

**LAPORAN**

---

**Tribunal Rakyat**

**TENTANG**

**Pilihan Raya ke-13**

**MALAYSIA**

---



**25 Mac 2014**

Penerbit:

Persatuan Kesedaran Komuniti Selangor (EMPOWER)

13, Lorong 4/48E, Section 4, 46050 Petaling Jaya, Selangor, MALAYSIA

Bersama:

BERSIH 2.0

Gabungan Pilihan Raya Bersih dan Adil

13, Lorong 4/48E, Section 4, 46050 Petaling Jaya, Selangor, MALAYSIA.

Reka kulit buku: Elan Hashim

Printer: Vinlin Press

Laporan Tribunal Rakyat Tentang Pilihan Raya ke-13 Malaysia

Oktober 2014

Creative Commons Attribution - ShareAlike 3.0 Unreported Licence.

ISBN: 978-967-10836-5-9

## KANDUNGAN

<i>Senarai Singkatan</i> .....	<i>iv</i>
<i>Pengenalan</i> .....	<i>vii</i>
<i>Anggota Tribunal</i> .....	<i>viii</i>
<i>Terma Rujukan</i> .....	<i>x</i>
<i>Galeri Gambar Prosiding</i> .....	<i>xii</i>

### LAPORAN TRIBUNAL RAKYAT TENTANG PILIHAN RAYA UMUM KE-13 MALAYSIA

<b>Bab 1: Latarbelakang Tribunal Rakyat PRU13</b> .....	<b>1</b>
Ciri Tribunal	
Anggota Tribunal	
Mandat Tribunal	
Prosiding Tribunal	
<b>Bab 2: Pilihan raya, Sistem Pilihan Raya dan Urus Tadbir Pilihan Raya</b> .....	<b>5</b>
Tujuan pilihan raya	
Memastikan Parlimen benar-benar mewakili rakyat	
Menjadikan pilihan raya senang disertai dan bermakna	
Memudahkan penubuhan kerajaan—dan yang stabil dan cekap	
Menyediakan insentif bagi perdamaian dan kerjasama	
Menggalakkan parti politik	
Mempertanggungjawabkan kerajaan dan badan perundangan	
Menggalakkan pembangkang Parlimen	
Norma dan piawai bagi pilihan raya adil dan bebas	
Undang-undang antarabangsa dan “undang-undang lembut”	
Garis panduan, piawai dan sebagainya	
<i>Orang awam: OPOVOV (Satu orang, satu undi, satu nilai)</i>	
<i>Pilihan</i>	
<i>Wakil rakyat</i>	
<i>Mekanisme dan tatacara sokongan</i>	
<b>Bab 3: PRU13</b> .....	<b>16</b>
Pilihan raya pada masa lalu	
Kerangka perlembagaan dan undang-undang	
Pilihan raya tahun 2013	
Gambaran keseluruhan	
<b>Keterangan yang dikemukakan kepada Tribunal</b> .....	<b>20</b>
Hak untuk mengundi .....	<b>20</b>
<i>Penemuan dan pemerhatian tentang hak untuk mengundi</i>	
Integriti Daftar Pemilih .....	<b>21</b>
<i>Menyeluruhkah Daftar Pemilih?</i>	
<i>Bukan warna negara berdaftar</i>	
<i>Tidak didaftarkan di kawasan yang sepatutnya</i>	
<i>Berdaftar walaupun tidak memohon</i>	
<i>Dilupuskan daripada Daftar Pemilih</i>	
<i>Penemuan dan pemerhatian tentang Daftar Pemilih</i>	

Adakah mereka yang berdaftar dibenarkan mengundi? .....	26
<i>Ketersediaan</i>	
Memastikan mereka yang tidak berhak mengundi tidak mengundi.....	26
<i>Gagal menunjukkan dokumen pengenalan diri yang sah</i>	
<i>Dakwat kekal yang tidak kekal</i>	
<i>Pengundian awal dan pengundian pos</i>	
<b><i>Penemuan dan pemerhatian tentang sama ada hanya yang berhak mengundi dapat mengundi dan bukannya orang lain</i></b>	
Prinsip OPOVOV .....	31
<b><i>Penemuan dan pemerhatian tentang penentuan sempadan</i></b>	
Sejauh manakah kertas undi benar-benar rahsia?.....	34
Kebebasan mengatur tindakan dan berkempen .....	35
<i>Mengatur tindakan</i>	
<i>Adakah calon dan parti bebas berkempen?</i>	
<b><i>Penemuan dan pemerhatian tentang kebebasan mengatur tindakan dan berkempen</i></b>	
Adakah pengundian berlaku dalam suasana yang membenarkan pengundi berasa bebas membuat pilihan sendiri? .....	38
<i>Manipulasi identiti etnik dan penghasilan kebencian etnik</i>	
<i>Kempen tidak adil</i>	
<i>Halangan berkempen pada hari mengundi</i>	
<b><i>Penemuan dan pemerhatian tentang persekitaran bebas untuk mengundi</i></b>	
Kebebasan pilihan pengundi tidak dipengaruhi oleh janji-janji dan ancaman untung-rugi peribadi.....	40
<b><i>Penemuan dan pemerhatian tentang sogokan dan hal-hal yang berkaitan</i></b>	
Adakah wujudnya “padang permainan serata”, dalam ertikata calon “kerajaan” tidak ada kelebihan yang diperolehi secara tidak adil dan bersaing dengan calon-calon lain secara saksama? .....	42
<i>Kerajaan sementara?</i>	
<i>Janji-janji—dan ancaman</i>	
<i>Penggunaan sumber awam</i>	
<b><i>Penemuan dan pemerhatian tentang isu padang permainan yang serata</i></b>	
Politik wang dan perbelanjaan kempen.....	44
<b><i>Penemuan dan pemerhatian tentang perbelanjaan kempen</i></b>	
Adakah padang permainan serata dari segi akses kepada media?.....	45
<b><i>Penemuan dan pemerhatian tentang media</i></b>	
Simpanan bahan-bahan pilihan raya secara selamat dan tatacara pengiraan yang boleh dipercayai .....	47
<i>Penolakan undi</i>	
<i>Proses penambahan</i>	
<i>Keterbukaan</i>	
<b><i>Penemuan dan pemerhatian tentang hal pengiraan undi</i></b>	
Adakah sebab untuk percaya bahawa isu-isu yang dikenalpasti memberi kesan terhadap keputusan? .....	50
<b>Mekanisme dan tatacara sokongan yang lain .....</b>	<b>51</b>
Kebebasan Suruhanjaya Pilihan Raya.....	51
<i>Struktur formal SPR dan sebagainya</i>	
<i>Anggota dan kakitangan</i>	
<i>Cara operasi</i>	

<i>Penemuan dan pemerhatian tentang Suruhanjaya Pilihan Raya</i>	
Peranan polis dan kakitangan awam .....	54
<i>Penemuan dan pemerhatian tentang polis dan pentadbir</i>	
Pemerhati proses yang independen .....	55
<i>Penemuan dan pemerhatian tentang pemerhati pilihan raya</i>	
Menangani pertikaian pilihan raya .....	57
<i>Mencabar Daftar Pemilih</i>	
<i>Petisyen pilihan raya</i>	
<i>Petisyen PRU13</i>	
<i>Penemuan dan pemerhatian tentang penyelesaian pertikaian melalui mahkamah</i>	
<b>Penemuan</b> .....	64
Hak untuk mengundi	
Pendaftaran	
Pengundian	
Sempadan	
Pertubuhan dan kempen	
Pemberian, penjamuan dan pengaruh tidak wajar	
Padang permainan tidak sama rata	
Kawalan terhadap perbelanjaan kempen	
Peranan media	
Selepas pengundian: pengiraan dan sebagainya	
Ketelusan	
Suruhanjaya Pilihan Raya	
Polis dan Pentadbir	
Pemantau	
Pertikaian	
<b>Keputusan Tribunal</b> .....	68
Pematuhan undang-undang	
Kedaulatan undang-undang dan piawaian antarabangsa	
Kelemahan SPR yang khusus	
Kesan terhadap keputusan pilihan raya	
Kesan ke atas kesahihan	
<b>Bab 4: Saranan</b> .....	73
Pengenalan	
Perlembagaan	
Suruhanjaya Pilihan Raya	
Sempadan	
Daftar Pemilih	
Parti politik	
Perubahan lain dalam undang-undang	
Langkah lain yang diperlukan	
Kajian semula sistem pilihan raya	
Akhir kata	
<i>Galeri Gambar Pembentangan Penemuan</i> .....	82
<i>Kata Penghargaan</i> .....	84

## SENARAI SINGKATAN

<b>BN</b>	Barisan Nasional
<b>CPPS</b>	Pusat Kajian Polisi Awam (Centre for Public Policy Studies)
<b>DAP</b>	Parti Tindakan Demokrasi (Democratic Action Party)
<b>DBKL</b>	Dewan Bandaraya Kuala Lumpur
<b>EMB</b>	Badan Pengurusan Pilihan Raya (Electoral Management Body)
<b>IDEAS</b>	Institut Hal Demokrasi dan Ekonomi (Institute for Democracy and Economic Affairs)
<b>JKKK</b>	Jawatankuasa Kemajuan & Keselamatan Kampung
<b>KTM</b>	Ketua Tempat Mengundi
<b>PACA</b>	Ejen Tempat Undi dan Ejen Mengira Undi (Polling Agent and Counting Agent)
<b>PAS</b>	Parti Islam Se-Malaysia
<b>PKR</b>	Parti Keadilan Rakyat
<b>PR</b>	Pakatan Rakyat
<b>PRU13</b>	Pilihan Raya Umum Malaysia ke-13
<b>UMNO</b>	Pertubuhan Kebangsaan Melayu Bersatu (United Malays National Organisation)
<b>SPR</b>	Suruhanjaya Pilihan Raya



*Rakyat juga mesti bertanggungjawab terhadap integriti dan pemulihan sistem pilihan raya. Inisiatif badan bukan kerajaan Malaysia untuk menubuhkan dan menyokong BERSIH 2.0 ialah satu langkah penting; masa depan negara penuh harapan sekiranya momentum selepas PRU13 yang membawa kepada protes, kajian, dan siasatan—dan Tribunal ini—diperkukuhkan menerusi perbincangan dan perbahasan di seluruh negara tentang pemulihan pilihan raya, disusuli tekanan kepada kerajaan dan parti politik untuk menerima pakai pembaharuan ini.*







## PENGENALAN

Laporan Tribunal Rakyat tentang Pilihan Raya Umum Malaysia ke-13 dibentangkan kepada orang ramai pada 25 Mac 2014. Profesor Yash Ghai, Pengerusi anggota Tribunal, menyampaikan laporan ini bagi pihak panel yang terdiri daripada lima anggota. Laporan ini kemudian diberi secara rasmi kepada Jawatankuasa Pemandu BERSIH 2.0. Laporan yang dinanti-nantikan ini mengandungi penemuan tentang pengendalian Pilihan Raya Umum ke-13 (GE13) dan mencadangkan saranan utama yang diperlukan bagi pembaharuan pilihan raya di Malaysia.

Penubuhan Tribunal Rakyat Malaysia yang pertama telah dicadangkan sehari selepas PRU13 berlangsung pada 5 Mei 2013. Pada 6 Mei 2013, dalam suasana bantahan dan kebimbangan awam tentang penipuan dan penyelewengan dalam PRU13, BERSIH 2.0 telah mengumumkan penubuhan Tribunal Rakyat untuk menyiasat pengendalian PRU13. BERSIH 2.0 mempunyai legitimasi untuk menubuhkan Tribunal Rakyat kerana ia gerakan rakyat yang terdiri daripada gabungan lebih 80

pertubuhan masyarakat madani yang seterusnya menggerakkan seluruh rakyat sejak tahun 2006 untuk menuntut pihak berkuasa pilihan raya dan kerajaan supaya mengendalikan pilihan raya yang bebas dan adil.

Tribunal ini mengambil bentuk sebuah suruhanjaya siasatan yang diketuai oleh pasukan undang-undang yang mengemukakan keterangan dan hujah kepada Tribunal. Pendengaran awam selama lima hari telah berlangsung dari 18-21 September 2013 di Hotel Empire, Subang Jaya, Selangor. Peguam Utama membentangkan serahan terakhir pada 27 September 2013. Tribunal ini ditugaskan untuk memeriksa kewujudan sebarang tindakan yang berkaitan dengan pilihan raya yang telah melanggar kedaulatan undang-undang serta piawaian dan norma antarabangsa yang mengawal pengendalian pilihan raya.

Usaha rakyat wajar diberi perhatian; platform rakyat bersejarah ini merupakan satu tribunal suara hati yang diberi mandat daripada kekuatan moral rakyat untuk mencari kebenaran.

## ANGGOTA TRIBUNAL



Kiri-kanan: Rev. Dr Hermen Shastri, Datuk Azzat bin Kamaludin,  
Profesor Yash Pal Ghai (pengerusi),  
Profesor Ramlan Surbakti dan Dr Mavis Puthucheary

**Profesor Yash Pal Ghai (Pengerusi)**

Profesor Yash Pal Ghai seorang pakar undang-undang perlembagaan yang terkenal. Beliau merupakan Ketua Unit Sokongan Penasihat Perlembagaan untuk Program Pembangunan Nepal PBB dan Wakil Khas Hak Asasi Manusia bagi Setiausaha Agung PBB di Kemboja. Beliau juga merupakan Pengerusi Suruhanjaya Semakan Perlembagaan Kenya dan Persidangan Perlembagaan Kebangsaan Kenya. Baru-baru ini, beliau merupakan Pengerusi Suruhanjaya Perlembagaan Fiji.

**Profesor Ramlan Surbakti**

Profesor Ramlan Surbakti seorang Profesor Politik Perbandingan di Jabatan Sains Politik, Universiti Airlangga, Indonesia. Beliau juga Timbalan Pengerusi Suruhanjaya Pilihan Raya Indonesia dari bulan April 2001 hingga Jun 2005, dan Pemangku Pengerusi dari Jun 2005 hingga Oktober 2007. Beliau turut dilantik sebagai Penasihat Kanan Pilihan Raya bagi Perkongsian untuk Pembaharuan Urus Tadbir di Jakarta sejak Januari 2008.

**Datuk Azzat bin Kamaludin**

Sebelum diterima sebagai peguambela dan peguamcara di Mahkamah Tinggi Malaya pada tahun 1979, Datuk Azzat bin Kamaludin menyertai Kementerian Luar Negeri sebagai Pegawai Urus Tadbir dan Diplomatik yang berkhidmat di Bahagian ASEAN. Selepas itu, beliau berkhidmat sebagai Setiausaha Kedua di Perutusan Tetap Malaysia di New York dan sebagai Ketua Canseri di Perutusan Malaysia di Hong Kong. Jawatan terakhir beliau sebelum meletak jawatan untuk menyertai sektor swasta adalah di bawah Undang-Undang Bahagian Laut dalam Kementerian tersebut.

**Dr Mavis Puthucheary**

Dr Mavis Puthucheary pernah menjawat Profesor Madya dan mengajar politik serta pentadbiran awam di Fakulti Ekonomi dan Pentadbiran, Universiti Malaya selama beberapa tahun. Penerbitan beliau termasuk *The Politics of Administration: the Malaysian Experience* (Politik Pentadbiran: Pengalaman Malaysia), *Elections and Democracy in Malaysia* (Pilihan Raya dan Demokrasi di Malaysia) (disunting bersama dengan Norani Othman) and *Sharing the Nation: Faith, Difference, Power and the State after Merdeka* (Berkongsi Negara: Iman, Perbezaan, Kuasa dan Kerajaan selepas Merdeka) (disunting bersama dengan Norani Othman dan Clive Kessler).

**Reverend Dr Hermen Shastri**

Reverend Dr Hermen Shastri ialah Pelayan yang Ditahbiskan di Gereja Methodist dan Setiausaha Agung Majlis Gereja-Gereja Malaysia. Beliau juga pernah menjawat Setiausaha Eksekutif Persekutuan Kristian Malaysia selama 11 tahun. Beliau berkhidmat jawatan dalam Majlis Gereja Sedunia, Persidangan Kristian di Asia dan merupakan Felo Penyelidikan Institut Pengajian Global Oxford. Pada masa ini, beliau juga menganggotai Jawatankuasa Eksekutif Majlis Perundingan Agama Buddha, Kristian, Hindu, Sikh dan Tao Malaysia. Beliau juga ahli Panel Antara Agama Jabatan Perpaduan Kerajaan Malaysia.

## TERMA RUJUKAN

BAHAWASANYA Parlimen Malaysia telah dibubarkan pada 3 April 2013 untuk membolehkan pengelolaan Pilihan Raya Umum ke-13; dan

BAHAWASANYA penamaan calon untuk pilihan raya sebagai wakil pelbagai kawasan pilihan raya parlimen dan negeri berlaku pada 20 April 2013 di antara pukul 9:00 pagi hingga pukul 10:00 pagi, Hari Mengundi Awal untuk ahli angkatan tentera dan keselamatan serta pasangan mereka telah diadakan pada 30 April 2013 dan Hari Mengundi telah diadakan pada 5 Mei 2013 di mana pada kesudahannya semua undi yang dibuang untuk Pilihan Raya Umum ke-13 telah dikira; dan

BAHAWASANYA tempoh kempen pilihan raya untuk Pilihan Raya Umum ke-13 dilanjutkan dari pukul 10:01 pagi pada 10 April 2013 sehingga pukul 23:59 malam pada 4 Mei 2013; dan

BAHAWASANYA terdapat banyak seruan oleh Gabungan Pilihan Raya Bersih dan Adil (“BERSIH 2.0”), pelbagai organisasi bukan kerajaan dan orang ramai di Malaysia, khususnya dari tahun 2007, yang menyatakan bahawa proses pilihan raya di Malaysia mestilah diperbaharui sebelum Pilihan Raya Umum ke-13 demi memastikan pilihan raya yang bebas dan adil; dan

BAHAWASANYA untuk memantau Pilihan Raya Umum ke-13 dan mencatat sebarang pelanggaran undang-undang pilihan raya serta piawaian dan norma antarabangsa, BERSIH 2.0 menghantar pemerhati pilihan raya ke pelbagai kawasan pilihan raya di seluruh negara dari 3 April 2013 hingga 5 Mei 2013 di bawah projek PEMANTAU bersama kumpulan lain; dan

BAHAWASANYA terdapat dakwaan meluas tentang tingkahlaku yang boleh dipersoalkan dan penyelewengan undang-undang pilihan raya serta piawaian dan norma antarabangsa dalam tempoh sebelum dan semasa Pilihan

Raya Umum ke-13 yang telah diumumkan secara meluas termasuk di pelbagai platform media sosial dalam talian dan laman sesawang, dan bahawa BERSIH 2.0, melalui projek PEMANTAU atau selainnya, juga menerima aduan tuduhan-tuduhan sebegini; dan

BAHAWASANYA tuduhan dan aduan ini telah menimbulkan kebimbangan serius tentang integriti Pilihan Raya Umum ke-13 dan telah menyebabkan perdebatan awam yang sengit tentang persoalan sama ada Pilihan Raya Umum ke-13 bebas dan adil dan boleh menimbulkan kesan meluas terhadap Perlembagaan, demokrasi dan amalan sistem pilihan raya di Malaysia; dan

BAHAWASANYA adalah diakui bahawa proses pilihan raya yang bebas dan adil ialah komponen yang wujud dalam mana-mana negara demokratik dan merupakan asas kepada realisasi hak rakyat untuk memilih kerajaan mereka.

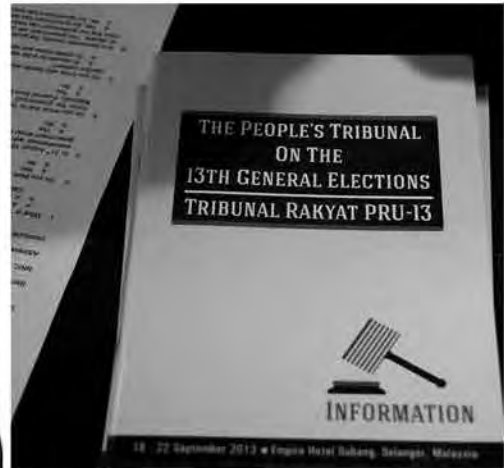
MAKA BERDASARKAN keperluan untuk siasatan yang sepatutnya ke atas dakwaan yang disebutkan yang berkaitan dengan Pilihan Raya Umum ke-13 dan peristiwa yang membawa kepada dan semasa Pilihan Raya Umum ke-13, ADALAH DIPUTUSKAN bahawa BERSIH 2.0 menubuhkan Tribunal Rakyat tentang Pilihan Raya Umum ke-13 untuk mengkaji, menyiasat, mengulas dan melapor tentang:

- (a) Aduan yang diterima atau didedahkan tentang peristiwa yang membawa kepada dan semasa Pilihan Raya Umum ke-13;
- (b) Proses pilihan raya yang berlangsung dalam Pilihan Raya Umum ke-13;
- (c) Kesan penemuan (a) dan (b) pada Pilihan Raya Umum ke-13 dan khususnya pada syarat “bebas dan adil”; dan
- (d) Perkara-perkara lain yang berkaitan dan bersampingan dengan perkara di atas, termasuk kesan ke atas hak pengundi secara umum dan hak komuniti minoriti.

Berikut ialah terma rujukan Panel:

1. Untuk menyiasat, mengkaji dan membuat penemuan tentang:
  - 1.1 Sebarang tindakan yang diambil berhubung dengan pilihan raya sehingga Hari Mengundi pada 5 Mei 2013 yang melanggar undang-undang Malaysia, kedaulatan undang-undang atau piawaian dan norma antarabangsa yang mengawal pengelolaan pilihan raya, termasuk Piawaian Hak Asasi Manusia PBB Tentang Pilihan Raya dan Deklarasi Kriteria Pilihan Raya Bebas dan Adil oleh Majlis Kesatuan Antara Parlimen;
  - 1.2 Sama ada tindakan tersebut memberi kesan kepada keputusan atau kesahihan Pilihan Raya Umum ke-13.
2. Untuk mengkaji dan menyemak semula proses pemilihan semasa Pilihanraya Umum ke-13 dan khususnya, untuk menyiasat dan mengenal pasti sebarang kelemahan dalam pembentukan, kuasa, fungsi dan tatacara operasi Suruhanjaya Pilihan Raya yang:
  - 2.1 tidak mematuhi piawaian dan norma antarabangsa;
  - 2.2 mencegah atau menghalang proses pilihan raya yang bebas dan adil.
3. Untuk mengambil langkah-langkah yang diperlukan, termasuk mendengar dan memeriksa balas saksi-saksi dan orang lain yang berkaitan, memeriksa dokumen dan sebarang bentuk keterangan termasuk tetapi tidak terhad kepada rakaman suara atau video dan gambar-gambar, dan memperolehi maklumat yang selanjutnya untuk membuat kesimpulan yang betul.
4. Untuk mempertimbangkan dan membentangkan saranan yang dianggap sesuai oleh Panel dengan mengambil kira sebarang penemuan atau kesimpulan yang dibuat oleh Panel.
5. Membentangkan laporan penemuan dan saranan kepada BERSIH 2.0.

**Bertarikh pada 5 Julai 2013.**











*Tribunal ini memulakan tugasnya dengan minda terbuka yang akhirnya membawa ia ke satu kesimpulan—bahawa terdapat banyak kegagalan dalam cara PRU13 dikendalikan dan setiap prinsip pilihan raya yang adil telah dicabul pada suatu tempat dan suatu waktu.*





## **BAB 1: LATAR BELAKANG TRIBUNAL RAKYAT PRU13**

Tribunal Rakyat ditubuhkan oleh BERSIH 2.0 untuk menyiasat pengelolaan Pilihan Raya Umum 2013 (biasanya dikenali sebagai PRU13). BERSIH 2.0 ialah Gabungan Pilihan Raya Bersih dan Adil yang terdiri daripada 84 pertubuhan masyarakat madani. BERSIH 2.0 telah menghantar pemerhati di seluruh negara dan menerima banyak tuduhan dan aduan tentang salah laku pilihan raya. Tuduhan-tuduhan sebegini juga bersebar luas dalam media sosial. Tribunal ini ditubuhkan sebagai respons untuk mengendalikannya tuduhan-tuduhan ini. Aspek yang membezakan PRU13 daripada pilihan raya sebelum ini adalah bahawa bukan pihak yang kalah sahaja yang menyuarakan pandangan ini.

Tujuan Tribunal ini adalah untuk menentukan kewujudan sebarang tindakan berkaitan dengan pilihan raya sehingga dan pada tarikh mengundi pada 5 Mei 2013 yang telah melanggar kedaulatan undang-undang serta piawaian dan norma antarabangsa yang mengawal pengelolaan pilihan raya. Ini termasuk Piawaian Hak Asasi Manusia PBB Tentang Pilihan Raya dan Deklarasi Majlis Kesatuan Antara Parlimen tentang Kriteria Pilihan Raya Bebas dan Adil.

Tribunal ini dibantu oleh pasukan undang-undang yang terdiri daripada 30 anggota, yang menjalankan siasatan dan membentangkan undang-undang, hujah dan keterangan. Tribunal ini juga dibantu oleh kakitangan pentadbiran lain yang bertanggungjawab bagi hal-ehwal pentadbiran. Kesemua mereka, seperti anggota Tribunal, memberi perkhidmatan mereka tanpa apa-apa ganjaran.

Berdasarkan keterangan yang diterima, melalui pendengaran awam, Tribunal ini telah menyediakan laporan yang seterusnya disampaikan kepada BERSIH 2.0 dan rakyat Malaysia pada 25 Mac 2014.

### **Ciri Tribunal**

BERSIH 2.0 mengilhamkan Tribunal ini sebagai “usaha rakyat dan platform orang ramai pada dasarnya untuk menyiasat pengendalian pilihan raya umum yang lepas,” dan sebagai “tribunal suara hati yang diberi mandat daripada kekuatan moral rakyat untuk mencari kebenaran.” BERSIH 2.0 telah menubuhkan Tribunal ini untuk mendapatkan kebenaran dan memberi peluang kepada orang ramai “untuk didengari”. Ia juga menyediakan “platform untuk keterangan yang akan dikemukakan dan ditelitikan, di samping mendedahkan ketidaktepatan dan membezakan fakta daripada dakwaan. Tribunal Rakyat ini memastikan bahawa kebenaran tidak keguguran.”

Institusi Tribunal Rakyat telah digunakan selama beberapa dekad kebelakangan ini untuk menyiasat isu-isu kepentingan awam. Ia sebahagian besarnya merupakan badan penyiasatan. Ia digunakan untuk memeriksa kesalahkuan kerajaan, agensi antarabangsa dan agensi awam lain dari segi jenayah tertentu atau penindasan rakyat. Rakyat Malaysia mengenali institusi ini setelah menyertai atau menyaksikan Tribunal Jenayah Peperangan Kuala Lumpur 2011 tentang pengendalian peperangan, yang ditaja oleh sebuah organisasi yang diketuai oleh bekas Perdana Menteri Dr Mahathir Mohamad.

Tribunal tentang PRU13 ialah manifestasi inisiatif rakyat; malah, ia menunjukkan kedaulatan mereka. Sebagai latihan demokrasi, ia merupakan satu cara yang amat berkesan untuk menggalakkan penyertaan rakyat dalam hal-ehwal awam. Ia mewakili usaha ramai individu dan pertubuhan untuk mencari kebenaran, meningkatkan kesedaran awam dan mengesahkan nilai-nilai kebangsaan. Ia menyediakan satu proses demokratik untuk mencari penyelesaian kepada defisit demokrasi.

Sebagai teknik untuk mendapatkan kebenaran, Tribunal ini mempunyai beberapa kelebihan berbanding dengan institusi kerajaan yang formal, terutamanya mahkamah. Peraturan tataranya tidak mengecualikan mereka yang takut kepada tatacara mahkamah. Walaupun Tribunal ini memastikan keterangan yang

dikemukakan mematuhi lunas undang-undang, ia tidak menghadkan jenis keterangan yang boleh dikemukakan, dan ia juga tidak menghadkan kumpulan orang ramai yang boleh mengemukakan keterangan. Keputusannya tidak memberi hasil yang kukuh, tetapi ia memberi peluang dan insentif kepada Tribunal untuk menerokai pelbagai isu dan nilai-nilai asas yang mendasari isu berkenaan. Tribunal juga berupaya mencadangkan penyelesaian yang sering di luar mandat mahkamah. Oleh sebab Tribunal ini ditubuhkan beberapa bulan selepas pilihan raya, ia memudahkan penyiasatan yang lebih rasional dan reflektif terhadap tingkah laku dan akibat penipuan pilihan raya, berbanding dengan jika ia ditubuhkan sejurus selepas pilihan raya.

Tribunal rakyat tidak mempunyai kuasa mahkamah, ia juga tidak mempunyai kuasa untuk membuat keputusan yang boleh dikuatkuasakan. Namun, ini memberikan insentif kepada Tribunal untuk menjadi lebih telus, adil, berhati-hati dan tidak berat-sebelah dalam analisis keterangan. Kami menyedari hakikat bahawa mandat kami datang daripada rakyat, bukan kerajaan—maka sebarang kuasa kami mesti berdasarkan moral, bukan undang-undang. Laporan kami akan mendapat keyakinan dan legitimasi hanya sekiranya kami mematuhi piawaian tertinggi dari segi integriti, ketelusan dan profesionalisme. Jika kami mengharapkan masyarakat madani untuk menggunakan penemuan, kesimpulan dan saranan kami, kami mesti meyakinkan mereka dari segi integriti, ketelusan dan profesionalisme. Kami telah cuba untuk mencari kebenaran; inilah satu-satunya cara yang kami boleh menegakkan mandat yang diberi oleh orang ramai, dan membantu rakyat Malaysia untuk memperkukuhkan demokrasi dan integriti dalam kehidupan awam.

### Anggota Tribunal

Tribunal ini terdiri daripada lima anggota; dua dari luar negara:

Profesor Yash Pal Ghai, warganegara Kenya, Pengerusi Tribunal, pakar undang-undang perlembagaan dan hak asasi manusia, Profesor Emeritus Undang-undang Awam, Universiti Hong Kong. Pengerusi Suruhanjaya Semakan Perlembagaan Kenya dan Pengerusi Persidangan Perlembagaan Kebangsaan (2000-4).

Profesor Ramlan Surbakti, warganegara Indonesia, Profesor Politik Perbandingan di Universiti Airlangga, Surabaya. Timbalan Pengerusi Suruhanjaya Pilihan Raya Indonesia (2001-5), Pemangku Pengerusi (2005-7) dan Penasihat Kanan tentang Pilihan raya bagi Perkongsian untuk Pembaharuan Urus Tadbir di Indonesia sejak tahun 2008.

Datuk Azzat bin Kamaludin, warganegara Malaysia, Peguambela dan Peguamcara Mahkamah Tinggi Malaya dan bekas Pegawai Tadbir dan Diplomatik di Kementerian Luar Negeri Malaysia.

Dr Mavis Puthucheary, warganegara Malaysia, bekas Profesor Madya di Fakulti Ekonomi dan Pentadbiran, Universiti Malaya, dan penyunting bersama buku bertajuk *Elections and Democracy in Malaysia*.

Reverend Dr Hermen Shastri, warganegara Malaysia, Menteri Methodist, Setiausaha Agung Majlis Gereja-Gereja Malaysia (CCM) dan ahli Jawatankuasa Eksekutif Majlis Perundingan Malaysia Agama Buddha, Kristian, Hindu, Sikh dan Tao.

Peguam Utama ialah Profesor Gurdial Singh Nijar, Profesor Undang-undang, Universiti Malaya, dan Pengarah Pusat Kecemerlangan Undang-undang Biodiversiti.

## Mandat Tribunal

Mandat Tribunal ditakrifkan dalam Terma Rujukan yang ditetapkan oleh BERSIH 2.0, yang kita simpulkan, seperti berikut:

- (i) penyiataan sebarang pelanggaran undang-undang, kedaulatan undang-undang, norma-norma dan piawaian antarabangsa tentang pilihan raya yang bebas dan adil;
- (ii) pemeriksaan sama ada pelanggaran-pelanggaran ini memberi kesan kepada kesahihan keputusan PRU13;

Dan untuk:

- (i) mengulas proses PRU13; dan khususnya
- (ii) mengenal pasti sebarang kelemahan dalam pembentukan, bidang kuasa, fungsi dan tatacara operasi Suruhanjaya Pilihan Raya (SPR) yang (a) tidak mematuhi piawaian antarabangsa dan (b) mencegah atau menghalang proses pilihan raya yang bebas dan adil;

Dan

- (i) mempertimbangkan dan membuat saranan yang dianggap sesuai dengan mengambil kira sebarang penemuan atau kesimpulan yang dibuat oleh Tribunal.

