

Standar-standar
Internasional untuk
Pemilihan Umum
*Pedoman
Peninjauan Kembali
Kerangka Hukum
Pemilu*

Standar-standar
Internasional untuk
Pemilihan Umum

Pedoman

Peninjauan Kembali

Kerangka Hukum

Pemilu

Seri Buku Panduan

Publikasi ini pada mulanya berupa serangkaian pedoman regional, yang berlaku di wilayah Organisasi Keamanan dan Kerja Sama Eropa (OSCE), dan dikembangkan oleh *International IDEA* berkerja sama dengan Badan Lembaga Demokrasi dan HAM (ODIHR) OSCE di Warsawa, yang diterbitkan pada 2001. Publikasi OSCE memberikan dasar untuk pengembangan lebih lanjut atas Pedoman International IDEA dan kami ucapkan terima kasih kepada ODIHR atas kerja sama dan kontribusi yang berkesinambungan untuk pekerjaan berskala global ini.

Ó *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (International IDEA) 2002. Seluruh hak dilindungi undang-undang.

International IDEA mendorong penyebarluasan hasil kerjanya dan akan segera memberikan izin reproduksi atau penerjemahan. Buku ini merupakan publikasi International IDEA. Publikasi-publikasi International IDEA bukan cerminan dari kepentingan-kepentingan nasional atau politik tertentu. Pendapat-pendapat yang diungkapkan di dalam publikasi ini tidak mencerminkan pendapat-pendapat para anggota Dewan Pengurus atau Majelis International IDEA.

Publikasi ini dapat juga ditemukan di

http://www.idea.int/publications/pub_electoral_main.html

Permohonan izin untuk memperbanyak semua atau setiap bagian dari publikasi ini harus diajukan kepada: *Publications Office, International IDEA, SE 103 34 Sdtockholm, Sweden.*

Desain: Holmberg & Holmberg Design AB

Dicetak dan dijilid oleh: Bulls Tryckeri. Halmstead, Sweden.

ISBN: 91-89098-88-9

Prakata

International IDEA berupaya mempromosikan demokrasi yang berkesinambungan di seluruh dunia dan karena itu telah memberikan penekanan pada upaya untuk mendukung proses-proses pemilu yang efisien dan berkesinambungan. IDEA dalam konteks ini telah berupaya untuk mengklarifikasi, mendefinisikan, dan mempromosikan standar-standar yang diakui secara internasional dalam bidang pemilu. International IDEA telah mempublikasikan tiga Tata Tertib, yang mencakup penyelenggaraan pemilu, pemantauan pemilu dan kampanye partai politik di dalam pemilu yang demokratis, dan Pedoman untuk keterlibatan pihak luar di dalam pemantauan pemilu.

Buku ini memaparkan standar-standar yang diakui secara internasional yang berlaku di berbagai bidang peraturan perundang-undangan tentang pemilu. Kami berharap buku ini akan berguna untuk pihak-pihak yang melakukan peninjauan kembali terhadap kerangka hukum pemilu yang ada, atau penyusunan peraturan perundang-undangan baru tentang pemilu.

Standar-standar ini dimaksudkan untuk dipergunakan sebagai tolok ukur dalam menilai apakah sebuah pemilu telah dilakukan secara bebas dan adil atau belum. Sementara Tata Tertib yang diterbitkan IDEA terlebih dahulu menjabarkan prinsip-prinsip dari prosedur dasar yang mendasari proses

pemilu (misalnya “*cara*” untuk memantau pemilu), pedoman ini sifatnya lebih substansial, yang menjabarkan apa saja yang seharusnya menjadi isi dari sebuah proses pemilu (misalnya, “*apa*” yang dipantau dalam sebuah pemilihan umum).

Pedoman ini akan memenuhi kebutuhan yang telah lama dirasakan di bidang pemilu. Saya berharap pedoman tersebut akan berguna bukan hanya untuk para tenaga profesional di bidang ini tetapi juga untuk semua pihak yang terkait untuk melihat praktek pemilu yang baik di seluruh dunia.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Karen Fogg', written in a cursive style.

KAREN FOGG

SECRETARY-GENERAL

International IDEA

Daftar Isi

PRAKATA	v
PENDAHULUAN	5
1. DASAR-DASAR STANDAR PEMILU YANG DIAKUI SECARA INTERNASIONAL	7
Sumber utama.....	7
Sumber tambahan.....	8
Pendekatan umum.....	9
Terjemahan yang tepat.....	9
Memprioritaskan rekomendasi	10
Penjelasan rekomendasi	10
Perincian yang tajam: undang-undang atau peraturan?.....	10
2. MENYUSUN KERANGKA HUKUM	13
Cakupan kerangka kerja hukum untuk pemilihan	13
Penggunaan dan manfaat hukum tertulis.....	15
Ketentuan konstitusi.....	15
Undang-undang pemilu yang umum dibandingkan dengan khusus.....	16
Undang-undang pemilu dibandingkan dengan undang-undang lain.....	18
Undang-undang pemilu dan perintah dan petunjuk badan pelaksana pemilu.....	19
Undang-undang pemilu dan kode etik.....	20
Daftar periksa.....	22
3. SISTEM PEMILIHAN UMUM	23
Memilih sistem pemilihan umum.....	23
Lembaga yang dipilih dan frekuensi pemilu.....	26
Daftar periksa.....	27

4. PENETAPAN BATASAN, DISTRIK DAN DEFINISI BATASAN PEMILU UNIT	29
Keterwakilan	31
Kesetaraan kekuatan suara	31
Timbal balik dan non-diskriminasi	31
Daftar periksa	34
5. HAK UNTUK MEMILIH DAN DIPILIH	35
Hak memberikan suara yang bersifat universal dan sama	36
Tanpa diskriminasi.....	36
Pemeriksaan terhadap pembatasan hak memberikan suara	37
Daftar periksa.....	38
6. BADAN PELAKSANAAN PEMILU.....	39
Tinjauan umum.....	39
Pembentukan badan pelaksana pemilu.....	40
Kegiatan badan pelaksana pemilu	44
Daftar periksa.....	47
7. PENDAFTARAN PEMILIH DAN DAFTAR PEMILIH	49
Transparansi.....	49
Perlindungan data dan informasi pribadi	51
Daftar Periksa.....	53
8. AKSES KERTAS SUARA BAGI PARTAI POLITIK DAN PARA KANDIDAT	55
Perlakuan yang adil.....	55
Pendaftaran partai politik	56
Akses kertas suara	56
Daftar periksa.....	60
9. KAMPANYE PEMILU YANG DEMOKRATIS.....	61
Kekerasan pada kampanye	62
Mekanisme kampanye.....	63
Sanksi	63
Asumsi dasar.....	64
Kode etik yang mencerminkan ketentuan undang-undang kampanye	64
Daftar periksa.....	66

10. AKSES KE MEDIA DAN KEBEBASAN BEREKSPRESI	67
Perlakuan dan akses yang adil	68
Batasan atas kebebasan berekspresi	69
Daftar periksa.....	71
11. PEMBIAYAAN DAN PENGELUARAN KAMPANYE.....	73
Pendanaan dari negara.....	74
Sumbangan pendanaan swasta.....	75
Pengendalian pengeluaran.....	75
Persyaratan pelaporan dan pengungkapan.....	76
Memantau dan menegakkan kepatuhan.....	77
Daftar periksa.....	77
12. PEMUNGUTAN SUARA.....	79
Kerahasiaan surat suara.....	79
Prosedur pemungutan suara.....	80
Menyeimbangkan kemudahan bagi pemilih dengan pencegahan kecurangan.....	83
Daftar periksa.....	84
13. PENGHITUNGAN DAN MENTABULASIKAN SUARA	85
Prinsip-prinsip umum.....	85
Menghitung kertas suara	86
Mentabulasikan hasil.....	86
Pengumuman hasil penghitungan, pentabulasian dan pengkonsolidasian	87
Tanggal berlakunya hasil yang telah disahkan	89
Pengecualian sehubungan dengan keselamatan pribadi.....	89
Daftar periksa.....	90
14. PERANAN PERWAKILAN PARTAI DAN KANDIDAT	91
Peran pengamatan dan pemantauan.....	91
Mencatat keluhan dan gugatan.....	92
Hak perwakilan partai dan kandidat.....	93
Perilaku perwakilan partai dan kandidat.....	94
Daftar periksa.....	96
15. PEMANTAU PEMILU	97
Pemantau pemilu dari dalam negeri	98

Pemantau pemilu asing	99
Daftar periksa.....	100
16. KEPATUHAN TERHADAP DAN PENEGAKAN UNDANG-UNDANG PEMILU	101
Daftar periksa.....	103
LAMPIRAN 1. SUMBER-SUMBER UTAMA STANDAR INTERNASIONAL	105
Perserikatan Bangsa-Bangsa.....	105
Instrumen-Instrumen hak asasi manusia Eropa	112
Instrumen hak asasi manusia Amerika.....	115
Instrumen hak asasi manusia Afrika	116
Organisasi antar-pemerintahan dan internasional lainnya.....	117
LAMPIRAN 2. SUMBER-SUMBER TAMBAHAN	121
LAMPIRAN 3. PERATURAN CONTOH	123
LAMPIRAN 4. DAFTAR ISTILAH PEMILU	125
SINGKATAN	
CSCE.....	Conference on Security and Co-operation in Europe
ECOSOC.....	Economic and Social Council of the United Nations
EMB/LPPU.....	Electoral Management Body/Badan Pelaksana Pemilu
NGO/LSM.....	Non-Governmental Organization/Lembaga Swadaya Masyarakat
ODIHR.....	Office for Democratic Institutions and Human Rights
OSCE.....	Organization for Security and Co-operation in Europe
UN/PBB.....	United Nations/Perserikatan Bangsa-Bangsa
PR/SP.....	Proportional Representation/Sistem Proporsional

Pendahuluan

Tujuan

Maksud International IDEA dalam mengembangkan Pedoman ini adalah untuk menetapkan unsur-unsur dasar kerangka hukum yang mengatur pemilu demokratis, dengan menyertakan standar-standar pemilu yang diakui secara internasional (“standar-standar internasional”). Standar-standar internasional ini relevan dengan setiap unsur, dan diperlukan bagi kerangka hukum untuk dapat memastikan pemilu yang demokratis. Tujuan terbitan ini adalah mengidentifikasi standar-standar pemilu yang penting bagi keseragaman, keandalan, konsistensi, ketepatan, dan profesionalisme secara menyeluruh dalam pemilu. Walaupun terdapat tingkat penerimaan yang lebih tinggi terhadap standar-standar internasional di daerah tertentu, diakui bahwa di daerah-daerah tertentu standar-standar internasional ini masih kurang memadai.

Bagaimana Menggunakan Pedoman ini

Bagian-bagian tersebut ditampilkan dalam urutan yang tujuannya mempermudah pengkajian dan penilaian secara sistematis terhadap kerangka hukum pemilu suatu negara. Judul bagian (*section headings*) menunjukkan

masalah dari kerangka hukum yang dibahas di bagian itu. Dimulai dengan Bagian Dua, setelah setiap judul bagian adalah pernyataan *tujuan* standar internasional yang terkait dengan unsur tertentu dari kerangka hukum. Pembahasan unsur tertentu dari kerangka hukum itu menyusul sesudahnya. Masing-masing bagian berakhir dengan daftar periksa (*checklist*). Daftar periksa ini dapat digunakan untuk memeriksa apakah setiap kerangka hukum telah menyoroti semua masalah yang terkait dengan unsur tertentu.

Meski pengkajian undang-undang pemilu sudah cukup lama dilakukan, pengkajian itu tidak bisa dilakukan secara terisolasi, tanpa acuan cara penerapannya. Pengetahuan minimal mengenai praktek-praktek pemilu suatu negara sangatlah penting untuk mengkaji secara efektif bagaimana ketentuan hukum ditafsirkan dan ditegakkan. Dengan demikian pemeriksaan terhadap kerangka hukum biasanya harus dikembangkan melampaui huruf-huruf di dalam hukum itu dan terkadang dapat menyertakan observasi terhadap praktek-praktek suatu negara — jiwa tempat kerangka itu ditafsirkan.

Tujuan Pedoman ini adalah untuk digunakan dalam pemeriksaan kerangka hukum pemilu suatu negara. Terkadang masalah politik yang sangat penting dapat diajukan langsung kepada para pemilih melalui referendum atau plebisit. Walaupun terdapat beberapa kesamaan di antara keduanya, Pedoman ini tidak secara khusus menangani referendum atau plebisit itu.

1. Dasar-dasar standar pemilu yang diakui secara internasional

Sumber utama

Sumber-sumber utama dari standar internasional yang ditetapkan dalam Pedoman ini adalah berbagai deklarasi dan konvensi internasional, regional, serta Deklarasi dan Konvensi PBB tentang Hak Asasi Manusia dan dokumen hukum lain yang terkait. Yang lebih penting dari instrumen-instrumen ini adalah sebagai berikut:

- Deklarasi Universal tentang Hak Asasi Manusia tahun 1948;
- Perjanjian Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik tahun 1960;
- Konvensi Eropa tahun 1950 (bersama Protokolnya) untuk Perlindungan Hak Asasi Manusia dan Kebebasan Asasi;
- Dokumen Pertemuan Copenhagen tahun 1990 dari Konferensi Dimensi Manusia pada Konferensi untuk Keamanan dan Kerja Sama Eropa (CSCE);
- Deklarasi Amerika tahun 1948 tentang Hak dan Kewajiban Manusia;
- Konvensi Amerika tahun 1969 tentang Hak Asasi Manusia; dan
- Piagam Afrika tahun 1981 tentang Hak Manusia dan Masyarakat.

Penerapan formal dari standar-standar itu pada negara tertentu tergantung usaha internasionalnya dalam kaitannya dengan dokumen-dokumen

tersebut. Bagaimanapun juga diharapkan bahwa panduan normatif secara umum yang diberikannya akan membantu memajukan, dan mendukung, standar-standar internasional ini. Instrumen-instrumen ini dan teks-teks terkait disertakan dalam Lampiran 1 (*lihat halaman 105*).

Apabila kerangka hukum suatu negara sedang dikaji dan negara itu adalah penandatangan suatu perjanjian atau konvensi internasional, maka ketentuan dari perjanjian atau konvensi yang menyertakan standar pemilu secara langsung berlaku dan mungkin juga memiliki status hukum atau bahkan konstitusional di dalamnya. Instrumen-instrumen PBB lainnya yang tidak melibatkan suatu negara, atau yang tidak punya daya pengikat yang kuat, dapat dianggap menyodorkan standar-standar pemilu yang memiliki daya bujuk yang kuat bagi negara itu.

Sumber tambahan

Pemeriksaan terhadap kerangka hukum suatu negara harus mempertimbangkan hal-hal berikut ini:

- Laporan akhir dari berbagai misi pemantauan pemilu (internasional dan domestik) apabila tersedia;
- Persyaratan-persyaratan dari setiap instrumen internasional yang mengikat suatu negara, yang berdampak pada undang-undang pemilu; dan
- Model kode etik tentang pemilu yang dikembangkan oleh organisasi-organisasi internasional, pemerintah, atau non-pemerintah (lembaga swadaya masyarakat). Lampiran 3 menyertakan contoh-contoh kode tersebut (*lihat halaman 123*).

Pendekatan umum

Sangat penting untuk menaksir sejauh mana kerangka hukum suatu negara mematuhi standar-standar internasional tentang pemilu. Hal ini akan memberikan seperangkat saran membangun untuk perbaikan, peningkatan, dan kemungkinan praktek terbaik untuk memperkuat undang-undang itu.

Pada waktu yang bersamaan, sistem atau kebiasaan negara lain jangan dianggap ideal atau secara langsung dapat ditransfer.

Suatu negara memiliki kebijakan dalam memilih sistem pemilu yang sesuai. Akan tetapi, kebijakan dalam memilih sistem pemilu itu bukanlah tanpa batas dan harus konsisten dengan standar-standar internasional. Mengingat kecenderungan di masa lalu banyak negara mengadopsi sistem pemilu yang diterapkan selama masa penjajahan mereka atau untuk alasan historis lainnya, pengkajian terhadap kerangka hukum suatu negara secara bermanfaat dapat mencerminkan faktor-faktor dan kenyataan budaya, politik, sosial, atau faktor-faktor dan kenyataan lainnya yang ada *kini*. Pertanyaan yang harus diajukan adalah: Sistem pemilu mana yang paling memungkinkan pemilu demokratis *kini*?

Pengkajian yang berarti terhadap kerangka hukum suatu negara memerlukan lebih dari sekadar pemeriksaan terhadap instrumen terkait dari teks instrumen itu. Suatu penaksiran sangat sedikit manfaatnya, bagaimanapun menyeluruhnya pengkajiannya, apabila komentar, rekomendasi, dan saran tidak diberikan dengan cara yang sesuai dan bersifat membangun. Bahkan jika penaksiran itu menyodorkan kritik langsung dan sungguh-sungguh, penaksiran itu harus dirumuskan sedemikian rupa sehingga mencerminkan peliknya masalah yang sedang dihadapi.

Apabila mengkaji kerangka hukum suatu negara, semua undang-undang terkait (seperti undang-undang dasar, undang-undang perdata dan pidana, dan undang-undang kewarganegaraan, undang-undang yang berkaitan dengan media, dsb.) perlu dilihat dan dianalisis untuk memastikan bahwa undang-undang itu tidak saling bertentangan dan memenuhi standar-standar internasional.

Terjemahan yang tepat

Sangatlah penting bahwa, jika perlu, tersedia terjemahan yang tepat dari semua undang-undang yang sedang dikaji. Terkadang suatu rekomendasi, komentar, atau kritik timbul dari suatu teks yang mungkin diterjemahkan

secara tidak resmi atau secara salah. Ini tantangan yang cukup besar dalam memeriksa suatu teks yang diterjemahkan dan harus digarisbawahi dalam laporan pengkajian.

Memprioritaskan rekomendasi

Apabila rekomendasi diajukan, harus diberi urutan prioritas untuk membedakan apa yang diperlukan berdasarkan standar-standar internasional dengan apa yang lebih disukai secara umum, karena sangat mungkin tidak semua rekomendasi akan ditindaklanjuti. Susunan kata dalam rekomendasi harus diatur hati-hati untuk menunjukkan kepentingan dan prioritasnya. (Sebagai contoh: “akan sangat menguntungkan apabila ...”, “sangat dianjurkan bahwa ...”, “sangat penting untuk ...”, dsb.). Rekomendasi yang akan meningkatkan kredibilitas dari, dan kepercayaan masyarakat dalam, pemilu — seperti ketentuan hukum yang meningkatkan transparansi — harus diberi prioritas utama.

Penjelasan rekomendasi

Sangatlah penting untuk menjelaskan mengapa rekomendasi tertentu dibuat. Ada yang memajukan kepatuhan pada standar pemilu yang diakui secara internasional, suatu komitmen internasional tertentu, atau hak asasi manusia tertentu. Rekomendasi lain dibuat semata-mata untuk membuat undang-undang menjadi lebih jelas atau lebih efektif, seperti rekomendasi dalam menyoroti kontradiksi atau kesenjangan dalam undang-undang yang sedang dibahas. Norma dan standar yang diterima secara internasional yang dibahas dalam Pedoman ini dirancang untuk meningkatkan kredibilitas dari, dan kepercayaan masyarakat pada, pemilu dan untuk meningkatkan legitimasi.

Perincian yang tajam: undang-undang atau peraturan?

Mungkin memadai untuk menggabungkan beberapa perincian yang lebih tajam — seperti prosedur pemilu — ke dalam peraturan yang diadopsi

oleh badan pemerintah atau badan pelaksana pemilu, ketimbang menyertakannya ke dalam undang-undang pemilu itu sendiri. Masalah mendasar yang harus disoroti dalam kerangka undang-undang pemilu yang pokok (undang-undang pemilu dan undang-undang dasar) termasuk:

- Persyaratan untuk mendaftar sebagai pemilih, sekalian dengan setiap pembatasan atas hak itu, apabila ada;
- Persyaratan untuk dan pembatasan atas pencalonan;
- Peraturan yang mengatur pembagian kursi;
- Persyaratan tentang masa jabatan;
- Cara-cara pengisian kekosongan;
- Pencabutan mandat;
- Kerahasiaan pemungutan suara; dan
- Penyelenggaraan pemilu.

2. Menyusun kerangka hukum

Kerangka hukum harus disusun sedemikian rupa sehingga tidak bermakna ganda, dapat dipahami dan terbuka, dan harus dapat menyoroti semua unsur sistem pemilu yang diperlukan untuk memastikan pemilu yang demokratis.

Cakupan kerangka hukum untuk pemilihan

Istilah “kerangka hukum untuk pemilu” pada umumnya mengacu pada semua undang-undang dan bahan atau dokumen hukum dan kuasa hukum terkait yang ada hubungannya dengan pemilu. Secara khusus, “kerangka hukum untuk pemilu” termasuk ketentuan konstitusional yang berlaku, undang-undang pemilu sebagaimana disahkan oleh badan legislatif, dan semua undang-undang lain yang berdampak pada pemilu. Kerangka juga meliputi setiap dan semua perundangan yang terlampir pada undang-undang pemilu dan terhadap semua perundangan terkait yang disebarluaskan oleh pemerintah. Kerangka mencakup perintah terkait dan/atau petunjuk yang terkait dengan undang-undang pemilu dan peraturan yang dikeluarkan oleh badan pelaksana pemilu yang bertanggung jawab, serta kode etik terkait, baik yang sukarela atau tidak, yang mungkin berdampak langsung pada proses pemilu.

Ringkasnya, kerangka hukum akan meliputi sumber-sumber sebagai berikut, yang masing-masing memiliki tingkat kelenturan tersendiri untuk diubah:

Jenis perundangan (sumber) menyangkut pemilihan	Kekuasaan Formal	Kelenturan
Undang-undang Dasar	Majelis konstitusi, atau badan legislatif yang menjalankan kekuasaan mandatnya	Lebih sulit untuk diubah, memerlukan debat dan keputusan sering dengan mayoritas atau prosedur khusus.
Perjanjian Perdamaian Internasional	Para pihak dalam perjanjian perdamaian	Perubahan biasanya dapat dilakukan hanya apabila semua pihak dalam perjanjian perdamaian itu menyetujui secara bulat.
Undang-undang Pemilihan	Dewan Legislatif	Biasanya memerlukan mayoritas sederhana untuk mengubahnya, lebih mudah untuk diubah dibandingkan dengan undang-undang dasar.
Undang-undang lain yang menyangkut aspek lain pemilihan	Dewan Legislatif	Biasanya memerlukan mayoritas sederhana untuk mengubahnya, lebih mudah untuk diubah dibandingkan dengan undang-undang dasar.
Peraturan dan Perundangan	Departemen pemerintah (eksekutif)	Departemen pemerintah terkait dapat mengubah peraturan ini, dengan tunduk pada kemungkinan penegasan atau veto oleh dewan legislatif.
Perintah dan Petunjuk	Badan pelaksana pemilu	Fleksibel: Badan pelaksana pemilu dapat mengubah ini untuk mencapai tujuan yang diinginkan.
Kode etik untuk partai politik, pejabat pemilu, dan untuk pemantau pemilu	Badan pengatur seperti badan pelaksana pemilu atau partai politik atau organisasi non-pemerintah	Biasanya kode-kode ini bukan bagian dari kerangka hukum formal; dapat diubah melalui konsensus di antara partai politik atau badan pengatur yang bertanggung jawab atau lembaga swadaya masyarakat, di luar jangkauan baik badan legislatif maupun eksekutif.

Istilahnya mungkin berbeda-beda, seperti “Undang-undang Pemilu” sebagaimana diartikan di atas disebut “Proklamasi” di Namibia pada 1989 dan “Regulasi” di Timor Timur pada 2001. Terkadang semua unsur di atas mungkin tidak tersedia dalam kerangka hukum suatu negara, seperti tidak adanya undang-undang dasar tertulis di Inggris Raya, atau tidak adanya Undang-undang Pemilihan Timor Timur waktu referendum tahun 1999.

Penting dicatat bahwa setiap kekuasaan yang berturut-turut bersifat lemah (*inferior*) tidak dapat membuat ketentuan yang bertentangan atau yang tidak sesuai dengan dengan kekuasaan yang lebih kuat. Sebagai contoh, suatu undang-undang dari badan legislatif tidak dapat bertentangan dengan undang-undang dasar; peraturan tidak dapat melanggar baik undang-undang dasar maupun undang-undang pemilu.

Pemerintahan nasional memberlakukan undang-undang sesuai dengan tradisi hukum mereka sendiri. Yang penting adalah semua pendekatan struktural dan undang-undang yang mungkin mempengaruhi pelaksanaan pemilu diperhitungkan.

Penggunaan dan manfaat hukum tertulis

Meskipun pemerintah bebas mengembangkan kerangka hukumnya sendiri, diperlukan hukum tertulis ketimbang hukum kebiasaan atau kebijakan administrasi untuk mengatur pemilu. Hukum tertulis memberikan manfaat kepastian, kenyataan, dan keterbukaan. Hukum tertulis lebih mudah patuh pada penafsiran dan peninjauan hukum, dan lebih bermanfaat bagi pihak yang berkepentingan, termasuk para pemilih.

