kriteria pasti bagi pemberlakuan peraturan ini; bahkan, dinamika migrasi internasional menjadikan tidak mungkin menentukan dengan jelas siapa yang secara formal dan pasti adalah seorang migran. Dengan demikian seluruh warga negara Brazil yang mendaftar pada saatnya sebagai pemilih eksternal di kedutaan besar atau konsulat memenuhi syarat untuk memberikan suara.

## Pemungutan suara wajib dan suara eksternal

Pemungutan suara wajib hukumnya di Brazil, dan ini juga berlaku bagi para pemilih eksternal. Para pemilih eksternal yang tidak memberikan suara harus menjelaskan ketidakikutsertaan mereka; jika tidak bisa memberikan alasan mereka akan dipaksa membayar denda begitu mereka pulang ke tanah air. Jika mereka tidak membayar denda, mereka akan dikenai serangkaian sanksi yang akan berlaku dua bulan setelah mereka kembali ke tanah air. Berikut adalah beberapa dari sanksi-sanksi tersebut.

- Mereka tidak bisa melamar posisi atau fungsi publik apa pun.
- Mereka tidak bisa menerima remunerasi atau gaji dari sebuah jabatan publik.
- Ada batasan-batasan tentang jenis-jenis pinjaman yang bisa mereka dapatkan dari sumber-sumber pemerintah federal atau lokal, atau dari semua lembaga kredit yang ditangani sepenuhnya atau sebagian oleh pemerintah.
- Ada batasan-batasan bagi mereka dalam mendapatkan paspor atau kartu identitas.
- Ada batasan-batasan bagi mereka dalam memperbarui izin mengajar di lembaga-lembaga pendidikan publik atau yang dikontrol oleh pemerintah.

## Mekanisme bagi pemungutan suara eksternal

Peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini menetapkan bahwa pemungutan suara suara eksternal harus dilakukan secara personal di kedutaan besar dan konsulat Brazil di seluruh dunia, di mana para pemilih terdaftar menurut alamat mereka di negara asing bersangkutan. Semua prosedur untuk pendaftaran dan pemungutan suara menjadi tanggung jawab misi diplomatik, dan misi diplomatiklah yang menghimpun dan

mengirimkan data pemilih terdaftar untuk tiap-tiap kegiatan elektoral ke Kementerian Luar Negeri di Brasilia. Seorang hakim elektoral dari Zona Pertama Distrik Federal menyetujui daftar pemilih baru, membatalkan daftar-daftar pemilih terdahulu dan memproduksi surat suara. Bahan ini kemudian dikirim ke kantor misi diplomatik yang bersangkutan, yang bertanggung jawab memberitahu pemilih tentang tanggal dan tempat pemilihan di mana mereka bisa memberikan suara.

Walaupun tanggung jawab atas isu-isu legislatif terkait pemungutan suara eksternal pada dasarnya berada di tangan Tribunal Elektoral Tinggi (Tribunal Electoral Superior, TSE), pelaksanaan juga diemban oleh Kementerian Luar Negeri dan Tribunal Elektoral Regional Distrik Federal. Agar bisa diakui, sebuah pusat elektoral luar negeri harus memiliki setidaknya 30 pemilih eksternal terdaftar. Jika ada lebih dari 400, sebuah pusat elektoral baru harus dibentuk di suatu gedung resmi milik Pemerintah Brasil. Tribunal Elektoral Regional Distrik Federal menunjuk staf di pusat-pusat pemungutan suara putaran pertama maupun putaran elektoral kedua, dengan mempertimbangkan saran dari mereka yang berwenang di masing-masing misi diplomatik.

Semua bahan yang digunakan dalam seluruh proses elektoral—surat suara dan sebagainya—dipasok oleh TSE, yang harus mengirimkannya paling tidak 72 jam sebelum pemilihan. Pusat-pusat pemungutan suara harus buka pada saat yang sama dengan jam buka di dalam negeri, menurut zona perbedaan waktu. Setelah penghitungan, hasil dikirim ke Tribunal Elektoral Regional Distrik Federal melalui telex diplomatik. Prosedur ini memungkinkan hasil pemungutan suara eksternal dimasukkan langsung ke dalam hasil umum. Surat suara kemudian ditaruh dalam amplop khusus yang dikirim dengan kantong diplomatik ke TSE di Brasilia.

Prosedur untuk pemungutan suara eksternal pada dasarnya tetap sama sejak pengalaman pertama pada 1989. Melalui berbagai pemilihan berbeda, dilakukan beberapa penyesuaian terhadap undang-undang elektoral (didefinisikan oleh TSE sebagai resolusi) memperbarui dan mengadaptasi berbagai prosedur yang dianggap sesuai. Misalnya, selama pemilihan presiden 1998 jaringan komputer dipasang di Brazil untuk memungkinkan dilakukannya pemungutan suara elektronik, tetapi tidak mungkin menggunakan metode ini di luar negeri karena mahalnya biaya. Perangkat elektronik kini digunakan untuk pemungutan suara di seluruh negeri, tetapi untuk pemungutan suara eksternal surat suara tradisional masih digunakan hingga pemilihan presiden tahun 2006; kemudian TSE mengizinkan pengiriman 240 ‘jambangan’ elektronik ke 30 negara di mana orang Brazil terkonsentrasi di luar negeri (dari 91 negara secara keseluruhan). Kelompok terbesar ada di Amerika Serikat, di mana 32.000 dari 86.360 pemilih potensial yang tercatat dalam daftar pemilih warga negara di luar negeri terdaftar. Ada juga kelompok cukup besar migran Brasil di Kanada, Jerman, Italia, Portugal dan Inggris.

## **Partisipasi pemilih**

Walaupun angka pendaftaran dan partisipasi pemilih luar negeri tidak tinggi, angka ini memperlihatkan tren-tren menarik. Untuk pemilihan presiden 1994 tercatat 39.367 pemilih terdaftar di luar negeri, 27.831 di antara memberikan suara—tingkat partisipasi 70 persen. Pada tahun 1998, jumlah pemilih yang terdaftar di luar negeri meningkat hampir 20 persen, menjadi 47.961, tapi hanya 21.844 (45,5 persen) yang memberikan

suara. Untuk pemilihan presiden tahun 2002, pendaftaran meningkat menjadi 69.937 pemilih—hampir 45 persen lebih banyak dari empat tahun sebelumnya. Pemilihan presiden harus diputuskan dalam putaran kedua pemungutan suara; dalam putaran pertama, 38.618 pemilih eksternal memberikan suara (55,5 persen) dan dalam putaran kedua 36.043 (51,7 persen). Angka-angka ini menunjukkan peningkatan berkelanjutan dalam pendaftaran pemilih di luar negeri dan tingkat partisipasi yang cukup stabil. Selanjutnya, dalam pemilihan presiden pada Oktober 2006, ketika Presiden Lula da Silva terpilih kembali, hampir 50 persen warga negara Brazil di luar negeri yang terdaftar memberikan suara dalam putaran pertama dan kedua.

## Tantangan

Ada dua tantangan utama dalam pelaksanaan pemungutan suara eksternal bagi warga negara Brazil. Pertama, periode pendaftaran pemilih tidak ditetapkan secara pasti. Biasanya periode pendaftaran berubah-ubah dari satu pemilihan ke pemilihan dan, pada umumnya, dianggap singkat (antara sebulan dan dua setengah bulan sebelum pemilihan). Hal ini menimbulkan kebingungan dan menyebabkan sebagian pemilih potensial tersisih dari proses elektoral. Untuk mengurangi masalah ini, periode pendaftaran pemilih di luar negeri harus ditetapkan dengan jelas, dan kecenderungan untuk memperpanjang masa pendaftaran perlu dilanjutkan.

Tantangan kedua terletak pada fakta bahwa otoritas elektoral tidak mempunyai program untuk mempromosikan pendaftaran di kalangan warga negara Brazil di luar negeri, yang hasilnya adalah seruan untuk mendaftar sebagai pemilih eksternal hanya sukses di kalangan ekspatriat yang aktif secara politik, dan tidak selalu berhasil di kalangan mereka yang tidak terlibat secara ajek dalam perhimpunan atau kelompok-kelompok yang terkait dengan kehidupan politik di Brazil. Inilah salah satu titik lemah fatal sistem pemungutan suara eksternal Brazil. Tetapi situasi yang sama ini jugalah yang memunculkan peningkatan minat para aktivis partai politik untuk berpartisipasi dalam kehidupan politik di negeri asal mereka—terutama para pendukung partai yang saat ini berkuasa, Partai Buruh (Partido Trabalhista, PT). Dalam konteks ini Brazil tengah menyaksikan sebuah proses baru di mana para kandidat mempromosikan diri di luar negeri. Selama kampanye pemilihan presiden tahun 2002, dalam dua kota di mana terdapat konsentrasi terbesar warga negara Brazil di luar negeri—Boston di Amerika Serikat dan Lisbon di Portugal—kelompok-kelompok ekspatriat menuntut agar para kandidat, dan khususnya kandidat PT, Luiz Inacio Lula da Silva, memasukkan ke dalam agenda politik mereka isu migran Brazil. Hal ini berdampak langsung terhadap persepsi rakyat Brazil tentang migrasi rekan-rekan sebangsa mereka, juga terhadap redefinisi kebijakan migrasi Brazil, selama masa jabatan pertama rezim Presiden Lula da Silva. Fakta ini saja sudah cukup menunjukkan betapa pentingnya suara eksternal di Brazil.

Walaupun relatif kecil saja proporsi pemilih yang memenuhi syarat di luar negeri, kekuatan ketentuan pemungutan suara eksternal terletak pada fakta bahwa (a) ia menjamin hak-hak politik warga negara dan (b) menyertakan mereka yang, di mana pun lokasi geografis mereka, memutuskan untuk mempertahankan hubungan erat dengan negara mereka.

Terakhir, perlu ditekankan bahwa biaya terkait pelaksanaan pemungutan suara eksternal adalah bagian, dan bukan hanya merupakan porsi kecil, dari belanja operasi badan pengelola elektoral, dan bukan bahan kontroversi.

# Honduras: Sebuah Keputusan Berdasarkan Perhitungan Politis

Jacobo Hernández Cruz

Sebagai sebuah bagian fundamental dari proses perubahan demokratis di Honduras yang terjadi ketika kekuasaan beralih dari pemerintahan militer ke pemerintahan sipil, Undang-Undang Organisasi Politik dan Elektoral disetujui pada November 1979. Undang-undang ini dimaksudkan untuk mengatur pemilihan anggota Majelis Nasional Konstituante, yang diberi kepercayaan untuk menyusun sebuah naskah konstitusi baru.

Pasal 10 undang-undang tersebut secara spesifik mengakui bahwa warga negara Honduras yang menetap di luar negeri punya kesempatan untuk memberikan suara dalam pemilihan wakil-wakil untuk Majelis Nasional Konstituante selama mereka berada di negara itu pada hari pemilihan dan terdaftar dalam Sensus Elektoral Nasional—yang sebetulnya tidak bisa dianggap sebagai pemungutan suara eksternal dalam pengertian ketat istilah itu.

Kendati demikian, pemungutan suara eksternal dalam arti yang sebenarnya ditetapkan dua tahun kemudian. Majelis Nasional Konstituante, dibentuk pada Juni 1980, tidak hanya menyusun naskah konstitusi baru, yang disahkan pada Januari 1982, tetapi juga menerbitkan Undang-Undang Organisasi Politik dan elektoral baru yang bertujuan menyeru rakyat Honduras agar berpartisipasi dalam pemilihan umum untuk memilih presiden, yang diselenggarakan pada November 1981. Dalam peraturan perundang-undangan elektoral yang baru itu, pemungutan suara bagi warga negara Honduras yang menetap di luar dipertimbangkan kembali, dan kali ini khusus untuk pemberian suara dari luar negeri. Tetapi pelaksanaannya ditunda sampai syarat-syarat yang layak dan pengorganisasian urusan elektoral ditetapkan (Pasal 11) dan sampai badan pengelola elektoral (Tribunal Elektoral Nasional) bisa memutuskan regulasi terperinci tentang pemungutan suara eksternal dengan suara bulat para anggotanya.

Sesungguhnya ketentuan ini tidak dilaksanakan selama hampir 20 tahun karena kondisi yang tepat tidak pernah muncul bagi otoritas elektoral (Tribunal Elektoral Nasional menjadi Tribunal Elektoral Agung pada tahun 2004) untuk melaksanakan penilaian dan regulasi efektifnya. Atas prakarsa partai berkuasa waktu itu, Partai Liberal Honduras, Kongres, pada akhir tahun 2000, menyetujui sebuah dekrit yang memberi Tribunal Elektoral Nasional waktu tiga bulan untuk mengatur pemungutan warga negara

Honduras di luar negeri sesuai ketentuan Pasal 11 undang-undang elektoral. Dekrit itu menetapkan bahwa jika badan elektoral tidak memenuhi mandat ini sesuai kerangka waktu yang diberikan maka terserah pada Kongres Nasional untuk mengembangkan dan memutuskan regulasi.

Para anggota Tribunal Elektoral Nasional tidak mencapai persetujuan bulat pada saat yang telah ditetapkan, dan tanggung jawab untuk mempersiapkan regulasi akhirnya diserahkan kepada Kongres. Dengan demikian, adalah presiden Kongres (yang pada saat itu adalah kandidat presiden Republik Honduras, diperkirakan maju sebagai kandidat Partai Nasional) yang mengambil prakarsa pemungutan suara luar negeri, jika disetujui, diberlakukan dalam pemilihan presiden yang akan diselenggarakan pada akhir tahun 2001.

Meskipun terdapat keberatan dari pihak oposisi dan argumen-argumen tandingan terkait mahalnya biaya finansial pemungutan suara eksternal dan tidak adanya konsultasi dengan sektor-sektor yang berkepentingan, pada akhir Mei 2001 sbh mayoritas di Kongres menyetujui Undang-Undang Khusus bagi Pelaksanaan Hak Pilih Warga Honduras di Luar Negeri, dengan demikian memulihkan kemaslahatan potensial ini bagi hampir 600.000 warga negara Honduras yang menetap permanen di luar negeri.

Ini jelas merupakan hasil hitung-hitungan politik partai berkuasa. Juga tidak ada keraguan bahwa jumlah uang yang dikirimkan ke Honduras oleh penduduk di luar negeri (disebut sebagai “fondasi ekonomi”, dan saat itu diperkirakan mencapai 1 miliar dolar AS (US) per tahun), juga berpengaruh dalam keputusan untuk mengesahkan undang-undang ini.

Undang-undang khusus itu menetapkan bahwa pemungutan suara eksternal bagi warga negara Honduras hanya berlaku untuk pemilihan presiden; bahwa kantor-kantor konsuler akan dianggap sebagai badan elektoral pembantu, yang berarti pemungutan suara akan dilakukan secara langsung di daerah-daerah pemilihan itu (pemungutan suara melalui pos dari luar negeri tidak dimungkinkan), dan terserah pada otoritas elektoral untuk memilih kota mana di mana pemilih bisa memberikan suara. Walaupun ketentuan-ketentuannya begitu ruwet, pada kenyataannya diputuskan bahwa dalam pemilihan presiden tahun 2001 pemungutan suara eksternal akan dilaksanakan hanya di enam kota di Amerika Serikat—New Orleans, Miami, Washington, New York, Los Angeles dan Houston. Kota-kota ini dipilih karena diperkirakan di situlah berdiam mayoritas besar warga Honduras yang menetap di luar negeri. Kota-kota ini dipilih untuk pelaksanaan pemungutan suara eksternal dalam pemilihan presiden 2005, walaupun tidak mungkin dilakukan di semua kota itu.

### **Pendaftaran pemilih dan logistik elektoral di luar negeri**

Untuk pelaksanaan pemungutan suara eksternal oleh warga Honduras di luar negeri dalam pemilihan presiden tahun 2001 dan 2005, sebuah Badan Elektoral lokal dibentuk di tiap-tiap kantor konsuler enam kota AS yang terpilih. Badan-badan ini terdiri atas seorang perwakilan kantor konsuler plus seorang perwakilan masing-masing partai politik yang diakui secara hukum (hanya ada lima waktu itu) dan bertugas mengurus dan mengawasi seluruh proses elektoral, termasuk menetapkan daftar pemilih.

Undang-undang menetapkan bahwa memberikan suara dari luar wilayah nasional Honduras warga negara yang menetap di luar negeri harus terdaftar dalam Sensus

Elektoral Nasional. Untuk keperluan ini mereka harus mendaftar sendiri di konsulat yang bersangkutan, mencatatkan diri di daftar pendahuluan, dan memberikan informasi umum, alamat terbaru dan nomor kartu identitas. Penting untuk diketahui bahwa calon pemilih harus memiliki kartu identitas untuk mendaftar dan memberikan suara di luar negeri.

Untuk pemilihan presiden tahun 2001, warga negara Honduras yang menetap di luar negeri di yurisdiksi-yurisdiksi tersebut memiliki periode sebulan lebih, dari 1 Juli sampai 5 Agustus, untuk mengajukan permohonan pendaftaran di register elektoral pendahuluan. Untuk pemilihan 2005 periode pendaftarannya juga diselesaikan pada awal Agustus, karena Undang-Undang Khusus untuk Pelaksanaan Hak Pilih Warga negara Honduras di Luar Negeri menyatakan bahwa semua konsulat harus menerbitkan daftar pendahuluan pemilih di luar negeri sebelum 25 Agustus pada tahun pemilihan. Dalam pemilihan tahun 2001 dan 2005 terdengar keluhan tentang pendeknya waktu untuk bisa mendaftar. Banyak warga Honduras di luar negeri yang tidak memiliki kartu identitas, sehingga, menurut Undang-Undang Khusus, kantor otoritas elektoral yang bertanggung jawab menerbitkan kartu identitas unik mengirim tenaga teknis ahli ke enam kota terpilih di mana pemungutan suara dilaksanakan untuk menangani semua permintaan bagi pemberian, pembaharuan atau penggantian kartu identitas. Semua permintaan dikirim ke kantor pencatatan nasional yang menerbitkan kartu identitas baru dan kemudian mengirimkannya kembali ke kantor-kantor konsulat pada September dan Oktober untuk disampaikan kepada warga negara yang bersangkutan.

Warga asal Honduras yang dinaturalisasi di Amerika Serikat atau di negara lain dan belum memulihkan kewarganegaraan Honduras mereka, menurut ketentuan-ketentuan konstitusi, tidak dapat berpartisipasi dalam proses ini.

Tribunal Elektoral Nasional bertanggung jawab atas pengintegrasian daftar definitif pemilih luar negeri dan mengirimkannya, bersama seluruh bahan dan dokumentasi elektoral, melalui Kementerian Luar Negeri, ke kantor-kantor konsuler yang memenuhi syarat untuk bertindak sebagai badan elektoral pembantu sebulan sebelum hari pemungutan suara. Undang-undang menetapkan jika nama pemilih tidak muncul dalam daftar definitif yang disiapkan oleh otoritas elektoral, orang tersebut tidak bisa memberikan suara.

Menurut undang-undang khusus ini, pemungutan suara di luar negeri dilakukan pada hari yang sama dengan dilaksanakannya pemilihan umum di Honduras.

Undang-undang ini tidak menyertakan ketentuan-ketentuan khusus berkenaan dengan kegiatan kampanye di luar negeri, tetapi kampanye dilakukan melalui kontak pribadi, materi kampanye cetak, dan pesan-pesan dalam *broadcast* berbahasa Spanyol.

## Partisipasi pemilih

Register definitif pemilih luar negeri untuk pemilihan tahun 2001 mencakup 10.826 warga negara Honduras, di antara jumlah itu hanya 4541, atau 42 persen, yang memberikan suara. Tabel berikut distribusi pemilih tersebut.

**Tabel 1: Pemungutan suara warga negara Honduras di luar negeri dalam pemilihan presiden 2001**

Kota	Jumlah pemilih terdaftar	Jumlah suara yang diberikan
Miami	3.590	1.770
Houston	1.599	519
Washington	982	399
New York	2.196	676
Los Angeles	1.665	678
New Orleans	794	499
<b>Total</b>	<b>10.826</b>	<b>3.931</b>

Dalam pemilihan presiden terbaru, pada tahun 2005, diperkirakan secara keseluruhan ada 1 juta warga negara Honduras yang tinggal di Amerika Serikat, sebagian besar dari mereka memiliki kartu identitas. Menjaring 11.590 orang, jumlah total pemilih eksternal yang terdaftar itu tidak lebih besar dari jumlah total tahun 2001. Lebih dari itu, sekalipun otoritas elektoral tahu tentang apatisme atau kurangnya minat warga Honduras yang tinggal di luar negeri terhadap pemungutan suara, mereka tidak menyangka partisipasi pemilih dalam pengalaman kedua ini begitu rendah.

**Tabel 2: Pemungutan suara oleh warga Honduras luar negeri dalam pemilihan presiden 2005**

Partai Politik	Houston	Los Angeles	
Pinu	5	2	
Partai Nasional	50	115	
Partai Liberal	58	92	
Unifikasi Demokratik (UD)	1	4	
Demokrasi Kristen (DC)	2	7	
<b>Total</b>	<b>116</b>	<b>220</b>	<b>336</b>

Dalam pemilihan kali ini, hanya 336 suara eksternal sah yang diberikan. Situasi ini disebabkan oleh lebih dari satu faktor. Pertama, pemungutan suara eksternal di New Orleans dibatalkan karena Badai Katrina pada Agustus 2005. Di New York petugas elektoral dua tempat pemungutan suara mengalami masalah dan memutuskan untuk menangguhkan pemilihan. Sudah begitu, surat suara Miami dan Washington tidak disahkan sehingga tidak bisa dimasukkan ke pusat pengolahan data. Jumlah suara yang diberikan di kota-kota diperkirakan mencapai 400. Dari dua kotak suara yang

digunakan di Houston, hanya satu yang dianggap sah. Sehingga, pada akhirnya, hanya satu jambangan dari Houston dan surat suara dari Los Angeles dihitung.

Pada saat pemilihan presiden terbaru, pada tahun 2005, diperkirakan bahwa total dari 1 juta Honduras tinggal di Amerika Serikat, yang sebagian besar diselenggarakan KTP.

### **Biaya pemungutan suara eksternal**

Pelaksanaan pemungutan suara di luar negeri yang pertama—pada tahun 2001—menelan biaya sebesar 10 juta lempira (HNL—sekitar 600.000 USD). Biaya yang tinggi, rendahnya tingkat pendaftaran dan partisipasi, dan dugaan adanya perselisihan atau polarisasi politik di kalangan komunitas Honduras di luar negeri akibat dari kompetisi pemilihan, telah memunculkan berbagai kritik dan tuntutan agar regulasi ini ditinjau kembali, dan bahkan dicabut. Tribunal Elektoral Agung mengakui bahwa pengalaman kedua pemungutan suara eksternal adalah kegagalan. Meningkatkan mekanisme ini adalah tantangan besar bagi otoritas elektoral. Meski begitu, walaupun ada pembicaraan penghapusan Undang-Undang Khusus bagi Pelaksanaan Hak Pilih Warga Honduras di Luar Negeri, pemberlakuan pemungutan suara eksternal melalui pos untuk pemilihan berikutnya masih dipertimbangkan.



# BAB 6

---

BAB 6

## 6. Persoalan Negara Tuan Rumah

Brett Lacy

---

Bab ini mengkaji aspek-aspek politik pengorganisasian pemilihan di negara lain. Yang dibahas di sini adalah isu-isu yang bersangkutan paut dengan peran dan tanggung jawab negara-negara yang menjadi tuan rumah pemungutan suara warga negara asing dalam pemilihan negara asal mereka, termasuk keamanan, pencegahan kecurangan, pendaftaran pemilih, kampanye pemilihan, informasi dan pendidikan pemilih, serta biaya yang dikeluarkan negara tuan rumah untuk program pemungutan suara eksternal. Terakhir, bab ini menawarkan beberapa panduan bagi pengaturan kelembagaan yang menangani isu-isu ini maupun yang lain-lainnya. Kendati demikian, karena konteks masing-masing program pemungutan suara eksternal berbeda dan mungkin memerlukan prosedur dan proses berada dalam penerapannya, panduan tersebut perlu dipahami sebagai pedoman garis besar saja.

Pemungutan suara eksternal mempunyai dua tujuan utama: inilah cara memastikan perwujudan hak-hak politik bagi orang yang tinggal di luar negara mereka, dan inilah cara meningkatkan partisipasi politik dan dengan demikian membangun kepercayaan terhadap dan keyakinan pada proses elektoral dan pemerintah demokratis yang dihasilkan. Semakin banyaknya migrasi lintas-batas menghasilkan populasi yang tersisih dari politik di negara asal mereka maupun negara-negara tempat mereka tinggal. Jika sebagian dari populasi itu disisihkan dari proses elektoral, maka sistem pemerintahan yang dihasilkan bisa tidak punya legitimasi, akuntabilitas dan keberlanjutan, terutama di negara-negara demokrasi rapuh atau lingkungan pasc-konflik.

Walaupun memberikan kontribusi penting bagi demokratisasi, pemungutan suara eksternal belum digunakan secara ekstensif—untuk sebagiannya karena dianggap menguras sumber daya keuangan, keamanan dan sumber daya manusia, juga karena kerumitan merundingkan dengan berbagai pemerintah tentang calon pemilih yang memenuhi syarat, apalagi ketika para pemilih itu adalah pengungsi atau pekerja migran tanpa dokumen. Penyelenggaraan pemungutan suara eksternal menyodorkan sejumlah

persoalan pengorganisasian dan politis, yang sebagian besarnya bisa ditangani dengan menyusun pengaturan kelembagaan tertentu bekerja sama dengan negara-negara tuan rumah.

## 1. Negosiasi dengan negara-negara tuan rumah

Berunding dengan pemerintah negara tuan rumah adalah salah satu tantangan utama dalam mengembangkan sistem pemungutan suara eksternal. Keputusan mengenai pemungutan suara eksternal, termasuk peran dan tanggung jawab negara tuan rumah, sering dibuat tergesa-gesa mengingat ketatnya jadwal. Sudah begitu, tak banyak kejelasan dalam komunitas internasional mengenai siapa yang memiliki mandat untuk mendukung, memfasilitasi dan mengevaluasi pemungutan suara eksternal. Tidak ada kebijakan, praktek atau standar yang konsisten untuk memandu pemerintah negara tuan rumah menyangkut kegiatan elektoral asing dilakukan di yurisdiksi mereka, apalagi tanggung jawab pemerintah negara tuan rumah. Berbagai proses yang dipilih dibangun di atas perpaduan preseden, hubungan, dan peluang ad hoc.

Negara tuan rumah bisa dipilih untuk pemungutan eksternal berdasarkan sejumlah kriteria, termasuk sejarah hubungan bilateral, regional maupun internasional. Kriteria lain bisa meliputi ketersediaan sumber daya, keberadaan infrastruktur pendukung, dan perkiraan biaya. Barangkali yang paling penting adalah perkiraan jumlah calon pemilih yang berada di negara tuan rumah. Negara-negara yang menampung para pemilih eksternal biasanya meliputi negara-negara yang menampung pengungsi dari negara tetangga atau konflik regional, atau yang menampung diaspora dan yang menampung para pekerja asing. Negara-negara tersebut berbeda-beda dalam ukuran, budaya, bahasa dan infrastruktur, di samping berbeda dalam hal tingkat pembangunan, jenis pemerintah, hubungan luar negeri, standar hak asasi manusia, dan kadar demokratisasi.

Di luar perbedaan-perbedaan tersebut, pemerintah-pemerintah negara tuan rumah sama-sama berkepentingan dengan keamanan, stabilitas dan kedaulatan. Kepentingan-kepentingan masing-masing negara itu turut menguatkan penolakan terhadap ide tentang aktivitas politik sebuah negara asing yang dilakukan di wilayah negara tuan rumah. Pada umumnya banyak negara yang menunjukkan kesediaan lebih besar bila ada motivasi, seperti pendampingan dan tekanan internasional, dukungan bagi sebuah cita-cita politik tertentu para pemilih yang memenuhi syarat yang mereka tampung, atau simpati bagi kelompok agama atau etnis tertentu (Newland 2001). Walaupun simpati semacam itu kadang-kadang bisa menjadi motivator positif, sering kali 'beban' politis menghalangi perwujudan universal hak asasi manusia untuk berpartisipasi dalam politik, mengancam konsolidasi demokrasi dan akhirnya mengancam perdamaian dan keamanan internasional.

Jika para pemilih eksternal adalah populasi pengungsi, status mereka, di bawah perlindungan internasional, menghendaki partisipasi pemerintah tuan rumah dalam pendampingan, fasilitasi dan peran-peran pengambilan keputusan. Bagaimanapun

juga, kepentingan nasional pemerintah-pemerintah itu, terutama dalam konteks kawasan yang kompleks, sering mempengaruhi partisipasi mereka dan kadar dukungan internasional untuk pemungutan suara eksternal.

Hubungan luar negeri dan perundungan pada umumnya berada di luar tanggung jawab komisi elektoral, dan melampaui kapasitas mereka. Oleh karena itu, untuk merundingkan perjanjian pemungutan suara eksternal dengan negara tuan rumah, pada umumnya berbagai negara menggunakan misi diplomatik mereka. Di Estonia dan Indonesia, misalnya, kementerian luar negeri tidak hanya merundingkan perjanjian dengan negara tuan rumah tetapi juga bertanggung jawab untuk koordinasi program pemungutan suara eksternal.

Beberapa pemerintah tidak bersedia mengizinkan aktivitas elektoral asing di wilayah mereka. Swiss, misalnya, tidak mengizinkan orang asing memberikan suara dalam pemilihan asing di wilayahnya sebelum tahun 1989 (lihat studi kasus). Pemerintah-pemerintah negara yang menampung pengungsi Liberia (1997, 2005) dan Kamboja (1993) tidak mengizinkan aktivitas elektoral, memaksa pengungsi pulang ke negara mereka untuk melaksanakan hak partisipasi politik mereka dan mengancam kredibilitas proses elektoral serta keberlanjutan perdamaian. Dalam kasus Bosnia dan Herzegovina (1996), beberapa negara Eropa tidak mengizinkan pemungutan suara luar negeri di wilayah mereka, dan di negara-negara itu pendaftaran serta pemungutan suara dilakukan hanya melalui pos. Di antara negara-negara yang tidak mengizinkan aktivitas elektoral asing di wilayah mereka, sebagian memiliki undang-undang yang melarang aktivitas semacam itu, sedangkan sebagian yang lain menolak permintaan semacam itu karena alasan-alasan yang berkisar dari kedaulatan hingga keamanan dan politik. Ketika sebuah negara tuan rumah menolak aktivitas elektoral asing dilakukan di wilayahnya, kekhawatiran kedaulatannya dilanggar sering menjadi pertimbangan utama. Saat ini ini banyak ahli yang membingkai ulang konsep kedaulatan bukan lagi sebagai konsep teritorial melainkan lebih didasarkan pada sebuah fondasi moral hak dan kewajiban suatu populasi yang mungkin saja melampaui batas-batas geografis pasti (lihat bab 3). Konsepsi kedaulatan non-teritorial berbasis moral semacam itu menyatakan bahwa pemungutan suara eksternal bukan merupakan suatu pelanggaran kedaulatan negara tuan rumah melainkan sarana negara asal untuk memenuhi kewajibannya sebagai entitas berdaulat bagi rakyatnya melalui perluasan hak partisipasi politik bagi seluruh warga negaranya, di mana pun mereka berada.

Kanada adalah salah satu negara yang mengizinkan pemungutan suara eksternal di wilayah mereka hanya melalui pos atau di kedutaan besar dan konsulat asing. Meski begitu, dalam kasus Irak, mengingat tidak ada kantor misi diplomatik, kerangka waktu yang ketat, dukungan total Kanada bagi demokratisasi di Irak dan (bisa jadi) tekanan internasional yang cukup kuat, Kanada membuat perkecualian unik untuk pemilihan Majelis Nasional Irak Januari 2005 sehingga bisa dilakukan pemungutan suara eksternal di lokasi-lokasi lain di negeri itu. Kendati demikian, kebijakan-kebijakan Kanada yang lain, seperti larangan kampanye, tetap berlaku.

## 2. Peran dan tanggung jawab negara tuan rumah

Peran dan tanggung jawab negara tuan rumah dalam program pemungutan suara eksternal banyak bergantung pada konteks, sumber daya yang ada, dan kadar minat serta dukungan internasional. Dalam sebagian besar kasus, tugas dan tanggung jawab dari negara-negara yang menjadi tuan rumah aktivitas elektoral asing sebetulnya tidak banyak, terbatas pada peran sebagai fasilitator dan tidak sampai menjadi penyelenggara atau pelaksana. Walaupun negara-negara tuan rumah bisa membantu dalam proses pemungutan suara eksternal, peran mereka tidak boleh mengancam kerahasiaan surat suara atau netralitas serta transparansi program. Penting untuk ditekankan bahwa program pemungutan suara eksternal dilakukan tanpa pengaruh atau campur tangan politik atau pemerintah.

Berikut ini adalah beberapa area di mana negara-negara tuan rumah bisa memainkan peran dalam program pemungutan suara eksternal:

- menyediakan dan melindungi data, termasuk informasi demografis;
- menentukan ruang kantor yang sesuai;
- memastikan kebebasan bergerak (staf pemilihan, pemantau dan pengamat, petugas partai dan pemilih);
- memberikan izin kepabeaan untuk bahan-bahan pemilihan, termasuk surat suara;
- memberikan izin;
- memberikan dokumen perjalanan, termasuk visa;
- membebaskan pajak atau pungutan-pungutan lainnya;
- membantu perekrutan staf;
- memberikan keamanan yang memadai; dan
- memfasilitasi penyebaran pengamat pemilihan, pemantau, dan agen-agen partai politik.

*Menyediakan data.* Peran pokok negara tuan rumah dalam program pemungutan suara eksternal adalah menyediakan berbagai data dan informasi untuk memudahkan proses. Data demografis bisa membantu dengan memperkirakan jumlah pemilih yang memenuhi syarat dan mengidentifikasi di mana mereka tinggal di negara tuan rumah, dan bisa memberikan kontribusi dalam menentukan di mana pendaftaran dan pemungutan suara akan dilakukan. Data tentang infrastruktur di negara tuan rumah juga bisa membantu program pemungutan suara eksternal.

*Perlindungan data.* Hal yang sangat mendasar adalah data yang dikumpulkan sebagai bagian dari program pemungutan suara eksternal harus dilindungi. Memastikan perlindungan data bisa menjadi komponen yang sangat penting dari keseluruhan program, sebab tidak adanya perlindungan data yang memadai bisa berpengaruh langsung terhadap jumlah pemilih yang berpartisipasi. Setiap informasi tentang individu yang memenuhi syarat untuk berpartisipasi dalam pemungutan suara yang mungkin diberikan kepada negara tuan rumah karena program pemungutan suara eksternal harus digunakan semata-mata untuk program pemungutan suara eksternal.

Kewajiban-kewajiban ini harus diperluas secara permanen hingga tetap berlaku sesudah kedaluwarsanya setiap memorandum kesepahaman (MoU) atau perjanjian-perjanjian yang ditandatangani oleh negara tuan rumah.

*Mengidentifikasi lokasi.* Selain menyediakan data, negara tuan rumah bisa membantu dengan menyediakan fasilitas umum dan gedung-gedung serupa sebagai tempat pendaftaran dan pemungutan suara, atau dengan mengidentifikasi tempat yang cocok untuk aktivitas pemilihan atau untuk ruang kantor sementara yang diperlukan. Bagaimanapun juga, walaupun negara-negara tuan rumah bisa membantu dengan memberikan informasi, negara yang melakukan pemilihan harus membuat keputusan mengenai lokasi pendaftaran dan tempat pemungutan suara. (Dalam kasus Irak (Januari 2005), Amerika Serikat menekankan bahwa perannya hanyalah sebagai fasilitator yang tidak punya kewenangan dalam menentukan pendaftaran dan tempat pemungutan suara.) Jumlah dan lokasi pendaftaran dan tempat pemungutan suara bisa mempengaruhi partisipasi pemilih dan mungkin mempengaruhi hasil pemilihan, apalagi jika biaya perjalanan tinggi dan ditanggung sendiri oleh pemilih.

*Kebebasan bergerak.* Negara tuan rumah bisa membantu dengan memfasilitasi dan mendukung kebebasan bergerak staf pemilihan, pemantau dan pengamat, pejabat partai politik dan calon pemilih. Bantuan tersebut bisa mencakup pemberian visa masuk majemuk atau izin perjalanan secara tepat waktu. Selain itu, negara-negara tuan rumah bisa memastikan segala macam izin udara, darat atau laut izin maupun perizinan yang diperlukan untuk pengangkutan orang atau bahan-bahan terkait dengan program pemungutan suara eksternal. Negara tuan rumah bisa juga mensubsidi biaya perjalanan atau memfasilitasi perjalanan pemilih untuk mendaftar dan memberikan suara.

*Kepabeanan.* Negara tuan rumah bisa memastikan bahwa semua izin kepabeanan dan izin masuk yang diperlukan akan diberikan untuk semua peralatan dan bahan-bahan yang mungkin harus dibawa ke negara tersebut dalam rangka melaksanakan program pemungutan suara eksternal. Hal ini bisa meliputi pembebasan pajak atau pungutan-pungutan lainnya. Meski begitu, dalam kasus program pemungutan suara eksternal Irak di Kanada, Kanada tidak mengakui bahwa organisasi fasilitator, Organisasi Internasional untuk Migrasi (IOM), memiliki status hukum khusus di Kanada, dan karenanya tidak menganggap IOM memenuhi syarat bagi segala pembebasan, imunitas atau perlakuan bebas bea. Bahkan, Kanada secara khusus menyatakan bahwa setiap materi pemilihan yang diimpor harus melewati prosedur perizinan kepabeanan normal.

*Legalitas kependudukan dan dokumen.* Dalam beberapa kasus mungkin ada pemilih yang memenuhi syarat yang tidak memiliki dokumen atau menetap secara ilegal di negara tuan rumah. Legalitas kependudukan seseorang tidak berpengaruh terhadap hak partisipasi politik seseorang: penduduk tanpa dokumen atau ilegal di negara tuan rumah memiliki kewarganegaraan legal di negara asal mereka berikut hak dan tanggung jawab yang melekat pada kewarganegaraan itu, termasuk hak untuk memberikan suara. Bagaimanapun juga, pemerintah negara penyelenggara pemilihan mungkin ingin merundingkan dengan negara tuan rumah untuk memastikan agar

partisipasi tidak menyebabkan deportasi atau konsekuensi-konsekuensi lain yang berpotensi membahayakan orang perorang yang bersangkutan. Risiko semacam itu bisa berpengaruh signifikan terhadap tingkat partisipasi, dan bisa menyebabkan partisipasi yang tidak merata di seluruh sektor populasi, sehingga mengancam legitimasi pemilihan di mata beberapa warga negara.

*Titik kontak.* Tanggung jawab negara tuan rumah bisa mencakupi penunjukan titik-titik kontak di kantor-kantor pemerintah terkait untuk membantu proses penerbitan visa atau izin masuk, perizinan kepabeanan, menjamin keamanan, dan lain sebagainya.

*Staf.* Merekrut dan melatih staf untuk melaksanakan berbagai aktivitas terkait pemilihan di negara-negara tuan rumah, termasuk pendaftaran elektoral dan pemungutan suara, yang bisa sulit secara logistik dan finansial. Walaupun negara tuan rumah bisa memberikan bantuan tak ternilai dengan menyediakan data untuk membantu pengidentifikasian dan penempatan staf potensial, perekrutan, penugasan dan pelatihan staf pada umumnya harus dilakukan di bawah pengawasan langsung negara asal atau yang ditunjuk.

Berkenaan dengan pemilihan tahun 2004 Afghanistan, ketika pemungutan suara eksternal diselenggarakan di negara tetangganya Pakistan dan Iran, IOM, dengan mandat dari Badan Pengelola Elektoral Gabungan Afghanistan (JEMB), merekrut dan melatih staf inti internasional dan nasional, penggerak komunitas, dan staf pendafaran serta pemungutan suara. Secara keseluruhan, ribuan staf direkrut, mayoritas dari mereka (95 persen) berkebangsaan Afghanistan, dan perekrutan mempertahankan perimbangan gender dan etnis di semua lapisan staf. Latihan dilakukan dalam tempo kurang dari satu minggu. Sedangkan dalam pemilihan tahun 2005 Irak, sejumlah negara tuan rumah memberikan perhatian khusus pada perekrutan staf. Turki, misalnya, mengharuskan bahwa semua staf setempat yang direkrut harus memiliki catatan yudisial yang bersih. Jerman mewajibkan semua staf untuk mematuhi undang-undang tenaga kerja setempat.

*Keamanan.* Menjamin keamanan, dalam arti keamanan fisik maupun keamanan peserta, staf dan bahan-bahan, dan integritas proses elektoral itu sendiri, adalah masalah yang sangat penting. Pemungutan suara eksternal menyodorkan tantangan unik dalam hal ini. Kerja sama antara negara tuan rumah dan negara asal adalah hal yang sangat mendasar untuk memastikan agar program pemungutan suara eksternal dilakukan dalam atmosfer yang bebas dari kekerasan, intimidasi atau koersi.

Walaupun tidak ada standar yang jelas atau praktek terbaik dalam bidang yang sangat sensitif ini, pada umumnya akan paling mudah dan hemat biaya bagi negara tuan rumah untuk memberikan keamanan selama aktivitas elektoral. Alternatif lainnya mungkin saja adalah penggunaan pasukan penjaga perdamaian internasional (dalam situasi yang tepat) atau penggunaan perusahaan keamanan swasta. Salah satu pertanyaan paling penting ketika mempertimbangkan penyediaan keamanan adalah apakah kebebasan dan keamanan bisa dijamin dalam program pemungutan suara eksternal dalam kadar yang sama seperti di negara asal.

Perjanjian dengan negara tuan rumah pada umumnya mencakupi ketentuan-ketentuan keamanan tertentu, terutama berkenaan dengan pendaftaran dan tempat pemungutan suara serta pengangkutan bahan-bahan pemilihan. Perjanjian bisa meliputi dukungan dari kepolisian dan pasukan keamanan lokal serta nasional dan bisa membangun struktur komunikasi antara negara tuan rumah dan administrator pemilihan. Apabila pelatihan tambahan diperlukan bagi pasukan yang menyediakan keamanan, para pejabat dan administrator pemilihan bisa membuat rekomendasi mengenai pelatihan dan mengamati prosesnya.

Selama program pemungutan suara eksternal dalam pemilihan-pemilihan di Afghanistan pada tahun 2004 dan di Irak pada Januari 2005, negara-negara tuan rumah menyediakan pengamanan pendaftaran dan tempat pemungutan suara di sebagian besar kasus. Mereka juga membantu dengan menyediakan pengamanan pengiriman bahan-bahan pemilihan. Untuk warga negara Irak yang memberikan suara di Amerika Serikat, tanggung jawab (dan biaya) dipikul berbagai badan penengah hukum setempat. Pemerintah AS memfasilitasi penyediaan pengamanan yang memadai dengan memberikan informasi kepada otoritas negara bagian dan lokal serta mendorong mereka untuk bekerja bersama IOM, yang melaksanakan program pemungutan suara eksternal. Di Jerman, pada akhirnya IOM yang bertanggung jawab atas pemeliharaan ketertiban pada saat di tempat pendaftaran dan pemungutan suara, sementara lembaga-lembaga keamanan dan ketertiban Jerman bertanggung jawab menjaga keamanan di luar lokasi di mana pendaftaran dan pemungutan suara berlangsung.

*Mencegah kecurangan.* Salah satu hambatan paling serius bagi pemungutan suara eksternal adalah pandangan bahwa program ini membuka jalan lain bagi kecurangan yang dapat merusak seluruh proses elektoral. Beberapa pengamat berpendapat bahwa pemberlakuan pemungutan suara eksternal di negara-negara dengan riwayat kecurangan elektoral bisa menyusutkan kepercayaan publik terhadap proses tersebut dan mengancam konsolidasi demokrasi.

Kendati memastikan integritas proses pemilihan itu sendiri dan mencegah kecurangan umumnya merupakan tanggung jawab negara penyelenggara pemilihan, negara tuan rumah bisa membantu dengan menjamin pengamanan tertentu untuk mencegah kecurangan. Negara tuan rumah mungkin bisa memberikan bantuan tiada ternilai dalam hal ini, terutama dalam hal data bersama.

*Pendaftaran pemilihan.* Pelaksanaan pendaftaran pemilih adalah komponen yang sangat penting dari program pemungutan suara eksternal. Peran negara tuan rumah dalam proses pendaftaran luar biasa sensitif dan sangat politis, terutama jika negara tuan rumah berkepentingan dengan hasil pemilihan atau mungkin memiliki ikatan etnis, agama atau ikatan-ikatan lainnya dengan negara penyelenggara pemilihan. Walaupun negara tuan rumah mungkin saja berperan dalam proses pendaftaran, biasanya dengan menyediakan data demografis, perlu digarisbawahi adanya perlindungan untuk mencegah pemerintah asing mempengaruhi hasil pemilihan dengan proses pendaftaran dan dengan demikian “rekayasa” partisipasi pemilih.

Bahkan jika pemungutan suara tidak dilangsungkan di wilayah asing, jadwal bisa mengharuskan dilakukannya pendaftaran pemilih atau aktivitas-aktivitas di luar negeri lainnya, terutama bila waktu tidak memungkinkan bagi pemulangan seluruh komunitas pengungsi sebelum pendaftaran dilakukan. Dalam kasus pemilihan tahun 1993 di Kamboja, undang-undang Kamboja melarang segala aktivitas pemilihan di negara asing. Akibatnya, pengungsi dipaksa pulang untuk berpartisipasi dalam pemilihan. Bagaimanapun juga, repatriasi warga Kamboja dari Thailand berjalan lebih lambat daripada yang diperkirakan, sehingga mempengaruhi jadwal pendaftaran pemilih dan mengancam integritas proses pemilihan. Untuk mendaftar para pengungsi yang pulang tepat pada waktunya, Perserikatan Bangsa-Bangsa dan Pemerintah Thailand mencapai kesepakatan untuk memungkinkan sebagian besar proses pendaftaran dilakukan di Thailand. Meski begitu, karena undang-undang elektoral Kamboja tidak mengizinkan pemilih mendaftar di negara asing, pemilih baru menerima kartu pendaftaran setelah mereka sampai di Kamboja. (Untuk pembahasan tambahan, lihat Gallagher dan Schowengerdt, Oktober 1997 dan 1998: 205.) Dalam hal ini kombinasi aktivitas elektoral di dalam dan di luar negeri dirancang untuk memastikan pemberian hak pilih.

*Penyebaran informasi:* kampanye, informasi pemilih dan pendidikan kewarganegaraan. Kerja sama, dukungan dan fasilitasi pemerintah negara tuan rumah dalam penyebaran informasi, termasuk materi kampanye serta pendidikan pemilih dan pendidikan kewarganegaraan, sangat penting bagi keberhasilan program pemungutan suara eksternal. Dalam referendum Eritrea pada tahun 1991, misalnya, kerja sama dan prakarsa Sudan sangat penting bagi pendidikan pemilih di kamp-kamp pengungsi.

Pemerintah negara tuan rumah bisa membantu segala macam kampanye informasi dengan berbagai macam media elektronik dan cetak lokal maupun nasional, termasuk televisi dan radio, untuk keperluan proses elektoral. Ketika pemungutan suara eksternal sedang dilakukan di kamp pengungsian, informasi dan pendidikan pemilih harus disisipkan dalam sistem komunikasi yang ada, terutama yang terkait dengan prioritas pengungsi seperti makanan dan tempat berlindung.

Pemungutan suara eksternal juga memunculkan pertanyaan-pertanyaan tentang apakah pemilih eksternal akan mempunyai akses informasi lebih sedikit, sama atau lebih besar daripada rekan-rekan mereka di negara asal. Misalnya, para pengungsi Bosnia pada tahun 1996 memiliki akses pada pers internasional dan sumber-sumber informasi lainnya, sementara para pemilih di Bosnia dan Herzegovina lebih terbatas akses mereka pada media. Administrator program pemungutan suara eksternal harus mempertimbangkan apakah perbedaan akses pada informasi bisa berpengaruh terhadap integritas keseluruhan proses atau hasil pemilihan. Perbedaan-perbedaan ini terutama menjadi penting ketika satu kelompok pemilih dibatasi oleh aksesnya pada media yang dikontrol pemerintah atau media yang tidak berimbang.

Periode kampanye bisa sangat penting bagi proses pemilihan, memberi calon pemilih informasi mendasar tentang pilihan-pilihan yang tersedia bagi mereka. Jika kampanye adalah diizinkan, pemerintah negara-negara tuan rumah bisa membantu dengan

mengizinkan pada kandidat berkampanye menurut pedoman dalam kode etik yang ada. Walaupun sebagian besar negara mengizinkan aktivitas pendidikan pemilih dan pendidikan kewarganegaraan, bukan hal yang tidak lazim jika ada negara yang melarang warga negara asing kampanye di wilayahnya. Dalam pemilihan umum Irak pada Januari 2005, Turki maupun Kanada tidak mengizinkan parta-partai politik asing melakukan kampanye pemilihan di wilayah mereka.

Selain kampanye, yang juga sangat sensitif adalah distribusi informasi politik. Dalam kasus pemilihan umum Liberia pada tahun 1997, bukan saja menolak pemungutan suara eksternal di wilayah mereka, pemerintah negara-negara tuan rumah juga melarang penyebaran informasi terkait kampanye di wilayah mereka. Bagi para pemilih Bosnia di Kroasia, MoU tahun 1997 antara Kroasia dan Kelompok Pengarah Pemilihan Pengungsi (RESG), sebuah organisasi ad hoc yang bertugas mengoordinasi pemungutan suara di luar negeri Bosnia, mencegah partai-partai politik Bosnia berkampanye di wilayah Kroasia dan membatasi jenis-jenis bahan-bahan pendidikan pemilih dan pendidikan kewarganegaraan yang bisa diedarkan hanya pada brosur-brosur kecil dalam bahasa Kroasia dan Serbia 'agar tidak memprovokasi orang-orang dengan kebangsaan lain' (Gallagher dan Schowengerdt 1008: 202).

### 3. Persetujuan negara tuan rumah

Aktor-aktor yang membantu pelaksanaan program pemungutan suara di luar negeri berbeda dari pihak-pihak yang menandatangani persetujuan formal dengan negara penyelenggara pemilihan. Persetujuan bisa ditandatangani dengan pemerintah negara-negara tuan rumah, misi PBB, organisasi non-pemerintah (LSM) setempat atau pihak-pihak ketiga.

Ketika pemungutan suara eksternal dilaksanakan di beberapa negara, persetujuan negara tuan rumah sering berbeda dari satu negara dengan negara yang lain. Semacam standardisasi antara berbagai persetujuan merupakan hal yang sangat penting untuk memastikan transparansi dan integritas proses elektoral, utamanya berkenaan dengan isu-isu sensitif seperti eligibilitas pemilih dan pendaftaran. Meski begitu, jika suatu pemilihan dilakukan di banyak negara dengan tingkat pembangunan yang berbeda, beberapa perbedaan prosedural dan logistik mungkin tidak bisa dihindari.

Contoh-contoh persetujuan negara tuan rumah termasuk persetujuan-persetujuan yang ditandatangani sehubungan dengan pemilihan presiden tahun 2004 di Afghanistan—program pemungutan suara terbesar hingga saat ini dalam hal jumlah pemilih terdaftar dan partisipasi pemilih eksternal. Pemerintah Afghanistan dan Misi Bantuan PBB di Afghanistan (UNAMA) menandatangani dua MOU masing-masing dengan pemerintah Iran dan Pakistan. MOU menetapkan bahwa kedua pemerintah negara tuan rumah itu akan memberikan dukungan luas bagi program pemungutan suara eksternal, termasuk keamanan bagi tempat-tempat pendaftaran dan pemungutan suara, pengawalan pengangkutan bahan-bahan pemilihan, dan dukungan bagi pendidikan kewarganegaraan dan kampanye informasi publik.

### **3.1. Peran pihak ketiga**

Sering kali, pemungutan suara eksternal bisa diatur melalui perjanjian langsung antara negara tuan rumah dan badan pengelola elektoral yang melaksanakan pemilihan. Meski begitu, dalam kasus-kasus di mana negara asal tidak punya banyak pengalaman pemilihan demokratis atau mungkin tidak punya infrastruktur yang memadai, pihak ketiga dapat dikontrak untuk membantu pelaksanaan program pemungutan suara eksternal. IOM memainkan peran ini di Bosnia dan Herzegovina, Timor Timur, Kosovo dan, yang paling mutakhir, Afghanistan dan Irak. Ketika pihak ketiga dilibatkan, perjanjian dengan negara tuan rumah harus menyebutkan partisipasi ini. Di samping bekerja yang mungkin terdapat celah dalam infrastruktur, terutama ketika jadwal pemilihan sangat singkat, pihak ketiga juga bisa menjadi pengaman dari segala pengaruh politik atau pemerintah negara tuan rumah. Sangat penting untuk ditekankan bahwa pihak ketiga hanya bertindak sebagai pelaksana dan memastikan agar semua persoalan yang bersifat politis diserahkan kepada pemerintah yang bersangkutan. Penggunaan pihak ketiga bisa menambah secara signifikan biaya program pemungutan suara eksternal.

### **3.2. Pedoman umum bagi perjanjian dengan negara tuan rumah**

Ketika merundingkan perjanjian dengan negara tuan rumah untuk memfasilitasi program pemungutan suara eksternal, ada sejumlah kriteria penting yang harus diakui dan dilindungi.

Pertama dan terutama, semua pihak harus memastikan kerahasiaan, netralitas dan transparansi program pemungutan suara eksternal, tanpa pengaruh atau campur tangan politik lokal atau pemerintah. Persetujuan negara tuan rumah juga harus melindungi integritas konstitusi dan undang-undang elektoral negara penyelenggara pemilihan. Program pemungutan suara eksternal harus dirancang untuk mencerminkan sedekat mungkin aktivitas administrasi negara asal.

Selain itu, persetujuan negara tuan rumah harus memastikan bahwa partisipasi dalam pemungutan suara eksternal tidak akan mempengaruhi inklusi politik, sosial atau ekonomi orang-orang yang berpartisipasi di negara tempat mereka tinggal. Beberapa perjanjian dengan negara tuan rumah dalam pemilihan umum Irak pada Januari 2005 menyatakan dengan jelas bahwa eligibilitas seseorang yang menetap di luar Irak untuk memberikan suara, atau melaksanakan hak ini, sama sekali tidak mempengaruhi status hukum orang yang bersangkutan di negara tuan rumah.

Sebagaimana disebutkan di atas, mungkin juga beberapa komponen dari perjanjian dengan negara tuan rumah, utamanya komponen-komponen yang melindungi semua data yang dihimpun selama proses tersebut, perlu tetap diberlakukan setelah berakhirnya semua perjanjian atau MOU. Klausul semacam ini akan sangat diperlukan untuk mencegah penyerahan informasi yang dihimpun selama program pemungutan suara eksternal untuk keperluan selain memfasilitasi pemungutan suara.