Maka Tribunal ini akan:

- (a) menerangkan norma dan piawaian antarabangsa, serta undang-undang pilihan raya Malaysia (untuk menilai sama ada undang-undang tempatan selaras dengan norma antarabangsa dan sama ada undang-undang ini telah dilanggari dalam PRU13);
- (b) memeriksa sama ada pelanggaran norma-norma ini mempunyai kesan ke atas keputusan pilihan raya; dan
- (c) menyiasat dakwaan yang dibuat oleh saksi, atau laporan, video dan sebagainya oleh individu atau organisasi tentang pengendalian pilihan raya, dan membincangkan dokumentasi yang dianggap relevan untuk membuat kesimpulan yang betul.

## Prosiding Tribunal

Pasukan Undang-undang telah mengumumkan tarikh mesyuarat Tribunal dan menjemput orang ramai untuk mengemukakan hujahan mereka. Ia juga telah menjemput Kerajaan Persekutuan dan Kerajaan Negeri serta SPR untuk membuat demikian.

Tribunal ini pernah mengadakan beberapa sesi awam dari 18 September 2013 hingga 21 September 2013 di Kuala Lumpur di mana orang ramai mempunyai peluang untuk membentangkan pengalaman, atau menyelidiki mereka, tentang pilihan raya dan mengutarakan aduan penyelewengan. Prosiding telah dibuka oleh Peguam Utama Profesor Nijar yang menjelaskan kepada Tribunal rangkuman isu-isu yang akan disertakan keterangan untuknya. Kebanyakan keterangan dikemukakan oleh Peguam yang membantu Tribunal. Secara keseluruhannya, 75 saksi telah memberi keterangan tentang pelbagai aspek dalam proses pilihan raya. Daripada jumlah ini, 49 telah memberi keterangan di hadapan panel dan mengesahkan kepada kebenaran dan ketepatan keterangan mereka, dan terdapat 66 akuan berkanun yang dibuat di bawah Akta Akuan Berkanun, 1960.

Saksi-saksi termasuk ahli politik, pegawai parti politik, calon Parlimen, pemerhati pilihan raya, ahli akademik dan sarjana, pakar-pakar daripada NGO, pakar pilihan raya dan rakyat biasa. Kebanyakan perkara yang dibangkitkan mempunyai beberapa saksi. Beberapa saksi tampil ke hadapan sebaik sahaja perbicaraan bermula atas keinginan memberi sumbangan sendiri. Pada hari terakhir pendengaran, Peguam Utama, dalam satu kenyataan *a la* marathon, telah meringkaskan dan menekankan semua keterangan yang dibentangkan.

Pihak Tribunal ingin mengucapkan terima kasih kepada saksi-saksi yang telah meluangkan masa mereka, seringkali tanpa manfaat kepada mereka sendiri dan menerima soal-siasat kami dengan baik. Ini menunjukkan komitmen yang sebenar untuk kepentingan negara.

Pihak Tribunal kagum melihat kerja, penyelidikan dan penyebaran maklumat oleh masyarakat madani (termasuk komuniti akademik) yang telah dibentangkan oleh Pasukan Undang-undang melalui pemeriksaan dan penyerahan dokumen mereka. Ini menunjukkan komitmen mereka untuk menegakkan demokrasi dan keadilan, dan untuk mempertanggungjawabkan pihak berkuasa yang tertentu. Pasukan Undang-undang membentangkan pelbagai dokumen, termasuk Perlembagaan, undang-undang, perjanjian antarabangsa dan serantau, video, gambar, artikel akhbar dan jurnal. Tribunal ingin mengucapkan terima kasih kepada Peguam Utama dan pasukannya atas persembahan keterangan yang dilakukan dengan cemerlang, kerana jelaslah bahawa banyak usaha yang teliti telah diberi dalam hujahan mereka.

Malangnya, ketiadaan kerajaan, SPR dan parti pemerintah di pendengaran itu bermakna bahawa tidak ada cabaran kepada dakwaan manipulasi, perbelanjaan yang berlebihan, rasuah, penipuan dan penyelewengan pilihan raya yang lain. Dengan ketiadaan soalan bertentangan, Pihak Tribunal sendiri telah menyiasat saksi dari segi kebolehpercayaan keterangan mereka. Peguam Utama memaklumkan kepada Tribunal bahawa Kerajaan, SPR dan pihak lain yang berkemungkinan disabitkan oleh keterangan-keterangan tersebut telah diberi notis tentang Tribunal ini dan dijemput untuk menghadiri prosiding untuk menangkis keterangan tersebut. Dan sebagai langkah berjaga-jaga memandangkan ketidakhadiran mereka, Pasukan Undang-undang telah menapis saksi-saksi dengan teliti sebelum mereka dihadapkan kepada kami. Peguam Utama menyiasat dengan teliti beberapa saksi penting di Tribunal. Beliau memberitahu Tribunal bahawa walaupun ada banyak pelanggaran undang-undang, Pasukan Undang-undang hanya memilih beberapa bidang utama untuk memberi gambaran tentang keadaan tersebut.

Pada pandangan Tribunal, Kerajaan dan SPR terlepas satu peluang yang baik untuk melibatkan diri dalam perbincangan tentang amalan dan pembaharuan proses pilihan raya yang mungkin boleh berlaku. Tribunal amat kesal terutamanya tentang ketidakhadiran SPR, sebuah badan bebas, untuk memberi komen mereka tentang banyak kritikan pengendalian pilihan raya. Tribunal juga terlepas peluang untuk mendapatkan pandangan daripada SPR tentang pembaharuan yang mungkin bagi sistem dan amalan pilihan raya (banyak hujahan menyentuh tentang isu-isu ini). Kini, harapan Tribunal adalah supaya Kerajaan dan Suruhanjaya akan mempertimbangkan laporan ini secara serius. Ia tidak ditulis untuk memalukan mereka tetapi untuk membantu mereka membuat pembaharuan dalam peraturan dan amalan yang telah memberi kesan negatif kepada kesahihan pilihan raya di masa lalu. Satu lagi matlamat laporan ini adalah untuk merangsang perdebatan di seluruh negara tentang keadaan sistem dan urus tadbir pilihan raya, dan pembaharuan yang mungkin.

Selepas kesudahan prosiding awam Tribunal, anggota-anggotanya telah mengkaji begitu banyak bahan yang diterima daripada saksi-saksi dan Pasukan Undang-undang. Malangnya, oleh sebab anggota luar Tribunal tidak berada di sini, penyiapan laporan ini tertangguh. Tribunal ini meminta maaf kepada BERSIH 2.0 dan orang ramai di Malaysia kerana ia tidak dapat menerbitkan laporan ini sehingga kini.

Laporan ini membincangkan norma dan piawaian antarabangsa yang mengawal proses pilihan raya, prosiding Tribunal, pemeriksaan undang-undang yang berkaitan dan keterangan yang dikemukakan kepada Tribunal serta kesimpulan dan saranan Tribunal. Satu Lampiran Laporan ini mengandungi semua keterangan dan perkara lain yang dikemukakan kepada Tribunal oleh Peguam Utama dan para saksi. Oleh sebab Lampiran ini tebal sekali, ia tidak disertakan bersama Laporan ini tetapi boleh diberi kepada orang ramai melalui permohonan kepada BERSIH 2.0.

## BAB 2: PILIHAN RAYA, SISTEM PILIHAN RAYA DAN URUS TADBIR PILIHAN RAYA

Pilihan raya adalah satu acara yang mungkin paling utama, dalam kehidupan demokrasi sesebuah negara. Selain itu ia juga satu proses dan konteks bagi tadbir urus negara. Parti politik, agensi-agensi kerajaan yang relevan, termasuk penggubal undang-undang, akan bersiap-sedia untuk pilihan raya yang akan datang sebaik sahaja satu berakhir. Bukan itu sahaja, hakikat bahawa pilihan raya akan berulang juga menguasai kehidupan politik.

Topik “pilihan raya” mengandungi banyak unsur; tiga aspek harus dibezakan: “sistem pilihan raya”, “urus tadbir pilihan raya” dan “integriti proses”. Dua unsur yang pertama terkandung dalam Perlembagaan dan undang-undang negara ini; yang ketiga merupakan apa yang berlaku sebenarnya.

Kebanyakan keterangan yang dikemukakan kepada Tribunal, dan sememangnya mengikut terma rujukannya, bertumpu pada dua unsur yang terakhir, terutamanya unsur “urus tadbir pilihan raya”: yakni bagaimana pilihan raya dijalankan dan siapa yang mengendalikannya. Ungkapan “sistem pilihan raya” digunakan di sini dalam erti kata yang sempit—seperti yang dinyatakan oleh International IDEA:

Pada peringkat yang paling asas, sistem pilihan raya menterjemahkan undi yang dibuang dalam pilihan raya umum kepada kerusi yang dimenangi oleh parti politik dan calonnya. Pembolehubah utama ialah formula pilihan raya yang digunakan (iaitu sama ada sistem kemajmukan/majoriti, berkadar, campuran atau yang lain digunakan, dan apakah formula matematik yang digunakan untuk mengira peruntukan kerusi), struktur undi (iaitu sama ada pengundi mengundi untuk calon atau parti politik dan sama ada pengundi membuat pilihan tunggal atau membuat satu siri pilihan) dan saiz daerah (yang bukan bermaksud jumlah pengundi di sebuah daerah, tetapi jumlah wakil badan perundangan yang dipilih oleh pengundi daerah itu).<sup>1</sup>

Sistem pilihan raya adalah berkenaan rekabentuk prosesnya. Ia topik yang kurang mendapat tumpuan orang ramai sehinggalah sesuatu anomali yang mengejutkan menarik perhatian kepadanya. Anomali sebegini berlaku di Malaysia pada tahun 2013. Pakatan Kerajaan, Barisan Nasional (BN), memenangi 47.4% daripada jumlah undi dan gabungan pembangkang, Pakatan Rakyat (PR), memenangi 50.9%. Namun, BN memenangi 133 kerusi manakala PR hanya 89. Walaupun perkara yang serupa pernah berlaku sekali sebelum ini, iaitu pada tahun 1969, pada masa itu parti pembangkang tidak bersatu dan tidak ada parti yang dapat menyaingi parti pemerintah dari segi kerusi dan jumlah undi yang diperolehi. Namun, pada tahun 2013, senario politik telah berubah dan pakatan pembangkang boleh berkata bahawa mereka mendapat kemenangan moral, jika tidak kemenangan dari segi undang-undang.

Ciri-ciri utama sistem pilihan raya di Malaysia adalah:

- negara dibahagikan kepada “daerah” yang dikenali sebagai kawasan pilihan raya dan setiap kawasan ini diwakili oleh seorang ahli yang dipilih;
- sempadan kawasan pilihan raya telah ditentukan oleh SPR dan diluluskan oleh Parlimen;
- setiap pengundi memberi satu undi tunggal untuk calon pilihan mereka;
- calon yang memenangi undi terbanyak dalam kawasan pilihan raya akan dipilih sebagai wakil kawasan itu, tidak kira perkadaran undi yang diterimanya (sistem ini sering dikenali sebagai sistem “pengundian pertama melepasi garisan penamat” atau “first-past-the-post” dalam Bahasa Inggeris);
- kerana sistem parlimen digunakan, pemilihan ahli parlimen menentukan komposisi kerajaan;
- sistem yang sama wujud di peringkat negeri.

<sup>1</sup> Reynolds, A, Reilly, B and Ellis, A. *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, para. 140. Dicapai di [http://www.idea.int/publications/esd/upload/ESD\\_Handb\\_low.pdf](http://www.idea.int/publications/esd/upload/ESD_Handb_low.pdf)

Sifat asas dalam sistem pilihan raya—kawasan pilihan raya satu wakil—dituntut oleh Perlembagaan (Perkara 116).

Tidak banyak keterangan yang dikemukakan kepada Tribunal berkenaan sistem pilihan raya dan ia tidak dinyatakan dengan jelas dalam terma rujukannya. Walau bagaimanapun, ia elemen yang sangat penting dalam konteks isu-isu yang menjadi tumpuan utama laporan ini. Hal ini demikian kerana untuk memastikan sistem “first-past-the-post” berfungsi dengan betul, pembentukan kawasan pilihan raya perlu diteliti untuk memastikan supaya setiap undi adalah setara sejauh yang mungkin, dan pengundi dapat mengundi di kawasan pilihan raya yang “betul”. Selain itu, bidang tugas Tribunal adalah untuk membuat saranan yang dianggap sesuai berkenaan apa-apa penemuan atau kesimpulan. Khususnya, Tribunal telah diminta untuk menangani kesan peraturan dan amalan pilihan raya terhadap hak pengundi, terutamanya masyarakat minoriti. Dalam masyarakat berbilang kaum, ujian kesesuaian dan keberkesanan sistem pilihan raya semestinya berdasarkan kesan kepada keharmonian dan kerjasama antara kumpulan etnik. Sistem pilihan raya berupaya menentukan hasil pilihan raya: sama ada merosotkan lagi ketegangan etnik atau menggalakkan integrasi dan perpaduan politik. Ciri berbilang etnik di Malaysia memerlukan perhatian diberi kepada matlamat dan prinsip keseluruhan sistem pilihan raya. Pilihan raya juga boleh dilihat sebagai mekanisme untuk perubahan politik secara aman, sama ada dari segi edaran sekumpulan kecil atau perubahan dalam corak dan hala tuju polisi awam. Sistem pilihan raya boleh direka untuk menghasilkan sistem politik yang lebih demokratik, seperti sistem senarai parti, perwakilan yang lebih baik, perwakilan wanita yang lebih ramai dan cara mengundi.

Perbuatan mengundi dengan sendirinya tidak menjamin perlindungan kepentingan seseorang walaupun calon yang dipilihnya menang. Persoalan “perwakilan” melibatkan pelbagai isu termasuk budaya politik masyarakat dan tahap kesedaran politik dalam kalangan rakyat. Aspek urus tadbir dalam proses pilihan raya termasuk siapa yang akan mengendalikan pilihan raya dan cara pengendalian: struktur badan yang bertanggungjawab, peraturan operasinya, dan cara setiap langkah dalam proses itu dilaksanakan. Sekali lagi, ini menyentuh perihal rekabentuk.

“Integriti” pernah digunakan untuk merujuk kepada cara keseluruhan proses berfungsi:

Kami menakrifkan pilihan raya yang berintegriti sebegini: sebarang pilihan raya yang berasaskan prinsip demokrasi hak mengundi sejagat dan kesaksamaan politik seperti yang digambarkan dalam piawaian dan perjanjian antarabangsa, dan bersifat profesional, tidak berat-sebelah, serta telus dalam penyediaan dan pentadbiran seluruh kitaran pilihan raya.<sup>2</sup>

Perkataan “keadilan” juga pernah digunakan untuk idea asas yang sama.

### **Tujuan pilihan raya**

Sebelum mengkaji PRU13, kami ingin memberi beberapa kenyataan tentang fungsi pilihan raya, untuk menetapkan rangka kerja sebagai asas perbincangan dan penilaian proses pilihan raya Malaysia. Sudah wujud perkembangan dan konsensus yang menakjubkan dalam kalangan negara-negara dunia tentang ciri-ciri penting dalam proses pilihan raya yang adil, dengan tumpuan diletakkan pada tatacara. Konsensus ini kadangkala mengaburi hakikat bahawa struktur peraturan dan matlamat yang

<sup>2</sup> Global Commission on Elections, Democracy and Security (Suruhanjaya Global tentang Pilihanraya, Demokrasi dan Keselamatan). Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide (Memperdalamkan Demokrasi: Strategi untuk Meningkatkan Integriti Pilihan Raya di Seluruh Dunia. September 2012. Diperolehi di <http://www.idea.int/publications/deepening-democracy/index.cfm>



mengawal sistem pengundian mungkin berbeza antara negara-negara, bergantung kepada sejarah, keadaan sosial dan politikinya. Ada yang selaras dengan nilai dan matlamat negara berkenaan dan ada yang tidak.

Namun, bagi setiap negara, pilihan raya adalah asas demokrasi—kuasa di tangan rakyat. Pilihan raya ialah cara utama yang membolehkan kebanyakan rakyat mengambil bahagian dalam kerajaan. Walaupun bentuk penyertaan dan perundingan yang lain juga diperlukan untuk melengkapkan sebuah masyarakat yang benar-benar demokratik, demokrasi tidak boleh wujud tanpa pilihan raya, kecuali dalam masyarakat kecil.

Tujuan pilihan raya yang lebih khusus ditetapkan dalam *The International IDEA Handbook of Electoral System Design* (Buku Panduan Rekabentuk Sistem Pilihan Raya International IDEA) (m/s 9), dan walaupun ia dalam konteks sistem pilihan raya, matlamatnya boleh digunakan untuk pertimbangan keseluruhan proses pilihan raya.

### **Memastikan Parlimen benar-benar mewakili rakyat**

Seorang wakil yang dipilih mungkin mewakili penduduk di sesuatu kawasan geografi, seperti dalam sistem pilihan raya Malaysia. Cara sempadan kawasan itu ditentukan mempengaruhi sama ada penduduk di situ homogen atau berciri kepelbagaian: Adakah mereka semua terdiri daripada golongan etnik, bahasa atau agama, atau kelas yang sama? Jika tidak, adakah mereka semua berasa diri mereka diwakili oleh wakil yang dipilih itu? Apakah cara yang membolehkan suara semua orang, termasuk wanita dan minoriti, didengari?

### **Menjadikan pilihan raya senang disertai dan bermakna**

Orang ramai perlu memahami sebab pilihan raya dijalankan dan cara ia dilaksanakan. Perkara yang kelihatannya mudah seperti rekabentuk kertas undi juga penting. Sudah tentulah sejauh mana rakyat berasa mereka diwakili adalah satu faktor yang mempengaruhi kepentingan pilihan raya bagi mereka.

### **Memudahkan penubuhan kerajaan—dan yang stabil dan cekap**

Jika tujuan pilihan raya adalah untuk memilih badan perundangan sebagai asas pembentukan kerajaan, seperti tujuan PRU13, tanggapan rakyat tentang keadilan pilihan raya boleh mempengaruhi pandangan mereka terhadap kerajaan dan penerimaan mereka terhadap kerajaan tersebut, meskipun mereka tidak mengundi untuknya. Sistem pilihan raya juga mempengaruhi jumlah parti politik dan mungkin juga siapa yang akan memenangi pilihan raya, yang seterusnya mungkin memberi kesan kepada komposisi, fungsi dan tempoh hayat kerajaan. Faktor-faktor lain sangat penting, termasuk sifat parti politik—peraturan parti adalah antara isu-isu yang dibincangkan dalam Laporan ini, meskipun ia tidak diberi perhatian utama.

### **Menyediakan insentif bagi perdamaian dan kerjasama**

Sistem-sistem politik berbeza dari segi tahap kumpulan dan ideologi yang bertentangan antara satu sama lain bertelagah atau bekerjasama. Sistem pilihan raya dan aspek yang lain dalam proses pilihan raya mungkin penting kerana hakikat ini: Beberapa sistem menggalakkan parti politik untuk bertumpu pada sokongan teras mereka, manakala yang lain menggalakkan parti politik untuk mendekati golongan lain dalam masyarakat, dan dengan itu memupuk parti politik yang menyeberangi garisan pemisah (*cross-cutting political parties*). Semakin berpecah-belah sesebuah masyarakat, maka semakin penting faktor ini. Di sesetengah negara, pilihan raya bukan satu acara sambutan demokrasi dan nilai-nilai politik yang lain. Sebaliknya, pilihan raya merupakan tempoh yang penuh dengan

kebimbangan dan ketakutan: rasuah secara besar-besaran, ugutan dan keganasan yang berpunca dan digerakkan oleh unsur politik, dan, lebih daripada kesemua ini, hasutan untuk mencetuskan keganasan perkauman, melemahkan silaturahmi masyarakat.

### **Menggalakkan parti politik**

Dalam dunia moden, parti politik merupakan komponen penting untuk amalan demokrasi. Seseengah negara membenarkan hanya ahli parti politik untuk bertanding, manakala seseengah sistem pilihan raya menggalakkan pertambahan jumlah parti politik, tetapi yang lain lebih cenderung kepada galakan pertumbuhan dua atau tiga parti politik sahaja. Selain daripada undang-undang tentang parti politik, faktor lain juga mempengaruhi jumlah dan jenis parti politik.

### **Mempertanggungjawabkan kerajaan dan badan perundangan**

Pilihan raya bukanlah sesuatu peristiwa yang berlaku sekali sahaja; ia berlaku secara berulang-kali, kerana ia satu cara untuk mempertanggungjawabkan individu-individu yang dipilih dengan janji-janji mereka dan piawaian kecekapan serta integriti. Pilihan raya akan menghasilkan badan perundangan dan mungkin juga kerajaan; namun, pilihan raya masa depan mungkin memperlihatkan calon yang sama ditolak. Ini adalah bentuk akauntabiliti yang paling mudah. Walaupun begitu pelbagai peraturan, contohnya tentang kempen pilihan raya, boleh mempengaruhi keberkesanan pilihan raya sebagai alat akauntabiliti. Hujah yang seterusnya adalah berkenaan dengan akauntabiliti kerajaan.

### **Menggalakkan pembangkang Parlimen**

Jika hanya terdapat satu parti politik, atau parti bukan kerajaan adalah amat kecil, maka besar kemungkinan bahawa tidak ada pembangkang yang berkesan dalam badan perundangan. Badan sebegini menggagalkan tujuan utama kita memerlukan badan dipilih yang besar dan bukannya sekumpulan individu atau sekumpulan kecil untuk mentadbir kerajaan.

### **Norma dan piawaian bagi pilihan raya adil dan bebas**

[Lihat juga: *Compendium of International Standards for Elections* (European Commission) di [http://eeas.europa.eu/human\\_rights/election\\_observation/docs/compendium\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/human_rights/election_observation/docs/compendium_en.pdf)

Avery Davis-Roberts; David J. Carrola, "Using international law to assess elections" (2007) *14 Democratization* (Menggunakan undang-undang antarabangsa untuk menilai pilihan raya) (<http://www.cartercenter.org/des-search/des/Documents/UsingInternationalLaw-Democratization.pdf>)

Dan laman web berikut:

- *The Carter Center*, terutamanya pangkalan data topik di <http://www.cartercenter.org/des-carian/des/default.aspx>
- *Pertubuhan Keselamatan dan Kerjasama di Eropah (OSCE)* di <http://www.osce.org/odihr/elections/66040>
- *Projek ACE (Projek Pengetahuan Pemilih)* di <http://aceproject.org/>

Apabila negara-negara mula memperkenalkan pilihan raya, banyak cabaran dihadapi dalam merangka peraturan bagi memastikan pilihan raya yang adil dan berupaya memberi keputusan yang memperlihatkan tujuan sistem itu ditubuhkan. Usaha mereka menerima tentangan daripada pihak yang sudah mempunyai kedudukan yang berakar umbi dalam masyarakat dan oleh itu berasa diancam oleh idea pilihan raya.

Bukan sahaja undang-undang kebangsaan sudah berkembang pesat, pelbagai badan kerajaan dan swasta di peringkat antarabangsa juga telah membentuk norma dan garis panduan bagi struktur undang-undang dan sistem pilihan raya, serta cara-cara untuk memastikan pematuhan undang-undang dan sistem.

### Undang-undang antarabangsa dan “undang-undang lembut”

Secara umumnya, pilihan raya merupakan hal bagi undang-undang kebangsaan, dan adalah berkenaan hubungan antara rakyat dan kerajaan mereka. Walau bagaimanapun, undang-undang utama antarabangsa masih relevan, termasuk Deklarasi Sejagat Hak Asasi Manusia (UDHR) (Perkara 21) yang perlu diterima oleh anggota PBB sebagai satu komitmen pelaksanaan walaupun ia bukan satu dokumen yang mengikat secara rasmi. Malaysia bukan pihak kepada Perjanjian Antarabangsa tentang Hak Sivill dan Politik (ICCPR), yang menyatakan semula peruntukan UDHR ini dalam dokumen yang mengikat negara-negara yang menandatangani. UDHR berkata:

1. Setiap orang berhak mengambil bahagian dalam kerajaan negaranya, secara langsung atau melalui wakil yang dipilih secara bebas.
2. Kemahuan rakyat hendaklah dijadikan asas kewibawaan kerajaan; kemahuan ini hendaklah dibuktikan melalui pilihan raya berkala yang sejati yang mestilah diadakan berdasarkan hak mengundi sejagat dan saksama, dan mestilah diadakan secara undi rahsia atau melalui tatacara pengundian bebas yang setara.

Oleh itu, Komen Umum No. 25<sup>3</sup> tentang ICCPR oleh Jawatankuasa Hak Asasi Manusia PBB boleh digunakan, kerana tuturkata ICCPR dan UDHR serupa. Menurut Komen Umum:

11. Negara-negara mesti mengambil langkah yang berkesan untuk memastikan supaya semua orang yang berhak mengundi dapat menggunakan hak itu. Jika pendaftaran pengundi diperlukan, ia perlu dipermudahkan dan tidak boleh dikenakan halangan. Jika syarat kediaman diperlukan bagi pendaftaran, syarat-syarat itu mesti munasabah dan tidak patut dikenakan dalam apa-apa cara yang mengecualikan gelandangan daripada hak mengundi. Sebarang gangguan pendaftaran atau mengundi yang berpunca daripada salahguna kuasa serta ugutan atau paksaan terhadap pengundi mesti dilarang oleh kanun keseksaan dan undang-undang perlu dikuatkuasakan dengan tegas. Pendidikan pengundi dan kempen pendaftaran diperlukan untuk memastikan pelaksanaan hak yang termaktub dalam Perkara 25 dengan berkesan oleh masyarakat yang sudah dimaklumkan.
12. Kebebasan ekspresi, berhimpun dan berpersatuan ialah syarat penting untuk perlaksanaan hak mengundi yang berkesan dan harus dilindungi dengan sepenuhnya. Langkah positif perlu diambil untuk mengatasi masalah khusus, seperti buta huruf, halangan bahasa, kemiskinan atau halangan terhadap kebebasan pergerakan yang mencegah orang yang berhak mengundi daripada melaksanakan hak mereka dengan berkesan. Maklumat dan bahan-bahan tentang pengundian sepatutnya wujud dalam bahasa minoriti. Kaedah tertentu, seperti gambar dan simbol, seharusnya diamalkan untuk memastikan supaya pengundi buta huruf mempunyai maklumat yang mencukupi untuk membuat pilihan mereka.

Perjanjian hak asasi manusia, termasuk Konvensyen Tentang Penghapusan Semua Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita (CEDAW), Konvensyen Tentang Hak Orang Kurang Upaya, dan Deklarasi PBB tentang Hak Orang Asal, juga mengandungi peruntukan yang relevan. Malaysia ialah pihak kepada dua perjanjian tentang orang asal dan telah mengundi untuk Deklarasi PBB. Terdapat banyak lagi perjanjian—sesetengahnya dari rantau ini dan sesetengah mempunyai kepentingan global.

Banyak hak-hak yang paling asas dan lumrah dalam instrumen hak asasi manusia mempunyai kaitan dengan pilihan raya, terutamanya:

- kesaksamaan
- maruah manusia (tidak disebut secara khusus dalam semua perjanjian, tetapi sering dilihat sebagai asas yang mendasari hak manusia secara amnya)
- kebebasan ekspresi

<sup>3</sup> CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 27 Ogos 1996.

- kebebasan berpersatuan dan berhimpun
- hak kepada pembetulan dan prosiding yang adil dalam sesuatu pertikaian.

### Garis panduan, piawaian dan sebagainya

Panduan yang lebih khusus dapat diperolehi daripada pelbagai dokumen yang tidak mempunyai status undang-undang. Ini termasuk:

- OSCE *International Standards and Commitments on The Right to Democratic Elections: A Practical Reference Guide to Democratic Elections Best Practice OSCE/ODIHR Draft Paper* (Piawaian Antarabangsa dan Komitmen tentang Hak untuk Pilihan Raya Demokratik OSCE: Satu Panduan Rujukan Praktikal untuk Amalan Terbaik Pilihan Raya Demokratik, Draf Kertas OSCE/ODIHR)—20 November 2002 (<http://www.osce.org/odihr/elections/16859>)
- International IDEA *International Electoral Standards: Guidelines for reviewing the legal framework of elections* (Piawaian Antarabangsa Pilihan Raya International IDEA: Garis Panduan untuk mengkaji semula rangka kerja undang-undang pilihan raya) (digambarkan sebagai berasaskan “satu set garis panduan serantau, yang boleh digunakan dalam konteks rantau OSCE, yang dibentuk bersama oleh International IDEA dan Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) OSCE di Warsaw”)
- Deklarasi Antarabangsa Kesatuan Parlimen tentang Kriteria Pilihan Raya Bebas dan Adil (1994) <http://www.ipu.org/cnl-e/154-free.htm>
- Pejabat Pesuruhjaya Tinggi Hak Asasi Manusia, *Human Rights and Elections: A Handbook on the Legal, Technical and Human Rights Aspects of Elections* (Hak Asasi Manusia dan Pilihan Raya: Satu Buku Panduan Aspek Undang-undang, Teknikal dan Hak Asasi Manusia dalam Pilihan Raya) (1994)

Terdapat juga pelbagai panduan lain termasuk yang terkini, *Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide* (Mendalamkan Demokrasi: Satu Strategi untuk Meningkatkan Integriti Pilihan Raya Seluruh Dunia) (Laporan Suruhanjaya Sedunia tentang Pilihan Raya, Demokrasi dan Keselamatan, September 2012) (terdapat di laman sesawang IDEA) dan The Electoral Integrity Group, *Towards An International Statement of the Principles of Electoral Justice* (Ke Arah Kenyataan Antarabangsa tentang Prinsip Keadilan Pilihan Raya), (Accra, September 2011) (terdapat di <http://www.integrityaction.org/dg/documents/towards-international-statement-principles-electoral-justice-accra-guiding-principles>).

Tidak ada acuan untuk “Bagaimana melakukannya”. Kepelbagaian besar wujud bukan sahaja dalam sistem pilihan raya tetapi juga dalam struktur pengurusan pilihan raya, sehingga ke butiran seperti rekabentuk kertas undi. Walau bagaimanapun, sistem setiap negara akan terpaksa berhadapan dengan isu-isu yang sama pada asasnya, dan pastinya pengalaman negara lain, termasuk pengajaran daripada kesilapan mereka, yang dimasukkan ke dalam pelbagai garis panduan ini dan sebagainya, dihargai.

Tujuh parameter umum pilihan raya adil atau berintegriti adalah:

- Pertama, perwakilan yang setara terjamin dalam pembahagian dan persempadanan kawasan pilihan raya, pendaftaran pengundi, dan penukaran undi kepada kerusi perundangan.
- Kedua, undang-undang dan peraturan pilihan raya yang berasaskan prinsip demokrasi pilihan raya (hak mengundi umum; pengundian secara langsung; kerahsiaan undian; tatacara yang bebas, adil dan saksama, telus dan bertanggungjawab) dan juga kesahihan atau kepastian undang-undang.
- Ketiga, persaingan bebas dan adil—menyediakan padang permainan yang setara bagi semua calon pilihan raya.
- Keempat, penyertaan semua pihak yang berkepentingan dalam proses pilihan raya (parti politik,

masyarakat madani dan sebagainya).

- Kelima, sebuah badan pengurusan pilihan raya yang bebas dan profesional untuk mengendalikan pilihan raya.
- Keenam, integriti dalam pengundian, pengiraan dan pelaporan keputusan pilihan raya.
- Dan ketujuh, penyelesaian pertikaian pilihan raya dijalankan secara adil dan pada masa yang bersesuaian.