Ketentuan konstitusi

Suatu undang-undang dasar tertulis, sebagai dasar struktur pemerintahan suatu negara, harus memberikan dasar bagi unsur-unsur penting kerangka pemilunya. Karena perubahan konsitutional sering tunduk pada suara mayoritas yang memenuhi syarat atau suatu proses yang relatif memakan waktu yang panjang, ketentuan pemilu dalam undang-undang dasar

seharusnya hanya memuat hak-hak pemilihan yang mendasar dan prinsip dasar dari sistem pemilu. Hak dan prinsip dasar itu termasuk:

- Hak memilih dan dipilih;
- Lembaga-lembaga yang tunduk pada pemilu yang demokratis dan masa jabatannya;
- Komposisi dari setiap lembaga yang tidak dipilih; dan
- Badan atau instansi yang dipercaya untuk melaksanakan pemilu.

Mungkin juga akan bermanfaat untuk menyertakan unsur-unsur sistem pemilu yang akan digunakan.

Karena mengubah undang-undang dasar pada umumnya lebih rumit dan memakan waktu, ketentuan undang-undang dasar tidak boleh lebih jauh dari uraian tentang hak memilih dan sistem pemilu yang sangat mendasar. Agar ada keluwesan, ketentuan yang berkaitan dengan pelaksanaan pemilu seharusnya digabungkan ke dalam undang-undang parlemen, dan masalah administrasi dan prosedur seharusnya dibiarkan diatur oleh aturan administrasi dan peraturan yang akan dikeluarkan badan yang lebih rendah, termasuk melalui perintah dan petunjuk badan pelaksana pemilu.

Undang-undang pemilu yang umum dibandingkan dengan yang khusus

Undang-undang pemilu nasional dapat dibagi menjadi dua kelompok:

- *Undang-undang umum tentang pemilu yang cocok untuk setiap pemilu.* Ini menetapkan kerangka hukum bersama yang mengatur semua pemilu, termasuk pemilihan untuk badan-badan eksekutif dan legislatif, baik di tingkat nasional maupun di tingkat lokal.
- *Undang-undang yang cocok untuk lembaga tertentu.* Ini menetapkan ketentuan hukum khusus yang mengatur pemilihan untuk badan pemerintahan tertentu dengan ketentuan yang berbeda atau menambah kerangka hukum untuk pemilu.

Negara-negara yang berbeda menangani pembagian antara undang-undang pemilihan yang umum dengan yang khusus dengan cara berbeda-beda. Suatu negara mungkin dapat mengadopsi undang-undang yang terpisah tentang “prinsip dasar” pemilu, yang menguraikan ketentuan-ketentuan yang dapat diberlakukan untuk semua pemilu. Selain itu, negara tersebut mungkin juga dapat mengadopsi undang-undang terpisah yang memiliki ketentuan khas bagi lembaga-lembaga tertentu, atau pemilu-pemilu lain. Secara berbeda, negara lain dapat menyertakan seluruh undang-undang pemilu ke dalam satu undang-undang dengan bab-bab terpisah yang memiliki ketentuan untuk berbagai lembaga atau pemilu lainnya.

Meskipun kedua pendekatan ini dapat diterima, satu undang-undang pemilu yang mengatur semua pemilu sangatlah diinginkan dan direkomendasikan. Hal ini mendorong konsistensi dalam administrasi dan kebiasaan pemilu seraya memadukan kesatuan pelaksanaan hukum dalam kaitannya dengan semua pemilu. Pendekatan semacam itu juga menyederhanakan proses pembuatan rancangan (*draft*) jika perubahan terhadap undang-undang diperlukan. Akan tetapi, dalam hal tertentu, khususnya dalam sistem federal, pendekatan demikian bisa jadi mustahil.

Mengabaikan pendekatan mana dari yang diuraikan di atas yang diadopsi oleh suatu negara, prinsip-prinsip tertentu sangat pokok bagi undang-undang pemilu:

- Undang-undang pemilu harus dinyatakan dalam bahasa yang jelas dan tidak bermakna ganda.
- Undang-undang pemilu harus menghindari ketentuan yang bertentangan antara undang-undang yang mengatur pemilihan nasional dan undang-undang yang mengatur tingkat sub-nasional (provinsi atau negara bagian) dan pemilu lokal; ketentuan yang mengatur administrasi pemilu nasional harus sesuai dengan ketentuan yang mengatur pemilu lain itu karena keputusan pengadilan di satu tingkat dapat mempengaruhi perundang-undangan pada wilayah hukum lainnya.

- Setiap kekuasaan dan tanggung jawab dari badan-badan pelaksana pemilu nasional dan lokal, dan badan-badan pemerintah, harus dinyatakan secara jelas, dibedakan dan diuraikan untuk mencegah pertentangan atau tumpang tindih kekuasaan yang sedang dijalankan oleh badan-badan lainnya.
- Undang-undang pemilu harus diundangkan cukup jauh di muka dari tanggal suatu pemilu untuk memberi peserta politik dan pemilih waktu yang cukup untuk mengenal peraturannya dan proses pemilu. Undang-undang pemilu yang diberlakukan pada menit-menit terakhir cenderung menggerogoti legitimasi dan kredibilitas hukum dan mencegah peserta politik dan pemilih untuk mendapatkan informasi tepat waktu tentang aturan dari proses pemilu.
- Undang-undang pemilu harus diundangkan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku yang mengatur penyebaran undang-undang oleh badan legislatif. Undang-undang pemilihan yang tidak diundangkan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku dapat ditentang dan mengundang risiko dibatalkan oleh pengadilan.
- Undang-undang pemilu harus diterbitkan dan disediakan untuk penggunanya termasuk masyarakat umum.

Undang-undang pemilu dibandingkan dengan undang-undang lain

Suatu undang-undang pemilu tidak dapat dan tidak boleh memuat semua ketentuan yang terkait dengan proses pemilu. Proses pemilu mewajibkan keterlibatan lembaga-lembaga dan prosedur berdasarkan bagian lain dari sistem hukum nasional. Disertakannya undang-undang yang terkait lainnya dalam proses peninjauan adalah sangat penting. Khususnya undang-undang yang mengatur media, pendaftaran partai politik, kewarganegaraan, daftar nasional, dokumen jati diri, ketentuan pendanaan kampanye, dan pidana yang terkait dengan pelanggaran terhadap undang-undang pemilu. Semua ketentuan hukum yang berdampak pada proses pemilu harus diidentifikasi dan dikaji.

Undang-undang dan perintah dan petunjuk badan pelaksana pemilu

Dalam sebuah sistem demokratis, kerangka hukum diundangkan oleh badan legislatif nasional yang dipilih oleh rakyat. Untuk menegakkan nilai-nilai demokratis, pengaturan pemilu seharusnya tidak dilaksanakan melalui keputusan eksekutif. Akan tetapi, ada batas terhadap jumlah masalah administratif yang dapat disertakan dalam undang-undang yang telah diterbitkan itu. Kebanyakan undang-undang pemilu memperkenankan badan pelaksana pemilu mengeluarkan perintah untuk memperjelas masalah yang berkaitan dengan proses pemilu. Akan tetapi, undang-undang pemilu biasanya mewajibkan perintah itu sesuai dengan ketentuan undang-undang pemilu yang ada. Peranan dan kekuasaan badan pelaksana pemilu dalam hal ini harus diuraikan dengan jelas tetapi secara cukup luas untuk memungkinkannya menghadapi celah-celah dalam hukum dan kemungkinan-kemungkinan yang tidak diantisipasi.

Badan pelaksana pemilu tidak bertindak sebagai pengganti anggota legislatif, tetapi badan pelaksana pemilu harus mampu merespons munculnya kebutuhan darurat dan memberikan pemecahan taktis dengan cara menafsirkan dan menambah undang-undang pemilu dan peraturan.

Prinsip-prinsip tertentu harus dihormati apabila kekuasaan diberikan kepada badan pelaksana pemilu untuk mengeluarkan perintah. Prinsip-prinsip itu termasuk:

- Undang-undang pemilu harus mematuhi prinsip-prinsip dasar pemilu, seperti kerahasiaan kertas suara.
- Undang-undang pemilu harus memberikan kekuasaan bagi badan pelaksana pemilu dan harus menyatakan secara jelas dan menguraikan cakupan dan sampai sejauh mana kekuasaan badan itu untuk mengeluarkan perintah.
- Undang-undang pemilu harus memberikan suatu proses yang dengannya peserta pemilu dan pemilih dapat menyampaikan pengaduan dan banding yang timbul dari pengadopsian dan pelaksanaan perintah badan pelaksana pemilu. Proses ini juga harus

memungkinkan pengaduan dan banding itu diselesaikan tepat waktu dan efisien.

- Undang-undang pemilu harus menyatakan hierarki hukum secara jelas, termasuk preseden dari ketentuan konstitusional dan legislatif atas perintah badan pelaksana pemilu.
- Undang-undang pemilu harus menyatakan dan menguraikan secara jelas kekuasaan tetap badan pelaksana pemilu (“kekuasaan intrinsik”-nya) untuk mengeluarkan perintah dalam keadaan darurat, termasuk pada hari pemilihan, untuk menghadapi setiap keadaan yang tidak diantisipasi.

Undang-undang Pemilu dan kode etik

Selain undang-undang formal, perintah mengenai pemilu yang lainnya juga dapat termuat dalam kode etik informal yang disetujui di antara berbagai partai politik dan umumnya diawasi oleh badan pelaksana pemilu. Di beberapa negara kode itu memainkan peranan yang lebih penting dari negara-negara yang lain. Kode itu dapat berkaitan dengan sejumlah aspek pemilu, seperti aturan perilaku bagi partai politik dan calon-calon selama kampanye, aturan perilaku bagi partai pemerintah untuk mencegahnya mendapatkan keuntungan yang tidak wajar dari partai-partai lainnya, atau pengaturan media massa. Terkadang suatu kode etik memiliki serangkaian prinsip normatif untuk penerapan praktis di lapangan, seperti kode etik untuk pemantau pemilu atau untuk staf badan pelaksana pemilu yang terlibat dalam pelaksanaan pemilu. Status hukum dari kode-kode seperti itu berbeda-beda antarwilayah hukum (yurisdiksi), seperti halnya akibat-akibat pelanggarannya.

Kode-kode etik informal juga harus ditinjau kembali dengan maksud untuk memeriksa kesesuaiannya dengan standar-standar yang diakui secara internasional. Kerangka hukum ini terkadang dapat menetapkan prosedur dan mekanisme untuk menangani pengaduan dan perselisihan yang timbul dari pelanggaran kode etik. Ketentuan seperti itu jelas akan berbeda antara

satu negara dan negara lain, baik dalam perinciannya dan isinya, dan dapat mempengaruhi bagaimana kode etik ditegakkan. Sebagai contoh, kerangka hukum suatu negara dapat memberikan putusan atau mediasi untuk menangani pelanggaran kode etik atau perselisihan yang timbul dari suatu pelanggaran.

Prinsip panduan umum yang harus ditaati *kode etik untuk administratur pemilu* adalah:

- Penyelenggaraan pemilu harus membuktikan rasa hormatnya pada hukum.
- Penyelenggaraan pemilu harus non-partisan dan netral.
- Penyelenggaraan pemilu harus terbuka.
- Penyelenggaraan pemilu harus akurat, profesional, and kompeten.
- Penyelenggaraan pemilu harus dirancang untuk melayani para pemilih.

Prinsip panduan umum yang harus ditaati *kode etik untuk pemantau pemilu* adalah:

- Pemantauan pemilu harus mengakui dan menghormati kedaulatan negara tuan rumah.
- Pemantauan pemilu harus nonpartisan dan netral.
- Pemantauan pemilu harus komprehensif dalam meninjau kembali pemilu, mempertimbangkan semua keadaan terkait.
- Pemantauan pemilu harus terbuka.
- Pemantauan pemilu harus akurat, profesional, dan menyeluruh.

Daftar periksa

- Apakah tujuan kerangka hukum jelas, terbuka, dan dapat dijangkau umum?
- Apakah hak politik mendasar, seperti hak memilih dan untuk mendaftar sebagai pemilih, hak untuk mencalonkan diri untuk jabatan publik, dijaga oleh jaminan-jaminan konstitusional?
- Apakah semua undang-undang terkait telah ditinjau kembali, termasuk undang-undang dasar, undang-undang pemilu yang umum dan khusus, undang-undang yang berkaitan dengan kewarganegaraan, partai politik dan pendanaan kampanye, undang-undang media dan informasi publik, ketentuan pidana yang berkaitan dengan pelanggaran undang-undang pemilu dan perintah badan pelaksana pemilu?
- Apakah kode etik merupakan bagian dari kerangka hukum pemilu? Apabila memang, apakah kode etik itu telah ditinjau kembali untuk memastikan bahwa kode etik itu sesuai dan memberikan sumbangan bagi tujuan menyeluruh dari penyelenggaraan pemilu yang bebas dan adil?
- Apakah kerangka hukum memastikan bahwa perintah dan petunjuk badan pelaksana pemilu pada semua tingkatan sesuai dengan ketentuan konstitusi dan undang-undang pemilu?
- Apakah kerangka hukum memastikan bahwa ketentuan yang berkaitan dengan pemilu tingkat nasional, tingkat sub-nasional (provinsi atau negara bagian), dan pemilu lokal saling bersesuaian?
- Apakah setiap bagian dari undang-undang pemilu diundangkan sebelum pemilu tanpa memberikan kesempatan yang cukup untuk pembicaraan dan perdebatan?

3. Sistem Pemilihan umum

Pilihan sistem pemilu seharusnya memastikan bahwa standard-standar internasional untuk pemilu yang demokratis dipatuhi dalam kaitannya dengan lembaga yang dipilih, frekuensi pemilu, dan organisasi unit pemilu.

Pilihan sistem pemilu harus memastikan bahwa pembagian politik dari suatu masyarakat diperhatikan secara layak oleh kerangka hukum pemilu sehingga pertentangan dan perbedaan utama antara dan di antara kelompok-kelompok sosial dapat diakomodasikan melalui sistem perwakilan politik. Hal ini untuk menjamin penyertaan dan keterwakilan politik. Dengan demikian pilihan sistem pemilu sebaiknya dilihat sebagai suatu latihan di mana tujuan-tujuan tertentu (seperti hasil pemilu proporsional, keterwakilan distrik setempat yang kuat) lebih dulu dihitung, sebelum beralih untuk mempertimbangkan sistem pemilu mana yang paling dapat memenuhi tujuan itu dalam hal keadan sosial, politik, geografis, dan sejarah negara tertentu.

Memilih sistem pemilu

Memilih sistem pemilu merupakan keputusan kelembagan yang paling penting untuk negara demokrasi mana pun. Suatu sistem pemilu dapat

membantu “merekayasa” hasil-hasil tertentu, seperti menganjurkan kerja sama dan akomodasi terhadap masyarakat yang terbelah. Sistem pemilu merupakan aturan dan prosedur yang memungkinkan suara yang telah dipungut dalam suatu pemilihan diterjemahkan menjadi kursi yang dimenangkan dalam badan legislatif atau instansi lain (seperti kepresidenan). Sistem pemilu juga dapat mempengaruhi aspek lain dari sistem politik (seperti perkembangan sistem kepartaian) serta berfungsi penting dalam hubungan antara warga negara dan pemimpin mereka (seperti pertanggungjawaban politik, keterwakilan, dan daya tanggap). Dengan demikian sistem pemilu memiliki banyak akibat jangka panjang bagi pemerintahan demokratis.

Suatu sistem pemilu memiliki tiga tugas utama:

- Menerjemahkan suara yang dipungut menjadi kursi yang dimenangkan dalam badan legislatif;
- Bertindak sebagai saluran yang memungkinkan rakyat meminta pertanggungjawaban wakil-wakil mereka; dan
- Memberikan insentif kepada mereka yang memperebutkan kekuasaan untuk menyusun imbauan kepada para pemilih dengan cara berbeda-beda. Sebagai contoh, dalam masyarakat yang terbelah, di mana bahasa, agama, ras, atau bentuk etnis yang lain mewakili suatu pemisahan politik yang mendasar, sistem pemilu tertentu dapat mengganjar calon-calon dan partai-partai yang bertindak kooperatif dan akomodatif terhadap kelompok pesaingnya, atau dapat menghukum calon-calon itu dan sebagai gantinya mengganjar hanya mereka yang menyeru kepada kelompoknya sendiri.

Dengan demikian pilihan atas sistem pemilu suatu negara merupakan dasar penyusunan kerangka hukum pemilu. Penerapan suatu sistem pemilu tertentu dalam konteks negara tertentu dapat berdampak positif atau negatif yang signifikan bagi peruntungan berbagai peserta politik. Apabila terdapat pertanyaan tentang kesesuaian dari suatu sistem tertentu terhadap negara tertentu, akan bermanfaat untuk memeriksa hasil berbagai pemilu

sebelumnya, dengan melihat, misalnya, apakah partai politik yang berkuasa memetik keuntungan signifikan di atas kerugian partai-partai lain atau apakah faktor-faktor lain dalam sistem secara signifikan merusak standar-standar internasional atau menggagalkan hasil demokratis yang sah. Sebagai contoh, dalam sistem perwakilan proporsional di mana undang-undang menetapkan suatu persentase sebagai batas untuk memperoleh kursi dalam badan legislatif, persentase ini dapat “d disesuaikan” sedemikian rupa sehingga menguntungkan partai tertentu dan merugikan partai lain, hingga dapat menjatuhkan yang lain.

Sistem-sistem pemilu sering dikelompokkan berdasarkan seberapa proporsional sistem-sistem itu menerjemahkan suara yang diberikan oleh para pemilih menjadi kursi yang dimenangkan partai-partai. Suatu struktur tiga arah yang khas membagi sistem-sistem itu menjadi mayoritas plural, semi-proporsional, dan sistem perwakilan proporsional. Sistem mayoritas plural biasanya lebih memberikan penekanan pada perwakilan setempat melalui penggunaan distrik pemilihan yang kecil dan beranggota tunggal daripada proporsionalitas. Sebaliknya, sistem perwakilan proporsional menggunakan distrik yang lebih besar dan beranggota banyak dan memberikan hasil yang lebih proporsional. Sistem semi-proporsional menawarkan pendekatan yang berbeda, serta berbagai campuran dari model-model umum dan proporsional (seperti model “campuran” di mana sebagian dari badan legislatif dipilih melalui perwakilan proporsional dan sebagian dari distrik lokal, suatu pemilu yang lazim di banyak negara-negara demokrasi baru selama dasawarsa terakhir).

Tidak ada sistem pemilu “terbaik” yang cocok untuk semua dan tidak ada standar yang diakui secara universal. Pilihan sistem pemilu perlu dibuat dengan mengingat tujuan yang diinginkan. Pengaruh yang dapat diakibatkan oleh sistem pemilu yang berbeda pada akhirnya bersifat kontekstual dan tergantung pemisahan dan pembagian tertentu dalam suatu masyarakat. Meski sistem pemilu tertentu memang lebih memungkinkan untuk menghasilkan, misalnya, hasil pemilu yang lebih proporsional dibandingkan dengan yang lain, akibat umum sistem pemilu sangat khas sesuai konteksnya.

Ketika mengkaji sistem pemilu, pertimbangan penting adalah apakah suatu negara dibagi secara tajam menurut garis-garis politik, agama, etnis, atau garis-garis lain, dan apakah kaum minoritas diwakili secara benar dan adil. Apabila suatu negara memiliki masalah tertentu, yang dapat secara langsung disebabkan oleh pilihan sistem pemilu atau diperbaiki melalui penggunaan sistem pemilihan yang berbeda atau dengan memperkenalkan reformasi tertentu terhadap sistem pemilu tertentu, keuntungan dan kerugian sistem pemilu yang berbeda harus diuraikan bersamaan dengan rekomendasi terkait untuk memecahkan ketidakadilan yang ada. (Untuk perincian lebih lanjut lihat International IDEA *Handbook of Electoral System Design*).

Lembaga yang dipilih dan Frekuensi pemilihan

Dalam suatu negara federal terdapat badan legislatif pusat serta provinsi atau negara bagian (unit federal) yang dipilih, dan salah satu atau kedua tingkatan ini memiliki badan legislatif yang bersifat dua kamar (bikameral). Terkadang mandat badan pelaksana pemilu atau cakupan dari undang-undang pemilu meliputi ketentuan untuk pemilihan badan kota atau juga badan perwakilan lokal. Di negara-negara di mana kepala eksekutif (presiden) dipilih langsung, atau dipilih melalui lembaga perwakilan yang dipilih langsung (sebagai contoh Amerika Serikat), undang-undang pemilu juga meliputi ketentuan bagi pemilihan lembaga perwakilan itu. Biasanya peraturan pemilihan untuk jabatan di partai politik tidak masuk dalam mandat undang-undang pemilu dan badan pelaksana pemilu tetapi, dalam hal itu, pemilihan untuk jabatan partai politik juga harus diperiksa.

Sebagai prinsip umum, standar-standar internasional mewajibkan semua kursi dalam setidaknya satu kamar di badan legislatif diperebutkan secara bebas dalam pemilu, yang diadakan pada interval yang wajar sebagaimana ditetapkan dalam undang-undang. Mungkin saja, dalam prakteknya, ini mencapai enam tahun. Akan tetapi, mungkin terdapat keadaan di mana suatu negara hendak bergabung dengan suatu organisasi internasional, atau merupakan penandatanganan instrumen internasional tertentu, dan

diwajibkan mengadakan pemilu untuk lembaga-lambaga lain dalam kerangka waktu yang ditentukan.

Daftar periksa

- Apakah kerangka hukum menyebutkan bahwa semua kursi dalam setidaknya satu kamar di badan legislatif nasional tergantung pemilu yang diadakan pada interval teratur dan masuk akal sebagaimana ditentukan oleh undang-undang?
- Apakah kerangka hukum secara jelas menyebutkan formula untuk mengubah suara menjadi kursi legislatif?
- Apakah telah dilakukan penyesuaian terhadap batasan minimum yang sah (*legal threshold*) untuk memperoleh satu kursi di badan legislatif yang dapat menguntungkan satu partai atau partai-partai di atas kerugian partai lainnya?
- Apakah masa jabatan untuk lembaga yang diperebutkan dapat diterima?
- Apakah negara memiliki minoritas politik, agama, atau etnis yang terbelah tajam, dan apakah sistem pemilu yang ada menggarisbawahi perbedaan itu?

4. Penetapan batasan, distrik dan definisi batasan unit pemilu

Kerangka hukum bagi pemilu harus memastikan bahwa batasan unit-unit pemilu dibuat sedemikian rupa sehingga mencapai tujuan sesuai dengan beban yang setara untuk setiap suara hingga ke derajat setinggi mungkin untuk mencapai keterwakilan yang efektif.

Kerangka hukum mesti menyoroti masalah bagaimana daerah pemilihan atau unit-unit pemilu (terkadang disebut sebagai distrik pemilih) akan ditentukan dan dibuat. Sangat pentingnya subyek ini berarti bahwa hal ini sering menjadi bagian dari ketentuan konstitusi suatu negara. Kerangka hukum yang menetapkan batas-batas untuk unit-unit pemilu seharusnya menyatakan:

- Frekuensi dari penentuan itu;
- Kriteria untuk penentuan itu;
- Tingkat keikutsertaan masyarakat dalam proses itu;
- Masing-masing peran dari badan legislatif, yudikatif, dan eksekutif dalam proses itu; dan
- Kekuasaan tertinggi untuk penentuan akhir dari unit-unit pemilu.

Terdapat cara yang berbeda-beda di mana batasan unit-unit pemilu ditetapkan. Karena semua pekerjaan ini sangat sensitif secara politis, pada

banyak wilayah hukum badan pelaksana pemilu tidak terlibat langsung. Prosesnya sering dilakukan oleh suatu komisi khusus, kepada siapa badan pelaksana pemilu mungkin memberikan dukungannya. Komisi seperti itu atau badan serupa mungkin mencakup berbagai unsur termasuk:

- Perwakilan partai politik;
- Perorangan non-politik yang independen seperti hakim;
- Ahli terkait – ahli demografi, ahli geografi, ahli statistik, kartografer; atau
- Kombinasi dari semua di atas.

Unsur paling penting yang membedakan sistem-sistem pemilu adalah cara kursi-kursi dalam badan legislatif dibagikan. Pembagian dapat berupa:

- Kepada calon yang menerima suara plural;
- Kepada calon yang memperoleh suara mayoritas; atau
- Secara proporsional berdasarkan suara yang diberikan untuk partai-partai politik atau calon.

Tentu, tujuan umum dari sistem pemilu dikatakan tetap sama, yaitu untuk menerjemahkan kehendak pemilih pada umumnya menjadi pemerintahan yang benar-benar mewakili. Penetapan batas pada setiap jenis sistem pemilu ini memberikan hasil yang berbeda, tetapi masing-masing harus memastikan bahwa prinsip pemandu tertentu sudah dihormati dalam pelaksanaannya. Standar internasional yang ideal dari usaha ini adalah kesetaraan kekuatan suara dari setiap suara, yang memberikan perwakilan yang efektif.