Jika para pemilih eksternal adalah pengungsi, berbagai perjanjian juga bisa memastikan agar partisipasi elektoral tidak menjadi sarana repatriasi paksa atau dini populasi yang bersangkutan sebelum kondisi untuk mendukung kepulangan mereka diselesaikan. Perjanjian-perjanjian tersebut bisa menentukan bahwa program pemungutan suara eksternal tidak akan menghalangi atau menunda repatriasi sukarela pengungsi yang tinggal di negara tuan rumah. Sejumlah MoU antara IOM dan negara-negara yang menampung pengungsi Irak menyertakan bahasa ke dalam ketentuan-ketentuan tersebut untuk memastikan bahwa prinsip *non-refoulement*—prinsip yang tercantum dalam Konvensi 1951 Berkenaan dengan Status Pengungsi yang menyatakan bahwa tidak ada negara yang boleh mengusir atau mengembalikan pengungsi ke suatu wilayah di mana kehidupan atau kebebasannya akan terancam karena ras, agama, kebangsaan atau pandangan politik—dihormati. Sebaliknya, dalam kasus Bosnia and Herzegovina, di mana pemungutan suara eksternal pada umumnya dilakukan melalui pos, Perjanjian Dayton mengatur repatriasi pengungsi selama periode elektoral dengan menyatakan bahwa ‘pelaksanaan hak pengungsi untuk memberikan suara harus ditafsirkan sebagai konfirmasi atas niatnya untuk kembali ke Bosnia dan Herzegovina. Pada hari pemilihan, pemulangan pengungsi harus sudah dilaksanakan, sehingga banyak orang yang bisa berpartisipasi secara personal.’ Ketika sebuah proses elektoral mendefinisikan akhir sebuah perjanjian damai (dan dengan demikian mengakhiri program bantuan kemanusiaan dan pengungsi terkait), ada risiko bahwa mewajibkan pengungsi pulang ke negara asal mereka untuk memberikan suara akan melanggar prinsip *non-refoulement*.

### **3.3. Pemungutan suara eksternal di konsulat, di kedutaan besar atau melalui pos**

Beberapa negara tuan rumah, seperti Kanada dan beberapa negara Eropa, hanya mengizinkan pemungutan suara eksternal di kedutaan besar atau konsulat, atau melalui pos. Ketika pemungutan suara eksternal berlangsung di konsulat atau kedutaan besar sebuah negara, perjanjian dengan negara tuan rumah sering tidak diperlukan. Demikian pula, ketika pemungutan suara eksternal dilakukan dengan pendaftaran dan pemberian suara melalui pos, perjanjian dengan negara tuan rumah bukan merupakan kebutuhan yang mendesak. Meski begitu, perjanjian bisa saja masih bersifat mendasar untuk memastikan dukungan sangat penting negara tuan rumah.

Dalam pemilihan umum Bosnia and Herzegovina pada tahun 1996, pendaftaran pemungutan suara eksternal dilakukan hampir sepenuhnya melalui pos, dan pemungutan suara dilangsungkan melalui kombinasi pemberian suara lewat pos dan secara personal, tergantung pada jumlah pengungsi di tiap-tiap negara tuan rumah. Kantor koordinasi dibentuk di 17 negara dan digunakan untuk menyebarkan informasi dan memfasilitasi pendaftaran dan pemungutan suara. Kantor-kantor ini dibentuk melalui MoU serius pemerintah negara-negara besar tuan rumah. Sifat perjanjian itu dan peran serta tanggung jawab masing-masing negara tuan rumah sangat bervariasi. Di Inggris, badan-badan urusan pengungsi digunakan

untuk menyebarkan informasi. Di Amerika Serikat, sebuah LSM, Liga Dana Pendidikan Pemilih Perempuan, digunakan (Gallagher dan Schowengerdt 1998: 206–7). Di Jerman, pemerintah yang mendanai dan mengelola kantor yang memfasilitasi pendaftaran dan proses pemungutan suara.

#### 4. Biaya

Program pemungutan suara eksternal di masa lalu, terutama yang dalam konteks pasca-konflik, didanai melalui berbagai mekanisme yang sangat berbeda. Bab 5 membahas aspek-aspek umum biaya pemungutan suara eksternal, tetapi hal ini menyodorkan problem-problem tertentu bagi negara-negara tuan rumah yang berkepentingan. Banyak yang menganggap penting bahwa biaya yang ditanggung negara tuan rumah harus ditekan seminimal mungkin, karena berbagai alasan. Pertama, meminimalkan biaya yang ditanggung negara tuan rumah akan turut berperan dalam memastikan bahwa biaya bukan merupakan sebuah faktor dalam keputusan negara tuan rumah untuk mengizinkan atau tidak warga negara asing memberikan suara di wilayah mereka. Kedua, hal tersebut akan membantu melindungi proses elektoral itu sendiri dari setiap gangguan potensial dari pihak-pihak lain yang mungkin berkepentingan dengan hasil elektoral.

Umumnya, negara-negara dengan sejarah lebih panjang pemilihan demokratis dan memiliki proses elektoral yang lebih mapan cenderung mendanai sendiri program pemungutan suara eksternalnya. Dalam kasus masyarakat pasca-konflik, biaya cenderung ditanggung oleh komunitas internasional, entah itu melalui bantuan langsung ke komisi elektoral atau pemerintah yang menyelenggarakan pemilihan atau dengan cara-cara lain. Untuk pemungutan suara eksternal dalam pemilihan umum Bosnia, misalnya, negara-negara tuan rumah mendanai sekaligus mengelola aktivitas elektoral. Untuk pemilihan ini di Amerika Serikat, Departemen Luar Negeri AS memberikan hibah kepada Liga Dana Pendidikan Pemilih Perempuan untuk memfasilitasi pemungutan suara absente.

Mayoritas biaya ditanggung oleh negara asal atau masyarakat internasional. Sebuah pengecualian penting adalah negara-negara tuan rumah biasanya menanggung biaya pengamanan aktivitas pendaftaran dan pemungutan suara. Biaya kedua yang biasanya ditanggung negara tuan rumah adalah penyediaan atau peminjaman bahan-bahan pemilihan tertentu, seperti kotak suara, untuk digunakan dalam pemilihan. Program pemungutan suara eksternal bisa meningkatkan daya tarik bagi negara-negara tuan rumah ketika mitra-mitra pelaksana sepakat untuk membeli semua bahan dan perlengkapan dari pasar domestik sejauh memungkinkan. Inilah komponen MoU Syria dengan IOM selama pemilihan Majelis Nasional Irak pada tahun 2005.

Untuk pemilihan umum Irak pada Januari 2005, beberapa negara tuan rumah menyediakan pengamanan dengan biaya sendiri, sedangkan beberapa yang lain menyediakannya dengan dukungan keuangan dari IOM. Misalnya, MoU Turki dengan

IOM untuk program pemungutan suara eksternal Irak menyatakan bahwa pemerintah Turki akan menyediakan tempat yang semestinya bagi pendirian pusat-pusat pemilihan, tetapi biaya untuk lokasi tersebut akan ditanggung oleh IOM. MoU itu juga menyebutkan bahwa IOM akan membayar di muka jumlah tertentu untuk pengamanan per pusat pemilihan sebesar (65.000 dolar AS (USD)) dan mengeluarkan uang muka tambahan untuk pengangkutan bahan-bahan pemilihan (10.000 USD).

Apabila para pemilih eksternal adalah pengungsi yang berada di bawah perlindungan internasional, hukum internasional menyediakan suatu panduan mengenai biaya pendampingan pengungsi. Hal ini adalah perwujudan prinsip 'pembagian beban yang sama', mengakui bahwa semua negara memiliki kewajiban untuk memberikan bantuan kepada pengungsi. Prinsip ini dirancang untuk mencegah 'beban' pengungsi ditanggung secara tidak proporsional oleh negara-negara yang bertetangga dengan sebuah konflik, yang mungkin bisa menyebabkan mereka menutup perbatasan. Prinsip membagi beban yang sama juga dirancang untuk mencegah pengungsi menjadi sumber ketegangan antarnegara. (Penggunaan kata 'pembagian beban' sebetulnya tidak tepat karena semakin banyak literatur yang mengkaji sumbangan mendasar pengungsi bagi negara-negara tuan rumah mereka, tetapi prinsip dasar komunitas internasional berbagi tanggung jawab untuk meminimalkan ketegangan adalah prinsip yang penting. Lihat Bouchet-Saulnier 2002: 338-9.)

Dalam pandangan pribadi penulis, biaya pendampingan pengungsi ini harus dipertimbangkan untuk memfasilitasi partisipasi politik. Penerapan prinsip ini akan mencegah ditanggungnya secara tidak proporsional biaya pemberian hak pilih oleh negara-negara kurang maju yang cenderung menjadi tuan rumah bagi populasi besar pengungsi yang merupakan calon pemilih eksternal. Penerapan pembagian beban yang sama dalam komunitas internasional akan mencegah biaya menjadi sumber pencabutan hak pilih, memberikan sumbangan bagi partisipasi politik secara keseluruhan yang lebih besar, dan akan menghapus beban keuangan berat yang ditanggung beberapa negara kurang berkembang.

## **5. Kesimpulan**

Berkoordinasi dengan negara tuan rumah adalah persoalan sulit, rumit dan sarat beban. Masalahnya semakin ruwet karena program pemungutan suara eksternal sering dilakukan tergesa-gesa karena ketatnya jadwal. Tidak banyak kejelasan mengenai siapa yang mempunyai mandat untuk mendukung, memfasilitasi dan mengevaluasi pemungutan suara. Tidak ada kebijakan, praktek atau standar yang konsisten mengenai posisi dan tanggung jawab negara tuan rumah. Perbedaan budaya politik, struktur administratif, infrastruktur, dan kerangka hukum harus dipertimbangkan. Kendati demikian, ada beberapa komponen program pemungutan suara eksternal yang mulai distandarkan.

- Setiap informasi tentang orang yang mungkin diperoleh negara tuan rumah berkat program pemungutan suara eksternal harus digunakan hanya untuk pemungutan suara eksternal.
- Legalitas kependudukan seseorang, termasuk tidak adanya dokumen, tidak berpengaruh terhadap eligibilitas orang itu untuk melaksanakan hak partisipasi politiknya.
- Partisipasi dalam program pemungutan suara eksternal sama sekali tidak boleh mempengaruhi inklusi politik, ekonomi atau sosial seseorang di negara tuan rumah.
- Walaupun negara-negara tuan rumah mungkin mempunyai peran dalam proses pendaftaran, biasanya melalui penyediaan data demografis, harus ada perlindungan untuk mencegah pemerintah asing mempengaruhi hasil pemilihan melalui rekayasa partisipasi pemilih dengan pemindaian proses pendaftaran.
- Negara-negara tuan rumah harus memfasilitasi dan mendukung penyebaran informasi, termasuk pendidikan pemilih dan pendidikan kewarganegaraan serta kampanye politik.
- Partisipasi dalam program pemungutan suara eksternal tidak boleh menghalangi atau menunda repatriasi sukarela para pengungsi yang tinggal di suatu negara tuan rumah.
- Hambatan politik, keuangan dan logistik bagi program pemungutan suara eksternal harus didekati dengan maksud untuk diatasi. Biaya tidak melakukan pemungutan suara eksternal mungkin, dalam jangka panjang, jauh lebih besar.



# BAB 7

BAB 7

# 7. Hak-hak Politik Pengungsi dan Orang Terusir: Pemberian Hak Pilih dan Partisipasi

Jeff Fischer

## 1. Pendahuluan

BAB ini menjelaskan proses pemberian hak pilih bagi pengungsi dan orang yang dipaksa berpindah di dalam negeri (IDP) dan memungkinkan mereka untuk berpartisipasi dalam proses politik negara asal mereka. Bab ini menyajikan berbagai isu, pelajaran dan prinsip-prinsip terkait yang menyediakan basis untuk membangun kerangka kebijakan internasional mengenai isu-isu tersebut. Keterlibatan pengungsi dalam proses elektoral sangat signifikan dalam pemilihan yang diadakan di bawah pengawasan internasional sebagai bagian dari transisi pasca-konflik menuju demokrasi. Dalam situasi semacam itu proses elektoral dan politik harus bersifat pluralistik dan inklusif jika dikehendaki adanya kredibilitas. Ketika para pengungsi tercerabut dari hak-hak politik mereka, sebuah proses pemilihan harus dianggap tidak memadai.

Menurut definisi yang digunakan dalam buku ini, IDP bukan pemilih eksternal, tetapi mereka dibicarakan bersama dengan para pengungsi dalam bab ini karena mereka menyodorkan masalah yang sama dan dalam prakteknya mereka merupakan kelompok besar pemilih eksternal. Istilah ‘pengungsi’ digunakan di sini untuk menyebut kedua jenis perpindahan tersebut.

### 1.1. *Siapa yang disebut ‘pengungsi’?*

Hukum internasional mengakui empat bentuk perpindahan individu yang relevan dengan jenis-jenis pemilihan dan proses politik yang dibicarakan.

Pertama, pengungsi, didefinisikan menurut Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tahun 1951 Berkenaan dengan Status Pengungsi dan Protokol 1967, pengungsi adalah orang yang ‘karena ketakutan berdasar akan dianiaya karena alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan dalam kelompok sosial tertentu atau pandangan politik, berada di luar negara kebangsaannya dan tidak bisa atau, karena ketakutan tersebut,

tidak mau bersandar pada perlindungan negara itu. Konvensi yang Mengatur Aspek-aspek Spesifik Problem Pengungsi di Afrika yang diselenggarakan Organisasi Persatuan Afrika (OAU) pada tahun 1967 memberikan definisi lebih luas, menyatakan bahwa pengertian tersebut ‘juga berlaku untuk setiap orang yang, karena agresi eksternal, pendudukan, dominasi asing atau bahkan peristiwa-peristiwa yang sangat mengganggu ketertiban umum di sebagian maupun seluruh negara asal atau kebangsaannya, dipaksa meninggalkan tempat tinggalnya untuk mencari perlindungan di tempat lain di luar negara asal atau kebangsaannya.’

Bentuk yang kedua adalah *pencari suaka*, orang yang permohonannya untuk mendapatkan suaka atau pengakuan sebagai pengungsi menurut berbagai konvensi mengalami penundaan dan takut dianiaya jika pulang ke negaranya. Yang ketiga adalah *orang-orang yang pindah secara internal* yang merupakan pengungsi di negara mereka sendiri, dan yang keempat adalah *returnee*, orang yang pindah secara internal atau pengungsi yang pulang tetapi masih memerlukan bantuan untuk jangka waktu tertentu. Untuk keperluan bab ini, pengungsi dan pencari suaka menjadi pusat perhatian karena migrasi paksa mereka. Standar dan praktek terbaik untuk pemberian hak pilih bagi pengungsi pada umumnya juga berlaku bagi IDP maupun *returnee*.

Pada akhir tahun 2004, Komisioner Tinggi Perserikatan Bangsa-Bangsa (UNHCR) memperkirakan bahwa gabungan populasi yang diperbincangkan tersebut mencapai 19,2 juta jiwa. Pengungsi merupakan komponen terbesar dari jumlah ini (48 persen), di mana 9,2 juta orang diklasifikasikan dalam kategori ini. Sembilan puluh tiga persen pengungsi berada di Asia, Afrika dan Eropa, diurutkan sesuai ukuran populasi pengungsi. Belahan bumi Barat lainnya hanya menampung sebagian kecil, 7 persen, sisanya. Sedangkan angka untuk pencari suaka, 35 persen berada di Amerika Utara, dan 32 persen lainnya berada di Eropa. UNHCR memperkirakan bahwa perempuan mencapai sekitar 49 persen dari total populasi tersebut (Komisioner Tinggi PBB untuk Pengungsi 2004).

Dalam sebuah laporan tahun 1997, *Refugee Policy Group* menyampaikan angka kehadiran populasi pengungsi di beberapa negara ini selama tahun-tahun pemilihan (lihat tabel 7.1).

Di luar aspek demografis, keadaan pengungsi menghendaki pengkajian terhadap hak-hak politik mereka karena hak-hak tersebut sering menjadi persoalan. Hak-hak politik pengungsi didefinisikan dalam berbagai konvensi internasional dan regional. Termasuk di antaranya adalah Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (1948); Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Berkenaan dengan Status Pengungsi (1951; berlaku pada tahun 1954); Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik (1966; berlaku pada tahun 1976); Konvensi Amerika tentang Hak Asasi Manusia (1969; berlaku pada tahun 1978); dan Piagam Afrika tentang Hak Asasi Manusia dan Rakyat (1981; berlaku pada tahun 1986). Dokumen-dokumen ini jelas menunjukkan bahwa pengungsi diupayakan untuk mendapatkan hak penuh kewarganegaraan dan partisipasi politik, termasuk keanggotaan partai politik, hak untuk maju sebagai kandidat dalam pemilihan, akses terhadap informasi pemilihan, dan pemberian hak pilih.

Dalam situasi pasca konflik, pemilihan sering digunakan sebagai cara untuk memfasilitasi repatriasi pengungsi dan reintegrasi mereka ke negara konflik. Proses pemilihan berfungsi menyatukan kembali sebuah negara yang dikoyak konflik ke dalam lembaga-lembaga bersama, menempatkan bekas lawan-lawan yang berhadapan di medan perang ke arena politik. Pendaftaran untuk memberikan suara ini juga merupakan langkah pertama dalam pembentukan kembali identitas politik individual. Karena banyak pengungsi yang tiba di suatu negara tanpa dokumen identitas, aktivitas pendaftaran pemilih yang menentukan eligibilitas seseorang akan menghasilkan pembentukan kembali identitas dengan menyediakan sebuah sistem bagi pengakuan kediaman aktual pengungsi maupun hak mereka untuk berdiam di negara asal mereka. Bahkan, pendaftaran sebagai pemilih bisa dipandang sebagai salah satu hak politik pertama yang diberikan kepada para pengungsi.

**Tabel 7.1: Populasi pengungsi dan aktivitas elektoral**

Negara	Tahun	Jenis pemilihan	Perkiraan jumlah pengungsi pada saat penandatanganan persetujuan damai	Pengungsi dalam % total penduduk
Angola	1992	Presiden	350.000	3,5
Bosnia dan Herzegovina	1996	Presiden	1,2 juta	27
Kamboja	1993	Majelis Konstituante	360.000	4
Eritrea	1993	Presiden	900.000	28
Liberia	1997	Presiden	750.000	25
Mozambik	1994	Presiden	1,7 juta	10
Namibia	1989	Presiden	41.000	27
Sierra Leone	1996	Presiden	360.000	8

Sumber: Gallagher, Dennis dan Schowengerdt, Anna, 'Refugees in Elections: A Separate Peace', Refugee Policy Group, Oktober 1997.

## 2. Hambatan bagi pemberian hak pilih pengungsi

Walaupun terdapat berbagai kovenan tersebut, pengungsi menghadapi banyak sekali rintangan yang harus diatasi sebelum hak politiknya bisa sepenuhnya diwujudkan. Rintangan-rintangan tersebut meliputi intimidasi, yang antara lain digambarkan dengan pemanfaatan bantuan pangan sebagai alat untuk mendapatkan kerja sama politis kelompok-kelompok pengungsi; hambatan-hambatan fisik seperti jembatan yang hancur atau perlintasan perbatasan yang terpencil atau tidak bisa diseberangi; dan kesulitan dalam mengakses informasi khusus pemilihan dan laporan lebih umum tentang kehidupan kewargaan di dalam negeri.

Para pengungsi lazimnya merupakan kelompok marginal terakhir yang mendapatkan hak pilih. Praktek internasional mengenai promosi hak-hak politik pengungsi belum disandarkan. Tidak ada konsistensi di satu wilayah dengan wilayah lainnya dalam hal alokasi sumber daya, praktek dan kepemimpinan institusional. Luasnya perbedaan-perbedaan kebijakan digambarkan dengan perbandingan contoh-contoh Bosnia dan Herzegovina pada tahun 1996, ketika pemberian hak pilih kepada pengungsi dituangkan dalam 1995 Persetujuan Kerangka Umum bagi Perdamaian di Bosnia dan Herzegovina (Perjanjian Dayton) dan pemungutan suara diselenggarakan untuk para pengungsi di 55 negara (lihat studi kasus), dan Liberia pada tahun 1997 di mana tidak ada peluang pemberian hak pilih di luar negeri dan tidak ada repatriasi yang terorganisasi.

Sebagaimana ditunjukkan oleh studi yang dilakukan *Refugee Policy Group* (Gallagher dan Schowengerdt Oktober 1997), ada empat model partisipasi politik yang dapat diidentifikasi dalam praktek internasional. Model-model tersebut adalah:

- repatriasi spontan terbatas;
- pemilihan di suaka;
- repatriasi penuh terorganisasi; dan
- repatriasi spontan terbatas dan repatriasi yang difasilitasi.

Penerapan standar internasional yang konsisten memiliki signifikansi khusus dalam kasus pengungsi karena, per definisi, upaya pemberian hak pilih memang bersifat internasional: pemberian hak pilih ini melibatkan perjanjian lintas batas antara berbagai negara dan organisasi-organisasi internasional yang memikul tanggung jawab administratif atau pelaksanaan perjanjian perdamaian (lihat juga bagian 4 di bawah). Pengakuan terhadap prinsip-prinsip internasional konsisten tentang pemberian hak pilih dan partisipasi pengungsi juga akan berfungsi sebagai penghalang bagi taktik 'pembersihan' wilayah atau komunitas untuk mengusir suatu populasi dan melenyapkan kepentingan politiknya. Motif-motif politik penggusuran orang akan berkurang jika populasi pengungsi yang dihasilkan rezim-rezim brutal tidak kehilangan hak-hak politik mereka dan tetapi terus memiliki suara dan memberikan suara sekalipun mengalami penggusuran sementara.

Bukan cuma ada hambatan yang harus diatasi para pengungsi dalam mencapai hak-hak politik mereka, organisasi-organisasi internasional yang bertanggung jawab melaksanakan program pemberian hak pilih dan mempromosikan partisipasi pengungsi juga menghadapi hambatan mereka sendiri. Hambatan-hambatan tersebut termasuk opsi-opsi kebijakan yang bersaing, tekanan waktu dan keterbatasan sumber daya.

### 3. Kerangka regulasi

Guna mengelola program-program bagi pemberian hak pilih pengungsi dan rencana partisipasi mereka, perlu ditetapkan sebuah kerangka regulasi. Perjanjian-perjanjian bilateral bagi organisasi internasional yang melaksanakan program pendaftaran elektoral di negara-negara tuan rumah harus disepakati. Kerangka ini akan menopang sebuah

proses politik yang mengkualifikasi orang-orang yang akan memberi suara, menghasilkan badan-badan perwakilan terpilih, dan memberikan kontribusi bagi pembentukan pemerintah pasca-konflik. Ada beberapa isu kebijakan yang harus diselesaikan selama pengembangan kerangka regulasi ini.

### 3.1. Hak

Kerangka regulasi harus menetapkan aturan-aturan bagi hak atau kualifikasi yang harus dimiliki seseorang agar memenuhi syarat untuk berpartisipasi. Kriteria yang harus dipertimbangkan dalam menetapkan hak meliputi usia; niat untuk kembali; waktu pengusiran dari atau terakhir menetap di negara asal; dan bukti identitas serta eligibilitas.

#### Niat untuk kembali

Walaupun standar yang konsisten harus diterapkan, setiap pemberian hak pilih pengungsi harus dianggap sebagai pengaturan sementara dan dilakukan hanya pada saat pemilihan. Karena penciptaan kondisi yang cocok bagi kembalinya pengungsi harus menjadi tujuan tertinggi prakarsa perdamaian, pihak penyelenggara harus mengasumsikan niat implisit para pengungsi untuk kembali. Niat implisit untuk kembali merupakan kaitan mudah dilihat yang dipertahankan seseorang dengan bekas komunitasnya dan menjadi basis asumsi hak untuk memberikan suara.

#### Opsi tempat tinggal

Dalam berbagai aktivitas pemutakhiran pendaftaran pemilih, para pengungsi ditawarkan tiga opsi lokasi di mana hak-hak politik mereka bisa ditunaikan:

- dari tempat asal mereka;
- jika IDP, dari tempat tinggal saat ini mereka; atau
- dari kediaman yang diinginkan di masa depan.

#### Bukti identitas dan eligibilitas

Prosedur untuk membuktikan identitas dan eligibilitas bisa menentukan kredibilitas pemilihan secara keseluruhan. Prosedur yang digunakan harus menyebutkan dokumen mana yang akan diakui dan harus mampu mencegah pemalsuan. Dalam kasus para pengungsi tidak memiliki dokumen pribadi karena hilang atau dirampas, patut dipertimbangkan sebuah bentuk 'dokumen sosial' di mana pertanyaan-pertanyaan diajukan dan orang bisa memberikan kesaksian atas identitas dan tempat tinggal orang yang lain. Meski begitu, walaupun tidak bisa dihindari dalam banyak situasi, proses dokumentasi sosial sulit dikontrol dan ditertibkan, di samping rumit untuk dikelola.

### 3.2. Siklus pemilihan

Jenis pemilihan di mana pengungsi atau IDP bisa memberikan suara, dan rangkaian pemberian suara mereka, harus ditetapkan dalam kerangka regulasi. Penentuan waktu pemungutan suara bagi pengungsi mungkin berbeda dari pemungutan suara di dalam

negeri. Penentuan waktu yang berbeda bisa menguntungkan untuk keperluan praktis mempercepat tabulasi suara dan pengumuman hasil pemilihan.

### **3.3. Sistem representasi**

Sistem representasi yang secara nominal menyertakan pengungsi sering kali didasarkan pada pola populasi pra-konflik. Sistem ini juga harus membolehkan pengungsi maju sebagai kandidat.

### **3.4. Keamanan**

Para pengungsi harus merasa aman ketika memberikan suara di suaka. Jika suatu pemilihan atau referendum dilakukan dalam iklim intimidasi, tentu ini akan merusak legitimasi hasil pemilihan. Perencanaan keamanan harus mencakupi orang maupun benda. Pengamanan orang harus mencakupi pemilih, kandidat, pengamat dan media; sedangkan pengamanan benda harus mencakupi fasilitas dan komoditas. Pengaturan keamanan semacam itu harus dirundingkan dengan kepolisian dan aparat keamanan negara tuan rumah.

## **4. Persyaratan politik dan logistik khusus**

Persyaratan politik dan logistik kerja-kerja semacam itu memunculkan persoalan-persoalan kebijakan yang kompleks bagi penyelenggara pemilihan. Persyaratan tersebut juga menimbulkan konstelasi berbagai negara dan organisasi-organisasi yang disatukan secara unik untuk masing-masing aktivitas semacam itu.

### **4.1. Negara dan konstelasi keorganisasian**

Setiap usaha atau program pemberian hak pilih pengungsi dengan sendirinya akan melibatkan konstelasi negara-negara, meliputi negara-negara asal pengungsi yang melarikan diri maupun negara-negara yang menampung populasi pengungsi. Di kedua sisi, bermacam-macam perundingan harus dilakukan (lihat juga bab 6, tentang persoalan negara tuan rumah). Topik-topik perundingan meliputi perjanjian transit untuk memfasilitasi perjalanan bebas visa (jika pengungsi hendak memilih di negara asal), Status Perlindungan Sementara, dan kesepakatan tentang kewarganegaraan ganda. Walaupun berbagai standar bisa ditetapkan, tidak ada model tunggal yang bisa digunakan untuk bantuan dan kerja sama negara tuan rumah. Beberapa parameter ditentukan oleh undang-undang nasional dan akan bervariasi di satu negara dengan negara lain.

Walaupun pendaftaran pemilih, kampanye politik dan pemungutan suara dilakukan di dalam perbatasan negara lain, tidak boleh ada pelanggaran terhadap kedaulatan negara tuan rumah. Aktivitas-aktivitas tersebut juga bisa jadi mahal bagi pemerintah-pemerintah negara tuan rumah. Memorandum kesepahaman merupakan alat yang berguna untuk mendeskripsikan peran masing-masing dalam prakarsa pemberian hak pilih.

Konstelasi ini bisa juga didefinisikan untuk menyertakan berbagai macam organisasi internasional dan organisasi non-pemerintah yang terlibat dalam proses. Misalnya, Organisasi Internasional untuk Migrasi (IOM) mengelola pemberian suara pengungsi dalam pemilihan-pemilihan di Bosnia dan Herzegovina pada tahun 1996–7, Konsultasi Populer untuk Timor Timur pada tahun 1999, dan pemungutan suara eksternal dalam pemilihan di Kosovo pada tahun 2000. Liga Pemilih Perempuan melaksanakan pemungutan suara bagi pengungsi Bosnia yang menetap di Amerika Serikat pada tahun 1996.

Dalam beberapa kasus, struktur administratif khusus harus ditetapkan. Misalnya, di Bosnia dan Herzegovina, sesuai ketentuan-ketentuan dalam Perjanjian Dayton, pengungsi diberi hak untuk memberikan suara di kota di mana mereka tinggal pada tahun 1991 atau di sebuah kota di mana mereka berniat tinggal di masa mendatang. Pengungsi yang berada di mana saja di dunia diupayakan agar hak untuk memberikan suara dan Organisasi untuk Keamanan dan Kerja Sama di Eropa (OSCE) mendirikan Kelompok Pengarah Pemilihan Pengungsi untuk mengawasi pemungutan suara di luar negeri. Instrumen lain yang diperlukan bagi pelaksanaan Perjanjian Dayton adalah Sub-Komisi untuk Kota Masa Depan, dibentuk untuk pemilihan umum 1997, yang memutuskan semua klaim pendaftaran tingkat kota yang direncanakan di masa mendatang. Di Kosovo, Gugus Tugas Pendaftaran Bersama (JRT) PBB dan OSCE memiliki sebuah unit yang dikhususkan untuk menangani pendaftaran pemilih Kosovo di luar negeri. IOM memiliki dua petugas penghubung yang bekerja di fasilitas milik JRT.

#### **4.2. Informasi**

Salah satu tantangan tersendiri bagi program informasi pengungsi adalah mendapatkan sumber daya yang memadai untuk menjangkau kantong-kantong orang di daerah-daerah terpencil. Politik multidimensional yang terkait dengan pemungutan suara pengungsi memiliki cakupan domestik, regional dan internasional sekaligus. Dengan demikian kampanye informasi memiliki jangkauan seperti itu. Kampanye harus berbasis luas guna menjangkau semua gender, usia, bahasa, sub-populasi etnis regional yang mencakupi populasi pengungsi.

#### **4.3. Politik pemindahan**

Taktik-taktik baru dalam politik pemindahan bisa berkembang. Inilah yang terjadi dengan perpindahan orang selama Konsultasi Populer tahun 1999 yang disponsori PBB untuk Timor Timur. Dengan skenario biasa, sebuah populasi pindah dari tempat asalnya karena konflik. Setelah konflik selesai, sebuah pemilihan rekonsiliasi diselenggarakan dan aturan-aturan pemberian hak pilih ditetapkan. Tetapi dalam kasus Timor Timur, orang dipindahkan untuk keperluan pemungutan suara Konsultasi Populer: mereka pindah dari tempat asal mereka di luar kemauan mereka atau dikumpulkan oleh milisi dan diusir. Perkiraan jumlah total orang yang berpindah secara internal berkisar antara

30.000 hingga 50.000. Karena ada 450.000 pemilih yang terdaftar, bisa dikatakan ada 19 persen pemilih yang pindah. Tentu saja pemberian hak pilih terhadap persentase pemilih itu merupakan tujuan objektif yang penting dan mendasar bagi kredibilitas hasil pemilihan.

## 5. Kesimpulan

Pemilihan-pemilihan akan terus menyusul berbagai konflik sebagai sarana untuk membentuk kembali pemerintahan pasca-konflik. Para pengungsi merupakan sebuah faktor dalam masing-masing aktivitas pemilihan tersebut. Walaupun organisasi-organisasi seperti UNHCR secara konsisten mendukung hak-hak politik pengungsi, selama tahun 1990-an respons internasional ternyata tidak konsisten menyangkut kehendak politik dan sumber daya untuk memberikan hak pilih kepada pengungsi, dan berbeda-beda dari satu peristiwa ke peristiwa yang lain maupun dari satu negara ke negara yang lain. Untuk mendapatkan konsistensi respons diperlukan adanya alokasi sumber daya di samping kerangka regulasi dan praktek-praktek di negara tuan rumah.

Sejalan dengan penerapan standar-standar konsisten semacam itu, kapasitas untuk memantau penerapannya juga harus ditunjukkan oleh komunitas internasional, dan tanggung jawab untuk melakukannya harus ditetapkan. Sebuah program pengamatan terfokus pada proses politik yang melibatkan populasi pengungsi harus diadopsi untuk dipertimbangkan oleh sebuah kelompok internasional.

Terakhir, salah satu motif pengusiran sebuah populasi—mencabut hak pilihnya—bisa dihapus dengan menjaga respons internasional yang konsisten untuk menjamin bahwa pemilihan menetapkan partisipasi penuh politik oleh para pengungsi.



# Pemilihan Presiden Afghanistan pada Tahun 2004: Pemungutan Suara Eksternal bagi Populasi Besar Orang-Orang Usiran

Catinca Slavu

Sebuah segmen besar populasi Afghanistan dipaksa pindah ke negara-negara tetangga karena sejarah panjang krisis kemanusiaan dan politik Afghanistan. Dengan 2,5 juta orang Afghanistan, menurut perkiraan Komisioner Tinggi PBB (UNHCR) dan pemerintah negara tuan rumah, masih mengungsi di Pakistan dan Iran selama persiapan untuk pemilihan umum tahun 2004, Negara Islam Transisional Afghanistan berupaya menyertakan para pengungsi itu dalam proses pembangunan bangsa.

Orang Afghanistan di Pakistan dan Iran sudah pernah diberi kesempatan untuk memberikan suara di Afghanistan pasca-konflik untuk memilih anggota Loya Jirga Darurat pada Juni 2002, disusul oleh pemilihan Loya Jirga Konstitusional pada Desember 2003. (Loya Jirga, atau 'dewan agung' dalam bahasa Pashto, adalah forum musyawarah khas Afghanistan di mana, secara tradisional, para tetua suku berembung untuk menyelesaikan urusan bangsa atau mendukung suatu cita-cita). Loya Jirga Darurat dipilih untuk membentuk sebuah pemerintahan transisi, dan Loya Jirga Konstitusional dipilih untuk mengesahkan konstitusi Afghanistan pertama pasca-konflik. Berbagai prosedur khusus digunakan untuk kedua pemilihan tersebut, yang merupakan pemilihan tidak langsung tanpa hak pilih universal.

## **Kerangka hukum dan administratif**

Pemberian hak pilih untuk pemilihan presiden tahun 2004 diatur oleh konstitusi Afghanistan; oleh Undang-Undang Pemilihan (bab IV); oleh keputusan Badan Pengelola Elektoral Bersama (JEMB) Afghanistan yang berkonsultasi dengan Misi Pendampingan PBB di Afghanistan (UNAMA) dan pemerintah Afghanistan; dan oleh berbagai memorandum kesepahaman mengenai pelaksanaan pemilihan di luar negeri yang ditandatangani oleh pemerintah Afghanistan dan pemerintah Pakistan dan Iran. Keputusan untuk memberikan hak pilih di luar Afghanistan diambil oleh JEMB menyusul sebuah penilaian yang dilakukan bersama dengan UNAMA dan Komisioner Tinggi Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk Pengungsi (UNHCR), berkoordinasi dengan Program Pembangunan Perserikatan Bangsa-Bangsa (UNDP). Lokasi dan waktu penyelenggaraan pemungutan suara eksternal menjadi tanggung jawab JEMB. Banyak

komunitas Afghan yang juga mengungsi di Tajikistan, Amerika Serikat dan beberapa negara Eropa. Keputusan JEMB untuk memberikan hak pilih hanya kepada mereka yang mengungsi di Pakistan dan Iran diambil berdasarkan pertimbangan logistik, di samping karena mayoritas besar ekspatriat Afghanistan berada di kedua negara itu.

Keputusan untuk memberikan kesempatan memberikan suara eksternal bagi mereka yang mengungsi ke Pakistan dan Iran menjadi sangat politis, karena tren pemungutan suara diperkirakan mengikuti garis etnis dan banyak pengungsi di Pakistan bersuku Pashto, sedangkan yang mengungsi ke Iran adalah suku Tajik dan Hazara. Mengingat potensi polarisasinya, keputusan untuk melaksanakan pemungutan suara eksternal ditunda beberapa kali; baru setelah jelas bahwa kedua negara tuan rumah setuju untuk mengizinkan dan mendukung pemberian hak pilih eksternal di wilayah mereka dengan syarat yang secara umum sejalan dengan standar internasional keputusan akhir pun diambil oleh JEMB.

Karena keputusan diambil sangat terlambat, waktu yang tersedia, termasuk perundingan-perundingan terperinci dengan pemerintah negara-negara tuan rumah mengenai penyediaan dukungan, sangat terbatas. Organisasi Internasional untuk Migrasi (IOM) akhirnya dikontrak untuk melaksanakan operasi tersebut hanya 69 hari sebelum hari pemilihan, meskipun sudah dipertimbangkan jauh-jauh hari sebelum lembaga ini dipilih untuk melaksanakan agenda tersebut. Pelaksanaan operasi harus diserahkan ke pihak luar, karena Sekretariat JEMB tidak memiliki sarana logistik maupun otoritas untuk bergerak di luar Afghanistan. IOM dipilih karena pengalaman sebelumnya dalam melaksanakan operasi pemungutan suara eksternal di Bosnia dan Herzegovina, Timor Timur dan Kosovo. IOM mengontrak IFES (dahulu bernama Yayasan Internasional untuk Sistem Elektoral) untuk menangani manajemen teknis Program Pendaftaran dan Pemungutan Suara di Luar Negeri.

Keterbatasan waktu, pada gilirannya, menyebabkan mustahilnya pembangunan fasilitas-fasilitas pemilihan (pusat-pusat pendaftaran dan/atau pemungutan suara) di semua area di mana terdapat himpunan komunitas Afghanistan. Karena itulah operasi ini dilakukan sebatas di pusat-pusat utama di mana populasi Afghanistan terkonsentrasi: area-area dengan keamanan sangat rawan di Afghanistan dan kamp-kamp pengungsi yang terpencil di Pakistan maupun Iran tidak bisa dijangkau.

Pemungutan suara eksternal di luar gedung kedutaan besar (yang merupakan wilayah negara yang diwakili) membutuhkan persetujuan legal pemerintah negara tuan rumah. Kegiatan ini menetapkan parameter kerja sama antara badan pengelola pemilihan atau organisasi yang dikontrak untuk melaksanakan operasi atas nama badan tersebut. Dalam kasus pemilihan pasca-konflik atau situasi di mana keamanan menjadi persoalan, pendampingan khusus pemerintah negara tuan rumah sering diperlukan untuk memastikan bahwa pengangkutan bahan-bahan pemilihan berjalan tanpa penundaan atau insiden keamanan, bahwa pengamanan dilakukan di fasilitas-fasilitas pemilihan, bahwa para pengungsi diperbolehkan untuk bergerak bebas dan lain sebagainya. Mengingat masalah keamanan terkait pemilihan umum Afghanistan, perundingan-perundingan dengan pemerintah Pakistan dan Iran pada mulanya berlangsung bertele-tele. Bagaimanapun juga, begitu kerja sama sudah bisa dipastikan, kedua pemerintah itu mengerahkan segala daya untuk memfasilitasi mandat IOM. Kerja sama ini diperluas hingga menjangkau pengamanan resmi terhadap jalannya berbagai operasi, yang tanpa hal itu pendaftaran dan/atau pemungutan suara tidak akan terlaksana.

Walaupun pemerintah Pakistan menawarkan diri untuk terlibat jauh dalam proses pemilihan dan membantu pengorganisasian pemilihan-pemilihan di daerah-daerah yang tidak dijangkau IOM, hal itu tidak dianggap pada tempatnya. Karena yang menjadi soal adalah harapan pemilih akan kepercayaan terhadap proses elektoral, dan itu di luar nilai tak terbantahkan besarnya infrastruktur manajemen elektoral Pakistan.

## Eligibilitas

Menurut kerangka hukum, orang Afghan yang tinggal di Pakistan dan Iran berhak ikut serta dalam pemilihan asalkan mereka sudah berusia 18 tahun pada saat hari pemilihan dan bisa membuktikan kebangsaan Afghan mereka.

Di Afghanistan, karena tidak ada daftar pemilih untuk pemilihan presiden tahun 2004, sebuah proses pendaftaran pemilih juga dilaksanakan sebelum pemilihan. Tempat pendaftaran untuk gender terpisah (dan, karena itu, juga pemungutan suara terpisah secara gender) didirikan di seluruh negeri dari 1 Desember 2003 hingga Agustus 2004. Prosedur pendaftaran menetapkan bahwa berdasarkan keberadaan seseorang dalam dokumen yang membuktikan eligibilitas menurut persyaratan yang ditetapkan JEMB (identitas, umur dan kewarganegaraan Afghan) warga negara Afghanistan akan didaftar. Setiap pemilih yang terdaftar kemudian diberi sebuah kartu pendaftaran yang berisi alamat dan informasi identifikasi, termasuk foto yang diambil di Pusat Pendaftaran.

Di Pakistan, berdasarkan kriteria yang ditetapkan oleh JEMB, semua warga negara Afghanistan yang berusia di atas 18 tahun pada saat pemilihan dan yang tiba di Pakistan sesudah tahun 1979 berhak untuk mendaftarkan diri untuk memberikan suara. Agar bisa memberikan suara, semua pemilih yang memenuhi syarat harus mengikuti proses pendaftaran terlebih dahulu. Dalam keadaan luar biasa, di mana pemohon tidak memiliki dokumen yang menunjukkan bahwa mereka berasal dari Afghanistan, terdapat sebuah prosedur wawancara khusus yang merupakan prosedur 'sulit' pada saat pemungutan suara. Pendaftaran pemilih mengikuti prinsip yang sama seperti yang berlaku untuk proses di dalam negeri—pendaftaran langsung terlebih dahulu; penerbitan kartu pendaftaran elektoral, kali ini tanpa foto; pengaturan agar daftar pemilih dipajang di tempat umum selama periode tertentu sebelum pemungutan suara; dan fasilitas-fasilitas pendaftaran yang dipisah menurut jenis kelamin.

Di Iran, JEMB memutuskan untuk meniadakan persyaratan pendaftaran terlebih dahulu karena otoritas pemerintah bisa menyediakan basis data pengungsi untuk keperluan pemilihan. Kementerian Dalam Negeri Iran sudah menyusun sistem dokumentasi canggih sejak para pengungsi mulai mengalir masuk, dan sistem basis data serta dokumentasi ini dipakai tanpa memerlukan pembuktian lebih jauh kewarganegaraan Afghanistan. JEMB memutuskan untuk menerima bahwa kartu pengungsi yang diterbitkan pemerintah bisa digunakan sebagai sarana untuk membuktikan identitas dan eligibilitas untuk memberikan suara. IOM berunding dengan otoritas Iran untuk memperluas kriteria eligibilitas dari hanya mereka yang berpartisipasi dalam proses pendaftaran pengungsi tahun 2003 menjadi untuk semua orang Afghanistan yang tinggal secara legal di Iran. Sebuah daftar pemilih garis besar dibuat pada hari pemilihan itu sendiri.

Di samping itu, warga negara Afghanistan yang tercatat dalam daftar pemilih di Afghanistan diizinkan untuk memberikan suara dari luar negeri pada saat pemilihan.

Prosedur khusus ini diberlakukan sebagai respon terhadap pertimbangan keamanan, umumnya terkait dengan area geografis di perbatasan dengan Pakistan dan Iran. Tingkat ancamannya sangat tinggi, dalam konteks luarnya migrasi lintas batas antara Afghanistan dan dua tetangganya itu, terutama Pakistan.

Metode pendaftaran dan pemungutan suara personal dipilih karena struktur layanan pos di kedua negara tuan rumah dipandang tidak mampu mendukung opsi pemungutan suara melalui pos. Pendaftaran proksi dan pemungutan suara proksi tidak tersedia karena konteks kultural spesifik di mana pemilihan dilakukan dan mudahnya dokumen indentifikasi bisa dipalsukan.

## **Pelaksanaan dan partisipasi pemilih**

Untuk melaksanakan Program Pendaftaran dan Pemungutan Suara di Luar Negeri, IOM membentuk kantor-kantor pusat program di Islamabad, Pakistan, dan dua kantor cabang di Islamabad dan Teheran, Iran. Delapan kantor lapangan didirikan di Pakistan dan tujuh di Iran untuk mengoordinasi pendaftaran, pemungutan suara, penjangkauan pemilih dan aktivitas penghitungan.

Pendaftaran pemilih diorganisir selama empat hari dimulai pada 1 Oktober dan berakhir pada 4 Oktober. (Proses ini pada mulanya dijadwalkan tiga hari. Meski begitu, tambahan satu hari diputuskan untuk memastikan partisipasi maksimum.) Total 1.657 tempat pendaftaran di 630 pusat, dengan jumlah tempat pendaftaran yang sama untuk laki-laki dan perempuan, didirikan di delapan klaster urban dan kamp pengungsi di seluruh Pakistan. Selama periode pendaftaran empat hari, 737.976 warga Afghan mendaftar di Pakistan, 28 persen di antara mereka adalah perempuan. Rendahnya partisipasi perempuan sudah diperkirakan mengingat sangat pendeknya periode bagi pendidikan pemilih dan pendaftaran. Partisipasi ini juga sebanding dengan sekitar 33 persen partisipasi perempuan di Afghanistan sendiri.

Mengingat waktu yang memadai tidak tersedia bagi proses pendaftaran pemilih yang memadai, tidak adanya dokumentasi yang memadai populasi pengungsi menjadi tantangan paling signifikan untuk mewujudkan sebuah pemilihan yang bebas kecurangan. Karena pemilih tidak bisa diberi kartu pendaftaran berfoto, sebuah mekanisme anti-kecurangan harus disediakan pada saat pendaftaran. Oleh karena itu, demi mencegah duplikasi nama di daftar pemilih, diputuskan untuk menggunakan penandaan pemilih dengan tinta pada saat pendaftaran maupun pada saat pemungutan suara.

Pemilihan diselenggarakan pada tanggal 9 Oktober 2004 di dalam negeri maupun luar negeri. Total 2.787 tempat pemungutan suara didirikan di Pakistan dan Iran. Di Pakistan, jumlah tempat pemungutan suara disesuaikan dari 1.675 selama pendaftaran menjadi 1.661 yang berada di 630 pusat pemungutan suara. Di Iran, 1.093 tempat pemungutan suara dibuka di 125 pusat pemungutan suara. Secara keseluruhan, 818.189 orang Afghan berpartisipasi dalam pemilihan dari luar negeri (5776.776 di Pakistan dan 240.413 di Iran), yang merupakan 10,06 persen dari total elektorat (8.128.940 pemilih).

Di Pakistan, 80 persen pemilih yang terdaftar berpartisipasi di tempat pemungutan suara, sedangkan di Iran partisipasi pemilih merupakan setengah dari perkiraan pemilih yang memenuhi syarat (diperkirakan antara 400.000 dan 600.000). Keseluruhan

partisipasi yang tinggi di Pakistan maupun Iran bisa dicapai karena kampanye pendidikan pemilih ekstensif yang dilakukan oleh Program Pendaftaran dan Pemungutan Suara di Luar Negeri IOM dan juga minat besar komunitas Afghan dalam berpartisipasi untuk pemilihan demokratis pertama mereka. Partisipasi perempuan mencapai 32 persen dari total elektorat—29 persen di Pakistan dan 40 persen di Iran. Di Iran, partisipasi perempuan sebanding dengan porsi mereka dalam populasi, umumnya karena tingginya tingkat melek huruf dan pengaruh masyarakat Iran terhadap perempuan Afghanistan. Menurut data pemerintah, perempuan merupakan sekitar 40 persen dari total populasi Afghan di Iran.

## Pendanaan

Tidak ada hambatan anggaran dalam proses pembuatan keputusan. Begitu keputusan politik sudah dibuat, pendanaan tersedia untuk pendaftaran pemilih dan pemungutan suara melalui anggaran proyek donasi sukarela. Dana Amanah Rekonstruksi Afghanistan (ARTF) multilateral dibentuk pada Mei 2002 untuk menyediakan, antara lain, dukungan bagi Afghanistan di bidang biaya pemerintahan yang sering timbul. Selain Amerika Serikat, 21 donor berkomitmen memberikan 430 juta dolar AS (USD) bagi pendanaan. Negara Islam Transisional Afghanistan menjaga inventaris aktivitas yang didanai donor melalui Unit Koordinasi Bantuan Afghan, sebuah dinas cabang dari Kementerian Keuangan. ARTF dikelola bersama oleh Bank Pembangunan Asia, Bank Pembangunan Islam, UNDP dan Bank Dunia, yang juga menangani dana. Penggalangan dana spesifik pemilihan eksternal dikoordinasi oleh UNDP, dan 26,7 dolar USD disediakan untuk IOM berdasarkan perkiraan biaya yang tercantum dalam proposalnya yang diajukan kepada JEMB. Total biaya Program Pendaftaran dan Pemungutan Suara di Luar Negeri mencapai 91 persen dari perkiraan awal 24.289.322 USD, atau sekitar 20 USD per pemilih di Iran dan 32 USD per pemilih di Pakistan, di mana pendaftaran terlebih dahulu meningkatkan biaya per pemilih.

## Masa depan pemungutan suara eksternal di Afghanistan

Walaupun terjadi repatriasi dari Iran maupun Pakistan, lebih dari setengah juta orang Afghan masih mengungsi di Pakistan hingga menjelang akhir tahun 2005. Jika diambil sebuah keputusan politik untuk melanjutkan pemungutan suara eksternal, operasi serupa di masa depan selama periode transisi barangkali bisa didanai dari sumber-sumber yang sama dan melalui mekanisme yang sama seperti yang dipakai dalam pemilihan presiden tahun 2004.

Untuk pemilihan badan legislatif Afghanistan pada September 2005, sistem *Single Non-Transferable Vote* (SNTV) berorientasi kandidat yang digunakan menyebabkan surat suara yang berbeda harus digunakan untuk setiap daerah pemilihan, dan mendapatkan surat suara yang cocok untuk seluruh pemilih eksternal akan sangat mahal dan kompleks. Diambilnya keputusan politik untuk tidak memberikan hak pilih di luar negeri bagi pemilihan-pemilihan ini karena tingginya biaya yang diperlukan dan karena tidak ada konsensus yang tercapai mengenai sistem yang akan digunakan. Meski begitu, pusat-pusat pendaftaran dan pemungutan suara khusus, yang buka hingga terakhir saat hari pemilihan, dibangun di dekat perbatasan untuk memberi kesempatan bagi migran di negara tetangga yang datang ke Afghanistan untuk memberikan suara. Ini mungkin bisa

dipandang sebagai ‘jalan tengah’ yang dirancang untuk mencapai perluasan maksimum hak pilih bagi warga negara di luar negeri pada hari pemilihan, yang sebetulnya tidak bisa disebut sebagai pemungutan suara eksternal. Jika diputuskan di masa mendatang untuk menawarkan opsi pemungutan suara eksternal bagi pemilihan parlemen, perubahan-perubahan kerangka hukum yang mengatur pemungutan suara eksternal harus dirancang untuk mendefinisikan metode yang akan dipakai untuk mengonversi suara eksternal menjadi kursi. Seperti beberapa negara lain, Afghanistan bisa memutuskan untuk hanya mengizinkan pemungutan suara eksternal dalam pemilihan presiden.

# Bosnia dan Herzegovina: Tren Pasca-Perang dalam Pemungutan Suara Eksternal

Linda Edgeworth dan Nada Hadzimehic

Perang dahsyat yang mencabik-cabik Bosnia dan Herzegovina (BiH) pada awal 1990-an dan memecah-belah tiga konstituen rakyat negara itu berakhir dengan penandatanganan Perjanjian Kerangka Umum bagi Perdamaian di Bosnia dan Herzegovina (Perjanjian Dayton) di Paris pada tanggal 14 Desember 1995. Sebelum perang, kelompok etnis Bosniak, Kroat dan Serb tersebar tanpa konsentrasi khusus di semua bagian negeri. (Istilah Bosniak biasanya dipakai sesudah perang untuk menyebut populasi Muslim di Bosnia dan Herzegovina.) Pola integrasi muti-etnis diubah selamanya karena perang. Akhirnya, Perjanjian Dayton dimaksudkan untuk memastikan agar BiH tetap menjadi satu negara, tetapi sesuai syarat-syarat perdamaian negara itu dibagi menjadi dua 'entitas': Muslim–Kroat, disebut Federasi Bosnia dan Herzegovina, dan Serb, dikenal sebagai Republik Serb (Republika Srpska, RS). Perjanjian itu juga menyebutkan secara garis besar sebuah konstitusi nasional yang menetapkan sebuah basis bagi pembagian kekuasaan ketiga kelompok etnis tersebut untuk lembaga-lembaga federal yang ditentukan, termasuk kepresidenan tripartit, badan legislatif pusat bersama, dan struktur pemerintahan terpisah untuk kedua entitas. Agar restrukturisasi bisa dimulai, salah satu ketentuan pokok Perjanjian Dayton adalah pemilihan harus dilaksanakan di seluruh negeri paling lambat sembilan bulan setelah penandatanganan perjanjian tersebut. Pemilihan pertama pasca-perang diselenggarakan pada September 1996. Pemilihan-pemilihan tersebut meliputi pemilihan para pejabat di semua tingkat pemerintahan, termasuk pemilihan kota praja, dengan mempertimbangkan perbatasan kota yang dipengaruhi oleh pembuatan Garis Perbatas Antar-entitas yang memisahkan Federasi dari RS.

Walaupun statistik yang diverifikasi tidak pernah bisa diperoleh dengan mudah, diperkirakan bahwa sekitar 2 juta orang, hampir separuh populasi secara keseluruhan. Emigrasi besar-besaran karena perang itu sendiri semakin diperparah kesulitan ekonomi yang kemudian membelit negara itu. Banyaknya jumlah pengungsi dan besarnya kepentingan internasional untuk merepatriasi mereka secepat mungkin menyebabkan mereka harus sepenuhnya mendapatkan hak pilih sebagai partisipan dalam pemilihan

yang akan sangat mempengaruhi masa depan mereka, stabilitas negara mereka di bawah lembaga dan struktur pemerintahan baru, dan kemungkinan bagi mereka untuk pulang dengan aman dan selamat.

Ketiga faktor tersebut, yang berkembang secara bersamaan, membentuk proses pemungutan suara eksternal bagi BiH sejak perang dan berdampak signifikan terhadap prosedur yang ada saat ini. Yang pertama adalah transisi dari sistem pendaftaran pemilih pasif menjadi sistem pendaftaran afirmatif di mana setiap warga negara harus mengajukan permohonan sendiri untuk mendaftar sebagai pemilih. Yang kedua adalah pergeseran progresif tanggung jawab dari tangan pengawas internasional dan dikembalikan ke tangan otoritas elektoral BiH. Terakhir, prosedur-prosedur yang ada pada akhir 2005 sangat dipengaruhi oleh penurunan dramatis partisipasi para pemilih di luar negeri yang mengikuti pemilihan berturut-turut sejak tahun 1997.

Sebelum perang, pernyataan ke dalam daftar pemilih tidak membutuhkan tindakan apa pun dari pemilih. Para petugas setempat menyusun daftar pemilih berdasarkan catatan kependudukan yang disimpan oleh pemerintah kota. Karena begitu banyak catatan kota praja yang hilang atau hancur selama perang, Perjanjian Dayton menyatakan bahwa pernyataan dalam sensus 1991 pra-perang, yang mengidentifikasi kependudukan kota setiap orang, akan menjadi dasar bagi penetapan eligibilitas untuk berpartisipasi dalam pemilihan. Lebih jauh, perjanjian itu menetapkan bahwa orang yang sudah tidak tinggal lagi di suatu kota di mana mereka menetap pada saat sensus dilakukan akan, biasanya, diperkirakan memberikan suara di kota tempat tinggal mereka sebelum perang. Perkecualian terhadap kebiasaan ini meliputi orang yang pindah dalam periode antara sensus 1991 dan permulaan perang pada April 1992 dan yang bisa membuktikan kepindahan tersebut dengan dokumen yang semestinya. Aturan umum ini berlaku bagi semua warga negara di luar negeri, termasuk pengungsi (Perjanjian Kerangka Umum, lampiran 3, Pasal IV).