Laporan ini disusun sekitar isu-isu yang ditangani oleh piawai dan undang-undang kebangsaan. Pada peringkat ini, isu-isu ini tidak perlu dijelaskan secara terperinci. Walau bagaimanapun, kami menyatakan di sini isu-isu asas yang tersirat dalam kenyataan yang kelihatannya mudah, yakni “pilihan raya ialah proses di mana orang ramai memilih wakil mereka.” Tetapi kepentingan setiap isu harus dilihat dari segi matlamat yang ingin dicapai. Walaupun kedaulatan undang-undang—yakni pematuhan tatacara, amalan dan tingkahlaku terhadap Perlembagaan dan undang-undang—adalah sangat penting, isu pokok bagi Tribunal ialah integriti keseluruhan proses. Maka adalah penting untuk sentiasa mengingati sebab kewujudan peraturan, prinsip atau garis panduan tertentu.

Maka, berbalik kepada kenyataan bahawa “pilihan raya ialah proses di mana orang ramai memilih wakil mereka,” kita boleh membahagikan kenyataan ini kepada tiga komponen: (i) orang ramai, (ii) pilihan dan (iii) wakil. Terdapat kategori keempat: kewujudan mekanisme, termasuk untuk menyelesaikan pertikaian, untuk memastikan orang ramai sememangnya memilih wakil mereka.

#### ***Orang awam: OPOVOV (Satu orang, satu undi, satu nilai)***

Hak mengundi adalah antara hak yang diiktiraf sebagai hak yang boleh dihadkan kepada rakyat sahaja. Beberapa negara sebenarnya membenarkan sesetengah bukan warganegara untuk mengundi, dalam keadaan tertentu—kadang kala hanya untuk pilihan raya tempatan—tetapi ia agak jarang. Dengan mengandaikan bahawa pada dasarnya rakyat mempunyai hak untuk mengundi, masih terdapat persoalan seperti: adakah rakyat yang tidak tinggal di sesebuah negara mempunyai hak mengundi, dan jika ya wujudkah had tempoh tertentu selepas mana mereka tidak boleh mengundi lagi, dan adakah peraturan sebegini munasabah di negara tersebut? Bagaimana pula dengan rakyat yang berada di luar negara untuk sementara waktu, mungkin untuk belajar—bolehkah mereka mengundi? Bolehkah orang tahanan mengundi? Ini persoalan yang mungkin mempunyai jawapan yang agak rumit, dari segi tempoh hukuman dan sebagainya, dan tidak ada jawapan yang jelas daripada piawai antarabangsa atau amalan negara. Mahkamah di pelbagai negara (termasuk Afrika Selatan dan Kanada) telah memutuskan bahawa larangan menyeluruh ke atas hak banduan untuk mengundi ialah pelanggaran hak asasi manusia, dan Mahkamah Hak Asasi Manusia Eropah telah mengambil pandangan yang sama dalam rayuan daripada United Kingdom (UK).

Beralih kepada isu di mana piawaiannya lebih jelas: Adakah kategori rakyat yang tidak boleh mengundi yang lain, menurut undang-undang atau amalan? Undang-undang mungkin mengecualikan orang yang “tidak siuman”—satu larangan yang kelihatannya bertentangan dengan prinsip hak asasi manusia tentang kesaksamaan dan tidak mendiskriminasi. Kini, tidak banyak negara menghalang wanita daripada mengundi, tetapi amalan—seperti lokasi tempat mengundi, struktur tempat mengundi, pendidikan dan maklumat pengundi yang tidak mencukupi, masa pilihan raya, dan hari mengundi—menghalang atau tidak menggalakkan wanita, orang kurang upaya, orang yang buta huruf, orang tua, pekerja tertentu, golongan etnik tertentu, atau penganut agama tertentu daripada mengundi. Tiada orang yang tidak berhak di bawah undang-undang untuk mengundi harus mengundi. Pengundian sebegini boleh memesongkan hasrat pengundi tulen.

Kewujudan daftar pemilih ialah perkara biasa, jika tidak sejangat, dan sesiapa yang tidak terkandung dalam daftar pemilih tidak boleh mengundi. Kewujudan nama seseorang dalam daftar pemilih ialah pintu masuk untuk mengundi. Ia merupakan mekanisme untuk memastikan setiap orang yang berhak mengundi boleh berbuat demikian dan mereka yang tidak berhak mengundi tidak boleh berbuat demikian. Nama setiap orang yang berhak mengundi harus berada dalam daftar pemilih. Proses pendaftaran mestilah boleh diakses, secara fizikal dan dalam cara lain. Daftar pemilih hendaklah dikemaskini untuk memastikan orang ramai didaftar dengan menggunakan maklumat kediaman yang betul, mereka boleh mendaftar dalam tempoh masa yang munasabah selepas mencapai usia layak mengundi, dan orang yang sudah meninggal atau berpindah tidak lagi berdaftar di kawasan pilihan raya tersebut. Mekanisme pendaftaran tidak seharusnya begitu rumit sehingga orang ramai tidak dapat mendaftar atau berputus asa disebabkan kesulitan, dan pengundi mesti berupaya memeriksa status pendaftaran mereka.

Apabila pengundi tiba di tempat mengundi, mereka perlu diperiksa untuk memastikan bahawa mereka berhak mengundi. Ini bermaksud daftar yang berkaitan mesti disediakan, dan penyemak pengundi mestilah jujur dan cekap, mencatatkan bahawa pengundi tersebut telah mengundi, supaya tidak ada orang lain yang boleh mengundi dengan menggunakan nama pengundi itu; sebenarnya, mungkin wajar untuk menandakan jari seseorang yang telah mengundi—ini adalah untuk mencegah pengundian berganda; jika kaedah elektronik digunakan, ia mestilah berfungsi dengan baik. Sebaik-baiknya tempat mengundi itu akan dapat menampung jumlah pengundi dalam tempoh yang munasabah, dan mesti dibuka mengikut jangkaan awam. Jika sistem pilihan raya mengharuskan seseorang mengundi mengikut kawasan geografi yang ditetapkan, ia tidak seharusnya membenarkan orang tersebut mengundi, atau mendaftar, di tempat lain.

Walaupun mekanisme harus disediakan untuk mereka yang tidak dapat mengundi di masa dan tempat yang ditentukan kerana sakit atau kerana keadaan kerja mereka, mekanisme sebegini harus direkabentuk untuk memastikan tidak ada kemungkinan undi sebegini boleh dibuang tanpa kebenaran pengundi.

Tiada piawaian antarabangsa menetapkan sistem pilihan raya yang terbaik, dari segi sistem majoriti atau berkadar dan sebagainya. Tetapi prinsip kesaksamaan dan keadilan mempunyai implikasi terhadap aspek teknikal tertentu dalam sistem pilihan raya. Yang pasti, mesti wujud kesaksamaan politik bagi setiap warganegara atau satu orang, satu undi dan satu nilai (OPOVOV). Dan ini mengandaikan pendaftaran pengundi yang menyeluruh, terkini dan tepat. Pembahagian kawasan pilihan raya dan persempadanan mesti mencapai perwakilan yang saksama, dan setiap undi mesti mempunyai nilai yang sama, iaitu sebagai contohnya undi seseorang itu tidak boleh mempunyai nilai yang lebih daripada undi pengundi yang lain semata-mata kerana mereka mengundi di daerah yang lebih kecil.

### ***Pilihan***

Undi seseorang pengundi ialah hal mereka dan bukannya hal orang lain. Konsep penting di sini ialah “undi rahsia”. Kerahsiaan adalah penting untuk memastikan pengundi tidak dihukum kerana mengundi untuk menyokong atau menentang calon tertentu. Teras konsep ini adalah bahawa pengundi mesti berupaya membuang undi secara tertutup, supaya orang lain tidak dapat melihat atau mempunyai sebarang sebab yang membolehkannya untuk meneka apakah undi tersebut. Susun atur tempat mengundi, tempat peti undi diletakkan, kerumitan kertas undi dan kaedah menandakan kertas undi atau skrin (supaya pengundi boleh mengundi tanpa bantuan) kesemuanya mempengaruhi kerahsiaan undi. Begitu juga dengan cara penyimpanan rekod pengundi yang telah

mengundi: Adakah ia membolehkan sesiapa untuk mengetahui apakah undi seseorang?

Pengundi mesti berupaya membuat pilihan mereka. Ini bermakna mereka mesti mempunyai maklumat yang diperlukan tentang sesiapa sahaja yang menawarkan diri untuk bertanding dalam pilihan raya. Mereka juga mesti berupaya mengetahui manifesto calon. Ini melibatkan peluang berkempen untuk parti politik dan calon, dan peluang media untuk mengulas pilihan yang dihadapi oleh pengundi.

Setakat mana yang boleh dijamin oleh undang-undang dan tatacara, pilihan pengundi tidak boleh dipengaruhi oleh faktor yang tidak relevan. Atas sebab ini perbuatan menyogok pengundi adalah salah, seperti juga “penjamuan”—contohnya, menawarkan makanan dan hiburan kepada pengundi. Kemiskinan terutamanya boleh mendorong pengundi untuk menggadaikan undi mereka untuk mendapatkan makanan. Sudah menjadi lumrah bagi undang-undang pilihan raya untuk cuba melindungi pengundi daripada pengaruh terhadap fikiran pengundi pada saat-saat terakhir dengan mengharamkan kempen pilihan raya sehari atau dua sebelum pilihan raya, melarang penampalan poster dan sebagainya berhampiran pusat mengundi, mengharamkan undian pendapat pada masa tertentu sebelum hari mengundi, dan mengharamkan penerbitan keputusan soal selidik setelah mengundi (*exit poll*) sebelum proses pengundian ditutup.

Keganasan dan bentuk penyalahgunaan secara terang-benderang seperti “penawanan pondok “ (di mana sesuatu kumpulan mengambil-alih tempat mengundi dan membuang undi bagi pihak pengundi yang tidak wujud, atau pengundi yang belum tiba) adalah jelas menyalahi seluruh prinsip pilihan raya.

“Padang permainan yang serata” adalah penting untuk memastikan pengundi dapat menilai dengan betul dakwaan-dakwaan yang bersaing daripada parti politik dan calon. Dua risiko tertentu adalah bahawa (i) kerajaan penyandang menyalahguna kuasa mereka dan menggunakan sumber kerajaan untuk menonjolkan lagi pesanan mereka berbanding dengan pesanan pesaing mereka dan (ii) wang, dan bukannya kelebihan calon dan polisi, menjadi faktor penentu. Sumber kerajaan tidak harus digunakan untuk kempen pilihan raya. Sudah menjadi lumrah dalam negara lain untuk mengawal selia jumlah maksimum yang boleh digunakan untuk berkempen, secara keseluruhan atau di mana-mana kawasan pilihan raya, atau oleh parti politik atau calon. Satu lagi risiko kuasa wang adalah bahawa kepentingan tertentu mungkin membiayai calon atau parti politik, tetapi dengan cara yang tersembunyi. Maka kepentingan tersebut mendapat kelebihan yang sepatutnya hanya boleh diperolehi, jika ya pun, melalui proses penghasilan keputusan secara terbuka. Kepentingan tersebut mungkin terdiri daripada peniaga (mengharapkan kontrak), kerajaan (mengharapkan keputusan polisi yang baik) atau individu (mengharapkan kemajuan peribadi atau kehormatan). Undang-undang biasanya mensyaratkan bahawa sumbangan besar untuk pilihan raya umum mesti diisytiharkan secara terbuka atau mengharamkan sumbangan daripada sumber tertentu seperti kepentingan korporat atau kerajaan asing. Beberapa sekatan kebebasan media mungkin diperlukan untuk memastikan semua mempunyai akses yang adil kepada cara berhubung dengan pengundi.

### ***Wakil rakyat***

Tujuan pilihan raya perundangan adalah untuk memilih wakil rakyat. Ini memerlukan pilihan seluas yang mungkin bagi pengundi; mereka harus mempunyai pilihan dalam erti kata sebenarnya. Sekatan ke atas kegiatan menganjur dan berkempen parti politik mesti dihadkan sebanyak yang mungkin. Sekatan ke atas pembentukan parti politik seharusnya tidak mencabuli prinsip kesaksamaan, mahupun kebebasan pilihan, melainkan atas nilai-nilai penting yang lain, seperti keamanan dan keselamatan.

### ***Mekanisme dan tatacara sokongan***

Undang-undang yang wujud untuk menyokong pelbagai keperluan ini mesti memenuhi syarat tertentu, bukan sahaja dari segi matlamat mereka tetapi juga dari segi kejelasan mereka dan sebagainya; mereka mesti menunjukkan kepastian undang-undang supaya:

- Undang-undang ini menyeluruh, meliputi semua aspek pilihan raya.
- Undang-undang ini konsisten, tanpa percanggahan.
- Undang-undang ini sejelas yang mungkin supaya tidak menimbulkan perselisihan faham.
- Undang-undang ini mampu dikuatkuasakan.

Sebagai contohnya, bidang undang-undang perlu meliputi penyelewengan, termasuk rasuah, dan memberi jalan pembetulan dan hukuman. Semestinya tidak ada ruang untuk impuniti.

Undang-undang dan peraturan, dan sesungguhnya amalan, perlu memastikan bahawa daftar pemilih ditubuhkan dan diselenggarakan dengan betul. Kesempurnaan tidak mungkin dapat dicapai, tetapi piawaian menunjukkan bahawa daftar pemilih mestilah menyeluruh sehingga 95-100%, dikemaskinikan sehingga 92-95% dan tepat dari segi data setakat 92-95%.

Peraturan perlu memastikan bahawa undi dikira dengan tepat, keputusan disampaikan dengan betul kepada badan pengurusan dan orang ramai, dan bahan pilihan raya disimpan dan, apabila perlu, dialihkan dengan selamat.

Kedua, perlu ada mekanisme yang betul untuk mengendalikan pilihan raya—Badan Pengurusan Pilihan Raya (EMB)—biasanya dalam bentuk suruhanjaya pilihan raya. Ia mesti menganjurkan pilihan raya dengan tegas mengikut undang-undang pilihan raya dan bukannya mengikut tekanan kerajaan, parti politik, calon, pihak atau individu lain (dalam kata lain, ia mesti bebas); pesuruhjaya dan sekretariat mesti menguruskan pilihan raya secara profesional, tidak berat-sebelah, tepat dan cekap; dan pesuruhjaya dan sekretariat mesti bertindak mengikut Kod Etika Pilihan raya.

Selain daripada kerahsiaan undi, antara jaminan terpenting untuk pilihan raya yang berintegriti dan adil ialah ketelusan. Bentuk keterbukaan dan penyertaan awam yang berikut merupakan sebahagian daripada piawaian yang diterima:

- penglibatan pertubuhan masyarakat madani dalam pendidikan pengundi;
- penglibatan ahli parti politik dalam memilih calon dan membuat pertimbangan tentang polisi parti tentang isu awam;
- rakyat yang tersusun dan komited dapat menyatakan sokongan atau bantahan terhadap kedudukan polisi parti politisi dan/atau calon;
- pemerhati pilihan raya dapat mengawasi dan memantau sekurang-kurangnya satu tahap proses pilihan raya;
- media massa cetak dan elektronik meliputi dan menyiarkan seluruh proses pilihan raya;
- institusi penyelidikan menyebarkan maklumat tentang hasil kaji selidik tentang parti politik, calon, badan pengurusan pilihan raya, serta sistem dan proses pilihan raya;
- institusi penyelidikan menyebarkan maklumat tentang keputusan pengiraan pantas (*quick count*) (jika ada) tentang keputusan pilihan raya di tempat mengundi sampel;<sup>4</sup> dan
- jentera pentadbiran dan polis yang diperlukan untuk memastikan supaya sebarang kegiatan besar yang melibatkan orang awam berjalan dengan lancar: pengangkutan dan kemudahan lain mesti disediakan, orang yang mengganggu ketenteraman dikawal dan aduan ditangani.

<sup>4</sup> Di mana pengiraan undi mula-mula dijalankan di tempat mengundi, keputusan akhir pilihan raya bagi satu kawasan pilihan raya boleh diramal berdasarkan Pengiraan Pantas undi di pusat-pusat mengundi yang menjadi sampel soal selidik.



Akhir sekali, mekanisme untuk menyelesaikan pertikaian diperlukan: EMB boleh menyelesaikan beberapa pertikaian, tetapi akses kepada tribunal atau mahkamah yang bebas, tidak berat sebelah dan cekap yang bersidang di khalayak ramai merupakan hak asasi manusia, sama seperti bentuk pertikaian yang lain. Ia memerlukan terutamanya badan kehakiman yang bebas, peguam bebas, yuran mahkamah yang tidak terlalu tinggi, dan tempoh pengendalian kes yang munasabah.

## BAB 3: PILIHAN RAYA UMUM KE-13

### Pilihan raya pada masa lalu

Laporan ini menumpu kepada Pilihan Raya Umum 2013 (PRU13), dan berdasarkan keterangan yang telah dibentangkan kepada Tribunal. Bagaimanapun, adalah kurang munasabah untuk memberi sebarang cadangan perubahan (sebagaimana yang perlu dilakukan oleh Tribunal), tanpa mengenal pasti sama ada kelemahan yang dikesan bersifat sistemik atau berlaku sesekali. Untuk tujuan ini, dan bagi membantu menentukan bukan sahaja apa yang telah berlaku, atau tidak berlaku, tetapi juga kenapa dan bagaimana ia berlaku, adalah penting untuk memahami sejauh mana wujudnya corak tertentu sekitar peristiwa yang dikaji.

Seorang saksi yang memberi keterangan kepada Tribunal ialah Dr Wong Chin Huat, penulis bersama rencana “Malaysia—towards a topology of an electoral one-party state” (Malaysia—ke arah topologi pengundi pemerintahan satu parti).<sup>5</sup> Antara kesimpulan rencana ini ialah:

Kami telah menunjukkan bagaimana Barisan Nasional (BN) berjaya meneruskan pemerintahan mereka melalui pelbagai bentuk manipulasi Daftar Pemilih dan tekanan pentadbiran. Dari satu aspek, kekuatan awal pengundi mereka diperkukuhkan melalui penguasaan terhadap hak memilih, pengubahan sempadan antarabangsa dan pentadbiran, agihan jumlah pengundi di sesuatu kawasan pilihan raya secara tidak serata (*malapportionment*) dan manipulasi sempadan kawasan pilihan raya (*gerrymandering*), penyekatan kempen pilihan raya dan kepincangan tatacara pengundian. Manakala politik pembangkang dilemahkan melalui pencabulan kebebasan sivil dan politik, penguasaan rangkaian penaung (*patronage*) dan salah guna jentera kerajaan persekutuan untuk menyekat keberkesanan kerajaan negeri. Kerajaan negeri yang ditadbir oleh parti pembangkang didiskriminasi dan dalam sesetengah kes ditumbangkan melalui campur tangan langsung oleh kerajaan persekutuan, sementara pilihan raya kerajaan tempatan yang selalunya gagal dimenangi oleh parti kerajaan persekutuan telah diberhentikan sejak 1965 (m/s 942).

Sebelum itu beliau menulis:

Di tempat yang majoritinya penduduk Melayu, persempadanan kawasan pilihan raya dilakukan secara tidak saksama untuk mendiskriminasi parti pembangkang yang berasaskan kaum Melayu. Dalam kajian terperinci pembahagian sempadan kawasan di Kedah pada tahun 2002, Ong dan Welsh menyatakan bahawa “kawasan selamat” di kubu kuat tradisi UMNO dan kerusi bukan Melayu telah dipindah ke kerusi marginal (di mana persaingannya sengit), lalu mengakibatkan perubahan sempadan yang pelik dan tidak sejajar dengan kawasan pentadbiran.<sup>6</sup>

Kesan keseluruhan persempadanan tidak sekata dan agihan penyokong parti yang tidak sama ialah pencabulan besar prinsip “satu orang satu undi”. Jadual 7.1, 7.2 dan 7.3 masing-masing menunjukkan jumlah undi yang diterima, jumlah kerusi yang dimenangi dan nisbah kerusi/undi yang dimenangi oleh Perikatan/BN dan parti-parti pembangkang utama sejak 1955. Beberapa parti pembangkang sentiasa memenangi kurang kerusi daripada yang sepatutnya, sementara yang lain dinafikan kerusi meskipun memenangi jumlah undi yang agak besar.

Mangsa terbesar manipulasi secara sistemik ini ialah parti-parti pembangkang, terutama parti-parti kiri seperti Pekemas dan Parti Rakyat Malaysia (PRM), dan parti-parti pembangkang yang berasaskan kaum Melayu seperti Parti Negara, PAS, Semangat 46 dan, sehingga tahun 2008, Parti Keadilan Rakyat (PKR), kerana penyokong mereka cenderung tersebar secara geografi.

<sup>5</sup> Dalam Jurnal *Democratization*, Jilid. 17 m/s 920-949.

<sup>6</sup> Merujuk kepada Ong, Kian Ming, dan Bridget Welsh. “Electoral Delimitation: A Case Study of Kedah”. Dalam Mavis Puthuchear, dan Norani Othman, penyunting, *Elections and Democracy in Malaysia*, m/s 316-45 (Bangi: UKM Press, 2005)

Sebagaimana kita akan lihat nanti, isu-isu ini berulang dalam PRU13. Seperti yang diulas oleh seorang penulis:

Sebenarnya bukan sistem pilihan raya yang berubah; seperti juga pilihan raya yang lampau pilihan raya kini tidak bersih. Tetapi atas beberapa sebab, orang ramai pada masa kini tidak mahu lagi menerima tipu-helah dan kompromi yang sebelum ini diterima sebagai biasa atau dianggap tidak boleh ditentang. Kewujudan BERSIH adalah berdasarkan premis bahawa parti-parti politik tidak seharusnya dibiarkan memonopoli ruang politik dan demokrasi merupakan lebih daripada sekadar menjalankan proses pilihan raya.<sup>7</sup>

Pilihan raya di masa lampau bukannya bersih dan adil. Apa yang berlaku kini ialah orang ramai semakin menolak keputusan pilihan raya yang prosesnya dilihat tidak bebas dan adil.

### **Kerangka Perlembagaan dan Undang-Undang**

Pilihan Raya Dewan Rakyat Malaysia berasaskan peruntukan-peruntukan berikut:

1. Perlembagaan Persekutuan—Perkara 46 dan 113 hingga 119; dan Jadual Ketiga Belas;
2. Akta Pilihan Raya 1958;
3. Akta Kesalahan Pilihan Raya 1954;
4. Akta Suruhanjaya Pilihan Raya 1957;
5. Peraturan Pilihan Raya (Perjalanan Pilihan Raya) 1981;
6. Peraturan Pilihan Raya (Pendaftaran Pemilih) 2002; dan
7. Peraturan Pilihan Raya (Pengundian Pos) 2003.

Banyak akta-akta ini telah dipinda semenjak ianya digubal. Ini termasuk pindaan terbaru berlaku pada tahun 2012. Perlembagaan Persekutuan menetapkan jumlah ahli parlimen daripada setiap negeri (Perkara 46) dan kewujudan Suruhanjaya Pilihan Raya (SPR) (Perkara 113) serta komposisi dan kaedah pelantikannya (Perkara 114). Ia juga memberikan SPR tugas mengulas sempadan kawasan pilihan raya dalam masa tidak kurang daripada lapan tahun setelah yang sebelumnya (Perkara 113(2)(ii)).

Perlembagaan Persekutuan juga mengiktiraf hak kesamarataan semua warga negara untuk mendapat perlindungan di bawah undang-undang (Perkara 8) dan kebebasan ekspresi, berkumpul dan bersatu (Perkara 10), walaupun kuasa yang meluas diberi kepada parlimen untuk menghadkan hak-hak ekspresi demi keselamatan, ketenteraman awam atau moraliti umum tanpa mengenakan sebarang syarat sebagaimana yang terdapat dalam banyak perlembagaan bahawa had-had ini mesti dijustifikasi dalam masyarakat yang mengamalkan demokrasi.

Perincian pelbagai jenis undang-undang ini akan diambil kira kerana ia bersangkutan dengan dakwaan khusus yang diteliti di bawah.

Menariknya, selain daripada syarat bahawa pegawai pilihan raya memenuhi piawaian “adil, berkecuali dan mematuhi undang-undang”, undang-undang Malaysia tidak menyebut secara khusus tentang perlunya pilihan raya yang adil.

### **Pilihan Raya tahun 2013**

Bab ini merumus dan menilai segala dakwaan kelemahan, amalan salah dan tindakan tidak sah dalam perjalanan proses PRU13 yang dibentangkan kepada Tribunal, dan keterangan yang dikemukakan

<sup>7</sup> Meredith Weiss. 17 Mac 2012. *Malaysia after regime change*. Boleh dicapai di <http://asiapacific.anu.edu.au/newmandala/2012/03/17/malaysia-after-regime-change-meredith-weiss>

untuk menyokong dakwaan-dakwaan tersebut. Dakwaan-dakwaan ini kadangkala melibatkan undang-undang, kadangkala tentang pematuhan dan ketidakpatuhan kepada undang-undang, dan kadangkala tentang amalan yang, meskipun tidak semestinya melanggar undang-undang, tetapi tidak memenuhi piawaian pilihan raya yang bebas dan adil.

Di bawah setiap tajuk, kami menunjukkan sebanyak yang mungkin piawaian yang seharusnya dicapai berasaskan piawaian antarabangsa, apa yang diperuntukkan dalam undang-undang Malaysia tentangnya dan apa yang berlaku semasa PRU13 mengikut keterangan yang dikemukakan dan beberapa kesimpulan tentang sebab ia berlaku. Bab 4 laporan ini menyenaraikan saranan untuk memastikan perkara-perkara tersebut tidak berulang di masa depan.

### **Gambaran Keseluruhan**

Secara keseluruhannya laporan ini mengandungi penemuan dan saranan Tribunal tentang cara sistem, undang-undang dan tatacara pilihan raya di Malaysia boleh diubah. Banyak keterangan telah dikemukakan dan Tribunal telah mempertimbangkannya dengan teliti. Keterangan tersebut dirujuk secara terperinci dalam Laporan ini. Kesimpulan dan saranan Tribunal berdasarkan keterangan tersebut dijelaskan dengan terperinci di bahagian akhir.

Walau bagaimanapun, penghayatan dokumen ini mungkin membantu pembaca memahami kesimpulan umum pihak Tribunal tanpa menunggu hingga ke bahagian akhir.

Tribunal ini memulakan tugasnya dengan minda terbuka yang akhirnya membawa ia ke satu kesimpulan—bahawa terdapat banyak kegagalan dalam cara PRU13 dikendalikan dan setiap prinsip pilihan raya adil telah dicabul pada suatu tempat dan suatu waktu.

Walaupun semua warga Malaysia berhak mengundi, dan ada sedikit sahaja pengecualiannya, tetapi peluang mengundi untuk warga yang berada di luar negara (diperkenalkan buat pertama kali pada tahun 2013) tidak diberi kepada semua secara adil. Lebih serius lagi beberapa pengundi telah mendapati nama mereka tidak berdaftar dan ramai yang mendapati diri mereka didaftarkan di tempat yang bukan kediaman mereka. Nama dan alamat mengundi dalam Daftar Pemilih tidak tepat. Mereka yang telah meninggal juga masih kekal namanya dalam Daftar Pemilih. Beberapa orang mendapati nama mereka didaftarkan meskipun tidak memohon. Beberapa kesilapan memang dijangka akan berlaku, tetapi kesilapan terakhir itu tidak dapat dijelaskan dan kesilapan lain pula agak meluas sehingga ia cukup untuk menimbulkan keraguan terhadap integriti pihak yang bertanggungjawab menjalankan pilihan raya ini. Secara keseluruhannya terdapat keraguan berat tentang ketepatan Daftar Pemilih dan ketepatan ini amat penting untuk menghasilkan pilihan raya yang adil. Daftar Pemilih yang tidak tepat ini membuka pintu kepada sesiapa yang mahu memanipulasi pengundian sebenar.

Struktur negara dari segi kawasan pilihan raya amat penting terutamanya dalam sistem pilihan raya di Malaysia yang terdiri daripada seorang wakil untuk setiap kawasan pilihan raya. Undi setiap orang sepatutnya mempunyai nilai yang sama. Dan kawasan pilihan raya seharusnya diwujudkan atas asas yang rasional. Tetapi terdapat pula perbezaan di antara jumlah pengundi di beberapa kawasan pilihan raya yang tidak dapat dijustifikasikan; hakikat ini cenderung mengakibatkan keputusan yang terpesong. Begitu juga adakalanya sejumlah besar pengundi “dipindahkan” secara berkumpulan ke kawasan pilihan raya yang “salah”.

Semasa hari mengundi, sebahagian yang berhak mengundi tidak dapat berbuat demikian kerana nama mereka tidak ditemui dalam Daftar Pemilih. Sebahagian lagi mendapati ada pihak lain telah mengundi dengan memakai nama mereka. Dan mekanisme yang bertujuan mencegah pengundian berulang (oleh orang yang sama) tidak dilaksanakan dengan elok, termasuk “dakwat kekal” yang boleh ditanggalkan.

Sejumlah besar pengundi dapat mengundi melalui undi pos atau undi awal, terutamanya pihak tentera dan polis—jauh lebih ramai daripada yang diperlukan. Tetapi ini membawa kepada risiko (yang paling serius adalah cara penyimpanan kertas undi yang tidak digunakan pada hari mengundi, manakala risiko lain adalah cara untuk memastikan bahawa hanya mereka yang berhak mengundi awal sahaja yang mengundi, dan undi mereka dipastikan akan dihantar ke tempat yang betul). Ada bukti menunjukkan banyak masalah yang timbul daripada tatacara ini.

Berkenaan pengiraan undi, saksi Tribunal mengesan ketidaktepatan dalam borang yang mencatatkan jumlah kertas undi dan jumlah undi. Ada juga kegagalan yang bersangkutan-paut dengan penjagaan bahan-bahan pilihan raya.

Berlaku pembelian undi secara terang-benderang. Dan juga banyak pengaruh tidak wajar: ahli politik dan parti politik menjanjikan habuan bagi mereka yang mengundi parti tertentu dan mengancam kerugian bagi mereka yang tidak ‘bijak’ memilih.

Meskipun parti politik sepatutnya menggunakan dana sendiri untuk membiayai kempen mereka, terlalu banyak jentera dan sumber kerajaan telah digunakan oleh calon parti pemerintah untuk kegiatan parti.

Bagaimanakah kesemua ini boleh berlaku dalam sebuah negara yang begitu teratur? SPR merupakan institusi terpenting tetapi ia tidak menjalankan pilihan raya setegas yang sepatutnya. SPR ditubuhkan untuk menghalang penyalahgunaan kuasa tetapi ia kelihatannya tidak mampu melakukannya, malah seolah-olah tidak bersedia melakukannya. Profesionalisme SPR amat diragui. Penelitian lebih dekat menunjukkan bahawa SPR terlalu rapat dengan parti pemerintah: tidak cukup independen dalam cara operasi atau pelantikan mereka. Ahli SPR terlalu dikaitkan dengan mereka yang berkuasa.

Akhirnya, ada keterangan yang menunjukkan bahawa pihak polis tidak bersedia untuk bertindak atas aduan salah laku pilihan raya. Mahkamah pula tidak membantu calon yang cuba mendapatkan keadilan dalam salah laku proses pilihan raya. Sebahagiannya berpunca daripada undang-undang yang menafikan peranan mahkamah dalam beberapa aspek penting, dan sebahagiannya kerana mahkamah pula kelihatannya cenderung membuang kes atas alasan teknikal.

Analisa muktamad kami mendapati bahawa keterangan yang dikemukakan secara keseluruhannya menunjukkan kegagalan dan salahguna yang berlaku adalah cenderung ke arah mengekalkan kedudukan parti yang berkuasa. Begitu besar sesetengah salah guna tersebut, terutamanya dalam manipulasi sempadan kawasan pilihan raya (*gerrymandering*) dan undi awal serta pos, dan begitu tipis sekali beberapa keputusan di sejumlah besar kawasan pilihan raya sehingga kesannya mungkin begitu juga.