Meskipun praktek penetapan batas atau penentuan distrik sangat bervariasi di seluruh dunia, terdapat tiga prinsip universal untuk menuntun proses penentuan batas:

- Keterwakilan;
- Kesetaraan kekuatan suara; dan
- Timbal balik dan non-diskriminasi.

Keterwakilan

Batas unit-unit pemilu harus ditetapkan sedemikian rupa sehingga para pemilih berkesempatan memilih calon-calon yang mereka rasakan benar-benar mewakili mereka. Hal ini biasanya berarti bahwa batas-batas unit pemilu harus sebesar mungkin sejalan dengan komunitas kepentingan. Komunitas kepentingan dapat diartikan dengan berbagai cara. Dapat berupa pembagian administratif, lingkungan etnis atau ras, atau masyarakat alami seperti pulau-pulau yang dikelilingi batas-batas fisik. Apabila unit-unit pemilu tidak terdiri atas komunitas-komunitas kepentingan, bagaimanapun diuraikannya, maka akan sulit bagi seorang calon untuk mewakili seluruh daerah pemilihan itu. Akan tetapi, prinsip ini akan sering mengalami kompromi, khususnya di daerah pemilihan perwakilan proporsional yang besar dan beranggota banyak atau di mana seluruh negara merupakan satu daerah pemilihan.

Kesetaraan kekuatan suara

Batas-batas harus ditetapkan sehingga daerah-daerah pemilihan secara relatif setara dalam kekuatan pemilih, yang hasilnya adalah masing-masing pemilih memberikan suara yang memiliki tingkat kesetaraan setinggi mungkin. Daerah pemilihan yang memiliki populasi setara (*Equi-populous*) memungkinkan pemilih untuk memiliki hak suara yang setara dalam pemilihan wakil-wakil, tetapi pada prakteknya keadaan ideal ini tidak dapat dicapai dalam praktek dan prinsip-prinsip lain yang bersainglah yang diterapkan bersamaan.

Timbal balik dan non-diskriminasi

Prosedur penetapan unit-unit pemilu harus diuraikan secara jelas dalam kerangka hukum sehingga ketentuan yang mengatur prosesnya adalah sama, tanpa memandang siapa yang menetapkan batasan-batasan unit pemilu. Apabila proses penentuan distrik akan dilakukan secara non-partisan, maka

semua partai politik harus menahan diri dari usaha-usaha mempengaruhi hasilnya. Apabila pertimbangan-pertimbangan politik dibiarkan memainkan peranan dalam proses itu, maka semua partai politik harus diberi akses yang setara terhadap proses itu. Apabila badan legislatif yang akan menetapkan batasan-batasan unit pemilu, maka partai politik yang memiliki mayoritas dalam badan legislatif itu akan memiliki kesempatan untuk mengendalikan prosesnya. Peraturan-peraturan ini harus dipahami dengan jelas dan harus dapat diterima semua partai politik utama dan para peserta dalam proses penentuan distrik.

Peraturan hukumnya juga harus merinci dalam keadaan yang bagaimana jumlah pemilih dalam suatu unit pemilu dapat menyimpang dari “kriteria persamaan” yang ditetapkan. Maka, kerangka hukum harus mewajibkan unit-unit pemilu dibuat sedemikian rupa sehingga masing-masing unit pemilu memiliki populasi yang kira-kira sama untuk memastikan tingkat kesamaan hak politik yang setinggi mungkin (dengan tidak adanya proses pendaftaran pemilih secara terus-menerus jumlah pemilih yang pasti mungkin tidak tersedia dan dengan demikian mengacu pada populasi yang sama). Akan tetapi, hal ini tidak meniadakan pertimbangan faktor-faktor seperti batas-batas alam, kemudahan, keterjangkauan bagi pemilih, atau perbatasan administratif atau historis yang sudah ada sebelumnya. Kehati-hatian harus dijalankan untuk memastikan bahwa standar deviasi antara satu unit pemilu dan unit pemilu yang lain berada dalam batasan-batasan yang dapat diterima dan dinyatakan secara jelas.

Idealnya, kerangka hukum harus dapat menentukan bahwa orang atau lembaga yang menetapkan batas-batas unit pemilu adalah non-partisan, independen, profesional, dan netral. Apabila tidak dapat dilakukan, suatu pilihan lain adalah memperkenankan semua partai politik di badan legislatif untuk memainkan peran yang setara dalam proses penetapan batas-batas. Kerangka hukum juga harus memberikan sebanyak mungkin masukan masyarakat dan keikutsertaan dalam proses pembuatan unit pemilu.

Wilayah hukum mungkin berbeda-beda dalam memperlakukan permohonan banding terhadap atau peninjauan kembali keputusan tentang

penetapan batas-batas, ada yang membolehkannya, sementara yang lain tidak. Tergantung kebutuhan historis dan lokal terhadap suatu wilayah hukum, pendekatan mana pun dapat diterima sepanjang pendekatan itu tidak diskriminatif dan diberlakukan sama dalam setiap keadaan.

Daftar periksa

- Apakah kerangka hukum memuat prinsip kesetaraan suara, dengan menetapkan batas-batas unit pemilu dengan jumlah pemilih yang kurang lebih sama? Apakah kerangka hukum juga memberikan kriteria obyektif untuk menyimpang dari standar “kesetaraan” dalam hal kekhasan geografis, batasan-batasan administratif dan historis yang ada, atau kriteria lain yang telah ditetapkan dengan baik?
- Apakah kerangka hukum menyediakan badan yang beranggotakan orang-orang atau lembaga yang netral, non-partisan, independen, dan profesional untuk melaksanakan tugas penetapan batas-batas?
- Apakah terdapat konsensus yang luas dan dukungan yang kuat di antara partai-partai politik tentang perbatasan unit pemilu yang ada?
- Apakah batas-batas unit pemilu menguntungkan partai yang berkuasa?
- Apakah kerangka hukum menyatakan secara jelas peristiwa-peristiwa yang memicu proses penentuan perbatasan?
- Apakah badan pelaksana pemilu terlibat dalam usaha penetapan perbatasan? Apakah ada kemungkinan hal itu mengganggu kenetralan dan independensinya?
- Apakah kerangka hukum memungkinkan permohonan banding atas keputusan-keputusan tentang penetapan perbatasan?

5. Hak untuk memilih dan dipilih

Kerangka hukum harus memastikan semua warga negara yang memenuhi syarat dijamin berhak memberikan suara secara universal dan adil serta berhak ikut dalam pemilihan tanpa diskriminasi.

Pengakuan secara konstitusional atau berdasarkan undang-undang resmi atas hak warga negara untuk memberikan suara dan berkampanye demi kedudukan publik adalah hal umum bagi negara-negara demokratis dan memainkan baik peran substantif maupun pembentukan keyakinan. Hak-hak ini sering tunduk pada kualifikasi tertentu sepanjang sebagian besar negara membuatnya tunduk pada persyaratan kewarganegaraan, usia, dan kediaman. Orang-orang yang mengkaji ulang kerangka hukum suatu negara perlu hati-hati mempelajari apa yang mendasari pembatasan-pembatasan itu untuk mengetahui setiap niat tersembunyi yang mungkin ada. Misalnya, apabila seorang warga negara tidak dapat memberikan suara karena dipidana atas kejahatan pengkhianatan, dalam konteks penghukuman itu hanya terhadap para pemimpin oposisi oleh pengadilan yang tampaknya “padat”, maka keaslian dari kualifikasi yang sedemikian menjadi perlu dipertanyakan. Penyangkalan hak memberikan suara karena kejahatan politik masa lalu yang telah lama dengan cara yang sama juga terbuka untuk dipertanyakan.

Meskipun kelihatannya sederhana dan jelas, aturan seperti diskualifikasi untuk “ketidakmampuan mental” mungkin memerlukan pemeriksaan.

Akses pada pemberian suara mungkin sama pentingnya dengan hak-hak substantif, karena suatu hak yang tidak dapat dijalankan adalah hak yang disangkal. Misalnya, apabila para pemilih tidak diberi sarana pemberian suara yang dapat diakses atau apabila pengidentifikasian seorang pemilih di tempat pemungutan suara sangat rumit, maka hal ini secara efektif akan mencabut hak pemilih untuk memberikan suara. Apabila secara tidak proporsional uang jaminan yang besar diwajibkan untuk pencalonan, maka hal ini secara efektif dapat menghilangkan kesempatan calon-calon yang miskin untuk secara bebas bersaing dalam suatu pemilu. Sering sarana untuk memberikan suara tidak diberikan kepada warga negara asing, meskipun pembatasan ini harus dilihat berdasarkan kapasitas dari, misalnya, suatu negara yang miskin harus menyediakan sarana. Sebaliknya, dengan bergantung pada perkembangan ekonomi dan teknologi suatu negara, memberikan akses penggunaan suara kepada warga negara dengan membolehkan pemberian suara melalui surat atau Internet mungkin perlu dipertimbangkan.

Hak memberikan suara yang bersifat universal dan sama

Satu standar internasional yang jelas yang harus disediakan adalah jaminan yang bersifat universal dan hak memberikan suara yang sama bagi setiap warga negara dewasa. Hak untuk dipilih sebagai anggota DPR atau DPRD atau pemilihan badan lokal serta hak untuk dipilih sebagai presiden, mungkin mewajibkan suatu usia di luar usia dari mayoritas, tetapi harus diberikan kepada semua warga negara dari usia itu tanpa diskriminasi.

Tanpa diskriminasi

Kerangka hukum harus menjamin bahwa setiap warga negara di atas usia tertentu berhak memberikan suara dan bahwa setiap orang yang memiliki hak memberikan suara diperbolehkan untuk menjalankan hak itu tanpa

diskriminasi, berdasarkan perlakuan yang sama di depan hukum. Diskriminasi berdasarkan ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, paham politik atau pendapat, perkumpulan dengan minoritas nasional, kekayaan, kelahiran atau status lainnya tidak diperkenankan mencabut hak warga negara yang memenuhi syarat untuk memberikan suara atau bersaing dalam pemilu.

Pemeriksaan terhadap pembatasan atas hak memberikan suara

Kerangka hukum harus secara jelas menyatakan keadaan-keadaan yang bisa menjadi dasar pembatasan atau penangguhan hak seseorang untuk memberikan, dengan cara apa atau sejauh mana. Setiap pembatasan atau pengekangan atas hak untuk memilih atau dipilih bisa dibenarkan hanya berdasarkan keadaan-keadaan yang luar biasa atau menurut prinsip-prinsip yang dapat diterima. Wilayah hukum yang berbeda telah melakukan pendekatan yang berbeda terhadap masalah pemberian hak untuk memberikan suara kepada para terpidana: ini bervariasi mulai dari larangan total untuk mendaftar sebagai pemilih bagi setiap orang yang dipidana karena pelanggaran apa saja, hingga pembatasan hak-hak dalam kasus di mana hukuman ditetapkan atas pelanggaran teridentifikasi tertentu (misalnya kejahatan moral) dengan jangka waktu hukuman yang telah diputuskan, hingga pembebasan sama sekali dari pembatasan-pembatasan bagi narapidana. Prinsip keadilan alamiah mengharuskan setiap kelas warga negara yang hak pilihnya dibatalkan diketahui sebelumnya. Pembatalan itu harus secara jelas diletakkan dalam kerangka hukum dan tidak dilakukan karena pertimbangan sewenang-wenang dari suatu lembaga atau perorangan. Pemeriksaan dan kesiagaan diperlukan karena hak memberikan suara merupakan hak asasi manusia yang paling mendasar.

Daftar periksa

- Apakah semua warga negara dari usia mayoritas dijamin hak suaranya secara universal dan sama?
- Apakah kerangka hukum menjamin bahwa hak memberikan suara dijalankan tanpa perbedaan, berdasarkan perlakuan yang sama di hadapan hukum?
- Apakah terdapat pembatasan atau pengekangan hak untuk memberikan suara dan apabila demikian, apakah pembatasan dan pengekangan itu secara jelas dibenarkan oleh keadaan-keadaan luar biasa atau didasarkan atas norma-norma yang telah diakui?

6. Badan pelaksana pemilu

Kerangka hukum harus mewajibkan badan pelaksana pemilu dibentuk dan berfungsi dalam suatu cara yang menjamin penyelenggaraan pemilu secara independen dan adil.

Tinjauan umum

Di beberapa negara demokratis yang sudah mapan, para pejabat pemerintah pusat dan lokal, yang ketidakberpihakannya dan keadilannya secara umum dapat diterima oleh para pemilih, menangani penyelenggaraan pemilu. Pengadilan umum menyelesaikan perselisihan, karena mereka memiliki tradisi keadilan dan ketidakberpihakan dan secara umum menikmati kepercayaan para pemilih.

Di negara-negara demokrasi baru, semakin meningkat kecenderungan untuk membentuk badan pelaksana pemilu yang independen. Hal ini dinilai sebagai langkah penting dalam membangun tradisi independensi dan ketidakberpihakan serta membangun kepercayaan dari para pemilih dan partai politik dalam proses pemilu. Tetapi, karena belum ada standar yang diakui secara internasional dalam hal ini, maka istilah “badan pelaksana pemilu yang independen” dalam bagian ini berarti badan pelaksana pemilu yang otonom dan tidak berpihak.

Untuk setiap badan pelaksana pemilu, agar menjadi tepercaya dan efektif, dana yang memadai dan tepat waktu serta sumber daya manusia (pejabat pemilu) yang tidak berpihak dan independen harus disediakan.

Mengurus pemilu yang demokratis mengharuskan badan pelaksana pemilu tidak berpihak dan independen dari pemerintah atau pengaruh lainnya. Ini bidang yang penting, karena mesin-mesin pelaksana pemilu membuat dan melaksanakan keputusan yang dapat mempengaruhi hasil pemilu. Keadaan-keadaan politik dari negara tertentu perlu dipertimbangkan dalam menilai kerangka hukum yang mengatur badan pelaksana pemilu.

Pembentukan badan pelaksana pemilu

Kerangka hukum untuk pemilu harus mengatur ukuran, komposisi, dan masa kerja keanggotaan badan pelaksana pemilu serta untuk penunjukan dan pemindahan para anggotanya. Semua faktor ini secara langsung mempengaruhi independensi dan ketidakberpihakan badan itu. Pertimbangan-pertimbangan yang perlu diperhatikan berkaitan dengan pembentukan badan itu meliputi:

Struktur

Struktur administratif yang dibentuk berdasarkan kerangka hukum harus memasukkan badan pelaksana pemilu pusat atau nasional dengan wewenang dan tanggung jawab eksklusif terhadap setiap badan pemilu yang lebih rendah. Harus ada badan pemilu yang lebih rendah untuk tingkat yang lebih rendah, untuk provinsi atau negara bagian dalam suatu federasi, atau untuk unit pemilihan lainnya (misalnya untuk suatu distrik yang memberikan suara di mana seorang anggota DPR dipilih), tergantung banyaknya unit pemilu dan tingkat komunikasi yang ada. Apakah setiap badan pemilu tambahan diperlukan akan bergantung pada sistem pemilihan dan faktor-faktor geografis dan demografis suatu negara. Tetapi, pembentukan badan pemilu yang tidak penting atau berlebihan harus

dihindari. Tingkat yang paling rendah dari struktur pemilu adalah tempat pemungutan suara; di situ pemberian suara yang sebenarnya terjadi. Adalah penting bahwa kerangka hukum untuk pemilu mendefinisikan hubungan antara badan pelaksana pemilu pusat dan badan-badan pemilu tingkat yang lebih rendah serta hubungan antara semua badan pemilu dan badan eksekutif yang berwenang.

Wewenang dan Tanggung Jawab

Wewenang dan tanggung jawab badan pelaksana pemilu pada setiap tingkatan harus secara jelas didefinisikan dalam kerangka hukum pemilu. Kerangka hukum itu perlu menyoroti pertanyaan-pertanyaan berikut:

- Bagaimana setiap badan pelaksana pemilu didirikan?
- Bagaimana setiap badan pelaksana pemilu melakukan usahanya?
- Berapa persyaratan kuorum untuk setiap badan pelaksana pemilu?
- Apa aturan pemberian suara untuk keputusan-keputusan badan pelaksana pemilu?
- Bagaimana keputusan-keputusan badan pelaksana pemilu dipublikasikan?
- Apa prosedur yang pasti dan transparan untuk menjalankan tugas-tugas agar pekerjaan badan pelaksana pemilu dapat dilakukan dengan lancar?

Komposisi dan Kualifikasi

Apabila memungkinkan, para profesional yang mengetahui kerangka kerja pemilu suatu negara sebaiknya ditunjuk untuk mengurus pemilu pada suatu negara. Suatu ketentuan yang umum mengharuskan sekurang-kurangnya beberapa anggota badan pelaksana pemilu pada setiap tingkatan memiliki latar belakang atau pelatihan dalam bidang hukum. Ketentuan ini wajar tetapi dapat menimbulkan masalah bagi badan di tingkat yang lebih rendah dan tempat pemilihan suara. Badan pelaksana pemilu yang terdiri atas perwakilan partai politik juga memiliki kelebihan dan kekurangan. Ketentuan-ketentuan yang mengharuskan keanggotaan badan pelaksana

pemilu memasukkan perwakilan partai atau hakim yang pada akhirnya ditunjuk oleh partai yang berkuasa jelas-jelas akan memberikan dampak bagi independensi dan ketidakberpihakan badan pelaksana pemilu. Pada umumnya, orang-orang yang memiliki kepercayaan politik, seperti para anggota masyarakat madani atau yang berasal dari kalangan hakim, mungkin lebih sesuai untuk ditunjuk menjadi anggota badan pelaksana pemilu. Setiap benturan kepentingan, khususnya apabila badan pelaksana pemilu didasarkan atas partai, sebaiknya diungkapkan oleh para anggota yang ditunjuk sebelumnya. Usia pensiun untuk para anggota badan pelaksana pemilu biasanya dapat sama dengan usia pensiun hakim pengadilan tinggi di negara itu, meskipun hakim yang pensiun dapat juga dipertimbangkan untuk kedudukan ini.

Masa Jabatan

Suatu badan pelaksana pemilu harus merupakan badan yang terus-menerus berfungsi dan tidak hanya untuk suatu jangka waktu tertentu sebelum pemilu. Ini berarti bahwa badan pelaksana pemilu, apabila diberdayakan untuk memelihara daftar pemilih, mestilah diwajibkan oleh undang-undang agar bekerja baik secara terus-menerus atau secara berkala untuk memperbaiki dan memperbarui daftar itu, bersiap untuk pemilu dan memperkuat sistem. Akan tetapi, wajar bagi badan pemilihan tingkat yang lebih rendah, seperti panitia tempat pemilihan suara, untuk menjadi badan sementara yang dibentuk untuk jangka waktu tertentu sebelum pemilu dan berhenti bekerja segera setelah hasil diumumkan atau proses banding selesai. Kerangka hukum sebaiknya menjamin bahwa pemilihan dan penunjukan anggota badan pelaksana pemilu adalah tidak berpihak. Selain itu, dianjurkan bahwa masa jabatan anggota diatur bergilir untuk memberikan kontinuitas dalam pekerjaan badan pelaksana pemilu. Kerangka hukum harus memerinci dasar dan proses pencopotan seorang anggota, untuk melindungi anggota dari pencopotan sewenang-wenang dan untuk memberikan kekebalan berkaitan dengan unjuk kerja tugas-tugas legal dan ketentuan gaji yang tidak dapat dimanipulasi oleh pemerintah. Kerangka

hukum sebaiknya meletakkan dasar prinsip umum bahwa syarat-syarat penunjukan tidak bervariasi sehingga merugikan anggota selama masa tugasnya. Undang-undang sebaiknya juga memerinci hak setiap anggota badan pelaksana pemilu, termasuk hak untuk menerima secara tepat waktu dan memadai pemberitahuan rapat, hak terhadap akses bagi semua dokumen badan pelaksana pemilu, dan hak untuk ikut serta dalam semua rapat badan pelaksana pemilu. Beberapa wilayah hukum juga mengatur kekebalan fungsional anggota badan pelaksana pemilu untuk memungkinkan mereka menjalankan tugas-tugas dan tanggung jawab mereka secara efektif dan tanpa rasa takut.

Pembiayaan

Kerangka hukum harus mempersyaratkan bahwa semua tingkatan dari badan pemilu dibentuk tepat waktu sebelum suatu pemilu dan didanai secara memadai. Adalah penting kerangka hukum berisi ketentuan-ketentuan tentang bagaimana pendanaan untuk kegiatan badan pelaksana pemilu yang sedang berlangsung akan disediakan. Beberapa metode utama dari pendanaan kegiatan pemilihan adalah sebagai berikut:

- Anggaran dialokasikan kepada suatu badan pelaksana pemilu melalui instansi pemerintah (meskipun di banyak negara demokrasi baru pengaturan ini belum berhasil secara memuaskan).
- Anggaran secara langsung diputuskan berdasarkan voting di DPR tanpa campur tangan pemerintah, kadang-kadang melalui media dari komite DPR yang terdiri atas semua partai.
- Disediakan alokasi uang muka secara sekaligus, dengan beberapa prinsip pedoman. Segera setelah badan pelaksana pemilu melakukan kegiatan pemilu dan menghabiskan uang itu, jumlah penting yang telah diaudit disetujui oleh DPR.
- Badan pelaksana pemilu memiliki akses langsung dan bebas terhadap kantor kas negara untuk pendanaan pemilu dan mempertanggungjawabkannya kepada DPR hanya setelah pemilu.

Tugas dan Fungsi

Kerangka hukum harus secara jelas menetapkan tugas dan fungsi badan pelaksana pemilu. Tugas dan fungsi ini harus secara khusus mencakup hal-hal berikut:

- Memastikan bahwa para pejabat pemilu dan staf yang bertanggung jawab atas penyelenggaraan pemilu dilatih dengan baik dan bertindak adil dan independen dari setiap kepentingan politik;
- Memastikan bahwa prosedur pemberian suara yang jelas telah dibuat dan disosialisasikan kepada masyarakat pemilih;
- Memastikan bahwa para pemilih diberitahu dan dididik tentang proses pemilihan, partai politik yang bertarung, dan calon-calonnya;
- Memastikan pendaftaran para pemilih dan memperbarui daftar pemilih;
- Memastikan kerahasiaan pemilih;
- Memastikan integritas kertas suara melalui langkah-langkah yang sesuai untuk mencegah pemberian suara secara tidak sah dan curang; dan
- Memastikan integritas proses penghitungan yang transparan, membuat tabulasi, dan menjumlahkan suara.

Dalam beberapa kasus, tugas dan fungsi dari badan pelaksana pemilu juga dapat meliputi yang berikut:

- Mengesahkan hasil akhir pemilu;
- Menetapkan batasan-batasan pemilu;
- Memantau dan mengawasi pembiayaan dan pengeluaran kampanye pemilu; dan
- Meneliti, memberikan saran kepada pemerintah dan/atau DPR, serta badan penghubung internasional.

Kegiatan badan pelaksana pemilu

Badan pelaksana pemilu harus melakukan kegiatan secara independen, transparan, dan tidak berpihak. Segera setelah dibentuk, badan pelaksana pemilu harus secara adil melayani kepentingan semua warga negara dan peserta pemilu. Tujuan utama dari kerangka hukum adalah untuk memberikan pedoman kepada badan pelaksana pemilu dan memungkinkannya untuk mencapai penyelenggaraan pemilihan yang bebas dan adil kepada para pemilih. Dalam melakukan tugas ini, badan pelaksana pemilu harus menjalankan fungsinya pada setiap tahap proses pemilu secara tidak berpihak dan efisien.

Unsur-unsur penting dari pemilu yang bebas dan adil dan badan pelaksana pemilu mencakup hal-hal berikut:

Independen dan Ketidakberpihakan

Fungsi badan pelaksana pemilu tidak boleh tunduk pada arahan dari pihak lain manapun, pihak berwenang, atau partai politik. Badan pelaksana pemilu harus berfungsi tanpa pemihakan atau praduga politik. Badan pelaksana pemilu harus mampu menjalankan kegiatan yang bebas dari campur tangan, karena setiap dugaan manipulasi, persepsi bias, atau dugaan mengenai campur tangan akan memiliki dampak langsung tidak hanya pada kredibilitas dari badan yang bertanggung jawab tetapi juga keseluruhan proses pemilu.

Efisiensi dan Keefektifan

Efisiensi dan keefektifan merupakan komponen terpadu dari keseluruhan kredibilitas pemilu. Efisiensi penting untuk proses pemilu sepanjang kegagalan dan masalah teknis dapat dan benar-benar menimbulkan kekacauan dan kegagalan undang-undang dan ketertiban. Efisiensi dan keefektifan tergantung beberapa faktor, termasuk profesionalisme para staf, sumber daya, dan yang paling penting waktu yang memadai untuk menyelenggarakan pemilu dan melatih orang-orang yang bertanggung jawab untuk pelaksanaannya.