Sebuah celah kecil disediakan di mana seseorang bisa mengajukan permohonan kepada Komisi Pemilihan Sementara untuk 'memberikan suara dari tempat lain'. Akhirnya, berdasarkan aturan dan regulasi yang diadopsi oleh Komisi Pemilihan Sementara yang bekerja di bawah arahan Organisasi untuk Keamanan dan Kerja Sama di Eropa (OSCE), hal tersebut ditafsirkan menjadi orang yang pindah bisa mengajukan permohonan memilih di kota di mana dia menetap saat ini, atau jika pemilih berada di luar negeri dia bisa mendaftar untuk "calon kota" yang dinyatakannya sebagai tempat tujuan kepulangan. Dalam kasus terakhir ini, serangkaian aturan yang ketat dipakai untuk mendefinisikan dokumen apa yang diperlukan untuk membuktikan pernyataan niat tersebut. Dokumen tersebut harus mencakupi, konfirmasi janji pekerjaan, atau tempat tinggal bersama anggota keluarga yang sudah tinggal di kota yang diniatkan menjadi calon tempat tinggal.

Sejumlah pengungsi bisa diperkirakan akan memanfaatkan opsi 'calon kota' ini, mengingat dalam lingkungan pasca-perang ketiga kelompok etnis terkonsentrasi lebih tegas di kawasan-kawasan terpisah. Diperkirakan, misalnya, sekitar 300.000 orang yang dahulunya mendiami wilayah yang termasuk Federasi kini tinggal di sisi RS Garis Perbatasan Antar-entitas, sedangkan 200.000 orang yang dahulu tinggal di RS kini menetap di sisi Federasi garis perbatasan (Asosiasi Petugas Pemilihan Bosnia dan Herzegovina 2003). Bagaimanapun juga, ketatnya persyaratan dokumentasi,

pemeriksaan dan verifikasi menjadikan opsi calon kota tidak bisa dijangkau mayoritas terbesar pengungsi yang mungkin berminat untuk mengambil opsi ini.

Penggunaan sensus 1991 sebagai dasar bagi daftar pemilih untuk pemilihan tahun 1996, walaupun mencukupi, tidak bisa memberikan basis yang kokoh untuk menetapkan jumlah daftar pemilih yang terverifikasi dan bisa menjadi patokan untuk membandingkan secara definitif dan akurat sebuah hasil pemilihan yang bisa diaudit. Di samping itu, dicurigai adanya kecurangan elektoral ketika kelompok-kelompok etnis berusaha memobilisasi pemilih secara tidak semestinya untuk menggunakan kotak suara sebagai cara memperoleh kembali wilayah yang lepas dalam perang atau mengonsolidasikan pengaruh politik atas wilayah yang diperoleh dalam perang. Karena kekhawatiran terhadap kejadian-kejadian semacam itu bisa berpengaruh merusak bagi pemilihan-pemilihan lokal, pemilihan tingkat kota praja ditunda sepenuhnya dan tidak diselenggarakan hingga 1997.

Dalam persiapan bagi pemilihan kota praja semacam itulah sebuah pergeseran total dilakukan untuk membangun sebuah sistem pendaftaran afirmatif di mana setiap warga negara harus mengajukan permohonan untuk didaftar sebagai pemilih dan harus memberikan dokumen pendukung untuk menetapkan identitas dan tempat tinggal untuk memberikan suara. Pergeseran ini sangat membebani para pemilih pengungsi karena keterbatasan waktu dalam proses pengiriman pos dua arah, dan fakta bahwa dokumen yang diperlukan sering tidak mudah diakses.

Prosedur pemungutan suara eksternal juga banyak dipengaruhi oleh transisi tahap demi tahap dari sebuah proses pemilihan yang sepenuhnya diawasi oleh komunitas internasional, dengan dukungan Kantor Perwakilan Tinggi dan ditangani oleh OSCE, menuju proses pemilihan yang sepenuhnya dikelola otoritas nasional, khususnya Komisi Pemilihan Bosnia dan Herzegovina dan sekretariatnya. Transisi ini dituntaskan pada Agustus 2001.

Faktor lain yang sangat berpengaruh terhadap pendekatan yang digunakan saat ini dalam pemungutan suara luar negeri di BiH adalah terus menurunnya jumlah pemilih potensial yang masih berada di luar negeri dan minat mereka untuk berpartisipasi dalam pemilihan di BiH. Kedua keadaan ini memiliki dampak besar terhadap fasilitas pendaftaran dan pemungutan suara oleh para pemilih yang tinggal di luar BiH sejak upaya pemungutan suara eksternal 1996 dimulai.

Pada tahun 1996, menjangkau lebih dari 800.000 warga negara yang diperkirakan tinggal di luar negeri mengurus logistik dan kapasitas personel operasi OSCE yang berbasis di Sarajevo. Tugas mengoperasikan program dalam BiH juga terhambat oleh tidak adanya layanan pos yang bisa diandalkan di negara itu. Dalam mempersiapkan pemilihan pertama pasca perang pada tahun 1996, OSCE membentuk sebuah Kelompok Pengarah Pemilihan Pengungsi (RESG) darurat untuk mengawasi pendaftaran dan pemungutan suara bagi pemilih luar negeri yang memenuhi syarat. OSCE juga menandatangani memorandum kesepahaman dengan Organisasi Internasional untuk Migrasi (IOM) untuk bertindak sebagai sayap RESG dari basisnya di Wina. Upaya menjangkau para pemilih potensial diselesaikan melalui komunikasi dan koordinasi dengan berbagai organisasi pengungsi, kantor imigrasi, misi diplomatik dan kantor konsuler, juga dengan kelompok-kelompok sosial Bosnia yang bermunculan di negara-negara yang menampung pengungsi dalam jumlah besar, dan melalui iklan yang

diterbitkan dengan sasaran para pengungsi tersebut. Akhirnya, 630.257 pemilih di luar BiH terdaftar, 400.000 orang dari mereka benar-benar memberikan suara dalam pemilihan 1996 (Organisasi Internasional untuk Migrasi, tanpa tahun). Para pemilih eksternal mengirimkan surat suara mereka melalui pos kepada kantor operasi IOM di Wina. Begitu sudah diverifikasi, surat-surat suara itu dikirimkan ke pusat-pusat penghitungan di Sarajevo untuk dihitung dan digabungkan dengan hasil pemilihan di dalam negeri.

RESG sudah dibubarkan dalam pemilihan 1997, tetapi pengaturan serupa antara OSCE dan IOM dipertahankan. Di samping layanan pemungutan suara melalui pos yang disediakan untuk para pemilih yang tersebar di 80 negara di seluruh dunia, pusat-pusat pendaftaran perorangan dan tempat pemungutan suara dibentuk di bekas Republik Federal Yugoslavia (FRY) dan di Kroasia untuk melayani 156.000 pengungsi yang menetap di negara-negara itu dengan proporsi yang hampir sama. Tanpa memandang apakah berpartisipasi dalam pemilihan tahun 1996 atau tidak, setiap pemilih eksternal diwajibkan mendaftar lagi dan menyerahkan salinan dokumen identifikasi yang sah. Identifikasi yang bisa diterima termasuk dokumen-dokumen identitas yang diterbitkan oleh otoritas BiH di kedua entitas atau oleh bekas otoritas Yugoslavia di negara bagian itu, atau dokumen pengungsi yang dikeluarkan oleh pemerintah tuan rumah atau oleh badan pengungsi internasional. Seorang pemohon juga bisa menyerahkan salinan paspor yang diberikan oleh pemerintah negara tuan rumah yang mengizinkan kewarganegaraan ganda. Setelah melakukan pendaftaran sebagaimana mestinya tiap-tiap pemilih dikirim formulir konfirmasi yang dikirimkan kepadanya sebelum paket surat suaranya. Formulir itu harus dikembalikan dengan surat suara yang sudah dilengkapi, yang harus disegel dalam sebuah amplop khusus untuk mempertahankan kerahasiaan suara. Sekiranya seseorang pulang ke BiH sebelum pemungutan suara sebagai pemilih eksternal, punya dua kesempatan untuk menunjukkan formulir konfirmasi agar ditetapkan di sebagai tempat pemungutan suara di BiH.

Pada tahun 1997 jumlah pemohon luar negeri berkurang menjadi di bawah setengah juta, tetapi angka partisipasinya lebih dari 80 persen.

Selama pemilihan-pemilihan 1998 peraturan permohonan masih sama bagi pendaftar baru. Meski begitu, mereka yang berhasil mendaftar pada tahun 1997 tidak harus mendaftar ulang. Mereka hanya dikirim formulir konfirmasi untuk mengonfirmasi bahwa mereka masih berminat mengikuti pemungutan suara, mencatatkan segala perubahan dalam status personal atau alamat, atau mengubah opsi pemungutan suara mereka dari kota pada tahun 1991 menjadi kota yang rencananya akan ditinggali. Perubahan besar dalam proses pada tahun 1998 adalah perkembangan departemen pemungutan suara eksternal dalam Misi OSCE di Sarajevo. Peralihan operasi ke Sarajevo dipandang sebagai langkah kritis dalam menyiapkan pengambilalihan akhir tanggung jawab atas pelaksanaan pemilihan oleh Komisi Pemilihan Bosnia dan Herzegovina dan penarikan pengawas internasional. Departemen itu diawasi oleh personel internasional tetapi sepenuhnya ditangani oleh staf lokal dari Federasi maupun RS. IOM juga dipertahankan, tetapi dalam kapasitas yang jauh lebih terbatas. IOM tetap menangani pendaftaran langsung dan tempat-tempat pemungutan suara di FRY dan Kroasia, dan bertindak sebagai penyimpan permohonan dan suara yang diberikan melalui pos sebelum dikirim ke Sarajevo untuk pemrosesan dan penghitungan.

Sekali lagi jumlah pemilih luar negeri menurun. Sekitar 350.000 pemilih eksternal menerima surat suara. Partisipasi melalui pos tetap di atas 80 persen, walaupun partisipasi di FRY dan Kroasia turun banyak. Kemosrotan di kedua negara ini dihubungkan dengan tingginya tingka kekecewaan pemilih terhadap pilihan-pilihan yang tersedia di surat suara. Seorang pemilih kroat yang menetap di Kroasia yang dahulu tinggal di daerah yang kini termasuk wilayah RS tampaknya hanya akan mendapati partai-partai Serb di surat suara untuk kotanya, dan para pemilih Serb yang tadinya menetap di wilayah Federasi akan mendapati surat suara yang didominasi parai-partai Kroat dan Bosniak.

Dua perubahan besar dalam prosedur pemungutan suara diberlakukan untuk pemungutan suara pada tahun 2000. Operasi-operasi dikelola dari Sarajevo saja, tanpa bantuan IOM. Di samping itu pendirian tempat pemungutan suara langsung di FRY atau Kroasia ditiadakan, dan para pemilih BiH yang memilih untuk berpartisipasi dari negara-negara itu harus melakukannya melalui pos.

Pada pemilihan tahun 2000 menjadi jelas bahwa jumlah pemilih eksternal yang terdaftar berkurang dalam tiap-tiap pemilihan. Pada tahun 2000 angkanya turun menjadi 222.000.

Pada Agustus 2001, Undang-Undang Pemilihan Bosnia dan Herzegovina disahkan dan tanggung jawab untuk mengorganisasi pemilihan akhirnya dialihkan dari Misi OSCE kepada Komisi Pemilihan Bosnia dan Herzegovina. Prosedur bagi pendaftaran dan pemungutan suara oleh pemilih eksternal yang disusun oleh OSCE pada umumnya tetap dipertahankan. Meski begitu, menurut undang-undang yang baru ini, eligibilitas warga negara BiH yang berusaha mendaftar sudah tidak bisa lagi dikonfirmasi berdasarkan inklusi mereka dalam sensus tahun 1991. Mereka harus membuktikan klaim kewarganegaraan mereka dengan salinan sertifikat kewarganeraan atau salinan kartu identitas nasional yang baru saja diterbitkan.

Pada tahun 2002, jumlah total pemilih eksternal yang berhasil mendaftar turun menjadi 58.000. Penurunan signifikan dalam pemungutan suara eksternal ini dihubungkan dengan dua faktor penting. Yang pertama adalah berkurangnya minat untuk berpartisipasi dalam pemilihan BiH karena semakin banyak pengungsi yang masih tinggal di luar negeri mencari dan mendapatkan kewarganegaraan di negara yang menampung mereka. Di samping itu, persyaratan permohonan dan dokumentasi yang lebih ketat terus menghalangi para pemilih potensial yang bagi mereka mengakses dokumen yang diperlukan masih begitu membebani. Untuk pemilihan terbaru, pada tahun 2004, jumlah total pendaftar eksternal yang berhasil adalah 27.000, sedangkan 30.000 pemohon lainnya ditolak karena tidak mempunyai dokumentasi pendukung yang bisa diterima.

Partisipasi di kalangan pemilih eksternal tetap tinggi, bagaimanapun juga, sekitar 80 persen—jauh di atas pemilih dalam negeri pada tahun 2004, yang hanya mencapai sekitar 52 persen. Kendati demikian, 20 persen surat suara yang dikirimkan kembali oleh para pemilih di luar negeri tidak bisa dihitung karena pendaftar tidak memenuhi instruksi yang disertakan bersama surat suara. Instruksi itu menyatakan bahwa sebuah salinan dokumen identitas dan konfirmasi formulir pendaftaran harus disertakan dalam amplop luar bersama amplop rahasia berisi surat suara yang sudah diisi.

Mengingat penurunan signifikan dalam partisipasi oleh orang Bosnia di luar negeri, diperkirakan Komisi Pemilih BiH akan segera menemui Majelis Parlemen dengan usulan amandemen terhadap undang-undang elektoral untuk membatasi pemungutan suara eksternal menjadi pemungutan suara langsung di kantor-kantor diplomatik BiH di luar negeri saja.

# Irak: Sebuah Disapora Besar dan Problem Keamanan

Judy Thompson

## Latar belakang

Undang-Undang Administrasi Negara Irak untuk Periode Transisi (TAL) menentukan bahwa pemilihan harus dilaksanakan selambat-lambatnya tanggal 31 Januari 2005. Tanggal yang ditetapkan adalah 30 Januari 2005 untuk pemilihan Majelis Nasional, dewan Pemerintahan Provinsi dan Majelis Nasional Kurdistan. Instruksi No. 29 Otoritas Sementara Koalisi (CPA) menetapkan sebuah komisi pemilihan—Komisi Elektoral Independen Irak (IECI)—sebagai satu-satunya otoritas elektoral untuk Irak. Komisi ini disusun sedemikian rupa untuk memastikan independensinya.

IECI menghendaki adanya penilaian terhadap pemungutan suara eksternal (pemungutan suara di luar negeri atau OCV, *out-of-country voting*), dan penilaian itu dilakukan pada Oktober 2004 oleh Organisasi Internasional untuk Migrasi (IOM). Tujuannya adalah memberikan tinjauan umum tentang opsi-opsi yang tersedia dan memastikan jumlah warga negara Irak di diaspora. Data demografis hampir tidak ada. Laporan penilaian disampaikan kepada IECI pada akhir Oktober 2004. Laporan tersebut mengidentifikasi dua opsi yang dapat diterapkan untuk pemilihan pada Januari 2005 dengan memperhitungkan alur waktu yang ketat, dan sebuah sistem lebih maju untuk digunakan dalam aktivitas-aktivitas pemilihan di masa mendatang. Jika sebuah program OCV hendak dilaksanakan dalam pemilihan pada Januari 2005, direkomendasikan pengelolanya adalah sebuah organisasi berpengalaman seperti IOM.

Keputusan-keputusan IECI dan berbagai ketentuan hukum

IECI mengakui adanya problem dan risiko terkait singkatnya alur waktu tetapi memutuskan bahwa memberi diaspora kesempatan untuk berpartisipasi adalah sesuatu yang penting. Lembaga ini memutuskan bahwa OCV hanya akan diberlakukan untuk pemilihan Majelis Nasional, karena para pemilih tidak tinggal di sebuah yurisdiksi lokal. Sistem elektoral untuk pemilihan Majelis Nasional, di mana Irak menjadi sebuah daerah pemilihan (dengan representasi proporsional), memungkinkan digunakannya surat suara tunggal untuk pemilih luar negeri. Ambang batas yang dianjurkan untuk jumlah pemilih potensial di diaspora dalam suatu negara adalah 10.000. Meski begitu,

dari 14 negara yang disebut IECI sebagai penyelenggara program OCV, sebagian besar memiliki lebih dari 15.000 pemilih potensial. IECI mengikutsertakan Prancis (yang hanya memiliki sekitar 6.000 pemilih Irak) dan menyisihkan Norwegia (yang menampung 23.000 pemilih Irak). Karena jumlah tersebut hanyalah perkiraan kasar, sulit menetapkan ambang batas yang tegas. OCV akan diselenggarakan di Australia, Kanada, Denmark, Prancis, Jerman, Iran, Yordania, Belanda, Swedia, Syria, Turki, Uni Emirat Arab, Inggris dan Amerika Serikat. Perkiraan jumlah total warga negara Irak yang memenuhi syarat di negara-negara itu adalah 1,2 juta. Perkiraan total diaspora berkisar hingga 2 juta atau lebih tetapi tidak ada cara untuk mengonfirmasi angka ini, bahkan mustahil membuat perkiraan wajar jumlah total mereka di seluruh dunia. (Diperkirakan jumlah total pemilih di Irak adalah 14,2 juta.)

Sebuah nota kesepahaman (MoU) ditandatangani oleh IECI dan IOM pada tanggal 11 November 2004, yang memberi IOM kewenangan untuk melaksanakan program OCV di 14 negara. Kesepahaman itu hanya memberi mereka tempo dua bulan lebih untuk menyelesaikan pekerjaan. IOM segera merundingkan MoU untuk program tersebut dengan berbagai pemerintah. Lembaga ini menjalin kerja sama dengan negara-negara tuan rumah, mengerahkan staf, mengidentifikasi berbagai kantor terkait, mengembangkan berbagai bahan dan membentuk pusat-pusat pemungutan suara dan pendaftaran dalam waktu yang sangat singkat. Pada tanggal 26 Desember 2004, 11 negara menandatangani perjanjian, dan tiga lainnya menandatangani tak lama sesudah itu. Masalah keamanan harus dipertimbangkan dalam masing-masing 14 perjanjian itu.

Dua regulasi IECI memberikan dasar hukum bagi program OCV—10/2004 (Pendaftaran dan Pemungutan Suara Luar Negeri) dan 16/2005 (Pemungutan Suara dan Penghitungan Di Luar Iraq). Kedua regulasi itu menguraikan secara garis besar prosedur dan menjelaskan proses penghitungan.

### **Eligibilitas untuk memberikan suara**

Irak mengalami serangkaian perang, sehingga perpindahan dan migrasi terjadi dalam periode yang panjang, sudah dimulai sejak 1968. Oleh karena itu sulit membatasi eligibilitas menurut periode waktu atau status bagi ekspatriat Irak. Bagaimanapun juga, sebagian besar orang Irak tidak menyimpan dokumen-dokumen mereka.

Undang-Undang Elektoral dan TAL menyebutkan ketentuan bagi eligibilitas dan kewarganegaraan yang cukup luas untuk mencakupi para pemilih OCV. Agar bisa memberikan suara, seseorang harus dianggap sebagai warga negara Irak, berhak untuk mendapatkan kembali kewarganegaraan atau memenuhi syarat bagi kewarganegaraan Irak (yang ditetapkan hanya dari garis ayah, bukan garis ibu); harus lahir pada atau sebelum 31 Desember 1986; dan harus terdaftar untuk memberikan suara. Menurut TAL, siapa saja yang berkebangsaan Irak dianggap sebagai warga negara Irak; orang Irak bisa memiliki lebih dari satu kewarganegaraan; dan tidak ada orang Irak yang bisa mencabut kewarganegaraannya. Definisi ini sangat luas sehingga perkiraan jumlah ekspatriat yang memenuhi syarat bisa meliputi hampir siapa saja yang pernah meninggalkan negara itu kapan pun dengan alasan apa pun.

## Prosedur Pendaftaran

Tidak ada basis data tentang warga Irak yang memenuhi syarat untuk OCV, sehingga setiap pemilih eksternal harus memberikan bukti eligibilitas. Pembuktian ini tidak diperlukan di dalam negeri karena basis data Sistem Distribusi Publik (PDS) digunakan sebagai dasar bagi daftar elektoral dan hanya akan ditambahkan nama untuk bukti yang diperlukan.

Kedutaan-kedutaan besar Irak tidak memadai untuk jumlah orang yang diperkirakan akan mendaftar; di samping itu, tidak semua negara yang terpilih memiliki kedutaan besar Irak, sehingga staf IOM di setiap negara harus mencari tempat yang cocok. Keamanan menjadi pertimbangan penting dan prosedur keamanan disusun untuk masing-masing negara.

Periode pendaftaran sangat mepet dengan tanggal pemungutan suara (17–25 Januari 2005). Untuk mengakomodasi para pendaftar, jam buka diperpanjang dan dua hari ditambahkan dari periode pendaftaran awal. Secara keseluruhan, 279.785 orang Irak mendaftar untuk memilih di 74 pusat pendaftaran di 36 kota (di 14 negara). Angka ini merupakan sekitar 25 persen dari jumlah kapasitas pendaftaran yang ditetapkan IOM.

Prosedur pendaftaran mewajibkan pemohon menunjukkan dua dokumen untuk membuktikan eligibilitas: ini dimaksudkan sebagai upaya mencegah kecurangan, tanpa memandang apakah salah satu dokumen, seperti paspor, misalnya, bisa membuktikan seluruh kriteria. Meski begitu, setelah pendaftaran dimulai menjadi jelas bahwa dalam beberapa kasus banyak orang Irak yang hanya memiliki satu dokumen. IOM kemudian melakukan pendekatan kepada ICEI agar penggunaan satu dokumen saja diizinkan, permohonan ini dikabulkan. Ada sedikit kasus penyimpangan oleh staf pendaftaran, termasuk menerima pendaftaran oleh proksi, pendaftaran tanpa dokumen sebagaimana mestinya dan intimidasi. Kasus-kasus tersebut diidentifikasi dan ditangani oleh para pengawas.

Ketika periode pendaftaran diperpanjang dua hari, hari terakhir bertepatan dengan periode pengumuman, di mana keberatan terhadap daftar pemilih bisa diajukan. Karena banyak orang Irak harus melakukan perjalanan jauh ke pusat-pusat pendaftaran dan pemungutan suara, terutama pada banyak orang yang menunaikan ibadah haji, diaspora Irak meminta agar pendaftaran dan pemungutan suara pada hari yang sama diperbolehkan. Tetapi ICEI memutuskan, berdasarkan rekomendasi IOM, bahwa, demi memungkinkan adanya periode pengumuman antara pendaftaran dan pemungutan suara serta untuk mengurangi kemungkinan kecurangan, tidak ada pendaftaran yang dilakukan selama periode pemungutan suara.

Berlangsungnya kampanye publik yang gencar melalui media (radio, televisi dan surat kabar), pendistribusian poster dan pamflet, pertemuan komunitas, sebuah pusat informasi global, sebuah website, email dan SMS. Berkat dukungan yang diberikan pemerintah berbagai negara tuan rumah, tidak ada insiden keamanan serius.

## Prosedur pemungutan suara

Periode tiga hari pemungutan suara, 28–30 Januari 2004, berakhir dengan total 265.148 orang Iran memberikan suara dari luar negeri. Angka ini adalah 94,8 persen dari seluruh pemilih eksternal terdaftar atau 22 persen populasi ekspatriat yang diperkirakan

ada di 14 negara. Pemungutan suara dilangsungkan di 358 tempat pemungutan suara yang tersebar di 75 pusat pemungutan suara di 36 kota (di 14 negara).

Opsi pemungutan suara personal dipilih karena dianggap lebih bisa dipercaya dari pada pendekatan-pendekatan lain (seperti pemungutan suara melalui pos). Prosedurnya sama dengan yang ditempuh untuk pemungutan suara dalam negeri, termasuk tinta penanda pemilih untuk mencegah pemberian suara ganda. Tidak ada problem serius walaupun ada laporan tentang insiden kecil seperti kampanye di dekat pusat pemungutan suara. Ada insiden terkait demonstrasi menentang pemilihan. Di Auburn, Australia, terjadi interupsi sebentar dalam pemungutan suara (sekitar satu jam) ketika polisi membubarkan para demonstran yang mengganggu. Salah satu keberhasilan yang mencolok adalah pelaksanaan pemungutan suara di tempat pemungutan suara Manchester, Inggris, di mana tidak ada gangguan sama sekali dalam pemungutan suara.

Pada awalnya direncanakan bahwa semua surat suara OCV akan dikirim kembali ke Irak dan dihitung di sebuah lokasi terpusat di sana, tetapi sebuah langkah yang lebih praktis diambil dan pusat-pusat penghitungan dibentuk di setiap kota di mana pemungutan suara eksternal diselenggarakan. Perkecualiannya adalah kasus di Belanda di mana, karena pertimbangan keamanan, pemerintah meminta agar penghitungan hanya dilakukan di salah satu dari tiga kota di mana pemungutan suara OCV dilaksanakan.

Para pengamat (dan pemantau IECI) hadir di sepanjang program, dari pendaftaran hingga pemungutan dan penghitungan suara, di semua lokasi.

## Pembiayaan

Diperkirakan bahwa program OCV Irak akan menjadi paling mahal dari operasi jenis ini yang pernah dilaksanakan karena risiko keamanan dan biaya menanganinya. Angka-angka yang diajukan oleh laporan penilaian (termasuk biaya keamanan) berada di kisaran 67–92 juta dolar AS (USD) secara keseluruhan. Pengeluaran aktualnya mendekati batas atas kisaran. IECI membayar IOM secara cicilan menurut permufakatan yang diatur dalam MoU.

## Kesimpulan

Mengingat hambatan waktu dan kompleksitas pengaturan, umumnya disepakati bahwa IOM menjalankan sebuah program yang sukses. Dilaporkan bahwa lembaga ini mengidentifikasi ekspatriat yang berkomitmen—mereka yang mau berpartisipasi dan berkepentingan dengan proses demokratis di Irak. Alasan-alasan yang dikemukakan oleh sebagian besar ekspatriat mengapa tidak mendaftar meliputi ketakutan terhadap masalah keamanan, kekhawatiran tentang kerahasiaan informasi pemilih, tidak adanya minat karena lamanya waktu meninggalkan Irak, tidak adanya dokumentasi, dan kesulitan bagi mereka yang tinggal jauh dari pusat-pusat pemungutan suara. Karena pendaftaran dan pemungutan suara mengharuskan dua kunjungan ke lokasi, tentunya merupakan keputusan yang mahal bagi mereka yang tinggal jauh dari kota-kota yang ditentukan (IOM memperkirakan bahwa kota-kota yang dipilih dekat dengan 60–70 persen dispora di tiap-tiap negara). Pemerintah Denmark tampil unik dengan membantu menanggung biaya transportasi para pemilih.

Biaya program OCV sangat tinggi dan bermunculan pertanyaan tentang nilainya sehubungan dengan jumlah pendaftar. Bagaimanapun juga, biaya itu mutlak diperlukan untuk menyiapkan kemungkinan lebih dari 1 juta orang mendaftar dan potensi ancaman keamanan.

Akibat dari relatif rendahnya angka pendaftaran, IECEI harus meninjau parameter program OCV di masa depan untuk pemilihan-pemilihan Irak. Aktivitas-aktivitas elektoral di masa mendatang perlu dinilai dalam kaitannya dengan situasi keamanan dan kebutuhan bagi sebuah program OCV yang komprehensif. Aktivitas-aktivitas tersebut juga harus memperhitungkan perluasan operasi hingga ke negara-negara lain dan potensi perubahan pendaftaran dan sistem pemungutan suara langsung menjadi sebuah sistem pemberian suara melalui pos, setidaknya-tidaknya di negara-negara di mana infrastruktur pos memungkinkan untuk itu.



# BAB 8

---

BAB 8

# 8. Hak-Hak Politik Pekerja Migran dan Pemungutan Suara Eksternal

Carlos Navarro

## 1. Pendahuluan

Menurut perkiraan dari sebuah studi yang dilakukan Organisasi Internasional untuk Migrasi (IOM), pada tahun 2005 sekitar 190 juta orang (3 persen lebih populasi dunia) tinggal di negara berbeda dari negara di mana mereka dilahirkan. Angka ini nyaris tidak mengisyaratkan besaran dan kompleksitas fenomena internasional migrasi. Fenomena ini hadir di sepanjang sejarah umat manusia, tetapi baru beberapa belakangan ini saja mencapai proporsi yang tidak pernah terlihat sebelumnya, di samping menyodorkan tantangan-tantangan yang belum ada presedennya. Dalam nada yang sama, meski tidak begitu mutakhir, sebuah studi yang diterbitkan pada tahun 1999 oleh Organisasi Buruh Internasional (ILO) melaporkan bahwa setidaknya-tidaknnya 50 persen dari 170 juta orang yang waktu diperkirakan terlibat dalam arus migrasi internasional termasuk dalam kategori pekerja yang aktif secara ekonomi.

Para ahli yakin bahwa penyebab utama atau motivasi bagi migrasi internasional berskala besar pada dasarnya masih bersifat ekonomi. Hal ini banyak dijelaskan oleh fakta bahwa pola dominan dan membesar pembangunan dunia menegaskan asimetri regional dan proses polarisasi sosial ekonomi di sebagian besar negara. Mengingat pola ini, tidak mengherankan jika semakin banyak orang yang memandang migrasi internasional sebagai sarana melarikan diri dari pengangguran, kemiskinan dan tekanan-tekanan sosial ekonomi lainnya.

Dalam konteks ini, sebuah bab dikhususkan untuk membahas hak-hak politik pekerja migran internasional, dan lebih khusus lagi ciri-ciri pokok mekanisme pemungutan suara eksternal yang berupaya memberikan manfaat bagi mereka, sangat relevan bagi Buku Panduan ini.

Dua faktor yang bergerak dalam skala global sedang menciptakan sebuah konteks yang menguntungkan bagi pembelaan terhadap hak-hak politik migran internasional

pada umumnya dan pekerja migran pada khususnya. Salah satunya bersangkut paut dengan perluasan dan re-evaluasi tanpa preseden lembaga-lembaga, peraturan dan praktek-praktek demokratis, di mana permintaan akan hak pilih internasional mengemuka, terutama karena migran internasional pada umumnya dan pekerja migran pada khususnya lazimnya disisihkan hingga belakangan ini. Faktor lainnya berkaitan dengan eksistensi serangkaian instrumen legal yang dengan tegas mengakui hak-hak politik pekerja migran, dan dengan demikian menyediakan basis di mana mereka bisa menuntut hak-hak politik mereka—setidak-tidaknya hak untuk berpartisipasi aktif, hak untuk memberikan suara mereka.

Data yang ada menunjukkan bahwa dalam banyak kasus, dan khususnya di negara-negara sedang berkembang yang merupakan demokrasi yang sedang bangkit atau dipulihkan, mayoritas penerima manfaat potensial pemungutan suara eksternal adalah pekerja migran yang tinggal di luar negeri untuk sementara atau permanen. Mereka merupakan mayoritas orang dalam diaspora. Dalam beberapa kasus mayoritas pemilih eksternal boleh jadi adalah kategori orang yang lain, seperti pengungsi atau orang yang dalam pengasingan atau yang dipaksa pindah, tetapi tampaknya tak ada keraguan bahwa pola yang paling sering muncul dan dominan mayoritas migran internasional yang terdiri atas orang-orang yang pindah dari negara-negara berkembang ke kawasan atau negara dengan pertumbuhan ekonomi dan pembangunan ekonomi yang lebih tinggi.

Oleh karena itulah bab ini mengidentifikasi dan menelaah beberapa pertanyaan kunci menyangkut desain, pelaksanaan dan evaluasi mekanisme pemungutan suara eksternal dalam menghadapi tantangan mencapai inklusi dan partisipasi para pekerja migran sebagai pemilih potensial.

## **2. Kesadaran hak-hak politik pekerja migran**

Dalam 50 tahun terakhir komunitas internasional mengadopsi beberapa instrumen hukum yang mengakui dan mempromosikan sekelompok hak-hak legal yang relevan dalam beberapa kasus secara khusus membidik, orang yang terlibat dalam pergerakan migrasi internasional. Kendati demikian, menarik untuk dicatat bahwa praktis hingga tahun 1970-an hak-hak politik para imigran di negara asal mereka, dan khususnya hak para pekerja migran, dan pelaksanaan hak-hak tersebut tidak mendapat tempat dan tidak diberi prioritas dalam literatur ilmiah maupun dalam agenda politik internasional. Hingga saat itu tidak ada prakarsa atau kebijakan kokret negara yang ditujukan bagi para pekerja migran.

Perubahan penting pertama datang pada akhir 1970-an sebagai hasil dari perdebatan atas sebuah prakarsa yang muncul dari minat yang diperbarui di negara-negara anggota Dewan Eropa. Pada tahun 1977 negara-negara anggota menandatangani Konvensi Eropa tentang Status Hukum Pekerja Migran, yang merupakan instrumen hukum internasional pertama yang secara khusus mengakui hak-hak politik pekerja migran dan hak mereka untuk memberikan suara dan mencalonkan diri dalam pemilihan di negara asal mereka. Peraturan-peraturan ini dibatasi pada warga negara anggota Dewan Eropa

berlaku dengan syarat prinsip timbal balik. Konvensi ini berlaku pada tahun 1983 dan dimaksudkan memotivasi beberapa negara di kawasan itu yang mulai mengakui hak-hak politik warga negara asing atau migran tertentu. Yang paling penting, persoalan hak-hak politik migran mulai menjadi semakin penting dan tampak lebih jelas dalam agenda politik internasional dan dalam perdebatan terkait.

Pencapaian terbesar di bidang ini adalah Konvensi Internasional tentang Perlindungan Hak-Hak Seluruh Pekerja Migran dan Anggota Keluarga Mereka, diadopsi pada desember 1990 oleh Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa. Konvensi ini, yang berlaku mulai Juli 2003, merupakan sebuah upaya lebih serius untuk menciptakan sebuah instrumen hukum internasional yang secara tegas ditujukan bagi para pekerja migran dan keluarga mereka dan penghormatan terhadap hak asasi manusia. Meski begitu, ada dua isu yang perlu digarisbawahi. Pertama, konvensi itu menyatakan bahwa sekelompok hak-hak sipil, ekonomi, sosial dan budaya para pekerja migran tanpa dokumen harus diakui pada tataran internasional, walaupun hak untuk memilih dan dipilih tidak tercakup. Kedua, di lain pihak, konvensi ini mengakui serangkaian hak-hak tambahan hanya bagi para pekerja migran dan keluarga mereka 'yang terdokumentasi atau dalam sebuah situasi reguler di Negara yang mempekerjakan' (Pasal 35 dan 41). Di antara hak-hak tersebut ada yang berkenaan dengan hak untuk berpartisipasi dalam urusan publik di negara asal, termasuk hak untuk memberikan suara dan mencalonkan diri dalam pemilihan di negara asal, tetapi juga melaksanakan hak-hak politik di negara tempat mereka bekerja jika negara tersebut memberi mereka hak untuk itu di wilayah kedaulatannya.

Dari perspektif hukum internasional dan dari sudut pandang beberapa negara tuan rumah, barangkali relevan dan bahkan perlu untuk membedakan antara pekerja migran berdokumen atau legal dari mereka yang tidak memiliki dokumen semestinya, atau migran ilegal. Tetapi dari sudut pandang negara-negara yang berkepentingan mempromosikan prakarsa pemungutan suara eksternal demi memberi manfaat bagi semua warga negara mereka yang tinggal di luar negeri, pembedaan ini tidak boleh menghalangi konsepsi dan desain formal mekanisme pemungutan suara eksternal.

Penting untuk diingat bahwa instrumen-instrumen hukum internasional ini dimaksudkan untuk mempromosikan hak-hak politik pekerja migran pada dua tingkatan yang berbeda secara kualitatif dan bahkan kontradiktif. Instrumen-instrumen ini pada saat yang sama memperjuangkan pengakuan hak-hak politik *oleh negara-negara tuan rumah* (yang jelas tidak terkait dengan pemungutan suara eksternal sebagaimana didefinisikan untuk keperluan Buku Panduan ini) dan *oleh negara-negara asal* (yang jelas menjadi perdebatan di bidang pemungutan suara eksternal). Sementara sebuah tren berusaha mempromosikan dan memfasilitasi proses integrasi pekerja migran ke dalam komunitas politik baru mereka, tren lainnya berusaha memulihkan ikatan mereka dengan komunitas politik asal. Bagaimanapun juga, aspek ganda ini hanya menekankan ambiguitas yang mendasari isu mutakhir tentang hak-hak politik pekerja migran dan rentannya hak-hak tersebut, yang kadang-kadang tidak diakui oleh negara tuan rumah dan tidak dilindungi oleh negara asal.

### **3. Tantangan-tantangan dalam merancang mekanisme pemungutan suara eksternal yang menyertakan para pekerja migran**

Nyaris per definisi, dilema dan kadar kompleksitas yang dihadapi oleh mereka yang merancang dan melaksanakan sebuah mekanisme bagi pemungutan suara eksternal sangat berbeda dari satu konteks dengan konteks lainnya. Semuanya itu bergantung pada kondisi-kondisi khusus, permintaan dan harapan tiap-tiap negara dan terkait dengan faktor-faktor legal, institusional dan sosial politik, juga isu-isu keuangan, teknis dan operasional. Mengembangkan sebuah model yang berusaha menyertakan para pekerja migran yang menetap di luar negeri dengan demikian pasti menciptakan tantangan dan kompleksitas tambahan.

Perlu diingat bahwa, meskipun konsep pekerja migran merujuk pada sebuah fenomena riil, pada akhirnya konsep ini merepresentasikan sebuah kategori analitis yang sangat sulit diterjemahkan secara harfiah ketika merancang detail sebuah mekanisme pemungutan suara eksternal. Cara paling pas menentukan sejauh mana sebuah mekanisme bisa benar-benar menyertakan para pekerja migran dengan demikian adalah mengidentifikasi terlebih dahulu beberapa unsur umum fenomena migrasi internasional bagi tujuan pekerjaan dan kemudian dari unsur-unsur itu untuk mengidentifikasi persyaratan mekanisme yang perlu dipenuhi untuk mempromosikan atau menjamin inklusi para pekerja migran.

Dari perspektif ini, secara umum, bisa kita katakan ada empat faktor yang mengkarakterisasi fenomena migrasi internasional karena alasan ekonomi atau pekerjaan.

Yang pertama adalah skalanya yang masif, yakni fakta bahwa migrasi internasional melibatkan sebuah proporsi signifikan dari negara-negara di mana arus itu berasal. Biasanya ini berarti bahwa porsi populasi yang berhak memberikan suara tetapi menetap di luar negeri merepresentasikan persentase signifikan suatu bangsa secara keseluruhan. Akibatnya, ukuran diaspora tidak hanya merepresentasikan sejumlah tantangan dalam hal organisasi dan logistik elektoral jika sebuah segmen penting pemilih potensial hendak diberi hak pilih; ini juga berarti bahwa para kandidat bisa berspekulasi tentang kemungkinan pengaruh diaspora tahun hasil pemilihan. Sekalipun statistik komparatif yang ada tampaknya mendukung hal yang sebaliknya, di negara-negara yang membicarakan atau mengupayakan pemungutan suara eksternal untuk pertama kalinya, merupakan sesuatu yang lazim jika kekuatan-kekuatan politik yang berlainan berpandangan bahwa lingkup potensial populasi yang menetap di luar negeri dan berhak untuk memberikan suara akan memenuhi persyaratan yang diperlukan untuk mendaftar sebagai pemilih dan akan benar-benar memberikan suara.

Fenomena ini biasanya melibatkan negara-negara yang kurang maju. Permasalahan-permasalahan ajek atau yang berulang kali mengemuka terkait pertumbuhan ekonomi bisa memunculkan hambatan anggaran tertentu atas pilihan mekanisme pemungutan suara eksternal, atau setidaknya-tidaknya membatasi jangkauan potensial opsi-opsi yang ada.

Sekalipun tujuan alamiah arus migrasi buruh internasional adalah kawasan atau negara yang paling maju secara ekonomi, dinamika arus bisa dengan mudah memadukan pola-pola konsentrasi dan persebaran geografis. Walaupun ada berbagai ilustrasi migrasi internasional yang sangat terfokus (seperti pekerja Meksiko yang bermigrasi ke Amerika Serikat, di mana 95 persen lebih migran buruh dari Meksiko terkonsentrasi) dan ada kantong-kantong tertentu dengan konsentrasi tertinggi (misalnya, proporsi besar pekerja migran dari Republik dominikan berada di New York), biasanya kawasan atau negara tuan rumah bisa dikatakan beragam. Sekali lagi, faktor ini bisa menyodorkan tantangan-tantangan keuangan, keorganisasian dan logistik berkenaan dengan desain dan cakupan sebuah mekanisme pemungutan suara eksternal.

Karena kebijakan migrasi yang dominan di negara-negara tujuan utama, peningkatan proporsi yang terjadi di kalangan pekerja migran adalah pekerja ilegal (atau tidak berdokumen). Isu ini menghendaki dua klarifikasi penting. Pertama, walaupun perbedaan antara migran legal dan ilegal mungkin penting dari sudut pandang negara tuan rumah, dari perspektif negara asal yang berkepentingan dalam mempromosikan prakarsa pemungutan suara eksternal yang akan memberi manfaat semua warga negaranya di luar negeri, pembagian semacam itu tidak boleh diberlakukan pada konsepsi dan desain formal sebuah mekanisme pemungutan suara eksternal, yang akan menempatkan negara pada posisi tidak bisa diterima karena mendiskriminasi warga negaranya sendiri berdasarkan status migrasi mereka di luar negeri. Kedua, di lain pihak, fakta bahwa sebuah proporsi pemilih potensial yang cukup besar di luar negeri terdiri atas para pekerja migran ilegal tidak bisa diabaikan ketika merancang dan mengoperasikan sebuah mekanisme pemungutan suara eksternal yang bertujuan menyertakan mereka. Situasi para pekerja migran tanpa dokumen bisa mempunyai efek penting terhadap kemampuan mereka memenuhi persyaratan bagi pendaftaran sebagai pemilih atau kemampuan mereka untuk memberikan suara. Situasi tidak pasti di mana orang-orang itu hidup di negara tuan rumah biasanya membuat mereka enggan mendekati otoritas negara asal mereka untuk mengikuti segala prosedur resmi, sekalipun prosedur-prosedur itu terkait dengan perlindungan dan pembelaan hak-hak fundamental mereka, sebab mereka takut hal itu akan menunjukkan posisi mereka dan berujung pada sanksi atau pembalasan. Sama sekali tidak bisa dipastikan bahwa peluang untuk melaksanakan hak pilih mereka merupakan insentif yang memadai untuk mengatasi keengganan atau ketakutan semacam itu.

Dengan kondisi-kondisi tersebut, jelas bahwa sebuah mekanisme pemungutan suara eksternal yang tujuannya adalah penyertaan efektif pekerja migran yang hidup sementara atau permanen di luar negara asal mereka memunculkan berbagai tantangan dan menghendaki upaya-upaya ekstra berkenaan dengan desain konseptual dan karakteristik operasionalnya. Idealnya, mekanisme tersebut harus memberikan cakupan seluas mungkin untuk memperhitungkan jumlah sangat besar pemilih di diaspora yang memadukan pola konsentrasi dan persebaran geografis. Mekanisme ini juga harus menawarkan opsi-opsi fleksibel dan bisa diakses bagi pendaftaran pemilih dan pemberian suara, dengan memperhitungkan kondisi yang berlaku maupun persepsi dan pengharapan para migran ilegal. Peraturan perundang-undangan maupun pengalaman

komparatif menunjukkan bahwa ada berbagai model dan varian yang bisa disesuaikan untuk hampir semua keperluan.

Dalam hal ini, permasalahan pertamanya adalah, jika kebutuhan atau tuntutan spesifik harus diakomodasi, opsi-opsi yang tersedia sering kali dihambat oleh keterbatasan anggaran. Sudah barang tentu model dan opsi teknologi yang ada memungkinkan bagi dilakukannya perancangan sebuah mekanisme pemungutan suara eksternal yang bisa menyertakan puluhan atau ratusan ribu pemilih potensial di kawasan atau negara terkait (dan tidak selalu terkonsentrasi di area perkotaan utama) dan menawarkan kepada mereka fasilitas atau opsi luas bagi pendaftaran dan pemungutan suara. Meski begitu, jelas bahwa disain dan operasi mekanisme semacam itu akan sangat mahal dan bahkan di luar kemampuan banyak negara-negara demokrasi baru atau dipulihkan,

Faktor penentu lainnya mungkin terkait dengan kemampuan untuk merombak atau memperbarui sistem pemilu yang berlaku *di dalam* suatu negara ketika mekanisme pemungutan suara eksternal sedang dibentuk. Kemampuan untuk merombak dan membenahi ini bukan berarti isu-isu anggaran yang terkait dengan desain atau operasi mekanisme pemungutan suara eksternal melainkan kemampuan *politis* untuk mengesahkan perbedaan-perubahan legal yang diperlukan untuk mendukung dan menyediakan sebuah basis hukum bagi mekanisme tersebut. Lebih jauh, praktis tidak mungkin menjiplak prosedur dan mekanisme elektoral yang normalnya digunakan di suatu negara ketika menyusun sebuah mekanisme pemungutan suara eksternal. Untuk sebagiannya ini terkait dengan prinsip-prinsip hukum internasional mengenai pelaksanaan ekstrateritorial undang-undang dan sebagian lagi dengan pembatasan-pembatasan praktis. Dengan demikian, desain sebuah mekanisme pemungutan suara eksternal itu sendiri harus memperhitungkan kebutuhan untuk mempertimbangkan dan memungkinkan peninjauan ulang, modifikasi dan pembaruan mekanisme dan prosedur elektoral yang digunakan di negara tersebut.

Jika sistem pemilu yang saat ini digunakan memperoleh kepercayaan yang tinggi dari berbagai kekuatan politik dan opini publik, dan memiliki kredibilitas, akan lebih mudah melaksanakan pembaruan-pembaruan yang diperlukan bagi pemungutan suara eksternal dengan pemahaman bahwa hal ini hampir selalu akan melibatkan semacam perubahan, misalnya, pada peraturan, prosedur dan penyusunan jadwal. Di lain pihak, jika sistem elektoral internal menjadi sumber kontroversi atau tidak mempunyai kredibilitas, perdebatan tentang pemungutan suara eksternal bisa menjadi sumber kontroversi yang baru, dan karena itu merumitkan proses yang diperlukan untuk berunding dan mengesahkan pembaruan-pembaruan yang diperlukan.

Akhirnya, perlu disebutkan bahwa hukum internasional mengakui hak negara-negara untuk mengadopsi norma-norma yuridis dengan jangkauan ekstrateritorial asalkan norma-norma yuridis tersebut mengatur perbuatan-perbuatan yang terjadi di wilayah mereka sendiri. Dari perspektif ini, kemampuan untuk mengatur isu-isu terkait pemungutan suara eksternal jelas dibatasi. Sebuah negara bisa mengatur pemungutan suara eksternal ketika regulasi-regulasinya tidak mempunyai efek ekstrateritorial dan

tergantung pada pembatasan yang diberlakukan oleh peraturan perundang-undangan negara-negara tuan rumah.

Prinsip ini, walaupun pada umumnya sah, perlu dikualifikasi, bagaimanapun juga, ketika dipertimbangkan sehubungan dengan kerangka hubungan di antara negara-negara yang banyak terlibat dalam fenomena migrasi internasional: sebuah prakarsa pemungutan suara eksternal bisa memiliki efek praktis dalam relasi-relasi tersebut, tidak mesti pada tataran formal, tetapi khususnya dan pada dasarnya berkenaan dengan konstruksi sebuah konteks yang menguntungkan untuk menjamin kelayakan dan efektivitasnya. Dalam hal ini, barangkali relevan memperhitungkan persepsi dan sikap opini publik di negara tuan rumah terhadap migran pada umumnya, dan terhadap pekerja migran pada khususnya. Jika pekerja migran diyakini atau dipandang sebagai kelompok yang akan mendapat banyak manfaat dari kesempatan untuk memberikan suara dari luar negeri, persoalannya bisa menjadi sangat kompleks, apalagi sebuah sektor migran yang penting atau mayoritas kebetulan berada dalam situasi tidak teratur atau tidak terdokumentasi. Terdapat perbedaan besar antara sebuah prakarsa yang tidak ditunjukkan secara tegas pada para pekerja migran, atau hanya menyinggung mereka sambil lalu, dan prakarsa yang jelas-jelas dimaksudkan untuk memberi mereka manfaat, terutama jika mereka dipandang sebagai problem oleh sektor penting opini publik di negara tuan rumah. Apa pun alasan untuk itu (dan penyebabnya bisa sangat berlainan), prasangka dalam opini publik terhadap populasi migran (dan bukan hanya terhadap pekerja migran atau orang-orang dalam situasi tidak pasti) bisa mengurangi secara serius kesediaan negara tuan rumah untuk menawarkan dukungan dan fasilitas yang diperlukan. Pada saat yang sama, prasangka itu juga bisa sangat mempengaruhi motivasi calon penerima manfaat untuk berpartisipasi dalam pemilihan karena takut pada tindakan balasan.

Aspek-aspek lain yang terkait dengan sifat sistem hukum dan politik negara tuan rumah, yang bisa menghambat atau membantu sebuah prakarsa pemungutan suara eksternal, juga harus dipertimbangkan. Biasanya, semakin demokratis, terbuka dan plural sebuah sistem politik, semakin kecil hambatan atau kesulitan bagi kemungkinan pelaksanaan dan bahkan bekerja sama dalam pengorganisasian pemilihan negara lain dalam wilayah kedaulatan nasionalnya.

#### **4. Alternatif-alternatif bagi desain dan pelaksanaan**

Tentu saja, mustahil bahkan sekadar untuk memikirkan kemungkinan sebuah model ideal bagi pemungutan suara eksternal yang mampu menjamin inklusifitas dan efektifitas bagi para pekerja migran. Tidak ada standar khusus migran pekerja atau mekanisme standar bagi pemungutan suara di luar negeri. Dalam kasus ini seperti dalam kasus lain mana pun, model yang paling sesuai adalah model yang cocok dengan kondisi yang ada dan memenuhi persyaratan spesifik sebuah konteks tertentu.

Kendati demikian, hal ini tidak menyisihkan kemungkinan bahwa beberapa pendekatan dan pengalaman yang berbeda bisa diidentifikasi dan dinilai yang bisa berguna ketika

merancang sebuah mekanisme dengan mengingat sebuah pemilih luar negeri yang umumnya terdiri atas para pekerja migran, dan dengan cara ini menghadapi beberapa kompleksitas yang dimunculkan oleh tantangan ini. Dengan mengingat tujuan ini, bab ini menganalisis secara singkat pengalaman beberapa negara di mana emigrasi karena alasan pekerjaan merupakan komponen dominan dalam pola migrasi internasional mereka, dan yang dengan demikian berpotensi mampu mengadopsi mekanisme pemungutan suara eksternal yang memungkinkan penyertaan para migran pekerja. Walaupun tidak ada parameter konvensional untuk mengidentifikasi secara jelas negara-negara dengan profil semacam itu, di antara 114 negara dan teritori yang saat ini mengizinkan warga negara mereka memberikan suara di luar negeri, kami memilih empat yang, menurut indikator pokok, dicirikan oleh besarnya migrasi internasional yang terutama dilakukan karena kesempatan kerja—Filipina, India, Meksiko, dan Republik Dominika.

Menurut perkiraan yang ada, populasi dari negara-negara tersebut yang berhak memberikan suara dan menetap di luar negeri bukan saja kebanyakan terdiri atas migran pekerja (dan anggota keluarga mereka); kelompok ini juga merupakan persentase besar dari keseluruhan pemilih yang terdaftar di negara yang bersangkutan. Misalnya (dan mempertimbangkan fakta bahwa data yang akurat tidak tersedia untuk semua kasus), populasi yang berhak memberikan suara di Republik Dominika dan menetap di luar negeri bisa jadi mencapai 25 persen dari 5 juta pemilih yang terdaftar di negara tersebut, sedangkan orang Meksiko di luar negeri mencapai sekitar 15 persen dari 70 juta pemilih yang terdaftar pada permulaan 2006.

Untuk mendefinisikan bagaimana mekanisme pemungutan suara eksternal khusus kelompok negara-negara ini bisa mengakomodasi para migran yang bekerja di luar negeri, kami akan menganalisis dan membandingkan tiga komponen utama mereka: (a) hak untuk memberikan suara sebagai pemilih eksternal; (b) persyaratan dan prosedur yang ditetapkan bagi pendaftaran pemilih eksternal; dan (c) prosedur yang digunakan untuk pemungutan suara aktual. Berkenaan dengan faktor-faktor yang dianalisis dalam bagian-bagian di atas, kadar inklusivitas ketiga komponen ini bisa menunjukkan sejauh mana afektivitas mekanisme-mekanisme yang dipakai empat negara tersebut dalam menyertakan dan mengintegrasikan para migran yang bekerja di luar negeri. Ketiga komponen tersebut juga menawarkan sebuah kerangka untuk mengidentifikasi dan menilai kompleksitas serta tantangan yang bisa menghadang negara-negara lain dalam mempertimbangkan pembuatan ketentuan bagi pemungutan suara eksternal bagi pekerja migran.

Mekanisme yang diadopsi India tidak memungkinkan generalisasi akses bagi migran yang bekerja di luar negeri, karena hanya orang yang menjalankan tugas resmi dan personel militer yang bisa diakui sebagai pemilih eksternal. Di Filipina, Meksiko dan Republik Dominika tidak ada pembatasan semacam itu, dan dengan demikian setidaknya mereka bersedia menyertakan para migran pekerja sebagai bagian dari pemilih eksternal. Ketiga negara ini juga sama-sama memiliki dua ciri yang penting untuk ditekankan: (a) mereka baru mengadopsi mekanisme bagi pemungutan suara eksternal belum lama ini (pemungutan suara eksternal diberlakukan pertama kali di Filipina dan Republik

Dominika pada tahun 2004, dan di Meksiko pada tahun 2006); dan (b) pengadopsian itu lebih banyak merupakan hasil dari tekanan yang dilancarkan kelompok-kelompok migran terorganisasi yang tinggal di luar negeri.

Telaah atas persyaratan dan prosedur bagi pendaftaran di ketiga negara tersebut mengungkapkan adanya beberapa filter yang bisa jadi membatasi akses para pekerja migran, terutama mereka yang tinggal di negara tuan rumah secara tidak pasti. Untuk keperluan studi kali ini, hambatan yang paling jelas terlihat di Meksiko dan Republik Dominika, di mana agar bisa mendaftar sebagai pemilih orang yang berkepentingan harus memiliki dokumen identifikasi yang hanya bisa diperoleh di negara asal. Jika warga negara tidak memiliki dokumen ini dan tidak bisa melakukan perjalanan untuk mendapatkannya dalam tempo yang ditetapkan bagi proses pendaftaran (sebuah persyaratan yang kadang-kadang tidak bisa dipenuhi), kemampuannya untuk memberikan suara dari luar negeri praktis dibatalkan.

Juga penting untuk mempertimbangkan prosedur pendaftaran dan pemungutan suara, yang sangat sering saling berkaitan: pemungutan suara personal mengurangi opsi untuk mendaftar sebagai pemilih, sedangkan pemungutan suara jarak jauh atau campuran memperluas opsi. Ketiga negara yang dianalisis jelas menunjukkan cakupan variabel-variabel ini. Di Republik Dominika opsinya adalah pemungutan suara personal, tetapi hanya berlaku di luar negeri di lima negara (Kanada, Amerika Serikat, Spanyol, Puerto Rico dan Venezuela) di mana populasi yang menetap di luar negeri terkonsentrasi. Dalam kasus ini dimungkinkan membicarakan tentang pendekatan selektif mengenai cakupan geografis pemungutan suara eksternal. Ini berlaku di di mana sebagian besar migran, khususnya pekerja, tidak menetap di kota-kota besar dan tidak memiliki akses yang mudah ke pusat-pusat perkotaan. Guna mempromosikan pendaftaran warga negara di lima negara tersebut, lembaga pencatatan elektoral Dominika harus mengirimkan petugas ke kawasan-kawasan pinggir kota di sekitar kota-kota yang terpilih.