## KETERANGAN YANG DIKEMUKAKAN KEPADA TRIBUNAL

Keterangan diberi oleh ramai individu dan sejumlah organisasi. Tiga kumpulan yang memerhati pilihan raya mengemukakan laporan mereka dan menghantar wakil untuk menyampaikan laporan tersebut kepada Tribunal: Pemantau Pilihan Raya Rakyat<sup>8</sup> (PEMANTAU) mengemukakan laporan bertajuk “*Clean and Fair?*” (Bersih dan adil?). Institut Hal Ehwal Demokrasi dan Ekonomi (IDEAS) dan Pusat Kajian Dasar Awam (CPPS) mengemukakan laporan interim bersama mereka yang bertajuk “*Was GE13 Free and Fair: An Interim Report on Malaysia’s 13<sup>th</sup> General Election*”<sup>9</sup> (Adakah PRU 3 Bebas dan Adil: Satu Laporan Awal Pilihan Raya Umum ke-13 Malaysia) dan Pusat Merdeka Kajian Pendapat (Merdeka Center) pula mengemukakan laporannya yang bertajuk “*GE13 Election Watch Report*”<sup>10</sup> (Laporan Pantauan Pilihan Raya PRU13).

### Hak untuk mengundi

Perlembagaan Persekutuan tidak mengiktiraf hak mengundi sebagai “hak asasi”. Konvensyen Eropah Tentang Hak Asasi Manusia yang menjadi rujukan untuk beberapa negara bekas tanah jajahan pada mulanya tidak meliputi hak asasi mengundi. Walaupun protokol pertama diterima sejenak kemudian, termasuk perjanjian negara ahli (Perkara 3) untuk “mengadakan pilihan raya bebas dalam tempoh yang munasabah melalui pengundian rahsia, dalam keadaan yang menjamin kebebasan ekspresi pandangan rakyat dalam pemilihan wakil perundangan”, namun hak ini kelihatan terlepas pandangan mereka yang bertanggungjawab merangka perlembagaan kemerdekaan.

Perlembagaan Malaysia menetapkan 21 tahun sebagai usia minima kelayakan mengundi dan mewajibkan bakal pengundi mendaftar di suatu kawasan pilihan raya dan mereka semestinya warga negara bagi membolehkan mereka mengundi (Perkara 119). Mengikut undang-undang, Daftar Pemilih sepatutnya disemak setiap tiga bulan dan ini sepatutnya membolehkan sesiapa yang mencapai usia 21 tahun untuk mengundi. Sesiapa yang ditahan kerana “kurang siuman” (yakni seseorang yang didapati tidak bersalah dalam sesuatu kes jenayah kerana beliau tidak siuman dan ditahan, atau ditahan kerana tidak layak disabitkan di bawah tuduhan jenayah, atau disahkan sebagai menghadapi penyakit mental di bawah undang-undang kesihatan mental dan ditahan) dibatalkan hak mengundi (Perkara 119) (3) (a) sebagaimana juga kesnya dengan seseorang yang didapati bersalah melakukan kesalahan pilihan raya tertentu seperti rasuah, di mana seseorang akan hilang kelayakan mengundi selama lima tahun (Akta Kesalahan Pilihan Raya).

Sesiapa yang menjalani hukuman penjara atau pernah dijatuhkan hukuman mati atau dijatuhkan hukuman penjara melebihi 12 bulan dan masih mungkin menjalani hukuman atas kesalahan tersebut tidak dibenarkan mendaftar sebagai pemilih (Perkara 119)(3)). Isu ini tidak ditimbulkan di Tribunal tetapi Menteri Dalam Negeri telah dilaporkan sebagai mencadangkan bahawa banduan yang dipenjarakan melebihi tiga tahun dibenarkan mengundi. Menteri tersebut berkata banduan yang masih dalam pengawasan tidak dibenarkan mengundi kerana mereka masih boleh menjalani hukuman dan mungkin kembali dipenjarakan jika melanggar parol.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> Pemantau Pilihan Raya Rakyat (PEMANTAU). *Clean and Fair? An Election Observation Report of the 13<sup>th</sup> Malaysian General Election*. Boleh dicapai di <http://pru13.info/2013/09/12/final-pemantau-report/>

<sup>9</sup> Institute for Democracy and Economic Affairs (IDEAS) dan Centre for Public Policy Studies (CPPS). *Was GE13 Free and Fair? An Interim Observation Report on Malaysia’s 13<sup>th</sup> General Election*. Boleh dicapai di <https://dl.dropboxusercontent.com/u/122057/GE13-Observation-Interim-8-May-2013.pdf>

<sup>10</sup> Boleh dicapai di: [http://www.merdeka.org/v2/download/Election%20Watch%20Report%20\(GE13\).pdf](http://www.merdeka.org/v2/download/Election%20Watch%20Report%20(GE13).pdf)

<sup>11</sup> Banduan boleh mengundi sekiranya undang-undang dipinda (Julai 23 2013). *New Straits Times*. Boleh dicapai di <http://www.nst.com.my/nation/general/prisoners-can-vote-only-after-law-is-amended-1.324799>

Dato' Ambiga Sreenevasan, Pengerusi Bersama BERSIH 2.0 pada masa itu, memberitahu Tribunal bahawa warga Malaysia di luar negara boleh mengundi melalui pos dengan dua syarat: mereka pernah balik ke Malaysia selama sekurang-kurangnya 30 hari dalam lima tahun terakhir dan mereka boleh menghantar undi pos mereka dengan sendiri atau dengan menggunakan sampul diplomatik. Saksi ini menganggap syarat pertama melanggar Perlembagaan, tetapi pihak Tribunal pula tidak menyetujuinya: bukannya jarang untuk menafikan hak mengundi warga yang tinggal di luar negara atas dasar bahawa mereka mungkin telah putus hubungan dengan negara "asal" dan isu-isu pilihan raya. Perlembagaan Malaysia tidak mengandungi hak mengundi sebegini.

Namun, sistem untuk pengundi di luar negara ini tidak dilaksanakan secara saksama. Merdeka Center dan PEMANTAU berkongsi maklumat daripada My Overseas Vote (MOV) kepada Tribunal bahawa 40% rakyat Malaysia yang tinggal di Singapura, serta di selatan Negara Thai, Kalimantan dan Brunei telah dinafikan hak mengundi melalui pos.<sup>12</sup>

Akhir sekali, penetapan usia layak mengundi di Malaysia pada 21 tahun agak luar biasa (hanya Singapura, Jepun, dan beberapa Negara Teluk dan Kepulauan Pasifik menetapkan usia layak mengundi yang melebihi 18 tahun). BERSIH 2.0 telah mengemukakan memorandum mereka pada tahun 2010 kepada SPR yang menyarankan antara lain usia layak mengundi diturunkan kepada 18 tahun.

#### ► *Penemuan dan Pemerhatian tentang hak untuk mengundi*

1. Adalah dikesali bahawa Perlembagaan Malaysia tidak mengandungi kenyataan yang jelas berkenaan hak mengundi sebagai hak manusia.
2. Sebarang hak untuk mengundi yang diberi oleh undang-undang tidak seharusnya mendiskriminasikan warga negara, bergantung kepada faktor seperti tempat tinggal.
3. Diskriminasi yang berdasarkan tempoh masa warga negara tinggal di luar negara adalah dibenarkan.
4. Khususnya, adalah dikesali bahawa banduan dalam pengawasan tidak dibenarkan mengundi walhal sistem pengawasan bertujuan untuk menyesuaikan pesalah kepada kehidupan biasa. Tribunal berasa lega bahawa kerajaan Malaysia sedang memberi pertimbangan tentang perkara ini.
5. Adalah agak mengejutkan bahawa Malaysia masih mengekalkan usia layak mengundi pada 21 tahun.

#### **Integriti Daftar Pemilih**

Untuk mengundi, seseorang perlu memastikan namanya tercatat dalam Daftar Pemilih; justeru, integriti Daftar Pemilih amat penting. Menurut OSCE, "Nilai hak mengundi akan berkurangan jika siapa yang boleh mengundi dan siapa yang tidak boleh mengundi dalam sesuatu pilihan raya tidak dapat dipastikan. Hak mengundi ini juga terus merosot nilainya jika sistem pilihan raya itu gagal memastikan ketepatan Daftar Pemilih."<sup>13</sup>

Peraturan Pilihan Raya (Pendaftaran Pemilih) menetapkan tatacara pendaftaran. Pengundi seharusnya didaftar di tempat tinggal mereka dan tidak didaftarkan secara automatik tetapi melalui permohonan untuk pendaftaran.

<sup>12</sup> Laman sesawang My Overseas Vote (6 April 2013). "The EC Should Not Be Surprised by Low Overseas Voter Numbers When It Has Deliberately Restricted the Number of Eligible Voters". Boleh dicapai di <http://myoverseasvote.org/2013/04/06/ec-should-not-besurprised-when-it-has-deliberately-engineered-low-overseas-postal-voter-registration/>

<sup>13</sup> *International Standards and Commitments on the Right to Democratic Elections: A Practical Guide to Democratic Elections*. Best Practice OSCE/ODIHR Draft Paper (m/s 10)

Jika integriti Daftar Pemilih meragukan, maka seluruh keputusan pilihan raya turut diragui. Seluruh proses seharusnya telus dan dijalankan dengan serapi mengikut peraturan dan undang-undang. Walaupun SPR mengumumkan bahawa ia akan menggunakan Daftar Pemilih yang diwartakan pada 22 Februari 2013, ia kemudiannya menggunakan Daftar Pemilih yang telah diubah dan dikemaskinikan sehingga April. Namun apakah perubahan dalam Daftar Pemilih yang baru tidak diterangkan kepada orang ramai.<sup>14</sup>

Keterangan yang dikemukakan kepada Tribunal menunjukkan bahawa ramai yang berhak mengundi tidak didaftarkan. Sebahagian yang tidak berhak mengundi (atau telah meninggal) didaftarkan. Sebahagian yang meskipun berhak mengundi tidak mendaftarkan diri tetapi mendapati nama mereka ada di dalam Daftar Pemilih namun bukan di kawasan pilihan raya yang dijangkakan. Tiga isu besar ialah: pertambahan jumlah pengundi yang berdaftar yang mendadak di semua negeri kecuali Negeri Sembilan; pertambahan pengundi yang lebih besar di kawasan luar bandar dan pinggir bandar; dan kemungkinan salah guna undi pos dan undi awal.

Satu kajian menyatakan bahawa sebanyak 30% daripada jumlah keseluruhan kira-kira 13 juta pengundi terdiri daripada pengundi yang meragukan.<sup>15</sup>

Sukarelawan PEMANTAU melaporkan (dalam Laporan “*Clean and Fair?*” yang dikemukakan kepada Tribunal)<sup>16</sup> bahawa pada hari mengundi mereka mencatatkan 67 kes Daftar Pemilih yang meragukan: kehilangan nama (12 kes); perubahan tempat mengundi (7 kes); dan pertukaran kawasan pilihan raya tanpa notis (6 kes). PEMANTAU juga menerima aduan melalui Internet daripada orang awam; ia termasuk: kehilangan nama pengundi baru (230 kes); kehilangan nama pengundi lain (107 kes); pendaftaran tanpa pengetahuan (116 kes); pertukaran kawasan pilihan raya (54 kes); dan nama orang yang telah meninggal masih ditemui dalam Daftar Pemilih.

### ***Menyeluruhkah Daftar Pemilih?***

Jumlah pengundi berdaftar ialah 12,992,661 pengundi biasa, dan 272,387 pengundi awal (lihat di bawah). Walaupun umur mengundi minima ialah 21 tahun, jumlah yang mendaftarkan kelihatan terlalu rendah, sebanyak 46.8% daripada keseluruhannya.<sup>17</sup> Jumlah penduduk Malaysia 28.3 juta (banci 2010); 54% daripadanya berusia 24 tahun dan ke atas, atau kira-kira 2 juta lebih daripada yang berdaftar, dan boleh dianggarkan bahawa mereka yang berumur antara 21-23 tahun seramai sejuta orang.<sup>18</sup>

Berasaskan angka ini, kira-kira 81% daripada mereka yang layak mengundi telah mendaftarkan. Namun jika sebahagian besar daripada jumlah yang berdaftar ini meragukan, seperti yang ditunjukkan oleh keterangan, maka peratusan mereka yang berhak mengundi akan berkurangan lagi. Oleh sebab pendaftaran untuk mengundi dilakukan secara sukarela, adalah mustahil untuk mengetahui sama ada kewujudan mereka yang tidak berdaftar itu menunjukkan bahawa bakal pengundi tidak berminat untuk mengundi, ataupun kerana SPR tidak berusaha secukupnya untuk mendaftarkan mereka. Namun di

<sup>14</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bersumpah 30, Lee Wee Tak

<sup>15</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bersumpah 30, Lee Wee Tak

<sup>16</sup> PEMANTAU. *Clean and Fair? An Election Observation Report of the 13<sup>th</sup> Malaysian General Election*. Dicapai di <http://pru13.info/2013/09/12/final-pemantau-report>

<sup>17</sup> Tidak termasuk pengundi pos, yang tidak akan dikira dalam banci.

<sup>18</sup> Jangkaan 2013, lihat [http://www.indexmundi.com/malaysia/demographics\\_profile.html](http://www.indexmundi.com/malaysia/demographics_profile.html)



kalangan mereka yang berdaftar, kadar mengundi tinggi, walaupun tidak setinggi yang digambarkan oleh SPR memandangkan beberapa keterangan yang dikemukakan kepada Tribunal.

### ***Bukan warga negara berdaftar***

Sejumlah saksi telah memberi keterangan tentang bukan warga negara yang dibenarkan, malah dibawa masuk, untuk mendaftar dan mengundi. Sebagai contoh, Ang Chong Ang<sup>19</sup> dan Peh Poh Yeap<sup>20</sup> memberi keterangan tentang pendaftaran orang yang disyaki sebagai pekerja asing. Terdapat bukti bahawa ada seramai 29,000 orang yang jelasnya berasal dari negara asing telah didaftar, tetapi kategori kaum mereka tidak dinyatakan (sebagaimana yang diperlukan menurut undang-undang), dan ini menimbulkan keraguan tentang kewarganegaraan mereka.<sup>21</sup>

Penglibatan Jabatan Pendaftaran Negara (JPN) dalam pengeluaran kad pengenalan palsu di Sabah telah didedahkan di Suruhanjaya Diraja Siasatan Pendatang Asing di Sabah. Ketua Pengarah JPN Sabah telah memberitahu Suruhanjaya tersebut bahawa terdapat sebanyak 113,000 kad pengenalan yang bermasalah di Sabah.<sup>22</sup> Tribunal juga diberitahu bahawa bukti dikemukakan kepada Suruhanjaya tersebut tentang penglibatan pegawai JPN dalam pengeluaran kad pengenalan palsu.<sup>23</sup> Sejauh mana salah laku ini tidak dapat dikenalpasti meskipun siasatan beberapa kes rompak baru-baru ini mendedahkan bahawa sebahagian mereka yang terlibat didapati mempunyai kad pengenalan palsu yang dikeluarkan di Sabah.

SPR mengakui bahawa ia tidak dapat mengesahkan ketulenan semua kad pengenalan tersebut. SPR menerima kad pengenalan tersebut sebagai bukti kewarganegaraan dan jika pemilik kad tersebut memohon untuk menjadi pengundi, SPR akan memasukkan nama mereka sebagai pengundi sah. Justeru, mengikut pandangan SPR, mereka ini bukanlah pengundi hantu.

Walau bagaimanapun, pada tahun 2001, mahkamah pilihan raya<sup>24</sup> menyelar SPR kerana tidak melakukan tugas mereka dalam menilai kelayakan permohonan pendaftaran dan sekadar menerima kad pengenalan yang dikeluarkan oleh JPN sebagai bukti kewarganegaraan. Hakim tersebut berkata bahawa kad pengenalan bukan bukti kewarganegaraan, dan menambah, “hakikat bahawa SPR menerima pendaftaran daripada bukan sahaja mereka yang mempunyai kad pengenalan tetapi juga mereka yang mempunyai kad pengenalan sementara menunjukkan banyak salahguna di pihak SPR”.

Pihak kerajaan telah bertindak balas dengan meminda Akta Pilihan Raya untuk menghalang Daftar Pemilih yang diwartakan daripada dikenakan tindakan mahkamah (Sekyen 9A). Pemimpin parti

<sup>19</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bersumpah 8, Ang Chong Ang

<sup>20</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bersumpah 9, Peh Poh Yeap

<sup>21</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bersumpah 30, Lee Wee Tak

<sup>22</sup> <http://www.themalaysianinsider.com/print/malaysia/sabah-rci-ends-now-comes-the-hard-part-says-commission-chairman>. Suruhanjaya Siasatan Diraja telah dibentuk sebagai tindak balas kepada dakwaan tentang pertambahan besar penduduk di Sabah dan bahawa ia telah digunakan untuk menambah bilangan orang Islam, dan memberi kesan terhadap keputusan pilihan raya. Terma Rujukannya termasuk:

1. Menyiasat jumlah pendatang asing di Sabah yang diberi kad pengenalan biru Malaysia atau kewarganegaraan;
2. Menyiasat sama ada pemberian kad pengenalan atau kewarganegaraan ini dibuat menurut undang-undang;
3. Menyiasat sama ada mereka yang diberi kad pengenalan biru, resit identiti sementara atau kewarganegaraan melalui cara yang tidak sah telah didaftar dalam Daftar Pemilih di Sabah;....

Sehingga awal tahun 2014 laporannya belum dikeluarkan.

<sup>23</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bersumpah 30, Lee Wee Tak

<sup>24</sup> *Harris Mohd Salleh lwn The Returning Officer Ismail Majin & ors.*, High Court Sabah & Sarawak, Election Petition No:K5-1999, 8 June 2001 Available at: <http://harismibrahim.files.wordpress.com/2010/04/likas-case.pdf>

pembangkang telah membantah pemindaan ini kerana Daftar Pemilih yang telah dikemaskini hanya boleh dikaji dalam tempoh yang sangat singkat sebelum pilihan raya. Tambahan lagi, tempoh kempen yang amat pendek (lazimnya kurang daripada 10 hari) memberi sedikit masa sahaja untuk tugas rumit meneliti Daftar Pemilih serta untuk membuat bantahan dan menjalankan siasatan awam untuk mengenalpasti dakwaan pembantah. Pindaan ini sekaligus melepaskan SPR daripada tanggungjawab menyediakan Daftar Pemilih yang bersih dan tepat. Ia membawa kesan besar kerana ia membenarkan manipulasi pilihan raya berlaku tanpa kawalan. Untuk kes terkemudian tentang Seksyen 9a, rujuk di bawah.

### ***Tidak didaftarkan di kawasan yang sepatutnya***

Sistem pilihan raya yang digunakan di Malaysia mengandaikan orang akan mengundi di mana mereka tinggal atau bekerja dan Perlembagaan merujuk kepada tempat tinggal (Perkara 119(1)(b)). Jika pengundi berdaftar di tempat selain daripada itu, ia membawa beberapa kesan: (i) Pengundi tidak dapat mengundi kerana ia menyusahkan diri sendiri—atau kerana mereka tidak tahupun di mana mereka didaftar, dan sekadar sedar bahawa mereka tidak didaftarkan di kawasan pilihan raya yang diikhtir sepatutnya; (ii) Pengundi terpaksa mengundi di kawasan pilihan raya yang bukan di mana dia tinggal dan tidak ada penglibatan dan mungkin juga tiada kepentingan di situ; (iii) Kesan undi mereka dikurangkan kerana pengundi mungkin memberi kesan di kawasan pilihan raya yang betul, tetapi tidak di kawasan pilihan raya yang telah diberi kepadanya; atau (iv) Ada pengundi yang berdaftar di kawasan lain tidak keluar mengundi, lalu pihak lain boleh menyamar sebagai diri mereka.

Pada tahun 2003, dianggarkan bahawa 2.8 juta daripada 9 juta pengundi berdaftar tidak didaftarkan di kawasan pilihan raya tempat tinggal mereka. Masalah ini masih wujud. Charles Santiago, Ahli Parlimen Parti Tindakan Demokrasi (DAP) bagi kawasan Klang, memberi keterangan bahawa beliau mendapati pendaftaran seramai 2,195 pengundi ‘dipindahkan’ ke kawasan lain di Johor, Selangor, Sabah, dan juga Sarawak, tanpa sebab, sementara 500 pengundi yang mengundi di Klang sewaktu pilihan raya yang lampau telah dipindahkan ke kawasan lain.<sup>25</sup> (Saksi ini menganggap kepincangan terakhir itu adalah disebabkan oleh proses persempadanan semula yang sepatutnya diluluskan oleh Parlimen terlebih dahulu tetapi tatacara kelulusan ini tidak pernah dipatuhi.)

KJ John menulis dalam *Malaysiakini*<sup>26</sup> bahawa selama 28 tahun beliau didaftar di kawasan pilihan raya Bukit Gasing/PJ Utara, di mana pendaftarannya telah dipindahkan meskipun tempat tinggalnya di Seksyen SS1 PJ sepanjang masa itu. Yap Siew Lin<sup>27</sup> merupakan pengundi luar negara; beliau mendapati namanya tidak didaftarkan sebagai pengundi luar negara tetapi didaftarkan sebagai penduduk Kuala Lumpur dan itupun sepatutnya di Johor Jaya jika mengikut tempat tinggal asalnya.

### ***Berdaftar walaupun tidak memohon***

Sebahagian pengundi yang layak mengundi telah didaftarkan tanpa keizinan mereka. Charles Santiago memberi keterangan tentang aduan penduduk kawasan pilihan raya yang diwakilinya yang mendapati diri mereka dan saudara mereka telah didaftar meskipun mereka tidak pernah memohon didaftar sebagai pengundi—misalnya, seorang lelaki mendapati dirinya berdaftar di kawasan Parlimen

<sup>25</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13 Kenyataan Bersumpah 34, Charles Santiago

<sup>26</sup> KJ John. (24 September 2013) “Authentic Citizenship.” *Malaysiakini*. Boleh dicapai di: <http://www.malaysiakini.com/columns/241915>

<sup>27</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bersumpah 10, Yap Siew Lin

Butterworth di Pulau Pinang dan kawasan Dewan Undangan Negeri Shah Alam di Selangor.<sup>28</sup>

Saksi ini juga berkata, pada tahun 2008, seramai 60 pengundi telah berdaftar di bawah alamat yang sama, iaitu 994 Jalan Papan, Pandamaran, Klang. Pada suku tahun ketiga 2011, seramai 13 pengundi telah dikeluarkan, meninggalkan baki seramai 47 orang, tetapi pada suku tahun kedua, dua pemilih baru pula berdaftar di situ. Pemilik berdaftar premis berkenaan berkata beliau tidak pernah memberi kebenaran kepada sesiapa sahaja di kalangan 60 orang ini untuk menggunakan alamat rumah ini sebagai alamat pendaftaran mereka. Siapakan pengundi-pengundi ini masih tidak diketahui.

Inungkiran binti Mongijal memberi keterangan bahawa nama beliau telah didaftarkan di Tawau tanpa pengetahuan dirinya meskipun berasal dari Kudat dan tidak pernah ke Tawau. Beliau juga berkata bahawa beliau menerima jemputan melalui khidmat pesanan ringkas (SMS) daripada calon BN untuk menghadiri sebuah majlis.<sup>29</sup>

### ***Dilupuskan daripada Daftar Pemilih***

Beberapa saksi telah memberi keterangan bahawa nama mereka dan orang lain telah dilupuskan daripada Daftar Pemilih tanpa pengetahuan mereka dan tanpa mengikut tatacara.<sup>30</sup>

Di India, Mahkamah Agung telah membuat keputusan bahawa seseorang tidak boleh dilupuskan daripada Daftar Pemilih tanpa melalui proses pendengaran yang adil: *Lal Babu Hussien & Others lwn Electoral Registration Officer* 1995 AIR 1189, 1995 SCC (3) 100. Tetapi di India, ada peruntukan yang jelas bagi seseorang didengar di mahkamah, tidak seperti undang-undang di Malaysia. Walau bagaimanapun, pendengaran merupakan satu keperluan asas undang-undang pentadbiran.

Charles Santiago berkata semakan Daftar Pemilih Suku Tahun Ketiga menunjukkan seramai 3,457 pengundi telah dilupuskan daripada Daftar Pemilih 2008, meskipun sebahagian daripada mereka masih hidup dan tidak bertukar alamat.<sup>31</sup>

### **► Penemuan dan Pemerhatian tentang Daftar Pemilih**

1. Kesempurnaan memang tidak wujud. Tetapi ketepatan dalam julat yang boleh diterima mesti dicapai untuk memastikan pilihan raya mendapat keyakinan ramai. Kesilapan yang tidak sengaja masih berupaya menafikan sesetengah orang hak untuk mengundi. Kesilapan juga membuka peluang kepada penipuan jikalau identiti pengundi gagal diperiksa dengan betul di pusat mengundi. Kewujudan kesilapan yang banyak boleh dimanipulasikan untuk memberi kesan kepada keputusan pilihan raya tertentu: dengan mengalihkan pengundi daripada sesuatu kawasan pilihan raya di mana mereka boleh memberi kesan tertentu.
2. Sukar difahami bagaimana seseorang yang tidak pernah memohon untuk pendaftaran boleh didaftarkan secara tidak sengaja. Tribunal terpaksa membuat kesimpulan bahawa ini berlaku kerana ada penyelewengan yang disengajakan tetapi tidak jelas pula oleh siapa. Walau bagaimanapun, tidak mungkin seseorang itu mendaftar tanpa menunjukkan kad pengenalan sebagai bukti. Justeru sukar dipercayai bahawa ia tidak melibatkan persekongkolan dengan pegawai SPR.

<sup>28</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bersumpah 34, Charles Santiago

<sup>29</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bersumpah 37, Inungkiran binti Mongijal

<sup>30</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bersumpah 34, Charles Santiago dan Kenyataan Bersumpah 28, Patricia Utap

<sup>31</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bersumpah 34, Charles Santiago

3. Sebahagian bukti tentang “warga asing” yang mengundi adalah bersifat agak spekulatif (mereka yang “kelihatan” seperti warga asing), maka tidak memenuhi beban bukti yang diperlukan di mahkamah, dan sukar untuk membuat kesimpulan yang tegas tentang hal ini.
4. Mendaftarkan seorang atau dua pengundi di kawasan pilihan raya yang salah mungkin berpunca daripada kecuaiian; tetapi mendaftar seseorang yang tidak pernah memohon untuk didaftarkan agak mencurigakan. Pendaftaran jumlah besar pengundi secara salah kelihatannya seperti penyelewengan.
5. Secara keseluruhannya, terdapat keterangan kukuh yang menunjukkan wujudnya pelbagai ketidaktepatan dalam skala yang begitu besar dalam PRU13 sehingga ia memberi sebab untuk mempercayai bahawa semua ini dirancang untuk membolehkan berlakunya penipuan. Tanggungjawab SPR di sini jelas. Dan kerana SPR dilihat berkait rapat dengan parti pemerintah melalui pelantikan Ahli Suruhanjaya dan hubungan pegawai SPR dengan perkhidmatan awam, justeru seseorang tidak dapat menafikan kemungkinan bahawa segala ketidaktepatan ini dirancang untuk membantu parti tersebut.

### **Adakah mereka yang berdaftar dibenarkan mengundi?**

Setiap pengundi berhak untuk mendapat akses ke pusat mengundi yang sama dan berkesan supaya undinya diberi nilai yang sama dengan undi pengundi yang lain.

(Piawaian IPU 2(6))

Pendaftaran sebagai pengundi akan menjadi sia-sia jika pada hari pengundian seseorang tidak boleh mengakses pusat mengundi, atau ai terlalu sesak sehingga seseorang tidak boleh mengundi, atau nama mereka tidak terdapat dalam Daftar Pemilih. Ini bukanlah tumpuan utama dalam keterangan yang dikemukakan, tetapi ada petunjuk bahawa masalah ini wujud.

### ***Ketersediaan***

Seseorang pasti menjangka bahawa di kawasan pedalaman, terutamanya di Sabah dan Sarawak di mana sistem pengangkutan mundur dan pengundi mengalami kesukaran untuk pergi ke pusat mengundi, pusat mengundi di situ akan dibuka lebih lama berbanding tempat lain. Sebaliknya, di beberapa kawasan pedalaman, waktu mengundi dipendekkan. Di kawasan parlimen Baram, Sarawak, pusat mengundi hanya dibuka selama 3 jam—dari pukul 8 pagi ke 11 pagi. Menurut seorang saksi (Roland Engan<sup>32</sup>), pusat mengundi ditutup tepat pukul 11 pagi meskipun ada barisan panjang pengundi yang masih menunggu dan sebahagian pengundi telah dikenalpasti dalam Daftar Pemilih. Tidak ada penjelasan munasabah diberikan tentang ini kerana pengiraan undi dibuat di kawasan pilihan raya tersebut dan dipesankan kepada pusat mengira undi. Ia mungkin bercanggah dengan apa yang termaktub dalam undang-undang yang menyatakan bahawa sekiranya mana-mana pengundi diberi kertas undi sebelum pusat mengundi ditutup maka mereka dibenarkan untuk mengundi (Peraturan Perjalanan Pilihan Raya 23).

### **Memastikan mereka yang tidak berhak mengundi tidak mengundi**

Ini isu penting: tidak berguna Daftar Pemilih sekiranya mereka yang tidak berdaftar boleh mengundi, sama ada mereka menyamar sebagai orang lain yang berdaftar atau boleh mengundi meskipun tidak berdaftar.

Penyamaran ialah kesalahan jenayah. Ia dibuat dengan mengundi atas nama orang lain, sama ada yang hidup, mati atau direka, atau dengan mengundi semula. Hukuman bagi kesalahan ini ialah denda

<sup>32</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Akuan Bersumpah 49, Roland Engan

sebanyak RM2,000 hingga RM5,000 dan dua tahun penjara (SS 7 dan 11, Akta Kesalahan Pilihan Raya). Ia juga menjadi kesalahan yang sama bagi sesiapa sahaja, termasuk pegawai SPR, membantu sesiapa melakukan kesalahan ini. Ia juga adalah satu kesalahan sekiranya seseorang yang bukan pengundi sah membuang undi, tanpa menyamar sebagai pengundi yang berhak mengundi pun.

Menurut PEMANTAU, beberapa orang menyatakan mereka tidak dapat mengundi kerana ada pihak lain telah pun mengundi menggunakan nama mereka.

### ***Gagal menunjukkan dokumen pengenalan diri yang sah***

Bukan semua sistem dan peraturan pilihan raya memerlukan bakal pengundi untuk menunjukkan dokumen pengenalan. Di Amerika Syarikat perkara ini telah dibawa ke mahkamah untuk diselesaikan.<sup>33</sup> Di negara yang menghadapi masalah integriti Daftar Pemilih, ia telah menjadi satu perkara asas untuk pengundi menunjukkan kad pengenalan sebagai tindakan pencegahan awal. Peraturan 20 dalam Perjalanan Pilihan Raya membolehkan Pegawai Pengurus di mana-mana pusat pengundian, atas budi bicaranya, untuk membenarkan seseorang tanpa pengenalan diri yang sah untuk mengundi hanya dengan mengisi satu borang pengisytiharan identiti mereka. Masalah tatacara ini adalah sekiranya didapati bahawa pengisytiharan itu palsu, tidak ada cara untuk membatalkan undi yang telah dibuang. Langkah pembetulan hanya boleh dibuat sekiranya dibuktikan dalam petisyen pilihan raya bahawa pembohongan ini berlaku dengan begitu meluas sehingga berupaya menjejaskan keputusan pilihan raya.

Seorang saksi bernama Azli bin Hussein, Pengarah Pilihan Raya PKR di kawasan Batu, Kuala Lumpur, memberi keterangan bahawa beliau dimaklumkan oleh ejen tempat mengundi calon yang ditempatkan di saluran 4 Sekolah Kebangsaan Bandar Baru Sentul, bahawa pengundi di saluran itu tidak perlu menunjukkan sebarang pengenalan diri kepada pegawai SPR, tetapi hanya perlu membacakan nombor kad pengenalan mereka. Apabila pegawai SPR di tempat mengundi tersebut ditanya, jawapannya adalah bahawa tindakan ini bertujuan “mempercepatkan proses pengundian kerana terdapat barisan panjang pengundi yang sedang menunggu.”<sup>34</sup> Keadaan ini memudahkan seseorang menyamar sebagai orang lain.