Profesionalisme

Pemilu harus dikelola oleh kelompok khusus para ahli yang telah sangat terlatih dan memiliki komitmen tinggi yang mengelola dan mempermudah proses pemilu dan yang merupakan karyawan tetap badan pelaksana pemilu.

Keputusan yang Tidak Berpihak dan Cepat

Kerangka hukum harus membuat ketentuan tentang mekanisme untuk memproses, memutuskan, dan menangani keluhan dalam pemilu secara tepat waktu.

Transparansi

Kredibilitas menyeluruh dari suatu proses pemilu secara substansial tergantung semua kelompok yang bersangkutan (termasuk partai politik, pemerintah, masyarakat madani, dan media) yang sadar akan dan ikut serta dalam debat yang mewarnai pembentukan struktur dan proses pemilu. Suatu debat yang disampaikan dalam kelompok-kelompok ini juga harus dilakukan berkaitan dengan fungsi badan pelaksana pemilu. Dalam hal ini, nilai dari musyawarah yang dilakukan secara terus-menerus, komunikasi, dan kerja sama di antara badan pelaksana pemilu, partai politik, dan lembaga-lembaga masyarakat tidak dapat terlalu ditekankan.

Daftar periksa

- Apakah kerangka hukum untuk pemilu mengatur badan pelaksana pemilu yang merupakan suatu badan independen dan tidak berpihak?
- Apakah kerangka hukum melindungi anggota-anggota badan pelaksana pemilu dari pencopotan secara sewenang-wenang?
- Apakah kerangka hukum mewajibkan badan pelaksana pemilu untuk melakukan kegiatan secara independen, tidak berpihak, dan transparan? Apakah terdapat ketentuan dalam kerangka hukum yang dapat mencegah badan pelaksana pemilu bekerja dengan cara tersebut?
- Apakah kerangka hukum secara jelas menetapkan wewenang dan tanggung jawab dari setiap tingkat badan pelaksana pemilu dan hubungan di antara mereka dan dengan instansi pemerintah dan pihak berwenang eksekutif?
- Apakah kerangka hukum mengatur kesempatan yang memadai untuk melakukan kajian ulang atau perubahan terhadap keputusan badan pelaksana pemilu?
- Apakah kerangka hukum mengatur kelanjutan dari pelaksanaan pemilu dengan merotasi masa tugas anggota badan pelaksana pemilu?
- Apakah badan pelaksana pemilu memiliki waktu pokok yang memadai untuk menyelenggarakan pemilu, khususnya pada tingkatan yang lebih rendah?
- Apakah kerangka hukum mengatur penyediaan dana yang memadai dan tepat waktu bagi badan pelaksana pemilu untuk mengelola kegiatannya?

7. Pendaftaran pemilih dan daftar pemilih

Kerangka hukum harus mewajibkan penyimpanan daftar pemilih secara transparan dan akurat, melindungi hak warga negara yang memenuhi syarat untuk mendaftar dan mencegah pendaftaran atau pencoretan orang secara tidak sah atau curang.

Transparansi

Hak untuk memberikan suara dilanggar apabila kerangka hukum mempersulit seseorang mendaftar untuk memberikan suara, karena biasanya seseorang yang tidak terdaftar secara hukum tidak dapat memberikan suara. Hak untuk memberikan suara juga dilanggar apabila kerangka hukum gagal menjamin akurasi daftar pemilih atau memudahkan pemberian suara secara curang. Standar internasional untuk pendaftaran pemilih adalah bahwa daftar harus bersifat menyeluruh, inklusif, akurat, dan sesuai perkembangan dan prosesnya harus benar-benar transparan. Prosesnya harus mempermudah pendaftaran pemilih yang memenuhi syarat, sementara pada waktu yang bersamaan mengawasi pendaftaran orang-orang yang tidak memenuhi syarat. Beberapa masalah pokok yang harus secara jelas ditetapkan dalam kerangka hukum pemilu adalah sebagai berikut:

- Kualifikasi kewarganegaraan dan usia;
- Kualifikasi kediaman;
- Metode pendaftaran pemilih;
- Proses untuk menangani keberatan dan banding;
- Pengidentifikasian pemilih; dan
- Dokumentasi yang diperlukan oleh para pemilih.

Semua masalah pokok di atas harus secara jelas dinyatakan, dapat diputuskan secara obyektif, dan tidak tunduk pada keputusan sewenang-wenang.

Transparansi mewajibkan bahwa daftar pemilih merupakan dokumen publik yang dapat dipantau dan disediakan tanpa biaya bagi yang meminta. Kerangka hukum juga harus secara jelas memerinci siapa yang dapat memeriksa daftar pemilih, bagaimana pemeriksaan akan dilakukan, dan jangka waktu kapan daftar pemilih tersedia untuk pemeriksaan publik. Kerangka hukum juga harus memerinci siapa yang bisa diperbolehkan untuk meminta perubahan, penambahan, dan penghapusan pendaftaran, prosedur untuk membuat permintaan itu dan selama jangka waktu apa permintaan itu dapat dilakukan. Permintaan untuk perubahan, penambahan, dan penghapusan dalam daftar pemilih sebaiknya hanya dibatasi pada suatu jangka waktu yang tidak lama suatu pemilu agar pendaftaran bisa dirampungkan. Seseorang seharusnya dibatasi untuk melakukan permintaan yang berkaitan dengan dirinya sendiri. Apabila seseorang diperkenankan melakukan permintaan yang mempengaruhi orang lain, maka orang lain itu harus diberitahu tentang permintaan tersebut dan diperkenankan memberikan tanggapan atas permintaan tersebut. Perubahan, penambahan, dan penghapusan sebaiknya dilakukan hanya atas presentasi dari dokumentasi khusus dan sesuai dengan prosedur yang ditetapkan dalam undang-undang. Sebelum mengakhiri pendaftaran pemilih, selain terhadap masyarakat umum, semua partai politik yang terdaftar juga harus diberitahu dan diberi akses terhadap daftar itu sehingga mereka dapat membuktikan, menyampaikan keberatan, atau berupaya menambahkan nama sebagaimana mereka inginkan. Keputusan atas permintaan sebaiknya dilakukan dengan

cepat, dalam jangka waktu tertentu yang ditetapkan berdasarkan undang-undang. Keputusan harus tunduk pada banding yang akan diputuskan dengan cepat, juga dalam suatu jangka waktu yang telah ditetapkan.

Kerangka hukum dapat mengatur tanggung jawab untuk mendaftar terletak baik pada perorangan — *pendaftaran pemilih secara pasif* di mana pemilih perorangan bertanggung jawab untuk mendekati pihak yang berwenang mendaftar untuk mencatatkan dirinya — atau pada negara — *pendaftaran pemilih secara aktif*, di mana negara, badan pelaksana pemilu, atau badan berwenang lainnya mengirimkan petugas penghitungnya dari rumah ke rumah untuk mendaftar para pemilih. Dalam beberapa kasus, tanggung jawab mungkin merupakan kombinasi dari baik pendaftaran pemilih aktif maupun pasif. Dalam semua kasus, bagaimanapun juga, tanggung jawab akhir untuk akurasi pendaftaran pemilih terletak pada pihak berwenang pusat atau lokal atau badan pelaksana pemilu, yang harus memastikan bahwa daftar pemilih disimpan secara akurat dan transparan. Ini seharusnya memudahkan dan melindungi hak warga negara pada usia yang sah untuk mendaftar dan mencegah pendaftaran yang tidak sah dan curang.

Kerangka hukum sebaiknya mewajibkan daftar pemilih secara sistematis diperbarui dan diperbaiki secara transparan untuk memungkinkan peserta pemilu dan pemilih berkesempatan mengkaji akurasinya. Kerangka hukum sebaiknya juga mengatur daftar pemilih yang akan diperbarui baik secara terus-menerus atau secara berkala berdasarkan tanggal tertentu, sebelum pemberian suara.

Perlindungan data dan informasi pribadi

Kerangka hukum sering mewajibkan seseorang mengungkapkan informasi tertentu kepada pihak berwenang pada saat mendaftar sebagai pemilih atau sebagai calon. Undang-undang yang langsung berkaitan dengan pendaftaran pemilih sebaiknya tidak membolehkan pengumpulan, penggunaan, atau penyebaran data atau informasi pribadi untuk tujuan apa pun selain

pelaksanaan hak untuk memberikan suara. Ini mencakup ketentuan yang berkaitan dengan cap jempol, foto, dan nomor identifikasi pribadi serta masalah etnis atau faktor-faktor lain yang dapat mengarah pada diskriminasi atau menghadapkan pemilih dengan risiko dilecehkan. Ketentuan hukum harus memerinci informasi dan data pribadi apa yang akan dicantumkan terbuka pada daftar pemilih. Sebagai suatu alternatif, beberapa wilayah hukum mengandalkan daftar kependudukan sebagai dasar dari daftar pemilih mereka.

Undang-undang juga harus secara jelas menyatakan pemanfaatan yang diperkenankan dari informasi yang diperoleh berdasarkan pemeriksaan atas daftar pemilih dan apakah informasi itu dapat dipergunakan untuk tujuan-tujuan selain menyatakan keberatan atas pendaftaran dari pemilih tertentu. Secara khusus, undang-undang harus menyatakan apakah informasi dapat digunakan atau tidak untuk kegiatan kampanye partai-partai politik dan para kandidat, untuk penyidikan polisi atau untuk maksud komersial atau maksud-maksud lainnya. Kerangka hukum juga harus menyatakan sanksi atas penyalahgunaan informasi yang diperoleh dari daftar pemilih.

Daftar periksa

- Apakah proses pendaftaran menghasilkan daftar pemilih yang akurat? Apakah proses itu sendiri transparan?
- Apakah kerangka hukum berisi ketentuan-ketentuan untuk pembaruan daftar pemilih secara teratur dan tepat waktu sebelum suatu pemilu?
- Apakah persyaratan untuk pendaftaran pemilih dinyatakan dalam bahasa yang jelas dan tidak bermakna ganda?
- Apakah undang-undang secara jelas mengidentifikasi dokumen apa yang perlu untuk mendaftar sebagai seorang pemilih?
- Apakah ketentuan-ketentuan untuk menyatakan keberatan atas keputusan pendaftaran dinyatakan dalam bahasa yang jelas dan tidak bermakna ganda?
- Apakah jangka waktu untuk menyatakan keberatan atas keputusan pendaftaran dinyatakan dengan jelas?
- Apakah para pemilih dilindungi dari pengungkapan data pribadi yang bertentangan dengan undang-undang?

8. Akses kertas suara bagi partai politik dan para kandidat

Kerangka hukum seharusnya menjamin semua partai politik dan kandidat dapat bersaing dalam pemilu atas dasar perlakuan yang adil.

Kerangka hukum harus membedakan antara pendaftaran partai politik secara umum dan ketentuan yang mengatur akses kertas suara pada waktu pemilu. Banyak dari persyaratan prosedural untuk mendapatkan akses pada kertas suara mungkin sama dengan pendaftaran awal dari partai politik (persyaratan tanda tangan, uang jaminan, penyebaran geografis, dll.) tetapi kerangka hukum dapat membuatnya lebih mudah, atau kadang-kadang bahkan secara otomatis, bagi partai politik yang telah terdaftar untuk berada di kertas suara.

Perlakuan yang adil

Kerangka legislatif untuk pemilu harus mengatur hak bagi semua individu dan kelompok untuk secara bebas mendirikan partai politik mereka sendiri atau organisasi politik lainnya dengan jaminan hukum yang memungkinkan mereka bersaing satu sama lain atas dasar perlakuan yang adil di hadapan hukum. Dengan demikian, kerangka hukum harus memberikan lapangan bermain yang adil bagi pengakuan dan pendaftaran semua partai politik,

dengan tidak memperhatikan kedudukan ideologinya. Apabila telah terdaftar, setiap kategori partai politik harus diperlakukan secara adil untuk tujuan akses pada kertas suara. Demikian pula, dalam batasan sistem pemilu, hak dari individu untuk ikut serta sebagai kandidat independen atau tanpa afiliasi harus dilindungi.

Pendaftaran partai politik

Kerangka hukum dapat memberikan suatu struktur untuk pendaftaran partai politik. Kerangka hukum harus jelas mengatur pemberitahuan tentang tanggal dimulainya dan penutupan pendaftaran atau menyatakan bahwa pendaftaran itu dapat terus dibuka; menyatakan kapan, bagaimana, dan di mana prosedur pendaftaran harus dilakukan; dan memerinci proses verifikasi dari pendaftaran. Apabila kerangka hukum mewajibkan pengumpulan tanda tangan sebagai bukti dukungan dari permohonan pendaftaran, maka kerangka hukum juga harus mengatur kerangka waktu yang wajar untuk melakukannya dan untuk verifikasi tanda tangan berikutnya. Kerangka hukum harus mengatur keseragaman dalam proses pendaftaran sehingga proses yang sama diberlakukan atas semua partai politik pada semua tingkatan.

Alasan penolakan dari permohonan pendaftaran harus didasarkan atas kriteria yang obyektif dan secara jelas dinyatakan dalam kerangka hukum pemilu, beserta dengan jalur untuk banding terhadap penolakan itu.

Akses surat suara

Beberapa partai politik yang terdaftar mungkin dapat memperoleh akses kertas suara secara otomatis berdasarkan status mereka sebagai partai politik yang terdaftar, sementara partai politik yang belum terdaftar tidak dapat memenuhi beberapa atau semua dari persyaratan untuk pendaftaran sebelum mendapatkan akses kertas suara.

Kerangka hukum harus secara jelas mengatur pemberitahuan tentang tanggal dimulainya dan penutupan pencalonan; memerinci kapan,

bagaimana, dan di mana prosedur pencalonan harus dilakukan; dan menetapkan proses verifikasi dari formulir dan pernyataan pencalonan. Apabila kerangka hukum mewajibkan dukungan pencalonan dengan pengumpulan tanda tangan, maka kerangka hukum harus mengatur kerangka waktu yang wajar untuk melakukannya dan untuk verifikasi tanda tangan berikutnya. Kerangka hukum harus mengatur keseragaman proses pencalonan sehingga proses yang sama diterapkan kepada semua partai politik di semua tingkatan.

Kecuali apabila sistem pemilu dibatasi hanya untuk partai-partai atau daftar partai, maka individu seharusnya tidak dihambat untuk dicalonkan sebagai kandidat independen atau tanpa afiliasi.

Akses kertas suara untuk pemilu tertentu biasanya diberikan apabila partai politik, koalisi, aliansi, atau kandidat independen memenuhi satu atau lebih dari persyaratan berikut:

- Telah membayar uang jaminan: uang jaminan harus pada tingkat yang memadai untuk menghambat kandidat independen dan partai politik yang tidak sungguh-sungguh, tetapi juga tidak harus tinggi sehingga mencegah partai politik yang sah atau kandidat independen untuk mendapatkan akses kertas suara. Selain itu, uang jaminan harus dapat dikembalikan atas jumlah atau persentase yang wajar dari suara yang diterima. Ambang batas ini harus dinyatakan dalam undang-undang pemilu;
- Sebelumnya telah memenangkan satu kursi di DPR atau telah memperoleh persentase minimal dari suara pada pemilu yang terakhir; dan
- Telah mengumpulkan jumlah minimal tanda tangan yang telah divalidasi dari pemilih terdaftar. Cara validasi tanda tangan perlu diperhatikan secara khusus. Tanda tangan yang tidak sah sebaiknya hanya menjelaskan tentang apa itu tanda tangan yang tidak sah. Tanda tangan yang tidak sah tidak boleh membatalkan tanda tangan yang lain atau daftar tanda tangan. Apabila kumpulan tanda tangan dipertimbangkan, maka pendaftaran harus didasarkan atas verifikasi

dari jumlah tanda tangan sah yang tetap tanpa memperhatikan jumlah atau persentase dari jumlah tanda tangan yang tidak sah yang mungkin terdapat pada daftar pendaftaran. Undang-undang harus sangat jelas berkaitan dengan proses verifikasi yang dilakukan guna memastikan bahwa semua daftar partai dan kandidat adalah terbuka bagi tingkat pemeriksaan yang sama, berdasarkan kriteria obyektif yang dinyatakan secara jelas. Ketentuan hukum untuk mencapai tujuan ini dapat meliputi:

- Besarnya sampel untuk ditarik dan diperiksa;
- Metode penarikan sampel (misalnya nomor acak yang dihasilkan melalui komputer);
- Pengujian yang akan diterapkan untuk menentukan apakah tanda tangan tertentu adalah sah;
- Suatu rumusan untuk menentukan jumlah tanda tangan dalam sampel yang harus sah agar pendaftaran dapat diterima;
- Keadaan-keadaan yang memungkinkan sampel selanjutnya dapat ditarik apabila perlu;
- Definisi dari batas waktu untuk persetujuan atau penolakan permohonan pendaftaran;
- Alasan-alasan yang dapat diterima atas keberatan oleh partai-partai lainnya, kandidat, atau pemilih.

Ada tiga butir lainnya yang perlu diperhatikan:

- Ketentuan tentang wilayah geografis di mana tanda tangan diperoleh juga harus dikaji secara seksama. Undang-undang pemilu dapat mensyaratkan bahwa suatu partai memperoleh jumlah tanda tangan tertentu pada setiap wilayah negara. Ketentuan semacam itu mendiskriminasi segi-segi daerah, etnis, dan partai kecil yang menikmati dukungan publik kuat tetapi dukungannya terbatas pada suatu wilayah tertentu,
- Setiap persyaratan bahwa pemilih hanya dapat memberikan tanda tangan untuk mendukung satu kandidat atau partai yang dapat

- menimbulkan penyalahgunaan proses pendaftaran; dan
- Ketentuan tentang proses untuk banding dan persyaratan untuk putusan pengadilan yang cepat — waktu yang memadai harus diberikan untuk memperbaiki penyimpangan-penyimpangan kecil sebelum secara resmi menolak pencalonan. Undang-undang harus mengatur banding ke pengadilan setelah penolakan pendaftaran final. Undang-undang harus secara jelas memerinci proses untuk banding dan mewajibkan putusan pengadilan yang cepat untuk memungkinkan kandidat atau partai ditempatkan pada kertas suara apabila pendaftaran secara tidak tepat dibantah atau memungkinkan pemohon banding mengajukan petisi setelah pemilu diakhiri.

Daftar periksa

- Apakah semua partai politik dan kandidat dijamin mendapatkan perlakuan yang adil?
- Apakah warga negara yang memenuhi syarat dijamin atas haknya untuk mendapatkan kedudukan baik sebagai kandidat untuk partai politik maupun kandidat independen?
- Apakah kerangka hukum memberikan bidang permainan yang adil bagi pendaftaran dan akses kertas suara untuk semua partai politik dan kandidat?
- Apakah persyaratan dan prosedur pendaftaran partai dan kandidat didasarkan atas kriteria yang relevan, masuk akal, dan obyektif? Apakah kriteria ini secara jelas dinyatakan dalam undang-undang?
- Apakah kerangka hukum mengatur banding yang tepat waktu untuk secara cepat mengkaji keputusan-keputusan yang diambil terhadap pendaftaran partai atau kandidat?
- Apakah kerangka hukum mengatur perbaikan kecil atas kesalahan atau memperkenankan informasi lebih lanjut untuk ditambahkan agar pencalonan kandidat tidak ditolak atas dasar yang tidak kuat?

9. Kampanye pemilu yang demokratis

Kerangka hukum harus menjamin setiap partai politik dan kandidat menikmati hak atas kebebasan mengeluarkan pendapat dan kebebasan berkumpul dan memiliki akses terhadap para pemilih dan semua pihak yang terkait (stakeholder) dalam proses pemilihan memiliki peluang keberhasilan yang sama.

Pemilu adalah alat untuk menerjemahkan kehendak umum para pemilih menjadi pemerintahan perwakilan. Untuk mencapai tujuan ini, adalah perlu semua partai dan kandidat dapat menyampaikan program-program mereka — masalah politik dan pemecahan yang mereka ajukan — secara bebas kepada para pemilih selama kampanye pemilu. Masa kampanye harus ditetapkan dengan baik dan harus dimulai setelah pencalonan yang sah dari partai dan kandidat, diakhiri satu atau dua hari sebelum pemberian suara. Akan tetapi, wilayah hukum tertentu mungkin tidak memiliki masa kampanye yang telah ditetapkan dengan baik. Semua partai dan kandidat yang bersaing harus diberi peluang untuk mencapai para pemilih secara umum dan untuk menyampaikan pandangan, kebijakan, dan program mereka. Kerangka hukum harus menjamin bahwa:

- Tidak ada pembatasan yang *tidak masuk akal* atas hak untuk bebas mengeluarkan pendapat dan pembatasan apa pun yang akan ditetapkan dalam undang-undang.
- Setiap partai dan kandidat memiliki akses yang adil terhadap media, khususnya media elektronik untuk melakukan kampanye mereka.
- Apabila pendanaan negara atau swasta diperbolehkan, maka setiap partai atau kandidat memiliki akses yang adil terhadap sumber daya untuk melakukan kampanye pemilu yang dapat dipercaya.
- Tidak ada partai atau kandidat (khususnya partai yang berkuasa) yang diutamakan, dalam hal keuangan atau sebaliknya, melalui ketersediaan atau pemanfaatan sumber daya negara dibandingkan partai-partai yang lain dan semua pihak terkait (*stakeholder*) dalam proses pemilu memiliki peluang keberhasilan yang sama.
- Tidak ada partai atau kandidat yang mengancam atau melakukan kekerasan terhadap partai atau kandidat lainnya atau menghasut seseorang untuk melakukan kekerasan atau sebaliknya menghambat partai atau kandidat lainnya untuk berkampanye.
- Semua partai dan kandidat harus menghentikan kegiatan kampanye satu atau dua hari sebelum hari pemberian suara, untuk memungkinkan para pemilih mempertimbangkan opsi dan melaksanakan hak memberikan suara dengan bebas tanpa tekanan yang tidak wajar. Akan tetapi, dalam wilayah hukum tertentu hal ini tidak memungkinkan atau tidak dapat diterapkan karena alasan sejarah.

Kekerasan dalam kampanye

Kerangka hukum harus menyatakan dalam bahasa yang jelas jenis etika dan perilaku apa yang dilarang selama kampanye pemilu. Ketentuan-ketentuan yang mengatur etika partai politik dan kandidat atau rujukan atas kode etik dapat diberikan dalam undang-undang pemilu atau hukum pidana. Kadang-kadang kode etik tidak resmi itu didapat sebagai akibat

dari kesepakatan yang dicapai di antara berbagai partai politik, sering melalui perantara badan pelaksana pemilu. Ketentuan-ketentuan ini harus sesuai dengan undang-undang tetapi tidak boleh secara tidak wajar terlalu membatasi dan harus memberikan peluang bagi pelaksanaan kampanye secara aktif dan terbuka, terbebas dari campur tangan.

Mekanisme kampanye

Undang-undang pemilu umumnya mengatur prosedur dan mekanisme untuk menangani keluhan dan perselisihan selama masa kampanye. Beberapa kerangka hukum pemilu mengatur putusan dan mekanisme lainnya seperti mediasi untuk menangani perselisihan. Kerangka hukum harus mengatur suatu mekanisme untuk berinteraksi antara partai-partai dan kandidat yang bertarung selama masa kampanye — seperti panitia tetap yang dikoordinasikan oleh badan pelaksana pemilu. Ini memungkinkan pihak-pihak terkait (*stakeholder*) untuk bertukar pendapat satu sama lain atau menyampaikan keluhan tentang pelanggaran terhadap ketentuan kampanye atau kode etik dengan tujuan menemukan pendekatan bersama untuk menyelesaikan keluhan tentang pelanggaran dan yang mencegah terjadinya kekerasan dalam pemilu.

Sanksi

Semata memuat ketentuan-ketentuan untuk kampanye pemilu yang bebas di dalam kerangka hukum tidaklah memadai kecuali apabila didukung oleh suatu rezim sanksi yang wajar, efektif, dan dapat dipercaya. Apabila suatu kode etik disertakan dalam undang-undang pemilu atau didasarkan atas ketentuan hukum, maka hukuman pidana atau perdata dapat diberlakukan. Hukuman khusus lainnya, seperti diskualifikasi kandidat atau partai juga memungkinkan. Apa pun sanksi hukum atau sanksi lainnya yang diberikan, partai dan anggota-anggotanya harus secara jelas memahami kewajibannya. Dengan demikian, adalah penting bahwa hak, kewajiban, dan sanksi harus dijelaskan sehingga tidak bermakna ganda.

Kerangka hukum harus menjamin bahwa hukumannya seimbang dengan pelanggaran dan bahwa pelanggaran yang sama diperlakukan dengan sama pula.

Asumsi dasar

Partai dan kandidat harus setuju bahwa keabsahan dari pemerintah yang akan berkuasa melalui pemilu multipartai yang demokratis bergantung pada prinsip-prinsip berikut:

- Bahwa setelah diberitahukan selama kampanye pemilu tentang kebijakan dan kualitas dari semua partai politik dan kandidat, para pemilih telah membuat pilihan yang tecermin pada hasil pemilu; dan
- Bahwa para pemilih telah mampu memberikan suara dengan bebas tanpa campur tangan, rasa takut, pengaruh yang tidak wajar, penyuapan, atau intimidasi.