Meksiko, yang pada saat penulisan buku ini menjadi negara yang memiliki pengalaman pertama dengan pemungutan suara eksternal yang baru akan dilakukan, dalam pemilihan presiden pada Juli 2006, secara mengejutkan memilih prosedur pemungutan suara melalui pos (*postal vote*). Pada prinsipnya, ini bisa memperluas kemungkinan cakupan dan akses bagi semua pemilih potensial, di mana pun kediaman atau lokasi mereka berada. Kendati demikian, sebagaimana sudah disebutkan di atas, fakta bahwa sebuah dokumen identifikasi resmi diwajibkan dan hanya bisa diperoleh secara langsung di dalam negeri turut membatasi cakupan potensial dan karena itu mengesampingkan para pekerja migran tertentu di luar negeri.

Filipna dengan bijak memilih sebuah prosedur campuran. Mula-mula pusat-pusat pendaftaran dibentuk di semua negara di mana terdapat perwakilan diplomatik atau konsuler, dan dalam beberapa kasus pihak berwenang menggunakan unit-unit bergerak untuk mempromosikan dan memfasilitasi pendaftaran bagi warga negara yang berminat. Kemudian, aturan umum yang berlaku adalah pemungutan personal di fasilitas yang sama, tetapi pemilih yang menetap di negara-negara dengan layanan pos yang efisien

diperbolehkan memberikan suara melalui pos. Sistem untuk pemungutan suara eksternal di Filipina merupakan unsur-unsur paling sesuai yang harus diperhitungkan ketika para pemilih eksternal sebuah negara kebanyakan adalah pekerja migran.

## 5. Ulasan penutup

Dalam beberapa tahun terakhir, isu-isu terkait hak politik migran internasional pada umumnya, dan hak politik pekerja migran pada khususnya, mulai mendapatkan relevansi dalam agenda akademis maupun dalam agenda politik internasional. Perkembangan ini sudah diwadahi dengan pengadopsian berbagai instrumen hukum internasional yang secara khusus mengatur hak politik jenis ini, sebagaimana ditunjukkan oleh Konvensi Internasional untuk Perlindungan Hak-hak seluruh Pekerja Migran dan Anggota Keluarga mereka.

Walaupun perdebatan dan regulasi tentang pemungutan suara eksternal tidak mesti terkait secara khusus dengan persoalan hak-hak politik pekerja migran, tidak ada keraguan bahwa kesejajaran proses globalisasi dan demokratisasi pada saat yang sama ketika migrasi internasional meningkat menciptakan sebuah tuntutan jelas bagi pengakuan penuh hak-hak politik mereka di banyak negara sedang berkembang. Ungkapan paling umum dan paling jelas dari tuntutan ini adalah jaminan bagi hak mereka untuk memberikan suara. Melalui pelaksanaan hak ini, para pekerja migran tidak hanya memelihara atau memperkuat rasa kepemilikan terhadap komunitas politik negara asal mereka tetapi juga mendefinisikan hubungan mereka dengan negara yang mereka rasa sebagai milik mereka.

Desain instrumen dan mekanisme bagi pemungutan suara eksternal di negara-negara dengan banyak pekerja migran di luar negeri bisa menghadapi tiga tantangan fundamental.

Pertama, kategori pekerja migran sulit diterjemahkan dalam sebuah mekanisme bagi pemungutan suara eksternal. Lebih dari itu, sejauh mana kewajaran dan kelayakan mengisolasi atau mengistimewakan kategori pekerja migran atas kategori-kategori migran yang lain? Jika memang wajar dan layak, bagaimana cara membedakan atau mengidentifikasi para pekerja migran secara legal dan prosedural dalam komunitas migran di luar negeri secara keseluruhan? Bertolak belakang dengan mekanisme yang mungkin dirancang secara khusus bagi jenis tertentu pemilih atau penduduk di luar negeri (misalnya hanya mereka yang melaksanakan tugas resmi, mahasiswa atau pengungsi), tampaknya tidak ada dukungan kuat bagi pembedaan pekerja migran dari para pemilih potensial jenis lain.

Tantangan besar kedua adalah migrasi internasional karena alasan pekerjaan sering kali merupakan fenomena berskala besar yang memperlihatkan pola distribusi geografis beragam, yakni, biasanya meliputi ribuan orang (pemilih potensial) yang tersebar menurut pola heterogen (kadang-kadang terkonsentrasi, kadang-kadang tersebar) tidak

hanya di satu atau beberapa negara tujuan melainkan juga di dalam masing-masing negara itu sendiri. Ini memaksa kami melakukan penilaian cermat atas opsi-opsi paling sesuai bagi pendaftaran mereka dan pelaksanaan pemungutan suara, di samping pengorganisasian kampanye informasi elektoral. Penilaian ini harus memperhitungkan tidak saja kelebihan dan kekurangan yang ditawarkan model-model berbeda tetapi juga, dan pada dasarnya, kapasitas administrasi serta keuangan negara atau otoritas elektoral yang terlibat.

Tantangan ketiga terletak dalam upaya menjadikan regulasi dan prosedur elektoral lebih fleksibel, dan memperbarui atau menyesuaikan mereka, agar bisa menyertakan dengan sebenar-benarnya dan secara positif para pekerja migran. Mengenai bahasan ini, perlu diingat bahwa regulasi dan kontrol atas aktivitas kampanye dan administrasi peradilan elektoral biasanya merupakan topik yang sangat sensitif di negara-negara demokrasi yang sedang berkembang, sementara peluang untuk menduplikasi di luar negeri jaminan atau atribut khas sistem domestik akan sangat terbatas. Yang jelas, tanpa kepercayaan penuh terhadap akuntabilitas dan imparialitas sistem pemilu domestik akan sangat sulit menerima penyesuaian atau inovasi di luar negeri karena biasanya mekanisme kontrol dan keamanan tampaknya lebih lemah untuk pemungutan suara eksternal.

Dalam kondisi yang menguntungkan, kriteria sebuah mekanisme pemungutan suara eksternal yang berupaya menyertakan pekerja migran bisa menghadirkan peluang bagus untuk memberlakukan inovasi-inovasi menarik terhadap beberapa komponen sistem pemilu, dan bahkan menguji coba metode-metode berbeda pendaftaran pemilih, di samping prosedur-prosedur berlainan bagi pelaksanaan pemungutan suara aktual. Tetapi dalam kondisi yang tidak mendukung, disain mekanisme bisa menjadi problematis bagi semua pihak yang terlibat, dan khususnya bagi otoritas yang bertanggung jawab atas pengorganisasian, pelaksanaan dan pengawasan pemilihan. Bagaimanapun juga, bahkan jika mekanisme bagi pemungutan suara eksternal cukup fleksibel dan penuh dengan itikad baik untuk mencoba menyertakan para pekerja migran di luar negeri, kondisi yuridis, sosial ekonomi, politik dan budaya migran tampaknya bertentangan dengan niat dan harapan awal.

Salah satu kesimpulan yang bisa ditarik pada titik ini adalah setiap mekanisme bagi pemungutan suara eksternal menghendaki serangkaian alternatif dan varian yang bisa diadaptasi untuk kondisi dan persyaratan tertentu. Adanya pemilih potensial di luar negeri yang terutama terdiri atas para pekerja migran memunculkan serangkaian tantangan dan kerumitan yang bisa ditangani dengan seperangkat pilihan yang terbatas. Jelas bahwa dari sudut pandang konseptual dan hukum memang tidak mungkin dan tidak dikehendaki perancangan sebuah mekanisme pemungutan suara eksternal yang semata-mata ditujukan untuk para pekerja migran, tetapi juga benar bahwa opsi-opsi legal dan prosedural dipilih sehubungan dengan seperangkat aspek dasar karakteristik dan cakupan sebuah mekanisme pemungutan suara eksternal (Siapa yang memenuhi syarat untuk memberikan suara? Apa persyaratan dan prosedur bagi pendaftaran dan pemungutan suara?) pada umumnya akan menentukan kemampuannya menyertakan secara efektif para pekerja migran.





# Republik Dominika: Kesepakatan Politik Sebagai Respons Terhadap Tuntutan bagi Hak untuk Memberikan Suara dari Luar Negeri

Luis Arias Núñez

Sebagai hasil dari kesepakatan luas yang dicapai antara kekuatan-kekuatan sosial dan politik utama mengenai pembaruan menyeluruh sistem politik dan elektoral, di samping untuk mengoreksi kecurangan yang banyak diyakini mencirikan pemilihan umum 1994, undang-undang elektoral Republik Dominika, Undang-Undang No. 275-97, disahkan pada Desember 1997. Undang-undang ini menyertakan berbagai perubahan dan inovasi signifikan, dan Pasal 82 memungkinkan warga negara Dominika yang menetap di luar negeri untuk memberikan suara—walaupun hanya dalam pemilihan presiden dan wakil presiden negeri itu.

Ada dua faktor yang membantu pengakuan hak untuk memberikan suara dari luar negeri. Pertama, menetapkannya dalam peraturan perundang-undangan pemilu tidak membutuhkan pembaruan konstitusional: norma-norma konstitusional terkait kepemilikan dan pelaksanaan hak-hak politik tidak mewajibkan suara diberikan dalam wilayah nasional atau di daerah pemilihan tertentu. Kedua, itulah tuntutan sah yang disampaikan kelompok-kelompok terorganisasi berlainan warga negara Dominika yang menetap di luar negeri dan kekuatan-kekuatan politik utama negeri itu sangat sensitif terhadap tuntutan tersebut.

Untuk melaksanakan hak ini, Pasal 83 Undang-Undang No. 275 Tahun 1977 memberi kewenangan kepada otoritas elektoral, Badan Elektoral Pusat (CEB), untuk memberlakukan langkah-langkah yang diperlukan untuk menjamin pelaksanaan pemungutan suara eksternal, dan Pasal 84 mengatur bentuknya dan prosedur-prosedur terkait. Undang-undang menentukan bahwa pelaksanaannya akan dipertimbangkan untuk pemilihan presiden tahun 2000 tetapi terserah pada otoritas elektoral untuk memutuskan kapan undang-undang akan memiliki kekuatan hukum. CEB memutuskan bahwa undang-undang tersebut tidak berada dalam posisi mengatur atau menjamin pelaksanaan hak untuk memberikan suara di luar negeri pada pemilihan presiden tahun 2000, tetapi lembaga ini akan melakukan apa pun yang diperlukan untuk memastikan pelaksanaannya untuk pemilihan presiden tahun 2004.

Dengan selesainya proses elektoral tahun 2000, salah satu prakarsa pertama dan utama yang diambil CEB untuk memenuhi komitmennya adalah membentuk sebuah

komisi untuk mengkaji pemungutan suara bagi warga negara Dominika yang tinggal di luar negeri. Komisi ini tidak hanya diserahi tanggung jawab untuk mempelajari masalah tersebut secara menyeluruh, termasuk menyelenggarakan forum-forum diskusi dan proses konsultasi dengan partai-partai politik, sektor-sektor yang berkepentingan dan lain sebagainya, tetapi juga bertanggung jawab membangun mekanisme koordinasi dengan badan-badan eksekutif yang partisipasinya mutlak diperlukan untuk melaksanakan pemungutan suara di luar negeri—khususnya Kementerian Hubungan Luar Negeri dan kantor-kantor konsulernya.

Dari pendapat-pendapat berbeda yang disampaikan dalam forum-forum dan proses konsultasi tersebut tampak jelas bahwa untuk menjamin partisipasi luas para pemilih potensial di luar negeri—hampir semuanya para pekerja migran—sangat mendasar bagi regulasi hukum untuk menyertakan tiga prinsip dasar—keamanan total suara, kebebasan memberikan suara, dan penghormatan penuh terhadap integritas pemilih luar negeri.

Dengan dasar tersebut, pada Juni 2001 CEB menyetujui Regulasi bagi Pendaftaran Pemilih yang Tinggal di Luar Negeri, yang menetapkan bahwa pusat-pusat pendaftaran akan dibentuk di negara-negara di mana warga negara Dominika menetap dan di mana terdapat kantor-kantor konsuler atau diplomatik Kementerian Luar Negeri, dan konsultasi terlebih dahulu dengan partai-partai politik yang diakui secara hukum. Dengan regulasi ini, dan kerja-kerja dari hasil proses konsultasi dengan partai-partai politik dan informasi yang tersedia tentang jumlah dan lokasi populasi Dominika di luar negeri, negara-negara dan kota-kota yang akan menjadi fokus upaya pendaftaran dan pemungutan suara di luar negeri secara bertahap ditentukan, dengan dasar hanya akan ada pemungutan suara personal.

Walaupun regulasi itu menekankan bahwa semua pemilih memiliki hal untuk memberikan suara dalam pemilihan presiden tahun 2004, perkecualiannya juga harus ditekankan. Perkecualian ini meliputi, misalnya, warga negara Dominika yang terbukti bersalah melakukan tindak pidana di negara tempat tinggal hingga yang bersangkutan direhabilitasi. Juga perlu diketahui bahwa regulasi ini mengatur secara khusus orang dengan kewarganegaraan ganda, sehingga orang Dominika yang memperoleh kewarganegaraan lain bisa melaksanakan hak pilih dalam pemilihan Dominika sejauh mereka memenuhi persyaratan hukum, dan sejauh negara yang kewarganegaraannya mereka peroleh tidak secara khusus melarang pelaksanaan hak ini di wilayahnya.

Akhirnya, pada Januari 2004, CEB mengeluarkan Regulasi tentang Hak Pilih Warga Dominika di Luar Negeri, yang meneguhkan persyaratan bagi pemilih di luar negeri maupun pengaturan terperinci bagi pengorganisasian dan logistik proses elektoral luar negeri.

## **Pendaftaran pemilih dan pelaksanaan pemungutan suara dari luar negeri**

Pada dasarnya, agar bisa memberikan suara dari luar negeri, warga negara harus (a) memiliki identitas yang berlaku dan kartu pemilih (yang diterbitkan oleh otoritas elektoral, tetapi hanya dalam wilayah nasional, walaupun pemutakhiran atau penggantian mungkin saja diperlukan di luar negeri); dan (b) terdaftar dalam periode

yang tepat untuk daftar pemilih luar negeri, yang untuk itu didirikan kantor catatan elektoral luar negeri (ERAO).

Pada Oktober 2001 ERAO pertama di buka di New York City, kota asing dengan penduduk Dominika terbesar. Selama tahun 2002 kantor-kantor pendaftaran dibuka di dua kota AS lainnya (Miami dan Boston), Kanada (Montreal), Spanyol (Barcelona dan Madrid), Puerto Rico (San Juan), dan Venezuela (Caracas), dan pada tahun 2003 dua yang terakhir dibuka di Amerika Serikat (New Jersey dan Lawrence). Negara-negara dan kota-kota dengan mayoritas penduduk Dominika sudah tercakup. Pada saat yang sama, dan untuk mengarahkan, mengoordinasi dan menindaklanjuti rencana serta program yang diperlukan bagi pelaksanaan pemungutan suara eksternal, pada Oktober 2002 Badan Elektoral Pusat membentuk Divisi Pemungutan Suara Warga Dominika di Luar Negeri. Meski pada dasarnya CEB sudah mengantisipasi penutupan periode pendaftaran di luar negeri pada pertengahan Desember 2003, akhirnya lembaga ini memutuskan untuk memperpanjang hingga 26 Januari 2004—kurang dari empat bulan sebelum tanggal yang ditetapkan—untuk memberi warga Dominika di luar negeri kesempatan lebih besar memproses pendaftaran mereka. Pada akhir periode ini, 52.431 pemilih terdaftar di luar negeri.

Warga Dominika yang terdaftar dalam daftar definitif pemilih yang menetap di luar negeri didiskualifikasi dari memberikan suara di dalam wilayah Republik Dominika dalam pemilihan presiden 2004, tetapi begitu pemilihan tersebut usai mereka kembali berhak memberikan suara dalam pemilihan legislatif dan kota praja yang akan diselenggarakan pada tahun 2006, di mana pemungutan suara dari luar negeri tidak diizinkan.

Di lain pihak, Regulasi tahun 2004 tentang Hak Pilih bagi Warga Dominika di Luar Negeri mengonfirmasi bahwa hanya warga Dominika yang terdaftar dalam ERAO pada waktunya dan muncul dalam daftar definitif pemilih yang menetap di luar negeri yang bisa ikut serta dalam pemilihan presiden.

Untuk mengorganisasi pemungutan suara di luar negeri, regulasi itu menetapkan pembentukan kantor-kantor koordinasi logistik (LCO), yang bertanggung jawab bersama Divisi Pemungutan Suara Warga Dominika di Luar Negeri dan setelah berkonsultasi dengan partai-partai politik, mengidentifikasi tempat-tempat di mana rencana logistik elektoral akan dilaksanakan—menerima, menyimpan dan mengirim bahan-bahan elektoral seperti surat suara dan kotak suara—maupun di mana tempat pemungutan suara akan didirikan. LCO juga bertanggung jawab atas identifikasi, perekrutan, pelatihan dan seleksi orang-orang yang akan mengelola tempat pemungutan suara di luar negeri.

Penting untuk diketahui bahwa, dengan persetujuan otoritas elektoral dan partai-partai politik, tempat pemungutan suara di luar negeri tidak didirikan di gedung-gedung perwakilan diplomatik dan konsuler melainkan di lokasi-lokasi terdekat dan mudah dijangkau. Tempat-tempat pemungutan suara diatur sama seperti di dalam negeri dan petugas mereka harus memenuhi syarat yang sama dengan yang dikehendaki di Republik Dominika, tetapi selain itu mereka harus terdaftar dalam catatan daerah pemilihan di mana mereka akan melaksanakan tugas mereka. Untuk tugas promosi dan informasi pendaftaran, di samping identifikasi dan perundingan lokasi-lokasi di mana pusat pendaftaran dan tempat pemungutan suara akan didirikan, dukungan yang

diberikan oleh kelompok-kelompok terorganisasi warga Dominika di luar negeri sangat penting dalam hal ini.

Untuk hari pemilihan, 16 Mei 2004, CEB mengeluarkan resolusi berkenaan dengan jadwal pemungutan suara dari luar negeri. Setelah berkonsultasi dengan partai-partai politik, CEB memutuskan untuk menetapkan jadwal pemungutan suara khusus untuk kota Barcelona dan Madrid: tempat pemungutan suara dibuka pada pukul 09.00 dan tutup pada pukul 20.00 waktu setempat. Untuk negara-negara dan kota-kota lain pemungutan suara akan dilakukan sesuai jadwal yang berlaku di Republik Dominika, dari pukul 06.00 sampai 16.00 (selalu dalam waktu setempat). Kecuali untuk variasi ini, pemungutan suara luar negeri dilaksanakan mereka prinsip-prinsip yang sama dan berdasarkan pengorganisasian yang sama seperti yang berlaku di dalam negeri: warga Dominika di luar negeri yang diizinkan berpartisipasi dalam pemilihan presiden akan mendatangi tempat pemungutan suara masing-masing dan menandai preferensi mereka di surat suara dengan hak pilih bebas dan rahasia. Begitu pemungutan suara sudah dilakukan, petugas tempat pemungutan suara, di hadapan perwakilan partai-partai politik, melakukan penghitungan surat suara dan hasilnya ditulis dalam protokol resmi yang kemudian dibawa ke LCO. Masing-masing kantor tersebut menerima protokol tempat pemungutan suara di bawah yurisdiksi mereka dan menghitung hasil dari semua tempat pemungutan suara tersebut lalu mengirimnya ke kantor-kantor pusat CEB di Republik Dominika, di mana penghitungan final dilakukan.

**Tabel: Pemungutan suara eksternal dalam pemilihan presiden Republik Dominika tanggal 16 Mei 2004**

Kota	Jumlah warga negara yang terdaftar	Jumlah suara sah	Jumlah suara yang diberikan	Partisipasi (%)
Barcelona	2.989	1.329	1.336	44,70
Boston	4.202	3.491	3.536	84,15
Madrid	5.944	2.913	2.913	49,01
Miami	2.399	1.745	1.776	74,03
Montreal	404	303	306	75,74
New Jersey	6.418	4.439	4.502	70,15
New York	24.343	16.369	16.608	68,22
Orlando	282	190	191	67,73
Puerto Rico	4.622	3.225	3.300	71,40
Tampa	261	203	205	78,54
Caracas	567	369	369	64,06
Total	52.431	34.576	35.042	66,83

Sumber: <<http://www.jce.do/stor/boletines/2004/Boletines2004/BExterior.asp>>

Dengan demikian, untuk pemilihan presiden tanggal 16 Mei 2004, 101 tempat pemungutan suara didirikan di 11 kota, tujuh di antaranya di Amerika Serikat, dan 35.042 dari 52.431 pemilih yang terdaftar memberikan suara mereka—angka partisipasinya adalah 66,8 persen, sebagaimana diperlihatkan tabel di atas.

Untuk menutup pengeluaran yang dibutuhkan proses elektoral luar negeri, CEB menyusun anggaran yang diajukan untuk dimintakan pertimbangan dan persetujuan kepada cabang kekuasaan eksekutif dan dua kamar badan legislatif. Anggaran yang disetujui untuk pemilihan luar negeri adalah 114.581.115 peso Dominika (DOP—*sekitar* 2,6 juta dolar AS (USD)).

Di sini, pengalaman pertama negara ini menyelenggarakan pemungutan suara dari luar negeri, kesulitan-kesulitan utama dalam mengorganisasi pemungutan suara bagi warga negara di luar negeri terkait dengan aspek-aspek logistik, dan khususnya pengiriman serta distribusi bahan-bahan pemilihan ke semua lokasi pendaftaran dan pemungutan suara. Kesulitan lainnya berkaitan dengan kebutuhan untuk mempertimbangkan peraturan perundang-undangan negara-negara di mana pemungutan suara luar negeri dilakukan, dan untuk melakukan penyesuaian yang diperlukan dalam rangka memfasilitasi pengorganisasian pemungutan suara luar negeri.

Setelah pengalaman pemungutan suara tahun 2004, warga Dominika di luar negeri dan partai-partai politik masih menunjukkan minat untuk meningkatkan mekanisme ini guna memungkinkan lebih banyak warga negara untuk berpartisipasi dalam pemilihan presiden tahun 2008. ERAO terus mendaftarkan warga Dominika dalam daftar pemilih yang menetap di luar negeri, tetapi banyak warga negara yang berminat dengan pemungutan suara yang tidak memiliki kartu identitas dan kartu pemilihan yang diperlukan yang, sebagaimana disebut di atas, hanya bisa didapat untuk pertama kalinya di dalam negeri. Sebagai tindakan kompensasi, saat ini warga negara Dominika di luar negeri bisa mendaftar di dalam negeri dan menerima bukti identitas berfoto yang bisa mereka tunjukkan ke ERAO di kota tempat mereka tinggal untuk mendapatkan kartus identitas dan kartu elektoral mereka. Meski begitu masalah ini terus diperdebatkan, dan otoritas elektoral menggarap proyek baru yang mengusulkan modifikasi prosedur mendapatkan kartu identitas. Proyek ini, yang harus disetujui oleh sidang pleno CEB, bertujuan meningkatkan menjadi hampir 300.000 jumlah total warga negara yang mendaftar pada tahun 2008. Setelah pemilihan 2004 pada tanggal 4 Desember 2006, 7.027 warga negara lagi mencatatkan diri dalam daftar warga negara Dominika di luar negeri.

Terakhir, penting untuk diketahui bahwa saat ini tidak ada perdebatan mengenai agenda politik tentang modifikasi atau pembenahan pengaturan yang saat ini berlaku.

# Meksiko: Melindungi Integritas Proses Elektoral

Carlos Navarro dan Manuel Carrillo

Pada Juni 2005, menyusul kontroversi dan perdebatan yang berlangsung hampir sepuluh tahun, Kongres Meksiko akhirnya menyetujui sebuah pembaruan undang-undang pemilu yang memungkinkan warga negara Meksiko memberikan suara dari luar negeri. Hal ini mungkin dilakukan untuk pertama kalinya selama pemilihan nasional pada Juli 2006. Pemungutan suara eksternal hanya berlaku untuk pemilihan presiden dan dilakukan hanya melalui pos.

## Latar belakang historis

Kebutuhan untuk memberi warga negara hak untuk melaksanakan hak mereka memberikan suara dari luar negeri dan memungkinkan bagi mereka melakukan hal itu tidak bisa dijelaskan tanpa memahami keberadaan salah satu pergerakan migran paling besar, paling ajek dan paling terfokus di dunia—pergerakan jutaan orang Meksiko yang pergi ke Amerika Serikat, terutama untuk bekerja. Tentu saja tidak semua orang Meksiko yang menetap permanen atau sementara di luar negeri bermigrasi karena pekerjaan, mereka pun tidak hanya terkonsentrasi di Amerika Serikat, tetapi, tidak mengherankan sebetulnya, salah satu pendorong utama untuk mencapai hak memberikan suara di luar negeri adalah kapasitas pengorganisasian dan mobilisasi beberapa kelompok orang Meksiko yang tinggal di Amerika Serikat, yang secara bertahap disusul oleh kekuatan-kekuatan politik, gerakan sosial dan para pemimpin masyarakat dari Meksiko.

Selama bertahun-tahun suara-suara yang berbeda ini memicu perdebatan tentang dan bagi pemberlakuan sebuah undang-undang yang memberikan kepada orang-orang Meksiko yang tinggal di luar negeri hak memberikan suara eksternal, tetapi baru pada tahun 1996 tuntutan ini benar-benar dipenuhi dan langkah-langkah yuridis serta kelembagaan pertama diambil bagi terwujudnya kemungkinan ini. Tahun itu, sebagai bagian dari paket besar pembaruan elektoral, sebuah ketentuan dalam konstitusi yang mencegah pemungutan suara dari luar negeri dihapus dan serangkaian persyaratan ditetapkan bagi Kongres untuk memberikan keputusan akhir mengenai masalah ini. Pendefinisian pengaturan bagi pemungutan suara eksternal memakan waktu hampir satu dekade.

## Bahan perdebatan sengit

Proses pembuatan keputusan sangat rumit dan berkepanjangan. Walaupun otoritas elektoral dan berbagai pemangku kepentingan sudah bekerja keras dengan baik untuk mempromosikan perdebatan matang berdasarkan fakta dan angka yang rasional (termasuk menyelenggarakan seminar-seminar nasional pertama untuk menilai isu-isu tersebut dalam perspektif komparatif), tidak mudah bagi partai-partai politik yang terwakili di parlemen untuk mencapai kesepakatan yang diperlukan guna meloloskan sebuah rancangan undang-undang. Perdebatan ini berkembang dalam tahapan-tahapan berbeda. Mula-mula, layak tidaknya mengizinkan warga negara memberikan suara ketika mereka tidak menetap di dalam negeri menjadi sumber kontroversi. Begitu keberatan-keberatan utama dalam persoalan ini bisa diatasi, perdebatan berpusat pada evaluasi mekanisme alternatif yang ada dan pendefinisian metode yang paling sesuai untuk menjamin bahwa pemungutan suara dari luar negeri akan mempertahankan atribut-atribut esensial rezim elektoral yang dibangun dan diperkokoh di Meksiko dalam tahun-tahun terakhir. Akhirnya, penilaian terfokus pada efektivitas biaya opsi-opsi operasional yang ada.

Perdebatan tentang pelestarian atribut-atribut utama sistem pemilu ketika merancang setiap mekanisme pemungutan suara eksternal adalah sesuatu yang sangat penting. Sebuah proses pembaruan fundamental dilakukan di Meksiko selama akhir 1980-an untuk mengatasi kelangkaan serius keyakinan publik terhadap pemilihan dan kredibilitasnya. Pembaruan ini mengubah secara fundamental karakteristik pengorganisasian elektoral dan kondisi persaingan elektoral. Secara bertahap peraturan perundang-undangan memasukkan beberapa perangkat untuk menjamin integritas dan transparansi pengorganisasian dan manajemen proses elektoral, juga keadilan dan akuntabilitas dalam persaingan elektoral. Selama perdebatan tentang pemungutan suara eksternal, disepakati bahwa hal-hal tersebut merupakan ciri mendasar sistem elektoral Meksiko yang akan sangat sulit diduplikasi di luar negeri.

Ada pula persoalan tentang jumlah orang Meksiko yang tinggal di luar negeri yang akan berhak memberikan suara eksternal. Pada akhir 1998, sebuah komisi ahli yang dibentuk oleh Insitut Elektoral Federal (Instituto Federal Electoral, atau IFE, organisasi otonom yang bertanggung jawab atas pengelolaan pemilihan-pemilihan federal) menyampaikan sebuah laporan mengenai isu yang mengusulkan pemungutan suara eksternal oleh warga Meksiko ini. Menurut laporan itu, sekitar 9,9 juta orang Meksiko yang menetap di luar negeri akan berhak memberikan suara—saat itu setara dengan 15 persen dari total jumlah warga negara yang terdaftar untuk memberikan suara di negara itu. Dari 9,9 juta orang itu, 98,7 persennya, atau hampir 9,8 juta, berada di Amerika Serikat. Perkiraan ini menunjukkan dengan jelas kadar tantangan yang ada, yang hingga titik ini menjadi sumber banyak spekulasi. Tetapi perkiraan ini juga mendorong para kandidat untuk berspekulasi tentang kemungkinan efek pemungutan suara eksternal terhadap hasil pemilihan.

Meskipun terjadi pembaruan terhadap pemungutan suara eksternal pada tahun 1996 yang dilaksanakan dengan niat memberlakukannya untuk pemilihan presiden tahun 2000. Adanya ketidak sepakatan antara kekuatan-kekuatan politik utama dengan perwakilan parlemen menghalangi Kongres untuk membuat keputusan apa pun

mengenai regulasi dan pelaksanaan pemungutan suara eksternal sebelum pemilihan tersebut. Kendati demikian, isu tersebut kemudian ditempatkan dalam agenda perdebatan politik dan legislatif. Antara tahun 1998 dan 2004, cabang kekuasaan eksekutif bersama para anggota badan legislatif dari kelompok-kelompok parlementer yang berlainan mengajukan hampir 20 rancangan undang-undang tentang pemungutan suara eksternal ke Kongres. Sebagian rancangan undang-undang diajukan dalam kerangka pemilihan tengah semester tahun 2003 yang diperjuangkan untuk memperluas pemungutan suara eksternal bagi pemilihan para wakil rakyat dan senator, juga pemilihan presiden, dan bahkan pembentukan daerah pemilihan khusus yang akan menjamin representasi parlementer bagi warga negara yang menetap di luar negeri. Sekali lagi, tidak adanya kesepakatan antara kekuatan-kekuatan parlementer yang berbeda, berhasil menghalangi segala keputusan final, dan waktu pasti yang ditargetkan bagi pelaksanaan dikembalikan ke pemilihan federal Juli 2006.

Pada akhir Juni 2005, tepat sebelum tenggat waktu bagi persetujuan pembaruan legal yang akan dilaksanakan selama pemilihan-pemilihan federal pada Juli 2006, Kongres akhirnya menyetujui sebuah mekanisme yang memungkinkan warga Meksiko yang tinggal di luar negeri untuk membentuk suara, tetapi hanya untuk pemilihan presiden. Setelah menilai alternatif-alternatif yang berbeda, Kongres memilih pemungutan suara melalui pos, yang merupakan sebuah inovasi besar bagi sistem pemilu Meksiko, karena setiap pemilihan yang berlangsung di negara itu menghendaki kehadiran sendiri pemilih di tempat pemungutan suara.

## Pendaftaran pemilih

Agar bisa memberikan suara dari luar negeri, warga negara Meksiko yang menetap di sebuah negara asing harus memiliki kartu pemungutan suara berfoto, yang diterbitkan secara gratis oleh IFE di Meksiko, dan kemudian mengirim permohonan tertulis melalui pos tercatat agar disertakan dalam sebuah daftar khusus pemilih Meksiko di luar negeri. Persyaratan kartu pemilihan berfoto menjadi sasaran semua kritik terhadap pengaturan pemungutan suara eksternal, karena banyak orang Meksiko di luar negeri yang tidak memilikinya, dan kartu tersebut hanya bisa diperoleh dengan datang sendiri di dalam negeri. Bagi warga negara yang memenuhi persyaratan ini, ditetapkan periode tiga setengah bulan untuk mengajukan permohonan pendaftaran, melalui pos, menggunakan formulir resmi yang dirancang oleh IFE (untuk pemilihan Juli 2006 periodenya adalah 1 Oktober 2005 hingga 15 Januari 2006). Tempo tambahan satu bulan (hingga 15 Februari) ditetapkan sebelum daftar pemilih eksternal ditutup, guna memungkinkan semua permohonan yang sedang dalam perjalanan bisa diterima atau untuk memungkinkan pihak-pihak yang berkepentingan mengoreksi kelalaian atau kesalahan dalam permohonan yang dikirim pada waktunya.

Untuk mempromosikan pemungutan suara eksternal, IFE bekerja dengan bantuan Sekretariat Urusan Luar Negeri, melalui 139 perwakilan diplomatiknya, dan juga dengan bantuan banyak sekali organisasi sosial Meksiko di luar negeri, untuk memberi tahu warga negara di luar negeri tentang hak mereka untuk memberikan suara eksternal dan tentang mekanisme pendaftaran dan pemungutan suara. Semua pemilih yang terdaftar di luar negeri dihapus sementara dari daftar elektoral nasional tetapi otomatis tercatat lagi ketika pemilihan terkait sudah selesai.

## Pemungutan suara dan kampanye pemilihan

Pemungutan suara eksternal dilakukan hanya melalui pos. IFE harus mengirimkan (melalui pos tercatat) dokumen-dokumen yang diperlukan untuk memberikan suara bagi seluruh warga negara yang memenuhi persyaratan untuk didaftar sebagai pemilih luar negeri, selambat-lambatnya 20 Mei pada tahun pemilihan.

Penghitungan seluruh suara yang diberikan di luar negeri dilakukan di satu pusat nasional di Meksiko, serempak dengan penghitungan suara yang diberikan di dalam negeri, yaitu mulai pukul 18:00 pada hari pemilihan. Agar suara melalui pos yang diberikan di luar negeri bisa dimasukkan dalam penghitungan, otoritas elektoral sudah harus menerimanya sehari sebelum pemungutan suara.

Untuk menjamin keadilan selama proses elektoral dan untuk melindungi mekanisme kontrol bagi pengawasan pendanaan dan pembiayaan partai-partai politik dan kampanye, mekanisme yang disetujui oleh Kongres melarang segala macam aktivitas kampanye di luar negeri oleh partai-partai dan para kandidat. Oleh sebab itu, dan demi memungkinkan para pemilih luar negeri memberikan suara yang dipertimbangkan masak-masak serta rasional, IFE sepakat dengan partai-partai yang berbeda mengenai penciptaan perlengkapan khusus elektoral komprehensif yang menyertakan informasi terperinci tentang platform dan program-program para kandidat presiden, dan perlengkapan khusus itu dibagikan kepada semua pemilih luar negeri yang terdaftar bersama dokumen-dokumen resmi yang diperlukan untuk memberikan suara.

Tingkat penerimaan dan biaya pemungutan suara eksternal

Untuk pengaturan pendahuluan dan penyusunan awal mekanisme pemungutan suara eksternal, IFE menginvestasikan sekitar 119,3 juta peso (MXN—*sekitar* 10,8 juta dolar AS (USD) dengan nilai tukar 11 MXN = 1 USD) selama tahun 2005. Untuk fase pelaksanaan sepanjang 2006, lembaga ini mengucurkan 186 juta MXN (16,9 juta USD) lagi, menjadikan biaya totalnya sekitar 305 juta MXN (+/- 27,7 juta USD).

Menurut perkiraan yang bisa dipercaya, populasi usia memilih Meksiko yang menetap di luar negara secara permanen saat ini mencapai 11 juta jiwa. Lebih dari itu, IFE memperkirakan bahwa sekitar 4,2 juta orang Meksiko yang menetap di luar negeri memiliki kartu pemilih berfoto yang sah. Kombinasi kedua faktor ini menciptakan pengharapan tinggi bahwa daftar pemilih eksternal akan bersifat masif. Kenyataannya, hanya 40.876 orang Meksiko di luar negeri yang akhirnya terdaftar untuk pemilihan pada Juli 2006. Dari jumlah itu, hanya 32.632 (80 persen) mengembalikan amplop dengan surat suara ditandai pada waktunya untuk dimasukkan dalam penghitungan resmi suara yang diberikan di luar negeri. Tentunya, hambatan waktu, kesulitan inheren dalam menjangkau semua orang Meksiko di luar negeri yang berhak memberikan suara dan menyampaikan informasi kepada mereka tepat pada waktunya, pendekatan inovatif yang diadopsi untuk pendaftaran dan pemungutan suara dari luar negeri, dan kriteria eligibilitas yang ketat menjelaskan rendahnya angka ini.

Dengan demikian, dan karena mekanisme pemungutan suara eksternal harus ditinjau dan dibenahi, pengalaman pertama Meksiko, seperti pengalaman pertama banyak negara yang lain, menunjukkan adanya kebutuhan akan penelitian lebih mendetail dan penilaian lebih terintegrasi guna menentukan faktor-faktor yang mendasari budaya politiknya dan yang pada gilirannya bisa membantu upaya-upaya meningkatkan partisipasi pemilih.

# Filipina: Pengalaman Pertama Pemungutan Suara Eksternal

Komite Filipina untuk Pemungutan Suara Absente Luar Negeri

Di Filipina, hak pilih 'bisa dilaksanakan oleh seluruh warga negara Filipina yang tidak digugurkan oleh hukum yang berusia setidaknya-tidaknya 18 tahun dan yang menetap di Filipina selama setidaknya-tidaknya satu tahun dan di tempat di mana mereka berencana memberikan suara setidaknya-tidaknya enam bulan setelah pemilihan sebelumnya' (Konstitusi Filipina, 1987, Pasal V: Hak Pilih, bagian 1, paragraf 1). Yurisprudensi, sementara itu, menetapkan bahwa 'niat untuk kembali' seseorang dan bukan kehadiran fisik aktualnya perlu ditetapkan untuk memenuhi persyaratan tempat tinggal menurut konstitusi.

Pengesahan Undang-Undang Pemungutan Suara Absente Luar Negeri (Undang-Undang Republik (RA) No. 9189) tanggal 17 Februari 2003 memberi kehidupan dan makna bagi Pasal V, bagian 2, konstitusi, yang mengamanatkan Kongres untuk menyediakan sebuah 'sistem bagi pemungutan suara absente oleh orang Filipina yang memenuhi syarat di luar negeri'. Tujuan utamanya adalah memastikan peluang yang sama bagi seluruh warga negara Filipina yang memenuhi syarat yang hidup atau menetap di luar negeri untuk melaksanakan hak fundamental mereka untuk memberikan suara. Ketentuan konstitusi ini secara spesifik mengakui peran yang dimainkan dalam pembangunan-bangsa oleh para pekerja luar negeri Filipina, melalui darat maupun laut, yang harus meninggalkan negeri terutama karena alasan pekerjaan untuk memberikan kehidupan yang lebih baik bagi keluarga mereka di kampung halaman. Undang-undang yang sama juga menetapkan bahwa warga negara Filipina yang menjadi imigran atau penduduk tetap negara-negara lain bisa melaksanakan hak pilih mereka dengan syarat mereka menandatangani keterangan tertulis niat untuk kembali dalam tiga tahun sejak persetujuan permohonan mereka sebagai pemilih absente luar negeri (OAV). Keterangan tertulis itu juga harus memuat pernyataan bahwa mereka tidak mengajukan permohonan kewarganegaraan di suatu negara tuan rumah.

Imigran atau penduduk tetap yang memberikan suara dalam pemilihan-pemilihan nasional tahun 2004 harus kembali ke Filipina dalam tiga tahun setelah permohonannya disetujui. Jika dia tidak bisa kembali ke Filipina dalam periode itu dan memberikan

suara lagi dalam pemilihan nasional berikutnya, dia akan selalu dilarang melakukan pemungutan suara absente dan mungkin saja dipenjara selama satu tahun.

Padatnya aktivitas menyusul sebuah kemitraan yang dijalin antara Komisi untuk Pemilihan (COMELEC) dan Departemen Luar Negeri (DFA). Sebuah Komite untuk Pemungutan Suara Absente Luar negeri (COAW) dibentuk dalam COMELEC, sementara Sekretariat Pemungutan Suara Absente Luar Negeri (DFA-OAVS) dibentuk di DFA. Pada dasarnya, COMELEC bertugas mengawasi keseluruhan proses pemungutan suara luar negeri, sementara kedutaan besar, konsulat dan misi-misi diplomatik lainnya bertugas menjalankannya. COMELEC merumuskan pelaksanaan aturan dan regulasi tentang pendaftaran, pemungutan suara, penghitungan dan tabulasi penghitungan (*'canvassing'*, pemeriksaan secara cermat, adalah istilah untuk tabulasi yang digunakan dalam undang-undang Filipina), sementara berbagai pos di luar negeri mendapati hal-hal tersebut sudah dilaksanakan dalam pemilihan nasional 2004, dan akan terus dilakukan dalam pemilihan-pemilihan di masa mendatang. Model-modul pelatihan bagi anggota Korps Dinas Luar Negeri dipersiapkan dan akhirnya ditangani oleh COMELEC.

Padatanggal 17 September 2003, Undang-Undang Kewarganegaraan dan Pemerolehan Kembali Kewarganegaraan (RA No. 9225) disahkan. Undang-undang ini menjamin hak warga negara asli kelahiran Filipina untuk memperoleh kembali dan mempertahankan kewarganegaraan Filipina mereka asalkan mereka menyatakan Sumpah Kesetiaan dan tidak mengharuskan mereka melepas kewarganegaraan naturalisasi mereka. Undang-undang ini juga menetapkan pemulihan penuh hak-hak sipil dan politik mereka, seperti (tetapi tidak hanya) pelaksanaan hak pilih mereka asalkan mereka juga menandatangani keterangan tertulis di bawah sumpah niat untuk kembali. Karena pemilihan-pemilihan nasional berikutnya akan dilaksanakan pada Mei 2004, persyaratan menetap satu tahun dianggap tidak dipenuhi oleh mereka yang bersandar pada RA 9225. Karena itulah, bahkan jika warga negara naturalisasi bisa memperoleh kembali atau mempertahankan kewarganegaraan Filipina mereka, dan bahkan jika nama-nama mereka yang disetujui untuk pendaftaran dimasukkan dalam Catatan Nasional Pemilih Absente Luar Negeri, COMELEC tidak akan mengizinkan mereka memberi suara.

## **Pendaftaran elektoral**

Untuk pertama kalinya dalam sejarah Filipina, warga Filipina di luar negeri bisa memberikan suara untuk presiden, wakil presiden, anggota Senat dan daftar partai anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat dalam pemilihan-pemilihan nasional 2004. Periode pendaftaran pemilih bisa dibilang pendek—dari 1 Agustus hingga 30 September 2003. Sebuah formulir permohonan standar disediakan oleh COMELEC.

Ada dua macam pendafaran. Para pemohon harus mengajukan permohonan pendaftaran jika mereka tidak terdaftar sebagai pemilih di mana pun di Filipina, sedangkan mereka yang sudah terdaftar sebagai pemilih di Filipina bisa mengajukan permohonan sertifikasi sebagai OAV.

Sebagaimana disyaratkan oleh undang-undang OAV, para pendaftar harus datang sendiri ke berbagai pos di luar negeri berbekal paspor Filipina mereka dan dokumen-dokumen lain yang membuktikan identitas mereka. Data biometris diambil langsung: foto, sidik ibu jari dan tanda tangan diambil secara digital. Dari data ini, COMELEC

menghasilkan Catatan Nasional Pemilih Absente Luar Negeri, Daftar Sah Pemilih Absente Luar Negeri untuk masing-masing pos diplomat, dan dokumen identitas pemohon.

Pendaftaran lapangan juga dilakukan di luar kantor-kantor misi diplomatik, karena tidak semua orang Filipina terkonsentrasi di area di mana kantor misi berada. Di Filipina, pendaftaran dilakukan di kantor-kantor petugas pemilihan di berbagai kota di seluruh kepulauan Filipina. Para pelaut juga memasukkan permohonan mereka di COMELEC. Pendaftaran orang-orang Filipina di mana tidak ada misi diplomatik Filipina harus dilakukan secara personal di kedutaan besar atau konsulat yang memiliki yurisdiksi konsuler atas tempat di mana mereka tinggal.

Setelah verifikasi awal oleh pos-pos diplomatik, semua formulir permohonan dikirimkan ke COAV di Manila dan diserahkan kepada badan-badan pendaftaran lokal (ERB) di berbagai kota dan daerah di seluruh Filipina untuk memverifikasi alamat yang diberikan oleh para pemohon. Permohonan bagi pendaftaran/pengesahan bisa disetujui oleh ERB dengan pertimbangan bahwa para pemohon benar-benar penduduk di tempat yang disebutkan sebelum berangkat ke luar negeri, atau ditolak. Kemudian formulir-formulir yang diproses dikembalikan kepada COAV di Manila di mana kantor pusat COMELEC berada. Formulir-formulir yang disetujui menjadi dasar Daftar Sah Pemilih Absente Luar Negeri.

Sayang sekali, prosedur rumit dan menjemukan ini ternyata menjadi ganjalan besar dalam pelaksanaan undang-undang OAV, dan akhirnya DFA-OAVS serta COAV menghasilkan statistik berbeda untuk jumlah aktual pemilih luar negeri Filipina yang terdaftar.

DFA, melalui pos-pos Filipina di luar negeri, menghasilkan 364.187 pendaftar, 361.884 dari jumlah itu diklasifikasikan sebagai OAV reguler. Angka ini setidaknya sepertiga dari perkiraan jumlah pendaftar yang disampaikan oleh DFA sebelum dimulainya periode pendaftaran. Menyangkut permohonan yang diterima, 2.020 berasal dari orang-orang yang memiliki kewarganegaraan ganda, sedangkan 567 meminta pengalihan dari pemungutan suara eksternal ke Filipina. Dari jumlah terakhir ini, 520 permohonan dikabulkan dan 47 ditolak. Dengan demikian angka akhirnya adalah 359.297 di Daftar Sah Pemilih Absente Luar Negeri. Dari 359.297 yang terdaftar, hanya ada 2.302 pelaut.

ERB menolak 397 permohonan dengan alasan para pelamar bukan penduduk suatu kota atau daerah, atau orang tersebut menggunakan nama samaran, atau dia tidak dikenal di kota atau daerah tinggalnya. Karena keterbatasan waktu, para pemohon tersebut tidak diberi tahu mengenai penolakan mereka pada waktunya untuk mengajukan petisi bagi penyertaan dalam Daftar Sah Pemilih Absente Luar Negeri.

Laporan-laporan dari berbagai kantor misi diplomatik mengonfirmasi bahwa, dibandingkan pekan pertama periode pendaftaran (1–10 Agustus 2004), jumlah mereka yang mendaftar selama pekan terakhir (21–30 September 2004) melonjak 643 persen, menunjukkan kecenderungan orang Filipina untuk bertindak pada saat-saat terakhir.

Berdasarkan area geografis, kawasan Asia-Pasifik dan Timur Tengah menyumbang 86 persen dari jumlah keseluruhan pendaftar, dengan jumlah pendaftar hampir sama untuk masing-masing kawasan. Eropa menyumbangkan angka 10 persen, sedangkan Amerika hanya 4 persen. Dalam sebuah profil pendaftar akan tampak bahwa sebagian

besar bekerja sebagai pembantu rumah tangga di kawasan Asia-Pasifik dan pekerja terampil di Timur Tengah.

Daftar Sah Pemilih Absente Luar Negeri diunggah di website COMELEC maupun DFA-OAVS pada Februari 2004, dan salinan keras serta lunaknya dikirim ke pos-pos diplomatik.

## Pemungutan suara

Pemungutan suara eksternal diselenggarakan di 81 kedutaan besar dan konsulat Filipina, tiga kantor ekonomi dan budaya Manila (MECO) di Taiwan, tiga pusat pemungutan suara satelit, dan 18 tempat pemungutan suara lapangan. Untuk pos diplomatik dengan para pelaut yang terdaftar, pemungutan suara diselenggarakan dalam periode 60 hari, sedangkan pos-pos dengan pemilih berbasis darat saja memulai pemungutan suara pada 11 April 2004. Tenggat waktu bagi pemungutan suara adalah 10 Mei 2004 pukul 15.00 waktu Filipina, sebagaimana ditetapkan oleh undang-undang OAV (yang juga merupakan penutupan pemungutan suara sehari di Filipina).

Undang-undang OAV menetapkan pemilih absente luar negeri memberikan suara dalam dua cara. Pertama adalah *pemungutan suara personal*: pemilih yang terdaftar harus hadir sendiri di hadapan Badan Khusus Pengawas Pemilihan (SBEI) di pos diplomatik di mana dia terdaftar sebagai pemilih untuk memberikan suara. Pada tahun 2004 para pemilih berbondong-bondong ke berbagai pos untuk memberikan suara langsung dengan menuliskan nama-nama kandidat pilihan mereka di kolom yang disediakan di surat suara yang disiapkan dan dikirim oleh COMELEC. Untuk setiap hari selama periode pemungutan suara, pos-pos diplomatik mengalokasikan satu kotak suara kardus yang harus disegel pada akhir hari walaupun cuma berisi satu surat suara. (Ini berarti ada 60 kotak suara di mana terdapat pelaut yang terdaftar dan 30 kotak suara di kantor-kantor misi di mana hanya ada pendaftar yang bekerja di darat.) Metode lainnya adalah *pemungutan suara melalui pos*: pemilih yang terdaftar akan menerima amplop berisi surat suara yang harus diisi dan dikirim melalui surat ke pos diplomatik di mana dia terdaftar sebagai pemilih. Metode ini digunakan di Kanada, Jepang dan Inggris di mana sistem layanan pos bisa diandalkan dan efisien.

Hanya 4 persen pendaftar luar negeri yang tercakup oleh pemungutan suara melalui pos. Di lain pihak, pemungutan suara personal diselenggarakan di 70 negara, mencakupi 245.627 OAV.

## Penghitungan dan tabulasi suara

Dari 359.297 pemilih absente luar negeri yang terdaftar dan disetujui, 233.092 (65 persen) memberikan suara pada pemilihan nasional dan lokal Mei 2004. Angka partisipasi ini cukup besar dalam keadaan semacam itu dan sama dengan partisipasi nasional dalam pemilihan-pemilihan nasional sebelumnya,

Kedutaan besar Filipina di Havana di Kuba adalah misi diplomatik pertama yang menyelesaikan penghitungan dan tabulasi suara, sementara Konsulat Jenderal di Hong Kong memerlukan hampir 100 jam, atau empat hari, untuk menyelesaikan penghitungan karena masing-masing SBEI atau tempat pemilihan menghitung lebih dari 800 surat suara. Penghitungan dilakukan secara manual, dengan isi surat suara dibacakan keras-

keras dan dihitung satu per satu. Setiap tempat pemungutan suara selanjutnya membuat tabulasi hasil dalam rekapitulasi pemilihan yang disediakan oleh COMELEC. Tabulasi dan rangkuman rekapitulasi pemilihan yang dilakukan per negara memakan waktu paling lama—enam hari—di Kedutaan Besar di Riyadh, di mana hasil pemilihan dari Konsulat Jenderal di Jeddah dan Kantor Tenaga Kerja Luar Negeri Filipina di al-Khobar harus disertakan.

Secara geografis, negara-negara Asia-Pasifik dan Timur Tengah memberikan angka tertinggi partisipasi OAV. Di Timur Tengah, angka partisipasinya akan jauh lebih tinggi sekiranya tidak ada persoalan keamanan yang melanda kawasan tersebut selama periode pemungutan suara. Kebanyakan OAV memberikan suara selama akhir pekan di Asia-Pasifik, Eropa dan Amerika, sementara di negara-negara Timur Tengah sebagian besar pemilih datang pada hari Kamis dan Jumat, yang dianggap sebagai akhir pekan oleh sebagian besar umat Islam.

Di negara-negara di mana pemungutan suara melalui pos digunakan, partisipasi pemilih hanya 48 persen. Faktor-faktor yang mempengaruhi partisipasi pemilih adalah surat dikembalikan kepada pengirim karena alamat yang diberikan pemilih tidak lengkap, alamat yang dikodekan di COAV dieja keliru dan karena itu menjadi salah, dan pemogokan layanan pos di Inggris. Dalam beberapa kejadian, surat yang ditujukan untuk pos diplomatik tertentu malah dikirim ke COAV.

Ketua di masing-masing Dewan Pengawas untuk setiap negara terbang pulang ke Filipina sesuai jadwal agar suara luar negeri dimasukkan ke dalam penghitungan nasional.

## Permasalahan yang paling sering dijumpai

Penerapan undang-undang OAV adalah kesuksesan dalam banyak hal, tetapi, seperti yang begitu sering terjadi ketika pengaturan baru dilaksanakan untuk pertama kalinya, pelaksanaan pemungutan suara dan penerapan undang-undang OAV bukan tanpa masalah.

Tugas-tugas yang dibebankan kepada para anggota Korps Dinas Luar Negeri oleh undang-undang OAV melampaui tugas-tugas konsuler mereka dan membutuhkan pelatihan khusus. Pendaftaran itu sendiri berlangsung terlalu cepat dan periode pendaftaran terlalu singkat untuk memungkinkan kantor-kantor misi sepenuhnya siap mengemban tugas baru. Oleh karena itu, waktu yang mereka habiskan untuk proses elektoral secara keseluruhan menyebabkan berkurangnya waktu bagi pelaksanaan fungsi mereka di pos diplomatik mereka.

ERB tidak diberi cukup waktu untuk benar-benar memahami proses pemungutan suara absente luar negeri. Ini menyebabkan keputusan mereka atas permohonan disampaikan terlambat atau dalam beberapa kejadian tidak disampaikan sama sekali. Boleh jadi ini menjelaskan alasan mengapa COAV melaporkan rendahnya jumlah pendaftar dibandingkan dengan angka yang disampaikan oleh DFA-OAVS.

Kesalahan ejaan dan kekeliruan masukan atau data salah dalam catatan dan identitas yang disebabkan oleh kerumitan formulir pendaftaran sebagai OAV. Sebagian besar pendaftar mengeluhkan banyaknya item yang harus diisi. Karena itulah keluhan-keluhan berkisar dari penerbitan identitas tidak lengkap hingga nama yang tidak muncul dalam

Daftar Sah Pemilih Absente Luar Negeri, walaupun COAV tidak memiliki catatan apa pun bahwa permohonan yang bersangkutan ditolak.

Pernyataan tertulis niat untuk kembali, yang juga disebut ‘klausul pembunuh’, memupus keinginan imigran, penduduk tetap di luar negeri dan orang-orang berkewarganegaraan ganda untuk mendaftar sebagai OAV. Mereka tidak bisa memastikan kapan akan kembali ke Filipina, sehingga sulit mengatakan bahwa mereka akan kembali dalam waktu tiga tahun setelah persetujuan permohonan mereka. Lebih dari itu, mereka tidak mau mengambil risiko dipenjara jika mereka tidak bisa kembali ke Filipina sebagaimana diamanatkan oleh undang-undang dan memberikan suara lagi dalam pemilihan-pemilihan nasional berikutnya sebagai OAV.

Menurut undang-undang OAV, COMELEC harus menyusun mekanisme pemantauan untuk menegakkan ketentuan hukum ini. Meski begitu, sampai saat ini lembaga ini masih harus merampungkan aturan-aturan prosedural untuk melaksanakan ketentuan RA No. 9189 ini karena aturan-aturan dan regulasi tahun 2003 terutama menangani persyaratan dan prosedur bagi pendaftaran, pemungutan suara, penghitungan suara dan tabulasi.

Periode pemungutan suara terlalu panjang. Beberapa pos yang dibuka sejak tanggal 12 Maret 2004 baru mendapatkan satu pemilih pada hari pertama pemungutan suara untuk OAV yang bekerja di darat, karena tidak semua yang sudah terdaftar memutuskan untuk memberikan suara. Periode pemungutan suara 30 hari sekalipun dianggap sudah panjang.