Ginie Lim, calon PKR ADUN Machap,<sup>35</sup> memberi keterangan bahawa beliau tidak dapat menghantar ejen parti untuk memantau pengangkutan dan pengiraan kertas undi. Apabila beliau tiba di tempat mengundi, seorang pengundi (wanita) mengadu bahawa orang lain telah mengundi dengan menggunakan namanya. Wanita tersebut memberitahu saksi bahawa dia dapat mengundi akhirnya selepas mengisi Borang 10A tetapi undi sebelumnya yang menggunakan namanya tidak dibatalkan—sememangnya begitu kerana hakikat bahawa nombor kertas undi yang diberi kepada pengundi tertentu tidak seharusnya ditanda dalam Daftar Pemilih (Peraturan Pilihan Raya 19(5)).

Mohd Fadhli bin Khaharuddin<sup>36</sup> memberi keterangan bahawa beliau telah membuat laporan di balai

<sup>33</sup> Masalah utama di Amerika Syarikat adalah bahawa ia tidak ada sistem kad pengenalan, maka seseorang sering diminta menunjukkan sesuatu yang lain seperti paspot atau lesen memandu—namun golongan miskin dalam masyarakat di sana mungkin tidak memiliki kedua-duanya (maka isunya menjadi politik-parti). Selewat-lewat bulan Julai 2013, mahkamah Pennsylvania mengisytiharkan undang-undang tersebut sebagai tidak mengikut Perlembagaan, bercanggahan dengan Mahkamah Agung Amerika Syarikat. Dokumen pengenalan diri percuma akan disediakan, tetapi hakim tersebut berkata tataranya terlalu sukar: *Viviette Applewhite dan lain-lain [termasuk NAACP] lwn Komanwel Pennsylvania* 330 MD 2012.

<sup>34</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan saksi Azli bin Hussein

<sup>35</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Laporan polis Ginie Lim

<sup>36</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13: Laporan polis Mohd Fadhli bin Khaharuddin

polis Kuantan tentang bagaimana beliau mengundi sekali dan diberi lagi satu kertas undi apabila kembali ke pusat mengundi tersebut. Motif beliau adalah untuk menyimpan kertas undi dan nombor saluran mengundi sebagai bukti bahawa tatacara dan kredibiliti SPR boleh dipersoalkan. Beliau membuat laporan polis bagi mengelakkan tuduhan memanipulasi proses pilihan raya. Setakat pengetahuannya tidak ada sebarang tindakan diambil ke atas dirinya atau Ketua Tempat Mengundi (KTM). Untuk mencapai tujuannya, beliau telah menanggalkan dakwat yang sepatutnya kekal di jarinya. Fadhli meyakinkan Tribunal bahawa beliau tidak berniat mengundi dua kali tetapi hanya mahu membuktikan bahawa seseorang boleh mengundi berkali ganda.

Fuziah Salleh, ahli parlimen PKR Kuantan, menjelaskan dengan lebih lanjut pengalaman Mohd Fadhli bin Khaharuddin, yang merupakan pengundi di kawasannya. Beliau mengatakan bahawa garis panduan SPR yang dikeluarkan sebelum Hari Mengundi memudahkan seseorang mengundi dua kali. Garis panduan SPR tersebut menyatakan bahawa sekiranya lebih daripada 20 orang sedang beratur, satu barisan lain perlu dibuat dan Daftar Pemilih baru digunakan untuk melayani barisan baru. Sesiapa yang telah mengundi sebelum itu tidak ditanda sedemikian dalam Daftar Pemilih yang baru itu. Pakatan Rakyat (PR), menurut Fuziah, hanya menyedari garis panduan ini selepas pilihan raya.

### ***Dakwat kekal yang tidak kekal***

Dakwat ini diletakkan di jari seseorang yang telah mengundi. Dakwat ini sepatutnya berfungsi sebagai aspek perlindungan penting untuk menghindari pengundian berulang. Ia diperkenalkan melalui Pindaan Peraturan Pilihan Raya (Perjalanan Pilihan Raya) 2012. Sebagaimana yang diberitahu kepada Tribunal oleh seorang ahli kimia terlatih, Steven Ng Eng Joo,<sup>37</sup> untuk memastikan dakwat tersebut memenuhi tujuannya (menghalang pengundian berulang), ia perlu kekal selama lebih daripada tujuh hari untuk pengundi awal dan sekurang-kurangnya tiga hari untuk pengundi biasa.

Hakikat bahawa penggunaan dakwat kekal tidak termasuk pengundi pos dan meskipun ia digunakan, seperti kes pengundi awal, dakwat ini ternyata tidak kekal, menimbulkan keraguan serius tentang integriti sistem pengundian.

Terdapat banyak pengakuan tentang bagaimana dakwat “kekal” ini mudah ditanggalkan. Lye Yoong Seng<sup>38</sup> dan Joseph Chandran a/l Xavier Michael<sup>39</sup> ialah pemerhati PEMANTAU. Mereka dimaklumkan oleh ramai pengundi tentang masalah ini. Seorang pengundi memberitahu Tribunal bahawa di Rawang, jarinya ditanda dengan pen dan bukan dakwat kekal.<sup>40</sup> Beliau membuat laporan polis tetapi tidak mendapat maklum balas tentangnya.

Chua Tian Chang, Ahli Parlimen Batu yang lebih dikenali dengan panggilan Tian Chua, turut mempunyai keterangan daripada pengundi di kawasan pilihannya bahawa dakwat yang digunakan boleh ditanggalkan. Beliau memberitahu Tribunal bahawa sebanyak 130 laporan polis difailkan pada Hari Mengundi di kawasannya tentang kegagalan dakwat kekal ini.<sup>41</sup> Setakat ini tidak ada tindakan yang diambil oleh pihak polis. Seorang pegawai SPR menegaskan bahawa apa yang dilihat Chua hanyalah kes terpencil.

<sup>37</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bersumpah 29, Ng Eng Joo

<sup>38</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bersumpah 14, Lye Yoong Seng

<sup>39</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bersumpah 11, Joseph Chandran a/l Xavier Michael

<sup>40</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bersumpah 16, Sa'diah binti Munir

<sup>41</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bertandatangan 67, Chua Tian Chang

Laporan PEMANTAU menyatakan bahawa dakwat ini mudah ditanggalkan di 21 daripada 87 kawasan yang di bawah pantauan mereka. Merdeka Center pula memberitahu Tribunal bahawa pada tahun 2008 rancangan menggunakan dakwat kekal telah dibatalkan empat hari sebelum Hari Mengundi, manakala dakwat kekal digunakan pada PRU13 untuk pengundi awal pada 30 April 2013 tetapi didapati mudah ditanggalkan. Akmal Nasrullah bin Mohd Nasir<sup>42</sup> (yang menyampaikan penemuan Siasat PRU13) berkata bahawa terdapat lebih 1,000 aduan kepada pihak polis tentang dakwat kekal.

PRU13 menunjukkan jumlah undi rosak yang terbesar setakat ini—sebanyak 172,068—yang turut mempengaruhi keputusan akhir.<sup>43</sup> Jumlah undi rosak ini lebih besar daripada jumlah undi majoriti di 11 kerusi; sebab utama undi rosak adalah akibat dakwat kekal yang dicalitkan di jari pengundi sebelum mereka diberi kertas undi. Sebahagian pengundi menggunakan tangan yang jarinya telah dicalit dakwat untuk mengundi, atau telah disuruh berbuat demikian. Dakwat ini dicalitkan pada jari pengundi sebelum pengundian dibuat, tetapi bukti menunjukkan kadangkala ia masih basah sebelum seseorang mengundi, justeru telah memberi risiko kerosakan kepada kertas undi. Mungkin tidak mengejutkan bahawa ada pengundi yang menyangka mereka sepatutnya menanda kertas undi dengan dakwat tersebut—seperti cop jari yang dikenakan kepada sesetengah dokumen. Kaedah pengurusan dakwat kekal ini kelihatan telah memburukkan lagi sistem pilihan raya, jauh daripada objektifnya untuk mengurangkan masalah pengundian berulang.

Untuk menjelaskan bagaimana dakwat ini mudah ditanggalkan, Steven Ng Eng Joo memberikan penjelasan berikut kepada Tribunal: Satu komponen penting dakwat kekal ialah kandungan nitrat perak. Apabila terdedah kepada sinar UV ia akan meninggalkan kesan yang jelas. Untuk bertahan selama tiga hingga tujuh hari, dakwat ini mesti mengandungi 10-18% nitrat perak. Menteri di Jabatan Perdana Menteri Shahidan Kassim berkata di Parlimen bahawa kandungan nitrat perak dalam dakwat kekal ini hanya 1%. Ini menyebabkan dakwat tersebut tidak kekal. Mengikut pengalaman saksi, dakwat ini ditanggalkan sepenuhnya pada hari yang sama apabila dibasuh dengan sabun, ubat gigi dan sabun basuh Clorox. Ini bercanggah dengan dakwaan Timbalan Pengerusi SPR yang berkata dakwat tersebut akan kekal selama antara lima hingga tujuh hari. SPR tidak mengesahkan pendedahan menteri tersebut tentang kandungan 1% argentum nitrat. Ada ketikanya mereka berkata kandungannya 4%.

Sebagaimana diperhatikan oleh saksi, terdapat beberapa soalan yang belum berjawab: Kenapa kandungan dakwat ini hanya 1% nitrat perak dan 29% pelembap? Apakah dakwat yang dibekalkan tidak menepati jenis spesifikasi yang diminta? Adakah dakwat ini tidak digunakan dengan betul dan kenapa? Penjelasan yang diberi oleh SPR—termasuk dakwat tidak digoncang atau dicalit dengan betul oleh kakitangan yang kurang terlatih—tidak boleh diterima. Pada 21 Mei, SPR mengumumkan bahawa satu pasukan penyiasat akan ditubuhkan untuk menyiasat kegagalan dakwat kekal. Namun sehingga tarikh Tribunal bersidang semula, tidak ada penemuan yang didedahkan.

### ***Pengundian awal dan pengundian pos***

Adalah wajar untuk membuat aturan khusus kepada mereka yang tidak dapat mengundi semasa hari mengundi biasa. Biasanya aturan tersebut ialah pengundian pos atau pengundian lebih awal daripada hari mengundi. Namun ini membuka jalan kepada pelbagai penyelewengan dan manipulasi di peringkat pendaftaran, simpanan dan pengiraan kertas undi yang lengkap.

<sup>42</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bersumpah 27, Akmal Nasrullah bin Mohd Nasir

<sup>43</sup> Bridget Welsh, “Statistical Anomalies in Malaysia’s GE13 Results—A Preliminary View”.

Peraturan Pilihan Raya (Pengundian Pos) 2003 menetapkan proses pengundian pos. Pengundi pos menghantar kertas undi dalam sampul yang dibekalkan, dan apabila sampul yang masih tidak dibuka ini diterima SPR, ia akan disimpan seperti mengikut peraturan sehingga hari mengundi di mana kotak ini akan dibuka di depan ejen parti.

Sistem ini juga membenarkan undi awal. Sesetengah pihak perlu mengundi lebih awal: anggota tentera yang berkhidmat, penjawat awam yang berkhidmat di luar Semenanjung Malaysia atau Sabah atau Sarawak, pelajar yang berada di luar negara dan isteri kepada dua kategori terakhir yang disebut. Pada tahun 2012, pihak polis dimasukkan ke dalam senarai pengundi awal. Mereka yang tergolong dalam kategori ini mesti mengundi lebih awal—atau melalui pos jika tidak dapat mengundi lebih awal.

Peraturan Umum mengatakan kotak undi yang mengandungi kertas pengundian awal hendaklah disimpan dengan selamat oleh Pegawai Pengurus atau menurut cara yang diluluskan oleh SPR (Peraturan 27a). Dalam kes pengundian pos, Pegawai Pengurus perlu “mengatur supaya kertas undi disimpan dengan selamat.”

Buat kali pertama, rakyat Malaysia yang tinggal di luar negara diberikan hak untuk mengundi—melalui pos. Namun agak mengejutkan bahawa hanya 6,000 rakyat Malaysia di luar negara yang mendaftar sebagai pengundi. Peningkatan jumlah undi pos adalah disebabkan peningkatan jumlah kakitangan SPR yang boleh memilih untuk mengundi melalui pos.

Anggota tentera dan polis serta pasangan mereka yang mengundi melalui pos yang dalam pilihan raya yang lalu kini akan mengundi melalui pos. Mereka mengundi di kem tentera dan berek polis di bawah pengawasan SPR dan wakil parti politik. Mengundi dalam persekitaran disiplin tentera kelihatannya seperti aturan yang kurang baik. Seharusnya pegawai tentera boleh mengundi di tempat tinggal mereka. Sekiranya semua mereka berdaftar di tempat di mana kem tentera berada, mereka boleh mempengaruhi keputusan pilihan raya di situ, walaupun mereka tidak mempunyai kepentingan asas politik dalam sebarang keputusan di sana.

Beberapa isu yang penting telah ditimbulkan oleh pemantau pilihan raya. Pertama, sebahagian pengundi mempunyai pilihan sama ada mahu mengundi secara pos atau mengundi awal. Kedua, senarai lengkap bagi nama pengundi pos dan pengundi awal tidak diberi kepada calon. Seorang saksi yang merupakan calon dalam pilihan raya tahun 2013 (Tian Chua<sup>44</sup>) berkata bahawa sebahagian nama dalam senarai pengundi awal juga terdapat dalam Daftar Pemilih utama, tanpa sebarang petanda bahawa mereka pengundi awal. Ini bermakna mereka yang terlibat boleh mengundi dua kali terutamanya kerana pengundi pos tidak perlu melalui proses dakwat kekal. Ketiga, proses yang memperuntukkan undi pos kepada kawasan pilihan raya yang berbeza adalah tidak jelas; ini memungkinan “keanjalan” keputusan tentang ke mana undi pos boleh di hantar.

Wong Piang Yow, pengasas Tindak Malaysia,<sup>45</sup> memberitahu Tribunal bahawa pengundian awal untuk polis, wartawan, ejen tempat mengundi dan ejen mengira undi serta tentera diberikan tanpa sebab yang betul. Pengundian awal sepatutnya diberi khususnya kepada pengundi yang tidak dapat hadir pada hari mengundi.

<sup>44</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bertandatangan 67, Chua Tian Chang

<sup>45</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bersumpah 31, Wong Piang Yow



Fuziah Salleh dari PKR<sup>46</sup> menjelaskan pengalamannya kepada Tribunal. Beliau hanya mendapat tidak sampai 5-10% undi awal apabila keputusan diumumkan—satu pencapaian yang tidak dipercayai beliau kerana keputusannya pada pilihan raya umum tahun 2008 adalah lebih baik. Pesanan sokongan yang diberi oleh pengundi awal kepadanya lebih banyak daripada undi awal yang diterimanya semasa pengiraan undi.

► ***Penemuan dan Pemerhatian tentang sama ada hanya yang berhak mengundi dapat mengundi dan bukannya orang lain***

1. Amat tidak adil jika seseorang individu tidak dapat mengundi: mereka dinafikan satu hak asasi dalam masyarakat demokrasi. Ada sejumlah keterangan menunjukkan bahawa mereka yang tidak berhak mengundi telah dapat mengundi.
2. Ada sejumlah keterangan yang menunjukkan kecuaiian dalam memastikan mereka yang mengundi berhak berbuat demikian di beberapa tempat atau saluran mengundi.
3. Tribunal berpendapat bahawa pengundian awal telah digunakan secara keterlaluan dalam pilihan raya kali ini (meskipun sesetengah negara membenarkan sesiapa sahaja untuk berbuat demikian). Sepatutnya hak untuk mengundi awal tidak boleh diberi berasaskan pekerjaan tetapi dihadkan kepada mereka yang tidak dapat mengundi pada hari mengundi.
4. Yang merunsingkan adalah wujudnya keterangan kukuh bahawa tatacara undi pos dan undi awal tidak dipatuhi.
5. Cukup kukuh keterangan tentang dakwat kekal yang tidak kekal dan memang sukar dinafikan. Ia teknologi yang digunakan di banyak negara dan sepatutnya SPR dapat membeli dakwat yang berfungsi dengan baik seperti di tempat lain. Dalam hal ini, SPR boleh dikatakan tidak profesional.

**Prinsip “satu orang, satu undi dan satu nilai” (OPOVOV)**

Setiap pengundi mempunyai hak...supaya undinya diberi nilai yang sama dengan undi pengundi yang lain.

(Piawaian IPU 2(6))

Isu ini menimbulkan persoalan sama ada struktur kawasan pilihan raya memastikan, sewajar yang mungkin, saiz yang saksama supaya undi setiap pengundi mempunyai nilai yang sama dalam menentukan perwakilan di Parlimen dan pembentukan kerajaan. Peruntukan kerusi kepada pengundi biasanya disebut sebagai “agihan kawasan pilihan raya”. Sistem satu keahlian untuk kawasan pilihan raya yang berdasarkan geografi biasanya memerlukan setiap sempadan kawasan pilihan raya untuk mengambil kira isu yang memastikan keselarasan dalam perempadanan supaya ia boleh diwakili oleh seorang ahli perundangan. Jadual ke-13 dalam Perlembagaan Persekutuan tidak memberi banyak panduan (selain peruntukan “lebih kurang setara” sebagaimana dibincangkan di bawah): ada disebut bahawa seharusnya kemudahan disediakan untuk pendaftaran dan pengundian, dan hubungan tempatan dikekalkan. Memandangkan hakikat bahawa SPR tidak bebas (lihat di bawah), dan cadangan-cadangan yang diberi hanya setakat itu sahaja kerana Parlimen mempunyai kata putus, tidak ada sebarang percubaan serius untuk menjamin nilai semua undi adalah sama.

Perlembagaan menetapkan bahawa dalam setiap negeri, bilangan pemilih di setiap kawasan pilihan raya seharusnya lebih kurang sama banyak, tetapi kelebihan boleh diberi untuk kawasan pilihan raya di luar bandar (misalnya bilangan pengundinya kurang) (s.2 Jadual ke-13).

<sup>46</sup> Keterangan Fuziah Salleh.

Keterangan yang dikemukakan kepada Tribunal menunjukkan pelbagai masalah: (i) agihan kawasan pilihan raya yang amat tidak serata, yang menerangkan bagaimana sebuah parti boleh menang dengan jelas meskipun peratusan undi yang diterima kurang daripada 50%; (ii) mekanisme agihan kawasan pilihan raya semakin dilemahkan oleh perubahan perlembagaan dan (iii) tafsiran SPR melanggar Perlembagaan.

Sebelum bulan Jun tahun 1962, undang-undang menetapkan bahawa bilangan penduduk di setiap kawasan pilihan raya seharusnya lebih kurang sama, tetapi mengizinkan perbezaan sehingga 15% secara purata untuk mengambil kira faktor perbezaan penduduk dan kaedah perhubungan (Perkara 116(4) Perlembagaan Persekutuan). Peruntukan ini telah ditarik balik oleh Akta 14/1962.<sup>47</sup>

Sehingga tahun 1962, kuasa pemutus untuk menyemak dan menentukan sempadan kawasan pilihan raya di peringkat negeri dan persekutuan terletak dalam tangan SPR. Keadaan ini telah diubah oleh Akta (pindaan) Perlembagaan 1962 yang memperkenalkan Jadual ke-13 dalam Perlembagaan Persekutuan. Kini SPR hanya perlu memberi satu laporan kepada Perdana Menteri. Perdana Menteri pula akan merangka satu Usul untuk meluluskan cadangan SPR, sama ada berserta perubahan atau tidak, dan membentangkannya di Dewan Rakyat untuk diluluskan, sekiranya begitu, oleh majoriti ahli Dewan. Dewan Rakyat boleh mengundi “Ya” atau “Tidak” berkaitan Usul tersebut, tetapi tidak boleh membuat sebarang perubahan tentangnya.

Pindaan Akta Perlembagaan (No. 2) 1984 telah menghapuskan had masa maksimum untuk semakan wajib berkala bagi kawasan pilihan raya. Yang tinggal hanya had masa minimum, yakni “selingan tidak kurang lapan tahun [selepas tarikh lengkapnya semakan terakhir].” Maka semakan berkala kawasan pilihan raya kini tidak lagi wajib, tetapi terpulang kepada SPR (berkenaan sikap tidak memihak SPR dalam hal ini, lihat di bawah). Namun, jika Perkara 46 (berkaitan bilangan Ahli Parlimen) dipinda, maka semakan perlu dibuat bagi sempadan kawasan pilihan raya yang terlibat (Perkara 113(3A)), dan sekiranya sudah lebih daripada lapan tahun sejak semakan sebelum itu, maka semakan baru perlulah dibuat.

Sekurang-kurangnya secara teori, cadangan SPR terbuka kepada orang ramai untuk dibincangkan. Namun, amalan SPR kelihatannya seperti begini: mereka akan berbincang dengan Jabatan Perdana Menteri dan menerima pandangan kerajaan dalam cadangan mereka. Ini bermakna orang ramai tidak tahu siapa yang patut dipersalahkan sekiranya ada cadangan yang jelasnya bertentangan dengan prinsip perwakilan demokrasi: SPR atau kerajaan semasa.

Kuasa Parlimen yang lain (Perkara 2) adalah mewujudkan Wilayah Persekutuan, yang ditakrif sebagai Negeri. Sebagai contoh, pada 1 Februari 1974, Wilayah Persekutuan Kuala Lumpur diambil daripada Selangor, sekaligus mengubah komposisi kaumnya.

Keterangan yang dikemukakan kepada Tribunal menunjukkan jurang besar antara purata jumlah pengundi bagi setiap kawasan pilihan raya antara negeri. Terengganu, meskipun kurang membangun jika dibandingkan dengan Johor dan Perak, mempunyai purata pengundi yang lebih tinggi, maka anggapan bahawa SPR lebih memberatkan pengundi di luar bandar adalah tidak benar.

<sup>47</sup> Bahagian ini berdasarkan Keterangan dan Kenyataan Bersumpah 31 oleh Wong Piang Yow kepada Tribunal.

Dr Wong Chin Huat<sup>48</sup> memberi keterangan bahawa pada tahun 2011, SPR telah membentuk satu skim agihan pengundi yang tidak serata di mana kawasan pilihan raya dibahagikan kepada tiga kategori: bilangan pengundi di Kawasan Parlimen Bandar melebihi 60,000; bilangan pengundi di Kawasan Parlimen Separa-Bandar adalah antara 30,000-59,000 dan untuk Kawasan Parlimen Luar Bandar pula di bawah 30,000. Sementara jumlah pengundi di Kawasan DUN di Bandar melebihi 25,000; Separa Bandar 15,000-24,000; dan Luar Bandar kurang daripada 15,000. Beliau berpendapat bahawa ini sebenarnya melanggar peruntukan dalam Jadual ke-13 dan syarat “lebih kurang serata”, yang tidak memberi sebarang asas untuk skim tiga kategori ini di mana kawasan luar Bandar diberi keistimewaan. Kawasan bandar juga tidak mempunyai had maksimum. Maka dengan ini SPR telah meminda Perlembagaan Persekutuan. Proses ini telah menyebabkan sesetengah kawasan separa bandar mempunyai jumlah penduduk yang lebih besar daripada penduduk sesetengah kawasan bandar. Banyak kawasan separa-bandar ini mempunyai jumlah pengundi Melayu yang besar, yang terdiri daripada penyokong parti pembangkang di pilihan raya 2008.

Di Kedah misalnya, ditunjukkan bahawa Baling dikategorikan sebagai kawasan separa bandar dengan jumlah pengundi seramai 93,376 orang, sementara Alor Setar, ibu negeri Kedah dan kawasan bandar, mempunyai jumlah pengundi seramai 69,189.<sup>49</sup> Kecenderungan penambahan saiz penduduk di kawasan yang dimenangi pembangkang nampaknya ketara bukan hanya dalam kes Baling tetapi juga dalam perbezaan antara dua kerusi negeri di kawasan parlimen yang sama di Puchong. Kedua-dua kerusi negeri, Sri Serdang dan Kinrara, dikategorikan sebagai kawasan separa bandar; tetapi Kinrara, yakni kerusi yang mempunyai ramai penyokong BN, mempunyai jumlah pengundi seramai 34,290 orang dan Sri Serdang, yakni kerusi yang mempunyai ramai penyokong pembangkang, bertambah saiznya daripada 49,757 kepada 72,845 orang antara tahun 2008 dan 2013. Jika undi di Seri Serdang mempunyai nilai yang sama dengan mereka yang berada di Kinrara, mereka sepatutnya mendapat dua wakil rakyat pembangkang dan bukannya satu.

Secara purata keseluruhannya, saksi yang sama berkata bahawa undi untuk BN bernilai 1.6 kali ganda berbanding dengan undi untuk PR kerana kawasan pilihan raya yang cenderung dimenangi oleh PR lebih besar secara purata (lebih kurang 79,000 pengundi) berbanding dengan kawasan yang cenderung dimenangi BN (sekitar 46,000 pengundi).

SPR pernah menjawab dakwaan tentang peningkatan mendadak saiz penduduk di beberapa kawasan pilihan raya yang dimenangi calon pembangkang pada tahun 2008. SPR berkata bahawa mereka atau mana-mana kumpulan tidak merancang pertambahan pendaftaran pengundi untuk sebarang tujuan. Setakat itu sahaja jawapan SPR, tanpa memberi sebarang penjelasan tentang fenomena tersebut.

Pada hakikatnya, pertambahan penduduk masih tidak boleh menjelaskan sebab pengundi baru di negeri Selangor, Pahang, Johor and Terengganu bertambah dengan banyak berbanding dengan pada tempoh antara tahun 2004 dan 2008: yakni 19.4% berbanding 8.2%. Seorang sarjana berkata adalah tidak jelas mengapa pertambahan pengundi yang begitu besar berlaku di kawasan pilihan raya luar bandar walhal jangkaan umum adalah yang terbalik kerana hakikat penghijrahan daripada kawasan luar bandar ke bandar.<sup>50</sup>

<sup>48</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bersumpah 48, Wong Chin Huat

<sup>49</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bersumpah 48, Wong Chin Huat

<sup>50</sup> Bridget Welsh. “Disturbing Questions Surrounding GE13 Polling”. Boleh dicapai di <https://mail.google.com/mail/u/0/#inbox/144dae138922c285>

Ong Guan Sin<sup>51</sup> memberi keterangan bahawa peruntukan untuk persempadanan kawasan pilihan raya boleh memecahkan masyarakat tempatan dan menimbulkan keraguan berkaitan *gerrymandering*. Beliau merupakan ejen tempat mengundi dan ejen mengira undi bagi calon PKR yang bertanding di kawasan P140 Segamat. Selepas PRU13, Ong membentuk satu organisasi, Pasukan 140, untuk mengkaji kawasan pilihan raya yang diliputi oleh P140, khususnya kampungnya, iaitu Kampong Abdullah. Memetik daripada Kenyataan Bersumpah beliau:

Sekiranya corak pengundian di Kampong Abdullah sejak dahulu diamati, boleh dilihat bahawa pengundi di situ cenderung mengundi calon Pembangkang. Persempadanan semula pada tahun 2003 telah memindahkan sejumlah pengundi ('pengundi yang terkesan' atau *affected voters*) yang agak ramai ke kawasan baru yang dikenali sebagai 'P141 Sekijang' sementara P125 Segamat pula diberi nama baru, 'P149 Segamat'.

Kajian lanjut menunjukkan bahawa semua 3,008 pengundi di Kampong Abdullah telah dipisahkan kepada dua kawasan parlimen, dan tidak ada corak konsisten dalam pembahagian pengundi. Hakikat bahawa ahli keluarga yang tinggal bersama tetapi mengundi di kawasan pilihan raya yang berbeza sudah menjadi kebiasaan. Ada kes ekstrim di mana suami dan isteri tinggal di rumah yang sama (tidur atas katil yang sama) tetapi 'dibahagikan' kepada dua kawasan pilihan raya—Satu katil, dua kawasan pilihan raya! Saksi hanya ada satu penjelasan untuk fenomena ini—ia bertujuan untuk melemahkan sokongan pengundi Kampong Abdullah untuk parti pembangkang. Sekiranya komuniti Kampong Abdullah kekal seperti asal—maksudnya pengundi yang terkesan tidak dipindahkan, keputusan P149 Segamat semasa PRU13 (dengan majoriti mudah 1,217 yang dimenangi BN) akan berbeza.

#### ► **Penemuan dan Pemerhatian tentang penentuan sempadan**

1. Integriti sistem pilihan raya "*first-past-the-post*" (siapa yang mendapat majoriti mudah terlebih dahulu akan diisytihar sebagai pemenang) amat bergantung kepada isu penentuan sempadan. Pertama sekali setiap pengundi tidak akan diwakili secara saksama sekiranya jumlah pengundi di kawasan pilihan raya mereka amat berbeza. Yang keduanya, keputusan sebenar keseluruhan pilihan raya mungkin terjejas teruk dengan memindahkan sempadan: proses ini dikenali sebagai *gerrymandering*. Ahli keluarga yang tinggal di rumah yang sama tetapi mengundi di kawasan pilihan raya yang berbeza, atau 'Satu katil, dua kawasan pilihan raya' mungkin contoh *gerrymandering* yang terjejas di dunia.
2. Undang-undang Malaysia, bahkan Perlembagaan, adalah lemah dalam aspek menangani kedua-dua isu ini, tetapi masalah yang lebih besar ialah cara ia dikuatkuasakan. Adalah sukar untuk menerima bagaimana hakikat bahawa satu kawasan pilihan raya mempunyai jumlah pengundi sembilan kali ganda daripada kawasan lain boleh dikatakan sebagai "lebih kurang setara".
3. Memang munasabah untuk membenarkan kawasan pilihan raya luar bandar yang terpencil didiami jumlah pengundi yang sedikit supaya Ahli Parlimen tidak dibebankan dengan kawasan yang terlalu luas untuk berhubung dengan pengundi, tetapi ia membelakangi prinsip kesaksamaan undi dan mendahului kemudahan dan perwakilan pentadbiran. Tidak ada justifikasi untuk memberi kawasan bandar lebih ramai perwakilan—dengan menjadikan jumlah pengundi semakin kecil.
4. Malangnya ada banyak keterangan bahawa anomali ini menghala ke satu arah sahaja: untuk memanfaatkan parti pemerintah.

#### **Sejauh manakah kertas undi benar-benar rahsia?**

Prinsip kerahsian undi memerlukan peraturan pilihan raya menekankan bahawa kerahsian undi bukan hanya hak pengundi, tetapi kewajipan yang mutlak. Pegawai pilihan raya bertanggungjawab

<sup>51</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bersumpah 66, Ong Guan Sin

untuk menyediakan kemudahan yang mencukupi bagi memastikan pengundi mempunyai ruang dan masa yang diperlukan untuk mengundi secara rahsia.

OSCE

Tidak sepatutnya diketahui kertas undi yang mana diberikan kepada pengundi tertentu (E(CE) Peraturan 19(5)), dan pengundi sepatutnya menandakan kertas undi “secara rahsia” (Peraturan 19(7)). Selain itu tidak banyak peraturan yang menyentuh bagaimana kerahsiaan perlu dikekalkan.

Pengundi kurang upaya yang memerlukan bantuan perlu menamakan seseorang (warganegara yang berusia sekurang-kurangnya 21 tahun) untuk menandakan kertas undi berdasarkan kemahuan mereka; tetapi sekiranya tiada sesiapa dinamakan, Pegawai Pengurus boleh membantu (Peraturan 19(10)).

Ada beberapa keterangan berkaitan pengundi kurang upaya yang terhalang daripada menggunakan hak mereka. Saksi, Low Yeik Hwa,<sup>52</sup> membuat pengakuan bahawa seorang pekerja parti (BN) membantu seorang pengundi kurang upaya dengan cara yang menyalahi undang-undang.

Malangnya, Pegawai Pengurus tidak sentiasa bersikap tidak berat-sebelah. Charles Santiago<sup>53</sup> memberi keterangan bahawa seorang lelaki yang kurang upaya secara fizikal telah datang ke pusat pengundian bersama anak perempuannya. Saksi memberitahu Tribunal bahawa anak perempuan tersebut tidak dibenarkan masuk, dan pegawai SPR yang bertugas memberitahu pengundi tersebut bahawa dia akan membantunya untuk mengundi. Selepas pengundi itu menyatakan calon DAP sebagai pilihannya, pegawai SPR tersebut menandakan pangkah di tepi nama calon BN dalam kertas undi. Apabila anak perempuan pengundi tersebut diberitahu olehnya apa yang telah berlaku, dia telah meminta agar ayahnya dibenarkan mengundi sekali lagi. Tetapi saksi berkata beliau tidak pasti sama ada lelaki kurang upaya itu dibenarkan mengundi sekali lagi. Dan sekali lagi, seperti yang dinyatakan sebelum ini, tidak ada cara untuk membatalkan undi seseorang, maka meskipun seseorang dapat mengundi sekali lagi, undinya tidak akan memberi kesan; malah, kesannya tinggal separuh kerana undi pertama yang kononnya dibuang olehnya akan membatalkan undi kedua.