Semua partai dan kandidat dengan demikian harus mengakui bahwa pemilu merupakan wujud kebebasan memilih dari pemilik suara yang dapat dipercaya dan menerima hasil dari pemilu sebagai ekspresi dari pilihan itu.

Kode etik yang mencerminkan ketentuan undang-undang kampanye

Masa kampanye penting untuk diketahui oleh para pemilih. Kode etik untuk penyelenggaraan kampanye yang demokratis harus menjamin bahwa semua partai dan kandidat:

- Menghormati hak dan kebebasan semua partai dan kandidat lainnya untuk berkampanye dan menyebarkan ide-ide dan prinsip-prinsip politik mereka tanpa rasa takut;
- Berperilaku dengan cara menghormati hak dari partai dan kandidat lainnya dan menghormati hak para pemilih dan anggota masyarakat lainnya;
- Menghormati kebebasan pers;

- Menggunakan kantor mereka dengan baik untuk mengupayakan terjaminnya kebebasan akses secara wajar oleh semua partai dan kandidat terhadap semua pemilih potensial; dan
- Mengupayakan untuk menjamin bahwa pemilih potensial yang ingin ikut serta dalam kegiatan politik terkait memiliki kebebasan untuk melakukannya.

Demikian pula, kode etik harus menjamin bahwa tidak ada partai atau kandidat yang akan:

- Melecehkan atau menghalangi perwakilan media yang terlibat dalam kegiatan profesi mereka;
- Mengganggu, merusak, atau menghalang-halangi upaya kampanye dari setiap partai lainnya dan secara khusus tidak akan:
 - ^I Menghambat pendistribusian pamflet, brosur, maupun poster dari partai dan kandidat lainnya;
 - ^{II} Merusak atau menghancurkan poster dari partai dan kandidat lainnya;
 - ^{III} Merusak harta pribadi atau milik pemerintah atau gedung-gedung publik dengan menulis slogan, menempelkan poster dll.;
 - ^{IV} Menghambat partai lain mana pun untuk melakukan rapat umum, pertemuan, baris-berbaris, atau demonstrasi;
 - ^V Berupaya mencegah setiap orang untuk menghadiri rapat umum partai politik dari partai lainnya;
 - ^{VI} Memperkenankan para pendukungnya untuk melakukan sesuatu yang dilarang oleh kode etik.

Daftar periksa

- Apakah undang-undang mengatur perilaku partai politik dan kandidat selama kampanye pemilu dan mengatur pelaksanaan kampanye secara aktif dan terbuka yang bebas dari campur tangan pemerintah dan partai politik atau kandidat lain?
- Apabila memungkinkan, apakah kerangka hukum menetapkan masa kampanye — yaitu tanggal dimulainya dan tanggal diakhirinya?
- Apabila memungkinkan, apakah kerangka hukum mengatur penghentian semua kegiatan kampanye satu atau dua hari sebelum tanggal pemberian suara?
- Apakah ada ketentuan dan perlindungan untuk menghindari kekerasan pemilu sehingga para pemilih dan kandidat serta partai lain tidak merasa diintimidasi?
- Apakah kerangka hukum pemilu mengatur prosedur dan mekanisme untuk menangani keluhan dan perselisihan selama masa kampanye secara tepat waktu?
- Apakah ada larangan atas pemanfaatan sumber daya pemerintah selama masa kampanye selain yang tersedia bagi semua partai dan kandidat?

10. Akses ke media dan kebebasan berekspresi

Kerangka hukum harus menjamin semua partai politik dan kandidat memiliki akses ke media dan mereka diperlakukan secara adil oleh media yang dimiliki atau dikendalikan oleh negara. Juga tidak ada pembatasan kebebasan dan hak berekspresi partai politik dan para kandidat selama kampanye berlangsung

Beberapa partai politik memiliki surat kabar dan bahkan saluran televisi yang digunakan sebagai corong partai untuk menginformasikan isu-isu kampanye partai tersebut kepada para pemilih. Masalah akses yang merata bagi peserta pemilu ini bisa muncul di media swasta yang tidak dimiliki pemerintah. Jika problem ini muncul, mungkin perlu diatur lebih lanjut. Seharusnya, diskriminasi juga tidak terjadi di media swasta. Apabila iklan politik diperbolehkan, media swasta harus mengenakan tarif yang sama kepada semua partai dan kandidat tanpa perbedaan. Sejumlah wilayah hukum melarang iklan politik dalam bentuk apa pun; namun di wilayah hukum lain, larangan tersebut dianggap sebagai pelanggaran terhadap kebebasan berbicara dan berekspresi. Karenanya, bagi mereka, pelarangan iklan politik itu tidak diperbolehkan. Meskipun demikian, iklan politik

yang dipungut bayaran harus tampil jelas sebagai iklan dan tidak boleh disamakan sebagai berita atau liputan editorial.

Perlakuan dan akses yang adil

Kerangka perundang-undangan pemilu harus memastikan partai politik dan para kandidat memiliki akses yang *merata* ke media dan diperlakukan secara *adil* di media yang dimiliki atau dikendalikan oleh negara. Dengan demikian masyarakat umum dapat mengetahui *platform* politik, pandangan, dan sasaran dari semua partai dan kandidat dengan cara yang adil dan tidak bias. Perlakuan yang adil ini harus ada di semua media cetak maupun elektronik.

Kerangka hukum suatu negara harus memuat jaminan-jaminan sebagai berikut:

- Bahwa partai politik dan para kandidat mendapatkan jaminan hukum agar mereka dapat bersaing satu sama lain dengan perlakuan yang adil di hadapan hukum dan oleh instansi pemerintah; dan
- Bahwa tidak ada hambatan hukum atau administratif yang menghalangi semua kelompok politik dan perorangan yang ingin berpartisipasi dalam proses pemilu untuk mendapatkan akses ke media.

Harus ada ketentuan hukum yang jelas kapan jaminan-jaminan ini diterapkan. Penetapan rumusan atau jadwal akses ke media, serta perlakuan yang adil di media, tidak boleh mengandung makna ganda dan harus dapat diterapkan secara obyektif.

Kerangka hukum harus memastikan bahwa partai politik dan para kandidat mendapatkan akses yang merata di radio dan televisi milik negara selama masa kampanye pemilu. Harus ada jaminan semua partai akan memperoleh waktu siaran tertentu sesuai dengan rumusan yang telah ditetapkan. Sebagai contoh, 50 persen dari waktu tersebut dapat dialokasikan *secara merata di antara semua partai* dan 50 persen sisanya dialokasikan secara berbeda, sesuai dengan jumlah suara yang diperoleh suatu partai di

pemilu sebelumnya atau sesuai dengan jumlah kursi yang diperolehnya di parlemen sebelumnya.

Akses partai-partai dan para kandidat ke media dapat diatur dalam undang-undang media atau informasi publik dan bukan dalam undang-undang pemilu. Undang-undang tentang media hanya memuat pernyataan-pernyataan umum tentang akses tersebut. Kewenangan untuk menetapkan rincian-rincian pelaksanaan dapat didelegasikan kepada suatu badan administratif seperti komisi khusus untuk media.

Standar perlakuan yang adil dan akses ke media terancam apabila media yang dimiliki atau dikendalikan oleh negara dapat memihak ke suatu partai politik atau seorang kandidat dalam liputan berita, liputan politik, forum atau editorial. Liputan yang bias atau perlakuan yang memihak di media milik Negara harus dilarang oleh undang-undang. Hukuman atau mekanisme korektifnya harus ditentukan.

Batasan atas kebebasan berekspresi

Pemilu yang demokratis tidak mungkin dilaksanakan apabila kerangka hukum pemilu menghambat atau membatasi pidato-pidato kampanye dan kebebasan berekspresi. Seringkali, kerangka hukum di suatu negara yang sedang dalam masa transisi menuju demokrasi menyensor pidato kampanye dengan melarang pidato di muka umum yang “melecehkan” atau “menghina” orang lain atau musuh politik. Padahal pidato yang dianggap melecehkan itu bisa jadi hanyalah kritik terhadap pemerintah, pejabat pemerintah, atau kandidat lainnya. Ketentuan-ketentuan seperti itu sebaiknya tidak hanya terdapat dalam undang-undang pemilu atau undang-undang tentang media (informasi publik) tetapi mungkin juga terdapat dalam konstitusi, undang-undang perdata, pidana dan tata usaha negara. Aturan tentang pelecehan karakter atau reputasi harus terbatas di undang-undang perdata saja. Celah untuk melakukan penyalahgunaan terbuka jika seorang dapat dikenai hukuman diskualifikasi, penjara atau denda karena “melecehkan” pemerintah, calon lain, atau partai politik tertentu.

Membatasi kebebasan berekspresi merupakan pelanggaran terhadap undang-undang hak asasi internasional. Hal itu juga dapat melanggar jaminan kebebasan berpendapat yang terdapat dalam konstitusi suatu negara. Kebebasan ini perlu diperhatikan ketika mengkaji peraturan yang membolehkan penyensoran para kandidat, pendukung, atau media. Hal ini karena penyensoran bertentangan dengan standar internasional serta seringkali melanggar undang-undang dalam negeri suatu negara. Mungkin, satu-satunya pengecualian adalah larangan untuk pidato yang bersifat menghasut dan diperkirakan dapat memicu kekerasan atau kebencian terhadap orang atau kelompok lain.

Dilakukannya jajak pendapat dan *exit polls*— khususnya apabila hasilnya dapat mempengaruhi penilaian sebagian dari pemilih yang belum memberikan suara — juga perlu dipertimbangkan. Beberapa wilayah hukum menganggap pembatasan jajak pendapat atau *exit polls* sebagai pelanggaran atas kerahasiaan suara dan kebebasan berpendapat serta berekspresi. Di lain pihak, beberapa wilayah hukum memperbolehkan temuan-temuan tersebut dipublikasikan dengan syarat pemilu telah selesai dilakukan.

Setiap ketentuan hukum yang membatasi secara tidak wajar atau tidak proporsional kebebasan berpendapat dan berekspresi selama kampanye pemilu harus diubah atau dihapuskan dari kerangka hukum.

Daftar periksa

- Apakah kerangka hukum pemilu memastikan semua partai politik dan calon mendapatkan akses ke media serta memperoleh perlakuan yang adil di media yang dimiliki atau dikendalikan oleh negara?
- Apakah kerangka hukum menetapkan rumusan untuk akses ke media yang mudah dipahami dan dapat diterapkan secara obyektif?
- Apakah kerangka hukum menjamin kebebasan berekspresi selama kampanye pemilu?
- Berkaitan dengan akses ke media, apakah kerangka hukum menentukan bahwa partai atau kandidat tidak boleh didiskriminasikan? Atau jika iklan yang dipungut bayaran diperbolehkan, apakah ada perbedaan tarif untuk iklan politik?
- Apakah kerangka hukum memastikan bahwa partai yang berkuasa tidak memperoleh liputan media yang berlebihan dan tidak seimbang, dengan menyamakannya sebagai berita atau liputan editorial?

11. Pembiayaan dan pengeluaran kampanye

Kerangka hukum harus memastikan semua partai politik dan kandidat diperlakukan secara adil oleh ketentuan hukum yang mengatur pembiayaan dan pengeluaran kampanye.

Salah satu ciri utama dari demokrasi adalah pemilu multipartai. Tersedianya alternatif pilihan yang dapat dipercaya tergantung kepada adanya partai-partai politik kuat. Pada gilirannya, partai-partai politik memerlukan basis yang aman untuk membiayai kampanye pemilunya serta operasi yang rutinnya. Maka sudah semestinya suatu kerangka hukum menentukan pembiayaan kampanye partai dan kandidat. Undang-undang yang berkaitan dengan pembiayaan partai politik dan para kandidat kadangkala tidak terdapat dalam undang-undang pemilu tetapi dalam undang-undang yang terpisah. Pada dasarnya ada dua bentuk pembiayaan partai dan kandidat: pendanaan dari negara dan pendanaan swasta dalam bentuk sumbangan yang kadangkala datang dari sumber-sumber asing.

Kerangka hukum dapat menentukan pembiayaan kampanye pemilu berdasarkan standar berikut yang diakui secara internasional:

- Bahwa harus ada sistem yang terbuka untuk mengetahui dana yang diterima oleh setiap partai atau kandidat;

- Bahwa tidak boleh ada diskriminasi sehubungan dengan akses ke dana yang disediakan negara untuk setiap partai atau kandidat;
- Bahwa pendanaan dari negara harus disediakan untuk partai-partai secara merata; dan
- Bahwa harus ada kesetaraan antara partai-partai atau para calon.

Pendanaan dari negara

Pembayaran subsidi langsung kepada para kandidat atau partai politik dari dana negara secara bertahap mulai menjadi kebiasaan. Bentuk-bentuk utama dari pendanaan negara secara tidak langsung adalah sebagai berikut:

- Waktu siaran gratis;
- Berbagai jenis dana dan fasilitas negara yang disediakan kepada para anggota parlemen;
- Penggunaan fasilitas negara dan pegawai pemerintah;
- Hibah dari negara untuk yayasan-yayasan partai; dan
- Keringanan pajak, kredit pajak dan hibah-hibah yang serupa.

Pendistribusian langsung dana dari negara untuk partai politik atau kandidat dapat didasarkan atas beberapa kriteria. Beberapa kriteria utama adalah sebagai berikut:

- Hibah hanya merupakan salah satu bagian dari pengeluaran utama. Dana negara hanya dapat diterima apabila partai atau kandidat juga mengumpulkan dana dari sumber-sumber swasta.
- Hibah untuk partai-partai dapat diberikan sesuai dengan perolehan suara partai-partai tersebut dalam pemilu sebelumnya.
- Hibah tersebut dapat diberikan sesuai dengan jumlah kursi setiap partai di parlemen.

Apabila kerangka hukum pemilu menentukan tentang pendanaan dari negara, maka hal itu harus diberikan dengan adil. Ini tidak berarti bahwa semua partai politik dan kandidat akan menerima jumlah dana kampanye

yang sama. Ketentuan tentang pendanaan negara harus dinyatakan dengan jelas dalam undang-undang dan didasarkan kepada kriteria obyektif yang tidak dapat ditafsirkan secara subyektif oleh instansi pemerintah. Selain itu, kerangka hukum tersebut harus memastikan agar sumber daya negara tidak digunakan atau disalahgunakan untuk tujuan kampanye oleh partai yang berkuasa. Kerangka hukum tersebut harus secara khusus menentukan bahwa semua sumber daya negara yang digunakan untuk tujuan kampanye — misalnya media pemerintah, gedung-gedung, properti, dan sumber daya yang lain — juga disediakan untuk semua peserta pemilu secara merata.

Sumbangan pendanaan swasta

Bentuk-bentuk utama dari pendanaan swasta adalah sebagai berikut:

- Iuran anggota;
- Sumbangan perorangan untuk partai politik atau kandidat;
- Pendanaan oleh lembaga-lembaga seperti perusahaan besar, serikat buruh, dll.; dan
- Sumbangan dalam bentuk natura dari para pendukung.

Apabila ada ketentuan dalam kerangka hukum pemilu yang mengatur sumbangan swasta untuk kampanye partai dan kandidat, maka ketentuan tersebut harus dirancang sedemikian rupa guna memastikan kebebasan yang sama untuk mengumpulkan dana swasta. Selanjutnya, ketentuan ini dapat membatasi sumbangan untuk “menyeimbangkan kampanye”. Batasan yang wajar ini harus juga mempertimbangkan biaya geografis, demografis, dan materiil. Saat merancang atau mengkaji ketentuan tersebut, harus diingat bahwa ketentuan itu dapat diberlakukan.

Pengendalian Pengeluaran

Kerangka hukum dapat menentukan pengeluaran biaya pemilu partai dan kandidat supaya ada pemerataan kesempatan untuk mencapai keberhasilan. Batasan-batasan keuangan tertentu dapat ditentukan untuk berbagai tingkat

pemilu, yaitu pemilihan presiden, legislatif, dan lokal. Partai-partai dan para kandidat secara berkala diharuskan untuk mengajukan pernyataan dan laporan tentang pengeluaran pemilu kepada organisasi pemantau, yang di sebagian besar wilayah hukum adalah badan pelaksana pemilu. Namun, beberapa wilayah hukum tidak membatasi pengeluaran pemilu (seperti yang terjadi di AS), karena hal itu dianggap membatasi hak asasi untuk berpendapat dan berekspresi sebagaimana yang telah dijamin oleh konstitusi.

Persyaratan pelaporan dan pengungkapan

Dengan adanya pembatasan sumbangan atau pengeluaran kampanye, tidak berarti mengensampingkan pelaporan dan pengungkapan yang terbuka. Kerangka hukum harus mewajibkan pelaporan berkala dalam jangka waktu yang wajar atas semua sumbangan yang diterima dan pengeluaran yang dilakukan oleh kontestan pemilu. Hukuman karena tidak mengajukan laporan atau mengajukan laporan yang tidak benar juga harus dinyatakan dengan jelas dalam kerangka hukum itu. Hukuman harus sesuai dengan tingkat pelanggaran. Sebagai contoh, para kandidat tidak boleh didiskualifikasi dari pemilu atau juga tidak boleh diambil kursinya (apabila terpilih) karena kesalahan kecil dalam pelaporan.

Kerangka hukum harus secara khusus menentukan badan mana yang bertanggung jawab untuk menerima, mengumpulkan dan menyimpan laporan sumbangan dan pengeluaran kampanye. Kerangka hukum itu harus secara jelas menentukan kapan dan di mana laporan dapat dilihat oleh publik. Undang-undang itu juga harus memperbolehkan publik untuk mengakses laporan sumbangan dan pengeluaran kampanye sehingga isinya dapat dibaca oleh partai lain yang berkepentingan, para kandidat dan pemilih.

Memantau dan menegakkan kepatuhan

Seringkali terdapat terlalu banyak undang-undang tetapi sedikit sekali yang ditegakkan. Agar pembiayaan politik berjalan efektif, kerangka hukum harus menentukan mekanisme pemantauan dan penegakan undang-undang tentang pembiayaan politik.

Daftar periksa

- Apakah kerangka hukum memastikan semua partai politik dan kandidat diperlakukan secara adil seputar sumbangan dan pengeluaran kampanye?
- Apabila kerangka hukum pemilu memperbolehkan pendanaan dari negara atau penggunaan sumber daya negara untuk kampanye, apakah kerangka hukum tersebut juga menentukan bahwa penggunaan tersebut harus adil untuk semua partai politik dan kandidat?
- Apakah pembatasan pendanaan kampanye itu wajar, jelas, dan dapat diterapkan secara obyektif?
- Apakah kerangka hukum pemilu mengharuskan pelaporan secara berkala sumbangan dan pengeluaran kampanye?
- Apakah kerangka hukum pemilu mengatur akses publik ke laporan sumbangan dan pengeluaran kampanye?
- Apakah kerangka hukum pemilu menentukan penegakan hukum yang memadai dan efektif dari undang-undang tentang pembiayaan politik?
- Apakah kerangka hukum pemilu menentukan kebebasan yang sama untuk mengumpulkan dana swasta tanpa batasan yang tidak wajar?

12. Pemungutan suara

Kerangka hukum harus memastikan tempat pemungutan suara dapat diakses, terdapat pencatatan yang akurat atas kertas suara, dan kerahasiaan kertas suara terjamin.

Kerahasiaan surat suara

Standar internasional untuk pemilihan yang demokratis mengharuskan suara diberikan dengan menggunakan kertas suara yang rahasia atau dengan menggunakan prosedur pemungutan suara lain yang setara, bebas, dan rahasia.

Ketentuan dalam kerangka hukum mengatur tentang penanganan dan keamanan kertas suara. Ketentuan tentang pemberian suara di tempat pemungutan suara harus memastikan keamanan kertas suara. Pada saat yang sama, ketentuan itu juga memastikan agar tidak ada kertas suara yang telah ditandai oleh pemilih tertentu. Kerahasiaan kertas suara merupakan suatu perlawanan yang efektif terhadap pembelian suara, intimidasi terhadap pemilih dan pengaruh-pengaruh lain yang tidak semestinya. Anggota panitia tempat pemungutan suara atau pihak lain mana pun, kecuali pada saat penghitungan suara, tidak diperbolehkan untuk melihat kertas suara yang telah ditandai oleh pemilih. Tentu saja larangan ini tidak berlaku bagi

seseorang yang diberikan wewenang untuk membantu pemilih tunanetra atau pemilih yang memerlukan bantuan karena mengalami kelemahan fisik atau buta huruf. Namun, anggota panitia tempat pemungutan suara tidak boleh menguasai atau mengendalikan kertas suara yang telah ditandai oleh pemilih sebelum kertas suara tersebut ditempatkan dalam kotak suara.

Karenanya, undang-undang pemilu harus menjamin kerahasiaan pemungutan suara. Kerahasiaan ini bukan hanya hak dari pemilih tetapi merupakan suatu kewajiban yang mutlak. Bagian dari kertas suara yang dapat disobek tidak boleh mencantumkan nomor seri, sementara bagian lainnya boleh mencantumkan nomor seri untuk keperluan administrasi. Praktek pemungutan suara keluarga — di mana kepala keluarga memberikan suara atas nama anggota keluarga yang lain — tidak diperkenankan. Mewakikan pemberian suara kepada orang lain juga tidak dianjurkan. Undang-undang harus menjelaskan bahwa setiap kertas suara harus ditandai oleh pemilih dan diberikan secara individual dan rahasia.

Prosedur pemungutan suara

Ketika mengkaji kerangka hukum, semua ketentuan tentang proses pemberian suara harus diperiksa dengan teliti. Juga harus dipastikan setiap pemilih diidentifikasi dengan benar. Harus pula dipastikan adanya mekanisme lain untuk mencegah kecurangan atau pemberian suara ganda. Namun, prosedur pemberian suara tidak boleh terlalu rumit atau berbelit-belit sehingga menghambat proses pemberian suara. Peraturan yang ada mewajibkan semua surat suara dan materi pemberian suara dijaga dengan benar sebelum, selama, dan setelah pemberian suara.

Kerangka hukum harus cukup fleksibel sehingga memungkinkan diterapkannya inovasi teknologi pada berbagai aspek pemungutan dan penghitungan suara. Sebagai contoh, pemakaian mesin pemungutan suara elektronik untuk mencatat dan menghitung surat suara. Sebelum teknologi itu diterapkan, harus ada persetujuan dari seluruh pihak.

Kerangka hukum pemilu harus melarang kehadiran pihak yang tidak berwenang di tempat pemungutan suara. Hal ini dapat dilengkapi dengan ketentuan yang menyatakan bahwa polisi hanya dapat memasuki tempat pemungutan suara untuk memberikan suara atau untuk memulihkan ketertiban jika diminta. Dalam hal yang disebutkan terakhir, polisi harus memasuki tempat pemungutan suara hanya apabila diberikan wewenang oleh pihak yang bertanggung jawab di tempat pemungutan suara, dan diharuskan untuk meninggalkan tempat tersebut sesegera mungkin apabila ketertiban telah dipulihkan.

Kerangka hukum pemilu dapat menentukan metode pemberian suara yang lain, misalnya pemberian suara melalui surat (pos) atau pemungutan suara berpindah. Jenis-jenis pemberian suara ini dapat diberlakukan bagi perorangan, misalnya seseorang yang sedang berada di luar negeri untuk urusan pekerjaan; bagi segolongan pemilih, seperti para diplomat, polisi, militer atau satuan keamanan yang lain; atau bagi suatu komunitas, misalnya orang-orang yang terlantar karena pecah perang. Pemungutan suara berpindah dapat diberlakukan bagi seorang pemilih yang cacat atau sakit sehingga tidak dapat meninggalkan rumah, atau bagi suatu komunitas seperti misalnya di rumah sakit atau institusi lainnya. Setiap alternatif pemberian suara itu harus ada mekanisme yang memadai untuk mencegah penyalahgunaan metode pemungutan suara tersebut.

Undang-undang pemilu dapat memuat ketentuan khusus untuk mempermudah pemberian suara oleh orang-orang yang menderita cacat fisik, pasien rumah sakit, atau narapidana, orang-orang yang sedang berada di luar negeri atau yang tidak dapat datang ke tempat pemungutan suara karena alasan-alasan lain yang sah. Ketentuan itu tidak boleh diskriminatif dan harus diterapkan secara seragam terhadap semua pemilih yang mengalami hal yang serupa.

Sudah merupakan hal yang berlaku umum dan dapat diterima apabila kerangka hukum pemilu menentukan bahwa para anggota militer dan kepolisian dapat memberikan suara ketika sedang aktif bertugas. Meskipun melindungi hak anggota militer atau kepolisian memberikan suaranya

merupakan hal yang wajar, namun ketentuan tersebut harus dirancang secara seksama untuk menghindari penyalahgunaan.