Pendidikan pemilih menjadi keprihatinan tersendiri bagi pos-pos diplomatik. Kebanyakan OAV, termasuk anggota Korps Dinas Luar Negeri, sudah beberapa tahun berada di luar negeri. Mereka mengalami kesulitan dalam mengidentifikasi para kandidat dan sebagian tidak mereka kenal. Ini menyebabkan orang memberikan suara berdasarkan ‘nama yang diingat’, atau memberikan suara untuk mereka yang namanya terdengar akrab karena tidak banyak kandidat yang berkampanye di pos-pos diplomatik yang berbeda karena hambatan biaya. Daftar pemilihan partai merupakan sumber kebingungan lain. Kebanyakan pemilih bertanya-tanya apakah mereka harus memilih kategori kandidat tertentu (yaitu migran atau pekerja) atau daftar partai.

Rendahnya tingkat partisipasi di beberapa pos terkait dengan fakta bahwa pendaftaran lapangan tidak dipahami dalam hubungannya dengan pemungutan suara lapangan aktual. Kenyataannya, mereka yang terdaftar di lapangan tidak bisa memberikan suara karena alasan jarak dan biaya.

Prosedur pemungutan suara, penghitungan dan tabulasi dan formulir-formulir terkait kebanyakan diadopsi untuk pemungutan suara absente luar negeri dari proses elektoral lokal. Badan-badan pengelola elektoral mendapati sebagian besar proses tersebut membosankan, repetitif dan tidak praktis.

Karena kebanyakan pemilih begitu gembira mempunyai kesempatan untuk melaksanakan hak pilih mereka, surat suara biasanya diisi sampai ke item terakhir. Masalah ini diperumit dengan pemahaman pemilih terhadap (‘apresiasi’ adalah kata yang digunakan dalam kode pemilihan) surat suara—misalnya, menafsirkan dengan tepat nama-nama yang terdengar mirip—dan para petugas pemilihan menafsirkan dan memutuskan mana yang sah mana yang tidak. Walaupun SBEI dilatih dan dididik bagaimana ‘mengapresiasi’ surat suara, mereka masih bingung ketika penghitungan

surat suara tiba waktunya. Oleh karena itulah penghitungan memakan waktu, terutama karena setiap SBEI ditugaskan menghitung setidaknya-tidaknya 500 surat suara, kalau bukan lebih.

### **Biaya pemungutan suara eksternal**

COMELEC mendapat alokasi 600 juta peso (PHP—sekitar 11 juta dolar AS (USD)) untuk pelaksanaan undang-undang OAV sedangkan DFA diberi anggaran sebesar 200 juta PHP (sekitar 3,7 juta USD) untuk tahun 2003 dan selama pemilihan-pemilihan nasional tahun 2004. Untuk pendaftaran yang akan datang, kedua badan pemerintah ini akan beroperasi menggunakan kelebihan dana dari tahun sebelumnya.

Perkiraan biaya rata-rata per pendaftar adalah 847,89 PHP (15,42 USD), sedangkan perkiraan biaya rata-rata per pemilih adalah 1.306,96 PHP (23,77 USD). Perbedaan ini bisa dimengerti karena hanya 65 persen pendaftar yang benar-benar memberikan suara. Yang paling mahal adalah pemungutan suara luar negeri di Havana, Kuba, sedangkan MECO di Kaohsiung, Taiwan, memiliki perkiraan biaya terendah per pendaftar (11,29 USD) dan kedutaan besar di Muscat, Oman, memiliki perkiraan biaya terendah per pemilih (14,92 USD).

### **Rekomendasi untuk pembenahan undang-undang**

Mengingat permasalahan dan isu yang dihadapi COMELEC dalam pelaksanaan undang-undang OAV pertama, rekomendasi untuk perbaikan yang sudah disampaikan ke Senat dan Dewan Perwakilan Rakyat.

Amandemen undang-undang OAV harus diselaraskan dengan usulan revisi persyaratan konstitusional mengenai tempat tinggal dan modernisasi undang-undang pemilihan negeri ini.

Jika persyaratan konstitusional tentang tempat tinggal bisa dilonggarkan atau bahkan dihapuskan hanya karena fakta bahwa OAV tinggal dan bekerja di luar negeri, ketentuan tentang keterangan tertulis di bawah sumpah niat untuk kembali dan persetujuan dari ERB lokal tidak diperlukan lagi. Jika persyaratan tempat tinggal bagi OAVs bisa dilonggarkan, maka peraturan perundang-undangan pemilihan juga harus bisa mengakui keunikan dan kerumitan dalam pemungutan suara luar negeri sehingga tidak perlu terpaku pada skenario proses elektoral di dalam negeri.

Sampai saat ini, COMELEC sudah mengajukan berbagai amandemen terhadap Kode Pemilihan Omnibu 1985 agar dipertimbangkan oleh badan legislatif. Saran-saran dari berbagai pemangku kepentingan sudah mencakupi pendaftaran otomatis dan pemungutan suara elektronik, tetapi peraturan perundang-undangan pemilihan yang ada sekarang tidak memungkinkan hal tersebut. Alternatif yang lebih realistis adalah pemungutan suara melalui pos yang diperluas. Penjelasan bagi rendahnya tingkat partisipasi para pelaut, yang merupakan lebih dari 200.000 pekerja di luar negeri, adalah persyaratan bahwa mereka harus mendaftar dan memilih secara langsung. Juga sudah lumrah diketahui bahwa tidak semua orang Filipina di luar negeri tinggal di dekat kedutaan besar atau konsulat. Selama undang-undang menghendaki kertas surat suara dan 'rangkaiian dokumen' untuk menghindari dugaan kecurangan selama pemilihan, pemungutan suara eksternal di Filipina akan terus menghendaki pendaftaran dan pemungutan suara secara langsung.

## Pendaftaran pada tahun 2005

Saat buku ini ditulis, karena amandemen terhadap hukum tersebut yang belum ada, COMELEC ditugaskan untuk memperkenalkan sebuah pendaftaran yang baru dan berkelanjutan untuk OAVs dimulai pada 1 Oktober 2005 dan berlangsung sampai 31 Agustus 2006, yakni selama periode 11 bulan. Hal ini dilakukan sebagai respons terhadap dengan permintaan agar periode pendaftaran mestinya lebih lama dari hanya dua bulan seperti yang berlaku pada pendaftaran terakhir.

Untuk mengatasi kesulitan karena harus mengirim formulir permohonan ke ERB lokal, COMELEC membentuk Badan Pendaftaran Pemilihan Penduduk (RERB) yang akan memproses dan menindaklanjuti semua permohonan pendaftaran di kantor pusat COMELEC di Manila.

Memaklumi sifat pekerjaan para pelaut, COMELEC pun mengizinkan mereka mendaftar di semua kedutaan besar atau konsulat Filipina di luar negeri. Selanjutnya COMELEC menjajaki kemungkinan memperluas cakupan pemungutan suara melalui pos untuk menjangkau negara-negara lain di mana konsentrasi orang Filipina tidak banyak.

Permohonan untuk pendaftaran/pengesahan yang disetujui harus dipandang sebagai permohonan untuk memberikan suara in absentia, sehingga OAV yang terdaftar tidak perlu mengajukan permohonan baru. COMELEC beranggapan bahwa selama pemilihan tidak mengajukan permohonan pemindahan catatan pendaftarannya dari pos pendaftaran awal ke tempat lain, baik di Filipina atau di negara lain, dia masih menetap di tempat yang sama.

Mengingat bahwa hanya sedikit proporsi orang yang berhak melakukan melakukan hal itu sebetulnya terdaftar sebagai OAV selama pendaftaran tahun 2003, wajar jika reaksinya menghapus atau menanggukhkan pelaksanaan undang-undang tersebut. Beberapa pengamat menghubungkan rendahnya tingkat pendaftaran dengan dugaan apatisisme warga Filipina di luar negeri yang sudah lama memutuskan semua hubungan politik dengan negara mereka. Meski begitu, tidak ada yang bisa membantah sumbangan ekonomi mereka kepada negara melalui kiriman uang untuk keluarga mereka di Filipina. Kerja yang harus dilakukan sekarang adalah mengubah apatisisme ini menjadi suara yang cerdas dan matang. Menolak hak pilih pernah begitu keras diperjuangkan tampaknya bukan respons yang tepat. Oleh karena itu, jika warga Filipina di luar negeri bisa didorong untuk sepenuhnya menyadari hak-hak mereka dan dampak potensial suara luar negeri terkonsolidasi dalam latar sosial-politik negara itu, mungkin sumbangan mereka terhadap kehidupan politik Filipina akan lebih besar dari sumbangan ekonomi mereka bagi pembangunan-bangsa.

# Cape Verde: Sebuah Diaspora Besar dan Rendahnya Partisipasi Pemilih Eksternal

Nuias Silva dan Arlinda Chantre

Republik Cape Verde adalah sebuah negara pulau kecil dengan tradisi kuat emigrasi yang bermula pada abad ke-19, akibat sulitnya keadaan hidup. Walaupun memiliki kebutuhan untuk beremigrasi, bagaimanapun juga, warga negara Cape Verde tidak pernah menanggalkan ikatan yang menghubungkan mereka dengan negara asal mereka, dan kiriman uang mereka adalah sumber kemakmuran penting bagi perekonomian nasional.

Berkenaan dengan bukti ini, pada saat pemilihan demokratis yang pertama diselenggarakan di Cape Verde, pada tahun 1991, warga Cape Verde di luar negeri langsung diseru untuk berpartisipasi. Pada tahun 1992, ketika sebuah konstitusi baru disahkan, hak warga negara Cape Verde yang tinggal di luar negeri untuk memberikan suara diatur dalam konstitusi itu. Meski begitu, mereka hanya bisa berpartisipasi dalam pemilihan anggota legislatif dengan syarat-syarat tertentu:

- (a) mereka beremigrasi dari Cape Verde tidak lebih dari lima tahun sebelum tanggal dimulainya pendaftaran pemilih; atau
- (b) mereka memiliki dan menanggung seorang anak atau anak-anak di bawah 18 tahun atau menyandang cacat, atau pasangan atau saudara lebih tua yang biasanya menetap di wilayah nasional, pada tanggal dimulainya pendaftaran pemilih; atau
- (c) mereka bertugas dalam sebuah misi negara atau jabatan pelayanan publik yang diakui demikian oleh otoritas kompeten terkait, atau menetap di luar wilayah nasional sebagai pasangan seseorang dengan jabatan itu; atau
- (d) jika mereka menetap di luar negeri selama lebih dari lima tahun, mereka sudah berkunjung ke Cape Verde dalam tiga tahun terakhir.

Perlu ditekankan bahwa undang-undang pemilu tidak menyertakan persyaratan tambahan apa pun bagi warga negara untuk membuktikan ikatan mereka dengan wilayah nasional. Kewarganegaraan Cape Verde sudah cukup, dan hak tidak terpengaruh jika seseorang memiliki kewarganegaraan ganda atau lebih, bahkan jika kewarganegaraan lain itu diberikan oleh negara di mana yang bersangkutan penduduk pada saat itu. Kendati

demikian, bisa dilihat bahwa para pembuat hukum berkepentingan untuk memberikan hak pilih hanya kepada orang Cape Verde di luar negeri yang mempertahankan semacam ikatan dengan negara asal mereka itu.

Warga negara yang menetap di luar negeri dibagi ke dalam tiga daerah pemilihan sesuai dengan tempat tinggal mereka—Afrika; Amerika; dan Eropa serta wilayah dunia selebihnya—masing-masing daerah pemilihan luar negeri memilih satu wakil.

Mereka yang tinggal di luar negeri memiliki hak untuk memberikan suara dalam pemilihan presiden maupun pemilihan legislatif. Meski begitu, karena pada saat itu warga negara Cape Verde yang tinggal di luar negeri sama banyaknya dengan yang tinggal di dalam negeri, dipilih sebuah solusi bahwa tidak boleh ada kompromi dengan kemerdekaan nasional—jika tidak demikian maka warga yang tinggal di luar negeri bisa menentukan pemilihan seorang presiden, apa pun pilihan warga yang berada di dalam negeri. Solusi kompromisnya adalah sebuah sistem perimbangan sebagaimana berikut. Setiap warga negara yang menetap di luar negeri berhak memberikan satu suara, tetapi suara ini tidak boleh melebihi seperlima dari total suara yang dihitung di dalam negeri. Jika jumlah total suara para pemilih yang terdaftar di luar negeri melebihi batas ini, jumlah tersebut akan dikonversi menjadi jumlah yang setara dengan batas tersebut dan jumlah suara yang diberikan di luar negeri untuk tiap-tiap kandidat pun disesuaikan secara proporsional.

Warga negara yang menetap luar negeri bisa mencalonkan diri untuk pemilihan Majelis Nasional (parlemen) tetapi tidak untuk pemilihan presiden. Para kandidat presiden harus merupakan penduduk Cape Verde selama tiga tahun sebelum pemilihan dan tidak bisa memiliki kewarganegaraan ganda atau lebih.

Untuk pemilihan Majelis Nasional, ketentuan yang berlaku pada tahun 1991 masih dipertahankan dalam konstitusi tahun 1992, tetapi jumlah perwakilan yang dipilih oleh warga negara di luar negeri bertambah, memberi hak mereka yang terdaftar di luar negeri untuk memilih enam wakil. Definisi daerah pemilihan luar negeri dan distribusi kursi antara daerah-daerah pemilihan akan ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan, dan ini dilakukan dengan Undang-Undang Elektoral untuk Pemilihan Presiden dan Undang-Undang Elektoral untuk Majelis Nasional, keduanya pada tahun 1994. Yang disebut belakangan (Undang-Undang No. 116/IV/94 tanggal 30 Desember 1994) mempertahankan definisi daerah pemilihan luar negeri yang ditetapkan oleh undang-undang elektoral 1991—Afrika; Amerika; dan Eropa serta seluruh wilayah selebihnya di dunia. Setiap daerah pemilihan luar negeri kini memilih dua wakil, dari 72 wakil secara keseluruhan, dan bekedudukan di kota Praia, ibu kota Cape Verde.

Revisi konstitusional luar biasa tahun 1995 dan revisi biasa tahun 1999 sama sekali tidak mengubah prinsip-prinsip yang sudah ditetapkan.

Setelah mendefinisikan kerangka konstitusional yang ada saat ini, ada baiknya kita menganalisis bagaimana bekerjanya dalam praktek.

## **Pendaftaran**

Seorang warga negara harus terdaftar di daftar pemilih agar bisa memberi suara, dan kode elektoral menetapkan pengaturan khusus bagi warga negara yang menetap di luar negeri. Selama periode pendaftaran tahunan, yang di luar negeri dimulai pada April hingga Juni (sedangkan di dalam negeri dari Juni hingga Juli), pendaftaran dilakukan

di komisi-komisi pendaftaran pemilih yang terdapat di konsulat, kedutaan besar atau misi diplomatik Cape Verde. Perlu diketahui bahwa selama masa pendaftaran, komisi pendaftaran pemilih bisa, seperti yang terjadi di dalam negeri, membentuk tim bergerak untuk mempromosikan pendaftaran warga negara sedekat mungkin dengan tempat tinggal mereka. Di luar periode pendaftaran tersebut konsulat, kedutaan besar atau misi-misi diplomatik mempromosikan pendaftaran setiap pemilih yang berada dalam unit geografis pendaftaran yang membutuhkan segala pelayanan konsuler lainnya. Bahkan bisa dikatakan bahwa seorang warga negara yang menetap di luar negeri berada dalam posisi istimewa jika dibandingkan dengan warga negara yang tinggal di dalam negeri, karena pemilih luar negeri bisa mendaftar di sepanjang tahun, sementara warga negara di dalam negeri hanya bisa melakukannya dari Juni hingga Juli setiap tahunnya.

### **Manajemen pemungutan suara eksternal**

Undang-undang juga menetapkan aturan-aturan khusus bagi pengorganisasian dan pelaksanaan proses elektoral di luar negeri.

Didirikan sebanyak mungkin tempat pemungutan sehingga jumlah pemilih untuk setiap tempat pemungutan suara tidak melebihi 800 orang. Tempat pemungutan suara tidak terbatas pada konsulat dan kedutaan besar; jumlah dan lokasinya ditentukan oleh pihak berwenang yang menangani dinas konsuler, sesuai dengan aturan jarak terdekat bagi pemilih.

Proses pemungutan suara sama dalam semua aspek dengan proses yang berlaku di dalam negeri. Tidak ada pemungutan suara melalui pos bagi pemilih eksternal.

Setelah pemungutan suara ditutup, setiap dewan pengurus tempat pemungutan suara mulai bekerja untuk menentukan hasil parsial. Hasil ini, bersama bahan-bahan elektoral lainnya, dikirim ke masing-masing dinas konsuler, yang mengumpulkan semua material elektoral dari tempat pemungutan suara di bawah yurisdiksi mereka. Para petugas yang bertanggung jawab di dinas konsuler kemudian mengirimkan semua unsur yang mereka terima ke kantor pusat Komisi Pemilihan Nasional di Cape Verde, yang kemudian mulai menentukan hasil untuk tiga konstituensi elektoral di luar negeri itu. Tidak ada anggaran terpisah untuk pemungutan suara eksternal.

### **Partisipasi pemilih**

Walaupun segala upaya sudah dikerahkan untuk melibatkan setiap warga negara di luar negeri dalam keputusan-keputusan penting mempengaruhi negara, tak banyak warga negara Cape Verde di luar negeri yang terdaftar untuk memberikan suara, dan tak banyak yang berpartisipasi dalam pemilihan legislatif dan presiden yang digelar pada tahun 2001. Pada tahun 2001, secara keseluruhan terdapat 28.022 warga negara di luar negeri yang terdaftar untuk memilih, tersebar dalam tiga daerah pemilihan berikut: Afrika 5720; Amerika 8120; dan Eropa serta wilayah dunia selebihnya 14.182. Hanya 7.558 dari warga negara yang terdaftar tersebut, atau 27 persen, yang melaksanakan hak pilih mereka, dengan perincian sebagai berikut: di Afrika 2486; di Amerika 2812; dan di Eropa serta wilayah dunia selebihnya 2260.

Menurut data yang tersedia dari tahun 2004, 33.998 warga negara yang berada di luar negeri terdaftar sebagaimana mestinya—5694 orang di Afrika, 8.152 orang di

Amerika dan 20.152 orang di Eropa serta wilayah dunia selebihnya. Populasi di dalam negeri berjumlah 434.625 jiwa, menurut sensus terakhir (tahun 2000), dan berbagai proyeksi menyebutkan bahwa angka itu akan meningkat menjadi 475.947 pada tahun 2005. Jumlah warga negara di diaspora diperkirakan mencapai 500.000 jiwa, meliputi 265.000 orang di Amerika Serikat; 80.000 orang di Portugal; 45.000 orang di Angola; 25.000 orang di Senegal; 25.000 orang di Prancis; dan 5000 orang di Argentina. Dari jumlah tersebut sekitar 50–60 persen mungkin memenuhi syarat untuk mendaftar sebagai pemilih. Tantangan utama bagi badan-badan pengelola elektoral Cape Verde dengan demikian adalah mencapai angka pendaftaran lebih tinggi dan partisipasi pemilih yang juga lebih tinggi.



# BAB 9

BAB 9

# 9. Pemantauan Pemungutan Suara Eksternal

Kåre Vollan

## 1. Pemantauan pemilu: latar belakang umum

Pemantauan pemilu di negara-negara demokrasi transisional atau pasca-konflik menjadi semakin lazim selama tahun 1990-an. Pada awal 1990-aktivitas tersebut lebih memiliki karakter ‘wisata dipandu’ daripada penilaian terhadap standar-standar yang disepakati menurut sebuah metodologi yang kokoh. Selama tahun 1990-an, bagaimanapun juga, standar-standar yang lebih pasti untuk pemilihan dikembangkan oleh berbagai organisasi regional—termasuk Kantor untuk Lembaga-lembaga Demokratis dan Hak Asasi Manusia (ODIHR) Organisasi untuk Keamanan dan Kerja sama di Eropa (OSCE), Uni Eropa (UE), Forum Parleментар yang merupakan bagian dari Komunitas Pembangunan Afrika bagian Selatan (SADC) dan Uni Afrika (AU)—berdasarkan berbagai penafsiran atas konvensi dan deklarasi internasional, dan metodologi pengamatan yang dikembangkan oleh organisasi-organisasi regional serta oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Berkenaan dengan pedoman-pedoman bagi pengamatan pemilihan, IDEA Internasional bersama PBB menyusun standar-standar dan kode etik regional pada pertengahan tahun 1990-an. Belum lama ini, Carter Center, Divisi Pendampingan Elektoral Perserikatan Bangsa-Bangsa (UNEAD) Institut Demokratis Nasional yang berbasis di AS menghimpun berbagai organisasi global dan regional, yang berpuncak pada penandatanganan Deklarasi Prinsip-prinsip bagi Pengamatan Pemilihan dan Kode Etik bagi Pengamat Pemilihan Internasional pada Oktober 2005.

Pengamatan pemilihan internasional pada mulanya dipandang perlu untuk sebuah periode transisional sampai kepercayaan umum terhadap proses elektoral meningkat dan pengamatan tidak lagi diperlukan. Namun, dalam lima tahun terakhir semakin menjadi hal yang lumrah mengirim tim internasional untuk menilai atau mengamati pemilu bahkan di negara-negara demokrasi ‘lama’. Negara-negara tersebut sudah mengembangkan proses dan peraturan perundang-undangan dalam rentang waktu yang panjang yang untuk sebagian besarnya lebih merupakan hasil tradisi daripada sebuah upaya untuk memenuhi standar-standar objektif. Walaupun memang tidak

ada standar global formal bagi proses elektoral, terdapat pemahaman luas bersama tentang apa itu pemilihan yang bisa diterima. Pemahaman ini, bagaimanapun juga, dikembangkan berdasarkan kebutuhan negara-negara demokrasi baru, menyiratkan standar yang bermaksud menciptakan kepercayaan antara berbagai pihak yang tak punya banyak alasan untuk saling mempercayai di masa lalu. Penilaian terhadap proses elektoral negara-negara demokrasi dengan standar baru semacam itu dengan demikian bisa memberikan nilai tambah bagi proses pemilihan, menyediakan data yang lebih komparatif dan mempersiapkan negara-negara demokrasi lama sekalipun untuk menghadapi tantangan-tantangan baru dalam lingkungan politik mereka maupun yang berkenaan dengan teknologi pemilihan baru.

Pemungutan suara eksternal dilaksanakan di banyak negara demokrasi lama, dan aspek-aspek keamanan dan kerahasiaan belum dijaga dalam kadar sama seperti yang berlaku di tempat pemungutan suara dalam negeri. Sistem pemungutan suara melalui pos yang digunakan di Inggris pada tahun 2004—bukan hanya untuk mengakomodasi pemilihan eksternal—adalah sebuah sistem yang didasarkan pada kepercayaan, dan tidak dirancang sedemikian rupa hingga bisa mencegah kecurangan yang disengaja atau persepsi tentang kecurangan yang disengaja. Pada tahun 2005 OSCE/ODIHR mengirim sebuah misi penilaian pemilihan ke Inggris di mana pemungutan suara melalui pos diteliti.

Kendati demikian, walaupun pemilihan-pemilihan di negara-negara demokrasi mapan kadang-kadang menjadi target misi pemantauan pemilihan, negara-negara pasca-konflik dan demokrasi yang sedang tumbuh masih menerima perhatian terbesar dari para pengamat. Kebanyakan tantangan dalam mengamati operasi pemungutan eksternal berkaitan dengan pemilihan-pemilihan di negara-negara tersebut. Dalam situasi demikian sering kali tekanan untuk mengamati operasi pemilihan muncul karena persepsi bahwa kriteria eligibilitas bisa dimanipulasi atau dipelintir dengan mudah di luar negara tuan rumah.

## 2. Jenis-jenis pemantuan dan tujuannya

Pemantauan pemilu memiliki dua tujuan utama: untuk menilai pemilihan berdasarkan standar-standar yang disepakati atau diterima, dan untuk menyediakan sebuah kehadiran dan visibilitas yang akan memperkecil peluang bagi penyimpangan dan mencegah kecurangan. Tujuan pertama bisa dicapai cukup dengan sedikit pengamat, karena kesimpulan yang dapat ditarik dari sampel. Sedangkan tujuan kedua cenderung memerlukan kehadiran yang lebih besar.

Pemantauan pemilu bisa dilakukan oleh organisasi non-pemerintah (LSM) dalam negeri, atau oleh organisasi-organisasi antar pemerintah maupun LSM internasional. Walaupun pemantau domestik dan internasional bisa menghasilkan penilaian efektif atas pemilihan, pengamatan domestik biasanya merupakan satu-satunya cara praktis untuk mencapai kehadiran dan visibilitas yang luas. Dengan demikian pengamatan domestik—bersama partisipasi partai dan ulasan dari pers yang kritis—adalah instrumen utama bagi

transparansi dalam proses elektoral. Bahkan jika proses elektoral cuma punya sedikit atau tidak punya kredibilitas sama sekali di negara yang bersangkutan, pemantauan dalam negeri bisa memberi sumbangan bagi proses jangka panjang pembenahan pemilihan. Di samping itu, pemantauan semacam itu bisa menjamin proses pemilu melampaui titik ketika pemilihan mendapatkan kredibilitas umum.

Laporan-laporan pemantauan memiliki sejumlah target. Termasuk di antaranya adalah pemilih dalam negeri dan pemangku kepentingan utama dalam negeri—legislator, badan pengelola elektoral (EMB), partai-partai politik, media dan komentator. Pada saat yang sama, donor, organisasi-organisasi antar-pemerintah dan publik internasional bisa juga menjadi audiens penting.

*Checks and balances* di negara-negara demokrasi lama biasanya dijaga dengan menunjuk perwakilan dari partai-partai politik atau kandidat (agen-agen partai) yang bisa mengamati semua bagian proses (yang dijalankan oleh birokrat-birokrat independen), atau dengan memastikan bahwa staf badan-badan elektoral di semua tingkatan adalah orang-orang non-partisan, atau setidaknya tidaknya merepresentasikan perimbangan simpati partai politik. Di negara-negara demokrasi baru sudah menjadi hal lazim mengizinkan masyarakat sipil untuk mengamati pemilihan secara lebih netral (non-partisan) dan praktek-praktek semacam itu bisa berguna bahkan di negara-negara demokrasi lama. Di samping itu, organisasi-organisasi internasional seperti PBB, SADC, OSCE, Dewan Eropa, AU dan EU, serta pemerintah dan LSM internasional, bisa diundang untuk mengamati pemilihan.

### 3. Penilaian sebelum pemantauan

Saat ini sudah lebih dipahami bahwa selakayknya semua pemilihan diamati oleh organisasi-organisasi internasional, terutama organisasi-organisasi antar-pemerintahan. Mungkin saja terjadi bahwa pemilihan dijalankan dalam kondisi di mana seluruh kesimpulan pengamatan tidak bisa dihindari dari awal. Jika, misalnya, kondisi untuk maju sebagai kandidat sedemikian eksklusif hingga sebagian besar atau semua oposisi nyata riil disingkirkan sebelum pemilihan dimulai, seluruh proses elektoral mungkin tak banyak artinya, seperti dalam pemilihan presiden di Iran pada tahun 2005. Iran juga merupakan contoh kasus di mana badan-badan terpilih dibayangi oleh kekuasaan Dewan Pelindung yang tidak dipilih, dan di mana pemantauan internasional, kalau ada, bisa menjalankan fungsi tukang stempel hasik saja dalam sebuah situasi di mana pemilihan yang dilakukan dengan benar sekalipun tidak mendukung demokrasi multipartai.

Meski begitu, walaupun kondisi bagi sebagian pemilihan sedemikian rupa hingga penilaian atas kerangka hukum mungkin berkesimpulan bahwa arena bermain yang ada tidak seimbang, pengamatan masih bisa diorganisir, terutama untuk menunjukkan kepada masyarakat sipil negara bersangkutan bahwa ada sebuah fokus pada pemilihan, dan mungkin ada tujuan jangka panjang dalam membangun kapasitas bagi pelaksanaan pemilihan yang adil di negara tersebut. Karena itulah dianggap layak untuk melakukan

pengamatan pemilihan di Belarus, Pakistan atau Zimbabwe, walaupun sejak awal kondisinya sudah dinilai jauh dari ideal.

#### **4. Kapan pemungutan suara eksternal harus diawasi?**

Pemungutan suara eksternal sering kontroversial. Misalnya, partai-partai oposisi bisa mengklaim sedang dimanfaatkan oleh mereka yang sedang menjabat untuk mendukung partai berkuasa, entah itu dengan mengizinkan (atau tidak mengizinkan) pemungutan suara eksternal, atau karena cara di mana proses tersebut dilaksanakan, yang mungkin saja dipandang tidak cukup transparan.

Jika sebuah pemilihan sedang diamati, sebuah penilaian terhadap pemungutan suara eksternal merupakan bagian tak terpisahkan dari proses. Tetapi tidak lantas berarti bahwa proses harus dinilai oleh pengamat di setiap tahapnya, sekalipun jika hal itu mungkin dilakukan. Salah satu contohnya adalah pemungutan suara eksternal di Kroasia. Tak lama sebelum pemilihan legislatif tahun 1995 undang-undang pemilihan diubah agar memungkinkan 12 anggota parlemen dipilih oleh warga negara Kroasia yang tinggal di luar negeri. Undang-undang kewarganegaraan mengizinkan setiap etnis Kroat mendapatkan kewarganegaraan Kroasia tanpa harus memiliki hubungan keluarga atau kewilayahan dengan Republik Kroasia dan tanpa harus mempunyai niat untuk pindah ke Kroasia. Satu-satunya syarat adalah orang yang bersangkutan membuat pernyataan tertulis yang menyatakan ‘bahwa dia menganggap dirinya sebagai warga negara Kroasia.’ Hasil dan niat dari aturan itu adalah lebih dari 300.000 orang Kroat di negara tetangga Bosnia dan Herzegovina memperoleh kewarganegaraan Kroasia dan diberi hak untuk memberikan suara. Kubu oposisi menuding pemerintah yang berkuasa mengizinkan hal itu karena yakin bahwa orang-orang Kroat di Herzegovina akan memberikan suara yang menguntungkan partai-partai nasionalis. Kondisi politik dan hukum bagi pemungutan eksternal, dengan demikian, lebih penting dari pelaksanaan teknis pemilihan.

Untuk pemilihan presiden Kroasia pada tahun 1997, OSCE/ODIHR memutuskan untuk tidak mengamati pemungutan suara eksternal. Pemungutan suara dilaksanakan di tempat-tempat pemungutan suara di seluruh Herzegovina dan beberapa kota lain di Bosnia and Herzegovina dan, dengan sebuah misi OSCE dibentuk di Bosnia dan Herzegovina, operasi pengamatan berkualitas tinggi sebetulnya mungkin dilakukan. Mengingat kerangka umum dan aturan kewarganegaraan yang tidak lazim (dan, dilihat dari Bosnia dan Herzegovina, bisa dikatakan, tidak bersahabat), masalah utamanya bukan bagaimana pemilihan dilaksanakan, melainkan bagaimana pemilihan itu dibiarkan terjadi.

Untuk pemilihan legislatif Kroasia pada tahun 2000, pemungutan suara eksternal diamati oleh OSCE/ODIHR, sebagian karena ada suatu perkembangan dalam pembicaraan antara Kroasia dan Bosnia and Herzegovina mengenai masalah isu kewarganegaraan, dan sebagiannya lagi karena pihak-pihak dalam pembicaraan menginginkan bagian proses ini juga untuk diamati.

Bahkan jika ada kesepakatan umum untuk mengizinkan pemungutan suara eksternal, proses itu sendiri mungkin sulit diamati. Suara eksternal sering tidak diberikan secara personal, dan pengaturannya bisa meliputi area geografis yang luas. Pertimbangan mengenai pengamatan pemungutan suara eksternal dengan demikian akan melibatkan isu-isu logistik dan praktis. Pada akhirnya penting bagi sebuah misi pengamatan untuk tidak menarik kesimpulan yang tidak bisa ditopang dengan bukti-bukti yang dikumpulkan dari proses.

## 5. Pemungutan suara eksternal: lingkungan yang terkontrol dan tidak terkontrol

Di negara-negara demokrasi transisional, di mana kepercayaan terhadap proses elektoral rendah, ada keengganan untuk menawarkan kepada warga negara yang tinggal di luar negeri kemungkinan memberikan suara tanpa perlu kembali ke negara asal untuk memberikan suara secara langsung. Meski begitu, negara-negara pasca-konflik merupakan perkecualian dalam kelaziman ini, sebab sering kali penting memungkinkan mereka yang melarikan diri dari perang mempunyai hak pilih. Gagasannya adalah mereka yang melarikan diri pasti punya niat untuk kembali dan mereka harus diberi hak untuk berpartisipasi dalam proses demokrasi pembangunan kembali negara. Perjanjian Dayton 1995 yang mengakhiri perang di Bosnia dan Herzegovina menetapkan hak para pengungsi untuk memberikan suara (lihat studi kasus).

Untuk pemilihan-pemilihan pertama di Bosnia and Herzegovina pada tahun 1996, suara eksternal diberikan secara personal. Di 23 negara pemungutan suara eksternal diamati oleh OSCE. Dalam pemilihan-pemilihan selanjutnya, pemungutan suara eksternal dilakukan melalui pos, dan pengamatan dibatasi pada penghitungan di pusat-pusat penghitungan di dalam negeri. Dalam pemilihan presiden pertama yang diselenggarakan di Afghanistan (2004) para pengungsi di Pakistan dan Iran diizinkan memberi suara (meskipun tidak diizinkan dalam di pemilihan legislatif pada tahun 2005), dan selama pemilihan-pemilihan pertama di Irak (2005) setelah perang tahun 2003 dilakukan pengaturan ekstensif bagi pemungutan suara eksternal (lihat studi kasus). Namun, untuk pemilihan-pemilihan Palestina pada tahun 1996 dan 2005, diaspora tidak diizinkan memberi suara, sebagian karena alasan praktis dan sebagian lagi karena tiadanya kewarganegaraan Palestina dan dokumen yang jelas untuk menunjukkan siapa orang 'Palestina' itu.

Jenis-jenis pemungutan suara eksternal yang harus dinilai pengamat meliputi:

- pemungutan suara dalam lingkungan yang terkontrol, yaitu di suatu tempat di mana kerahasiaan suara dijamin dengan kehadiran petugas pemilihan, dan di mana suara bisa diberikan tanpa pengaruh tidak semestinya atau intimidasi. Ini berarti pemungutan suara personal di kedutaan besar atau kantor-kantor misi diplomatik negara asal; dan
- pemungutan suara di lingkungan yang tidak terkontrol, tanpa pengawasan petugas pemilihan, dan di mana kerahasiaan dan keamanan suara tidak bisa dijamin.

Pemungutan suara ini bisa mencakupi: (a) pemungutan suara melalui pos, di mana pemilih diberi surat suara dan dokumen pelengkap yang harus dikembalikan melalui pos; (b) pemungutan suara elektronik (*e-voting*), misalnya, melalui Internet: setelah identifikasi seseorang dan haknya untuk memberikan suara secara elektronik diverifikasi, suara disampaikan melalui program komputer ke komputer sentral untuk dihitung; dan (c) pemungutan suara dengan proksi.

Pemungutan suara melalui pos adalah metode yang paling umum untuk pemungutan suara tak terkontrol: walaupun pemungutan suara melalui Internet mungkin lazim di masa depan (lihat bab 10), tetapi belum digunakan untuk pemungutan suara eksternal di mana pun. Pemungutan suara di lingkungan tak terkontrol mungkin rentan terhadap perjokian, intimidasi dan kecurangan, dan pengamatan atas proses ini perlu mempertimbangkan kemungkinan-kemungkinan semacam itu. Pemungutan suara dengan proksi digunakan di beberapa negara, seperti Inggris. Bagaimanapun juga, sebagian besar negara memandang pemungutan suara sebagai masalah personal. Seluruh suara yang diberikan di sebuah lingkungan tak terkontrol memunculkan isu-isu penting dan kontroversial menyangkut kerahasiaan dan keamanan suara; lihat bab 3 untuk pembahasan lebih luas.

Jika suara eksternal diberikan secara personal, sejauh mana pemungutan suara bisa diamati pada dasarnya adalah persoalan sumber daya. Jika pemungutan suara dilakukan melalui pos atau secara elektronik melalui Internet, pengamatan menjadi lebih sulit.

## 6. Pengumpulan data

Metodologi pengamatan pemilihan mendeskripsikan bagaimana informasi dihimpun, bagaimana menganalisis dan bagaimana menilai informasi tersebut menurut standar-standar yang disepakati. Pengumpulan data meliputi:

- kerangka hukum;
- prosedur dan instruksi;
- wawancara dengan para pemangku kepentingan utama seperti administrator pemilihan dan perwakilan kandidat dan masyarakat sipil; dan
- informasi tangan pertama dari proses aktual.

Tiga poin pertama selalu dapat dicakup asalkan ada arus informasi yang bebas dan kemungkinan bagi pertemuan semua pihak yang terlibat. Pengumpulan informasi tangan pertama bergantung pada transparansi proses dan cara di mana pemungutan suara dilaksanakan. Tujuannya adalah menilai apakah proses dilaksanakan sesuai deskripsi dan niatnya. Agar pemantauan pemilu bisa diandalkan, bukti-bukti harus dikumpulkan menurut sebuah rencana yang akan menghasilkan sampel representatif informasi yang mencakupi semua bagian dari proses.

## 7. Proses pemantauan: kemungkinan dan keterbatasan

Mengamati pemungutan suara eksternal bisa jadi sulit karena kurangnya transparansi proses dan biaya yang diperlukan. Pengumpulan bukti representatif tangan pertama dari semua tahapan proses mungkin mustahil dilakukan. Pada dasarnya pengamatan harus menempuh langkah-langkah berikut:

- sebuah penilaian terhadap lingkungan politik di mana pemungutan suara eksternal dilaksanakan. Apakah ada kesepakatan umum tentang persyaratan bagi pemungutan suara eksternal dan apakah ada kepercayaan umum terhadap proses tersebut?;
- penilaian terhadap kerangka hukum dan *checks and balances* yang sesuai dengan sistem;
- penilaian terhadap kampanye pra-pemilihan. Undang-undang pemilihan suatu negara tidak akan berlaku, tetapi tetap penting untuk menilai apa yang sedang dilakukan untuk membantu para pemilih membuat pilihan matang dari luar negeri;
- jika pemungutan suara dilakukan secara personal, mengamati pemungutan suara, pencocokan, pengemasan dan penyegelan bahan-bahan pemungutan suara berdasarkan sampel yang wajar. Penilaian tentang sebesar apa sampel yang diperlukan akan bergantung pada apakah yang diinginkan adalah menarik kesimpulan tentang pemungutan suara eksternal sebagai sebuah proses tersendiri yang terpisah, yang membutuhkan cakupan yang memadai, atau apakah pemungutan suara eksternal hanya sebagai bagian kecil dari keseluruhan penilaian atas pemilihan;
- jika pemungutan suara dilakukan melalui pos, mengamati verifikasi daftar pemilih eksternal, distribusi bahan-bahan pemungutan suara, penerimaan dan verifikasi yang sama, dan penghitungan; dan
- jika pemungutan suara dilakukan secara elektronik, penilaian terhadap proses pelaksanaan sistem, termasuk aturan untuk memverifikasi identitas pemilih, jejak audit, dan pengesahan yang dilakukan oleh badan pengelola elektoral.

Semua pemungutan suara eksternal adalah tantangan dari sudut pandang seorang pengamat. Pengamatan dalam negeri sering lebih didasarkan pada cakupan luas ketimbang sampel, oleh sebab itu LSM-LSM lokal mungkin ingin meliput semua tempat-tempat pemungutan suara. Meski begitu, organisasi-organisasi pengamat domestik mungkin tidak mempunyai sumber daya bagi pengamatan semestinya untuk pemungutan suara di kedutaan besar dan kantor-kantor konsuler (walaupun jaringan sedunia orang Indonesia, terutama mahasiswa, berhasil mencapai cakupan luas pemungutan suara di kedutaan-kedutaan besar Indonesia dalam pemilihan transisional tahun 1999). Misi-misi internasional bisa jadi menjalankan tugas yang lebih mudah dalam hal sumber daya untuk mengamati pemungutan suara eksternal jika dilaksanakan di sebuah lingkungan terkontrol, terutama karena sampelnya mungkin lebih terbatas.

Pemungutan suara melalui pos dan Internet akan lebih rumit untuk diamati. Persoalan utamanya ialah berkaitan dengan identitas pemilih. Di Bosnia dan Herzegovina sejumlah upaya penyulihan pemilih melalui pos yang diduga tinggal di luar negeri terbongkar pada tahun 1998 dan 2000. Dalam kasus pemungutan suara melalui Internet sebagian

persoalan keamanan mungkin bisa diatasi di masa depan, tetapi jejak kertas pokok—surat suara—akan hilang. Dalam pemungutan suara berbasis kertas selalu dimungkinkan untuk meminta penghitungan ulang, dan suara aktual akan dikawal oleh para pengamat dan petugas partai.

Syarat yang paling penting bagi pemungutan suara yang bisa diandalkan dalam sebuah lingkungan tak terkontrol adalah kepercayaan umum terhadap EMB. Pemungutan suara eksternal di lingkungan terkontrol sekalipun tetap membutuhkan kepercayaan semacam itu, karena pengamatan penuh sulit dilakukan oleh partai dan LSM.

### **7.1. Lingkungan politik**

Pemungutan suara eksternal di negara-negara demokrasi transisional sering kontroversial, entah karena alasan politis atau teknis, sebagaimana dibahas di atas sehubungan dengan Kroasia. Di Zimbabwe, kubu oposisi memperjuangkan sebuah ketentuan yang lebih liberal bagi pemungutan suara eksternal, barangkali meyakini bahwa Presiden Robert Mugabe tidak punya banyak dukungan di kalangan mereka tinggal di luar negeri. Di lain pihak, oposisi yang sama itu juga mengkritik pelaksanaan pemungutan suara eksternal sangat terbatas karena tidak adanya transparansi dan kontrol.

Isu-isu kunci bagi yang harus dinilai para pengamat adalah lingkungan politik di mana pemungutan suara eksternal dilaksanakan dan independensi serta integritas EMB. Pengaturan bagi pemungutan suara eksternal terutama harus mengindahkan konsensus tingkat tinggi, karena transparansi pemungutan suara eksternal hampir bisa dipastikan lebih rendah pemungutan suara di dalam negeri. Setiap aturan dari sebuah mayoritas politik cenderung mengundang tuduhan kecurangan dan manipulasi kecuali jika integritas para administrator tidak diragukan.

### **7.2. Pemungutan suara personal di lingkungan terkontrol**

Pemungutan suara eksternal mungkin sulit untuk diamati dalam semua tahapan. Jika pemungutan suara dilakukan secara personal dalam sebuah lingkungan terkontrol (seperti kedutaan besar atau kantor-kantor konsulat), pengamatan bisa dilakukan tetapi akan mahal biayanya. Jika sumber daya tersedia, pengamatan terhadap pemungutan suara jenis ini akan sangat mirip dengan pengamatan pemungutan suara di dalam negeri, di mana sampel dipilih untuk pengumpulan bukti tangan pertama dan proses diamati, dari pembukaan sampai penutupan pemungutan suara hingga pencocokan dan penyegelan bahan pemungutan suara. Tetapi mungkin saja ada perbedaan signifikan dari pengamatan pemungutan suara di dalam negeri. Para pengamat mungkin berada di tempat pemungutan suara yang sama di sepanjang acara pemungutan suara, bukan berpindah-pindah dari satu dan lain tempat pemungutan suara selama hari pemilihan. Jika penghitungan tidak dilakukan di tempat pemungutan suara melainkan di pusat-pusat penghitungan di negara itu sendiri, pertanyaan-pertanyaan tentang integritas suara dalam perjalanan pun timbul. Dalam kasus semacam itu tugas pengamat adalah

mengikuti proses pengepakan dan penyegelan, pencocokan, dan penerimaan di pusat penghitungan, di samping penghitungan sendiri.

### **7.3. Pemungutan suara melalui pos**

Jika pemungutan suara dilakukan melalui pos, pemungutan suara aktual tidak bisa diamati, tetapi proses lainnya seperti perawatan register pemilih eksternal, bentuk surat yang dikirim kepada pemilih, dokumentasi yang diperlukan untuk menyertai surat suara saat dikirimkan kembali, pengecekan keaslian surat suara dan penghitungan mungkin diamati. Tetapi prosesnya bisa merentang selama satu periode waktu dan karena itu mungkin sulit untuk diamati secara menyeluruh.

### **7.4. Pemungutan suara elektronik**

Jika pemungutan suara eksternal dilakukan secara elektronik, misalnya melalui Internet, akan semakin besar tantangan dalam mengamati semua tahapan proses Kepercayaan terhadap proses akan bergantung pada tingkat kepercayaan terhadap sistem IT, yang pada gilirannya banyak bergantung pada kepercayaan terhadap EMB.

Sistem IT harus memenuhi sejumlah kriteria, seperti bisa diandalkan, ramah pengguna, aman (artinya sanggup menangkal serangan yang disengaja dilancarkan dari luar dan dalam setiap saat) dan bisa diverifikasi (yang berarti bisa diperiksa). Sistem IT bisa dimanipulasi dari dalam dan dari luar. Orang dalam bisa membangun fungsi-fungsi yang bisa mengubah hasil dalam arah tertentu. Manipulasi tersebut dalam teorinya bisa dilakukan oleh pengelola pemilihan itu sendiri. Di negara-negara demokrasi transisional, jika kepercayaan umum terhadap administrasi pemilihan rendah, sebuah sistem pemungutan suara elektronik bisa memperparah tidak adanya kepercayaan terhadap proses pemilihan.

Validasi penuh hampir mustahil dilakukan oleh misi pengamatan yang mana pun. Karena itu sangat diperlukan kehati-hatian agar tidak menimbulkan kesan bahwa sebuah validasi independen terhadap sistem sudah dilakukan walaupun para ahli IT mungkin sudah dinilai bagian-bagian proses. Menggunakan keahlian semacam itu bisa memberikan kesan menyesatkan bahwa sistem tersebut sudah mendapatkan validasi sesuai standar-standar internasional.

Secara khusus, manipulasi dari dalam pada prakteknya hampir mustahil dinilai oleh misi pengamatan. Seandainya misi pengamatan memiliki keahlian IT sekalipun, para ahli itu harus berkonsentrasi pada proses yang dilakukan EMB ketika memperoleh sistem, bukannya berpretensi melakukan validasi independen terhadap sistem yang bersangkutan. Penilaian terhadap proses semacam itu harus mencakupi:

- pilihan pemasok, termasuk persyaratan bagi sertifikasi berdasarkan standar-standar yang diakui untuk kualitas dan keamanan;

- validasi spesifikasi persyaratan dan desain secara keseluruhan;
- penggunaan audit kualitas selama pelaksanaan; dan
- strategi untuk menguji sistem.

Selain itu, jejak audit dan segala kemungkinan untuk memulihkan sekiranya terjadi kegagalan harus dinilai. Bagaimanapun juga, jejak audit utama dalam pemilihan tradisional, yaitu surat suara, akan hilang. Oleh karena itu akan mustahil merekonstruksi hasil berdasarkan sebuah 'jejak kertas'. Inilah sebabnya para pengamat harus memberikan banyak penekanan pada penilaian apakah ada konsensus umum mengenai pemberlakuan pemungutan suara berbasis Internet dan mengenai integritas EMB. Sebuah prototipe sistem IT mungkin saja divalidasi oleh EMB, dan hanya EMB yang bisa memastikan bahwa sistem yang digunakan untuk pemilihan benar-benar adalah sistem yang divalidasi, tanpa manipulasi apa pun oleh administrator pemilihan.

## 8. Kesimpulan

Pemantuan pemungutan suara eksternal mungkin sulit karena tidak adanya transparansi dalam proses maupun tidak adanya sumber daya yang memungkinkan pengumpulan informasi tangan pertama dari wilayah geografis yang luas. Dengan demikian pengamatan mungkin, dalam beberapa kasus, terbatas pada penilaian keseluruhan atas syarat-syarat bagi pemungutan suara eksternal, atau atas bagian-bagian proses.

Syarat-syarat politik bagi pemungutan suara eksternal harus selalu dinilai. Jika faktanya pemungutan suara eksternal yang diizinkan bersifat kontroversial, kemungkinan besar kepercayaan umum terhadap pelaksanaannya akan rendah.

Pemungutan suara eksternal akan selalu tidak setransparan pemungutan suara personal dalam negeri di tempat pemungutan suara. Pemungutan suara di luar lingkungan terkontrol akan tidak begitu mudah diamati dibandingkan pemungutan suara di area-area terkontrol, dan *e-voting* akan menghasilkan lebih sedikit jejak audit (seperti surat suara). Oleh karena itu kepercayaan umum terhadap EMB dan administrator pemilihan menjadi kriteria pertama yang harus dinilai pengamat ketika mengamati pemungutan suara eksternal.

Jika keyakinan semacam itu dikehendaki, sulit menciptakannya dengan mengamati pemilihan. Bahkan jika bagian proses bisa diperiksa, sulit memastikan bahwa proses itu tidak bisa dimanipulasi oleh orang dalam. Kendati demikian, jika ada kepercayaan umum terhadap niat administrator pemilihan, beberapa bagian proses memungkinkan untuk diperiksa dan bisa diamati. Bagian-bagian itu antara lain adalah:

- register pemilih eksternal;
- validasi pemilih;
- isi materi surat suara yang digunakan untuk pemungutan suara melalui pos, dan cara di mana pengiriman kembali bahan pemungutan suara diperiksa untuk kebenaran

- dan mencegah perjokian;
- cara sistem *e-voting* diperoleh dan divalidasi oleh EMB;
  - jejak audit yang tersedia; dan
  - langkah-langkah keamanan yang diambil terhadap serangan dari luar dan untuk menghadapi kegagalan teknis dalam kasus pemungutan suara elektronik.

Selain itu, isu-isu mengenai kerahasiaan suara dan kemungkinan intimidasi sistematis terhadap pemilih juga harus dinilai.

# BAB 10

---

BAB 10

# 10. “E-voting” dan Pemungutan Suara Eksternal\*

Nadja Braun

## 1. Pendahuluan

Pemungutan suara elektronik—‘*e-voting*’—adalah opsi menggunakan sarana elektronik untuk memberikan suara dalam referendum dan pemilihan. Ada berbagai sistem yang berlainan, seperti mesin pemungutan suara elektronik rekaman langsung (*direct recording electronic*, DRE) yang merekam suara langsung tanpa mengirimkannya melalui Internet atau jaringan lain: misalnya, antarmuka sebuah mesin DRE bisa merupakan layar sentuh, atau pemilih bisa mengisi surat suara lalu memindainya ke dalam sistem. Yang paling umum dikenal, *e-voting* mengacu pada pemungutan suara melalui Internet menggunakan komputer personal (PC) dengan sebuah koneksi Internet. Ada juga cara lain, misalnya *personal digital assistants* (PDA), telepon atau telepon seluler, yang bisa digunakan untuk memberikan suara secara elektronik.

Penting kiranya membedakan antara dua konsep *e-voting*: ‘tempat pemungutan suara *e-voting*’, dan ‘*e-voting* jarak jauh’. ‘Tempat pemungutan suara *e-voting*’ menunjuk pada sistem di mana pemilih memberikan suaranya di sebuah tempat pemungutan suara atau tempat serupa yang dikontrol oleh petugas pemilihan; ‘*e-voting* jarak jauh’ digunakan untuk mendeskripsikan sistem-sistem di mana pemilih memberikan suara di semua tempat selain tempat pemungutan suara. Keduanya bisa relevan untuk keperluan Buku Panduan ini. Ada cara-cara berbeda di mana sarana elektronik bisa digunakan untuk memudahkan pemungutan suara eksternal. Yang paling sulit adalah memungkinkan pemilih yang berada di luar negeri untuk mengirimkan suara melalui perangkat elektronik, misalnya, memberikan suara di PC dan mengirimkannya ke kotak suara elektronik melalui Internet. *E-voting* juga bisa dilakukan di lingkungan yang diawasi di kantor misi diplomatik atau konsuler. Meski begitu, sepanjang penelitian untuk tulisan

---

\* Pandangan-pandangan yang siungkapkan dalam bab ini adalah pandangan penulis dan tidak mesti mencerminkan pandangan Kanselier Federal Swiss.

ini, tidak ada kejadian di mana solusi yang disebut belakangan ini dipertimbangkan. Hanya *e-voting* jarak jauh yang tampaknya menjadi opsi bagi pemungutan suara eksternal.

Bagian 2 bab ini mengkaji contoh-contoh di mana penggunaan *e-voting* jarak jauh sedang dipertimbangkan sebagai saluran bagi pemungutan suara eksternal. Bagian 3 menganalisis argumen-argumen yang mendukung dan menentang *e-voting* jarak jauh bagi pemilih eksternal, dan bagian 4 menyampaikan tinjauan garis besar tentang tantangan keamanan paling penting dan kemungkinan-kemungkinan pendekatan untuk solusinya. Di luar penggunaan perangkat elektronik untuk memberikan suara dalam referendum dan pemilihan, perangkat elektronik bisa juga digunakan untuk mendukung langkah-langkah tunggal proses pemungutan suara eksternal. Bagian 5 menyajikan beberapa contoh bagaimana teknologi informasi dan komunikasi yang baru, terutama Internet, bisa membantu pemilih di luar negeri. Akhirnya, bagian 6 menarik kesimpulan dari penelitian ini.

Survei ini didasarkan pada beberapa contoh dari yang sedang dilakukan di bidang *e-voting* dan pemungutan suara eksternal, dihimpun oleh Kanselir Federal Swiss. Penelitian ini sama sekali tidak komprehensif dan tidak memperhitungkan semua negara yang mempraktekkan *e-voting* atau menimbang-nimbang untuk memberlakukannya. Bab ini juga tidak menelaah pembahasan tentang pro dan kontra tentang *e-voting* pada umumnya. Daftar referensi dan bacaan lebih lanjut dalam lampiran C memberikan beberapa indikasi untuk informasi lebih lanjut tentang di mana *e-voting* pada umumnya dan pembahasan tentang pro-kontra bisa diperoleh.

Hanya ada sangat sedikit tinjauan tentang proyek *e-voting* di seluruh dunia. Sebuah tinjauan dari pertengahan tahun 2004 tersedia di situs proyek ACE di <<http://aceproject.org/ace-en/focus/e-voting/>>; lihat juga Buchsbaum 2005.

## 2. E-voting jarak jauh dan pemungutan suara eksternal

Beberapa negara sedang melakukan uji coba dan mempertimbangkan penggunaan *e-voting* jarak jauh terutama, dan terkadang sebagai satu-satunya sarana, bagi warga negara mereka yang hidup atau menetap di luar negeri. Meski begitu, hanya beberapa negara yang mengizinkan para pemilih eksternal untuk memberikan suara mereka secara elektronik. Lebih jauh, ada beberapa eksperimen dengan *e-voting* jarak jauh bagi pemilih eksternal, dan kadang-kadang ungkapan-ungkapan niat politik untuk mempertimbangkan persoalan *e-voting* jarak jauh bagi pemilih eksternal. Bagian ini menyoroti beberapa contoh negara-negara yang mempertimbangkan *e-voting* jarak jauh untuk warga negara mereka di luar negeri.