## **Kebebasan mengatur tindakan dan berkempen**

### ***Mengatur tindakan***

Setiap orang berhak menyertai, atau bersama orang lain membentuk, sebuah parti politik atau organisasi dengan tujuan untuk bertanding dalam pilihan raya.

(Piawaian IPU 3(2))

Di kebanyakan negara, parti politik memainkan peranan penting dalam politik. Parti politik membentuk polisi dan rancangan dengan mengambil kira pelbagai pandangan pengundi. Kebanyakan orang mementingkan parti dalam pemilihan wakil mereka. Kebebasan membentuk dan menyertai parti adalah penting dan sesetengah perlembagaan memasukkannya sebagai hak khusus (misalnya Afrika Selatan):

19. (1) Setiap warganegara bebas membuat pilihan politik, ini termasuk hak—
  - (a) membentuk parti politik;
  - (b) menyertai kegiatan, atau merekrut ahli untuk, sebuah parti politik; dan
  - (c) berkempen untuk parti politik dan perjuangan mereka.

<sup>52</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bersumpah 5, Low Yeik Hwa

<sup>53</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bersumpah 34, Charles Santiago

Di Malaysia ada hak untuk berpersatuan, yang tertakluk kepada had fasal yang agak meluas yang membenarkan Parlimen untuk menggubal: “apa-apa sekatan yang didapatinya perlu atau mustahak demi kepentingan keselamatan Persekutuan atau mana-mana bahagiannya, ketenteraman awam atau akhlak” (Perkara 10(2)(c) Perlembagaan Persekutuan). Peruntukan ini seolah-olahnya membiarkan keputusan tersebut di tangan kerajaan dan penggubal undang-undang, tanpa sebarang semakan sama ada ia “boleh dijustifikasikan dalam masyarakat demokrasi.”

Pembentukan parti politik tertakluk kepada peraturan yang ditetapkan oleh Akta Pertubuhan. Di bawah peraturan ini Pendaftar Pertubuhan, sebuah pegawai perkhidmatan awam, boleh menolak pendaftaran sebuah parti politik sekiranya “dia mendapati pertubuhan tersebut...berkemungkinan digunakan untuk tujuan tidak sah atau sebarang tujuan memudaratkan atau tidak selari dengan keamanan, kebajikan, keselamatan, ketenteraman awam, aturan atau akhlak yang baik di Malaysia” (Perkara 7(3)(a)).

Keterangan diberi (oleh Professor Dr Terence Gomez<sup>54</sup> dari Universiti Malaya) bahawa Pendaftar Pertubuhan telah menolak pendaftaran pakatan pembangkang (PR), maka mereka terpaksa berkempen sebagai parti yang berasingan. Mereka dinafikan apa yang dianggap mereka sebagai manfaat yang boleh diperolehi daripada penyatuan di bawah satu simbol parti.

#### ***Adakah calon dan parti bebas berkempen?***

Setiap orang, sama ada secara individu atau bersama dengan orang lain, berhak:

- Menyuarakan pandangan politik mereka tanpa gangguan;
- Mencari, menerima dan memberi maklumat dan membuat pilihan yang berpandukan maklumat (*informed choice*);
- Bebas bergerak dalam negara untuk berkempen dalam pilihan raya;
- Berkempen atas dasar yang setara dengan parti politik yang lain, termasuk parti penyandang kerajaan.

Piawaian IPU 3(3)

Kempen politik dalam demokrasi yang aktif biasanya bertenaga dan kadangkala hampir menyinggungkan—sudah tentunya kepada mereka yang berkuasa. OSCE mencadangkan: “Amalan terbaik, seperti yang dinyatakan secara jelas oleh Mahkamah Hak Asasi Eropah, ialah sebuah kerajaan menunjukkan toleransi dan menerima hakikat bahawa ucapan yang meskipun menyinggungkan, mengejutkan atau mengganggu hati masih boleh menyumbang kepada kepelbagaian dan, biasanya, hendaklah diterima dalam masyarakat demokrasi.”

Ini amat benar terutama semasa kempen pilihan raya dan ucapan yang menyasarkan pihak kuasa kerajaan, wakil rakyat yang dipilih serta calon pilihan raya.<sup>55</sup> Peruntukan kebebasan bersuara yang terdapat dalam Perlembagaan relevan di sini. Hak ini, bersama keperluan untuk memastikan dasar persaingan yang saksama, mungkin melalui ketegangan. Mahkamah Hak Asasi Manusia Eropah menegaskan dalam satu kes di UK bahawa had yang dikenakan terhadap jumlah perbelanjaan tidak boleh terlalu rendah sehingga ia boleh menjejaskan kebebasan bersuara.<sup>56</sup>

<sup>54</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bersumpah 19, Professor Dr Edmund Terence a/1 Eric Boniface Gomez

<sup>55</sup> M/s 26.

<sup>56</sup> *Kes Bowman Iwn United Kingdom* 24839/94; (1998) 26 EHRR 1; [1998] ECHR 4

Beberapa saksi memberikan keterangan bahawa parti politik dan calon, terutama parti pemerintah, cenderung mendapatkan undi pengundi melalui ancaman dan paksaan. Calon tidak dapat berkempen apabila kegiatan kempen parti/calon diganggu, pejabat dan bahan kempen parti dirosakkan. Mangsa ancaman dan halangan sebegini ialah calon-calon PKR.

Amani William-Hunt Abdullah,<sup>57</sup> calon PKR di Chenderiang, Perak, memberi keterangan bahawa Ikatan Relawan Rakyat Malaysia (RELA) menghalang beliau berkempen di kampung Orang Asli. Polis tidak mengambil sebarang tindakan tentang laporan yang dibuatnya.

Vasanth Kumar a/l Krishnan,<sup>58</sup> calon PKR untuk kerusi parlimen Tapah, membuat pengakuan bahawa anggota kempen BN, B. Kalaivanar, telah menumbuk Loganathan, pembantunya. Kalaivanar juga cuba untuk menyerang Vasantha serta seorang lagi pembantunya, di samping mengancam untuk membunuh seorang lagi. Beliau juga memberi keterangan bahawa Murugan, seorang pengawal keselamatan dan penyokong PKR, menerima ancaman bunuh melalui telefon daripada seorang penyokong BN, dan kemudiannya ditemui mati, dibunuh dengan kejam; tidak ada tindakan diambil oleh pihak polis untuk mendakwa sesiapa setakat ini. Ibu kepada Murugan<sup>59</sup> memberi keterangan yang menyentuh hati tentang anak lelakinya dan pembunuhan berkenaan.

Nurul Izzah binti Anwar,<sup>60</sup> Ahli Parlimen PKR di Lembah Pantai, mengatakan kempenya sentiasa mengalami dan diancam keganasan. Beliau telah membuat tujuh laporan polis tetapi tidak ada sebarang tindakan yang diambil oleh pihak polis. Batu dan telur dibaling kepada penceramah dan penyokong yang hadir di himpunan PKR, dawai sistem penyiaran untuk kempenya dipotong, seorang petugas parti tercedera semasa satu serangan dalam khemah kempen, sukarelawan PKR diserang, bendera yang dipasang dicabut dan petugas-petugas parti diancam. Papan iklan besar yang memuatkan gambar Nurul Izzah telah dirosakkan. Majlis Bandaraya Kuala Lumpur (DBKL), yang dikawal oleh Menteri Wilayah Persekutuan, Raja Nong Chik, calon BN di Lembah Pantai, membenarkan poster yang dipasang oleh calon-calon BN meskipun tempoh kempen masih belum bermula. Namun kain rentangan yang memaparkan Nurul Izzah tidak akan bertahan dua jam sebelum ia diturunkan oleh DBKL. Penyokong Nurul Izzah menanamkan bendera-bendera 'musim bunga' untuk menunjukkan sokongan mereka kepada partinya tetapi ini tidak menghalang DBKL daripada merampas bendera-bendera tersebut.

Di Tandek, Kota Marudu, Sabah, BN mengarahkan ketua kampung untuk memberi amaran kepada orang kampung agar tidak menerima sebarang tetamu.<sup>61</sup> Semasa kempen diadakan, BN boleh menggunakan dewan orang ramai di kampung tetapi parti pembangkang tidak dibenarkan berbuat demikian kecuali di rumah penyokong mereka sahaja.

PEMANTAU<sup>62</sup> melaporkan gangguan kempen yang berbentuk bunyi bising motosikal dan pelbagai lagi.

<sup>57</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bersumpah 22, Amani Williams-Hunt Abdullah

<sup>58</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bersumpah 54, Vasanthakumar a/l Krishnan

<sup>59</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bertulis of Rajamah a/p Pachiappan

<sup>60</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bersumpah 3, Nurul Izzah binti Anwar

<sup>61</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bersumpah 65, Jannie Lasimbang

<sup>62</sup> PEMANTAU. *Clean and Fair? An Election Observation Report of the 13th Malaysian General Election*. Boleh dicapai di <http://pru13.info/2013/09/12/final-pemantau-report/>

► ***Penemuan dan Pemerhatian tentang kebebasan mengatur tindakan dan berkempen***

1. Terdapat beberapa sebab untuk mempercayai bahawa Pendaftar Pertubuhan tidak menangani parti pemerintah dan pembangkang secara saksama.
2. Ada keterangan signifikan yang menunjukkan parti dan calon tidak sentiasa bebas untuk berkempen. Ancaman dikesan di beberapa tempat, dan ini kadangkalanya disokong oleh pihak berkuasa.
3. Keterangan menunjukkan bahawa factor utama yang mengekang kebebasan ini bukanlah undang-undang, tetapi parti, penyokongnya, malah pihak berkuasa pun.
4. Mangsa kekangan kebebasan untuk mengatur tindakan dan berkempen kebanyakannya ialah calon parti pembangkang.

**Adakah pengundian berlaku dalam suasana yang membenarkan pengundi berasa bebas membuat pilihan sendiri?**

Perhatian kami di sini bukannya bertumpu kepada tekanan terhadap parti-parti dan calon-calon tetapi kepada kebebasan fikiran pengundi untuk membuat pilihan mereka.

***Manipulasi identiti etnik dan penghasilan kebencian etnik***

Dalam masyarakat majmuk seperti di Malaysia, wujud risiko bahawa kebencian etnik dicituskan. Hakikat ini tidak menggalakkan calon bertanding di kawasan di mana kebanyakan penduduk di situ tidak menyenangkannya. Ia juga menakutkan pengundi daripada keluar mengundi dan mempengaruhi pemikiran pengundi tentang pilihan-pilihan yang sedia ada.

Menurut Akta Kesalahan Pilihan Raya, adalah satu kesalahan untuk mengembangkan perasaan jahat atau permusuhan, antara kaum atau kelas secara umumnya, dengan tujuan untuk mempengaruhi mana-mana pihak untuk mengundi atau tidak mengundi atau mengundi dengan cara tertentu (Seksyen 4A). Seseorang yang didapati bersalah tidak dibenarkan mengundi selama lima tahun. Bagaimanapun Tribunal telah mendengar banyak keterangan tentang manipulasi etnik dan tindakan mengapi-apikan kebencian. SPR tidak mengambil sebarang tindakan untuk menghentikan tingkah laku ini. Pemerhati pilihan raya PEMANTAU melaporkan pengamatan mereka tentang ucapan berbau perkauman dan kebencian agama.

Antara banyak laporan yang ditekankan oleh pelbagai kumpulan pemerhati pilihan raya, satu laporan yang ketara ialah sesi tertutup UMNO di Sungai Ramal Dalam, Selangor, di mana penceramah memberi amaran bahawa orang Cina di Malaysia mahu menghapuskan institusi raja-raja dan membuang kedudukan Islam sebagai agama rasmi Malaysia (lihat laporan 5.3 IDEAS/CPPS).

Alfian Zohri bin Mohd. Tahir,<sup>63</sup> seorang wartawan daripada *Free Malaysia Today*, memberi keterangan bahawa beliau melihat tiga kain rentang di Tebrau yang mempunyai kandungan yang menghasut dan bertujuan untuk mencetuskan keganasan. Ia memuatkan ayat seperti “Satu undi untuk DAP ialah satu undi untuk PAS dan pembentukan negara Islam”. Mandeep Singh a/l Karpall Singh,<sup>64</sup> seorang pemerhati pilihan raya, memberitahu Tribunal bahawa di sebuah mesyuarat yang dihadiri oleh Perdana Menteri Kerajaan Sementara iaitu Najib Abdul Razak di Univeriti Kolej Selatan di Skudai, beliau melihat beberapa risalah dan juga poster disebarkan secara meluas. Risalah dan poster ini memperlekehkan pemimpin-pemimpin pembangkang dan pengerusi BERSIH 2.0, Ambiga Sreenevasan, sementara dalam satu poster ditulis: “Ketuanan Melayu akan diancam, dan ada pemimpin Cina yang akan

<sup>63</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bersumpah 23, Alfian Zohri bin Mohd Tahir

<sup>64</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bersumpah 20, Mandeep Singh a/l Karpall Singh



melakukan sesuatu kepada seorang raja sekiranya BN kalah dalam pilihan raya.”

Pemerhati PEMANTAU, Lee King Thim,<sup>65</sup> menjelaskan apa yang diperhatikannya di perhimpunan BN. Seorang penceramah UMNO mencetuskan kebencian antara kaum dengan mengingatkan pengundi Melayu tentang peristiwa 13 Mei 1969, di mana orang Cina menghalau orang Melayu. Peringatan ini menimbulkan perasaan takut kepada pengundi Cina dan mendorong pengundi Cina dan Melayu untuk memilih BN demi menjaga keamanan.

Ramakrishnan a/l Suppiah,<sup>66</sup> calon DAP di Labis, memberi keterangan bahawa beliau menemui dua buah buku kecil, tanpa nama penerbit atau penulis, di rumah dan kampung Melayu. Sebuah buku bertajuk “DAP rasis” mengandungi propaganda yang mengapi-apikan perkauman termasuk “DAP hina Melayu”. Laporan IDEAS/CPPS menunjukkan beberapa contoh risalah dan poster yang bersifat menghasut. Dalam laporan interim IDEAS, dinyatakan bahawa “Orang Melayu diberi gambaran bahawa jika BN tewas, orang Cina di Malaysia yang untung dan orang Melayu akan rugi.” (m/s 22).

### ***Kempen tidak adil***

Sebahagian kempen tidak bersifat menghasut tetapi tidak adil pula. Keseimbangan antara keadilan dan kebebasan bersuara tentunya sukar dicapai. Penghinaan bersifat peribadi (seperti risalah yang diterbitkan semula dalam Laporan IDEAS/CPPS yang menyatakan bahawa Pemimpin Pembangkang Anwar Ibrahim merupakan anak haram) atau poster BN yang menyatakan “Kami menghormati kedaulatan undang-undang, bukan undang-undang rimba” atau “Kami membangunkan negara, mereka memusnahkannya” adalah sangat dikesalkan—yang pertama khususnya (boleh dihujahkan sebagai fitnah). Ini adalah antara isu yang perlu ditangani dalam Kod Amalan yang kini dikeluarkan oleh EMB di kebanyakan negara.

### ***Halangan berkempen pada hari mengundi***

Pengundi sepatutnya dapat mengundi tanpa dikenakan tekanan tentang cara mereka mengundi, termasuk daripada penggiat kempen politik. Atas sebab ini, undang-undang menghalang bahan kempen dipamerkan dalam jarak 50 meter dari pusat pengundian (Peraturan 24B(7) Peraturan Umum), termasuk kemeja-T, topi, pin, botol dan sebagainya (Peraturan 26(1)(g) dan menghalang kempen aktif (perhimpunan, penggunaan pembesar suara dan sebagainya) (Peraturan 26(1)(a) dan (b)).

Ada pelbagai laporan tentang pelanggaran undang-undang ini dalam PRU13. PEMANTAU melaporkan bahawa di 38 daripada 87 kawasan yang diperhatikan, kempen masih berterusan pada hari mengundi, dan di 22 kawasan ini ia dibuat dalam jarak kurang daripada 50 meter dari pusat pengundian.

Kes khusus dan keterangan secara langsung telah dikemukakan kepada Tribunal, termasuk kenyataan daripada saksi-saksi, Vivien Chong<sup>67</sup> dan Ang Chong Ang,<sup>68</sup> yang menyentuh tentang kegiatan kempen yang berlaku dalam kawasan larangan di pusat mengundi.

### **► *Penemuan dan Pemerhatian tentang persekitaran bebas untuk mengundi***

1. Kebebasan bersuara adalah bagus, tetapi ada beberapa sebab munasabah untuk mengenakan sekatan tertentu, bahkan kawalan pun, semasa tempoh pilihan raya.

<sup>65</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bersumpah 12, Lee King Thim

<sup>66</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bersumpah 43, Ramakrishnan a/l Suppiah

<sup>67</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bersumpah 13, Vivien Chong Siew Ying

<sup>68</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bersumpah 8, Ang Chong Ang

2. Ada juga keterangan yang kukuh bahawa sesetengah parti telah melampaui batas dalam “strategi kempen” mereka dengan melakukan perbuatan yang bukan sahaja tidak adil tetapi berbahaya dalam keadaan yang mungkin tidak terkawal.
3. Undang-undang yang melarang pencetusan kebencian kelihatannya seolah-olah tidak dikuatkuasakan pada waktu pilihan raya.
4. Perkara yang sama boleh dikatakan tentang kekangan terhadap kempen dari segi masa dan tempat; parti BN didapati pesalah utama.

### **Kebebasan pilihan pengundi tidak dipengaruhi oleh janji-janji dan ancaman untung-rugi peribadi**

Pilihan pengundi seharusnya berasaskan kebolehan dan pengalaman calon serta polisi parti. Adalah amat menyedihkan sekiranya pengundi dipengaruhi oleh peluang mendapat keuntungan sementara.

Rasuah dan ‘penjamuan’ pengundi ialah salah laku jenayah. Rasuah ialah pemindahan wang atau apa-apa yang berharga untuk mempengaruhi pengundian, atau persetujuan untuk membuat demikian (Seksyen 10 Akta Kesalahan Pilihan Raya). ‘Penjamuan’ melibatkan pemberian “makanan, minuman, makanan atau minuman ringan atau bekalan, atau apa-apa wang atau tiket atau apa-apa cara untuk membolehkan apa-apa makanan, minuman, makanan atau minuman ringan atau bekalan didapatkan, bagi atau untuk mana-mana orang bagi maksud untuk mempengaruhi secara rasuah orang itu atau mana-mana orang lain supaya memberi atau tidak memberi undinya...” (Seksyen 8). “Pengaruh tidak wajar” bermaksud bentuk pengaruh yang lain, misalnya keganasan fizikal atau ancaman keganasan, penculikan pengundi atau menghalang pengundi daripada mengundi melalui cara lain, atau memberi ancaman dosa dan pahala. Mereka semua boleh dihukum sehingga dua tahun penjara, dan didenda antara RM1,000 hingga RM5,000. Tambahan lagi, sesiapa yang didapati bersalah tidak boleh mengundi atau bertanding selama lima tahun. Pendakwaan perlu diluluskan oleh Pendakwaraya—atau sebenarnya Peguam Negara, seorang pegawai yang dilantik oleh kerajaan dan boleh dibuang kerja atas budi bicaranya.

Garis pemisah antara rasuah dan penyalahgunaan kuasa kerajaan untuk mempengaruhi pilihan pengundi adalah jelas (lihat di bawah), tetapi di sini kami memandangkan berat tentang pemberian atau tawaran manfaat kepada pengundi individu dan bukannya komuniti. Rasuah ialah sesuatu yang juga boleh dilakukan oleh mereka yang bertanding dalam pilihan raya, sepertimana mereka yang sedang memegang jawatan.

Keterangan rasuah yang dikemukakan kepada Tribunal adalah kukuh. Pemerhati PEMANTAU melaporkan bahawa memancing undi dengan menggunakan wang, hadiah (baucer/tiket/bayaran pengangkutan), janji manfaat ekonomi adalah amalan biasa, terutama oleh BN. Makanan dan minuman diagihkan.

Kadangkala bayaran diberi oleh calon atau penyokong atau kawan-kawannya. Kadangkala ia datang daripada parti pemerintah. Namun garis pemisahannya tidak sentiasa jelas: misalnya keterangan Zainal Kaptar, seorang pengundi di kawasan parlimen Cameron Highlands,<sup>69</sup> bahawa beliau menerima RM20 daripada calon BN, G. Palanivel (parlimen) dan Wan Rosdy Wan Ismail (negeri), melalui ketua kampung.

<sup>69</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bersumpah 1, Zainal Kaptar

Hadiah daripada atau melalui sumber rasmi termasuk apa yang dinyatakan oleh Jannie Lasimbang, yang bekerja dengan Jaringan Orang Asal SeMalaysia.<sup>70</sup> Jannie berkata bahawa Jawatankuasa Keselamatan dan Kemajuan Kampung (JKKK) di setiap kampung di Sabah telah digunakan untuk memberi wang kepada pengundi semasa tempoh kempen. Pengundi diberitahu bahawa mereka harus mengundi BN kerana mereka telah menerima wang daripada BN. Baucer BN diedarkan sebelum dan pada hari mengundi hanya kepada orang kampung yang dikenalpasti sebagai pengundi BN. Orang kampung boleh menukar setiap baucer yang diperolehi mereka untuk mendapatkan wang tunai sebanyak RM100 selepas pilihan raya. Penduduk kampung di Sook, Keningau, Sabah diberi hak milik tanah—selepas menanti selama 30 tahun—dua hari sebelum pilihan raya, tetapi geran tanah ini tidak ditandatangani. Mereka diberitahu bahawa BN boleh menandatangani geran ini selepas pilihan raya. Meskipun calon BN menang dalam pilihan raya di Sabah, pihak berkuasa tidak mahu menandatangani geran ini selepas pilihan raya.

Pelbagai saksi memberi keterangan bahawa mereka melihat beras dan pelbagai makanan diedarkan dalam paket berjenama BN. Saksi termasuk Charles Santiago, Ahli Parlimen Klang, dan Orang Asli sekitar Klang dan perkampungan Orang Asli Kuala Woh, dan Vasantha Kumar,<sup>71</sup> calon PKR di kerusi parlimen Tapah. Vasantha melihat Orang Asli diberikan beras dan barang makanan lain dalam beg plastik yang tertera gambar dan nama calon BN serta logo BN dengan perkataan “Undilah BN”.

Johan bin Abu Bakar,<sup>72</sup> pembantu politik calon kerusi Negeri di Teluk Bahang Abdul Halim Hussain, memberi keterangan bahawa beliau melihat orang ramai menerima RM160 daripada BN selepas pilihan raya melalui baucer atau pendaftaran nama sebelum pilihan raya. Maklumat tentang cabutan bertuah dan pemberian baucer tunai ini disebarikan bukan melalui sebarang jemputan atau pengumuman rasmi daripada BN tetapi melalui khabar mulut.

Batin Yok Ek bin Cantan,<sup>73</sup> Batin Tihang bin Yok Chupuk,<sup>74</sup> dan Sani a/l Subang<sup>75</sup> menyatakan bagaimana Jabatan Kebajikan Orang Asli memberitahu 12 ketua kampung yang menghadiri satu mesyuarat di Kuantan, Pahang, untuk mengundi BN. Jabatan mengagihkan RM200 kepada setiap ketua kampung yang hadir. Ketua kampung kemudian memanggil penduduk kampung untuk berkumpul dan memberitahu mereka supaya mengundi BN. Mereka juga berkata bahawa penduduk kampung yang mengundi pembangkang akan dikenakan saman oleh polis—calon negeri Wan Rosdy berkata demikian. Wan Rosdy mengagihkan RM20 kepada setiap orang kampung dan menjanjikan bayaran tambahan sebanyak RM80 sekiranya calon BN menang.

Roland Engan, calon PKR di Baram,<sup>76</sup> memberi keterangan bahawa ketua Kampung Long Jeeh, yang merupakan ejen mengira undi bagi BN, memberi arahan selepas pengundian untuk mengagihkan wang kepada mereka yang mengundi calon BN. Bapa saksi diberi RM20 untuk mengundi.

Siow Chun Fatt,<sup>77</sup> ejen tempat mengundi, memberi keterangan bahawa pada hari mengundi beliau

<sup>70</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bersumpah 65, Jannie Lasimbang

<sup>71</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bersumpah 54, Vasanthakumar a/l Krishnan

<sup>72</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bersumpah 46, Johan bin Abu Bakar

<sup>73</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bersumpah 61, Yok Ek bin Cantan

<sup>74</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bersumpah 62, Tihang bin Yok Chupuk

<sup>75</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bersumpah 64, Sani a/l Subang

<sup>76</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bersumpah 49, Roland Engan

<sup>77</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bersumpah 42, Siow Chun Fatt

mengambil gambar dan rakaman video beberapa orang (yang telah mengundi kerana ada kesan dakwat di jari mereka) beratur untuk mengambil wang di luar sebuah rumah yang mempunyai bendera BN di Johor Baru. Satu adegan video menunjukkan seorang wanita yang beratur diberikan RM200 selepas beberapa helai kertas disemak dan ditandatangani. Pihak polis tidak memberi sebarang respons tentang laporan dan gambar ini.

► ***Penemuan dan Pemerhatian tentang sogokan dan hal-hal yang berkaitan***

1. Ada banyak keterangan bahawa sogokan menjadi amalan biasa di beberapa tempat di negara ini. Ramai saksi terdiri daripada Orang Asli atau mereka yang memerhatikan kejadian pemberian sogokan dalam pelbagai bentuk oleh pihak tertentu kepada masyarakat Orang Asli.
2. Kebanyakan keterangan adalah tentang langkah-langkah yang bertujuan untuk memberi kelebihan kepada calon BN.
3. Keterangan menunjukkan bukan sahaja calon tetapi juga penjawat awam, seperti Jabatan Hal Ehwal Orang Asli dan beberapa ketua kampung yang memainkan peranan dalam mencemarkan proses pilihan raya.

**Adakah wujudnya “padang permainan serata”, dalam ertikata calon “kerajaan” tidak ada kelebihan yang diperolehi secara tidak adil dan bersaing dengan calon-calon lain secara saksama?**

Terdapat satu contoh khususnya tentang prinsip umum bahawa setiap calon yang bertanding dalam pilihan raya hendaklah mempunyai peluang yang sama untuk meyakinkan pengundi. Keterangan yang dibentangkan kepada Tribunal menunjukkan empat jenis penyalahgunaan yang dilakukan oleh parti penyandang kerajaan, iaitu BN. Pertama, melalui pembikinan keputusan kerajaan menjelang pilihan raya dengan cara yang kelihatannya bertujuan untuk mempengaruhi pengundi, khususnya melalui inisiatif-inisiatif yang memberi gambaran baik terhadap kerajaan; kedua, melalui janji-janji polisi yang menguntungkan masyarakat yang mengundi BN (satu bentuk pemberian kolektif yang turut boleh dilakukan calon-calon pembangkang, tetapi calon pembangkang kurang meyakinkan dalam hal ini berbanding dengan penyandang); ketiga, ancaman kepada mereka yang tidak mengundi BN bahawa mereka akan dinafikan faedah daripada kerajaan; dan akhir sekali, penggunaan sumber kerajaan, termasuk kenderaan, untuk berkempen.

***Kerajaan sementara?***

Antara isu yang menjadi perhatian adalah bahawa kerajaan semasa tempoh pilihan raya hanyalah “kerajaan sementara” dan tidak sepatutnya menggunakan kuasa kerajaan untuk mempengaruhi keputusan pilihan raya, tetapi kekangan ini tidak diperhatikan. Perkara ini tidak disentuh secara khusus dalam Perlembagaan tetapi ia amalan biasa dalam sistem Westminster (Parlimen) yang perlu diikuti. Kerajaan perlu meneruskan kegiatan harian tetapi harus mengelak daripada sebarang inisiatif yang mungkin memberi kesan kepada pemilihan pengundi semasa tempoh kempen.

Merdeka Center melaporkan bahawa selepas pembubaran Parlimen, kerajaan sementara telah melakukan manipulasi fiskal sebelum pilihan raya untuk tujuan kempen. Beberapa projek besar telah diumumkan semasa tempoh kerajaan sementara:

- RM8 billion untuk projek di Cyberjaya;
- Perjanjian Persefahaman (MoU) dengan HINDRAF;
- Peruntukan RM3.8 juta untuk masyarakat Sikh;
- Janji perumahan kos rendah dan sederhana di Pulau Pinang;
- Janji bahawa Sime Darby akan membina hospital baru di Kapar.

### ***Janji-janji—dan ancaman***

Ini termasuklah janji tentang keputusan kerajaan pada masa depan yang akan menguntungkan pengundi—jika mereka mengundi kerajaan sementara—dan ancaman bahawa faedah semasa akan ditarik balik jika mereka tidak mengundi parti kerajaan sementara. PEMANTAU melaporkan beberapa janji-janji sebegini (m/s 27)

Norman a/l Kong,<sup>78</sup> Orang Asli dari Kg Pos Siderut, Kuala Lipis, Pahang, memberi keterangan bahawa calon BN, G. Palanivel (Parlimen) dan Wan Rosdy (Negeri) berjanji bahawa sebuah jalan di kampung itu akan diterap. Beliau dan saksi-saksi lain (Zainal Kaptar, Batin Yok Ek bin Cantan, Batin Tihang, dan Sani a/l Subang) menyatakan ada janji bahawa Bantuan Rakyat 1 Malaysia (BR1M) oleh kerajaan BN akan ditingkatkan daripada RM500 kepada RM1,200 jika mereka mengundi BN, dan ada ancaman untuk menghapuskan BR1M sekiranya BN kalah. Begitu juga, jika masyarakat di situ tidak mengundi BN, perkhidmatan pendidikan dan hospital yang diberi secara percuma akan dihentikan. Jannie Lasimbang<sup>79</sup> berkata BN mengancam untuk menarik balik kemudahan, seperti tangki air, yang diberi kepada penduduk kampung di Sabah, sekiranya BN kalah.

Abdullah Izhar bin Mohamed Jusof<sup>80</sup> memberi keterangan bahawa DBKL telah diarahkan oleh Menteri Wilayah Persekutuan, Raja Nong Chik, calon BN, supaya tidak mengambil sebarang tindakan terhadap penduduk Program Perumahan Rakyat yang berhutang kerajaan sebelum pilihan raya. DBKL hanya mula mengambil tindakan selepas calon BN ini tewas. Penduduk yang telah menyokong UMNO diberi layanan lebih baik kerana paip-paip mereka tidak ditutup meskipun tidak membuat bayaran, tetapi penyokong Nurul Izzah segera dikenakan amaran oleh DBKL apabila mempunyai bil tertunggak.

Dr Toh Kin Woon, bekas Menteri daripada Parti Gerakan,<sup>81</sup> memberi keterangan bahawa JKKK menjalankan kelas memasak dan menjahit di kampung-kampung di mana calon BN telah hadir memperkenalkan diri kepada wanita yang mengikuti program sedemikian. Sekiranya jalan perlu dibaiki di kawasan yang dimenangi oleh pembangkang, kerajaan mungkin memberi dana untuk kerja tersebut tetapi hanya melalui menteri atau atau Ahli Parlimen atau ADUN daripada BN. Melalui pemberian dana sesekali sebegini, BN menampakkan imej yang adil sambil menghukum pengundi kerana memilih calon pembangkang.