Bukan hal yang aneh apabila kerangka hukum pemilu memperbolehkan didirikannya tempat pemungutan suara khusus di dalam unit-unit militer yang berada di daerah terpencil dan jauh dari pusat keramaian. Meskipun ketentuan itu mungkin tidak dapat dihindari, ketentuan itu harus dilengkapi dengan suatu ketentuan yang dengan tegas menyatakan bahwa hal ini merupakan suatu pengecualian dan bahwa, apabila mungkin, para anggota militer dan kepolisian harus memberikan suara pada suatu pemungutan suara yang diadakan sebelum pemilu untuk umum dilaksanakan. Apabila tidak, pada hari pemungutan suara para anggota militer atau kepolisian yang tidak bertugas harus memberikan suara di tempat pemungutan suara biasa untuk masyarakat sipil di mana mereka tinggal, tanpa membawa senjata, dan tanpa mengenakan seragam.

Hal-hal di atas dapat dikelompokkan sebagai berikut: membawa kotak suara kepada pemilih atau “pemungutan suara berpindah”; pemberian suara melalui surat (pos) bagi satuan-satuan keamanan dan orang-orang lain yang berada di luar negeri seperti pengungsi, dan pemungutan suara yang diadakan sebelumnya. Prinsip perbantuan untuk pemilih sangat dianjurkan. Namun, ketentuan yang berkaitan dapat dirancang sedemikian rupa sehingga tidak dapat disalahgunakan dan digunakan untuk melakukan kecurangan. Untuk meminimalkan kemungkinan ini serta menjaga integritas kegiatan pemungutan suara khusus, kerangka hukum harus mencakup hal-hal sebagai berikut:

- Harus ada proses yang secara jelas mengidentifikasi pemilih yang berhak menggunakan ketentuan pemberian suara alternatif serta mencegah pemberian suara berganda.
- Ketentuan pemberian suara khusus hanya boleh diterapkan dalam situasi yang didefinisikan dengan jelas, misalnya dalam hal-hal di mana pemilih tidak dimungkinkan secara fisik untuk pergi ke tempat pemungutan suara. Namun, beberapa wilayah hukum dapat memberikan pengecualian terhadap hal ini karena alasan-alasan

khusus, misalnya, memperbolehkan sebagian besar pemilihnya untuk memberikan suara melalui surat pos.

- Perwakilan partai dan calon serta pemantau pemilu harus diperbolehkan untuk memantau tempat pemungutan suara khusus.
- Jumlah kertas suara dengan nomor seri dan fitur-fitur keamanan lainnya yang digunakan serta jumlah yang dikembalikan belakangan harus dicatat secara resmi dan terbuka.
- Jumlah kertas suara yang dikeluarkan harus sesuai dengan jumlah permintaan yang diterima, ditambah sejumlah kecil kertas suara ekstra untuk para pemilih yang mendapatkan kertas suara rusak.
- Nama dan jumlah pemilih yang mengajukan permintaan penggunaan ketentuan khusus itu harus dicatat di tempat pemungutan suara. Juga harus ada aturan-aturan lain untuk menghindari pemberian suara ganda. Harus pula diatur jika terjadi sesuatu yang mencurigakan -- seperti tingginya proporsi suara satu partai atau kandidat di daerah tertentu.

Menyeimbangkan kemudahan bagi pemilih dengan pencegahan kecurangan

Memberikan kemudahan kepada pemilih harus diimbangi dengan pencegahan terjadinya kecurangan. Apabila tidak dirancang secara seksama, ketentuan yang menyediakan kebutuhan untuk kelompok pemilih khusus dapat disalahgunakan oleh orang-orang yang berusaha memberikan suara lebih dari sekali atau orang-orang yang tidak memenuhi persyaratan hukum untuk prosedur pemberian suara khusus itu. Apabila metode pemungutan suara alternatif diperbolehkan, maka ketentuan itu harus menetapkan pencegahan untuk menghindari penyalahgunaan dan kecurangan.

Daftar periksa

- Apakah kerangka hukum menjamin bahwa suara diberikan dengan kertas suara yang rahasia? Apakah ada larangan terhadap “pemberian suara keluarga”?
- Apakah kerangka hukum pemilu mengharuskan para pemilih diidentifikasi secara memadai sebelum menerima kertas suara?
- Apakah kerangka hukum memuat ketentuan yang memadai untuk keamanan semua kertas suara dan materi pemungutan suara sebelum, selama dan setelah pemungutan suara?
- Apakah kerangka hukum memberikan metode pemungutan suara alternatif untuk orang-orang tertentu atau orang-orang dengan kategori tertentu?
- Apakah kerangka hukum memuat pencegahan terhadap kecurangan atau pemberian suara ganda?
- Apakah kerangka hukum mencegah seseorang menggunakan metode alternatif atau proses biasa untuk memberikan suara dua kali dalam pemilu yang sama?
- Apakah kerangka hukum melarang masuknya polisi atau angkatan bersenjata secara rutin ke dalam tempat pemungutan suara kecuali untuk memberikan suara atau apabila mereka secara khusus diberikan wewenang oleh orang yang bertanggung jawab atas tempat pemungutan suara untuk memulihkan ketertiban?

13. Menghitung dan mentabulasikan suara

Kerangka hukum harus memastikan agar semua suara dihitung dan ditabulasikan dengan akurat, merata, adil, dan terbuka.

Prinsip-prinsip umum

Penghitungan suara yang adil, jujur dan terbuka merupakan dasar dari pemilu yang demokratis. Hal ini mengharuskan penghitungan suara, pentabulasian, dan pengkonsolidasiannya dihadiri oleh perwakilan partai dan kandidat serta pemantau pemilu, dan agar seluruh proses untuk menentukan pemenang betul-betul terbuka bagi publik.

Kerangka hukum harus menentukan kehadiran perwakilan partai dan kandidat, serta pemantau pemilu selama proses penghitungan, pentabulasian, dan pengkonsolidasian suara. Kerangka hukum itu harus dengan jelas menyatakan rumusan pemilihan yang akan digunakan untuk mengkonversikan suara menjadi kursi di parlemen. Ambang batas perolehan suara (*thresholds*), kuota, dan semua perincian dari rumusan pemilihan harus dinyatakan dengan jelas. Semua kemungkinan —seperti hasil yang seri, pengunduran diri, atau kematian seorang kandidat—juga harus tercakup. Undang-undang itu harus mencantumkan kriteria yang jelas untuk menentukan kertas suara mana yang sah atau tidak sah. Peraturan untuk menentukan keabsahan kertas suara yang akan dihitung tidak boleh terlalu

keras sehingga dapat mengakibatkan hilangnya hak suara seorang pemilih. Prinsip yang utama adalah *apabila maksud dari pemilih jelas, kertas suaranya harus dihitung*.

Menghitung kertas suara

Perwakilan partai dan kandidat serta pemantau pemilu harus diperbolehkan untuk tetap hadir saat perhitungan, baik perhitungan itu dilakukan di tempat pemungutan suara atau di pusat penghitungan suara atau di kedua tempat itu. Selain memastikan kehadiran semua pihak tersebut saat penghitungan surat suara dilakukan, kerangka hukum juga harus menentukan prosedur perlindungan apabila teknologi digunakan untuk menghitung kertas suara. Kerangka hukum itu harus memungkinkan dilakukannya verifikasi independen atas keakuratan dan kesempurnaan perangkat keras dan perangkat lunak yang digunakan untuk menghitung kertas suara. Bagaimanapun penghitungan dilakukan, apakah secara manual, mekanis, atau elektronik, harus ada prosedur pengawasan untuk memastikan keakuratan dan keandalan cara tersebut. Undang-undang itu juga harus memungkinkan diajukannya keberatan terhadap prosedur penghitungan, termasuk keberatan terhadap kriteria yang digunakan untuk menentukan keabsahan kertas suara.

Kerangka hukum pemilu harus secara jelas menentukan bahwa perwakilan partai dan kandidat serta pemantau pemilu menerima, apabila mungkin, salinan resmi dari lembar tabulasi dan perhitungan. Undang-undang itu juga harus secara jelas menentukan instansi mana, apabila ada, yang berhak menerima informasi ini sebelum disahkannya hasil pemilu oleh badan pelaksana pemilu pusat.

Mentabulasikan hasil

Kerangka hukum harus menentukan, dengan susunan kalimat yang jelas dan obyektif, prosedur untuk memindahkan salinan resmi, hasil perhitungan, kertas suara dan materi pemilihan lain dari tempat

pemungutan suara dan badan pelaksana pemilu tingkat yang lebih rendah ke badan pelaksana pemilu tingkat menengah dan tingkat tinggi untuk selanjutnya dikonsolidasikan dan disimpan. Undang-undang harus mewajibkan semua konsolidasi penghitungan suara dibuat dalam bentuk tabel atau bentuk lain yang serupa sehingga perwakilan partai dan kandidat serta pemantau dapat melacak penghitungan suara dari setiap tempat pemungutan suara hingga ke atas, sampai ke hasil konsolidasi final. Tabulasi untuk setiap tempat pemungutan suara harus memerinci informasi seperti jumlah surat suara yang digunakan dan dikembalikan, jumlah surat suara yang kosong, rusak, dan tidak sah, serta jumlah suara untuk setiap partai politik atau kandidat. Harus dibedakan informasi dari metode pemilihan biasa dengan metode pemungutan suara alternatif —seperti pemungutan suara melalui surat pos atau pemungutan suara berpindah. Hal ini dilakukan tanpa membahayakan kerahasiaan kertas suara. Kedetailan yang tinggi ini diperlukan agar jika terjadi kecurangan, maka perwakilan partai dan kandidat serta pemantau pemilu dapat melacak hasil dan menemukan secara khusus di mana angka-angka telah diubah secara tidak sah selama proses perhitungan.

Selama proses penghitungan, pembagian tanggung jawab secara jelas di antara berbagai tingkatan badan pelaksana pemilu dan instansi pemerintah merupakan hal yang penting. Undang-undang pemilu harus menggarisbawahi prinsip bahwa hanya anggota badan pelaksana pemilu yang boleh terlibat dalam proses ini. Untuk memastikan hal ini, penting juga kiranya perwakilan partai dan kandidat serta pemantau pemilu diberikan akses ke semua tahapan dari proses penghitungan, pentabulasian dan pengkonsolidasian hasil.

Pengumuman hasil penghitungan, pentabulasian dan pengkonsolidasian

Pengumuman hasil penghitungan suara yang tepat waktu sangat menentukan diterima atau tidaknya hasil itu oleh semua peserta pemilu. Oleh karena itu kerangka hukum harus memastikan agar hasil penghitungan

suara diumumkan tepat pada waktunya. Kerangka hukum itu juga harus menjelaskan apakah pihak penyelenggara pemilu dapat mengumumkan sebagian hasil perhitungan atau hasil awal, sebelum tahap pengesahan final selesai. Apabila hasil dapat diumumkan sebelum tahap pengesahan final, kerangka hukum itu harus mengatur dengan jelas tata cara pengumumannya. Berkaitan dengan batasan yang ditimbulkan oleh zona waktu, maka media, partai, kandidat, atau perwakilan yang lain harus bebas mengumumkan hasil pemungutan suara. Apabila penghitungan dilakukan langsung di tempat pemungutan suara, pengumuman hasil perhitungan biasanya dilakukan oleh ketua panitia tempat pemungutan suara atau direktur bidang pemilihan di badan pelaksana pemilu pada tingkat yang lebih tinggi. Di negara-negara yang memiliki lebih dari satu zona waktu, pelaporan hasil dapat dilakukan setelah semua tempat penghitungan suara tutup.

Kerangka hukum harus mewajibkan semua dokumen penghitungan (selain yang berkaitan dengan kertas suara) seperti protokol pemilihan, lembar tabulasi dan penghitungan, serta keputusan yang menentukan atau mempengaruhi hasil pemilihan, dapat diakses oleh publik. Dokumen-dokumen pemilihan itu harus diumumkan di semua tingkat administrasi pemilihan, termasuk tempat pemungutan suara, badan pelaksana pemilu tingkat kotamadya dan pusat. Tabulasi yang terperinci atas hasil secara keseluruhan, termasuk hasil pemungutan suara di setiap tempat pemungutan suara, harus diumumkan di setiap kantor pemilihan. Tabulasi yang terperinci ini juga harus diumumkan di media cetak yang dimiliki atau dikendalikan oleh negara, di berita negara dan, apabila mungkin, di *website* badan pelaksana pemilu. Pengumuman ini segera dilakukan setelah hasil tersebut disahkan.

Untuk mencegah kecurangan, kerangka hukum harus mewajibkan diumumkannya penghitungan dan tabulasi kertas suara di setiap tingkat di mana terdapat penghitungan atau tabulasi. Kemungkinan terjadinya kecurangan timbul apabila badan pelaksana pemilu tingkat menengah tidak diharuskan untuk mengumumkan penghitungan dan tabulasi.

Tanggal berlakunya hasil yang telah disahkan

Kerangka hukum pemilu harus secara jelas menentukan pengaturan waktu pengesahan final dari hasil pemilu. Proses pengesahan final termasuk pengumuman dan pemberitahuan kepada para calon tentang hasil pemilihan mereka, serta masa kerja para kandidat terpilih. Selain itu, undang-undang harus menjelaskan situasi apa yang mengharuskan dilakukannya penghitungan ulang atau pemilihan baru di setiap atau semua tempat pemungutan suara. Undang-undang itu harus menjelaskan tentang siapa yang dapat meminta dilakukannya penghitungan ulang atau pemilihan baru, tenggat waktu permintaan, semua prosedur yang diperlukan untuk mengajukan permintaan, tenggat waktu untuk memutuskan tentang permintaan tersebut, serta tanggal dan prosedur yang akan mengatur tentang penghitungan ulang atau pemilihan baru. Apabila teknologi akan digunakan untuk menghitung atau mentabulasi, undang-undang harus menjelaskan tentang apa yang akan ditimbulkan oleh penghitungan ulang tersebut, misalnya apakah data harus dimasukkan kembali, akan diadakan penghitungan paralel secara manual, dll.

Kerangka hukum harus menentukan cara penyimpanan semua kertas suara dan materi pemilihan sampai lewatnya tenggat waktu untuk mengajukan gugatan hukum atas hasil yang telah disahkan. Apabila diajukan gugatan hukum, penyimpanan diklakukan sampai turunnya keputusan final tentang gugatan itu.

Pengecualian sehubungan dengan keselamatan pribadi

Di situasi-situasi ekstrem, pengumuman hasil pemilihan di tempat pemungutan suara dapat membahayakan keselamatan para pemilih atau anggota panitia tempat pemungutan suara di komunitas tersebut. Kemungkinan ini muncul apabila pemilu diadakan setelah terjadinya konflik sipil atau di mana terdapat konflik berakar. Dalam situasi ekstrem tersebut undang-undang dapat memberikan pengecualian agar tidak membahayakan para pemilih.

Daftar periksa

- Apakah kerangka hukum memastikan seluruh proses penghitungan dan pentabulasian suara dilakukan dengan kehadiran perwakilan partai dan kandidat serta pemantau dan perwakilan dari media?
- Saat perhitungan suara dilakukan dengan cara yang tidak manual, apakah kerangka hukum menentukan verifikasi independen dari semua perangkat keras, perangkat lunak, dan unsur-unsur lain dalam proses penghitungan dan pentabulasian?
- Apakah undang-undang mengharuskan semua tabulasi dibuat dalam bentuk yang memungkinkan perwakilan partai dan kandidat serta pemantau untuk melacak penghitungan suara di setiap tempat pemungutan suara sampai ke atas, sampai ke hasil konsolidasi final?
- Apakah undang-undang mengharuskan agar tabulasi hasil memuat informasi terperinci tentang hasil untuk semua metode pemungutan suara tanpa mengancam kerahasiaan kertas suara?
- Apakah undang-undang mengharuskan pengumuman dan publikasi di media cetak atas hasil-hasil terperinci dari tingkat tempat pemungutan suara sampai dengan badan pelaksana pemilu pusat?
- Apakah undang-undang menjelaskan proses pengesahan final dari hasil pemilu dan pemberitahuan kepada para kandidat, serta masa kerja para kandidat terpilih?
- Apakah semua persyaratan dan prosedur penghitungan ulang kertas suara dijelaskan?
- Apakah semua persyaratan dan prosedur pemilihan baru dijelaskan?

14. Peranan perwakilan partai dan kandidat

Guna melindungi integritas dan keterbukaan pemilu, kerangka hukum harus memuat ketentuan yang menyatakan bahwa perwakilan yang ditunjuk oleh partai dan kandidat peserta pemilu harus mengamati semua proses pemungutan suara. Hak dan tanggung jawab perwakilan kandidat dan partai di tempat pemungutan suara juga harus dijelaskan dalam kerangka hukum.

Peran pengamatan dan pemantauan

Kerangka hukum harus menjelaskan bahwa perwakilan kandidat dan partai diperbolehkan untuk mengamati proses, bukan untuk berkampanye atau dengan cara lain berpartisipasi dalam pemungutan suara. Harus diberlakukan pelarangan berkampanye di dalam lokasi tempat pemungutan suara —seperti komunikasi dengan para pemilih, pembagian materi partisan, pemakaian emblem atau pakaian, atau siaran publik yang dapat didengar di tempat pemungutan suara. Undang-undang harus menjelaskan apakah perwakilan partai dan kandidat diperbolehkan menangani setiap dokumen pemilu di setiap tahap. Juga harus dijelaskan hukuman bagi yang melanggar.

Undang-undang harus menentukan bahwa perwakilan partai atau kandidat tunduk kepada wewenang ketua dan staf panitia tempat pemungutan suara. Mereka dapat dikeluarkan dari tempat pemungutan suara atas perintah ketua panitia tempat pemungutan suara apabila perilaku mereka melanggar setiap standar yang ditentukan, termasuk setiap kode etik.

Undang-undang harus menjelaskan bahwa, meskipun perwakilan partai dan kandidat berhak untuk segera mempertanyakan tentang keputusan yang diambil oleh petugas pemungutan suara atau pelaksanaan prosedur pemungutan suara, mereka tidak diperbolehkan untuk mempengaruhi para pemilih, mengabaikan petunjuk para petugas pemungutan suara atau mengganggu pemungutan suara dengan cara lain.

Undang-undang harus menentukan bahwa, meskipun para perwakilan berada di dalam tempat pemungutan suara, mereka harus mengenakan stiker pengenalan yang menunjukkan peran mereka. Kerangka hukum dapat membatasi jumlah perwakilan yang boleh dihadirkan di tempat pemungutan suara setiap waktu. Harus ada keseimbangan antara keterbukaan proses dan kemampuan tempat pemungutan suara untuk menampung perwakilan dalam jumlah besar. Apabila kandidat dan partai dalam satu pemilu sangat banyak (yang mengakibatkan hadirnya perwakilan dalam jumlah yang besar) kerangka hukum dapat menentukan pembatasan pergerakan para perwakilan di dalam tempat pemungutan suara sehingga tidak mengganggu proses pemungutan suara.

Mencatat keluhan dan gugatan

Undang-undang harus menentukan bahwa setiap gugatan terhadap pemilih oleh perwakilan partai dan kandidat atau keluhan tentang pengoperasian tempat pemungutan suara harus dicatat secara tertulis oleh ketua panitia tempat pemungutan suara. Akan lebih baik apabila laporan itu juga ditandatangani oleh perwakilan partai atau kandidat yang bersangkutan. Laporan itu nantinya disertakan dalam laporan ketua panitia tempat pemungutan suara tentang pemungutan suara yang diserahkan kepada badan pelaksana pemilu.

Hak perwakilan partai dan kandidat

Meskipun cara-cara melakukan tugas pemantauan dapat berbeda-beda sesuai dengan sistem pemberian suara yang digunakan, kerangka hukum pada umumnya akan memberikan hak-hak berikut kepada perwakilan yang sah dari partai dan kandidat di tempat pemungutan suara:

- Untuk tetap berada dalam tempat pemungutan suara pada saat menjalankan fungsinya yang sah serta memasuki dan meninggalkan tempat pemungutan suara setiap saat. Mereka harus tunduk kepada pembatasan jumlah perwakilan untuk setiap partai atau kandidat;
- Untuk mengamati semua kegiatan di dalam tempat pemungutan suara, kecuali melihat pemilih menandai surat suara. Kegiatan yang dapat mereka amati mulai dari menghitung kertas suara yang akan dipakai dan penyegelan kotak suara sebelum dimulainya pemungutan suara, sampai dengan pengepakan akhir bahan-bahan setelah selesainya pemungutan suara;
- Untuk meyakinkan setiap orang telah mendapatkan haknya untuk memberikan suara;
- Untuk mempertanyakan setiap keputusan yang diambil oleh petugas pemungutan suara bersama dengan ketua panitia pemungutan suara dan petugas pengelola pemilu;
- Untuk menyaksikan penandaan kertas suara untuk para pemilih yang cacat fisik atau buta huruf yang dilakukan oleh petugas pemungutan suara, di mana bantuan untuk pemilih tersebut diperbolehkan dan penyaksian tersebut ditentukan dalam undang-undang; dan
- Untuk membuat catatan tentang setiap kejadian, membuat salinan atas setiap dokumen resmi dan mencatat setiap pernyataan yang dibuat secara bebas oleh para pemilih.

Selain itu, pelatihan resmi dapat diberikan untuk membantu perwakilan partai dan kandidat menjalankan tanggung jawab ini secara efektif.

Perilaku perwakilan partai dan kandidat

Undang-undang dapat menentukan bahwa, sebagai syarat pencatatan mereka sebagai perwakilan, para wakil partai dan kandidat harus telah menerima secara resmi kode etik perilaku yang berlaku. Apabila kode etik yang lengkap belum ada, maka sekurang-kurangnya diharapkan agar sebagai syarat akreditasi mereka akan membuat pernyataan resmi bahwa:

- Mereka menjaga kerahasiaan pemungutan suara.
- Mereka mengikuti petunjuk petugas pemungutan suara.
- Mereka tidak mengganggu proses pemilihan.
- Mereka terikat oleh kerangka hukum pemilu.

Kode etik untuk perwakilan partai dan kandidat pada saat berada di dalam tempat pemungutan suara mencakup hal-hal sebagai berikut:

- Mereka tidak boleh mencoba mempengaruhi atau mengintimidasi setiap pemilih.
- Mereka tidak boleh mencoba untuk mengintimidasi, melecehkan, mengancam atau mencampuri pekerjaan setiap petugas pemungutan suara.
- Mereka dapat berkomunikasi dengan petugas pemungutan suara dan pemilih hanya sebatas yang diperlukan untuk menjalankan tugas mereka.
- Mereka tidak boleh menandai atau menangani setiap materi pemilihan resmi (kecuali untuk menyaksikan pencatatan pemungutan suara).
- Mereka tidak boleh mencoba untuk memindahkan setiap materi pemilihan resmi dari tempat pemungutan suara. Mereka juga tidak diperkenankan menggunakan materi pemilihan yang tidak resmi di tempat pemungutan suara.
- Mereka tidak boleh mencoba untuk menghancurkan setiap materi pemilihan resmi di tempat pemungutan suara.
- Mereka harus mematuhi semua perintah yang sah dari ketua panitia tempat pemungutan suara dan petugas pemungutan suara yang

diberikan wewenang oleh ketua panitia untuk memberikan perintah kepada perwakilan.

- Mereka tidak boleh berkampanye untuk memperoleh suara di dalam tempat pemungutan suara.
- Mereka tidak boleh memberikan informasi palsu kepada pemilih seputar pemilu atau hak memberikan suara di tempat pemungutan suara.
- Mereka tidak boleh memasuki bilik suara, kecuali (apabila diperbolehkan dalam undang-undang) apabila ditunjuk oleh seorang pemilih untuk membantunya dalam memberikan suara atau menyaksikan pemberian suara oleh seorang pemilih yang dibantu oleh petugas pemungutan suara.

Kerangka hukum juga harus menjelaskan apa yang boleh dibawa oleh perwakilan ke tempat pemungutan suara. Sebagai contoh, larangan membawa senjata ke tempat pemungutan suara harus dicantumkan dalam undang-undang dan tidak tunduk kepada penafsiran setempat. Setiap larangan membawa alat komunikasi seperti telepon selular atau radio juga harus dicantumkan dalam undang-undang.

Daftar periksa

- Apakah kerangka hukum mengatur pengamatan independen atas proses pemungutan suara, dan penghitungan surat suara, yang dilakukan perwakilan partai politik dan kandidat peserta pemilu?
- Apakah kerangka hukum mempermudah pengamatan pemilu dengan menentukan akreditasi yang mudah dari perwakilan tersebut, dengan cara menyediakan panduan pelatihan untuk para perwakilan partai dan calon untuk pemungutan dan penghitungan suara, dan dengan memberikan pelatihan resmi?
- Apakah kerangka hukum memuat perlindungan yang memadai untuk memastikan agar perwakilan partai dan kandidat tidak mengadakan kampanye aktif di dalam lokasi tempat pemungutan suara dan di dalam batas-batas terlarang di sekitar tempat pemungutan suara?
- Apakah kerangka hukum menentukan prosedur yang jelas agar perwakilan partai dan kandidat dapat memperoleh informasi tentang apa yang mereka dapat untuk mempermudah pengamatan mereka atau untuk menggugat identitas pemilih? Apakah kerangka hukum menentukan prosedur yang jelas bagaimana ketua tempat pemungutan suara menghadapi tuntutan tersebut?
- Apakah kerangka hukum menentukan kode etik bagi perwakilan partai dan kandidat untuk memastikan agar mereka berperilaku yang patut pada hari pemilihan di dalam tempat pemungutan suara dan selama penghitungan di tempat penghitungan (apabila terpisah dari tempat pemungutan suara)?