### Austria

Di Austria, *e-voting* bukan prioritas puncak bagi pemerintah. Kendati demikian, Dewan Federal Menteri-menteri Austria menyetujui strategi *e-government* pada Mei

2003, di mana *e-voting* terdaftar sebagai proyek dalam lampiran, dan pada awal 2004 Kementerian Federal Dalam Negeri membentuk sebuah kelompok kerja mengenai *e-voting* untuk mengkaji dan melaporkan berbagai aspek *e-voting* (Federal Chancellery 2003; dan <[http://www.bmaa.gv.at/view.php3?f\\_id=6016&LNG = de&version](http://www.bmaa.gv.at/view.php3?f_id=6016&LNG = de&version)>). Kelompok kerja itu tidak berurusan dengan persoalan *e-voting* untuk pemilih eksternal. Kendati demikian, nota penjelasan Undang-Undang Federal Austria tentang Ketentuan Fasilitas Komunikasi Elektronik dengan Badan-badan Publik (Undang-undang tentang *e-Government*, tersedia dalam bahasa Inggris di <[http://www.ris.bka.gv.at/erv/erv\\_2004\\_1\\_10.pdf](http://www.ris.bka.gv.at/erv/erv_2004_1_10.pdf)>), yang mulai berlaku pada tanggal 1 Maret 2004, menjelaskan ketentuan bagi penyusunan register elektronik tambahan sebagai 'langkah pertama yang memungkinkan ekspatriat Austria di masa depan, misalnya, mendapat kemungkinan memberikan suara pada pemilihan-pemilihan Austria dalam bentuk elektronik' (Nota penjelasan undang-undang, dalam bahasa Jerman). Pada awal tahun 2007, Dewan Federal Menteri-menteri menegaskan kesediaannya mengkaji *e-voting* jarak jauh sebagai sarana tambahan pemungutan suara sebagai bagian dari pembaruan lebih besar demokrasi (lihat <<http://www.wienerzeitung.at/DesktopDefault.aspx?TabID=3858&Alias=wzo&cob=274850>>).

### **Estonia**

Pembahasan tentang *e-voting* jarak jauh dimulai di Estonia pada tahun 2001 dan setahun kemudian, ketentuan hukum untuk *e-voting* pun dibuat. Selama pertengahan 2003 Komite Elektoral Nasional memulai proyek *e-voting*. Sistem ini meliputi penggunaan kartu pintar dan tanda tangan elektronik (lihat National Election Committee 2005). Uji coba pertama sistem *e-voting* jarak jauh dilakukan pada akhir tahun 2004 dan 2005 selama referendum dan pemilihan lokal. Pada Maret 2007 Estonia menyelenggarakan pemilihan Internet nasional pertama di dunia. Sebanyak 30.275 warga (3,4 persen) menggunakan *e-voting* jarak jauh yang tersedia untuk para pemilih Estonia di Estonia maupun di luar negeri (lihat National Election Committee, 'E-voting Project').

### **Prancis**

Pada tanggal 1 Juni 2003, warga negara Prancis yang menetap di Amerika Serikat diberi kemungkinan memilih wakil-wakil mereka di Dewan Warga Negara Prancis di Luar Negeri (Conseil des supérieurs Français de l'Étranger, CSFE; sejak tahun 2004 berubah menjadi Assemblée des Français de l'Étranger, AFE) dengan *e-voting* jarak jauh. AFE adalah badan hukum publik yang diizinkan memilih 12 anggota majelis tinggi Parlemen Prancis, Senat. Pada tahun 2003, Forum des Droits sur l'internet (Forum Hak Internet), sebuah badan swasta yang didukung oleh Pemerintah Prancis, menerbitkan rekomendasi mengenai masa depan *e-voting* di Prancis. Badan ini merekomendasikan agar *e-voting* tidak diberlakukan, kecuali untuk warga Prancis di luar negeri yang harus bisa memilih CSFE dengan memberikan suara melalui Internet (lihat Internet Rights Forum 2003). Untuk pemilihan 18 Juni 2006 seluruh warga negara Prancis di luar negeri bisa memilih antara tiga saluran pemungutan suara—pemungutan suara personal, pemilihan suara melalui pos atau pemungutan suara elektronik (Kementerian Luar Negeri Maret 2006).

## Belanda

Di sebagian besar distrik di Belanda, pemungutan suara dilakukan secara elektronik di tempat pemungutan suara. Pemerintah Belanda juga mempertimbangkan dan melakukan uji coba *e-voting* jarak jauh (<[http://www.minbzk.nl/uk/different\\_government/remote\\_e-voting\\_in](http://www.minbzk.nl/uk/different_government/remote_e-voting_in)>; dan Caarls 2004). Warga negara Belanda yang menetap di luar negeri berhak memilih dalam pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Parlemen Eropa (Hupkes 2005). Mereka harus mendaftar di kota Den Haag untuk setiap pemilihan legislatif atau Eropa. Para pemilih Belanda yang tinggal di luar negeri dianggap sebagai kelompok uji coba ideal untuk eksperimen dengan *e-voting* dan pemungutan suara melalui telepon karena mereka sudah diizinkan untuk memberikan suara melalui pos. Tujuan dari proyek *e-voting* adalah memudahkan akses bagi pemilih di luar negeri dan untuk mendorong partisipasi mereka dalam pemilihan. Evaluasi penggunaan *e-voting* selama pemilihan Parlemen Eropa pada Juni 2004 menunjukkan bahwa *e-voting* memiliki nilai tambah dan membuat pemungutan suara lebih mudah diakses. Selanjutnya, dalam pemilihan legislatif pada November 2006, pemungutan suara melalui Internet disediakan lagi sebagai sebuah eksperimen dan alternatif bagi pemungutan suara melalui pos untuk pemilih Belanda di luar negeri. Sebanyak 19.815 surat suara yang sah diberikan dengan cara ini (lihat <[http://www.minbzk.nl/bzk2006uk/subjects/constitution\\_and/internet\\_elections](http://www.minbzk.nl/bzk2006uk/subjects/constitution_and/internet_elections)>).

## Spainyol

Sejak tahun 1995, Generalitat de Catalunya, pemerintah daerah otonom Catalonia di timur laut Spanyol, sudah melaksanakan beberapa proyek percontohan bersamaan dengan pemilihan publik menggunakan mesin pemungutan suara elektronik di tempat-tempat pemungutan suara. Pada November 2003, percontohan *e-voting* jarak jauh tidak mengikat dilakukan bersamaan dengan pemilihan Parlemen Catalan. Lebih dari 23.000 penduduk Catalan di Argentina, Belgia, Amerika Serikat, Meksiko dan Chile diajak berpartisipasi menggunakan sembarang komputer yang terhubung ke Internet. Generalitat de Catalunya mensponsori percontohan ini untuk mengkaji penggunaan pemungutan suara elektronik yang aman di masa depan (lihat <<http://www.gencat.net/governacio-ap/eleccions/e-votacio.htm>>).

## Swiss

Pada Agustus 2000 Pemerintah Swiss menugasi Kanselir Federal untuk mengkaji fisibilitas *e-voting* jarak jauh. Laporan interim Kanselir Federal Swiss tentang *e-voting* jarak jauh menyebut warga negara Swiss yang hidup atau tinggal di luar negeri sebagai ‘kelompok target paling cocok’ karena *e-voting* jarak jauh bisa menghemat waktu mereka, meningkatkan efektivitas dan hemat biaya (Kanselir Federal Agustus 2004). Sejak tahun 2002, berbagai uji coba yang mengikat secara hukum *e-voting* jarak jauh dilakukan di kanton Jenewa (lihat <<http://www.ge.ch/evoting>>), Neuchâtel (lihat <<http://www.guichetunique.ch>>) dan Zurich (lihat <<http://www.statistik.zh.ch/produkte/evoting/index.php?p=5>>), termasuk antara tahun 2004 dan 2006 tujuh uji coba *e-voting* jarak jauh pada kesempatan referendum nasional. Proyek percontohan tersebut dievaluasi pada tahun 2005 untuk sejumlah aspek berbeda, termasuk potensi *e-voting* jarak jauh

dalam meningkatkan jumlah pemilih, risiko keamanan dan efektivitas biayanya. Evaluasi menunjukkan bahwa *e-voting* jarak jauh layak dipakai di Swiss (lihat Kanselir Federal, <<http://www.bk.admin.ch/themen/pore/evoting/00776>>). Pada Maret 2007 Parlemen Swiss mengesahkan dasar hukum bagi harmonisasi daftar pemilih untuk pemilih Swiss di luar negeri. Inilah langkah pertama untuk menawarkan kepada warga negara Swiss di luar negeri kemungkinan *e-voting* jarak jauh, dan ada banyak permintaan untuk itu (lihat <<http://www.aso.ch>>).

### Amerika Serikat

Amerika Serikat membangun sebuah sistem pemungutan suara elektronik berbasis Internet untuk US Department of Defence's Federal Voting Assistance Program (FVAP). Sistem pemungutan suara SERVE (Secure Electronic Registration and Voting Experiment) direncanakan digunakan pada pemilihan *primary* dan pemilihan umum tahun 2004, dan akan memungkinkan pemilih luar negeri dan personel militer memberikan suara secara sepenuhnya elektronik melalui Internet dari mana saja di dunia. Diharapkan hingga 100.000 suara akan diberikan secara elektronik. Tetapi SERVE dihentikan pada awal tahun 2004 menyusul laporan empat anggota sebuah kelompok peninjau yang dibiayai Departemen Pertahanan. Mereka direkomendasikan agar pengembangan SERVE segera ditutup karena mereka menganggap Internet dan PC tidak cukup aman (Jefferson et al. 2004).

## 3. Argumen yang mendukung dan menentang e-voting jarak jauh untuk pemilih eksternal

### 3.1. Mendukung

Karakteristik umum di tujuh negara yang disebutkan di atas adalah fakta bahwa mereka ingin memudahkan warga negara mereka di luar negeri untuk berpartisipasi dalam pemilihan dan referendum nasional. Dalam hal ini, pemilih eksternal dianggap salah satu kelompok sasaran yang paling cocok untuk *e-voting* jarak jauh, karena tidak ada saluran suara sebanding yang sepenuhnya tersedia bagi dalam hal nyaman dan kemudahan akses. Pemungutan suara melalui pos—saluran yang mungkin paling bisa dibandingkan dengan *e-voting* jarak jauh—tidak menawarkan manfaat yang sama, karena layanan pos kadang-kadang terlalu lambat untuk mengantarkan surat suara sebelum hari pemungutan suara dan karena itu beberapa pemilih eksternal tidak bisa mengikuti pemungutan suara. Saluran pemungutan suara lainnya, seperti pemungutan suara di kedutaan besar atau kantor misi diplomatik, yang tidak nyaman itu bagi pemilih, karena dia harus pergi ke tempat tertentu pada jam-jam tertentu. Keseluruhan pemikiran di balik upaya memberi lebih banyak kemudahan bagi pemilih eksternal untuk memberikan suara dalam pemilihan dan referendum adalah, tentu saja, untuk meningkatkan partisipasi pemilih dan dengan demikian memperkuat legitimasi demokratis.

Di luar kenyamanan bagi pemilih eksternal, ada alasan lain yang mendukung *e-voting* jarak jauh.

1. Dalam beberapa kasus, warga negara yang hidup atau menetap di luar negeri dianggap sebagai kelompok uji coba ideal bagi *e-voting* jarak jauh, walaupun maksud sesungguhnya adalah memberlakukan metode baru ini bagi pemilih dalam negeri juga.
2. Dalam beberapa kasus, warga negara di luar negeri terorganisasi dengan baik—bahkan terorganisasi lebih baik daripada kelompok-kelompok kepentingan di dalam negeri—dan mampu merumuskan kebutuhan mereka serta menempatkannya dalam agenda.
3. Tergantung pada keadaan dan saluran pemungutan suara lain yang tersedia bagi pemilih eksternal, *e-voting* jarak jauh bisa menghemat biaya.

### 3.2. Menentang

Karena pada umumnya hanya negara-negara yang sedang mempertimbangkan pemberlakuan *e-voting* jarak jauh yang memberikan informasi tentang masalah ini, tak banyak argumen bisa dijumpai yang menentang pemberlakuan *e-voting* jarak jauh bagi pemilih eksternal. Alasan-alasannya meliputi:

*Masalah keamanan.* Bagaimanapun juga, tidak ada kekhawatiran keamanan khusus yang berkaitan dengan *e-voting* jarak jauh bagi pemilih eksternal. Justru *e-voting* jarak jauh semacam itulah yang dianggap tidak aman. Masalah keamanan meliputi keraguan terhadap Internet sebagai sarana pengiriman informasi rahasia, kekhawatiran terhadap serangan peretas—entah itu oleh orang dalam (misalnya, programmer perangkat lunak) maupun oleh orang luar (misalnya partai-partai politik, teroris atau negara-negara lain)—dan kecemasan tentang kemungkinan pengaruh tidak semestinya terhadap para pemilih selama proses pemungutan suara (misalnya ‘pemungutan suara keluarga’).

*Aspek finansial.* Boleh jadi mahal membangun infrastruktur untuk menyediakan *e-voting* jarak jauh hanya untuk pemilih yang terbatas jumlahnya. Item-item yang mahal bisa meliputi penyusunan daftar pemilih eksternal digital dan seragam atau pemeliharaan keamanan sistem tersebut.

*Perlakuan yang sama bagi semua pemilih (eksternal dan internal).* Di Swiss misalnya, pemerintah mengatakan bahwa jika *e-voting* jarak jauh diberlakukan hal itu harus dilakukan secara bertahap. Metode ini harus diberlakukan untuk pemilih ‘internal’ terlebih dahulu dan baru kemudian untuk pemilih eksternal. Alasannya adalah tidak ada daftar pemilih terpusat untuk para pemilih eksternal (lihat studi kasus). Pemilih eksternal dari satu kanton tidak boleh memberikan suara secara elektronik ketika pemilih dari kanton lain tidak mempunyai kesempatan itu.

Komisi Elektoral Australia (AEC) menjawab pertanyaan ‘Dapatkah saya memberikan melalui Internet?’ di situs webnya (<[http://www.aec.gov.au/\\_content/What/enrolment/faq\\_os.htm](http://www.aec.gov.au/_content/What/enrolment/faq_os.htm)>) sebagai berikut:

Pemberlakuan pemungutan suara melalui atau terkomputerisasi bukanlah proposisi yang bisa diwujudkan saat ini, karena sejumlah isu keamanan, teknis, keuangan, akses dan kesetaraan harus diselesaikan sebelum usulan itu menjadi fakta kehidupan elektoral.

- Tidak ada teknologi perangkat lunak yang tepat untuk digunakan dalam sistem pemungutan suara preferensial penuh.
- Banyak pemilih, terutama orang lanjut usia dan mereka yang berkemampuan membaca dan berketerampilan hitung yang buruk bisa mendapat kesulitan dengan digunakannya internet.
- Ada risiko terjadinya kecurangan dan kesalahan dalam perangkat lunak tanpa perlindungan surat suara untuk penghitungan ulang.
- Biaya awalnya bisa sangat signifikan.
- AEC akan terus memberikan fasilitas pemungutan suara tradisional bagi mereka yang tidak memiliki akses internet.

Meski begitu, pemilih Australia juga bisa menggunakan *e-voting* di tempat pemungutan suara untuk pemilihan Majelis Legislatif Australian Capital Territory. Pada tahun 2001 dan 2004, *e-voting* tersedia di empat pusat pra-pemungutan suara selama periode dua sampai tiga pekan dan di depalan tempat pemungutan suara pada hari pemungutan suara itu sendiri (lihat <<http://www.elections.act.gov.au/Elevote.html>>).

#### 4. Beberapa tantangan keamanan bagi e-voting jarak jauh dan kemungkinan solusinya

Sebelum *e-voting* jarak jauh diberlakukan, beberapa tantangan keamanan harus diselesaikan. Tabel 10.1 memberikan ide awal tentang yang paling penting dari tantangan-tantangan itu. Bagaimanapun juga, setiap negara memiliki kondisi hukum yang berbeda dan infrastruktur teknis yang juga berbeda. Ini pun perlu diperhitungkan.

**Tabel 10.1: Tantangan-tantangan keamanan bagi pemungutan suara jarak jauh dan kemungkinan-kemungkinan solusinya**

Tantangan	Kemungkinan-kemungkinan solusi
Identifikasi tegas Partisipan dalam sebagai pemungutan suara atau pemilihan harus diidentifikasi dan disahkan dengan jelas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kode individual untuk mencapai akses ke sistem</li> <li>• Indikasi tanggal lahir dan tempat asal untuk keperluan validasi identitas dan pencegahan kecurangan sistemik.</li> </ul>
Autentisitas server e-voting Warga negara harus memiliki jaminan bahwa suara mereka dikirim ke server resmi.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sertifikat server harus bisa ditinjau oleh warga negara (kontrol sidik jari)</li> <li>• Autentisitas bisa juga diperlihatkan dengan sebuah kode jawaban atau simbol (gambar) yang bisa diverifikasi, misalnya pada kartu pemungutan suara yang dikirimkan kepada pemilih melalui pos.</li> </ul>

<p>Pemungutan suara yang unik dan universal</p> <p>Warga negara diizinkan memberikan satu suara. Pemberian dua suara atau lebih harus dicegah.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Begitu sebuah suara lebih dahulu (melalui pos atau elektronik) sudah diberikan, pemilih harus ditandai dalam register elektoral elektronik.</li> <li>• Ciri-ciri jelas pada kartu pemungutan suara (misalnya, segala macam tambahan dengan bidang khusus logam atau segel yang menutup kode identitas individual) bisa mengindikasikan bahwa warga negara yang bersangkutan mungkin sudah memberikan suara.</li> </ul>
<p>Pelindungan terhadap kerahasiaan pemungutan suara/perindungan privasi</p> <p>Niat warga negara harus tetap dirahasiakan dan tidak boleh diketahui oleh pihak ketiga.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penyimpanan terpisah dan terbagi data personap dan suara.</li> <li>• Pencampuran acak suara dalam kotak suara elektronik sehingga mustahil mencari tahu apa yang dipilih seseorang dengan rangkaian pemberian suara dan penanda waktu dalam register elektoral elektronik,</li> </ul>
<p>Peretas menyerang:</p> <p>(a) perangkat pemungutan suara (komputer pribadi, dll): kemungkinan pengecatan dan modifikasi suara, misalnya dengan Trojan horsesn (titik paling lemah semua sistem e-voting)</p> <p>(b) transaksi suara dari klien ke server; kemungkinan pengecatan dan modifikasi suara (misalnya, man-in-the-middle attack, peretasan domain name server DNS).</p> <p>(c) platform server pusat (inti sistem e-voting), misalnya serangan penolakan layanan.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perlindungan firewall</li> <li>• Pemungutan suara kode</li> <li>• Pemindaian virus</li> <li>• Enkripsi suara</li> <li>• Verifikasi oleh pemilih: suara dikirimkan sebagai gambar, bukan informasi teks</li> <li>• Dalam dialog transaksi semua paket harus diuji check-sum (hash code) untuk membuktikan integritasnya</li> <li>• Beberapa server berlebihan</li> <li>• Kerja sama dengan provider besar</li> </ul>
<p>Force majeure</p> <p>Hujan badai, gempa bumi, serangan teroris, dan lain-lain.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beberapa server di lokasi-lokasi berbeda</li> <li>• Ditempatkan di ruang sangat aman (kontrol akses, perlindungan terhadap api, cadangan daya darurat)</li> </ul>
<p>Kemudahan dilacak, dihitung ulang</p> <p>Suara elektronik harus dihitung kembali jika diminta.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemilih mendapat tanda terima ketika suaranya diberikan</li> <li>• Jurnal jejak audit penghitungan suara konvensional dan elektronik ditandatangani oleh pegawai negeri dan pengawas penanggung jawab.</li> <li>• Penyimpanan terpisah (CD-ROM) suara elektronik dan arsip log (terenkripsi)</li> </ul>
<p>Kepercayaan</p> <p>Sistem dan komponen-komponennya harus bisa dipercaya. Para ahli eksternal harus bisa meninjau kode-kode sumber.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pelatihan pengawas</li> <li>• Penggunaan perangkat lunak sumber terbuka (sistem operasi)</li> <li>• Pengungkapan aplikasi properti</li> </ul>

## 5. Dukungan lain melalui teknologi informasi dan komunikasi baru

Ada juga cara-cara lain yang tidak begitu ekstensif di mana sarana elektronik—di antaranya Internet—bisa digunakan untuk memfasilitasi pemungutan suara dari

luar negeri. Rentangnya menjangkau dari penyediaan informasi hingga memfasilitasi langkah-langkah berbeda proses pemungutan suara tanpa harus pergi jauh-jauh untuk memungkinkan pemilih memberikan suara mereka secara elektronik. Bagian ini menyoroti beberapa contoh.

### **Australia**

Pemilih di luar negeri bisa melakukan hal-hal berbeda melalui faksimili: mendaftar untuk memberikan suara; mengajukan permohonan untuk menjadi 'pemilih luar negeri yang memenuhi syarat'; mendaftarkan diri sebagai pasangan atau anak dari pemilih luar negeri yang memenuhi syarat; mendaftar sebagai 'pemilih keliling'; atau mengajukan permohonan untuk memberikan suara melalui pos.

### **Selandia Baru**

Pemilih luar negeri bisa mengunduh surat suara, pernyataan dan dokumen pendukung mereka dari Internet mulai tiga minggu sebelum hari pemilihan. Tetapi mereka tidak bisa mengembalikan surat suara secara elektronik atau memberikan suara melalui email, sebagaimana ditekankan oleh situs web Pemilihan Selandia Baru (<[http://www.elections.org.nz/voting/how\\_vote\\_overseas.html](http://www.elections.org.nz/voting/how_vote_overseas.html)>). Hanya pemilih luar negeri yang diizinkan untuk mengunduh suara. Surat suara yang sudah diisi bisa dikembalikan melalui faksimili atau pos biasa. Hanya pemilih di luar negeri diizinkan mengirimkan surat suara mereka melalui faksimili; jika sebuah surat suara dikirim melalui faksimili dari Selandia Baru, suara itu tidak akan dihitung.

### **Singapura**

Singapura menawarkan kepada pemilih luar negeri kemungkinan mengisi formulir pendaftaran secara online. Meski begitu, formulir tersebut tidak bisa dikirim melalui Internet, tetapi harus dicetak, ditandatangani dan dikirim ke Departemen Pemilihan atau setiap pusat pendaftaran luar negeri melalui pos tercatat. Pemilih luar negeri yang terdaftar ditentukan untuk memberikan suara di salah satu tempat pemungutan suara di luar negeri (terletak di kantor komisi tinggi, kedutaan besar atau konsulat Singapura). Jika pemilih tidak ingat di mana tempat pemungutan suaranya, dia dapat mencari tahu secara online (<<http://www.elections.gov.sg/overseasvoting.htm>>).

## **6. Kesimpulan**

Pemilih luar negeri jelas merupakan sebuah kelompok fokus yang merupakan minat tersendiri bagi negara-negara yang mempertimbangkan pemberlakuan *e-voting* secara umum. Pada saat yang sama, mereka adalah kelompok sasaran yang bisa sulit dimasukkan dalam *e-voting* karena alasan-alasan praktis. Negara-negara lain melihat adanya kebutuhan untuk memberlakukan *e-voting* bagi pemilih eksternal mereka tetapi tidak mendapati urgensi yang sama bagi pemberlakuan *e-voting* untuk pemilih internal. Bagaimanapun juga, tidak ada kecenderungan pasti ke arah pemberlakuan *e-voting* jarak jauh, tidak juga di negara-negara di mana langkah-langkah pertama ke arah itu sudah diambil.

# Estonia: Lebih Banyak Opsi untuk Pemungutan Suara Eksternal

Epp Maaten

Republik Estonia menetapkan kembali kemerdekaannya pada tanggal 20 Agustus 1991 berdasarkan kontinuitas legal kenegaraan. Badan legislatif di mana kekuasaan tertinggi negara terletak adalah parlemen, yang dipilih dengan representasi proporsional (PR). Pemilihan legislatif nasional dan pemilihan presiden pertama yang benar-benar bebas dan demokratis diselenggarakan pada 20 September 1992.

Menurut konstitusi, seorang warga negara yang sudah mencapai usia 18 tahun memiliki hak untuk memilih. Partisipasi dalam pemungutan suara tidak diperbolehkan bagi warga negara yang dinyatakan tidak mampu oleh hukum atau diputus bersalah oleh pengadilan dan menjalani hukum di lembaga pemidanaan. Dalam pemilihan legislatif, setiap warga negara Estonia dengan hak pilih yang sudah mencapai usia 21 tahun berhak mencalonkan diri dalam pemilihan (paragraf 56–58 dan 60 konstitusi).

Parlemen dipilih dalam pemilihan yang bebas, umum, seragam dan langsung berdasarkan prinsip proporsionalitas.

## Hak pemilih eksternal

Sejak kemerdekaan diperoleh kembali, warga negara Estonia dengan status kependudukan asing diberi hak untuk memberikan suara dalam pemilihan legislatif dan referendum. Meski begitu, pemungutan suara eksternal tidak dimungkinkan dalam pemilihan dewan-dewan pemerintahan lokal. Pemungutan suara eksternal dilaksanakan untuk pertama kalinya dalam referendum konstitusional pada Juni 1992.

Dalam pemilihan legislatif, para pemilih yang merupakan penduduk *tetap* luar negeri memberikan suara di daerah pemilihan Estonia di mana mereka atau orang tua, atau kakek nenek, mereka terakhir tinggal sebagai penduduk tetap. Warga negara yang menetap sementara di luar negeri memberikan suara di daerah pemilihan di mana mereka tercatat dalam register elektoral, menurut tempat tinggal mereka (paragraf 50 dan 54 Undang-Undang Pemilihan Riigikogu 2002). Para pemilih eksternal, yang menetap sementara maupun tetap di luar negeri, bisa memilih untuk memberikan suara di sebuah misi asing secara personal atau melalui pos.

## Pengorganisasian pemungutan suara eksternal

Kantor-kantor misi diplomatik asing Estonia mengorganisasi pemungutan suara eksternal. Kepala masing-masing misi harus menunjuk salah satu pejabat yang bekerja di sana untuk mengorganisasi pemungutan suara. Pekerjaan mereka dikoordinasikan oleh Kementerian Luar negeri, yang juga bertanggung jawab atas pelatihan dan pengantaran bahan-bahan pemilihan seperti regiser elektoral, surat suara dan amplop.

Sejak akhir 1990-an, seiring meningkatnya perjalanan dan migrasi, pemungutan suara eksternal menjadi semakin signifikan. Terdapat perubahan-perubahan besar dalam undang-undang elektoral menyangkut pemungutan suara eksternal pada tahun 1998. Estonia adalah sebuah negara kecil dan tidak punya banyak misi diplomatik (ada 35 misi diplomatik pada saat pemilihan tahun 2004). Dalam pemilihan-pemilihan sebelumnya banyak orang Estonia yang tidak bisa memilih karena mereka tinggal jauh dari kantor misi diplomatik. Untuk mengatasi problem ini, pada tahun 1999 sebagai prosedur untuk memajukan pemungutan suara melalui pos diberlakukan. Opsi pemungutan suara personal di misi diplomatik masih ada.

Sejak 1999 warga negara Estonia yang menetap secara *permanen* di luar negeri juga bisa memberikan suara secara eksternal, baik di misi diplomatik Estonia maupun melalui pos. Di samping itu, menurut undang-undang elektoral yang diamandemen, para pemilih yang menetap permanen di luar negeri dan yang tidak memberikan suara di negara tempat tinggal mempunyai opsi memberikan suara mereka di Estonia.

Untuk memastikan prinsip satu orang, satu suara, pemungutan suara eksternal dilakukan terlebih dahulu. Di kantor-kantor misi diplomatik, pemungutan suara diselenggarakan setidaknya-tidaknya dua hari dalam periode antara 15 hari dan sepuluh hari sebelum hari pemilihan. Semua surat suara pemilih eksternal harus sudah diterima Komite Pemilihan Nasional selambat-lambatnya pada hari keempat sebelum hari pemilihan. Komite Pemilihan Nasional kemudian memilah-milah dan mengirimkan surat-surat suara itu ke daerah pemilih yang sudah ditentukan. Hak untuk memilih diperiksa lagi di daerah pemilihan pemilih untuk memastikan bahwa tidak ada yang memberikan suara lebih dari satu kali. Suara dihitung pada pemilihan hari itu juga.

Untuk meningkatkan pemeriksaan eligibilitas mereka, semua pemilih, termasuk mereka yang menetap permanen di luar negeri, didaftar dalam sebuah catatan kependudukan pusat. Sebelum periode pemungutan suara eksternal dimulai, daftar pemilih dikirimkan ke kantor-kantor misi diplomatik. Dalam kasus tertentu, daftar tersebut mungkin diubah oleh kantor misi diplomatik.

Untuk memastikan kerahasiaan suara, surat suara dikirim dalam dua amplop. Amplop dalam tanpa nama, dan amplop luar menunjukkan nama pemilih dan nomor daerah pemilihan. Begitu eligibilitas pemilih sudah dicocokkan dengan register elektoral, amplop luar dibuang dan surat suara dalam amplop dalam tanpa nama dimasukkan ke dalam kotak suara.

Untuk pemungutan suara melalui pos pemilih mengajukan permohonan kepada kantor misi diplomatik di negara tempat tinggalnya. Jika tidak ada misi diplomatik di negara itu pemilih bisa mengalamatkan permohonan ke misi terdekat. Hal itu harus dilakukan selambat-lambatnya 45 hari sebelum hari pemilihan. Tidak lebih dari 35 hari sebelum hari pemilihan, misi diplomatik mengirim pemilih surat suara, daftar kandidat

dan dua amplop. Pemilih mengisi surat suara dan dan menaruhnya dalam kedua amplop. Di amplop luar dia menuliskan namanya dan nomor daerah pemilihan. Pemilih yang tinggal sementara di luar negeri juga menunjukkan alamatnya di Estonia. Kemudian dia mengirimkan kembali amplop itu ke Komite Pemilihan Nasional (paragraf 50–52 Undang-Undang Pemilihan Riigikogu).

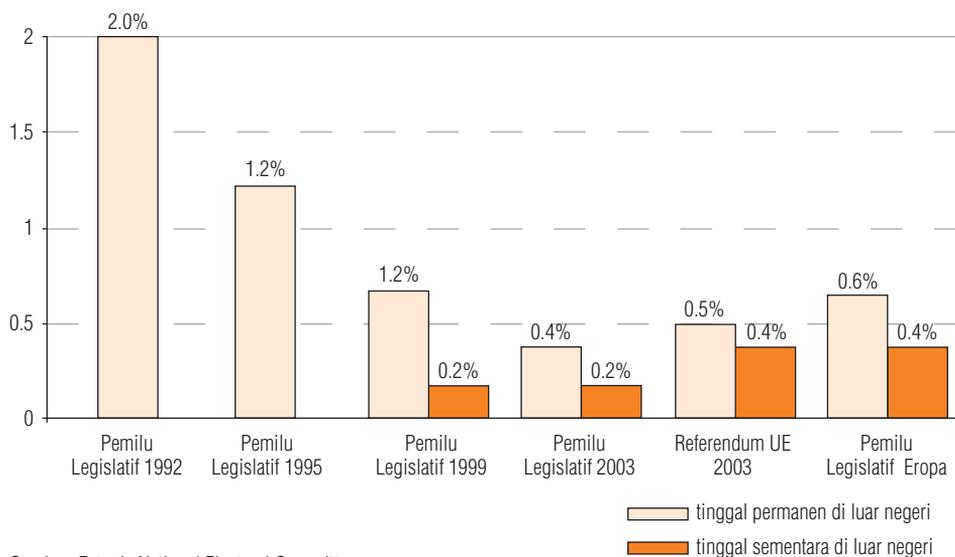
Berbagai tren dalam partisipasi pemungutan suara

Perang Dunia II dan peristiwa-peristiwa yang terkait dengannya terciptanya diaspora Estonia, dengan orang Estonia bertebaran di seluruh dunia. Setelah kemerdekaan bekas warga Estonia dan keturunan mereka yang menetap di luar negeri secara otomatis mempunyai hak kewarganegaraan Estonia, dan banyak orang yang mendapatkan warga negara dengan cara ini. Mereka inilah mayoritas pemilih yang menetap permanen di luar negeri. Saat ini, sekitar 14 persen dari seluruh orang Estonia 160.000 orang (Kulu 1997)--hidup di luar negeri, tetapi jumlah pemilih sangat sedikit. Untuk tahun 2004, menurut catatan penduduk sekitar 15.000 warga Estonia menetap permanen di luar negeri.

Dalam pemilihan legislatif pertama, pada tahun 1992 dan 1995, pemungutan suara eksternal sangat dihargai oleh warga Estonia yang tinggal permanen di luar negeri, mungkin karena itulah pertama kalinya dalam beberapa tahun mereka mempunyai kesempatan ikut serta dalam kehidupan politik Estonia yang baru merdeka. Meski begitu, jumlah pemilih yang tinggal secara permanen di luar negeri perlahan-lahan turun (walaupun dalam pemilihan mutakhir porsi pemilih eksternal permanen di antara semua pemilih yang berpartisipasi mengalami peningkatan). Perkecualian bagi kecenderungan

### Tingkat partisipasi dari Pemilih Estonia yang tinggal di Luar Negeri

% dari pemilih yang tinggal diluar negeri dari seluruh pemilih yang berpartisipasi



Sumber: Estonia National Electoral Committee.

umum ini adalah referendum untuk bergabung dengan Uni Eropa, pada tahun 2003, ketika partisipasi total cukup tinggi dan partisipasi pemilih yang tinggal di luar negeri juga meningkat.

Sebaliknya, partisipasi warga negara yang berada di luar negeri untuk sementara meningkat dalam periode 1999–2003.

Yang sangat mencolok, dalam pemilihan tahun 2004 untuk Parlemen Eropa tingkat partisipasinya sangat rendah di Estonia, sama seperti di banyak negara-negara lain anggota Uni Eropa.

## E-voting dan pemungutan suara eksternal

Pada tahun 2002 basis legislatif bagi pemungutan suara elektronik dibentuk. Undang-Undang Pemilihan Riigikogu, Undang-Undang Pemilihan Dewan Pemerintahan Lokal, Undang-Undang Referendum dan Undang-Undang Pemilihan Parlemen Eropasemuanya mencakup *e-voting*. Tujuan utama *e-voting* adalah memberikan kepada para pemilih opsi tambahan untuk memberikan suara mereka dan dengan demikian meningkatkan partisipasi. *E-voting* memungkinkan orang memilih via Internet menggunakan tanda tangan digital dan kartu identitas ‘pintar’ untuk keperluan identifikasi. Percontohan *e-voting* pertama dilaksanakan pada tahun 2004 dan 2005 selama referendum dan pemilihan lokal, dan pada Maret 2007, dalam pemilihan Internet nasional pertama di dunia, *e-voting* jarak jauh tersedia bagi para pemilih Estonia di luar negeri (lihat Komite Pemilihan Nasional, ‘E-voting Project’).

Masih ada keinginan bahwa orang yang menetap permanen di luar negeri memerlukan jenis dokumen baru—kartu identitas—untuk memberikan suara secara elektronik. Kartu identitas merupakan dokumen identifikasi wajib dalam negeri, tetapi tidak banyak warga negara yang menjadi penduduk di luar negeri mengajukan permohonan untuk itu. Di lain pihak, bagi pemilih yang berada di luar negeri untuk sementara, pemungutan suara akan menjadi mudah bahkan dalam pemilihan lokal (di mana pemungutan suara eksternal dikelola oleh misi diplomatik tidak diperkirakan sebelumnya). Jika *e-voting* berhasil dan orang terbiasa menggunakan metode pemungutan suara ini, boleh jadi hal itu akan mempengaruhi pemungutan suara eksternal. Pemungutan suara personal di kantor-kantor misi diplomatik di negara-negara asing dan pemungutan suara melalui pos termasuk bentuk oemungutan suara yang paling mahal. Di masa depan, oleh karena itu, mungkin perlu dipertimbangkan untuk mengganti prosedur pemungutan suara berbasis kertas dengan surat suara elektronik, khususnya berkenaan dengan pemungutan suara eksternal.

# Swiss: Pemungutan Suara Eksternal di Sebuah Negara Federal Dengan Demokrasi Langsung

Nadja Braun

Swiss dikenal karena demokrasi langsung dan struktur federalnya. Seluruh warga negara Swiss yang berusia di atas 18 tahun kecuali bagi mereka yang tidak mampu karena sakit jiwa atau keterbelakangan mental (Pasal 136, § 1 konstitusi federal) bisa ambil bagian dalam pemilihan Dewan Nasional (majelis utama parlemen federal) dengan memberikan suara maupun dengan maju sebagai kandidat dalam pemilihan. Mereka juga bisa memberikan suara dalam pemungutan suara populer (Pasal 136 § konsotitusi federal). Sebuah referendum wajib bagi semua amandemen terhadap konstitusi dan bagi keanggotaan beberapa organisasi internasional. Di samping itu, para pemilih mempunyai hak untuk inisiatif dan referendum, yakni mengisi surat suara mereka sebelum akhir pekan pemungutan suara di mana pun di luar tempat pemungutan suara

Swis adalah sebuah negara federal dengan 26 kanton dan sekitar 3.000 komune. Setidak-tidaknya terdapat empat kali pemungutan suara eksternal setiap tahunnya di Swiss dalam pemilihan tingkat nasional, kanton, dan komunal. Empat akhir pekan pemungutan suara dan pembicaraan politis yang intens tentang isu-isu yang harus diputuskan dengan pemungutan suara merupakan ciri khas tradisi politik dan elektoral Swiss.

## Latar belakang historis (tingkat nasional)

Para pemilih Swiss yang menjadi penduduk atau tinggal di luar negeri diizinkan untuk melaksanakan hak pilih mereka sejak tahun 1977. Pada mulanya, mereka hanya diizinkan memberikan suara mereka di wilayah Swiss: mereka harus menempuh perjalanan pulang ke Swiss untuk memberikan suara. Ketentuan ini harus dilihat dalam kaitan erat dengan praktek Dewan Federal (pemerintah) sehubungan dengan perilaku politik terkait orang-orang asing di dalam wilayah Swiss. Orang asing tidak diperbolehkan memberikan suara untuk pemilihan atau referendum nasional mereka saat berada di wilayah Swiss karena isu-isu seputar kedaulatan Swiss. Berkenaan dengan fakta ini, Swiss tidak bisa berharap negara lain membolehkan warga negara Swiss di luar negeri di wilayahnya. Meski begitu, pada th 1989, Dewan Federal mengubah praktek ini. Sejak saat itu, para pemilih diizinkan ambil bagian dalam pemilihan dan referendum

negara mereka di wilayah Swiss. Pada saat yang sama, pemungutan suara melalui pos bagi pemilih Swiss diberlakukan.

Pemungutan suara melalui pos dapat dilakukan dari mana saja di seluruh dunia. Tidak ada pembatasan apa pun, kecuali lambatnya layanan pos di beberapa negara.

### **Hak memberi suara bagi warga negara Swiss yang menjadi penduduk atau tinggal di luar negeri (tingkat nasional)**

Warga negara Swiss yang menjadi penduduk atau tinggal di luar negeri diperbolehkan untuk ambil bagian di tingkat nasional dalam referendum dan pemilihan, di samping membubuhkan tanda tangan untuk prakarsa dan referendum (Pasal 3, § 1 Bundesgesetz über die politischen Rechte der Auslandschweizer (BPRAS), undang-undang federal tentang hak-hak politik warga negara Swiss yang menjadi penduduk atau tinggal di luar negeri). Mereka tidak hanya berhak memberikan suara dalam pemilihan Dewan Nasional (hak “memberikan suara aktif”) tetapi juga mencalonkan diri untuk pemilihan anggota Dewan Nasional, Dewan Federal atau Mahkamah Federal. Kendati demikian, mereka hanya bisa ambil bagian dalam pemilihan Dewan Negara-negara Basian (majelis tinggi parlemen federal) jika undang-undang kanton di mana mereka terikat menetapkan hak untuk memberikan suara bagi warga negara Swiss yang menjadi penduduk atau tinggal di luar negeri.

Dalam sistem federal Swiss, warga negara yang menjadi penduduk atau tinggal di luar negeri tidak merupakan area pemungutan suara atau daerah pemilihan tersendiri; mereka justru memilih satu komune sebagai ‘komune pemungutan suara mereka’. Ini bisa saja komune di mana mereka dilahirkan, atau di mana mereka sebelumnya pernah tinggal (Pasal 5, §1 BPRAS). Para ekspatriat yang ingin melaksanakan hak politik harus memberi tahu kantor elektoral mereka komune pemungutan suara pilihan mereka di mana mereka berniat memilih. Pemberitahuan harus diperbarui setiap empat tahun (Pasal 5a BPRAS). Warga Swiss yang memenuhi syarat atau menetap di luar negeri bisa memberikan suara mereka secara personal maupun dalam pemungutan suara komune di Swiss (menurut peraturan yang sama seperti pemilih Swiss yang menetap di Swiss) atau melalui pos (Pasal 1 BPRAS).

Hanya inilah dua opsi bagi pemilih Swiss di luar negeri. Tidak ada ketentuan bagi pemungutan suara di perwakilan diplomatik luar negeri.

Saat ini Swiss sedang mempertimbangkan pemberlakuan *e-voting* jarak jauh. Jika ini diperlakukan bagi warga negara Swiss di Swiss, maka langkah selanjutnya adalah menyediakannya untuk pemilih eksternal juga. Saat ini, ada ketentuan-ketentuan yang hanya mengizinkan uji coba *e-voting* jarak jauh bagi pemilih Swiss di luar negeri (Pasal 1 BPRAS; lihat juga bab 10).

### **Hak memberikan suara warga negara Swiss penduduk atau yang tinggal di luar negeri (tingkat kanton)**

Karena struktur federal Swiss, hak memberikan suara di tingkat kanton mungkin berbeda dari hak memberikan suara di tingkat nasional. Di tingkat nasional, para pemilih Swiss bisa melaksanakan hak-hak yang sama sebagai pemilih Swiss di luar Swiss, tetapi gambarannya berbeda di tingkat kanton. Hanya 11 kanton dari 26 (hingga tanggal 1 Oktober 2004 ada Basel-Land, Bern, Jenewa, Graubünden, Jura, Neuchâtel, Schwyz,

Solothurn, Ticino dan Zurich) yang mengizinkan para pemilih eksternal yang terdaftar di kanton untuk melaksanakan hak politik mereka di tingkat kanton. Meski begitu, jumlah kanton yang mengizinkan pemungutan suara eksternal tumbuh pelan tapi pasti. Biasanya, alasan di balik pemberlakuan pemungutan suara eksternal bersifat politis. Jika sebuah partai politik merasa bahwa pemilih di luar negeri akan mendukung politiknya, maka pemberlakuan pemungutan suara eksternal akan menguntungkan.

## Beberapa angka

Pada akhir 2006 ada sekitar 645.000 warga negara Swiss yang tinggal di luar negeri, dari jumlah itu sekitar 494.802 berpotensi memenuhi syarat untuk memberikan suara (yaitu berusia di atas 18 tahun dan tidak didiskualifikasi karena alasan sakit jiwa). Pada akhir Desember 2006, sekitar 107.600 orang masuk dalam register electoral sebuah komune Swiss dan dengan demikian memenuhi syarat untuk memilih. 107.600 pemilih itu merupakan 2,2 persen seluruh pemilih Swis yang memenuhi syarat (4,9 juta pada akhir November 2006).

## Biaya pemungutan suara eksternal

Tidak tersedia data yang spesifik tentang biaya pemungutan suara eksternal. Meski begitu, dimungkinkan membuat perkiraan kasar biaya tambahan pemungutan suara eksternal dibandingkan dengan pemungutan suara di Swiss. Mengingat ada sekitar 110.000 pemilih eksternal, dan dengan perkiraan sekitar 80 persen dari mereka tinggal di Eropa, biaya bisa diperkirakan sebagai berikut.

Unsur pengeluaran	Biaya per pemilih (CHF)	Jumlah pemilih	Total (CHF)	Total (EUR)
Ongkos pos dalam Eropa (surat prioritas, 101–250 g)	6,50	88.000	572.000	381.300
Ongkos pos di luar Eropa (surat prioritas, 101–250 g)	8,80	22.000	193.600	129.000
Biaya personel (pengemasan dan pengiriman awal bahan)	2,00		220.000	146.700
<b>Total</b>		<b>110.000</b>	<b>985.600</b>	<b>657.000</b>

CHF = franc Swiss, EUR = euro

## Perilaku pemungutan suara warga negara Swiss yang menjadi penduduk atau tinggal di luar negeri

Sebuah survei yang dilakukan pada tahun 2003 oleh Organisasi Swis di Luar Negeri (ASO) dan swissinfo/Swiss Radio International (lihat GfS Forschungsinstitut Juni 2003) mengungkapkan bahwa warga negara Swiss yang menjadi penduduk atau tinggal di luar negeri memiliki, tidak begitu dipengaruhi oleh pandangan-pandangan politik mereka dibandingkan dengan nilai-nilai seperti modernitas pandangan hidup,

kosmopolitanisme, keterbukaan terhadap perubahan, toleransi terhadap orang asing dan keyakinan pada pasar bebas.

### **Representasi orang Swiss luar negeri di parlemen**

Dalam pemilihan Dewan Nasional pada tanggal 19 Oktober 2003, Partai Rakyat Swiss (Schweizerische Volkspartei, SVP) di kanton Zurich muncul dengan daftar kandidat bagi pemilih eksternal Swiss (Daftar 21: SVP-Serikat Warga Swiss di Luar Negeri). Sampai saat ini, tidak ada kandidat luar negeri yang terpilih dalam parlemen federal. Salah satu alasannya mungkin terletak pada fakta bahwa potensi elektoral warga Swiss di luar negeri masih tersebar. Karena mereka tidak membentuk konstituen sendiri, suara mereka disebar di antara 26 kanton. Meski begitu, pemilihan pada awal 2006 atas militer Swiss di Stockholm, Beat Eberle, untuk parlemen kanton St Gallen menunjukkan bahwa mungkin saja warga negara Swiss yang menetap di luar negeri dipilih.

## Lampiran A

# Pemungutan Suara Eksternal: Sebuah Survei Dunia atas 214 Negara dan Teritori\*

 Negara-negara dengan ketentuan untuk pemungutan suara eksternal

 Negara-negara dalam transisi

 Negara-negara tanpa ketentuan untuk pemungutan suara eksternal

 Negara-negara tanpa ketentuan untuk pemilihan langsung

	Negara atau teritori	Jenis pemilihan	Metode pemilihan	Tahun pertama diberlakukan	Catatan/komentar
1	AFGHANISTAN	Presiden	Personal	2004	Diberlakukan untuk pemilihan Loya Jirga dan Loya Jirga Konstitusional pada tahun 2002 dan 2003, dan kemudian pemilihan presiden pada tahun 2004, tetapi tidak dalam pemilihan legislatif pada tahun 2005
2	ALBANIA	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		
3	ALJAZAIR	Presiden, legislatif, sub-nasional dan referendum	Campuran (personal, proksi)	1976	Diberlakukan dalam referendum 1976, untuk pemilihan legislatif 1977.
4	ANDORRA	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		
5	ANGOLA	Legislatif	Personal	Tidak diberlakukan	Pemungutan suara eksternal masih harus dilaksanakan. Diperlukan adanya keputusan dari EMB, yang antara lain harus menyetujui bahwa syarat material bagi pemilihan dipenuhi. Begitu hal ini sudah terjadi, warganegara yang menetap di luar negeri akan membentuk sebuah daerah pemilihan dan akan memilih tiga perwakilan

\*Survei berlaku sampai Mei, 2007.

	Negara atau teritori	Jenis pemilihan	Metode pemilihan	Tahun pertama diberlakukan	Catatan/komentar
6	ANGUILLA	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		
7	ANTIGUA DAN BARBUDA	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		
8	ARGENTINA	Presiden, legislatif	Personal	1993	
9	ARMENIA	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak diberlakukan	Pemungutan suara eksternal dihapus pada tahun 2007
10	ARUBA	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		
11	AUSTRALIA	Legislatif	Campuran (personal, melalui pos, faksimili)	1902	
12	AUSTRIA	Presiden, legislatif, referendum	Melalui pos	1990	
13	AZERBAIJAN	Legislatif	Personal	2000	
14	BAHAMAS	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		
15	BAHRAIN	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		
16	BANGLADESH	Legislatif	Melalui pos	Tidak tersedia	
17	BARBADOS	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		
18	BELARUS	Presiden, legislatif, sub-nasional, referendum	Personal	1994	
19	BELGIA	Legislatif	Campuran (personal, melalui pos, proksi)	1999	
20	BELIZE	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		
21	BENIN	Presiden	Campuran (personal, proksi)	Tidak tersedia	
22	BERMUDA	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		

	Negara atau teritori	Jenis pemilihan	Metode pemilihan	Tahun pertama diberlakukan	Catatan/komentar
23	BHUTAN	Tidak ada ketentuan untuk pemilihan langsung	Tidak ada ketentuan untuk pemilihan langsung		
24	BOLIVIA	Presiden	Belum diputuskan	Tidak tersedia	Belum diberlakukan. Sebuah undang-undang yang meliputi ketentuan eksternal disahkan oleh majelis rendah parlemen pada 6 Desember 2005. Saat ini sedang dibahas di majelis tinggi.
25	BOSNIA DAN HERZEGOVINA	Presiden, legislatif, sub-nasional	Melalui pos	1996	
26	BOTSWANA	Legislatif	Personal	1997	
27	BRAZIL	Presiden	Personal	1989	
28	BRUNEI DARUSSALAM	Tidak ada ketentuan untuk pemilihan langsung	Tidak ada ketentuan untuk pemilihan langsung		
29	BULLGARIA	Presiden, legislatif	Personal	1990	
30	BURKINA FASO	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		
31	BURMA Nama negara ini menurut PBB adalah Myanmar	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		
32	BURUNDI	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		
33	KAMBOJA	Lihat komentar	Lihat komentar		Praktek khusus dalam pemilihan Majelis Konstituante pada tahun 1993
34	KAMERUN	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		
35	KANADA	Legislatif, referendum	Melalui pos	1944	
36	CAPE VERDE	Presiden, legislatif	Personal	1991	
37	KEPULAUAN CAYMAN	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		
38	REPUBLIK AFRIKA TENGAH	Presiden	Personal	Tidak tersedia	

	Negara atau teritori	Jenis pemilihan	Metode pemilihan	Tahun pertama diberlakukan	Catatan/komentar
39	CHAD	Presiden	Campuran (personal, proksi)	2001	
40	CHILE	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		Sebuah usulan legislatif sedang dibicarakan dan disetujui oleh salah satu komisi hukum Dewan pada tanggal 4 Oktober 2006 (Komisi untuk Hak Asasi Manusia, Kebangsaan dan Kewarganegaraan). Disarankan bahwa pemungutan suara eksternal diterapkan untuk pemilihan presiden dan plebisit dalam pemilihan presiden berikutnya pada tahun 2010.
41	CHINA	Tidak ada ketentuan tentang pemilihan langsung	Tidak ada ketentuan tentang pemilihan langsung		
42	KOLOMBIA	Presiden, legislatif	Personal	1962	Dalam pemilihan presiden terakhir (Maret 2006), warga Kolombia di luar negeri juga berpartisipasi dalam pemilihan awal kandidat presiden dari dua partai politik (Partido Liberal dan Poli Democrático Alternativo).
43	KOMORO	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		Terdapat sebuah rancangan pembaruan Kode Elektoral yang diajukan kepada Kongres, yang dalam Pasal 4 akan ditetapkan kemungkinan pemungutan suara dalam referendum dari luar negeri.
44	KONGO (BRAZZAVILLE)	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		
45	KONGO (KINSHASA)	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		
46	KEPULAUAN COOK	Legislatif, referendum	Campuran (personal, melalui pos)	1991	Kursi yang dicadangkan untuk pemilih eksternal dihapus pada tahun 2004.