Norman a/l Kong,<sup>82</sup> yang tinggal di kawasan parlimen Cameron Highlands dan kawaan negeri Jelai, melaporkan bahawa mereka diberitahu sekiranya tidak mengundi calon BN, kerajaan akan menarik balik perkhidmatan pendidikan dan hospital yang disediakan secara percuma. Oleh sebab masyarakat bergantung kepada perkhidmatan-perkhidmatan ini termasuk perkhidmatan helikopter percuma untuk rawatan kecemasan di hospital bandar, beliau takut untuk mengundi parti pembangkang kerana takut ditampilkan sebagai penyokong pembangkang. Yok Bim bin Yok Tihang memberi keterangan yang serupa.<sup>83</sup>

### ***Penggunaan sumber awam***

PEMANTAU melaporkan bahawa mereka menyaksikan penggunaan jentera dan harta benda kerajaan

<sup>78</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bersumpah 3, Norman a/l Kong

<sup>79</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bersumpah 65, Jannie Lasimbang

<sup>80</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bersumpah 63, Abdullah Izhar bin Mohamed Yusof

<sup>81</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bersumpah 41, Toh Kin Woon

<sup>82</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bersumpah 3, Norman a/l Kong

<sup>83</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bersumpah 2, Yok Bim bin Yok Tihang

semasa tempoh kempen di 11 kawasan (m/s 44), termasuk bas, dewan sekolah dan kenderaan rasmi kerajaan.

Syarikat dan agensi yang berkaitan dengan kerajaan, seperti Pihak Berkuasa Kemajuan Pekebun Kecil Perusahaan Getah (RISDA) dan Lembaga Penyatuan Dan Pemuliharaan Tanah Persekutuan (FELCRA) menggunakan sumber, pengangkutan dan kakitangan mereka untuk tujuan kempen BN. Laporan Merdeka Center menunjukkan bahawa kerajaan sementara sering berkempen di tempat kerajaan, seperti sekolah, kem tentera dan semasa pertemuan dengan kakitangan awam.

Wartawan Alfian Zohri bin Mohd. Tahir<sup>84</sup> memberi keterangan bahawa beliau melihat bas Jabatan Latihan Khidmat Negara, di bawah Kementerian Pertahanan, mengangkut pelajar untuk menghadiri acara kempen BN di dewan utama Universiti Kolej Selatan, di mana penceramahnyanya Perdana Menteri kerajaan sementara dan pemimpin BN yang lain.

Jannie Lasimbang menyatakan bahawa ketua kampung sepatutnya hanya memelihara adat tetapi semasa pilihan raya mereka semua digerakkan untuk melibatkan diri dalam kempen BN. Saksi lain yang memberi keterangan serupa ialah Mandeep Singh a/l Karpall Singh<sup>85</sup> dan Toh Kin Woon.<sup>86</sup>

Koh Jun Lin,<sup>87</sup> wartawan *Malaysiakini* yang ditugaskan untuk melaporkan berita kempen Timbalan Perdana Menteri Muhyiddin Yassin, memberi keterangan bahawa apabila dia meminta penjelasan daripada pihak penganjur acara tersebut tentang penggunaan jentera kerajaan dalam kempen itu, dia telah dihalau keluar.

#### ► **Penemuan dan Pemerhatian tentang isu padang permainan yang serata**

1. Semua kerajaan mahu memenangi pilihan raya dengan menunjukkan kepada pengundi bahawa mereka telah dan akan menerima manfaat dengan memilih semula kerajaan yang sama. Tetapi pujukan sepatutnya melalui penggubalan polisi yang membawa faedah kepada rakyat, bukannya melalui penggunaan sumber kerajaan dengan cara yang tidak adil dan tidak banyak berbeza daripada rasuah.
2. Namun terdapat keterangan yang meyakinkan bahawa sumber kerajaan digunakan oleh parti penyandang kerajaan dengan cara yang tidak adil. Perbuatan ini seringkali berlaku di kawasan-kawasan di mana rasuah diberi secara terang-benderang (lihat bahagian sebelum ini).
3. Perbuatan ini bukan sahaja tidak adil tetapi juga mengambil kesempatan terhadap golongan masyarakat yang lebih lemah.
4. Penggunaan sumber kerajaan secara terang-benderang, seperti bas, yang ditunjukkan oleh keterangan yang nyata, menunjukkan kegagalan untuk membezakan apakah hak milik negara dan apakah hak milik parti.

#### **Politik wang dan perbelanjaan kempen**

Sudah menjadi kebiasaan bagi mana-mana negara untuk menghadkan jumlah perbelanjaan kempen pilihan raya dan mensyaratkan keterbukaan dalam sumber dana untuk parti dan calon.

Dalam undang-undang Malaysia, ada had jumlah wang yang boleh dibelanja oleh calon dan ejen mereka semasa tempoh kempen: jumlah maksimum yang boleh dibelanja oleh seseorang calon dan

<sup>84</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bersumpah 23, Alfian Zohri bin Mohd Tahir

<sup>85</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bersumpah 20, Mandeep Singh a/l Karpall Singh

<sup>86</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bersumpah 41, Toh Kin Woon

<sup>87</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bersumpah 25, Koh Jun Lin

ejen untuk pilihan raya Dewan Rakyat ialah RM200,000 (Seksyen 19 Akta Kesalahan Pilihan Raya). Calon juga diminta menghantar pengisytiharan perbelanjaan dalam tempoh 31 hari selepas keputusan rasmi diumumkan (Seksyen 23). Had ini hanya dikenakan terhadap perbelanjaan calon dan bukannya perbelanjaan parti politik bagi pihak calon. Ia juga tidak termasuk perbelanjaan penyokong dan syarikat swasta bagi pihak parti politik atau calon tertentu.

Profesor Universiti Malaya Terence Gomez<sup>88</sup> memberi keterangan (melalui rakaman video) yang menunjukkan bahawa had perbelanjaan kerap dilanggar, di mana lebihannya disalurkan kepada parti dan bukannya calon; beliau memetik kata-kata bekas Presiden Pertubuhan Cina Malaysia (MCA) Dr Chua Soi Lek<sup>89</sup> bahawa perbelanjaan kempen biasanya melebihi had tersebut dan berjumlah antara RM500,000 hingga RM1,000,000 berbanding dengan RM200,000, yakni had tersebut.

Keterangan dikemukakan kepada Tribunal bahawa perbelanjaan pilihan raya tidak dipantau oleh SPR atau mana-mana pihak berkuasa. Namun SPR memilih untuk menafsirkan undang-undang secara amat sempit. Mereka berpandangan bahawa tangan mereka terikat dan mereka tidak boleh membuat apa-apa; mantan Pengerusi SPR dalam satu wawancara pada bulan September 2003<sup>90</sup> menyatakan bahawa:

Undang-undang mengatakan bahawa kita tidak perlu mengambil berat tentang perihal perbelanjaan [calon]; kita hanya boleh mengenakan had kepada calon, tetapi tidak boleh menyiasat mereka. Mereka membuat pengisytiharan tentang perbelanjaan dan kita menerimanya sebagai yang dinyatakan mereka. Terpulang kepada pihak lawan untuk meneliti (pengisytiharan perbelanjaan). Selagi calon menghantar laporan dalam tempoh masa yang ditetapkan, kami tidak kisah. Kami hanya mewartakannya. Kami mendedahkannya untuk tatapan orang ramai supaya sekiranya ada pertikaian, calon lawan boleh mengambil tindakan mahkamah melalui petisyen pilihan raya (*Malaysiakini*, 11 Sept 2003).

Hanya satu jalan keluar bagi calon lawan, iaitu dengan mengambil tindakan mahkamah melalui petisyen pilihan raya. Ia jarang dan boleh dikatakan tidak pernah berlaku kerana amat sukar untuk memisahkan perbelanjaan yang dibuat oleh calon daripada perbelanjaan yang dibuat oleh parti politik mereka.

### ► **Penemuan dan Pemerhatian tentang perbelanjaan kempen**

1. Adalah sukar untuk mengawal perbelanjaan. Seseorang tidak akan mengisytiharkan apa yang dibelanjakan mereka bagi rasuah. Sebagai kerajaan, mereka juga tidak akan mengisytiharkan apa yang dibelanjakan secara tidak wajar untuk mempengaruhi pengundi. Maka, kejahatan yang terburuk mungkin tidak akan dilaporkan.
2. Undang-undang semasa menjanjikan lebih daripada apa yang boleh dikuatkuasakan melaluinya, kerana ia tidak memerlukan parti politik untuk mengisytiharkan perbelanjaan mereka. Ia juga tidak menghalang penyokong untuk berbelanja besar.

### **Adakah padang permainan serata dari segi akses kepada media?**

Setiap calon pilihan raya dan setiap parti politik hendaklah mempunyai peluang yang sama rata dalam akses kepada media, khususnya media komunikasi massa, bagi menyampaikan pandangan politik mereka.

(Piawaian IPU 3(4))

<sup>88</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bersumpah 19, Professor Dr Edmund Terence a/l Eric Boniface Gomez

<sup>89</sup> Dalam TI-Malaysia, *Reforming Political Finance in Malaysia* (2010)

<sup>90</sup> *Malaysiakini*. "EC Chief: I cannot do anything, my hands are tied." Boleh dicapai di: <http://www.malaysiakini.com/news/78409>

Terence Gomez<sup>91</sup> daripada Universiti Malaya memberi keterangan bahawa Malaysia adalah antara sejumlah kecil negara di dunia yang membenarkan parti politik terlibat secara aktif dalam perniagaan. Oleh itu parti politik, tertama BN, mempunyai akses kepada dana yang besa. BN juga memiliki media. UMNO memegang lebih daripada 50% saham *Utusan Malaysia*, dan *Star* di bawah kawalan MCA, sebuah parti komponen BN.

Pengundi kelas pertengahan agak terdedah kepada media alternative (seperti media atas talian dan media sosial) tetapi penduduk di luar bandar hanya menerima maklumat daripada media massa kawalan BN.

Dr Tessa Houghton, Profesor Madya Media dan Komunikasi di Universiti Nottingham, kampus Malaysia,<sup>92</sup> dan Zaharom Nain, Profesor Pengajian Media dan Komunikasi Universiti Nottingham, kampus Kuala Lumpur,<sup>93</sup> masing-masing memberikan keterangan berasaskan kajian bersama mereka. Houghton juga telah membuat penerangan analisis yang telah dibuat terhadap media cetak dan elektronik di Malaysia (*Watching the Watchdog: Media Monitoring the 13<sup>th</sup> Malaysian General Elections*), yang melibatkan analisis 17,000 artikel akhbar.<sup>94</sup>

Keputusan keseluruhannya menunjukkan ketidakseimbangan yang besar antara liputan tentang BN berbanding dengan parti pembangkang. Sekiranya orang ramai mengikuti laporan media—kecuali dalam kes media atas talian dan suratkhbar Bahasa Tionghua—mereka tidak akan mendapat maklumat yang adil dan objektif berkaitan parti serta polisi calon yang sepatutnya digunakan untuk membentuk pilihan mengundi. Media massa arus perdana melanggar prinsip menghormati kebenaran dan hak orang ramai untuk mengetahui kebenaran, hak untuk memberi komen dan kritikan, serta pelaporan fakta sahaja.

Masjaliza binti Hamzah,<sup>95</sup> Pegawai Eksekutif Puast Kewartawanan Bebas, memberi keterangan berdasarkan kajian kualitatif (yang melibatkan wawancara dengan lapan wartawan dan lima penyunting yang mewakili pelbagai latar belakang dari segi jenis media, umur, gender, pengalaman dan bahasa) tentang sikap memihak media Malaysia di Malaysia Timur dan Kuala Lumpur. Kajiannya menunjukkan bahawa wartawan amat menyedari hakikat bahawa pemilikan politik mempunyai kesan terhadap liputan media dan bahawa mereka mesti membuat liputan berita menurut arahan yang diberikan oleh penerbit/pemilik. Wartawan yang bekerja untuk suratkhbar BN tidak dapat memberikan liputan yang seimbang dan dipaksa untuk mengamalkan tapisan sendiri—misalnya tidak menulis tentang pembangkang, tidak berhubung dengan sumber pembangkang, melantikkan diri mereka sebagai ‘penjaga’ berita BN, atau mengurangkan keterselahan kandungan laporan berita mereka.

Sebagai satu contoh yang khusus, Nurul Izzah Anwar,<sup>96</sup> Ahli Parlimen PKR yang dipilih semula, menunjukkan kepada Tribunal satu laporan berita yang dimiliki BN. Berita ini mendakwa bahawa sekiranya beliau memenangi pilihan raya, perubahan di Malaysia akan mirip perubahan yang dibawa oleh Khmer Rouge di Kemboja, dan berita ini turut memaparkan gambar satu rangka manusia di padang pembunuhan beramai-ramai di Kemboja.

<sup>91</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bersumpah 19, Professor Dr Edmund Terence a/l Eric Boniface Gomez

<sup>92</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bersumpah 39, Dr Tessa J Houghton

<sup>93</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bersumpah 53, Professor Zaharom Nain

<sup>94</sup> Bahan kajian ini boleh dicapai di: <http://www.scribd.com/collections/4297029/Watching-the-Watchdog-Media-M>

<sup>95</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bersumpah 47, Masjaliza binti Hamzah

<sup>96</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bersumpah 3, Nurul Izzah binti Anwar



### ► *Penemuan dan Pemerhatian tentang media*

1. Dalam masyarakat moden, media ialah unsur demokrasi yang amat penting. Orang ramai amat bergantung kepada media untuk mendapatkan maklumat berkaitan parti, calon dan polisi melalui media. Dan biasanya media arus perdana, sama ada milik kerajaan atau swasta, dianggap sebagai sumber yang boleh dipercayai. Ia satu kecuaiian besar dalam tanggungjawab profesional untuk tidak menyediakan maklumat yang seimbang dan jujur dengan seboleh-bolehnya.
2. Namun, Tribunal menyimpulkan bahawa media cetak dan elektronik arus perdana di Malaysia jelas memihak BN; BN digambarkan secara positif dan parti pembangkang pula digambarkan secara negatif.
3. Menariknya, dapat dilihat bahawa hakikat media arus perdana yang umumnya tidak mempedulikan pendengaran Tribunal Rakyat, yang mendapat liputan yang agak meluas oleh media atas talian, membuktikan penemuan ini.

### **Simpanan bahan-bahan pilihan raya secara selamat dan tatacara pengiraan yang boleh dipercayai**

Pihak berkuasa kerajaan perlu memastikan bahawa pengundian dijalankan dengan cara yang dapat mengelakkan penipuan atau perbuatan tidak sah yang lain, bahawa keselamatan dan integriti proses perlu dijaga, dan pengiraan undi dibuat oleh kakitangan terlatih, di bawah pemantauan dan/atau pengesahan yang berkecuali.

IPU Standard 4(6)

Dalam aspek simpanan peti undi, kegagalan serius dilaporkan oleh sejumlah saksi berkaitan peti pengundian awal. Pengundian awal dibuat beberapa hari sebelum hari mengundi utama. Meskipun peti-peti ini sepatutnya disimpan dengan selamat oleh Pegawai Pilihan Raya, atau menurut aturan yang telah ditetapkan oleh SPR, ia telah ditunjukkan bahawa tidak ada aturan alternatif sebegini telah dibuat. Malah, banyak peti disimpan dalam lokap polis daerah. Namun, calon-calon tidak dapat memeriksa keselamatannya—sebagaimana yang dinyatakan oleh calon PKR Fuziah Salleh.<sup>97</sup>

Jelaslah bahawa keselamatan merupakan satu masalah dan balai polis mungkin dilihat sebagai satu bentuk penyelesaian. Tetapi terdapat keterangan bahawa peti-peti ini tidak selamat dalam beberapa keadaan. Abu Husin bin Tamby,<sup>98</sup> wakil calon PKR, memberi keterangan bahawa dia mengekori peti undi awal ke balai polis di mana ia sepatutnya disimpan sehingga hari mengundi. Dia terlihat satu himpunan kertas di atas lantai lokap dan beberapa orang yang berpakaian baju SPR sedang menghitungnya. Setelah itu, dia membuat laporan polis dan meminta untuk melihat rakaman CCTV kejadian ini tetapi pihak polis menolak permohonannya dan tidak memberi sebarang respons selepas itu.

Vasanth Kumar,<sup>99</sup> calon PKR di Tapah, memberi keterangan bahawa dia melihat pegawai SPR mengalih peti-peti dari lokap di mana peti pengundian awal disimpan. Dia terlihat beg-beg kuning yang disimpan di lokap tetapi tidak lagi berada di sana semasa peti-peti dibawa keluar. Saksi menjelaskan bahawa beg-beg yang meragukan yang dijumpainya di pusat pengiraan seperti berikut: (a) berapa beg berisi kertas undi di atas beberapa beg kuning bertutup dengan peti-peti undi di dalamnya; (b) beg hitam yang dilabel “Kerajaan Malaysia” di atas satu beg kuning; (c) kertas undi yang bercampur: beg merah jambu untuk undi negeri berada dalam peti undi Parlimen; (d) dua beg kuning yang bernombor tetapi tidak ada peti undi di dalamnya. Semasa peti-peti undi dihantar, setiap peti dan beg mempunyai nombor.

<sup>97</sup> Testimoni Fuziah Salleh.

<sup>98</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bersumpah 44, Mohd Azri bin Mohamad Ghazali

<sup>99</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bersumpah 54, Vasanthakumar a/l Krishnan

Saksi turut memberitahu Tribunal bahawa dia memerhati beberapa peti undi dari Chenderiang tiba sangat lewat—kira-kira pada pukul 10 malam, meskipun ia sekitar 15 minit sahaja mengikut perjalanan kereta dan pengiraan telah berakhir pada pukul 6 petang. SPR tidak mahu melayan sebarang aduan.

Nurul Izzah Anwar,<sup>100</sup> Ahli Parlimen PKR di Lembah Pantai, memberi keterangan berikut kepada Tribunal: peti undi pengundian awal telah dialih tanpa pemerhati yang mewakilinya. Peti-peti undi diletakkan di balai polis. Ejenjnya telah memohon untuk berada di balai sepanjang malam untuk memantau peti-peti undi ini tetapi tidak dibenarkan kerana balai polis ialah kawasan larangan. Beliau meyakinkan Tribunal bahawa jika hak untuk memantau diberikan, pengusikan boleh dicegah.

Mohd Azli bin Hussein,<sup>101</sup> pengarah pilihan raya PKR di Parlimen Batu untuk Tian Chua, memberitahu Tribunal bahawa semasa proses pengiraan, dia menunggu keputusan dari pukul 8 malam sehingga pukul 3 pagi. Ada Pegawai-pegawai Pengurus yang tersalah memasukkan Borang 14 ke dalam peti undi walhal mereka sepatutnya menyimpan salinannya. Mereka terpaksa meminta lima ejen calon datang dan memantau pembukaan semula 18 peti undi untuk mendapatkan semula Borang 14 tersebut. Saksi berkata bahawa Pegawai-pegawai Pengurus ini tidak dilatih dengan baik.

### ***Penolakan undi***

Wong Piang Yow<sup>102</sup> menyatakan bahawa Peraturan Pilihan Raya memberi kuasa yang terlalu banyak kepada Pegawai Pilihan Raya dalam hal ini. Peraturan 25(7), yang memperincikan jenis kertas undi yang perlu ditolak oleh Pegawai Pengurus, tetapi ia juga mengandungi peruntukan yang membolehkan beliau mengisytiharkan kertas undi tidak sah sebagai sah sekiranya ketiadaan cop adalah kerana kesilapannya atau kesilapan pihak yang berada di bawah kuasanya. Maka sesetengah pegawai akan mengisytiharkan bahawa kertas undi yang tidak mempunyai cop sebagai sah, dan ada yang akan mengisytiharkannya sebagai tidak sah.

Di bawah Peraturan 2(8), sekiranya tanda yang dibuat oleh seorang pengundi pada kertas undi jelas menunjukkan hasratnya meskipun ia tidak ditandakan dengan jelas di tempat yang sepatutnya pada kertas undi, sekiranya Pegawai Pengurus berpuas hati, beliau boleh menerima undi tersebut. Keputusan Pegawai Pengurus di bawah Peraturan ini adalah muktamad.

Namun, perlu diberi perhatian bahawa Peraturan 25(9) memerlukan Pegawai Pengurus menunjukkan kertas undi ini kepada setiap calon dan ejen dan mendengar pandangan mereka sebelum membuat sebarang keputusan. Adalah sukar untuk melihat bagaimana Peraturan ini boleh diperbaiki. Pada hakikatnya, lambat-laun, Pegawai Pengurus mesti dipercayai untuk membuat pelbagai keputusan penting. Isunya adalah sama ada Pegawai Pengurus dapat menjalankan amanahnya dengan berhati-hati dan berintegriti. Keputusan Pegawai Pengurus tidak boleh dipersoalkan dalam Petisyen Pilihan Raya (Seksyen 41 Akta Kesalahan Pilihan Raya).

### ***Proses penambahan***

Setelah undi dikira di pusat mengundi, jumlah penuh daripada semua pusat mengundi akan ditambah untuk mendapat jumlah penuh bagi sesuatu kawasan pilihan raya. Jumlah penuh ini akan ditulis dalam Borang 13 (mencatatkan jumlah kertas undi yang dikeluarkan, rosak dan tidak digunakan) dan

<sup>100</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bersumpah 55, Nurul Izzah binti Anwar

<sup>101</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bertulis Azli bin Hussein

<sup>102</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bersumpah 31, Wong Piang Yow

Borang 14 (mencatatkan jumlah yang dikira di pusat mengira). Ada keterangan bahawa pengiraan “tidak tepat”. Dr Hj Dzulkefly bin Ahmad,<sup>103</sup> calon PAS bagi kawasan parlimen Kuala Selangor (P096), memberi keterangan bahawa borang SPR menunjukkan jumlah laporan undi rosak sebanyak 934 dan kertas undi hilang sebanyak 118. Tetapi pasukannya mendapati bahawa sejumlah 1,605 kertas undi hilang, “bermaksud ada kertas undi yang diberi kepada pengundi tetapi pengundi tidak memasukkannya ke dalam peti undi”.

Seorang anggota Tribunal mencadangkan bahawa borang itu tidak patut ditandatangani sekiranya jumlah yang dikira tidak tepat. Ejen-ejen calon sepatutnya membantah pada saat itu dan tidak menandatangani. Namun, Peguam Utama menyatakan bahawa hanya Pegawai SPR boleh mengesahkan kenyataan bahawa jumlah yang dicatatkan adalah tepat dan menandatangani borang sebagai tanda pengesahannya. Ejen calon yang menandatangani borang itu bukannya mengesahkan ketepatan nombor. Dan jika ejen calon tidak menurunkan tandatangannya, Borang 14 boleh diubah dengan mudah. Anggota Tribunal mencadangkan bahawa memandangkan kesalahan yang nyata, sekurang-kurangnya siasatan harus dibuat.

Saksi, Lim Chye Seng,<sup>104</sup> memberi kenyataan bahawa KTM tidak mahu melayan bantahannya yang dibuat berulang-kali tentang perjumlahan yang tidak tepat. Abdul Halim bin Hussain,<sup>105</sup> calon PKR, mengesahkan kenyataan Lim Chye Seng; beliau menerangkan dengan terperinci tentang kesilapan dalam Borang 13 dan perbezaan antara Borang 13 dan 14 yang menunjukkan bahawa jumlah pengundi lebih daripada jumlah kertas undi yang dikeluarkan.

Dr Dzulkefly bin Ahmad<sup>106</sup> daripada PAS menerangkan pelbagai kelemahan dalam pengendalian Borang 14 oleh sebahagian KTM: “Saya mendapati bahawa terdapat pelbagai percanggahan dalam jumlah kertas undi yang dinyatakan dalam Borang 14 tidak dibetulkan oleh KTM. Pemalsuan ini dibiarkan sahaja terutama apabila mempertimbangkan bahawa Borang 14 telah menunjukkan dengan jelas angka-angka yang salah atau tidak selari dengan jumlah yang patut dikira...”

Saksi lain yang membuat kenyataan tentang percanggahan yang terdapat dalam boring-borang ini ialah Supaya a/l Subramaniam,<sup>107</sup> Abd Halim bin Hussain<sup>108</sup> dan Annamalai a/l Arumugam.<sup>109</sup>

### ***Keterbukaan***

Undi yang dibuat oleh seseorang mestilah rahsia, dan kerangka pengurusan tertentu adalah penting bagi memastikan hal ini. Keselamatan bahan-bahan kempen sepanjang masa pilihan raya juga penting tetapi keterbukaan bahan-bahan ini untuk disemak oleh calon atau ejen dan orang ramai juga penting.

Saksi, Wong Piang Yow,<sup>110</sup> menyatakan bahawa kerangka perundangan yang berkaitan dengan cara perjalanan pilihan raya memberi banyak lebih kuasa kepada Pegawai Pilihan Raya; ini termasuk Peraturan 25, yang menyatakan bahawa Pegawai Pilihan Raya boleh mengecualikan ejen mengira

<sup>103</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bertandatangan 69, Dr Haji Dzulkefly bin Ahmad

<sup>104</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bersumpah 60, Lim Chye Seng

<sup>105</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bersumpah 45, Abdul Halim bin Hussain

<sup>106</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bertandatangan 69, Dr Haji Dzulkefly bin Ahmad

<sup>107</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bersumpah 4, Supaya a/l Subramaniam

<sup>108</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bersumpah 45, Abdul Halim bin Hussain

<sup>109</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bersumpah 7, Annamalai a/l Arumugam

<sup>110</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bersumpah 31, Wong Piang Yow

undi semasa pengiraan undi. Namun, Peraturan ini tidak memberikan kuasa ini semudahnya; ia menyatakan bahawa tidak lebih daripada seorang ejen mengira undi bagi seorang calon yang boleh hadir. Namun ia tidak menegaskan hak calon untuk diwakili seorang ejen semasa proses pengiraan undi.

Lim Chye Seng,<sup>111</sup> ejen tempat mengundi dan mengira undi (PACA) bagi Abdul Halim bin Hussain, calon PKR bagi kerusi negeri N40 Telok Bahang di Pulau Pinang, membuat kenyataan bahawa apabila dia meminta untuk hadir semasa pengiraan undi, permintaannya ditolak atas alasan sudah terdapat seorang PACA PKR. Meskipun dia membantah kerana terdapat dua orang PACA BN yang hadir, dia masih dibawa keluar daripada premis oleh empat orang polis bersenjata. Dalam kes ini, seorang pegawai SPR telah mencelah dan mengarahkan KTM membenarkannya masuk ke tempat mengira undi. Peraturan 25 menyatakan bahawa hanya seorang ejen bagi seorang calon yang boleh hadir.

#### ► *Penemuan dan Pemerhatian tentang hal pengiraan undi*

1. Sekali lagi, kesempurnaan tidak mungkin dicapai, tetapi kita berhak menjangkakan satu piawaian yang cukup tinggi. Sememangnya tatacara wujud, dan sekiranya ia diikuti dengan berhati-hati maka sepatutnya kesilapan akan berkurangan.
2. Tetapi Tribunal mendengar cukup keterangan yang menunjukkan bahawa selepas undi dibuang, ia tidak semestinya disimpan atau dikira dengan cara sepatutnya.
3. Ada sejumlah saksi yang menyatakan bahawa mereka atau ejen mereka tidak dapat memerhati proses pengiraan dengan sewajarnya selepas pengundian sebenar.
4. Statut dan peraturan bagi sesetengah perkara boleh diperbaiki melalui pindaan.

#### **Adakah sebab untuk percaya bahawa isu-isu yang dikenalpasti memberi kesan terhadap keputusan?**

Sebarang kesilapan, disengajakan atau tidak, adalah dikesali. Sepertimana dalam pentadbiran keadilan, persepsi sangat penting—keadilan bukan sahaja mesti dilaksanakan tetapi juga mesti dilihat berlaku, dan sekiranya ia dilihat tidak berlaku, kerosakan yang merupakan akibatnya lebih teruk. Tetapi adalah penting juga sama ada kesilapan yang berlaku memberi kesan kepada keputusan.

Kenyataan Bersumpah Wong Piang Yow merujuk kepada kajian Dr Adam Carr, yang menunjukkan bahawa “hasil PRU13 menunjukkan parti pemerintah Barisan Nasional (BN) mendapat 5,237,699 undi, atau 47.4% undi dan Pakatan Rakyat (PR) mendapat 5,623,984 undi atau 50.9% undi. Namun BN memenangi pilihan raya dari segi kerusi; jurangnya bukan sedikit, tetapi agak besar, iaitu 133 kerusi berbanding 89. PR meningkatkan undi kepada 2.9% sementara undi BN merosot 3.9%, tetapi PR hanya mendapat pertambahan bersih tujuh kerusi.”<sup>112</sup>

Menurut Carr, pembahagian kawasan pilihan raya yang tidak setara ini menjelaskan keputusan pilihan raya. Keraguan tentang kesahihan undi pos dan undi awal juga sangat signifikan. Meskipun bilangan undi awal dan undi pos adalah kecil—hanya sekitar 2% bilangan pengundi berdaftar—kedudukannya di kawasan-kawasan strategik berupaya menentukan siapa yang akan menang. Terdapat sekurang-kurangnya 30 kerusi parlimen di mana persaingan agak sengit dan undi-undi sebegini boleh mempengaruhi keputusan. Menurut Merdeka Center, BN akan tewas dalam pilihan raya tanpa

<sup>111</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bersumpah 60, Lim Chye Seng

<sup>112</sup> Dr Adam Carr. “How they stole the Malaysian elections”. <http://psephos.adam-carr.net/countries/m/malaysia/electioncomment.txt>.

undi pos dan undi awal. “Daripada undi pos dan undi awal sahaja, BN mendapat kemenangan di 22 kawasan Parlimen”.<sup>113</sup>

Di 10 kerusi yang dipertandingkan, jumlah keseluruhan undi pos sahaja (tidak termasuk undi awal) melebihi 100% majoriti pilihan raya. Sebagai contoh, di Lembah Pantai terdapat lebih 100<sup>114</sup> nama dalam senarai tetapi 645<sup>115</sup> pengundi mengundi melalui proses ini.

Saksi, Lee Wee Tak,<sup>116</sup> mencadangkan bahawa sekiranya Daftar Pemilih “dibersihkan”, keputusan yang berbeza akan diperolehi di negeri Perak dan Negri Sembilan.

Dalam persaingan individu, Dr Hj Dzulkefly bin Ahmad berkata pasukannya mendapati sebanyak 1,605 kertas undi hilang (rujuk di atas).<sup>117</sup> Beliau tewas kepada BN dengan majoriti 460 undi. Beliau yakin jumlah kertas undi yang hilang boleh mempengaruhi keputusannya.

Fuziah Salleh, Ahli Parlimen Kuantan, berkata keputusan yang diumumkan menunjukkan bahawa beliau mendapat tidak sampai 5-10% undi awal; sesuatu yang tidak dipercayainya kerana beliau pernah mendapat keputusan lebih baik pada tahun 2008. Jumlah pesanan sokongan yang beliau terima daripada pengundi awal adalah lebih daripada jumlah undi yang diperolehinya semasa pengiraan.

Kesan kelemahan-kelemahan ini dari segi legitimasi pilihan raya yang akan dibincangkan nanti.

## Mekanisme dan tatacara sokongan yang lain

### Kebebasan Suruhanjaya Pilihan Raya

#### *Struktur formal SPR dan sebagainya*

Peranan EMB adalah penting. Perlembagaan memperuntukkan:

Suruhanjaya Pilihan Raya hendaklah dilantik oleh Yang di-Pertuan Agong selepas berunding dengan Majlis Raja-Raja, dan hendaklah terdiri daripada seorang pengerusi, seorang timbalan pengerusi dan lima orang anggota lain. (Perkara 114(1).

Seterusnya ia menyatakan “(2) Pada melantik anggota-anggota Suruhanjaya Pilihan Raya, Yang di-Pertuan Agong hendaklah mengambil perhatian tentang peri mustahaknya diadakan suatu Suruhanjaya Pilihan Raya yang mendapat kepercayaan awam.”

Peguam Utama merujuk kepada pandangan Andrew Harding, seorang pakar Perlembagaan, yang menyatakan bahawa peruntukan ini memaksudkan bahawa mereka yang dilantik tidak seharusnya mempunyai hubungan politik—pandangan yang amat berasas pada Tribunal. Namun, tidak ada jaminan bagaimana keyakinan tersebut boleh dicapai, terutamanya dengan hakikat bahawa Yang di-Pertuan Agong perlu bertindak mengikut “nasihat”—cara sopan yang memaksudkan arahan—“Jemaah

<sup>113</sup> *The Malaysian Insider*. 12 August 2013. “Barisan Would Have Lost Without Postal, Advance Votes, says Merdeka Centre”. Dicapai di: <http://www.themalaysianinsider.com/malaysia/article/bn-kept-malaysia-thanks-to-postal-and-advance-votes>

<sup>114</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Testimoni Lisan Nurul Izzah binti Anwar

<sup>115</sup> Bridget Welsh. “Statistical Anomalies in Malaysia’s GE13 Results: A Preliminary Review”.