15. Pemantau pemilu

Untuk menjamin transparansi dan meningkatkan kredibilitas, kerangka hukum harus menetapkan bahwa para pemantau pemilu dapat memantau semua tahapan dari proses pemilu.

Proses pemilu yang transparan merupakan standar internasional yang diperlukan untuk memastikan pemilu yang demokratis. Kehadiran para pemantau pemilu dari dalam maupun luar negeri di negara-negara yang demokrasinya sedang berkembang cenderung menambah kredibilitas dan legitimasi terhadap proses pemilu yang dipantau. Pemantauan ini juga berguna untuk mencegah kecurangan dalam pemilu, khususnya pada saat pemungutan suara. Akan tetapi, beberapa negara yang demokrasinya telah maju, di mana masyarakat percaya akan keadilan dan ketidakberpihakan penyelenggara pemilu, pemantauan pemilu mungkin tidak diadakan.

Banyak kerangka hukum mengatur keberadaan para pemantau, baik dari dalam negeri maupun luar negeri, selain perwakilan dari media, partai politik, dan para kandidat. Pada dasarnya, pemantauan pemilu berarti *pengumpulan informasi tentang proses pemilu, dan pemberian penilaian-penilaian yang beralasan tentang pelaksanaan proses tersebut berdasarkan informasi yang telah dikumpulkan, oleh orang-orang yang sebenarnya tidak*

berwenang untuk mencampuri proses tersebut. Keterlibatannya dalam kegiatan-kegiatan mediasi atau bantuan teknis tidak boleh merusak tugas utama mereka untuk melakukan pemantauan.

Pemantau pemilu dari dalam negeri

Saat ini terdapat kecenderungan yang meningkat untuk mengizinkan pemantau pemilu dari dalam negeri. Pemantau pemilu dari kelompok-kelompok masyarakat sipil (seperti kelompok masyarakat gereja, organisasi kewanitaan dan pemuda, serta LSM) dapat memainkan peran yang penting, dan seharusnya diizinkan untuk melakukan pemantauan. Semua fasilitas harus disediakan untuk para pemantau dari dalam negeri ini untuk menjalankan tugas-tugas mereka. Setiap undang-undang tentang LSM dan perhimpunan-perhimpunan umum harus dikaji ulang untuk memastikan bahwa undang-undang itu tidak menghalangi secara tidak wajar status hukum dan akreditasi yang diperlukan sebagai lembaga pemantau pemilu dalam negeri. Kerangka hukum itu harus memberikan kriteria yang jelas dan obyektif tentang pendaftaran dan pengesahan pemantau. Karena pihak yang berwenang memberi pengesahan kepada para pemantau, syarat-syarat untuk mendapatkan status pemantau dan keadaan-keadaan di mana status pemantau dapat dicabut juga harus jelas.

Undang-undang itu harus memuat ketentuan-ketentuan yang jelas dan tepat untuk menjamin hak-hak para pemantau memeriksa dokumen-dokumen, menghadiri rapat, memantau kegiatan-kegiatan pemilu pada semua tingkatan dan setiap waktu, termasuk penghitungan dan pembuatan tabulasi, serta untuk mendapatkan salinan resmi dari dokumen-dokumen pada semua tingkatan. Apabila sebuah lembaga penyelenggara pemilu menolak untuk mengesahkan seorang pemantau atau kelompok pemantau, maka undang-undang itu juga harus menjamin kecepatan proses bagi para pemantau untuk mendapatkan penyelesaian.

Kerangka hukum itu juga harus jelas dan tepat menerangkan apa yang *tidak boleh dilakukan* oleh pemantau dalam negeri. Larangan untuk mereka,

misalnya, mencampuri pemungutan suara, berperan langsung dalam proses pemungutan suara atau penghitungan, atau mencoba untuk menentukan bagaimana seorang pemilih akan memberikan suaranya atau telah memberikan suaranya. Undang-undang itu harus menyeimbangkan antara hak-hak para pemantau dan penyelenggaraan proses pemilu yang tertib. Tetapi undang-undang itu tidak boleh menghambat pemantauan yang sah, “membungkam” para pemantau, atau mencegah mereka untuk tidak melapor atau memberikan informasi yang telah mereka dapatkan melalui pemantauan.

Pemantau pemilu asing

Pemantauan pemilu oleh pihak asing bukan suatu hak, dan juga belum menjadi standar internasional yang diakui. Kedaulatan negara masih mengharuskan bahwa harus ada undangan resmi kepada para pemantau pemilu asing, dan harus ada persyaratan yang lebih ketat untuk akreditasi pemantau pemilu asing dibandingkan persyaratan untuk pemantau pemilu dalam negeri. Akan tetapi, perjanjian regional dan perjanjian internasional yang serupa dapat mengharuskan negara-negara untuk membuka diri bagi para pengamat internasional (misalnya di negara-negara anggota Organisasi Keamanan dan Kerja Sama Negara-negara Eropa atau OSCE); apabila memang demikian halnya, undang-undang itu harus memuat ketentuan-ketentuan yang sesuai untuk para pemantau asing. Undang-undang itu harus juga menyatakan kapan dan oleh siapa para pemantau pemilu tersebut diundang.

Pemantau pemilu internasional kadangkala muncul sebagai bagian dari proses pemantauan hak asasi manusia yang lebih luas yang berkaitan dengan hak-hak minoritas atau hak-hak dari kelompok-kelompok tertindas. Tugas-tugas pemantauan hak asasi manusia seperti ini biasanya tanpa undangan resmi atau akreditasi.

Daftar periksa

- Apakah kerangka hukum memungkinkan para pemantau pemilu yang telah diakreditasi untuk memantau semua proses pemilu?
- Apakah kerangka hukum telah memberikan kriteria yang jelas dan objektif untuk persyaratan akreditasi bagi para pemantau pemilu serta memberikan peran yang jelas?
- Apakah kerangka hukum memberikan kriteria yang jelas tentang lembaga pemerintah yang mana yang mengkreditasi para pemantau pemilu?
- Apakah kerangka hukum memberikan kriteria dan jangka waktu yang jelas untuk mengajukan permohonan akreditasi pemilu?
- Apakah kerangka hukum memberikan kriteria yang jelas tentang kegiatan-kegiatan dari pemantau pemilu dan tentang kapan dan dalam keadaan yang bagaimana status pemantau pemilu dapat dicabut?
- Apakah kerangka hukum memberikan keseimbangan antara kegiatan-kegiatan pemantau pemilu dan penyelenggaraan pemilu yang tertib?
- Apakah ada persyaratan hukum yang mungkin terlalu memberatkan bagi para pemantau pemilu dan berguna untuk menghambat pemantauan yang sah?

16. Kepatuhan terhadap dan penegakan undang-undang pemilu

Kerangka hukum harus mengatur mekanisme dan penyelesaian hukum yang efektif untuk kepatuhan kepada undang-undang dan penegakan hak pilih. Juga harus dijelaskan hukuman-hukuman untuk pelanggaran-pelanggaran pemilu tertentu.

Kerangka hukum harus mengatur mekanisme dan penyelesaian hukum yang efektif untuk penegakan hak pilih. Hak untuk memberikan suara merupakan hak asasi manusia. Karenanya, penyelesaian hukum untuk pelanggaran hak memberikan suara juga merupakan hak asasi manusia. Kerangka hukum pemilu harus menetapkan ketentuan-ketentuan terperinci dan memadai yang melindungi hak pilih.

Kerangka hukum harus menetapkan bahwa setiap pemilih, kandidat, dan partai berhak mengadu kepada lembaga penyelenggara pemilu atau pengadilan yang berwenang apabila terdapat dugaan pelanggaran atas hak pilih. Undang-undang itu mengharuskan lembaga penyelenggara pemilu atau pengadilan yang berwenang untuk segera memberikan keputusan guna mencegah hilangnya hak pilih pihak korban. Undang-undang itu harus menetapkan hak untuk mengajukan banding. Keputusan dari pengadilan pada tingkat tertinggi harus diberikan sesegera mungkin.

Kerangka hukum harus mengatur berapa lama waktu yang dibutuhkan untuk mempertimbangkan dan memutuskan suatu pengaduan. Waktu penyampaian keputusan tersebut kepada pihak yang mengajukan pengaduan juga harus ditetapkan. Beberapa pengaduan dapat diputuskan dengan segera, yang lainnya memerlukan waktu beberapa jam, dan yang lainnya memerlukan beberapa hari. Oleh karena itu, batas waktu harus memungkinkan adanya keleluasaan, dengan mempertimbangkan tingkatan dari lembaga penyelenggara pemilu atau pengadilan, serta seberapa berat pengaduan tersebut. Juga patut dipertimbangkan bilamana keputusan itu sangat mendesak dalam pemilu. Penyelesaian yang segera seringkali dapat mencegah eskalasi masalah kecil menjadi masalah besar. Akan tetapi ada beberapa jenis perselisihan tertentu yang hanya dapat diajukan setelah selesainya proses pemilu.

Paragraf-paragraf tersebut di atas menggariskan standar hukum minimal yang harus dimasukkan dalam kerangka hukum tersebut. Sebuah negara memiliki keleluasaan dalam mengambil dan menentukan struktur hukum dari mekanisme penyelesaian perselisihan yang paling cocok untuk menyelesaikan sengketa-sengketa yang berkaitan dengan pemilu di negaranya.

Daftar periksa

- Apakah kerangka hukum mengatur mekanisme dan penyelesaian hukum yang efektif untuk keperluan kepatuhan kepada undang-undang untuk penegakan hak pilih?
- Apakah kerangka hukum secara jelas menyatakan siapa yang dapat mengajukan pengaduan pelanggaran atas undang-undang pemilu? Apakah juga dijelaskan proses untuk pengajuan pengaduan?
- Apakah kerangka hukum mengatur hak pengajuan banding atas keputusan lembaga penyelenggara pemilu ke pengadilan yang berwenang?
- Apakah kerangka hukum mengatur batas waktu pengajuan, pemeriksaan, dan penentuan penyelesaian hukum atas suatu pengaduan?

Lampiran 1.

Sumber-sumber utama standar internasional

1. Perserikatan bangsa-bangsa

Deklarasi Dunia tentang Hak Asasi Manusia tahun 1948

Pasal 20

1. Setiap orang berhak atas kebebasan untuk berserikat dan berkumpul.
2. Setiap orang tidak dapat dipaksa untuk menjadi bagian dari suatu perhimpunan.

Pasal 21

1. Setiap orang berhak untuk berperanserta dalam pemerintahan di negaranya, baik secara langsung maupun melalui perwakilan yang dipilih secara bebas.
2. Setiap orang berhak atas akses yang sama untuk mendapatkan pelayanan publik di negaranya.
3. Kehendak rakyat merupakan dasar dari kewenangan pemerintah; kehendak tersebut harus dinyatakan di dalam pemilu berkala dan murni yang harus dilaksanakan dengan hak pilih yang sama dan setara dan harus dilaksanakan dengan surat suara rahasia atau dengan prosedur pemungutan suara bebas yang setara.

Perjanjian Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Hak-hak Politik Tahun 1966

Pasal 19

1. Setiap orang berhak untuk berpendapat tanpa campur tangan orang lain.
2. Setiap orang berhak mendapatkan kebebasan untuk mengungkapkan pikiran; hak ini mencakup kebebasan untuk mencari, menerima dan menyampaikan segala macam informasi dan gagasan, tanpa memperhatikan hambatan-hambatan, baik secara lisan, secara tertulis atau dalam bentuk cetakan, dalam bentuk seni, atau melalui media lainnya yang dipilihnya.
3. Pelaksanaan dari hak-hak yang diatur di dalam paragraf di atas menimbulkan tugas-tugas dan tanggung jawab-tanggung jawab khusus. Oleh karena itu, hal tersebut dapat dikenakan pembatasan-pembatasan tertentu. Tetapi pembatasan-pembatasan tersebut semata-mata sebagaimana diatur oleh undang-undang dan sebagaimana yang diperlukan, (1) penghormatan atas hak dan martabat orang lain, (2) perlindungan atas keamanan nasional atau ketertiban umum (*ordre public*), atau kesehatan atau moral masyarakat.

Pasal 21

Hak untuk berkumpul secara damai harus diakui. Tidak dibenarkan untuk membatasi pelaksanaan hak ini selain dari yang ditetapkan oleh undang-undang dan diperlukan dalam masyarakat demokratis guna menjaga kepentingan keamanan nasional atau keselamatan umum, ketertiban umum (*ordre public*), perlindungan atas kesehatan dan moral masyarakat atau perlindungan atas hak-hak dan kebebasan orang lain.

Pasal 22

1. Setiap orang berhak atas kebebasan untuk berserikat dengan orang lain, termasuk hak untuk membentuk dan bergabung dengan serikat buruh untuk melindungi kepentingan-kepentingannya.

2. Tidak dibenarkan untuk melakukan pembatasan atas pelaksanaan hak ini selain dari yang ditentukan oleh undang-undang dan yang diperlukan dalam sebuah masyarakat yang demokratis untuk kepentingan keamanan nasional atau keselamatan umum, ketertiban umum (*ordre public*), perlindungan kesehatan dan moral masyarakat atau perlindungan hak-hak dan kebebasan orang lain. Pasal ini tidak menafikan dikenakannya batasan-batasan yang sah atas para anggota angkatan bersenjata dan kepolisian dalam melaksanakan hak ini.
3. Tidak ada ketentuan dalam pasal ini yang memberi wewenang kepada Negara-negara yang berperanserta dalam Konvensi Buruh Internasional tahun 1948 tentang “Kebebasan Berserikat dan Perlindungan atas Hak untuk Berorganisasi” untuk melakukan tindakan legislatif yang akan merugikan, atau menerapkan undang-undang sedemikian rupa sehingga merugikan, jaminan-jaminan yang diberikan di dalam Konvensi tersebut.

Pasal 25

Setiap warga negara berhak dan berkesempatan, tanpa pembedaan yang dimaksud di dalam pasal 2 dan tanpa pembatasan yang tidak wajar:

- (a) Untuk berperanserta dalam pelaksanaan urusan-urusan umum, secara langsung atau melalui perwakilan yang dipilih secara bebas;
- (b) Untuk memilih dan dipilih di dalam pemilu berkala yang dilaksanakan dengan hak pilih yang sama dan setara dan dilaksanakan dengan surat suara rahasia, yang menjamin pengungkapan kehendak para pemilih secara bebas;
- (c) Untuk memiliki akses, berdasarkan ketentuan umum tentang kesetaraan, kepada layanan masyarakat di negaranya.

Konvensi tentang Hak-hak Politik Wanita tahun 1952

Pasal 1

Wanita berhak untuk memberikan suara di dalam semua pemilu dengan ketentuan yang setara dengan pria, tanpa adanya diskriminasi.

Pasal 2

Wanita berhak untuk dipilih dalam pemilu untuk semua lembaga-lembaga yang dipilih secara umum, yang ditetapkan oleh undang-undang nasional, dengan ketentuan yang setara dengan pria, tanpa adanya diskriminasi.

Pasal 3

Wanita berhak untuk memegang jabatan publik dan melaksanakan semua fungsi-fungsi publik, yang ditetapkan oleh undang-undang nasional, dengan ketentuan yang setara dengan pria, tanpa adanya diskriminasi.

Konvensi Internasional tahun 1965 tentang Penghapusan semua Bentuk Diskriminasi Rasial

Pasal 5

- (b) Sesuai dengan kewajiban-kewajiban mendasar yang ditetapkan di dalam pasal 2 Konvensi ini, Negara-negara yang ambil bagian berjanji untuk melarang dan menghapuskan segala bentuk diskriminasi rasial dan menjamin hak setiap orang, tanpa pembedaan yang berkaitan dengan ras, warna kulit, atau asal-usul, dengan kesetaraan di hadapan hukum, khususnya dalam menikmati hak-hak berikut ini ...
- (c) Hak-hak politik, khususnya hak untuk berperanserta dalam pemilu — untuk memilih atau dipilih — berdasarkan hak pilih yang sama dan setara, untuk berperanserta dalam Pemerintahan serta dalam urusan-urusan publik di setiap tingkatan dan untuk memiliki akses yang sama kepada layanan masyarakat;
- (d) Hak-hak sipil lainnya:
 - (viii) Hak atas kebebasan berpendapat dan mengungkapkan pendapat;
 - (ix) Hak atas kebebasan untuk berserikat dan berkumpul.

Konvensi tentang Penghapusan Semua Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita tahun 1979

Pasal 7

Negara-negara Peserta harus mengambil semua langkah-langkah yang layak untuk menghapuskan diskriminasi terhadap wanita dalam kehidupan politik dan publik di negara yang bersangkutan dan, khususnya, harus memastikan, dengan ketentuan yang setara dengan pria, hak-hak:

- (a) Untuk memilih di dalam semua pemilu dan jajak pendapat umum dan untuk dipilih untuk menjadi anggota lembaga-lembaga yang dipilih secara umum;
- (b) Untuk berperanserta dalam perumusan kebijakan pemerintah dan pelaksanaannya dan untuk memegang jabatan publik dan melaksanakan semua fungsi-fungsi publik pada setiap tingkatan pemerintahan;
- (c) Untuk berperanserta dalam lembaga-lembaga swadaya masyarakat dan perhimpunan-perhimpunan yang mengurus kehidupan masyarakat dan politik di negara yang bersangkutan.

Berbagai dokumen PBB (Laporan-laporan Sekjen, resolusi-resolusi Sidang Umum, resolusi-resolusi ECOSOC, laporan-laporan dalam Komite HAM dll.)

Sidang Umum PBB, A/RES/46/137 tanggal 17 Desember 1991 tentang Peningkatan Keefektifan Prinsip Pemilu Berkala dan Murni

Sidang Umum ...

...Menegaskan kembali Deklarasi Universal tentang Hak Asasi Manusia, yang menetapkan bahwa setiap orang berhak untuk berperanserta dalam pemerintahan di negaranya, baik secara langsung maupun melalui perwakilan yang dipilih secara bebas, bahwa setiap orang berhak atas akses yang sama kepada layanan publik di negaranya, bahwa Kehendak rakyat merupakan dasar dari kewenangan pemerintah; kehendak tersebut harus

dinyatakan di dalam pemilu berkala dan murni yang harus dilaksanakan dengan hak pilih yang sama dan setara dan harus dilaksanakan dengan surat suara rahasia atau dengan prosedur pemungutan suara bebas yang setara,

...Mencatat bahwa Perjanjian Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Hak-hak Politik menentukan bahwa setiap warga negara berhak dan berkesempatan, tanpa pembedaan apapun, seperti ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, faham politik atau lainnya, asal negara atau golongan sosial, harta benda, status kelahiran atau status lainnya, untuk berperanserta dalam pelaksanaan urusan pemerintahan, baik secara langsung maupun melalui perwakilan yang dipilih secara bebas, untuk memilih dan dipilih dalam pemilu berkala yang murni yang dilaksanakan dengan hak pilih yang sama dan setara dan dilaksanakan dengan surat suara rahasia, yang menjamin pengungkapan kehendak pemilih secara bebas, dan untuk memiliki akses, berdasarkan ketentuan umum tentang kesetaraan, kepada layanan pemerintah di negaranya,

...Mengingat bahwa, berdasarkan Piagam PBB, semua Negara memiliki kesetaraan kedaulatan dan bahwa setiap Negara, sesuai dengan kehendak rakyatnya, berhak untuk memilih secara bebas dan mengembangkan sistem-sistem politik, sosial, ekonomi dan budayanya,

...Mengakui bahwa tidak ada satupun sistem politik atau metode pemilihan yang cocok untuk semua negara dan rakyatnya dan bahwa upaya-upaya masyarakat internasional untuk meningkatkan keefektifan prinsip pemilu berkala dan murni tidak akan mempertanyakan hak berdaulat dari setiap Negara, sesuai dengan kehendak rakyatnya, untuk secara bebas memilih dan mengembangkan sistem-sistem politik, sosial, ekonomi dan budayanya, baik sesuai dengan pilihan Negara-negara lain maupun tidak ...

2. Menggarisbawahi arti penting dari Deklarasi Universal tentang Hak Asasi Manusia dan Perjanjian Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Hak-hak Politik, yang menetapkan bahwa kewenangan untuk menjalankan pemerintahan harus berdasarkan kehendak rakyat, sebagaimana dikemukakan di dalam pemilu berkala dan murni;

3. Menekankan pendiriannya bahwa pemilu berkala dan murni merupakan unsur yang penting dan tidak dapat dilepaskan dari upaya-upaya berkesinambungan untuk melindungi hak-hak dan kepentingan-kepentingan dari rakyat dan bahwa, sebagai suatu pengalaman praktis, hak setiap orang untuk berperanserta dalam pemerintahan di negaranya merupakan faktor yang penting dalam pemanfaatan yang efektif oleh semua pihak atas berbagai macam hak asasi manusia dan kebebasan mendasar lainnya, yang mencakup hak-hak politik, ekonomi, sosial dan budaya;
4. Menyatakan bahwa penentuan kehendak rakyat memerlukan proses pemilu yang memberikan kesempatan yang sama untuk semua warganegara untuk menjadi calon dan mengemukakan pandangan-pandangan politik mereka, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, sebagaimana diatur di dalam undang-undang dasar dan peraturan perundang-undangan;
5. Menggarisbawahi tugas dari setiap Negara Anggota, sesuai dengan ketentuan-ketentuan dari Piagam PBB, untuk menghormati keputusan-keputusan yang diambil oleh Negara-negara lain, sesuai dengan kehendak rakyatnya, dalam memilih dan mengembangkan lembaga-lembaga pemilihan umumnya secara bebas;
6. Menegaskan kembali bahwa apartheid harus dihapuskan, bahwa peniadaan dan pembatasan sistematis atas hak pilih berdasarkan ras atau warna kulit merupakan pelanggaran berat atas hak asasi manusia dan pelanggaran terhadap harkat dan martabat manusia, dan bahwa hak untuk berperanserta dalam suatu sistem politik berdasarkan kewarganegaraan yang sama dan setara dan hak suara universal merupakan hal yang penting untuk pelaksanaan prinsip pemilihan umum berkala dan murni;

Resolusi-resolusi PBB lainnya

- Berbagai laporan dari Sekretaris Jenderal tentang *Peningkatan keefektifan prinsip pemilu berkala dan murni*.
- Resolusi Sidang Umum nomor A/Res./55/2, 18 September 2000, *Deklarasi Millennium PBB*.
- Resolusi Sidang Umum nomor A/C.3/54/L.74, 12 November 1999, *Penghormatan terhadap Prinsip-prinsip Kedaulatan Nasional dan Tidak Campur Tangan dalam Urusan Dalam Negeri dari Negara-negara dalam Proses Pemilunya*.
- Dewan Ekonomi dan Sosial, Rancangan Laporan E/CN.6 /1997/L.2/ Add.2, 14 Maret 1997, *Rangkuman Moderator dalam Diskusi Panel dan Dialog tentang Wanita dalam Kekuasaan dan Pengambilan Keputusan*.
- Resolusi-resolusi Sidang Umum nomor:
 - A/Res./43/157
 - A/Res./47/130
 - A/Res./48/124
 - A/Res./48/131

2. Instrumen-instrumen hak asasi manusia Eropa

Konvensi Eropa tahun 1950 tentang Hak Asasi Manusia

Pasal 3

Pihak-pihak Penandatanganan berjanji untuk menyelenggarakan pemilu yang bebas dengan tenggang waktu yang wajar dengan surat suara rahasia, dengan persyaratan yang akan memastikan pengungkapan pendapat rakyat secara bebas dalam pemilihan parlemen.

Piagam Paris Tahun 1990 untuk Eropa Baru: KTT CSCE

Hak Asasi Manusia, Demokrasi dan Supremasi Hukum

Pemerintahan yang demokratis didasarkan pada kehendak rakyat, yang

dikemukakan secara teratur melalui pemilu yang bebas dan adil. Setiap orang juga berhak: (...) untuk berperanserta dalam pemilu yang bebas dan adil.