	Negara atau teritori	Jenis pemilihan	Metode pemilihan	Tahun pertama diberlakukan	Catatan/komentar
47	KOSTA RIKA	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		Sebuah rancangan Kode Elektoral yang diajukan kepada Kongres menguraikan secara garis besar kemungkinan pelaksanaan pemungutan suara eksternal. Sebuah bab rancangan diajukan kepada majelis rendah pada Mei 2006 untuk ditambahkan pada Kode Elektoral. Disarankan agar pemilih luar negeri bisa memberikan suara untuk pemilihan presiden dan legislatif di kantor-kantor diplomatik/pemungutan suara personal. Jika disetujui, pemungutan suara eksternal mungkin diberlakukan dalam pemilihan-pemilihan nasional tahun 2010.
48	CÔTE D'IVOIRE	Presiden	Personal	1995	
49	KROASIA	Presiden, legislatif	Personal	1992	
50	KUBA	Tidak ada ketentuan tentang pemilihan langsung	Tidak ada ketentuan tentang pemilihan langsung		
51	SIPRUS	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		
52	SIPRUS (UTARA)	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		
53	REPUBLIK CHESKA	Legislatif	Personal	2002	
54	DENMARK	Legislatif, sub-nasional, referendum	Melalui pos	1980	
55	DJIBOUTI	Presiden, legislatif	Personal	Tidak ada keterangan	
56	DOMINIKA	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		
57	REPUBLIK DOMINIKA	Presiden	Personal	2004	Diundangkan pada tahun 1997. Berlangsung pembicaraan tentang bagaimana para pemilih Dominika di luar negeri bisa mendapatkan kartu identitas/kartu pemungutan suara mereka.
58	EKUADOR	Presiden	Personal	2006	

	Negara atau teritori	Jenis pemilihan	Metode pemilihan	Tahun pertama diberlakukan	Catatan/komentar
59	MESIR	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		Sedang dilangsungkan pembicaraan tentang kemungkinan untuk mem-berlakukan pemungutan suara eksternal.
60	EL SALVADOR	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		
61	GUINEA EKUATORIAL	Presiden, legislatif	Personal	Tidak ada keterangan	
62	ERITREA	Negara dalam transisi	Negara dalam transisi		Pemungutan suara eksternal diizinkan dalam referendum kemerdekaan pada tahun 1993. Proklama-si Referendum Eritrea (No. 22/1992)
63	ESTONIA	Legislatif, referendum	Campuran (personal, melalui pos, e-voting)	1992	
64	ETHIOPIA	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		
65	KEPULAUAN FALKLAND	Legislatif, sub-nasional	Melalui pos	Tidak ada keterangan	
66	FIJI	Legislatif	Melalui pos	Tidak ada keterangan	
67	FINLANDIA	Presiden, legislatif, sub-nasional	Personal	1958	
68	PERANCIS	Presiden, referendum (dan 12 kursi di Senat)	Campuran (personal, proksi)	1976	Pemungutan suara eksternal diberlakukan pertama kali pada tahun 1924 bagi para administrator yang ditempatkan di daerah pendudukan Rhineland. Pemungutan suara melalui pos.
69	GABON	Presiden, referendum	Campuran (personal, proksi)	Tidak ada keterangan	
70	GAMBIA	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		
71	GEORGIA	Presiden, legislatif	Personal	1995	
72	JERMAN	Legislatif	Melalui pos	1985	
73	GHANA	Presiden, legislatif	Personal	2008	

	Negara atau teritori	Jenis pemilihan	Metode pemilihan	Tahun pertama diberlakukan	Catatan/komentar
74	GIBRALTAR	Legislatif	Melalui pos	Tidak ada keterangan	
75	YUNANI	Legislatif	Belum dilaksanakan	Tidak diberlakukan	
76	GRENADA	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		
77	GUATEMALA	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		
78	GUERNSEY	Legislatif	Melalui pos	Tidak ada keterangan	
79	GUINEA	Presiden, legislatif	Campuran (personal, proksi)	1993	
80	GUINEA-BISSAU	Legislatif	Personal	Tidak ada keterangan	
81	GUYANA	Legislatif	Personal	1993	
82	HAITI	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		
83	TAHTA SUCI (NEGARA KOTA VATICAN)	Tidak ada ketentuan tentang pemilihan langsung	Tidak ada keterangan tentang pemilihan langsung		
84	HONDURAS	Presiden	Personal	2001	
85	HONGARIA	Legislatif, referendum	Personal	2004	
86	ISLANDIA	Presiden, legislatif, sub-nasional	Personal	1949	
87	INDIA	Legislatif	Campuran (melalui pos, proksi)	2004	
88	INDONESIA	Presiden, legislatif	Campuran (personal, melalui pos)	1955	
89	IRAN, REPUBLIK ISLAM	Presiden, referendum, sub-nasional	Personal	1980	
90	IRAK	Legislatif	Personal	2004	
91	IRLANDIA	Presiden, legislatif, sub-nasional, referendum	Melalui pos	1992	
92	ISRAEL	Presiden, legislatif	Personal	Tidak ada keterangan	
93	ITALIA	Legislatif	Melalui pos	2003	

	Negara atau teritori	Jenis pemilihan	Metode pemilihan	Tahun pertama diberlakukan	Catatan/komentar
94	JAMAICA	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		
95	JEPANG	Legislatif	Canpuran (personal, melalui pos)	2002	
96	JERSEY	Legislatif	Melalui pos	Tidak ada keterangan	
97	YORDANIA	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		
98	KAZAKHSTAN	Presiden, legislatif, sub-nasional	Personal	1994	
99	KENYA	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		
100	KIRIBATI	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		
101	KOREA, REPUBLIK RAKYAT DEMOKRATIK	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		
102	KOREA, REPUBLIK	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		Sedang berlangsung pembicaraan tentang kemungkinan pemberlakuan pemungutan suara eksternal
103	KUWAIT	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		
104	KIRGYZSTAN	Presiden, referendum	Personal	2000	
105	REPUBLIK DEMOKRATIK RAKYAT LAO	Legislatif	Personal	2006	
106	LATVIA	Legislatif, referendum	Campuran (personal, melalui pos)	1992	
107	LEBANON	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		
108	LESOTHO	Legislatif	Melalui pos	Tidak ada keterangan	
109	LIBERIA	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		

	Negara atau teritori	Jenis pemilihan	Metode pemilihan	Tahun pertama diberlakukan	Catatan/komentar
110	LIBYAN ARAB JAMAHIRIYA	Tidak ada ketentuan tentang pemungutan suara eksternal	Tidak ada ketentuan tentang pemungutan suara eksternal		
111	LIECHTENSTEIN	Legislatif sub-nasional referendum	Melalui pos	2004	
113	LITHUANIA	Presiden Referendum	Campuran (personal, melalui pos)	1992	
113	PRESIDEN REFERENDUM	(personal, melalui pos)	1992	1984	
114	CAMPURAN	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		
115	(PERSONAL, MELALUI POS)	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		
116	1992	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		
117	MALAYSA	Legislatif, sub-nasional	Melalui pos	Tidak ada keterangan	
118	MALADEWA	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		
119	MALI	Presiden, referendum	Campuran (personal, proksi)	1992	
120	MALTA	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		
121	MAN, ISLE OF	Legislatif, sub-nasional	Melalui pos	1976	
122	KEPULAUAN MARSHAL	Legislatif	Melalui pos	Tidak ada keterangan	
123	MAURITANIA	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		
124	MAURITIUS	Legislatif, sub-nasional	Proksi	Tidak ada keterangan	
125	MEKSIKO	Presiden	Melalui pos	2006	
126	MIKRONESIA, FEDERASI NEGARA-NEGARA	Legislatif, sub-nasional	Campuran (personal, melalui pos)	Tidak ada keterangan	

	Negara atau teritori	Jenis pemilihan	Metode pemilihan	Tahun pertama diberlakukan	Catatan/komentar
127	MOLDOVA, REPUBLIK	Presiden, legislatif, referendum	Personal	1993	
128	MONAKO	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal	2007	
129	MONGOLIA	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		
130	MONTENEGRO	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		
131	MONTSERRAT	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		
132	MAROKO	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		
133	MOZAMBIK	Presiden, legislatif	Personal	2004	
134	NAMIBIA	Presiden, legislatif	Personal	1994	
135	NAURU	Legislatif	Proksi	2004	
136	NEPAL	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		
137	BELANDA	Legislatif	Campuran (melalui pos, proksi, e-voting)	1989	
138	ANTILLES BELANDA	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		
139	SELANDIA BARU	Legislatif, sub-nasional, referendum	Campuran, personal, melalui pos, faksimili)	1957	
140	NIKARAGUA	Presiden, legislatif	Tidak ada keterangan (kemungkinan besar personal)	Tidak diberlakukan	Undang-undangnya ada tetapi EMB harus memutuskan enam bulan sebelum pemilihan di mana pemungutan suara eksternal akan dilakukan. Hal ini belum terjadi.
141	NIGER	Presiden, referendum	Personal	Tidak ada keterangan	

	Negara atau teritori	Jenis pemilihan	Metode pemilihan	Tahun pertama diberlakukan	Catatan/komentar
142	NIGERIA	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		Sedang berlangsung pembicaraan tentang kemampuan memberlakukan pemungutan suara eksternal.
143	NIUE	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		
144	NORWEGIA	Legislatif, sub-nasional	Melalui pos	1921	
145	OMAN	Legislatif	Tidak ada keterangan	Tidak ada keterangan	
146	PAKISTAN	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		
147	PALAU	Legislatif, sub-nasional, referendum	Personal, melalui pos	1981	
148	PALESTINA	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		
149	PANAMA	Presiden	Melalui pos		Sebuah keputusan yang dikeluarkan oleh Kongres Panama pada tahun 2006 dan sebuah keputusan yang menyusul oleh Tribunal Elektoral pada tahun 2007 mengizinkan adanya Pemungutan Suara Eksternal
150	PAPUA NUGINI	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		
151	PARAGUAY	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		
152	PERU	Presiden, legislatif, referendum	Personal	1980	
153	FILIPINA	Presiden, legislatif	Campuran (personal, melalui pos)	2004	
154	KEPULAUAN PITCAIRN	Legislatif	Personal	2001	
155	POLANDIA	Presiden, legislatif, referendum	Personal	1990	
156	PORTUGAL	Presiden, legislatif, referendum	Campuran (personal, melalui pos)	1976	

	Negara atau teritori	Jenis pemilihan	Metode pemilihan	Tahun pertama diberlakukan	Catatan/komentar
157	QATAR	Tidak ada ketentuan tentang pemilihan langsung	Tidak ada ketentuan tentang pemilihan langsung		
158	RUMANIA	Presiden, legislatif	Personal	1990	
159	FEDERASI RUSIA	Legislatif, presidensial, sub-nasional, referendum	Personal	Tidak ada keterangan	
160	RWANDA	Presiden, legislatif, referendum	Personal	2003	
161	SAINT HELENA	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		
162	SAINT KITTS DAN NEVIS	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		
163	SAINT LUCIA	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		
164	SAINT VINCENT AND THE GRENADINES	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		
165	SAMOA	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		
166	SAN MARINO	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		
167	SAO TOME DAN PRINCIPE	Presiden, legislatif	Personal	Tidak ada keterangan	
168	SAUDI ARABIA	Tidak ada ketentuan tentang pemilihan langsung	Tidak ada ketentuan tentang pemilihan langsung		
169	SENEGAL	Presiden, legislatif	Personal	1993	
170	SERBIA	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		
171	SEYCHELLES	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		
172	SIERRA LEONE	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		

	Negara atau teritori	Jenis pemilihan	Metode pemilihan	Tahun pertama diberlakukan	Catatan/komentar
173	SINGAPURA	Presiden, legislatif	Personal	2006	
174	SLOVAKIA	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada keterangan	
175	SLOVENIA	Presiden legislatif, referendum	Campuran (personal, melalui pos)	1992	
176	KEPULAUAN SOLOMON	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		
177	SOMALIA	Transisional	Transisional		
178	AFRIKA SELATAN	Legislatif	Personal	1994	
179	SPANYOL	Legislatif, sub-nasional, referendum	Campuran (personal, melalui pos)	1985	
180	SRI LANKA	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		
181	SUDAN	Presiden, referendum	Personal	1986	
182	SURINAME	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		
183	SWAZILAND	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		
184	SWEDIA	Legislatif, referendum	Campuran (personal, melalui pos, proksi)	1968	
185	SWISS	Legislatif, sub-nasional, referendum	Melalui pos	1977	
186	SYRIA, REPUBLIK ARAB	Presiden, legislatif	Personal	Tidak ada keterangan	
187	TAIWAN	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		
188	TAJIKISTAN	Presiden, legislatif, referendum	Melalui pos	1994	
189	TANZANIA, PERSATUAN REPUBLIK	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		
190	THAILAND	Legislatif	Campuran (personal, melalui pos)	2000	

	Negara atau teritori	Jenis pemilihan	Metode pemilihan	Tahun pertama diberlakukan	Catatan/komentar
191	TIMOR-LESTE	Lihat komentar	Lihat komentar		Pemungutan suara eksternal dilakukan hanya dalam referendum tahun 1999.
192.	TOGO	Presiden, legislatif, sub-nasional, referendum	Proksi	Tidak ada keterangan	
193	TOKELAU	Negara dalam transisi	Negara dalam transisi		Pemungutan suara eksternal dilakukan hanya dalam referendum kemerdekaan tahun 2006
194	TONGA	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		
195	TRINIDAD DAN TOBAGO	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		
196	TUNISIA	Presiden	Personal	2004	
197	TURKI	Legislatif	Personal	Tidak ada keterangan	
198	TURKMENISTAN	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		
199	KEPULAUAN TURKS DAN CAICOS	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		
200	TUVALU	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		
201	UGANDA	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		
202	UKRAINA	Presiden, legislatif, referendum	Personal	1994	
203	UNI EMIRAT ARAB	Tidak ada ketentuan tentang pemilihan langsung	Tidak ada ketentuan tentang pemilihan langsung		
204	INGGRIS	Legislatif	Campuran (melalui pos, proksi)	1918	

	<b>Negara atau teritori</b>	<b>Jenis pemilihan</b>	<b>Metode pemilihan</b>	<b>Tahun pertama diberlakukan</b>	<b>Catatan/komentar</b>
205	AMERIKA SERIKAT	Presiden, legislatif, sub-nasional, referendum	Utamanya melalui pos	1942	Metode pemungutan suara di Amerika Serikat berbeda-beda di satu negara bagian lain karena proses pemungutan suara eksternal dalam sistem federal ini lebih banyak diatur di tingkat negara bagian
206	URUGUAY	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		
207	UZBEKISTAN	Presiden, legislatif, referendum	Personal	1994	
208	VANUATU	Legislatif, sub-nasional	Proksi	1980	
209	VENEZUELA	Presiden	Personal	1998	Pemungutan suara eksternal diberlakukan untuk referendum bagi pemakzulan presiden
210	VIETNAM	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		
211	VIRGIN ISLANDS, BRITISH	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		
212	YAMAN	Presiden, referendum	Personal	Tidak ada keterangan	
213	ZAMBIA	Tidak ada pemungutan suara eksternal	Tidak ada pemungutan suara eksternal		
214	ZIMBABWE	Legislatif	Melalui pos	1980	



## Glosarium Istilah

GLOSARIUM ini mendefinisikan penggunaan kata-kata dalam Buku Panduan ini. Beberapa kata mungkin memiliki definisi spesifik dalam peraturan perundang-undangan dan regulasi di suatu negara (perhatikan terutama dalam konteks ini *kewarganegaraan, imigran, naturalisasi* dan *penduduk*)

**Pemungutan suara lebih dahulu** – Kesempatan bagi *pemilih* untuk memberikan suara mereka sebelum hari pemilihan. Ada bermacam-macam cara yang bisa dilakukan dalam hal ini, termasuk *pemberian suara melalui pos* dan pemberian suara di *tempat pemungutan suara* yang sudah ditentukan.

**Pencari suaka** – Seseorang yang permohonannya untuk mendapatkan suaka di atau pengakuan sebagai *pengungsi* oleh suatu negara di mana dia bukan warga negara ditanggihkan, dan yang menyatakan takut terhadap penganiayaan jika pulang ke tanah airnya.

**Pemungutan suara dengan kehadiran** – Lihat *Pemungutan suara personal*.

**Penetapan batas** – Proses di mana suatu negara, area otoritas lokal atau area sebuah lembaga supranasional dibagi menjadi beberapa *daerah pemilihan*.

**Kampanye** – Aktivitas politik, termasuk rapat-rapat, rapat umum, pidato, demonstrasi, parade, acara-acara lainnya, dan penggunaan media, yang dimaksudkan untuk memberi tahu *elektorat* tentang platform kandidat atau partai politik tertentu atau untuk menggalang dukungan.

**Kewarganegaraan** – Status menjadi seorang warga sebuah negara, yang disertai dengan serangkaian hak dan kewajiban yang sering didefinisikan dalam konstitusi atau undang-undang pokok atau organik. Ada bermacam-macam persyaratan kewarganegaraan, dan bisa meliputi terlahir di sebuah negara, mempunyai satu atau dua orang tua dari negara

tersebut, atau *naturalisasi*.

**Daftar tertutup** – Sebuah bentuk *Daftar representasi proporsional* (PR) di mana *pemilih* dibatasi untuk memilih hanya sekelompok partai atau kandidat, dan tidak bisa mengungkapkan sebuah preferensi untuk kandidat mana pun dalam daftar. Lihat juga *Daftar terbuka*.

**Communal roll** – Sebuah register *pemilih* di mana kualifikasi bagi pendaftaran berupa kriteria yang bisa ditentukan seperti agaman, etnis, bahasa atau jenis kelamin. Semua *pemilih* yang memenuhi kriteria bisa dimasukkan dalam *communal roll* secara otomatis, atau masing-masing *pemilih* semacam itu bisa memilih apakah dia ingin dimasukkan atau tidak. Register ini digunakan untuk pemilihan perwakilan kelompok yang didefinisikan menurut kriteria dari *daerah pemilihan* yang disebutkan secara khusus untuk keperluan itu.

**Diaspora** – Populasi suatu negara yang pindah ke luar negeri dan mempertahankan identitas hubungan kuat dengan tanah airnya.

**Misi diplomatik** – Perwakilan resmi suatu negara di negara lain yang diselenggarakan menurut Konvensi Wina, misalnya sebuah kedutaan besar, komisi tinggi atau konsulat.

**Pemungutan suara dari jauh** – Lihat *Pemungutan suara jarak jauh*.

**E-voting** – Kependekan dari *electronic voting*. Semua metode pemungutan suara menggunakan sarana elektronik. Contoh-contohnya meliputi pemberian suara melalui Internet, melalui *personal digital assistant* (PDA), telepon, atau televisi digital.

**Pemilih** – Seseorang yang memenuhi syarat sekaligus terdaftar untuk memberikan suara dalam sebuah pemilihan.

**Daerah pemilihan** – Salah satu area geografis di mana sebuah negara, orotitas lokal atau lembaga supranasional dibagi-bagi untuk keperluan elektoral. Sebuah daerah pemilihan bisa memilih satu atau beberapa perwakilan di sebuah badan terpilih. Lihat *Daerah pemilihan berwakil majemuk* dan *Daerah pemilihan dengan satu wakil*.

**Undang-undang pemilu** – Satu atau beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur seluruh aspek proses pemilihan lembaga-lembaga politik yang didefinisikan dalam konstitusi atau kerangka kelembagaan sebuah negara.

**Badan pengelola elektoral (EMB)** – Organisasi yang melaksanakan tugas menurut *undang-undang elektoral* dengan tanggung jawab melaksanakan pemilihan. EMB di sebagian besar negara meliputi sebuah komisi independen yang dibentuk untuk keperluan itu atau bagian dari sebuah departemen khusus pemerintah.

**Daftar pemilih** – Daftar orang-orang yang terdaftar sebagai memenuhi syarat untuk memberikan suara.

**Regulasi elektoral** – Peraturan-peraturan tambahan bagi undang-undang yang dibuat, sering kali oleh *badan pengelola elektoral*, berdasarkan kekuasaan dalam *undang-undang elektoral* yang mengatur aspek-aspek organisasi dan administrasi sebuah pemilihan.

**Sistem pemilu** – Bagian dari *undang-undang elektoral* dan *regulasi* yang menentukan bagaimana partai-partai dan para kandidat terpilih dalam sebuah badan perwakilan. Tiga komponen paling signifikannya adalah formula elektoral, struktur surat suara dan besaran daerah pemilihan.

**Elektorat/Pemilih** – Bisa jadi bermakna salah satu dari dua berlainan: (a) jumlah total *pemilih* yang terdaftar untuk memberikan suara di sebuah *daerah pemilihan*; dan (b) sinonim untuk *daerah pemilihan* yang banyak digunakan di negara-negara berbahasa Inggris. Lihat *daerah pemilihan*.

**Pemungutan suara elektronik** – Lihat *e-voting*.

**Pembatasan hak** – Ketentuan-ketentuan dalam *undang-undang elektoral* dan *regulasi* suatu negara yang mengatur persyaratan-persyaratan praktis bagi seorang *pemilih* untuk memberikan suaranya. Bisa jadi ada dua jenis, legal dan administratif.

**Daerah pemilihan eksternal** – *Daerah pemilihan* di mana *elektorat* terdiri atas *pemilih eksternal*, dari mana perwakilan dipilih untuk *kursi yang dicadangkan*.

**Pemilih eksternal** – Seorang *pemilih* yang terdaftar sebagai *penduduk* di luar negara kewarganegaraannya atau tidak berada di negara *kewarganegaraannya*.

**Pemungutan suara eksternal** – Penyertaan ke dalam *undang-undang elektoral* dan *regulasi* sebuah negara berbagai ketentuan dan prosedur yang memungkinkan beberapa atau seluruh *pemilih* yang untuk sementara atau tetap berada di luar negeri untuk melaksanakan hak memberi suara mereka dari luar wilayah negaranya.

**Pemungutan suara melalui faksimili** – Sebuah mekanisme pemungutan suara di mana seorang pemilih menerima dan mengembalikan bahan pemungutan suara melalui faksimili,

**Gerrymandering** – Manipulasi sengaja batas-batas *daerah pemilihan* agar menguntungkan atau merugikan sebuah kepentingan politik tertentu.

**Negara tuan rumah** – Sebuah negara yang mengizinkan *pemungutan suara eksternal* dilakukan di wilayahnya oleh para *pemilih* dari negara lain.

**Imigran** -- Seseorang yang diterima sebagai *penduduk* oleh suatu negara selain negara *kewarganegaraan*-nya.

**Niat untuk kembali** – Sebuah komitmen khusus dari seseorang yang tinggal di luar negara *kewarganegaraan*-nya untuk kembali ke negara tersebut dalam periode yang ditentukan, untuk memastikan pelaksanaan hak-hak yang ditentukan.

**Pemungutan suara internal** – Pemungutan suara di dalam suatu negara yang menyelenggarakan sebuah pemilihan.

**Orang yang berpindah secara internal (IDP)** – Seorang *pengungsi* dalam wilayah negaranya sendiri.

**Daftar representasi proporsional** – Sebuah *system electoral* di mana tiap-tiap partai atau kelompok peserta mengajukan daftar kandidat bagi sebuah *daerah pemilihan*, para pemilih memberikan suara untuk sebuah partai, dan partai-partai menerima kursi sesuai proporsi perolehan suara keseluruhan mereka. Pada kandidat yang menang diambil dari daftar tersebut. Sistem daftar PR meliputi *Daftar tertutup* dan *Daftar terbuka*.

**Pekerja migrant** – Seseorang yang bermigrasi ke luar negeri dengan tujuan utama mendapatkan pekerjaan yang dibayar, sering kali pekerjaan yang sifatnya tidak memerlukan kualifikasi, dan sering kali untuk keperluan mengirim uang kepada kerabat di negara *kewarganegaraan*-nya.

**Daerah pemilihan berwakil majemuk** – Sebuah *daerah pemilihan* dari mana lebih dari satu wakil dipilih untuk badan legislatif atau badan terpilih lainnya. Lihat juga *daerah pemilihan dengan satu wakil*.

**Kewarganegaraan majemuk** – Kepemilikan oleh seseorang suatu *kewarganegaraan*, berikut konsekuensi hak dan kewajibannya, dari lebih satu negara.

**Naturalisasi** – Pemerolehan *kewarganegaraan* suatu negara oleh seorang *imigran* di mana dia sudah menjadi *penduduk*.

**Non-refoulement** – Prinsip dalam Konvensi 1951 Mengenai Status Pengungsi di mana ‘Tidak Satu pun Negara-negara yang menandatangani Perjanjian akan mengusir atau mengembalikan (“refouler”) seorang pengungsi dengan cara apa pun ke perbatasan wilayah di mana nyawa atau kemerdekaannya akan terancam karena ras, agama, kebangsaannya atau keanggotaannya dalam kelompok sosial atau pendapat politik tertentu.’

**Pegawai yang bertugas di luar negeri** – Semua pegawai negeri yang menjalankan tugas di luar negeri, misalnya mewakili pemerintahannya atau organisasi resmi internasional atau regional apa saja.

**Tempat pemungutan suara eksternal resmi** – Sebuah *misi diplomatik* atau lokasi resmi lain suatu negara, yang menyelenggarakan sebuah pemilihan, di sebuah negara lain, *negara tuan rumah*, di mana *tempat pemungutan suara* didirikan.

**Daftar terbuka** – Sebuah bentuk *Daftar PR* di mana pemilih bisa mengungkapkan sebuah preferensi untuk partai maupun kelompok dan untuk seorang, atau kadang-kadang lebih, landidat dalam partai atau kelompok itu. Lihat juga *Daftar tertutup*.

**Pemberian suara di luar negeri** – Lihat *Pemungutan suara eksternal*.

**Penduduk tetap luar negeri** – Seseorang yang menetapkan kediaman permanennya di sebuah negara selain negara *kewarganegaraan*-nya sesuai hukum yang berlaku di negara itu.

**Pemungutan suara personal** – Sebuah mekanisme untuk pemungutan suara di mana *pemilih* hadir di *tempat pemungutan suara* atau *stasiun pemungutan suara* secara langsung untuk memberikan suaranya.

**Sistem pluralitas/mayoritas** – *sistem elektoral* pluralitas/mayoritas yang didasarkan pada prinsip bahwa kandidat(-kandidat) atau partai dengan sebuah pluralitas suara (yakni lebih dari yang lainnya) atau sebuah mayoritas suara (yakni 50 persen plus satu—sebuah mayoritas absolut) dinyatakan sebagai pemenang(-pemenang). Sistem semacam itu menggunakan *daerah pemilihan dengan satu wakil*—misalnya, First Past The Post, Alternative Vote atau Sistem Dua Putaran—atau *daerah pemilihan berwakil majemuk*—misalnya, Block Vote dan Party Block Vote.

**Sistem pemungutan suara preferensial** – Sistem pemungutan suara di mana para pemilih mengurutkan peringkat partai-partai atau para kandidat dalam surat suara sesuai pilihan mereka.

**Tempat pemungutan suara** – Sebuah tempat, misalnya sebuah kantor pos atau sebuah *misi diplomatik*, di mana seorang pemilih melaksanakan haknya *memberikan suara jarak jauh* dengan hadir untuk memasukkan suaranya.

**Stasiun pemungutan suara** – Sebuah tempat yang didirikan untuk keperluan pemungutan suara dan dikontrol oleh staf *badan pengelola elektoral*.

**Pemungutan suara melalui pos** – Sebuah mekanisme di mana seorang *pemilih* melengkapi surat suaranya dan mengembalikannya melalui pos kepada pejabat yang ditunjuk untuk melaksanakan pemilihan.

**Representasi proporsional (PR)** – Sebuah keluarga *sistem elektoral* yang didasarkan pada prinsip konversi matang seluruh suara sebuah partai atau kelompok menjadi sebuah proporsi suara terkait dalam sebuah badan terpilih. Misalnya, sebuah partai yang meraih 30 persen suara akan memperoleh sekitar 30 persen kursi. Semua sistem PR

menghendaki penggunaan *daerah pemilihan berwakil majemuk*. Ada dua jenis sistem PR utama, *Daftar PR* dan *Single Transferable Vote (STV)*.

**Pemungutan suara dengan proksi** – Sebuah mekanisme untuk pemungutan suara di mana seorang *pemilih* yang memenuhi syarat untuk memberikan suara secara resmi menunjuk orang lain untuk memberikan suara atas namanya.

**Pengungsi** – Seseorang yang pindah dari kampung halaman atau negaranya karena konflik politik, keagamaan, etnis, sosial dan budaya yang berpengaruh langsung terhadap dirinya.

**Pemungutan suara jarak jauh** – Sebuah mekanisme untuk pemungutan suara di mana pemilih dimungkinkan memberikan suara yang tidak membutuhkan kehadirannya di stasiun pemungutan suara pada hari atau hari-hari yang sudah ditentukan untuk pemungutan suara. Metode-metode pemungutan suara eksternal meliputi *pemungutan suara melalui pos*, *pemungutan suara melalui faksimili*, dan *e-voting jarak jauh*.

**E-voting jarak jauh** – Sebuah mekanisme untuk pemungutan suara di mana seorang *pemilih* bisa memberikan suaranya dengan sarana sebuah peranti elektronik (misalnya melalui telepon atau Internet) di mana pun di luar *stasiun pemungutan suara* yang ditentukan untuknya.

**Kursi yang dicadangkan** – Kursi-kursi di mana sebuah kriteria yang bisa ditentukan seperti agama, etnis, bahasa, jenis kelamin atau pendaftaran eksternal disyaratkan bagi pencalonan atau pemilihan. Lihat *Daerah pemilihan eksternal*.

**Penduduk** – Seseorang yang tinggal secara legal di sebuah negara dalam waktu yang lama.

**Returnee** – Seorang *IDP* atau *pengungsi* yang kembali ke negaranya tetapi terus membutuhkan pendampingan untuk periode tertentu.

**Daerah pemilihan dengan satu wakil** – Sebuah bentuk *daerah pemilihan* dari mana hanya satu wakil yang dipilih untuk sebuah badan legislatif atau badan terpilih lainnya. Lihat juga *Daerah pemilihan berwakil majemuk*.

**Stasiun pemungutan suara eksternal khusus** – Sebuah tempat publik atau privat di sebuah *negara tuan rumah* di mana pendirian sebuah *stasiun pemungutan suara* diizinkan oleh negara tuan rumah tersebut.

## Referensi dan Bacaan Lebih Lanjut

### **General and international agreements**

African Charter on Human and People's Rights (Piagam Afrika tentang Hak Asasi Manusia) (Organization of African Unity, 1981, mulai berlaku 1986)

American Convention on Human Rights (Konvensi Amerika Tentang Hak Asasi Manusia) (Organization of American States, 1969, mulai berlaku 1978)

Convention Relating to the Status of Refugees (Konvensi Berkaitan Dengan Status Pengungsi) (United Nations, 28 Juli 1951, mulai berlaku April 1954) dan Protocol Relating to the Status of Refugees (Protokol Berkaitan Dengan Status Pengungsi) (United Nations, 16 Desember 1966, mulai berlaku Oktober 1967)

European Convention on the Legal Status of Migrant Workers (Konvensi Eropa Mengenai Status Legal Pekerja Migran) (Council of Europe, 1977, mulai berlaku Mei 1983)

International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, UN Document A/RES/45/158, 18 Desember 1990 (Konvensi Internasional mengenai Perlindungan Hak Seluruh Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya, Dokumen UN A/RES/45/158, 18 Desember 1990) (mulai berlaku Juli 2003)

International Covenant on Civil and Political Rights, UN document A/6316, 16 Desember 1966 (Perjanjian Internasional Mengenai Hak Sipil dan Hak Politik, Dokumen UN A/6316) (mulai berlaku 1976)

Universal Declaration of Human Rights (Deklarasi Universail Tentang Hak Asasi Manusia) (1948)

**Literatur sekunder**

ACE Electoral Knowledge Network, 'Focus on E-Voting' (Fokus Pada E-Voting), <http://aceproject.org/aceen/focus/e-voting/>

Alvarez, R. Michael and Hall, Thad E., Point, Click and Vote: *The Future of Internet Voting* (Klik dan Pilih: Masa Depan Pemungutan Suara Melalui Internet) (Washington, DC: Brookings Institution Press, 2004)

Bouchet-Saulnier, Françoise, *The Practical Guide to Humanitarian Law*, (Panduan Praktis Hukum Kemanusiaan) disunting dan diterjemahkan oleh Laura Brav (Boulder, Colo., New York, Oxford and Lanham, Md.: Rowman & Littlefield, 2002)

Buchsbaum, Thomas, 'E-Voting: Lessons Learnt from Recent Pilots', (E-Voting: Pengalaman Dari Beberapa Pilot Baru-Baru Ini) Presentation at the International Conference on Electronic Voting and Electronic Democracy: Present and the Future, Seoul, March 2005, <<http://www.hallym.ac.kr/~icat/e-voting2005/korean/81ppt/buchsbaum.doc>>

Caarls, Susanne, 'Remote e-Voting in the Netherlands' (E-Voting Jarak Jauh di Belanda), Presentation at the 2nd Vienna Election Seminar, December 2004, <[http://www.gv.at/view.php3?f\\_id=7466&LNG=de&version=>](http://www.gv.at/view.php3?f_id=7466&LNG=de&version=>)

Calderón Chelius, Leticia (ed.), *Votar en la distancia. La extensión de los derechos políticos a migrantes: Experiencias comparadas* [Pemungutan suara jarak jauh. Perluasan hak-hak politik untuk migran: pengalaman-pengalaman komparatif] (Mexico: Instituto Mora, 2003)

Carpizo, Jorge and Valadés, Diego, *El Voto de los Mexicanos en el Extranjero* [Pemungutan suara eksternal untuk warga negara Meksiko], Serie E: Varios, no. 99 (Mexico: Universidad Nacional Autónoma de Mexico, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998)

Council of Europe, Committee of Ministers, 'Recommendation on Legal and Operational Standards and Technical Requirements for e-Voting (Rekomendasi Hukum, Standar Operasional, dan Syarat-Syarat Teknis untuk E-Voting) (Diadopsi oleh Komite Menteri-menteri pada September 2004)', Rec (2004)11, 2004 dan Explanatory Memorandum on Rec (2004)11, 2004, <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=778189&Lang=en>>

Dahl, Robert A., *On Democracy* (Demokrasi) (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1998)

Dundas, Carl W., *Organising Free and Fair Elections at Cost-Effective Levels* (Penyelenggaraan Pemilu Yang Bebas, Adil, dan Hemat Biaya di Setiap Level) (London: Commonwealth Secretariat, Juni 1993)

Gallagher, Dennis and Schowengerdt, Anna, 'Refugees in Elections: A Separate Peace', (Pengungsi di Pemilihan Umum: Perdamaian Yang Terpisah) Refugee Policy Group, Oktober 1997

Gallagher, Dennis and Schowengerdt, Anna, *Participation of Refugees in Postconflict Elections*, (Partisipasi Pengungsi di Pemilihan Umum Pasca Konflik) Krishna Kumar (ed.), *Postconflict Elections, Democratization, and International Assistance*, (Pemilihan Umum Pasca Konflik, Demokrasi, dan Pendampingan Internasional) (Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers, 1998)

Grace, Jeremy, 'Challenging the Norms and Standards of Election Administration', (Menantang Norma dan Standar Administrasi Pemilihan Umum) dalam IFES, *Challenging the Norms and Standards of Election Administration*, 2007, hlm. 35–58, <<http://www.ifes.org/arc-project.html?projectid=electionstandards>>

— 'The Electoral Rights of Conflict Forced Migrants: A Review of Relevant Legal Norms and Instruments', (Hak Pemilihan Bagi Konflik Migran: Relevan Review Norma Hukum dan Intrumennya) International Organization for Migration, Participatory Elections Project, Discussion Paper no. 1, 2003, <<http://www.geneseo.edu/~iompress/>>

— and Fischer, Jeff, 'Enfranchising Conflict Forced Migrants: Issues, Standards, and Best Practices', (Memberikan Hak Pilih Bagi Konflik Migran: Isu, Standar, dan Praktek-Praktek Terbaik) Discussion Paper no. 2, International Organization for Migration, Participatory Elections Project, September 2003, <[http://www.geneseo.edu/~iompress/Archive/Outputs/Standards\\_Final.pdf](http://www.geneseo.edu/~iompress/Archive/Outputs/Standards_Final.pdf)>

Gritzalis, Dimitris A. (ed.), *Secure Electronic Voting* (Mengamankan Pemungutan Suara Elektronik) (Boston, Dordrecht and London: Kluwer, 2003)

Hupkes, Sebastiaan, 'Remote E-Voting in the Netherlands', (Penggunaan E-Voting Jarak Jauh) Presentation at the International Conference on Electronic Voting and Electronic Democracy: Present and the Future, Seoul, March 2005, <http://www.hallym.ac.kr/~icat/e-voting2005/81ppt/Sebastiaan%20Hupkes.doc>

Independent Commission on Alternative Voting Methods, *Elections in the 21st Century: From Paper Ballot to E-Voting* (Pemilu di Abad 21: Dari Kertas Pemungutan Suara ke E Voting) (London: Electoral Reform Society, Januari 2002)

International Foundation for Election Systems (IFES) et al. (eds), 'Conferencia Trilateral: Canadá, Estados Unidos, Mexico. Sobre el voto en extranjero' [Konferensi trilateral: Kanada, Amerika Serikat, Meksico. Tentang pemungutan suara eksternal], Mexico, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1998

International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) et al. (eds), 'Seminario Internacional sobre el voto en el extranjero' [Seminar internasional

tentang pemberian suara dari luar negeri], Mexico, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1998

International Labour Organization, 'General Study on Migrant Workers', (Studi Umum Tentang Buruh Migran), 1999 International Organization for Migration (IOM), 'Current Dynamics of International Labour Organization: Globalization and Regional Integration', (Dinamika Organisasi Buruh Saat Ini: Globalisasi dan Integrasi Regional), 2002

— *International Migration Trends*, (Tren Migrasi Internasional) 2005

Jefferson, David, Rubin, Aviel D., Simons, Barbara and Wagner, David, 'A Security Analysis of the Secure Electronic Registration and Voting Experiment (SERVE)', (Analisa Keamanan dari Pendaftaran Elektronik dan Eksperimen Pemungutan Suara) 2004, <<http://www.servesecurityreport.org>>

Kersting, Norbert and Baldersheim, Harald (eds), *Electronic Voting and Democracy: A Comparative Analysis* (Pemungutan Suara Elektronik dan Demokrasi: Sebuah Analisa Perbandingan) (New York: Palgrave Macmillan, 2004)

Kilic, Mehmet, 'Das Wahlrecht der Auslandstürken' ['Hak-hak elektoral ekspatriat Turki'], *Zeitschrift für Türkeistudien*, 9 (1996), hlm. 207–25

Kumar, Krishna (ed.), *Postconflict Elections, Democratization, and International Assistance* (Pemilihan Umum Pasca Konflik, Demokrasi, dan Pendampingan Internasional) (Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers, 1998)

Navarro Fierro, Carlos, 'El voto en el extranjero' [External voting], in Dieter Nohlen et al. (eds), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* [Tentang undang-undang elektoral komparatif Amerika Latin] (Mexico: Fondo de Cultura Económica, 2007)

Newland, Kathleen, 'Refugee Protection and Assistance', (Pengamanan dan Pendampingan Pengungsi) in P. J. Simmons and Chantal de Jonge Oudraat (eds), *Managing Global Issues: Lessons Learned* (Mengelola Isu Global: Sebuah Pembelajaran) (Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2001)

Nohlen, Dieter (ed.), *Elections in the Americas: A Data Handbook*, (Pemilihan Umum di Amerika: Sebuah Buku Pegangan Data) 2 vols (Oxford: Oxford University Press, 2005)

— and Kasapovic, Mirjana, *Wahlsysteme und Systemwechsel in Osteuropa* [Sistem elektoral dan perubahan sistem di Eropa Timur] (Opladen: Leske & Budrich, 1996)

—, Grotz, Florian and Hartmann, Christof (eds), *Elections in Asia and the Pacific: A Data Handbook*, (Pemilu di Asia Pasifik: Sebuah Buku Pegangan Data) 2 vols (Oxford: Oxford University Press, 2001)

—, Krennerich, Michael and Thibaut, Bernhard (eds), *Elections in Africa: A Data Handbook* (Pemilu di Afrika: Sebuah Buku Pegangan Data) (Oxford: Oxford University Press, 1999)

Pastor, Robert A., 'The Role of Electoral Administration in Democratic Transitions: Implications for Policy and Research', (Aturan Administrasi Kepemiluan di Transisi Demokrasi: Implikasi untuk Kebijakan dan Penelitian) *Democratization*, 6/4 (akhir 1999)

Pratchett, Lawrence et al., 'The Implementation of Electronic Voting in the UK', (Implementasi Pemungutan Suara Elektronik di UK) Local Government Association, London, 2002

Prosser, Alexander and Krimmer, Robert (eds), *Electronic Voting in Europe: Technology, Law, Politics and Society*, (Pemungutan Suara Elektronik di Eropa: Teknologi, Hukum, Politik, dan Masyarakat) Lecture Notes in Informatics, P-47 (Bonn: Gesellschaft für Informatik, 2004)

Trechsel, Alexander H. and Mendez, Fernando (eds), *The European Union and e-Voting* (Uni Eropa dan E-Voting) (London/New York: Routledge, 2004)

Tumanjong, Emmanuel, 'Fallen Empire', *Africa Today*, November 1999, hlm. 41–2

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), 2004 *Global Refugee Trends* (Tren Pengungsi Global)

## **Negara-negara secara individual dan referensi dalam studi kasus**

### **Untuk semua negara**

ACE Electoral Knowledge Network website, <<http://www.aceproject.org>>

### **Australia**

Australian Electoral Commission (AEC), 'Can I Vote via the Internet?', (Bisakah Saya Memilih Melalui Internet ?) <[http://www.aec.gov.au/\\_content/What/enrolment/faq\\_os.htm](http://www.aec.gov.au/_content/What/enrolment/faq_os.htm)>

<<http://www.elections.act.gov.au/Elecvote.html>>

**Austria**

Federal Chancellery, 'e-Government in Österreich' [e-Government in Austria], 2003,

<[http://www.cio.gv.at/service/conferences/graz\\_2003/e-Gov\\_Broschuere.pdf](http://www.cio.gv.at/service/conferences/graz_2003/e-Gov_Broschuere.pdf)>

**Bosnia dan Herzegovina**

Association of Election Officials of Bosnia and Herzegovina, 'Retrospective on Elections', (Pemilu Retrospektif) 2003

Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) Refugee Election Steering Group, 'The Relationship between Large-scale Forced Migration and the Electoral Process: The Case of Bosnia and Herzegovina', (Hubungan Antara Migrasi Paksaan Skala Besar dengan Proses Pemilu: Studi Kasus Bosnia dan Herzegovina) Vienna, International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), Juni 1997

**Botswana**

Independent Electoral Commission (IEC), Report on the General Election (Laporan Pemilihan Umum) (Gaborone: Government Printer, 2004)

— *Report on the General Election* (Gaborone: Government Printer, 1999)

**Brazil**

Tribunal Elektoral Regional Distrik Federal (TRE-DF), resolusi legal pemungutan suara eksternal untuk pemilihan presiden 2006: Tribunal menyetujui pemberlakuan kotak suara elektronik di beberapa negara. Lei 22.155 y Resolução TRE-DF-5989, <[http://www.tre-df.gov.br/eleicoes\\_exterior/legislacao.html](http://www.tre-df.gov.br/eleicoes_exterior/legislacao.html)>

Mengenai pemberian suara dari luar negeri, penjelasan bagi kotak suara tradisional dan elektronik, <[http://www.tre-df.gov.br/eleicoes2006/arquivos/cartilha\\_elei06\\_exterior.pdf](http://www.tre-df.gov.br/eleicoes2006/arquivos/cartilha_elei06_exterior.pdf)>

Mengenai pemberian suara warga negara Brazil dari luar negeri secara elektronik: Amerika Serikat, Portugal, Italia, dll., <[http://www.senado.gov.br/agencia/internacional/es/not\\_76.aspx](http://www.senado.gov.br/agencia/internacional/es/not_76.aspx)>

Mengenai penggunaan kotak suara elektronik oleh warga negara Brazil yang tinggal di Ekuador: HOY-Noticias,

<[http://www.hoy.com.ec/NoticiaNue.asp?row\\_id=249295](http://www.hoy.com.ec/NoticiaNue.asp?row_id=249295)>

Mengenai hasil-hasil pemilihan Presiden, Oktober 2006: putaran pertama (TRE-DF), <[http://www.tre-df.gov.br/eleicoes2006/resultados/Comparecimento\\_abstencao\\_validos\\_branco\\_nulos\\_Exterior.pdf](http://www.tre-df.gov.br/eleicoes2006/resultados/Comparecimento_abstencao_validos_branco_nulos_Exterior.pdf)>, and <<http://www.justicaeleitoral.gov.br/resultado/index.html>>; putaran kedua: <<http://www.justicaeleitoral.gov.br/resultado/>>

Mengenai warga negara Brazil yang tinggal di luar negeri, <[http://www.tre-df.gov.br/eleicoes\\_exterior/legislacao.html](http://www.tre-df.gov.br/eleicoes_exterior/legislacao.html)>

### **Kolombia**

Ley estatutaria por la que se expide el Código Electoral y se dictan otras disposiciones agosto de 2006: <[http://www.cne.gov.co/noticias/BP\\_30\\_AGOSTO\\_2006.htm](http://www.cne.gov.co/noticias/BP_30_AGOSTO_2006.htm)>

Mengenai hasil-hasil pemilihan presiden, legislatif dan pemilihan awal pada tahun 2006 (Partai Liberal dan POLO): <<http://www.registraduria.gov.co/reselec2006/0312/index.htm>>;

<<http://www.eluniverso.com/2006/10/03/0001/8/3F03FAE349C649F6B99C23DDF486E8A5.aspx>>;

<<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=21837>>;

<[http://www.terra.com.co/elecciones\\_2006/reportaje/26-05-2006/nota286007.html](http://www.terra.com.co/elecciones_2006/reportaje/26-05-2006/nota286007.html)>;

<<http://www.elnuevodiario.com.ni/2006/05/29/internacionales/20538>>;

<<http://www.colombianosenelexterior.com/index.php?idcategoria=86&ts=d5fe3e800f7aac48ff1a42fa7f1b73ea&PHPSESSID=eca64e2d4253bf19a67713a3dd360a3d>>; dan

<[http://es.wikipedia.org/wiki/Gustavo\\_Rojas\\_Pinilla](http://es.wikipedia.org/wiki/Gustavo_Rojas_Pinilla)>

### **Kepulauan Cook**

Commission of Political Review, Report, 1998, Appendix: Draft Constitutional Amendments (Lampiran: Draft Amandemen Konstitusi)

Cook Islands News and ABC News, 18 September 2002, dikutip dalam <<http://www.angelfire.com/wa3/hri/cook.html>> on 22 Maret 2005

Crocombe, R. (ed.), *Cook Islands Politics: The Inside Story* (Politik di Kepulauan Cook: Cerita Dari Dalam) (Auckland: Polynesian Press, 1979)

Ghai, Yash, 'Systems of Government I', in Y. Ghai (ed.), *Law, Government and Politics in the Pacific Island States* (Hukum, Politik dan Pemerintahan di Negara-Negara Kepulauan Pasifik) (Suva: University of the South Pacific, Institute of Pacific Studies, 1988), hlm. 54-75

Hassall, G., 'Cook Islands', dalam Dieter Nohlen, Florian Grotz dan Christof Hartmann (eds), *Elections in Asia and the Pacific: A Data Handbook* (Pemilu di Asia Pasifik: Sebuah Buku Pegangan Data) (Oxford: Oxford University Press, 2001)

Henry, G., *The Criminal Convictions of Albert Henry: Political Bribery, Corruption, Deception and Dishonour in the Cook Islands 1978–79* (Konvensi Kriminal dari Albert Henry: Suap Politik, Korupsi, Penipuan dan Penolakan di Kepulauan Cook 1978-79) (Auckland: Sovereign Pacific Publishing Company, 2003)

### **Republik Dominika**

Mengenai kartu identitas dan kartu elektoral: <[http://www.ayudatotal.com/servicios\\_publicos/111206\\_ayuda\\_total\\_documentos.htm](http://www.ayudatotal.com/servicios_publicos/111206_ayuda_total_documentos.htm)>

Mengenai kemungkinan-kemungkinan baru bagi pemilihan tahun: <<http://www.jce.do/app/do/Voto%20en%20el%20Exterior.swf>>

Mengenai hasil-hasil pemungutan suara eksternal pada tahun 2004:

<<http://www.jce.do/stor/boletines/2004/Boletines2004/BExterior.asp>>;

<[http://www.pciudadana.com/Publicaciones/download/01.pe/\(2000\)01.Exp\\_Regionales\\_DE.pdf](http://www.pciudadana.com/Publicaciones/download/01.pe/(2000)01.Exp_Regionales_DE.pdf)>;

<[http://www.upd.oas.org/lab/MOE/2004/rca\\_dominicana/report\\_first\\_spa.pdf](http://www.upd.oas.org/lab/MOE/2004/rca_dominicana/report_first_spa.pdf)>; dan

<<http://www.elnuevodiario.com.do/app/article.aspx?id=40565>>

### **Estonia**

Kulu, H., 'The Estonian Diaspora', *TRAMES: A Journal of the Humanities and Social Sciences*, 1/3 (1997)

National Election Committee, 'E-voting Project', (Proyek E-Voting) <<http://www.vvk.ee/engindex.html>>

— 'E-voting System: Overview', (Sistem E-Voting: Ringkasan) Tallinn, 2005, <<http://www.vvk.ee/elektr/docs/Yldkirjeldus-eng.pdf>>

### **Prancis**

Internet Rights Forum, 'Recommendation: What is the Future of Electronic Voting in France?', (Rekomendasi: Masa Depan Seperti Apa Dari Elektronik Voting di Prancis ?) 26 September 2003, <<http://www.foruminternet.org/telechargement/documents/reco-evote-en-20030926.pdf>>

Kementerian Luar Negeri (Ministère des Affaires Etrangères), 'Election de l'Assemblée des Français de l'étranger, le 18 juin 2006: Votez!' [Pemilihan Majelis Warga Negara Prancis di Luar Negeri, 18 Juni 2006: Ayo memilih!], 9 Maret 2006, <[http://www.assemblee-afe.fr/IMG/File/Notice\\_generale.pdf](http://www.assemblee-afe.fr/IMG/File/Notice_generale.pdf)>

— ‘Election au Conseil Supérieur des Français de l'étranger’ [Pemilihan Dewan Warga Prancis di Luar Negeri, hasil 2003], <<http://www.assemblee-afe.fr/IMG/File/RESULTATS-2003.xls>>

### **Jerman**

Schreiber, Wolfgang, ‘Novellierung des Bundestagswahlrechts’ [Pembaruan legislatif undang-undang elektoral untuk Bundestag], *Neue Juristische Wochenschrift*, 25 (1985), hlm. 1433–40

### **Honduras**

Mengenai pemungutan suara eksternal dalam pemilihan presiden tahun 2005, ‘Hondureños en el extranjero podrán votar’ [Warga Honduras di luar negeri akan bisa memberikan suara], [tanpa tahun], <<http://www.terra.com.hn/noticias/elecciones/articulo/html/nac43121.htm>>

Mengenai kegagalan pemungutan suara pada tahun 2005, *La Prensa*, 18 Desember 2005, <[http://www.laprensahn.com/pais\\_notas.php?id04962=2764&t=1134968400](http://www.laprensahn.com/pais_notas.php?id04962=2764&t=1134968400)>; dan *El Heraldo*, 19 Desember 2005, <<http://www.elheraldo.hn/nota.php?nid=42759&sec=12&fecha=2005-12-19>>

### **Irak**

International Organisation for Migration, *Iraq Out-of-Country Voting Program, Final Report*, (Organisasi Internasional Untuk Migran, Program E-Voting di Luar Negara Irak) Maret 31, 2005

Independent Electoral Commission of Iraq (IECI), *Final Report to Parliament* (versi bahasa Inggris)

### **Kepulauan Marshall**

Fraenkel, Jon, ‘Strategic Registration from Metropolis to Periphery in the Republic of the Marshall Islands’, (Pendaftaran Strategis Dari Metropolis untuk Pinggiran Republik Kepulauan Marshall) *Journal of Pacific History*, 37(3), 2002

Ghai, Yash, ‘Systems of Government I’, in Y. Ghai (ed.), *Law, Government and Politics in the Pacific Island States* (Hukum, Politik dan Pemerintahan di Negara-Negara Kepulauan Pasifik) (Suva: University of the South Pacific, Institute of Pacific Studies, 1988), hlm. 54–75

Office of Planning and Statistics, 1999 *Census of Population and Housing: Final Report* (1999 Kasus dari Kependudukan dan Perumahan: Laporan Final) (Majuro, 1999)

**Belanda**

Caarls, Susanne, 'Remote e-Voting in the Netherlands', (E-Voting Jarak Jauh di Belanda) Presentasi pada Seminar Pemilihan kedua Wina, Desember 2004, <[http://www.gv.at/view.php3?f\\_id=7466&LNG=de&version=](http://www.gv.at/view.php3?f_id=7466&LNG=de&version=)>

Hupkes, Sebastiaan, 'Remote E-Voting in the Netherlands', Presentasi dalam Konferensi Internasional tentang Pemungutan Suara Elektronik dan Demokrasi Elektronik: Sekarang dan Masa Depan, Seoul, Maret 2005, <<http://www.hallym.ac.kr/~icat/e-voting2005/81ppt/Sebastiaan%20Hupkes.doc>>

**Selandia Baru**

Elections New Zealand, <[http://www.elections.org.nz/voting/how\\_vote\\_overseas.html](http://www.elections.org.nz/voting/how_vote_overseas.html)>

— 'How to Enrol from Overseas', <[http://www.elections.org.nz/enrolment/how\\_to\\_enrol\\_overseas.html](http://www.elections.org.nz/enrolment/how_to_enrol_overseas.html)>

**Portugal**

Araújo, A., *A revisão Constitucional de 1997* [Revisi konstitusional 1997], Coimbra Editora

National Electoral Commission (Comissão Nacional de Eleições (CNE), <<http://www.cne.pt>>

Technical Secretariat for Electoral Processes Matters (Sekretariat Teknis untuk Masalah-masalah Proses Elektoral, STAPE), <<http://www.stape.pt>>

**Swiss**

'Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die politischen Rechte der Auslandschweizer vom 3. März 1975' [Pesan Majelis Federal tentang Hak-hak Politik Warga Swiss di luar negeri, 3 Maret 1975], *Bundesblatt* (BBl) 1975 I 1285ss. *Bundesblatt* (lembaran negara) bisa diperoleh di <<http://www.admin.ch/ch/d/ff/index.html>> (dalam bahasa Prancis, Jerman dan Italia)

'Botschaft über die Revision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte der Auslandschweizer vom 15 August 1990' [Pesan tentang revisi Undang-Undang Federal tentang Hak-hak Politik Warga Swiss di luar negeri, 15 Agustus 1990], *Bundesblatt* 1990 III 445ss

*Bundesblatt* 1975 I 1292ss

*Bundesblatt* 1990 III 448 (perubahan praktek)

Burckhardt, Walther, *Schweizerisches Bundesrecht*, Frauenfeld 1930–1931 [Hukum publik Konfederasi Swiss], 1/23; 2/388

Undang-Undang Federal 19 Desember 1975 (SR 161.5) tentang Hak-hak Politik Warga Swiss yang menjadi Penduduk atau Tinggal di Luar Negeri <[http://www.admin.ch/ch/d/sr/c161\\_5.html](http://www.admin.ch/ch/d/sr/c161_5.html)> (dalam bahasa Perancis, Jerman dan Italia)

Federal Chancellery, <<http://www.bk.admin.ch/themen/pore/evoting/00776>>

Federal Chancellery, 'Der Vote électronique in der Pilotphase' [*E-voting* dalam tahap percontohan], Zwischenbericht, Bern, Agustus 2004 (dalam bahasa Jerman dan Perancis), <<http://www.admin.ch/ch/d/egov/ve/dokumente/Zwischenbericht.pdf>>

GfS Forschungsinstitut, *Internationale SchweizerInnen* [Laporan akhir studi yang dilakukan Organisasi Warga Swiss di Luar Negeri (ASO) and swissinfo/Swiss Radio International tentang perilaku pemungutan suara warga Swiss di luar negeri], Bern, Juni 2003, <<http://www.aso.ch/pdf/ASO-Bericht%20berdef.pdf>>

Kaufmann, Bruno et al., *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond* (Buku Panduan Demokrasi Langsung di Swis) (Amsterdam: Initiative & Referendum Institute Europe, 2005)

Linder, Wolf, *Swiss Democracy: Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*, (Solusi Yang Memungkinkan Untuk Konflik Masyarakat Multikultural) 2nd edn (New York: St Martin's Press, 1998)

Organisasi Warga Swiss di Luar Negeri (ASO), <<http://www.aso.ch>>

### **Ukraina**

Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), 'Ukraine Presidential Election 31 Oktober, 21 November and 26 December 2004: OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report', Warsaw, 11 May 2005, ODIHR.GAL/33/05, <[http://www.osce.org/documents/odihhr/2005/05/14224\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odihhr/2005/05/14224_en.pdf)>

### **Inggris**

British Electoral Commission, 'The Shape of Elections to Come: A Strategic Evaluation of the 2003 Electoral Pilot Schemes', (Bentuk Pemilihan Umum Yang Akan Datang: Evaluasi Strategis dari Skema Pilot Anggaran 2003) (London, 2003, <<http://www.electoralcommission.org.uk/templates/search/document.cfm/8346>>

Royal Borough of Kingston upon Thames (UK), 'Overseas Electors', (Pemilih Luar Negeri) <[http://www.kingston.gov.uk/council\\_and\\_democracy/elections/overseas\\_electors.htm](http://www.kingston.gov.uk/council_and_democracy/elections/overseas_electors.htm)>

'Votes in the Bag', *The Economist*, 9 April 2005

**Amerika Serikat**

US Embassy London, Consular Section, 'Absentee Voting for US Citizens', (Pemungutan Suara Absentee Untuk Warga Negara US) <[http://www.usembassy.org.uk/cons\\_web/acs/scs/voting.htm](http://www.usembassy.org.uk/cons_web/acs/scs/voting.htm)>

# Biaya Pemungutan Suara Eksternal: Beberapa Contoh

Pemungutan suara eksternal melibatkan pengaturan logistik yang sering kali memakan biaya lebih banyak per pemilih daripada pemilihan yang diselenggarakan di dalam negeri. Angka-angka yang disampaikan tidaklah lengkap dan tidak bisa dibandingkan langsung, tetapi disajikan di sini untuk memberikan ide tentang berapa biaya yang diperlukan untuk pemungutan suara eksternal di beberapa negara.

Sulit menaksir berapa biaya pemungutan suara eksternal, karena berbagai alasan. Sumber daya-sumber daya yang diperlukan akan bergantung untuk sebagiannya pada prosedur yang ada bagi pemungutan suara eksternal, sehingga beberapa membutuhkan uang tambahan sedangkan beberapa yang lain melibatkan penggunaan staf, gedung atau bahan-bahan yang ada. Biaya bisa juga dibayar dari anggaran-anggaran berbeda, tidak semuanya dari anggaran badan pengelola elektoral (EMB), sehingga sulit merunut semua biaya terkait pemungutan suara dalam satu pemilihan. Karena alasan-alasan inilah sama sulitnya membandingkan biaya antara negara-negara yang menyelenggarakan pemungutan suara eksternal. Untuk contoh-contoh tambahan biaya pemungutan suara eksternal, lihat bab 5.

Beberapa data yang dihimpun di sini mencakupi biaya pemungutan suara eksternal untuk pemilihan Parlemen Eropa, yang tidak dibahas lebih jauh dalam buku panduan ini.