Dokumen Konferensi Copenhagen Tahun 1990 tentang Dimensi Manusia dari CSCE

- (5) [Negara-negara Peserta] dengan sungguh-sungguh menyatakan bahwa di antara unsur-unsur keadilan yang penting bagi pengungkapan martabat dan hak-hak yang setara dan mutlak bagi semua manusia, adalah sebagai berikut:
 - (5.1) pemilu yang bebas yang akan diselenggarakan dengan tenggang waktu yang wajar dengan menggunakan surat suara rahasia atau dengan prosedur pemungutan suara bebas yang setara, dengan persyaratan yang menjamin penyampaian pendapat secara bebas oleh para pemilih dalam memilih para wakil mereka;
- (6) Negara-negara Peserta menyatakan bahwa kehendak rakyat, yang secara bebas dan secara adil disampaikan melalui pemilu berkala dan murni, merupakan dasar dari kewenangan dan legitimasi semua pemerintahan. Negara-negara peserta oleh karena itu akan menghormati hak warganegaranya untuk berperanserta dalam memerintah negaranya, baik secara langsung maupun melalui perwakilan yang dipilih secara bebas oleh mereka melalui proses pemilihan yang adil. Mereka mengakui tanggung jawab mereka untuk membela dan melindungi, sesuai dengan undang-undang, kewajiban-kewajiban HAM internasional mereka dan komitmen-komitmen internasional mereka, pemerintahan yang demokratis yang didirikan melalui kehendak rakyat terbebas dari kegiatan-kegiatan perorangan, kelompok dan organisasi yang bergerak di dalam bidang atau menolak untuk meninggalkan terorisme atau kekerasan yang bertujuan untuk menggulingkan pemerintahan tersebut atau pemerintahan dari Negara peserta lainnya.
- (7) untuk menjamin agar kehendak rakyat merupakan dasar dari kewenangan pemerintah, Negara-negara peserta akan

- (7.1) menyelenggarakan pemilu yang bebas dengan jangka waktu yang wajar, sebagaimana ditentukan oleh undang-undang;
- (7.2) mengizinkan semua kursi di sedikitnya salah satu bagian dari parlemen nasional untuk dipilih secara bebas dalam pemilu;
- (7.3) menjamin hak suara yang sama dan setara untuk semua warga negara yang telah dewasa;
- (7.4) memasatkan agar suara diberikan dengan surat suara rahasia atau dengan prosedur pemilihan bebas yang setara, dan agar suara-suara dihitung dan dilaporkan dengan jujur dengan mengumumkan hasil resminya;
- (7.5) menghormati hak warga negara untuk mendapatkan jabatan politik atau publik, baik secara sendiri-sendiri atau sebagai perwakilan dari partai politik atau organisasi, tanpa diskriminasi;
- (7.6) menghormati hak setiap orang atau kelompok untuk mendirikan, dengan kebebasan penuh, partai politik mereka sendiri atau organisasi politik lainnya dan memberikan kepada partai-partai dan organisasi-organisasi politik tersebut jaminan hukum yang diperlukan agar mereka dapat berkompetisi berdasarkan perlakuan yang sama di hadapan hukum dan oleh pihak yang berwenang;
- (7.7) memastikan agar undang-undang dan kebijakan umum berfungsi untuk memungkinkan agar kampanye politik dilakukan dalam suasana yang adil dan bebas di mana tidak ada tindakan administratif, kekerasan atau intimidasi yang menghambat partai-partai dan calon-calon untuk menyampaikan pandangan-pandangan mereka secara bebas, atau membuat para pemilih tidak dapat mempelajari dan membicarakannya atau memberikan suara mereka tanpa rasa takut akan balas dendam;
- (7.8) mengatur agar tidak ada hambatan hukum atau administratif yang menghalangi kelancaran akses kepada media dengan cara yang tidak diskriminatif untuk semua kelompok politik dan perorangan yang ingin berperanserta dalam proses pemilihan;

- (7.9) memastikan agar para calon yang mendapatkan jumlah suara yang dipersyaratkan oleh undang-undang dilantik untuk memegang jabatan dan diijinkan untuk tetap menjabat sampai masa tugas mereka selesai atau diakhiri dengan cara yang diatur oleh undang-undang sesuai dengan prosedur parlementer dan konstitusional yang demokratis.
- (8) Negara-negara peserta beranggapan bahwa kehadiran para pemantau, baik dari luar maupun dalam negeri, dan meningkatkan proses pemilihan untuk Negara-negara di mana pemilihan dilakukan. Oleh karena itu mereka mengundang para pemantau dari Negara-negara anggota CSCE lainnya dan setiap lembaga dan organisasi swasta yang mungkin ingin melakukannya untuk memantau jalannya proses pemilu, sejauh yang yang diijinkan oleh undang-undang. Mereka juga akan berupaya untuk memfasilitasi akses yang serupa untuk proses pemilihan di bawah tingkat nasional. Para pemantau tersebut akan berjanji untuk tidak mencampuri proses pemilihan.

3. Instrumen hak asasi manusia amerika

Deklarasi Hak dan Kewajiban Manusia American Tahun 1948

Pasal 20 Hak untuk Memilih dan keikutsertaan dalam Pemerintah

Setiap orang yang memiliki kapasitas hukum berhak untuk ikut serta dalam pemerintah negaranya, baik secara langsung atau melalui perwakilannya, dan untuk ambil bagian dalam pemilihan umum, yang akan dilaksanakan melalui surat suara rahasia, dan secara jujur, berkala dan bebas.

Pasal 21 Hak untuk Berkumpul

Setiap orang memiliki hak untuk berkumpul secara damai dengan orang lain dalam suatu pertemuan publik yang formal atau suatu pertemuan informal, dalam kaitannya dengan permasalahan kepentingan bersama yang bersifat apapun.

Pasal 22 Hak untuk Berserikat

Setiap orang berhak untuk berserikat dengan pihak lain untuk memajukan, melaksanakan dan melindungi kepentingannya yang sah yang bersifat politik, ekonomi, agama, sosial, budaya, profesional, serikat buruh atau sifat lain.

Konvensi Hak Asasi Manusia Amerika Tahun 1969

Pasal 23 Hak untuk Ikutserta dalam Pemerintah

1. Setiap warga negara berhak atas hak-hak dan kesempatan sebagai berikut:
 - a. Untuk ikut serta dalam melaksanakan urusan publik, secara langsung atau tidak langsung atau melalui perwakilan yang dipilih secara bebas;
 - b. Untuk memilih atau dipilih dalam pemilihan berjangka yang bonafid, yang akan dilakukan melalui hak politik yang universal dan setara dan melalui surat suara rahasia yang menjamin kebebasan menyatakan pendapat dan keinginan para pemilih; dan
 - c. Untuk memiliki jangkauan, berdasarkan persyaratan umum kesetaraan, terhadap pelayanan publik di negaranya.
2. Hukum dapat mengatur pelaksanaan hak-hak dan kesempatan yang dimaksud dalam ayat sebelumnya hanya atas dasar usia, kebangsaan, domisili, bahasa, pendidikan, kapasitas sipil dan mental, atau hukuman yang diputuskan oleh pengadilan yang berwenang dalam suatu persidangan pidana.

4. Instrumen hak asasi Manusia afrika

Piagam Afrika [Banjul] tentang hak-hak Manusia dan Masyarakat Tahun 1981

Pasal 13

1. Setiap warga negara berhak untuk secara bebas ikut serta dalam

pemerintah negaranya, baik secara langsung atau tidak langsung atau melalui perwakilan yang dipilih secara bebas sesuai dengan ketentuan hukum.

2. Setiap warga negara berhak atas akses yang sama terhadap pelayanan publik di negaranya.
3. Setiap perorangan berhak atas akses terhadap kepemilikan umum dan pelayanan yang setara secara mutlak dari semua orang di hadapan hukum.

5. Organisasi antar-pemerintahan dan Internasional lainnya

Deklarasi Parlemen Internasional Tentang Kriteria Untuk Pemilihan yang Bebas dan Adil Tahun 1994

Majelis Parlemen Internasional,

Menegaskan kembali ...

Dengan demikian mengadopsi *Deklarasi tentang Pemilihan yang Bebas dan Adil* sebagai berikut, dan menganjurkan Pemerintahan-pemerintahan dan Parlemen-parlemen di seluruh dunia untuk menganut pedoman *Prinsip-prinsip dan Standar-standar yang ditentukan di dalamnya*.

1. Pemilihan yang Bebas dan Adil

Di banyak Negara wewenang pemerintah hanya dapat diambil dari kemauan rakyatnya sebagaimana dinyatakan dalam pemilihan yang bonafid, bebas dan adil yang diadakan dalam rentang waktu tetap atas dasar hak politik yang universal, setara dan rahasia.

2. Hak memilih dan Pemilihan

- (1) Setiap warga negara dewasa berhak memilih dalam pemilihan, tanpa ada pendiskriminasian.
- (2) Setiap warga negara dewasa berhak atas akses terhadap prosedur alternatif yang efektif, netral dan non-diskriminasi untuk pendaftaran memilih.

- (3) Warga negara yang berhak tidak dapat ditolak haknya untuk memilih atau dikeluarkan dari pendaftaran sebagai pemilih, selain dari yang sesuai dengan kriteria yang dapat diperiksa kebenarannya sebagaimana ditentukan oleh hukum, dan dengan ketentuan bahwa tindakan tersebut adalah sesuai dengan kewajiban Negara berdasarkan hukum internasional.
- (4) Setiap perorangan yang ditolak hak memilihnya atau untuk didaftarkan sebagai pemilih berhak untuk mengajukan keberatan kepada pihak berwenang agar meninjau kembali keputusan seperti itu dan untuk segera dan secara efektif memperbaikinya.
- (5) Setiap pemilih berhak atas akses yang sama dan efektif atas suatu tempat pemungutan suara untuk melaksanakan haknya untuk memilih.
- (6) Setiap pemilih berhak untuk menjalankan hak-haknya setara dengan orang lain dan agar suaranya diberikan timbangan yang sama dengan suara orang lain.
- (7) Hak untuk memberikan suara secara rahasia bersifat mutlak dan tidak dapat dibatasi dengan cara apapun.

3. Pencalonan, Partai dan Hak-hak dan Tanggungjawab Kampanye

- (1) Setiap orang berhak untuk ikut serta dalam pemerintah negara mereka dan harus memiliki kesempatan yang sama untuk menjadi calon dalam pemilihan. Kriteria untuk keikutsertaan dalam pemerintah ditentukan sesuai dengan undang-undang dasar nasional dan hukum dan tidak boleh bertentangan dengan kewajiban internasional Negara.
- (2) Setiap orang berhak untuk bergabung dengan, atau bersamaan dengan orang lain untuk mendirikan, suatu partai politik atau organisasi untuk maksud bersaing dalam pemilihan.
- (3) Setiap orang baik secara sendiri-sendiri atau bersama-sama dengan orang lain berhak:
 - Untuk menyatakan pendapat politik tanpa campur tangan;
 - Untuk mencari, menerima dan memberikan keterangan dan untuk membuat suatu pilihan berdasarkan pengetahuan;

- Untuk bergerak secara bebas dalam negara untuk melakukan kampanye pemilihan;
 - Untuk berkampanye atas dasar kesetaraan dengan partai politik lainnya, termasuk dengan partai yang membentuk pemerintahan yang sedang berkuasa.
- (4) Setiap kandidat pemilu dan partai politik memiliki kesempatan yang sama atas akses terhadap media, khususnya media komunikasi massa, untuk menyampaikan pendapat politik mereka.
 - (5) Hak para calon atas keamanan dalam kaitannya dengan hidup dan properti mereka harus dihormati dan dilindungi.
 - (6) Setiap orang dan setiap partai politik berhak atas perlindungan hukum dan berhak terhadap tindakan hukum untuk pelanggaran atas hak-hak politik dan pemilihannya.
 - (7) Hak-hak di atas hanya bisa dibatasi oleh sesuatu yang luar biasa sifatnya, sesuai dengan undang-undang dan diperlukan secara wajar dalam suatu masyarakat yang demokratis untuk kepentingan keamanan nasional atau ketertiban umum (*public order*), perlindungan kesehatan atau moral umum atau perlindungan hak-hak dan kebebasan orang lain dan dengan ketentuan bahwa itu semua sesuai dengan kewajiban Negara berdasarkan hukum internasional. Pembatasan yang diperkenankan atas pencalonan, pendirian dan kegiatan partai politik dan hak kampanye tidak dapat diberlakukan jika melanggar prinsip non-diskriminasi atas dasar ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, pendapat politik atau pendapat lainnya, asal usul nasional atau sosial, properti, kelahiran atau status lainnya.
 - (8) setiap perorangan atau partai politik yang pencalonannya, hak-hak partai atau kampanyenya ditolak atau dibatasi berhak untuk mengajukan banding kepada pihak yang berwenang untuk meninjau kembali keputusan tersebut dan dengan segera dan secara efektif memperbaiki kesalahannya.
 - (9) Hak-hak pencalonan, partai dan kampanye membawa tanggungjawab kepada masyarakat. Pada khususnya, calon atau partai politik dilarang

untuk mengadakan kekerasan.

- (10) Setiap calon dan partai politik yang bersaing dalam suatu pemilihan harus menghormati hak-hak dan kebebasan orang lain.
- (11) Setiap calon dan partai politik yang bersaing dalam suatu pemilihan harus menerima hasil dari pemilihan yang bebas dan adil.

Deklarasi Persemakmuran Harare tahun 1991

...

4. Para anggotanya juga memiliki komitmen bersama terhadap beberapa prinsip mendasar ...
 - Kami percaya kepada kebebasan perorangan berdasarkan hukum, kepada persamaan hak bagi semua warga negara tanpa memandang jenis kelamin, ras, warna kulit, kepercayaan atau kepercayaan politik, dan hak perorangan yang absolut untuk ikut serta melalui proses politik yang bebas dan demokratis dalam membentuk masyarakat di mana dia hidup;
9. Setelah menegaskan kembali prinsip-prinsip yang menjadi komitmen Persemakmuran, dan melihat kembali permasalahan dan tantangan yang dihadapi dunia dan Persemakmuran, kami mengikrarkan Persemakmuran dan negara kami untuk bekerja dengan semangat baru, berkonsentrasi secara khusus pada bidang-bidang sebagai berikut:
 - Perlindungan dan dukungn terhadap nilai-nilai politik mendasar dari Persemakmuran;
 - Demokrasi, proses demokratis dan lembaga-lembaga yang mencerminkan keadaan nasional, kekuasaan hukum dan independensi dari peradilan, pemerintah yang adil dan jujur;
 - Hak asasi manusia yang mendasar, termasuk persamaan hak dan kesempatan untuk semua warga negara tanpa memandang ras, warna kulit, kepercayaan atau kepercayaan politik;
 - Kesetaraan bagi wanita, sehingga mereka dapat menjalankan hak-hak mereka secara penuh dan setara.

Lampiran 2.

Sumber-sumber tambahan

International IDEA-IFES-UN, *Administration and Cost of Elections (ACE) Project*, (Proyek Penyelenggaraan dan Biaya Pemilihan) <http://www.aceproject.org> CD-Rom juga tersedia dalam bahasa Inggris, Prancis dan Spanyol.

Carl W. Dundas, *Dimensions of Free and Fair Elections: Frameworks, Integrity, Transparency, Attributes, Monitoring* (Dimensi Pemilihan yang Bebas dan Adil: Kerangka, Keterpaduan, Transparansi, Kualitas, Pemantauan) (London: Commonwealth Secretariat, 1994).

Guy S. Goodwin-Gill, *Codes of Conduct for Elections* (Kode Etik untuk Pemilihan) (Inter-Parliamentary Union, Geneva, 1998).

Guy S. Goodwin-Gill, *Free and Fair Elections: International Law and Practice* (Pemilihan yang Bebas dan Adil: Hukum Internasional dan Prakteknya) (Geneva: Inter-Parliamentary Union, 1994).

Peter Harris and Ben Reilly (eds), *International IDEA Handbook of Democracy and Deep-Rooted Conflict: Options for Negotiators* (Buku Panduan IDEA Internasional tentang Demokrasi dan Konflik Berurat-berakar: Opsi-opsi bagi Para Perunding) (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 1998).

ODIHR, *The ODIHR Election Observation Handbook*, 4th edn (Buku Panduan Pengamatan Pemilihan ODIHR, edisi ke-4) (Warsaw: Office for Democratic Institutions and Human Rights, 1999). <http://www.osce.org/odihr/documents/guidelines>

Denis Petit, *Resolving Election Disputes in the OSCE Area: Towards a Standard Election Dispute Monitoring System* (Menyelesaikan Perselisihan Pemilihan di Wilayah OSCE: Menuju Sistem Pemantauan Perselisihan Pemilihan yang Standar) (Warsaw: Office for Democratic Institutions and Human Rights, 2000).

<http://www.osce.org/odihr/documents/guidelines>

Andrew Reynolds and Ben Reilly (eds.), *The International IDEA Handbook of Electoral System Design* (Buku Panduan IDEA Internasional tentang Rancangan Sistem Pemilihan) (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 1998).

Organisation Internationale de la Francophonie, *Declaration de Bamako*, Bamako, La Francophonie, 2000,

http://www.francophonie.org/oif/actions/rtf/Declaration_de_Bamako.rtf

Lampiran 3.

Peraturan contoh

International IDEA, *Code of Conduct for Political Parties Campaigning in Democratic Elections* (Kode Etik bagi Partai Politik yang Berkampanye dalam Pemilihan yang Demokratis) (Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 1999).

<http://www.idea.int/publications/conduct/polparties.pdf>

International IDEA, *Code of Conduct for the Ethical and Professional Administration of Elections* (Kode Etik untuk Penyelenggaraan Pemilihan yang Etis dan Profesional) (Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 1996).

<http://www.idea.int/publications/conduct/admin/intro.htm>

International IDEA, *Code of Conduct for the Ethical and Professional Observation of Elections* (Kode Etik untuk Penyelenggaraan Pemilihan yang Etis dan Profesional) (Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 1996).

<http://www.idea.int/publications/conduct/obs/intro.htm>

Inter-Parliamentary Union, *Codes of Conduct for Elections*, (Kode Etik untuk Pemilihan) (by Guy S. Goodwin-Gill: Geneva, 1998).

Lampiran 4.

Daftar istilah pemilu

absentee voting | adalah proses yang dilakukan saat pemilih tidak dapat datang secara langsung ke lokasi pemilihan suara pada hari pemilu. Dengan proses ini pemilih tersebut masih dapat memberikan surat suaranya pada lokasi lain.

perubahan atas undang-undang pemilu | adalah suatu perubahan yang dilakukan terhadap undang-undang pemilu berdasarkan prosedur resmi.

kampanye (pemilu) | adalah kegiatan politik, termasuk pertemuan, rapat umum, pidato, demonstrasi, parade, peristiwa lainnya dan pemanfaatan media yang dimaksudkan untuk memberitahu para pemilih tentang *platform* dari calon atau partai politik tertentu. Kegiatan ini bertujuan mengumpulkan dukungan.

calon/kandidat | adalah orang yang mengupayakan atau yang dicalonkan untuk dipilih baik sebagai wakil resmi dari suatu partai politik maupun sebagai seorang independen.

kode etik | adalah seperangkat aturan tentang perilaku untuk kegiatan-kegiatan tertentu dalam proses pemilu. Berlaku terhadap partai politik dan calon untuk mengatur perilaku pertemuan, demonstrasi dan propaganda politik; terhadap pengamat pemilihan untuk menetapkan syarat dan batasan bagi perilaku pengamatan pemilihan;

terhadap media; dan terhadap penyelenggaraan pemilihan.

konsolidasi suara | adalah proses menggabungkan hasil pemilihan dari sejumlah tempat pemungutan suara.

konstituensi | adalah unit pemilu dari pengkonversian suara menjadi kursi, biasanya berdasarkan wilayah.

konstituensi | adalah unit geografis dari pengkonversian suara menjadi kursi.

konstituensi | adalah wilayah geografis yang dibagi untuk tujuan pemilu. Di masing-masing wilayah ini para pemilih diminta untuk memilih wakil mereka. Ada model satu konstituensi nasional (dalam wilayah nasional hanya ada satu konstituensi) atau model konstituensi majemuk (wilayah nasional dibagi menjadi sejumlah konstituensi). Berkaitan dengan kursi dalam setiap konstituensi, bisa jadi konstituensi beranggota tunggal (setiap konstituensi memiliki satu kursi) dan konstituensi beranggota banyak (setiap konstituensi memiliki beberapa kursi).

konstituensi | adalah lembaga pemilih pada suatu wilayah tertentu yang memilih anggota perwakilan untuk lembaga legislatif.

undang-undang dasar | adalah seperangkat peraturan dasar yang mengatur pemerintahan suatu negara, mengatur hubungan antara legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

pusat penghitungan | adalah tempat di mana suara dari beberapa tempat pemungutan suara dihitung. Pusat penghitungan ini bisa terdapat di daerah atau pusat.

keputusan | adalah suatu teks hukum dari badan eksekutif pemerintah. Dalam sistem hukum yang demokratis, suatu keputusan adalah dari kedudukan yang lebih rendah dari undang-undang yang akan diundangkan oleh DPR. Kadang-kadang, dalam keadaan-keadaan yang luar biasa, suatu keputusan dapat menyatakan dirinya sendiri lebih tinggi dari undang-undang lain, termasuk bahkan undang-undang dasar.

disclosure | adalah pembeberan keterangan keuangan tertentu yang

diberikan oleh calon, partai politik, dan orang serta kelompok lainnya yang terkait dalam pemilu. Laporan keuangan yang ditentukan oleh undang-undang ini dilaporkan kepada masyarakat, badan pelaksana pemilu, atau pihak berwenang pemilu lainnya.

distrik | *lihat* konstituensi.

pengamat pemilu dalam negeri | adalah kelompok individu, penduduk, atau warga negara yang memantau dan mengamati proses pemilu di negara mereka sendiri (*bedakan dengan* pengamat pemilu internasional).

undang-undang pemilu | adalah ketentuan legislatif yang mengatur semua aspek dari proses pemilu.

pengamatan pemilu | adalah pengumpulan informasi yang dilakukan dengan sengaja berkaitan dengan proses pemilu dan pengambilan keputusan tentang perilaku dari proses tersebut berdasarkan informasi yang dikumpulkan oleh orang-orang yang tidak berwenang untuk melakukan campur tangan dalam proses.

perselisihan pemilu (banding) | adalah setiap keluhan, pernyataan keberatan, perselisihan, tuntutan, pemanggilan dan persaingan yang berkaitan dengan proses pemilu.

tempat pemilu | adalah unit wilayah yang digunakan oleh satu tempat pemungutan suara.

badan pelaksana pemilu | adalah pihak berwenang yang bertanggung jawab atas penyelenggaraan pemilihan yang fungsinya meliputi pemeliharaan dan pembaharuan daftar pemilih; mendaftarkan pemilih, partai dan kandidat; menyelenggarakan proses pemilu; mengeluarkan pernyataan tentang hasil suara dan menyelesaikan perselisihan pemilu.

pemilih yang memenuhi syarat | adalah individu yang memenuhi semua persyaratan hukum dengan memberikan suara dalam pemilihan.

hak memberikan suara (*franchise*) | adalah hak untuk memberikan suara.

suara kelompok | adalah proses di mana beberapa orang memasuki

tempat pemungutan suara dan memberikan suara secara bersama-sama.

pengamat pemilu internasional | adalah kelompok yang memantau dan mengamati proses pemilu di suatu negara asing (bandingkan dengan pengamat pemilu dalam negeri).

suara tidak sah | adalah kertas suara yang oleh karena kesalahan yang tidak disengaja maupun disengaja sehingga tidak dapat dimasukkan dalam perhitungan.

kerangka hukum | adalah struktur dari proses pemilu yang terdiri atas undang-undang dasar, undang-undang pemilu, peraturan tambahan, instruksi, arahan, dan kode etik.

pemungutan suara bergerak | adalah tempat pemberian suara pada berbagai lokasi yang ditentukan pada hari pemberian suara.

pusat pemberian suara | adalah tempat resmi dimana para pemilih dari distrik pemilu tertentu memberikan suaranya. Pusat pemberian suara mungkin terdiri atas sejumlah tempat pemberian suara.

pemberian suara melalui kuasa | adalah suatu prosedur di mana pemilih tidak dapat menghadiri tempat pemberian suara kemudian menunjuk orang lain untuk memberikan suara mewakili pemilih.

kuota | adalah ambang batas untuk memenangkan satu kursi dalam sistem perwakilan proporsional.

kuota | adalah sistem di mana suatu jumlah, perbandingan dari kursi atau jumlah, perbandingan dan/atau penempatan dari kandidat dicadangkan sebelumnya untuk kelompok khusus seperti kaum perempuan, kelompok minoritas, dll.

partai politik terdaftar | adalah partai politik yang memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam undang-undang pemilu untuk ikut serta dalam pemilu.

distrik pemilu | lihat konstituensi.

hak memberikan suara (suffrage) | adalah hak untuk memberikan suara.

pentabulasian suara | adalah proses penyusunan hasil dari

penghitungan pada suatu pemilihan.

ambang batas: **1.** | adalah persentase minimal atau jumlah suara yang perlu untuk seorang calon atau suatu partai politik untuk memenangkan satu kursi dan/atau untuk tujuan-tujuan lainnya yang telah ditetapkan; **2.** tingkat minimum dukungan yang diperlukan partai untuk mendapatkan perwakilan atau pengembalian uang jaminan; biasanya dinyatakan sebagai persentase dari keseluruhan suara.