## Afganistan

Anggaran proyek donasi sukarela Dana Amanah Rekonstruksi Afghanistan (ARTF) menanggung biaya bagi pendaftaran pemilih dan pemilihan. ARTF dibentuk pada Mei 2002 untuk menyediakan, antara lain, dukungan bagi Afghanistan dalam bidang biaya pemerintah yang kerap mengemuka. Dua puluh satu donor, di samping Amerika Serikat, berjanji membantu secara keseluruhan dana 439 juta dolar AS (USD). Penggalangan dana khusus untuk pemungutan suara eksternal dikoordinasi oleh Program Pembangunan Perserikatan Bangsa-Bangsa (UNDP), dan 26,7 juta USD disediakan oleh Organisasi Internasional untuk Migrasi (IOM) berdasarkan perkiraan biaya yang dibuat IOM

sebagai bagian dari proposalnya kepada Badan Pengelola Elektoral Gabungan (JEMB). Total biaya program tersebut mencapai 91 persen dari perkiraan awal (24.289.322 USD), atau sekitar 20 USD per pemilih di Iran dan 32 USD per pemilih di Pakistan (di mana pendafatarn lebih dahulu meningkatkan biaya per pemilih). (Lihat juga studi kasus Afghanistan.)

## **Australia**

Dalam pemilihan tahun 2004, terdapat sekitar 16.000 pemilih luar negeri yang terdaftar. Selain itu, orang yang menetap di luar negeri untuk sementara sebagai turis juga bisa menggunakan fasilitas pemungutan suara luar negeri tanpa perlu terdaftar sebagai pemilih luar negeri. Secara keseluruhan sekitar 63.000 orang memberikan suara dari luar negeri dalam pemilihan tahun 2004. Biaya pemungutan suara eksternal bisa diperkirakan mencapai 1,21 juta dolar Australia (AUD), atau sekitar 891.000 USD dengan nilai tukar pada saat itu), dengan perincian sebagai berikut: 32.000 AUD untuk biaya staf tetap, 730.000 AUD untuk pengangkutan bahan-bahan ke dan dari luar negeri; 81.000 AUD untuk percetakan (formulir pemberian suara melalui pos, surat suara); 322.000 AUD untuk penggantian biaya Departemen Luar Negeri dan biaya transaksi pos luar negeri, termasuk biaya lembur, staf sementara, iklan, keamanan dan divisi koreksi (daerah pemilihan) di Australia. Biaya pemungutan suara eksternal tidak dipandang terlalu tinggi, mengingat hal itu hanya merupakan bagian kecil dari keseluruhan biaya elektoral yang mencapai 75 juta AUD. Biaya rata-rata pemilihan per pemilih di dalam negeri pada tahun 2004 adalah 5,29 AUD, biaya pemungutan suara eksternal per pemilih adalah 19,21 AUD.

## **Botswana**

Komisi Elektoral Independen (IEC) memperkirakan pemungutan suara eksternal pada tahun 1999 maupun tahun 2004 terlalu mahal ketika dibandingkan dengan sangat rendahnya partisipasi pemilih eksternal. Pada tahun 1999, dari 1.363 pemilih yang terdaftar di luar negeri, hanya 23,3 persennya yang memberikan suara, dan pada tahun 2004, dari 2.436 pemilih eksternal yang terdaftar, hanya 49,5 persen yang memberikan suara. Pengeluaran perjalanan eksternal dan biaya personal pengawasan pemilihan di luar negeri merupakan pengeluaran utama yang membebani anggaran umum IEC. Oleh karena itu IEC menyatakan bahwa ketentuan-ketentuan terkait pemungutan suara eksternal harus ditinjau untuk memangkas persiapan logistik yang mahal atau harus disediakan dana tambahan. Dalam pemilihan tahun 2004 biaya perjalanan eksternal adalah 647.950 pula (BWP—sekitar 161.469 USD) tidak termasuk biaya untuk gaji, administrasi dan suplai. Biaya keseluruhan pemilihan diperkirakan mencapai 19 juta BWP pada tahun 1999 dan 21 huta BWP pada tahun 2004. (Lihat juga studi kasus.)

## **Kanada**

Pemungutan suara eksternal dilakukan hanya melalui pos dan hanya dimungkinkan dengan penggunaan sebuah ‘perlengkapan’ pemungutan suara yang dikirimkan ke

kantor konsuler, kedutaan besar dan komisi tinggi Kanada terdekat. Tidak ada tempat pemungutan suara yang didirikan di luar negeri. Dalam pemilihan umum tahun 2004 total 14.830 surat suara diposkan kepada para pemilih, dari jumlah itu 1.368 dikirimkan kembali ke para pemilih yang merupakan penduduk Kanada tetapi untuk sementara berada di luar negeri pada hari pemilihan. Total biaya program pemungutan suara eksternal untuk pemilihan tahun 2004 mencapai 274.024 dolar Kanada (CAD, atau sekitar 211.000 USD), dari jumlah itu 76.000 CAD dikucurkan untuk berbagai prakarsa dan biaya material antara berbagai acara pemilihan dan 198.024 CAD untuk pengeluaran selama sebuah pemilihan. Angka terakhir ini termasuk 115.000 CAD untuk biaya sumber daya manusia, 3.024 CAD untuk pengeposan dan sekitar 80.000 CAD dibelanjakan untuk jasa kurir dari tiap-tiap kedutaan besar.

## **Estonia**

Sulit memisahkan biaya opemungutan suara eksternal dari total anggaran pemilihan karena berbagai otoritas terlibat dan jumlah uang yang diperlukan lumayan kecil. Reguister elektoral ditangani oleh Kementerian Dalam Negeri dan kementerian ini tidak bisa memisahkan biaya pemungutan suara eksternal dari total biaya pemilihan. Semua bahan cetakan untuk pemungutan suara eksternal berasal dari Komite Pemilihan Nasional, tetapi karena jumlah bahan-bahan pemungutan suara eksternal begitu kecil maka biayanya tidak dihitung terpisah. Sebagian besar kerja untuk pemungutan suara eksternal (staf, pengangkutan bahan, pengeposan, dan lain sebagainya) ditangani oleh Kementerian Luar Negeri. Misalnya, untuk pemilihan Parlemen Eropa tahun 2004, Komite Elektoral Nasional mengalokasikan 450.000 crown Estonia (EEK; sekitar 29.000 euro (EUR) atau 3.5000 USD) kepada kementerian ini. Uang ini mencakupi sebagian besar biaya pelaksanaan pemungutan suara eksternal.

## **Finlandia**

Sebuah perkiraan biaya pemungutan suara eksternal untuk pemilihan Parlemen Eropa pada tahun 2004 adalah sekitar 110.000 EUR (sekitar 137.500 USD dengan kurs yang berlaku saat itu). Sekitar 9.000 pemilih eksternal memberikan suara. (Total elektorat Finlandia di dalam dan di luar Finlandia adalah sekitar 4,1 juta). Biaya per pemilih eksternal dengan demikian adalah sekitar 12 EUR (15 USD). Meski begitu, apa yang dicakup dan tidak oleh biaya ini tidak dijabarkan lebih terperinci.

## **Prancis**

Menurut EMB Prancis, biaya terkait pemungutan suara eksternal di Prancis dianggap terlalu tinggi. Misalnya, dalam referendum Mei 2005, pemilih eksternal hanya mencapai 1,09 persen dari seluruh pemilihan Prancis, tetapi lebih dari 1,36 persen total biaya referendum. Secara khusus, biaya pengiriman informasi untuk para pemilih ke konsulat dan misi-misi diplomatik Prancis (705.786 EUR, atau sekitar 1,4 juta USD) menjadikan tingginya pengeluaran. Perkiraan biaya terkait pengorganisasian pemungutan suara untuk referendum itu (tambahan bagi biaya terkait pengiriman informasi kepada

para pemilih) adalah: 9.000 untuk kotak suara dan bilik suara; 678.000 EUR untuk pengeposan; 86.000 untuk pemungutan suara dengan fasilitas proksi; 8.800 EUR untuk kantong diplomatik; 66.000 EUR untuk alat tulis dan kantor; 78.000 untuk staf. Dengan demikian total biaya pemungutan suara untuk referendum adalah sekitar 1.631.000 EUR. Mengingat rendahnya partisipasi pemilih eksternal dalam referendum (tingkat kemangkirannya adalah sekitar 67 persen), pemungutan suara dipandang sangat mahal di Prancis.

## Jeraman

Seluruh biaya aktivitas pemungutan suara eksternal tidak bisa diidentifikasi secara terpisah di Jerman. Pemungutan suara dari luar negeri hanya dimungkinkan melalui pemungutan suara melalui pos dan hanya untuk mereka yang mengajukan permohonan untuk dimasukkan dalam register pemilih daerah pemilihan di mana mereka dahulu menjadi penduduk di sana. Dengan demikian satu-satunya biaya yang timbul bagi pemerintah federal terkait dengan pemungutan suara eksternal adalah pengeluaran untuk bahan-bahan dan pengeposan ke luar negeri. Sekitar 55.000 warga negara Jerman yang tinggal untuk sementara atau tetap di luar negeri terdaftar untuk pemungutan suara melalui pos dalam pemilihan tahun 2005 untuk memilih Bundestag. Angka partisipasi para pemilih eksternal total ada,

## Yunani

Tabel di bawah menunjukkan biaya terkait pemungutan suara eksternal bagi pemilihan Parlemen Eropa pada tahun 2004. EMB Yunani memperkirakan biaya pengorganisasian pemungutan suara eksternal untuk pemilihan-pemilihan tersebut sekitar 1.108.985 EUR (sekitar 1.347.000 USD), walaupun biaya sangat sulit ditaksir. Jumlah pemilih eksternal yang memberikan suara adalah 25.546 dan biaya per pemilih eksternal adalah sekitar 43 EUR, Angka partisipasi di kalangan pemilih eksternal Yunani yang terdaftar dalam pemilihan tersebut adalah 74,9 persen.

**Tabel: Pengeluaran pokok untuk pemungutan suara eksternal dalam pemilihan Parlemen Eropa, 2004**

Tujuan pengeluaran	Biaya
Penggantian biaya keputungan para pejabat, pengawas dan sekretaris	383.070
Penggantian ongkos pejabat Kementerian Dalam Negeri	367.200
Pengadaan konsulat	260.000
Pembuatan perangkat lunak untuk penanganan online permohonan pemilih luar negeri	31.270
Rumah Percetakan Negara	353
Penggantian biaya pejabat dinas-dinas negara yang lain	44.100

EUR = euro

## Irak

Pemungutan suara eksternal di Irak diorganisasi bagi warga Irak di luar negeri pada Januari dan Desember 2005. Januari adalah kesempatan pertama di mana pemungutan suara eksternal dilaksanakan, dirancang dan dijalankan dengan bantuan mitra-mitra internasional (lihat studi kasus Irak). Biaya mencapai 92 USD – paling mahal dalam sejarah program pemungutan suara langsung. Dua puluh lima persen dari jumlah itu berkaitan dengan biaya keamanan, dan 35% dengan biaya personel. Pemilihan Desember diorganisasi terumata okeg IECI dan mitra-mitra Irak dan pegawai negeri, mencapai biaya sebesar 17 juta USD, Informasi terperinci bisa ditemukan dalam laporan akhir pemilihan Januari oleh IOM dan laporan pemilihan Desember oleh IECI (lihat Lampiran A)

## Meksiko

Untuk pengaturan pendahuluan dan pembentukan awal mekanisme pemungutan suara, Institut Elektoral Federal (Instituto Federal Electoral, IFE) mengucurkan sekitar 119,3 juta peso (MXN – sekitar 10,8 juta USD dengan kurs yang berlaku saat itu) selama tahun 2005. Untuk fase pelaksanaan di sepanjang tahun 2006, lembaga ini mengucurkan lagi uang sejumlah 186 juta MXN (16,9 juta USD), menjadikan perkiraan biaya totalnya mencapai 305 MXN (sekitar 27,7 juta dolar USD),

## Swedia

Sekitar 115.000 warga negara Swedia berhak untuk memberikan suara dari luar negeri dalam berbagai pemilihan nasional. Tingkat partisipasi pemilihnya rendah: dalam pemilihan tahun 2002 hanya 27,7 persen pemilih eksternal yang memberikan suara. Biaya pemungutan suara eksternal—misalnya, untuk pemilihan Parlemen Eropa—jauh lebih rendah dari yang diperkirakan karena rendahnya tingkat partisipasi. Hal ini terutama tampak jelas dalam pemungutan suara melalui pos. Untuk pemilihan Parlemen Eropa 2004, ada 47.776 orang yang terdaftar sebagai pemilih eksternal, tetapi hanya 12.787 suara eksternal yang diberikan, termasuk pemungutan suara melalui pos dan pemungutan suara personal. Alasan lain bagi rendahnya biaya adalah sebagian bahan pemungutan suara yang dibeli untuk referendum 2002 dan 2003 tetapi tidak pernah dipakai bisa digunakan pada tahun 2004. Biaya bagi pemungutan suara eksternal terutama ditanggung oleh misi-misi diplomatik dan otoritas Swedia di luar negeri, yang diberi kewenangan mengorganisasi pemungutan suara eksternal dan menanggung biaya pengiriman kembali surat suara ke Swedia. Untuk pemberian suara melalui pos dari luar negeri, pemilih yang menanggung biaya. Satu-satunya data yang tersedia tentang biaya pemungutan suara eksternal bagi EMB Swedia adalah data tentang biaya material untuk pengeposan surat suara kepada sekitar 300 misi dan otoritas di luar negeri.

**Swiss**

Tidak tersedia data yang spesifik tentang biaya pemungutan suara eksternal di Swiss, tetapi biaya pemungutan suara melalui pos bisa diperkirakan berdasarkan informasi berikut. Ada sekitar 110.000 pemilih eksternal, dari jumlah itu sekitar 88.000 tinggal di wilayah Eropa dan 22.000 di luar Eropa. Biaya pemungutan suara eksternal dari wilayah Eropa didasarkan pada data tentang ongkos pengeposan untuk surat khusus di Eropa, dan diperkirakan adalah 381.300 EUR. Suara eksternal dari luar Eropa menelan biaya sekitar 129.000 EUR. Di sini perlu ditambahkan 146.700 EUR untuk biaya personel pengemasan dan pengeposan terlebih dahulu bahan-bahan pemungutan suara. Sehingga total pengeluaran adalah 657.000 EUR.



# Tentang Para Kontributor

**Luis Arias Núñez** adalah presiden Plenary of the Central Electoral Board di Republik Dominika dan seorang mantan hakim. Dia memiliki karier panjang sebagai profesor dan peneliti, serta sudah menerbitkan sejumlah buku dan lebih dari 400 artikel di bidang hukum dan politik internasional dalam jurnal-jurnal nasional dan internasional, di samping di berbagai surat kabar di Republik Dominika. Dia mendapatkan gelar PhD di bidang yurisprudensi dari Universitas Warsawa, dan meraih gelar Master di bidang urusan internasional dan PhD hukum dari Universitas Otonom Santo Domingo.

**Reginald Austin** memiliki pengalaman luas dalam manajemen pemilihan. Selama tahun 1960-an dan 1970-an dia terlibat aktif dalam perjuangan politik dan bersenjata gerakan nasionalis Zimbabwe yang waktu itu bernama Rhodesia Selatan. Dia adalah penasihat hukum PF-ZAPU (Patriotic Front-Zimbabwe African People's Union) selama perundingan-perundingan konstitusional dan gencatan senjata pada tahun 1976–9 dan pada Dewan Pemilihan dan Komisi Gencatan Senjata selama pemilihan kemerdekaan pada tahun 1980. Dari tahun 1982 hingga 1992 dia bertugas di Komisi Pembatasan Elektoral Zimbabwe, di Palang Merah Zimbabwe dan Pusat Sumber Daya Hukum Zimbabwe. Selama tahun 1980-an dia bekerja bersama Dewan untuk Namibia, Sekretariat Persemakmuran dan Pusat Penelitian dan Dokumentasi Afrika Bagian Selatan (SARDC), menjadi penasihat tentang transisi dan pemilihan-pemilihan multipartai pasca-konflik di Mozambik dan Angola. Pada tahun 1992 dia bekerja di Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk penyusunan sebuah undang-undang transisi di Kamboja, dan ditunjuk sebagai pejabat pemilihan utama (CEO) Otoritas Transisional PBB di Kamboja (UNTAC). Pada tahun 1994 dia mengepalai operasi elektoral Misi Pengamat PBB in Afrika Selatan (UNOMS), dan pada tahun 2003–4 dia menjalankan tugas yang sama bersama Misi Bantuan PBB di Afghanistan (UNAMA) untuk pemilihan presiden negeri itu. Antara tahun 1994 dan 1998 dia menjadi direktur Divisi Konstitusional dan Hukum Sekretariat Persemakmuran, dan dari 1998 hingga 2003 dia menjadi direktur International IDEA. Sejak tahun 2005 dia melakukan kerja-kerja konsultasi independen.

**Nadja Braun** saat ini bekerja sebagai penasihat hukum di Bagian Hak-hak Politik Kanselir Federal Swiss (badan pengelola elektoral federal Swiss). Dia berpengalaman luas di bidang *e-voting* dan demokrasi langsung. Dia adalah ahli hukum Swiss di kelompok ahli Dewan Eropa untuk *e-voting*, dan penugasannya yang lain meliputi keanggotaan kelompok ahli IDEA untuk demokrasi langsung. Dia menyelesaikan PhD hukum di Universitas Bern. Terbitan-terbitan terbarunya meliputi *Stimmgeheimnis* [Kerahasiaan suara] (Reihe: Abhandlungen zum schweizerischen Recht 708, Bern, 2005), berdasarkan disertasinya; *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond* (menyunting bersama Bruno Kaufmann, Rolf Büchi and Paul Carline, edisi 2005); dan 'E-Voting: Switzerland's Projects and their Legal Framework in a European Context', dalam Alexander Prosser and Robert Krimmer (penyunting), *Electronic Voting in Europe: Technology, Law, Politics and Society* (2004), hlm. 43–52.

**Leticia Calderón-Chelius** adalah peneliti dan profesor pada José Mariá Mora Institute di Mexico City dan anggota Sistem Peneliti Nasional di Meksiko. Dia adalah koordinator *Voto en la distancia: Extensión de derechos políticos a migrantes, experiencias comparadas* [Pemungutan suara dari jauh: perluasan hak-hak politik bagi migran, pengalaman-pengalaman komparatif] (2004) dan ko-penulis (bersama Jesús Martínez) *La dimensión política de la migración mexicana* [Dimensi politik migrasi orang Meksiko] (2003). Dia menyanggah gelar PhD ilmu-ilmu sosial dari Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLASCO), Meksiko.

**Manuel Carrillo** adalah kepala staf untuk urusan internasional Institut Elektoral Federal Meksiko (Instituto Federal Electoral, IFE) sejak 1993. Dia bekerja untuk program pelatihan pejabat publik di Institut Nasional Administrasi Publik, di samping beberapa lembaga Pemerintah Meksiko, dan berpartisipasi dalam beberapa misi pengamatan elektoral dan proyek-proyek pendampingan teknis untuk pengorganisasian pemilihan di beberapa negara; dan dia menulis beberapa artikel mengenai masalah elektoral. Dia meraih gelar BA ilmu politik dan administrasi publik dari Fakultas Ilmu-ilmu Sosial dan Politik Universitas Otonom Nasional Meksiko, dan gelar Master ilmu politik dari Pusat Studi Internasional Colegio de México.

**Arlinda Chantre** bergabung dengan Direktorat Jenderal Portugis untuk Manajemen Elektoral pada tahun 2003. Dia terutama menggarap basis legal pendaftaran pemilih dan pemilihan, memberikan nasihat hukum bagi partai-partai politik maupun komisi pendaftaran elektoral, di samping menangani administrasi pendaftaran pemilih dan pemilihan. Dia menyanggah gelar sarjana hukum dari Universidade Católica Portuguesa, dan mahasiswi pasca-sarjana Instituto Superior de Ciências Política e Sociais (dalam hubungan internasional) dan Fakultas Hukum Universitas Lisbon (dalam kajian politik dan internasional).

**Linda Edgeworth** adalah konsultan spesialis hukum dan administrasi pemilihan internasional selama 16 tahun dan berasosiasi dengan organisasi-organisasi seperti IFES (sebelumnya bernama International Foundation for Election Systems), organisasi bagi Keamanan dan Kerja Sama di Eropa (OSCE) Kantor Lembaga-lembaga Demokratis

dan Hak Asasi Manusia (ODIHR) dan PBB. Saat itu dia bertugas di 32 negara termasuk di banyak di kawasan Kaukasus, Balkan, Asia Tengah, Eropa Tengah dan Timur, dan Afrika, serta di Bangladesh, Yaman dan Filipina. Dari 1997 hingga 1998 dia menjadi direktur OSCE untuk pemilihan di Bosnia dan Herzegovina, di mana dia mengembangkan dan melaksanakan program pendaftaran pemilih pertama sesudah perang, menyelenggarakan pemilihan di semua tingkat pemerintahan, dan memprakarsai program-program untuk memastikan sebuah transisi yang mulus fungsi-fungsi elektoral dari kontrol internasional ke kontrol domestik. Pada tahun 2001 dia merancang stasiun pemungutan suara, prosedur penghitungan penghitungan suara dan audit untuk Kosovo. Dia juga terlibat dalam proyek-proyek terkait pemajuan perempuan dalam kehidupan politik dan kepemimpinan, dan pengembangan standar-standar internasional untuk pemilihan-pemilihan demokratis. Belum lama ini, dia berkonsultasi dengan beberapa negara di Amerika Serikat mengenai pembaruan pemilihan dan pelaksanaan Help America Vote Act. Sebelum menerjui kerja-kerja internasional Ms Edgeworth adalah seorang administrator pemilihan untuk negara bagian Alsaka, Amerika Serikat.

**Andrew Ellis** saat ini menjabat sebagai Direktur Operasi International IDEA di Stockholm. Antara tahun 2003 dan 2006 dia adalah kepala Tim Proses Elektoral. Dia banyak berpengalaman sebagai penasihat teknis tentang masalah-masalah elektoral dan kelembagaan di negara-negara transisi demokratis. Dia bertindak sebagai penasihat senior bagi National Democratic Institute (NDI) di Indonesia dari 1999 hingga 2003, bekerja bersama para anggota Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia mengenai amandemen konstitusional dan pembaruan undang-undang politik dan pemilihan umum, dan dengan berbagai organisasi non-pemerintah (ORNOP) serta para pengamat politik. Penugasan terbarunya yang lain meliputi jabatan penasihat teknis utama untuk Komisi Pemilihan Palestina di bawah dukungan Komisi Eropa untuk semua aspek persiapan pemilihan-pemilihan pertama Palestina pada tahun 1996, dan merancang serta merencanakan program pendampingan elektoral komisi tersebut di Kamboja untuk pemilihan tahun 1998.

**Jeff Fischer** adalah ketua tim bagi program Pemilihan dan Proses Politik di Creative Associates International, Inc. di mana dia memimpin prakarsa-prakarsa untuk membangun dan melaksanakan program-program untuk mengembangkan proses dan budaya demokratis. Dia memegang tiga jabatan yang ditunjuk secara internasional di negara-negara transisi demokratis. Pada tahun 1996, dia ditunjuk oleh OSCE untuk menjabat sebagai direktur umum pemilihan bagi pemilihan-pemilihan pertama pasca-konflik di Bosnia dan Herzegovina. Pada tahun 1999, dia ditunjuk oleh PBB sebagai pejabat elektoral utama bagi Konsultasi Populer untuk Timor Timur, dan pada tahun 2000 dia menerima penunjukan bersama dari PBB dan OSCE untuk mengepalai operasi-operasi pemilihan di Kosovo. Di samping itu, Mr Fischer bertindak sebagai penasihat senior untuk Perserikatan Bangsa-Bangsa dan Komisi Elektoral Independen Irak selama siklus emilihan 2005. Sejak 1987, dia memberikan bantuan elektoral dan melakukan pengamatan atau menyediakan pelayanan konferensi di lebih dari 50 negara dan teritori di Amerika, Eropa, Timur Tengah, Afrika dan Asia. Di Amerika Serikat dia adalah pejabat pemilihan, seorang komisioner Dewan Pemilihan Kansas City (Missouri)

(1985–9) maupun Dewan Peninjauan Keuangan Kampanye Missouri (1990–2). Mr Fischer menerbitkan banyak artikel tentang proses elektoral, dan pada pertengahan 2006 dia menjadi dosen tamu bidang urusan internasional di Woodrow Wilson School of Princeton University yang memberikan kuliah tentang Pengelolaan Pemilihan di Negara-negara Rentan, dan pengajar di Scuola Superiore Sant’Anna di Pisa, Italia.

**John Fraenkel** adalah *senior fellow research* untuk bidang tata pemerintahan di Pacific Institute of Advanced Studies in Development dan Governance (PIAS-DG) di University of South Pacific. Dia adalah penulis *The Manipulation of Custom: From Uprising to Intervention in the Solomon Islands* (2004). penelitian dan penerbitannya terpusat pada sejarah ekonomi Oseania, sistem elektoral dan politik kontemporer Pasifik, dan dia secara berkala meliput isu-isu Pasifik untuk pers dan siaran radio internasional.

**Maria Gratschew** bergabung dengan International IDEA pada tahun 1999 sebagai manajer proyek yang bertanggung jawab atas Voter Turnout Project (<<http://www.idea.int/turnout>>) dan terutama bekerja menggarai partisipasi pemilih dan pendidikan kewargaan, administrasi pemilihan, pemungutan suara eksternal dan masalah-masalah pemungutan suara wajib di International IDEA’s Design of Democratic Institutions and Processes Programme (sebelumnya bernama Elections Team). Dia lulus dari Universitas Uppsala. Bersama Rafael López dia bertindak sebagai penulis utama dan penyunting karya-karya International IDEA *Voter Turnout since 1945: A Global Report* (2002), *Voter Turnout in Western Europe: A Regional Report* (2004) dan *Engaging the Electorate: Initiatives to Promote Voter Turnout from Around the World* (2006).

**Phil Green** pernah menjabat sebagai komisioner elektoral untuk Australian Capital Territory (ACT) sejak tahun 1994, setelah sebelumnya bekerja untuk Komisi Elektoral Australia dari 1982 hingga 1992 dalam berbagai kapasitas, termasuk direktur informasi dan direktur legislasi dan penelitian. Spesialisasinya adalah sistem *Hare-Clark Single Transferable Vote*, yang digunakan di ACT, dan banyak menggunakan teknologi untuk pemilihan ACT. Yang paling menonjol, dia bertanggung jawab atas penggunaan pertama komputer bagi pemungutan suara elektronik untuk sebuah pemilihan legislatif di Australia, menggunakan komputer dalam pemilihan Majelis Legislatif ACT pada Oktober 2001 dan Oktober 2004 untuk memungut suara dan mendistribusikan preferensi (lihat <<http://www.elections.act.gov.au>>). Dia adalah penulis utama topik Pemilihan dan Teknologi Proyek Administrasi dan Biaya Pemilihan (ACE) (lihat <<http://www.aceproject.org>>).

**Florian Grotz** adalah asisten profesor (“Privatdozent”) untuk ilmu politik di Free University of Berlin. Penelitiannya difokuskan pada politik Jerman, lembaga-lembaga politik di Eropa dan sistem elektoral dalam perspektif komparatif. Buku-bukunya meliputi *Political Institutions and Post-Socialist Party System in East Central Europe* (2000), *Elections in Asia and the Pacific* (2 vols, 2001, penyunting bersama Dieter Nohlen dan Christof Hartmann), *Professionalising Europe: Order of Competencies and Institutional Reform within the EU* (2005, bersama J. J. Hesse), *Europeanisation and National State Organisation: Institutional Politics in Federal and Unitary EU States* (2007)

dan *Comprehensive Encyclopedia of Political Science* (4th ed. 2007, penyunting bersama Dieter Nohlen).

**Nada Hadzimehic** terlibat dalam pelaksanaan pemilihan sejak 1996 ketika dia dipekerjakan oleh Misi OSCE di Bosnia dan Herzegovina untuk pemilihan pertama negara itu pasca-perang. Pada tahun 1998 dia menjadi orang berkebangsaan Bosnia pertama yang diangkat menjadi direktur divisi dalam Departemen Pemilihan OSCE, di mana dia bertanggung jawab langsung untuk mengawasi pendaftaran semua partai politik dan kandidat untuk pemilihan di semua tingkat pemerintahan. Menyusul pengesahan Undang-Undang Pemilihan Bosnia dan Herzegovina dan peralihan tanggung jawab pemilihan kepada Komisi Pemilihan Pusat, Ms Hadzimehic terus menjalankan tugasnya untuk Sekretariat Komisi Pemilihan. Dia juga bertindak sebagai manajer proyek untuk Asosiasi Pejabat Pemilihan Bosnia dan Herzegovina. Sejak meninggalkan Sekretariat, keterlibatannya dalam pemilihan diperluas makin jauh di arena internasional. Dia adalah manajer proyek untuk Proyek Uang dan Politik yang diorganisasi oleh IFES. Belum lama berselang dia juga bekerja bersama Organisasi Internasional untuk Migrasi (IOM) dalam program pemungutan suara di luar negeri untuk pemilihan di Afghanistan dan Irak.

**Graham Hassal** adalah profesor tata pemerintahan di Pacific Institute for Advanced Studies in Development and Governance, University of South Pacific. Dia belajar di University of Sydney (BA Hons), University of New South Wales (B.ED), dan Australian National University (PhD dalam sejarah Pasifik dan Asia) sebelum mengajar di University of Melbourne dan University of Papua New Guinea. Dia menerbitkan karya tentang sistem elektoral, urusan-urusan parlemen, resolusi konflik dan masyarakat sipil. Terbitan mutakhirnya antara lain *Asia Pacific Constitutional System* (2002) dan proyek-proyeknya saat ini termasuk koordinasi *Third Pacific Human Development Report*.

**Jacobo Hernández Cruz** adalah seorang pengacara dan notaris dari Universidad Autónoma de Honduras. Dia adalah hakim Mahkamah Elektoral Agung Honduras, yang sebelumnya dia pimpin, dan anggota Asosiasi Advokat Honduras. Dia adalah profesor di Instituto de Investigaciones Jurídicas di Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales di Universidad Autónoma de Honduras dan dia memegang jabatan-jabatan publik berlainan, termasuk menjadi deputy Majelis Konstituante Nasional, deputy Kongres Nasional, dan salah satu dari tiga wakil presiden terpilih negara itu. Sebagai hakim dia mewakili Mahkamah Elektoral Agung dalam berbagai misi pengawasan elektoral di negara-negara seperti El Salvador, Kolombia dan Spanyol.

**Brett Lacy** sejak tahun 2006 bekerja sebagai pelaksana program di National Democratic Institute for International Affairs di Amerika Serikat, di mana dia memberikan sumbangan bagi program-program demokrasi dan pemerintahan di Afrika Tengah dan Barat. Sebelumnya, dia lama menjabat sebagai pengamat senior lalu wakil direktur Carter Center's International Election Observation Program di Liberia, di mana dia mengorganisasi pengamatan jangka panjang dan melaporkan tentang pemilihan presiden dan legislatif pasca-perang negara itu pada tahun 2005. Dia juga bekerja

sebagai asisten koordinator proyek dengan Carter Center's Democracy Program, memberikan sumbangan bagi pengamatan pemilihan, program-program masyarakat sipil dan supremasi hukum di Timor Timur, Zambia, Nikaragua, Guyana dan Indonesia. Pada tahun 2004 Brett adalah Hybl Democracy Studies Fellow di IFES, di mana dia menghasilkan sebuah kertas kebijakan yang menelaah isu-isu di seputar pengungsu, orang-orang yang pindah secara internal, dan hak partisipasi politik. Gelar BA (dalam ilmu politik) diraihnya dari Duke University, pada tahun 1999, dan gelar MA dalam administrasi internasional dengan fokus hak asasi manusia dia peroleh dari Graduate School of International Studies of the University of Denver.

**Stina Larserud** bergabung dengan International IDEA pada tahun 2003 dan bertindak sebagai manajer proyek untuk Electoral System Design Project, terutama dengan *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook* (2005). Sebagai anggota Tim Pemilihan International IDEA, dia menggarap isu-isu terkait legislasi elektoral dan administrasi elektoral dengan fokus sistem elektoral dan partisipasi. Sejak akhir 2006 dia adalah salah satu fasilitator jaringan untuk ACE Knowledge Network. Dia memperoleh gelas Master dalam ilmu politik dari Universitas Uppsala dalam perbandingan politik dan desain kelembagaan.

**Marina Costa Lobo** adalah ahli politik peneliti di Instituto de Ciências Sociais di Universitas Lisbon, di mana dia turut mengarahkan sebuah proyek tentang perilaku elektoral dan perilaku politik orang Portugis. Minat penelitiannya terpusat pada perilaku elektoral warga Portugis, partai politik, dan sikap politik terhadap Eropa. Dia menerbitkan karya dengan topik-topik tersebut dalam jurnal-jurnal internasional termasuk *Party Politics*, *European Journal of Political Research* dan *South European Society and Politics*, di samping dalam jurnal-jurnal berbahasa Portugis. Dia adalah ko-penulis *Portugal at the Polls* (terbit tahun 2007). Gelar PhD diperolehnya dari Universitas Oxford (2001).

**Pasquale Lupoli** adalah kepala Departemen Pendukung Operasi IOM.

**Epp Maaten** adalah penasihat pada Departemen Pemilihan Kanselir Parlemen Estonia, Riigikogu. Tugas utama departemen ini adalah memberikan dukungan operasional bagi Komite Elektoral Nasional Estonia. Dia bertanggung jawab atas pengaturan teknis dan praktis pemilihan, khususnya sistem teknologi informasi (IT) elektoral. Penugasan terbarunya mencakupi penggarapan proyek *e-voting* Estonia dan penyiapan berbagai proyek percontohan. Dia menyiapkan laporan-laporan tentang pengaturan elektoral Estonia untuk lembaga-lembaga internasional dan pernah menjadi pengamat pemilihan untuk OSCE.

**Patrick Molutsi** saat ini adalah sekretaris eksekutif Pendidikan Tinggi Botswana. Sebelumnya dia adalah kepala Program Partisipasi Politik dan Metodologi Penilaian Demokrasi di International IDEA. Dari tahun 1996 hingga 1999 dia adalah dosen Fakultas Ilmu Sosial di Universitas Botswana, dan sebelum bergabung dengan IDEA pada tahun 1999 dia adalah *senior research fellow* di Institut Regional Afrika Bagian

Selatan untuk Kajian Kebijakan/Serial Ekonomi Politik Afrika Bagian Selatan (SARIPS/SAPES), bertanggung jawab atas sebuah laporan regional tentang pemerintahan dan pembangunan manusia di Afrika Bagian Selatan. Dia menulis dan aktif memberikan konsultasi tentang demokrasi, masyarakat sipil, pemerintahan dan masalah-masalah partai politik di Botswana dan Afrika Bagian Selatan. Dia meraih gelar BA dari Universitas Botswana, Diploma pasca-sarjana dalam Kajian Kependudukan dari Universitas Ghana, dan MPhil serta PhD dalam sosiologi dari Universitas Oxford.

**Isabel Morales** bergabung dengan Unit Urusan Internasional IFE di Meksiko pada tahun 2002, pada mulanya bekerja bersama Departemen Hubungan Internasional dan Urusan Politik. Saat ini dia bekerja untuk Departemen Kajian Elektoral Internasional, terutama mengenai kajian-kajian komparatif badan pengelola elektoral dan sistem elektoral. Salah satu kontribusi utamanya di sana adalah kerja sama dengan Proyek EPIC (Election Process Information Collection) dan dengan edisi versi bahasa Spanyol *Buku Panduan Desain Sistem Elektoral* IDEA. Dia juga bekerja untuk Institut Elektoral Distrik Federal di Mexico City. Dia memperoleh gelar BA dalam hubungan internasional dari Fakultas Ilmu-ilmu Sosial dan Politik di Universitas Otonom Nasional Meksiko, lulus dengan tesis berjudul 'Revolusi Demokrasi dalam Tata Dunia Baru dan Aktivitas-aktivitas Internasional Institut Elektoral Federal Meksiko, 1993-2003'.

**Simon-Pierre Nanitelamio**, seorang ahli elektoral dari Republik Kongo (Kongo-Brazzaville), saat ini adalah penasihat teknis utama proyek bantuan teknis Program Pembangunan Perserikatan Bangsa-Bangsa (UNDP) untuk proses elektoral di Mozambik. Sejak pemilihan yang diselenggarakan PBB di Kamboja pada tahun 1992, dia mendapat banyak pengalaman sebagai penasihat teknis tentang masalah-masalah elektoral di negara-negara transisi demokratis di Afrika (Mozambik, Malawi, Republik Afrika Tengah, Guinea-Bissai, Côte d'Ivoire, Chad, São Tomé dan Príncipe), Asia (Kamboja dan Timor Timur) dan Eropa (Bosnia dan Herzegovina). Penugasan mutakhirnya yang lain meliputi partisipasi dalam misi penasihat elektoral Divisi Pendampingan Elektoral PBB (UNEAD) di Angola (Maret 2005) dan misi penilaian kebutuhan elektoral di Côte d'Ivoire (Maret 2000) dan CHad (Oktober 2000). Seorang fasilitator terakreditasi program Bridge (Building Resources in Democracy, Governance and Election) IDEA, dia juga memberikan kuliah administrasi elektoral di Mozambik (2002) dan Burkina Faso (2003) untuk International IDEA. Secara berkala dia bertindak sebagai penasihat teknis untuk badan-badan pengelola elektoral Mozambik (pada tahun 1995-5, 1997-8, dan 2003-5).

**Carlos Navarro Pierro** adalah pejabat IFE sejak 1993 dan saat ini menjabat sebagai direktur kajian elektoral dan urusan politik di Departemen Internasional IFE. Dia menulis beberapa penerbitan yang disiapkan oleh IFE untuk komunitas internasional, di samping berbagai kajian komparatif internasional tentang isu-isu elektoral dan politik. Dia meraih gelar BA dalam hubungan internasional dan kandidat Master dalam kajian-kajian Amerika Latin dari Fakultas Ilmu-ilmu Sosial dan Politik di Universitas Otonom Nasional Meksiko.

**Dieter Nohlen** adalah profesor emiritus ilmu politik di Universitas Heidelberg dan seorang ahli yang terkenal tentang sistem elektoral, pembangunan politik dan demokratisasi, dengan fokus Amerika Latin. Dia menerima anugerah Max Planck untuk penelitian yang menonjol secara internasional pada tahun 1991, anugerah Universitas Augsburg untuk penelitian tentang Spanyol dan Amerika Latin pada tahun 2000, dan Medali Universitas Heidelberg pada tahun 2005. Buku-bukunya yang sangat banyak antara lain adalah *Wahlssysteme der Welt* [Sistem elektoral dunia] (1978; edisi bahasa Spanyol 1981), *Election and Electoral Systems* (1996), *Wahlrecht und Parteiensystem* [Undang-undang elektoral dan sistem partai] (edisi ke-4 tahun 2004), dan *Sistemas electorales y partidos politicos* [Sistem elektoral dan partai politik] (edisi ke-3 tahun 2004). Dia adalah editor ensiklopedia tujuh jilid *Lexikon der Politik* (1992-8), dan ko-editor *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina* [Perbandingan berbagai undang-undang elektoral Amerika Latin] (1998; edisi ke-2 tahun 2005), selain tujuh jilid *Handbook of the third World* (edisi ke-3 tahun 1991-4) dan sebuah ensiklopedia dua jilid tentang ilmu politik, *Lexikon der Politikwissenschaft* [Kamus ilmu politik] (edisi ke-3 tahun 2005, edisi bahasa Spanyol tahun 2005). Saat ini dia sedang mengerjakan *Elections in Europe*, jilid terakhir serial *Elections Worldwide*, yang tiga jilid lainnya sudah terbit--*Elections in Africa* (1999), *Elections in Asia and the Pacific* (2001), dan *Elections in the Americas* (2005).

**Nydia Restrepo de Costa** adalah seorang hakim dan mantan presiden Dewan Elektoral Nasional di Kolombia. Dia memiliki karier yang merentang luas di berbagai jabatan hukum dalam pelayanan publik di Kolombia dan pernah menjadi profesor di Universitas Gujara. Dia lulus dari Fakultas Hukum Universitas Antioquia dan menyandang gelar Master dalam kajian politik dari Universitas Javieriana di Bogota.

**Nuias Silva** saat ini adalah direktur umum administrasi elektoral di Cape Verde, dan sejak 2004 dia menjadi anggota Dewan Direktur Imprensa Nacional de Cabo Verde, SA, bertanggung jawab atas Departemen Teknologi Baru. Dia menyandang gelar Master dari Instituto Superior Economia e Gestão Universitas Lisbon, sebuah gelar pascasarjana untuk sistem dan teknologi informasi dari Instituto Superior Economia e Gestão, dan sebuah gelar dalam manajemen teknik dan industri dari Universitas Aveiro, Portugal. Sebelumnya, dia bekerja di Sociedade e Sistemas de Pagamentos, SA.

**Catinca Slavu** adalah seorang konsultan elektoral yang ditugaskan di IFES sebagai wakil direktur Program Pemungutan Suara Luar Negeri untuk pemilihan Majelis Nasional Transisional Irak pada tahun 2005, dilaksanakan oleh IOM. Sebelum itu dia adalah penasihat senior untuk program pendaftaran dan pemungutan suara luar negeri untuk pemilihan presiden Afghanistan pada tahun 2004, juga dilaksanakan oleh IOM. Dia mengawali kerja elektoral pada tahun 1992 ketika bergabung dengan sebuah LSM hak asasi manusia yang memantau pemilihan Rumania, dan dia terus dengan LSM ini hingga tahun 2000. Sementara itu, dia bergabung dengan misi pengawasan OSCE di Bosnia dan Herzegovina (1997-2000) dan pada Juli 2000 dia pindah ke Kosovo untuk bekerja bersama OSCE dalam pengorganisasian dua pemilihan tingkat kota (2000 dan 2002) dan satu pemilihan Majelis (2001). Selama di Kosovo, dia mengkhususkan diri

dalam administrasi pendaftaran elektoral dan mengelola dua kebutuhan khusus program pemungutan suara. Setelah pemilihan tahun 2000, dia mengoordinasi peralihan teknis tanggung jawab dari OSCE ke badan pengelola elektoral Kosovo. Dia melanjutkan kerja pembangunan kapasitasnya sebagai penasihat teknis untuk pemilihan presiden dan legislatif Georgia pasca-Shevardnadze pada tahun 2004, juga dengan OSCE. Masih di Georgia, pada tahun 2004, Catinca mulai bekerja sama dengan IDEA sebagai pengembang kurikulum BRIDGE (modul ACCESS) dan sebagai seorang konsultan tentang regionalisasi kurikulum BRIDGE untuk Kaukasus Selatan.

**Judy Thompson** adalah mantan wakil kepala pejabat elektoral utama untuk Manitoba, Kanada. Dia bertugas pada sebuah komisi nasional untuk mengembangkan program-program pendidikan pemilih untuk para pemilih pemula, termasuk orang-orang Kanada baru, dan saat ini bekerja sebagai konsultan pemilihan bertaraf internasional. Tugas-tugasnya meliputi administrasi pemilihan, pemungutan suara eksternal dan pelatihan maupun pendidikan demokrasi dan pemilih--yang paling mutakhir di Kosovo, Sierra Leone dan Lesotho, dan dia juga seorang pengamat untuk Sekretariat Persemakmuran.

**Ozias Tungwarara** saat ini adalah wakil direktur AfriMAP, sebuah program Open Society Institute yang berupaya memperkuat kapasitas masyarakat sipil untuk memantau dan mengadvokasi bagi kepatuhan pemerintah-pemerintah di Afrika terhadap hak asasi manusia dan komitmen pemerintahan. Seorang pengacara hak asasi manusia karena pendidikannya, dia punya pengalaman luas tentang pelaksanaan hak asasi manusia, demokrasi dan program-program tata pemerintahan dan sebelumnya adalah pelaksana program senior di IDEA yang bertanggung jawab atas isu-isu yang bersinggungan seperti penilaian demokrasi, analisis dan evaluasi. Dia juga mengepalai Dana Demokrasi Regional Afrika Bagian Selatan yang didanai USAID yang bertujuan memperkuat proses demokratis di kawasan Komunitas Pembangunan Afrika Bagian Selatan (SADC) dan menjadi direktur eksekutif ZimRights, LSM hak asasi manusia terkemuka Zimbabwe.

**Richard Vengroff**, PhD adalah seorang profesor ilmu politik di Universitas Connecticut dengan spesialisasi manajemen pembangunan, perbandingan politik (Afrika dan Kanada/Quebec) dan perbandingan sistem elektoral. Dia adalah administrator berpengalaman, yang belum lama ini menjadi dekan pendiri urusan internasional di Universitas Connecticut, jabatan yang didudukinya selama enam tahun. Dia adalah penulis dan editor tujuh buku, lebih dari 75 artikel dan bab-bab dalam jurnal ilmiah dan menyunting banyak volume, dan serangkaian bahan pelatihan dalam manajemen proyek. Penelitian mutakhirnya dicurahkan pada isu-isu pembaruan elektoral, organisasi dan pembaruan kota praja, tata pemerintahan demokratis dan desentralisasi.

**Kåre Vollan** adalah konsultan privat yang memadukan kerja konsultasi dengan pelayanan konsultasi tentang sistem elektoral dan proses elektoral. Dia menjadi penasihat tentang sistem elektoral di sejumlah negara dan teritori, termasuk Nepal, Irak, Palestina, dan Bosnia dan Herzegovina, serta menjadi kepala misi pengamatan pemilihan Norwegia di Zimbabwe pada Maret 2002. Dari Mei 1999 hingga November 2000 dia menjabat wakil kepala Misi OSCE untuk Bosnia dan Herzegovina yang bertanggung

jawab mengorganisasi dua pemilihan yang diselenggarakan pada tahun 2000. Pada tahun 1999 dia menjadi penasihat tentang masalah elektoral dan kewarganegaraan untuk Misi OSCE di Kroasia. Selama periode 1996-8 dia adalah kepala sepuluh misi pengamatan pemilihan OSCE/ODIHR dan pada 1995-6 memimpin misi pengamatan Norwegia untuk pemilihan Palestina. Antara tahun 2002 dan 2006 dia berpartisipasi dalam sejumlah misi ke Palestina dan dia menerbitkan laporan komparatif bersama Nils Butenschøn tentang proses di Palestina selama periode itu. Sejak tahun 2003 dia menerbitkan opini tentang undang-undang pemilihan untuk Komisi Venesia Dewan Eropa yang mencakupi Moldova, Ukraina, Albania dan Kakedonia. Dia berprofesi sebagai matemaikus.

**Alan Wall** adalah seorang konsultan elektoral. Dari tahun 2000 sampai 2004 dia adalah manajeraktivitas IFES di Indonesia, yang meliputi program pendampingan elektoral, legal, media, pembaruan parlementer dan pembanguna masyarakat sipil. Sebelum menduduki jabatan ini dia mengelola proyek-proyek pendampingan demokrasi IFES untuk pemilihan pemerintahan lokal pada tahun 1999 di Azerbaijan. Jabatan-jabatan mutakhir lainnya meliputi penasihat teknis utama Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk komisi pemilihan Nigeria pada tahun 1998, sebagai wakil kepala pejabat elektoral utama bagi Pemerintahan Transisional Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk Slavonia Timur pada tahun 1996, dan sebagai penasihat untuk Pemerintah Afrika Selatan dalam pemilihan pemerintahan lokal pada tahun 1999. Dia adalah salah satu penulis utama awal untuk ACE Project (<<http://www.aceproject.org>>), buku pegangan elektronik mengenai masalah-masalah elektoral yang dikembangkan bersama Perserikatan Bangsa-Bangsa, IFS dan International IDEA, dan penulis utama untuk *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook* (2006).



# Tentang International IDEA

The International Institute for Democracy and Electoral Assistance--International IDEA--adalah sebuah organisasi internasional yang mendukung demokrasi berkelanjutan di seluruh dunia. Tujuannya adalah memperkuat lembaga dan proses demokratis.

## Apa yang dikerjakan IDEA?

International IDEA bertindak sebagai katalis bagi pembangunan demokrasi dengan menyediakan sumber daya pengetahuan dan usulan-usulan kebijakan atau dengan mendukung pembaruan demokratis dalam rangka menanggapi permintaan nasional tertentu. Ia bekerja bersama para pembuat kebijakan, pemerintah, badan-badan PBB dan organisasi-organisasi regional yang terlibat dalam bidang pembangunan demokrasi.

International IDEA memberikan:

- **panduan pembaruan demokratis** dalam rangka menanggapi permintaan nasional tertentu;
- **sumber daya pengetahuan**, dalam bentuk buku panduan, basis data, situs web dan jaringan ahli; dan
- **usulan kebijakan** untuk memancing perdebatan dan tindakan tentang isu-isu demokrasi.

## Area kunci keahlian International IDEA adalah:

- *Proses elektoral*. Desain dan manajemen pemilihan memiliki dampak kuat terhadap sistem politik lebih luas. International IDEA berusaha memastikan manajemen profesional dan independensi pemilihan, desain terbaik sistem elektoral, dan kepercayaan publik terhadap proses elektoral.
- *Partai-partai politik*. Jajak pendapat yang disebar di seluruh dunia menunjukkan bahwa para pemilih tidak terlalu percaya terhadap partai-partai politik walaupun

mereka ini menyediakan hubungan esensial antara elektorat dan pemerintah. International IDEA menganalisis bagaimana partai politik melibatkan anggota-anggota mereka, bagaimana mereka mewakili konstituensi mereka, dan pengaturan pendanaan publik mereka, manajemen dan hubungan mereka dengan publik.

- *Proses pembangunan-konstitusi.* Sebuah proses konstitusional bisa menempatkan fondasi bagi perdamaian dan pembangunan atau menyemai benih-benih konflik. International IDEA menyediakan pengetahuan dan membuat usulan-usulan kebijakan bagi pembangunan konstitusi yang mengakar secara nasional, peka terhadap gender dan dimensi-dimensi pencegahan konflik, dan merespons secara efektif terhadap prioritas-prioritas nasional.
- *Demokrasi dan gender.* Jika demokrasi dikehendaki benar-benar representatif, maka perempuan—yang merupakan lebih dari setengah populasi dunia—harus bisa berpartisipasi setara dengan laki-laki. International IDEA mengembangkan analisis-analisis komparatif dan perlengkapan untuk memajukan partisipasi dan representasi perempuan dalam kehidupan politik.
- *Penilaian demokrasi.* Demokratisasi harus didorong secara nasional. *The State of Democracy methodology* yang dikembangkan oleh International IDEA memungkinkan rakyat menilai demokrasi mereka sendiri dan bukan bersandar pada indikator atau pemeringkatan demokrasi yang diproduksi secara eksternal.

### **Di mana International IDEA bekerja?**

International IDEA bekerja di seluruh dunia. Basisnya ada di Stockholh, Swedia, dan memiliki kantor-kantor di Amerika Latin, Afrika dan Asia.

### **Yang mana negara-negara anggota International IDEA?**

Negara-negara anggota International IDEA adalah semua negara demokrasi dan memberikan dukungan politis maupun keuangan bagi kerja institut. Negara-negara tersebut adalah: Australia, Barbados, Belgia, Botswana, Kanada, Cape Verde, Chili, Kosta Rika, Republik Dominika, Finlandia, Jerman, Ghana, India, Indonesia, Mauritius, Meksiko, Mongolia, Namibia, Belanda, Norwegia, Peru, Filipina, Portugal, Afrika Selatan, Spanyol, Swedia, Swiss, Uruguay. Jepang mendapat status sebagai pengamat.

# Tentang Institut Elektoral Federal Meksiko

Institut Elektoral Federal (Instituto Federak Electoral, IFE) adalah sebuah badan publik otonom permanen, independen dalam keputusan-keputusannya dan fungsinya, bertanggung jawab mengorganisasi pemilihan federal di Meksiko—pemilihan presiden dan wakil-wakil serta senator Kongres. IFE dibentuk pada Oktober 1990 dengan mandat konstitusional, dan harus mematuhi lima prinsip utama—kepastian, legalitas, independensi, ketidakberpihakan dan objektivitas—dalam operasinya. Badan pengarah tertingginya adalah Dewan Umum, terdiri atas sembilan anggota yang bisa berbicara dan memberikan suara (presiden Dewan dan delapan penasihat elektoral, yang dipilih untuk masa jabatan tujuh tahun oleh Majelis Para Wakil) maupun para penasihat Cabang Legislatif, perwakilan partai-partai politik nasional, dan sekretaris eksekutif, yang kesemuanya bisa memberikan kontribusi dalam bermusyawarah tetapi tidak mempunyai hak suara.

Hingga tahun 1993, melalui divisi khususnya Departemen Internasional, IFE membangun jaringan sistematis, bertukar pandangan dan bekerja sama dengan lembaga-lembaga dan organisasi-organisasi komunitas internasional yang terlibat dengan atau memiliki spesialisasi mempromosikan demokrasi dan bantuan teknis elektoral. Sejak saat itu, para pejabat dan ahli dari IFE sudah berpartisipasi di lebih dari 50 misi bantuan teknis di 26 negara di seluruh dunia.

Sejak 1998 IFE memelihara kerja sama erat dengan International IDEA.

Federal Electoral Institute  
Viaducto Tlalpan No. 100, Arenal Tepepan  
14610 Mexico City, Mexico  
Telephone: (5255) 5449 0450  
Fax: (5255) 5449 0457  
Website: <<http://www.ife.org.mx>>



Globalisasi kehidupan politik, kehidupan pribadi dan profesional, penyebaran dan perkembangan demokrasi di seluruh dunia sampai dengan meningkatnya migrasi dengan berbagai alasan serta latar belakang yang berbeda. Memiliki kontribusi untuk meningkatkan minat hak untuk memilih dalam pemilu bagi pengungsi, diplomat, anggota angkatan bersenjata yang bekerja di luar negeri dan orang lain yang sementara atau secara permanen tinggal diluar negara mereka sendiri. Sementara konstitusi di banyak negara yang menjamin hak untuk memilih bagi semua warga negara, dalam kenyataannya pemilih yang berada di luar negara asal mereka ketika Pemilu berlangsung sering kehilangan haknya untuk memilih karena kurangnya prosedur yang memungkinkan mereka untuk menggunakan hak tersebut.

Handbook ini diproduksi oleh International IDEA dan Institusi Pemilu Nasional Meksiko, membahas isu-isu teoritis dan praktis disekitar pemilu eksternal atau pemungutan suara negri yang disertakan dengan beberapa contoh bagaimana pemilu eksternal diimplementasikan di berbagai negara. Dalam Lampiran A dan peta dunia menunjukkan detail ketentuan untuk pemilu eksternal di 115 dari 214 negara dan wilayah terkait yang dipelajari, dimana didalamnya menggambarkan siapa yang berhak untuk ikut pemilu eksternal, sampai mana pemilu eksternal berlaku, dan metode pemilihan seperti apa yang digunakan dalam pemilu eksternal.

*“Ini adalah sumber daya yang unik dan tepat pada waktunya, dimana didalamnya meliputi kunci bidang politik, bidang hukum, dan komponen operasional pemilu eksternal. Buku ini segera akan menjadi buku yang menjadi bacaan wajib bagi akademisi, pembuat kebijakan, dan praktisi yang tertarik dalam fenomena yang kurang dieksplorasi tapi berkembang pesat yang menghubungkan bidang demokrasi dan migrasi. Kasusnya adalah tingkat utama, konten serta penyusunannya sudah mencakup semua isu kritis dalam pilihan yang bijaksana dan seimbang. Saya tidak bisa merekomendasikan hal ini cukup kuat.”*

**Jeremy Grace, Konsultan Pemilu dan Penasihat Senior, IOM**

*“Setiap langkah yang menggarisbawahi prinsip hak pilih universal dengan mencoba untuk memperluas hak pemilu merupakan perkembangan yang baik. Handbook Internasional IDEA - Pemilu dari Luar Negeri - adalah prestasi yang cukup baik dan cukup memberikan kontribusi untuk aspek proses pemilihan.”*

**Gerald Mitchell, Kepala Dinas Pemilu, OSCE**

International IDEA  
Strömsborg  
S-103 34 Stockholm  
Sweden  
<http://www.idea.int>

Instituto Nacional Electoral  
Viaducto Tlalpan No. 100,  
Arenal Tepepan  
14610 Mexico City  
Mexico  
<http://www.ine.mx/portal/>