<sup>116</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bersumpah 30, Lee Wee Tak

<sup>117</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bertandatangan 69, Dr Haji Dzulkefly bin Ahmad

Menteri atau Menteri yang bertindak di bawah kuasa Jemaah Menteri.”<sup>118</sup> Perlu juga diberi perhatian bahawa Majlis Raja-Raja, yang mana pandangannya hendaklah diperolehi, mesti bertindak mengikut nasihat Majlis Eksekutif kerajaan, kecuali Perlembagaan Negeri ada menyatakan sebaliknya.<sup>119</sup> Maka di sini ada keraguan tentang kebebasan SPR, meskipun anggotanya hanya boleh dilucutkan dengan cara dan sebab yang sama seperti pelucutan seorang hakim (Perkara (3), dan, seperti hakim, saraan mereka tidak boleh dikurangkan selepas pelantikan mereka (Perkara (6)).

Di samping itu, undang-undang mengaitkan SPR terlalu rapat dengan kerajaan. Pelbagai fungsi Yang di-Pertuan Agong dalam hubungannya dengan tugas SPR perlu dilakukan mengikut “nasihat” Jemaah Menteri.<sup>120</sup> Kelulusan peraturan yang dibuat oleh SPR tentang perjalanan pilihan raya (Seksyen 15 Akta Pilihan Raya); kebenaran mengeluarkan maklumat tertentu di bawah Akta Suruhanjaya Pilihan Raya; dan membuat peraturan untuk mengubah gaji, kemudahan dan sebagainya yang berkaitan SPR (meskipun Perlembagaan menghalang kuasa ini digunakan untuk mengurangkan gaji dan faedah). Yang di-Pertuan Agong (boleh ditakrifkan sebagai “Kabinet”) memberikan kelulusan cuti kepada Pengerusi SPR dan melantik seorang pemangku (Seksyen 114 Perlembagaan) dan meluluskan syarat pengambilan kakitangan SPR (Seksyen 115). Semasa SPR menentukan sempadan kawasan, Yang di-Pertuan Agong menentukan siapakah dua orang penjawat awam yang membantu mereka (Seksyen 115(2)).

### **Anggota dan kakitangan**

Amalan pelantikan bekas kakitangan awam sebagai anggota SPR banyak dipertikaikan. Ia tidak semestinya perkara yang tidak digalakkan sekiranya kakitangan awam bekerja dalam persekitaran di mana peranan penjawat awam yang berkecuali dan tidak berat-sebelah dihormati. Tetapi di Malaysia, ada persepsi yang meluas bahawa perkhidmatan awam sangat dipolitikkan. Meskipun ramai di kalangan kakitangan awam tidak aktif dalam politik secara formal, mereka masih menasihati ahli politik, yakni ‘ketua’ mereka, dalam banyak isu termasuk persoalan parti.

Hubungan rapat antara pemimpin parti pemerintah dan kakitangan awam yang kebanyakannya Orang Melayu boleh dikesan sejak dulu apabila kakitangan awam, terutama anggota elit Perkhidmatan Awam Tanah Melayu dan Perkhidmatan Pentadbiran Melayu, sangat rapat dengan UMNO, parti politik yang mendominasi pakatan pemerintah. Jelas bahawa kepimpinan awal UMNO datang daripada perkhidmatan awam. Meskipun Perlembagaan menetapkan bahawa kakitangan awam adalah independen dan berkecuali, adalah satu kebiasaan bagi kakitangan awam terlibat aktif dalam politik UMNO meskipun secara tidak rasmi. Pengerusi dan Timbalan Pengerusi SPR mengaku mereka ahli UMNO semasa menjadi kakitangan awam. Meskipun mereka mendakwa tidak menjadi ahli UMNO yang aktif dan tidak memperbaharui keahlian semasa menjadi anggota SPR, hubungan rapat mereka dengan UMNO tidak boleh dinafikan. Ia tidak jelas sama ada hubungan dengan UMNO ini telah merencatkan mereka dalam menjalankan tanggungjawab sebagai anggota SPR mengikut Perlembagaan.

<sup>118</sup> Perkara 40 (1). Pada menjalankan fungsinya di bawah Perlembagaan ini atau undang-undang persekutuan, Yang di-Pertuan Agong hendaklah bertindak mengikut nasihat Jemaah Menteri atau nasihat seseorang Menteri yang bertindak di bawah kuasa am Jemaah Menteri, kecuali sebagaimana yang diperuntukkan selainnya oleh Perlembagaan ini. Lihat juga *Teh Cheng Poh lwn PP* [1979] 1 MLJ50 at 55F (Privy Council).

<sup>119</sup> Jadual Kelapan Perlembagaan s.1(1).

<sup>120</sup> Dalam tugas-tugas yang dimainkan oleh Yang di-Pertuan Agong yang disenaraikan dalam perenggan tersebut, peraturan s. 40(1) Perlembagaan (lihat nota kaki 118) tidak digantikan.

Amalan meminjamkan kakitangan awam untuk dijadikan Setiausaha SPR membolehkan kerajaan mempunyai hubungan rapat dengan SPR. Sebagai contoh, Timbalan Pengerusi SPR (kini telah bersara) merupakan setiausaha SPR semasa beliau berkhidmat sebagai kakitangan awam dan terus bekerja rapat dengan Ketua Setiausaha Negara (KSN).

Kebanyakan kakitangan biasa SPR juga diambil daripada perkhidmatan awam. Artikel 115 Perlembagaan Malaysia memberikan kuasa kepada SPR untuk mengambil sejumlah pekerja yang diperlukan dan menentukan terma dan syaratnya, dengan kelulusan daripada Yang di-Pertuan Agong (sekali lagi, bermaksud “nasihat Perdana Menteri”). Namun, amalan ini sekali lagi menunjukkan pergantungan kepada kakitangan awam dalam pengambilan kakitangan. Tidak diketahui bagaimana mereka ini dipilih dan apakah terma dan syaratnya. Mereka boleh dipindah balik ke perkhidmatan awam pada bila-bila masa. Oleh sebab peluang pekerjaan mereka ditentukan oleh perkhidmatan awam dan bukan Pejabat SPR, tidak hairanlah kesetiaan mereka terletak pada pihak yang mana.

Sebagai tambahan kepada kakitangan biasa, SPR juga mengambil 240,000 petugas sementara pilihan raya untuk menjalankan tugas semasa pilihan raya. Pada masa lalu, amalan yang diikuti adalah melalui pengambilan petugas sementara daripada perkhidmatan awam. Mereka dibayar elaun khas bagi menjalankan tugas dan tanggungjawab semasa pilihan raya. Pada masa kini, ada kecenderungan untuk mengambil petugas di luar perkhidmatan awam. Tidak jelas bagaimana mereka ini dipilih dan apakah jenis latihan yang telah diberikan. Terdapat beberapa kes di mana kakitangan SPR didapati merupakan anggota aktif parti politik, terutama parti pemerintah. Sebagai contoh, semasa PRU13, dilaporkan bahawa Pegawai Pilihan Raya yang bertanggungjawab dalam memproses pendaftaran pengundi merupakan ahli aktif UMNO, dan dalam satu kes Pegawai Pengurus ialah ahli jawatankuasa cawang yang aktif dalam Kongres India Malaysia (MIC), parti dalam gabungan parti pemerintah. Kelihatan bahawa SPR tidak mempertahankan kebebasannya tetapi telah menjatuhkan statusnya sebagai sebuah badan yang bebas di kaca mata umum.

Sikap ketua-pekerja yang ada dalam perkhidmatan awam di Malaysia juga telah dipindahkan kepada SPR. Meskipun pada masa yang lalu sekurang-kurangnya SPR dengan tegas mengekalkan pemisahan fizikal daripada kerajaan, ia kini berada di bawah Pejabat Perdana Menteri di Putrajaya.

### ***Cara operasi***

Adalah membimbangkan, pendedahan terkini oleh bekas Pengerusi SPR bahawa semasa beliau menjadi Pengerusi, tiga aksi persempadanan semula di bawah kelolaannya dibuat untuk memastikan orang Melayu (beliau memaksudkan UMNO) terus berkuasa.<sup>121</sup>

Kegagalan SPR untuk memberikan penjelasan yang jujur dan terbuka tentang pertambahan jumlah pengundi di sesetengah kawasan pilihan raya untuk PRU13 berbanding dengan corak sebelumnya meningkatkan keraguan tentang integriti SPR. Keterangan yang dibincangkan dalam bahagian lain laporan ini menunjukkan SPR tidak bersedia untuk memberi penjelasan kepada orang ramai, dan persubahatan SPR dalam melarang ejen parti dan pemerhati berada di pusat pengiraan undi.

SPR kelihatan berbelah-bahagi dalam memantau kerajaan sementara. SPR mendakwa peranan kerajaan sementara adalah di luar bidang kuasanya. Mereka telah mencadangkan kepada kerajaan

<sup>121</sup> *The Malaysian Insider*, 25 November 2013. “Ex-Election Commission chief joins Perkasa, says goal is to help Malays retain power.” Dicapai di: <http://www.themalaysianinsider.com/malaysia/article/former-ec-chief-joins-perkasa-says-goal-is-to-helpmalays-retain-power>.

beberapa panduan yang perlu diikuti oleh kerajaan sementara di peringkat kebangsaan dan negeri, tetapi ini telah ditolak. Jawatankuasa Pilihan Khas Parlimen berkaitan Pilihan Raya meminta SPR menyediakan garis panduan dan kod tingkahlaku kerajaan sementara. Setakat ini ia masih belum dilaksanakan. Ada banyak keterangan menunjukkan SPR tidak sedia menggunakan kuasa yang mereka ada. Sebagai contoh, Ahmad Fahmi<sup>122</sup> membuat aduan tentang poster yang dinaikkan tanpa kebenaran DBKL, tetapi SPR mengatakan ia bukan tanggungjawab mereka. Charles Santiago<sup>123</sup> memberi keterangan bahawa dalam menjawab soalan yang dikemukakannya, SPR mendakwa ia tidak boleh melupakan nama-nama mereka yang didaftarkan secara salah kerana undang-undang tidak membenarkan perubahan dibuat ke atas Daftar Pemilih. Meskipun beliau memenangi kerusi yang ditandinginya, saksi ini mempersoalkan kepincangan dalam pendaftaran kerana beliau mahukan pilihan raya yang bebas dan adil.

### ► *Penemuan dan Pemerhatian tentang Suruhanjaya Pilihan Raya*

1. EMB ialah kunci sistem pilihan raya. Mahkamah hanya boleh mengendalikan sejumlah kecil kes. SPR merupakan pertahanan awal yang boleh mencegah penyelewengan. Seperti kehakiman, SPR mestilah independen, dan dilihat sebagai independen.
2. Perlembagaan dan undang-undang tidak memberi jaminan yang mencukupi tentang kebebasan SPR, dan kebebasan ini seterusnya diremehkan melalui amalan pelantikan kakitangan SPR daripada kalangan kakitangan awam yang masih berkhidmat dan yang telah bersara—yang kesemuanya telah berkhidmat untuk parti yang membentuk kerajaan. Justeru, amat sukar dielakkan kesimpulan bahawa SPR Malaysia dibentuk sebagai alat parti pemerintah bagi mengekalkan kedudukan mereka.
3. Begitu juga dengan kesimpulan bahawa perubahan radikal terhadap SPR adalah penting sekiranya kita ingin memulihkan keyakinan terhadap pilihan raya Malaysia.
4. SPR yang diperbaharui mesti mewujudkan satu cara yang berkesan untuk memantau kakitangannya yang mungkin terdedah kepada tekanan dan pujukan.

### **Peranan polis dan kakitangan awam**

Polis mempunyai peranan yang amat penting semasa pilihan raya; namun banyak keterangan yang dikemukakan kepada Tribunal menunjukkan polis tidak sentiasa memainkan peranan positif.

Isu penyimpanan peti undi awal menjadi perhatian: ia tidak sentiasa disimpan dengan baik, dan polis kelihatannya tidak menyedari kepentingan peranan mereka dalam proses demokrasi dari segi kerjasama dengan calon-calon dan ejen-ejen mereka tentang pemantauan keselamatan peti undi semasa ia disimpan.

Fuziah Salleh, Ahli Parlimen PKR, memberitahu Tribunal bahawa ejen mengira undinya dihalang oleh polis daripada mengiringi peti-peti undi awal yang dibawa ke lokap (kawasan larangan); ini bertentangan dengan apa yang telah dipersetujui oleh Pengerusi SPR. Saksi menerima maklumat bahawa peti-peti undi tersebut akan ditukar, dan SPR akan membuka lokap untuk mengambil kertas undi dan dakwat kekal, dan dengan itu mendedahkan peti-peti undi kepada sebarang kemungkinan. Saksi menceritakan kepada Tribunal bahawa, sebagaimana haknya sebagai calon, dia pergi ke balai polis untuk mengiringi peti-peti undi tersebut sekitar pukul 7 malam hingga pukul 8 malam. Polis yang bertugas pada ketika itu telah menghalangnya. Saksi kemudian menahan pegawai-pegawai SPR

<sup>122</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bersumpah 24, Ahmad Fahmi bin Mohamed Fadzil

<sup>123</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13 Kenyataan Bersumpah 34, Charles Santiago



dan menegaskan bahawa SPR tidak boleh masuk ke dalam lokap tanpa kehadirannya. Ketua Polis Daerah (OCPD) pula datang dan melarangnya daripada masuk. Saksi kemudian meminta rakaman CCTV lokap tersebut tetapi diberitahu bahawa ia tidak berfungsi. OCPD kemudiannya menengking saksi dan polis menghalang saksi dengan menggunakan senapang. Setelah itu polis mengiringi pegawai-pegawai SPR ke dalam lokap. Saksi berkata: Sekiranya dia terus mendesak, mereka pasti menggunakan kekerasan terhadapnya.

Menurut Kenyataan Bersumpah Vasantha Kumar,<sup>124</sup> apabila ditanya tentang peti undi yang meragukan, “Pegawai Unit Persekutuan dibawa masuk...semua dilengkapi senapang dan baton...dan...kami dihalau keluar daripada dewan” sementara calon BN kekal berada di dalam dewan. Saksi hanya dibenarkan masuk ke pusat penjumlahan undi pada pukul 1 pagi sejenak sebelum pengumuman dibuat. Ini bermaksud pengiraan dan penjumlahan undi telah dibuat tanpa kehadiran saksi dan ejennya.

Keterangan juga menunjukkan bahawa pegawai dan agensi awam yang lain kadangkala terlalu menunduk kepada parti pemerintah dan kepentingan parti pemerintah.

#### ► *Penemuan dan Pemerhatian tentang polis dan pentadbir*

Aspek-aspek penting sistem kerajaan ini kelihatan tidak sentiasa menyedari peranan mereka dalam pilihan raya. Keterangan menunjukkan ada budaya menurut perintah parti yang janggal dengan idea sistem demokrasi.

#### **Pemerhati proses yang independen**

Inisiatif rakyat dan kumpulan pemerhati tempatan dan antarabangsa boleh menjadi factor penting dalam mengukuhkan tugas EMB. Ia adalah benar khususnya dalam kes Malaysia di mana selepas bertahun-tahun memerintah, parti penyandang berjaya membentuk satu sistem pilihan raya yang cenderung memihak kepada diri mereka. Sekiranya SPR mewujudkan hubungan rapat dengan pihak lain yang berkepentingan, ia boleh bertahan daripada pengaruh yang tidak patut dan mengekalkan kebebasannya. Namun, SPR tidak mengambil kesempatan daripada pelaku-pelaku politik yang lain yang boleh menjadi rakannya dalam pembaharuan pilihan raya. Satu kumpulan pemerhati yang ditauliahkan memberi komen bahawa, “Ketiadaan strategi pengurusan yang bersepadu dengan pihak berkepentingan telah menyebabkan sejumlah ramai orang awam tidak percayakan SPR meskipun banyak inisiatif telah dilakukannya.”<sup>125</sup>

Meskipun terdapat kumpulan tempatan yang lebih berpengalaman memerhati pilihan raya pada masa lalu, SPR memilih untuk menolak mereka kerana alasan hubungan rapat mereka ini dengan parti-parti pembangkang, justeru laporan mereka pastinya berat-sebelah. SPR sendiri mengaku bahawa organisasi-organisasi yang dipilihnya kurang mahir atau berpengalaman dalam tugas pemerhatian pilihan raya. SPR juga menentukan terma dan syarat yang amat mengekang bidang tugas kumpulan-kumpulan ini.

PRU13 diperhatikan oleh lima pemerhati pilihan raya yang ditauliahkan: iaitu IDEAS, CPPS, Merdeka Center, Majlis Belia Malaysia dan Pertubuhan Orang Kurang Upaya. IDEAS dan CPPS telah

<sup>124</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bersumpah 54, Vasanthakumar a/l Krishnan

<sup>125</sup> Institute for Democracy and Economic Affairs (IDEAS) dan Centre for Public Policy Studies (CPPS). *Was GE13 Free and Fair? An Interim Observation Report on Malaysia's 13<sup>th</sup> General Election*, m/s30. Boleh dicapai di <https://dl.dropboxusercontent.com/u/122057/GE13-Observation-Interim-8-May-2013.pdf>

memutuskan untuk bekerjasama dan menulis satu laporan bersama tentang pemerhatian mereka.<sup>126</sup>

Menurut satu kumpulan yang ditauliahkan, sesetengah aspek proses pilihan raya tidak boleh diamati. Organisasi ini tidak diberi kebenaran untuk memerhati proses undi pos dan tidak dapat memerhati pengangkutan dan penyimpanan peti-peti undi awal di lokap polis. Mereka juga tidak diberi akses kepada pusat mengundi untuk memerhati pengundian dan tidak boleh memilih di mana mereka mahu membuat pemerhatian proses pengiraan. Sebagai tambahan, setiap organisasi tidak boleh menghantar lebih daripada tiga orang pemerhati di setiap kawasan parlimen. Had ini tiada gunanya. Dianggarkan bahawa untuk memantau 10% jumlah pengundi secara purata, sekurang-kurangnya 15 orang pemerhati diperlukan.<sup>127</sup>

Pemerhati PEMANTAU, kumpulan yang tidak diberikan tauliah, melaporkan gangguan terhadap mereka oleh penyokong parti dan pihak polis, kadangkala secara fizikal.<sup>128</sup> Pada hari mengundi mereka mengalami kejadian sebegitu di 21 daripada 87 kawasan parlimen yang dipantau.<sup>129</sup>

Satu lagi kumpulan pemerhati pilihan raya yang diberikan tauliah berkata bahawa terma dan syarat yang ditentukan oleh SPR dibuat secara sembarangan dan bukannya berdasarkan piawaian pilihan raya antarabangsa. Pemerhati mereka tidak dibenarkan masuk kawasan pengundian di Machang, Kangar, Lembah Pantai, Bukit Katil dan Segambut.<sup>130</sup>

Meskipun terdapat sejumlah pemerhati antarabangsa yang dibenarkan membuat pemantauan semasa PRU13, tiada laporan daripada mereka yang didedahkan kepada orang ramai.

### ► ***Penemuan dan Pemerhatian tentang pemerhati pilihan raya***

Pemerhati pilihan raya tempatan dan antarabangsa merupakan cara yang sudah diterima untuk memantau amalan pilihan raya dan mengukuhkan keyakinan umum terhadap sistem. Sebuah negara yang mengekang pemerhati hanya akan menyukarkan diri sendiri. Tidak ada asas untuk mengandaikan pasukan pemerhati luar negara adalah satu bentuk konspirasi penjajah.

Sumbangan pemerhati luar negara ialah tumpuan antarabangsa kepada pilihan raya manakala kumpulan tempatan lebih memahami isu-isu yang terlibat dan dapat membuat pemerhatian yang lebih meluas serta dalam tempoh yang lebih panjang.

Keterangan menunjukkan kerajaan boleh mengukuhkan lagi pemerhatian tempatan dengan memilih kumpulan lain, meskipun kumpulan yang terlibat dalam pemerhatian PRU13 telah menunjukkan tahap pencapaian yang dibanggakan.

<sup>126</sup> Lihat nota kaki prosiding.

<sup>127</sup> Merdeka Center. *GE13 Election Watch Report*. Boleh dicapai di: [http://www.merdeka.org/v2/download/Election%20Watch%20Report%20\(GE13\).pdf](http://www.merdeka.org/v2/download/Election%20Watch%20Report%20(GE13).pdf)

<sup>128</sup> PEMANTAU. *Clean and Fair? An Election Observation Report of the 13th Malaysian General Election*. Boleh dicapai di <http://pru13.info/2013/09/12/final-pemantau-report/> m/s 45.

<sup>129</sup> M/s 46.

<sup>130</sup> Institute for Democracy and Economic Affairs (IDEAS) and Centre for Public Policy Studies (CPPS). *Was GE13 Free and Fair? An Interim Observation Report on Malaysia's 13th General Election*, m/s 27. Boleh dicapai di <https://dl.dropboxusercontent.com/u/122057/GE13-Observation-Interim-8-May-2013.pdf> /

## Menangani pertikaian pilihan raya

Sekiranya peruntukan undang-undang pilihan raya bukan sekadar perkataan yang ada di atas kertas, maka kita perlu membuka peluang untuk mencabar sebarang kegagalan mematuhi peraturan pilihan raya melalui sebuah badan rayuan. Khususnya untuk perihal keputusan pilihan raya: setiap warga boleh mencabar keputusan pilihan raya atas dasar kepincangan tatacara pengundian. Ia juga boleh digunakan untuk keputusan yang dibuat sebelum pilihan raya, terutama berhubung hak mengundi, pendaftaran pengundi dan pertandingan pilihan raya, pengesahan calon, pematuhan kepada peraturan kempen pilihan raya dan akses kepada media atau dana parti.

*Suruhanjaya Eropah bagi Demokrasi Melalui Undang-Undang (Suruhanjaya Venice)  
Kod Amalan Terbaik Dalam Hal-Ehwal Pilihan Raya*

Isu di sini ialah peranan dan keberkesanan mahkamah. Tribunal mendengar keterangan tentang dua jenis pertikaian berkaitan PRU13: pertama, pertikaian tentang Daftar Pemilih yang manakah yang akan digunakan, dan kedua, sebagaimana yang diperuntukkan dan dikawal oleh Akta Pilihan Raya 1958, pertikaian yang mencabar keputusan pilihan raya, yang disebabkan oleh pelanggaran peraturan pilihan raya, yang dibuat melalui petisyen pilihan raya.

### *Mencabar Daftar Pemilih*

Hanya satu sahaja keterangan tentang jenis pertikaian yang pertama dikemukakan—daripada saksi Charles Santiago,<sup>131</sup> kini Ahli Parlimen Klang. Beliau dipilih buat pertama kali semasa bertanding di kawasan tersebut pada tahun 2008 dan sekali lagi semasa PRU13, mewakili DAP. Beliau menjelaskan bahawa pada awal tahun 2012, ketika membuat persediaan untuk PRU13, beliau mengarahkan sukarelawan parti untuk membuat semakan terhadap Daftar Pemilih Utama dan Daftar Pemilih Tambahan pada Suku Tahun Keempat 2012. Hasil semakan itu ialah bukti kepincangan dan kesalahan dalam senarai pengundi (lihat di atas). Apabila beliau membangkitkan isu ini di Parlimen, pengerusi SPR memintanya menulis kepada SPR.

Meskipun SPR cuba untuk memberi penjelasan tentang pendaftaran 60 orang di alamat yang sama, wakil mereka dalam taklimat yang dianjurkan oleh SPR mengakui bahawa terdapat kepincangan tetapi menambah bahawa mereka tiada kuasa untuk membuang nama-nama tersebut daripada Daftar Pemilih.

Apabila Charles Santiago tidak mendapat jawapan kepada suratnya yang bertarikh 21 December 2012, beliau mengemukakan permohonan pada 21 Februari 2013 dan menerima jawapan yang tidak meyakinkannya. Oleh itu beliau memohon kebenaran untuk prosiding semakan kehakiman. Pada 14 Mac 2013, Hakim Vernon Ong Lam Kiat telah menolak permohonannya tanpa arahan denda bayaran. Ini bermaksud isu-isu substantif dan khusus tentang kepincangan pilihan raya tersebut tidak akan dibicarakan. Hakim berpandangan bahawa apabila sesebuah Daftar Pemilih telah diwartakan, Seksyen 9A Akta Pilihan Raya 1958 melarang pihak mahkamah mempersoal atau menyemaknya. Daftar Pemilih ini muktamad dan tidak boleh dicabar di mahkamah.

Notis Rayuan kemudiannya dikemukakan pada 18 Mac 2013 dan masih tidak didengari oleh Mahkamah Rayuan sehingga kini.<sup>132</sup>

<sup>131</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bersumpah 34, Charles Santiago

<sup>132</sup> Lihat juga *Mohamad Sanusi Md. Nor lwn. Mohd Tajuddin Abdullah & Yang Lain* [2009] 1 CLJ 1 berpendapat bahawa Seksyen 9A memustahilkan semakan senarai Daftar Pemilih yang telah diwartakan.

Peguam Utama Tribunal berhujah bahawa respons mahkamah Malaysia tentang isu ini amat mengecewakan: mahkamah kelihatan mudah menerima pelupusan bidang kuasanya di bawah Seksyen 9A. Ini bercanggah dengan kes India, termasuk *Ketua Suruhanaja, Ajmer lwn Radhey Shyam Dani* 1957 AIR 304, 1957 SCR 68 di mana Mahkamah Agung berkata, “Memadai kita katakana bahawa Daftar Pemilih...tidak selaras dengan peruntukan Seksyen 30, Sub-Seksyen (2), dan peruntukan Peraturan yang berkaitan dan tidak boleh menjadi asas sebarang pilihan raya yang sah untuk Jawatankuasa Perbandaran Ajmer.” Mahkamah boleh berkata demikian kerana tatacara yang sepatutnya wujud untuk membolehkan warganegara menyemak ketepatan Daftar Pemilih tidak dipatuhi, maka tidak ada daftar yang patut dilindungi daripada dicabar:

...peluang harus diberi kepada semua pihak yang prihatin untuk menyemak sama ada sesiapa yang mendaftar sebagai pengundi memenuhi syarat kelayakan. Peluang harus juga diberi untuk semakan Daftar Pemilih dan penghakiman dakwaan tentang kemasukan mana-mana nama dan pelayanan bantahan terhadap pendaftaran tersebut. Jika ini tidak dilakukan, maka seluruh kewajipan yang diamanahkan kepada pihak berkuasa yang menjalankan pilihan raya tidak ditunaikan dan pilihan raya yang dijalankan berdasarkan Daftar Pemilih yang begitu bermasalah adalah tidak sah dan boleh dicabar oleh pihak-pihak yang terlibat.

Sebagaimana yang diperhatikan oleh Panel semasa pendengaran Tribunal, masalah pilihan raya di Malaysia terletak dalam peraturan tentangnya.

Bahasa yang digunakan dalam Seksyen 9A amat jelas dan tegas: “Daftar Pemilih itu hendaklah disifatkan sebagai muktamad dan mengikat dan tidak boleh dipersoalkan atau dirayu terhadapnya di, atau dikaji semula, dibatalkan atau diketepikan oleh, mana-mana mahkamah.” Dan Perlembagaan Malaysia tidak mengiktiraf sebarang hak untuk dibicarakan di sebuah mahkamah atau tribunal yang independen untuk pertikaian awam, satu hak yang boleh digunakan untuk mencabar undang-undang.

### ***Petisyen pilihan raya***

Petisyen pilihan raya merupakan cabaran melalui mahkamah terhadap keputusan selepas pilihan raya. Sistem di Malaysia berjaya mengendalikannya dengan kepantasan yang kelihatannya harus dipuji.

### ***Undang-undang***

Bahagian VII Akta Kesalahan Pilihan Raya 1954, Seksyen 33-42 menyatakan pelantikan dan kuasa seorang Hakim Pilihan Raya (biasanya Hakim Mahkamah Tinggi), iaitu pihak di mana seseorang boleh mengemukakan petisyen; tuntutan ganti rugi; masa untuk pengemukaan petisyen (dalam tempoh 21 hari selepas keputusan pilihan raya diwartakan kecuali atas sebab amalan penyogokan dan khususnya yang melibatkan dakwaan pemberian wang, dalam mana tempohnya ialah 28 hari selepas pemberian wang tersebut dibuat); masa perbicaraan (tidak kurang enam bulan daripada tarikh pengemukaan); dan masa untuk membuat rayuan (dalam tempoh 14 hari selepas Hakim Pilihan Raya membuat keputusan). Peraturan Petisyen Pilihan Raya dilampirkan bersama Akta ini.

Alasan-alasan untuk mencabar keputusan pilihan raya ditentukan dalam Perkara 32 Akta Kesalahan Pilihan Raya 1958: Seorang calon Pilihan Raya boleh diisytiharkan sebagai batal “hanya melalui mana-mana alasan berikut...”

- (a) bahawa penyogokan, penjamuan atau intimidasi secara am telah berlaku dengan sebegitu berleluasa sehingga ia boleh dijangkakan dengan semunasabahnya telah menyentuh keputusan pilihan raya itu;
- (b) Perlanggaran peruntukan mana-mana undang-undang bertulis yang berkaitan dengan perjalanan mana-mana pilihan raya jika didapati bahawa pilihan raya itu telah tidak dijalankan mengikut prinsip yang ditetapkan dalam mana-mana undang-undang bertulis dan bahawa perlanggaran itu telah menyentuh

- keputusan pilihan raya itu;
- (c) bahawa sesuatu perbuatan rasuah atau perbuatan yang menyalahi undang-undang telah dilakukan berkaitan dengan pilihan raya itu oleh calon itu atau dengan pengetahuan atau persetujuannya, atau oleh mana-mana ejen calon itu;
  - (d) bahawa calon itu sendiri telah mengambil bertugas seseorang sebagai ejen pilihan rayanya, atau sebagai seorang perayu undi atau ejen, dengan mengetahui bahawa orang itu telah dalam tempoh tujuh tahun sebelum dia diambil bertugas itu telah disabitkan atau didapati bersalah atas suatu perbuatan rasuah oleh Mahkamah Sesyen, atau melalui laporan seorang Hakim Pilihan Raya; atau
  - (e) bahawa calon itu, pada masa pemilihannya, ialah seorang yang telah hilang kelayakannya untuk dipilih.

Secara ringkasnya: pemilihan seseorang mesti diketepikan hanya dalam keadaan-keadaan tersebut dan tiada yang lain. Sekiranya ada pelanggaran undang-undang yang memberi kesan terhadap keputusan pilihan raya, maka pemilihan calon itu mesti diketepikan. Sekiranya seorang calon didapati bersalah kerana rasuah atau melakukan sesuatu yang tidak sah, maka pemilihannya mesti diketepikan. Begitu juga jika orang yang melakukan salah laku tersebut ialah ejen calon; dan jika kedua-dua calon dan ejen tidak melakukannya tetapi calon menyetujui perbuatan itu—atau mempunyai pengetahuan tentangnya. Keperluan terakhir agak sukar dan mungkin sukar untuk membuktikan kewujudan pengetahuan tentang salah laku. Peruntukan tentang ejen (d) agak menarik, kerana tidak ada keperluan untuk menunjukkan keputusan terjejas. Perenggan (e) penting: jika seseorang tidak layak menjadi calon maka mereka tidak boleh dipilih secara sah. Perenggan (a) juga menarik: ia membolehkan mahkamah mengenyahkan keputusan pilihan raya meskipun tidak terbukti ia terjejas oleh salah laku—kecuali jika salah laku tersebut ialah penyogokan, penjamuan atau intimidasi, dan mahkamah berpendapat kesimpulan munasabah adalah bahawa salah laku tersebut begitu meluas sehingga ia semestinya menjejaskan keputusan pilihan raya itu.

Sub-sub seksyen (b) mempunyai latarbelakang sejarah. Ia kelihatan seperti diambil daripada English Ballot Act 1872 yang menyatakan:

Tiada pilihan raya yang akan diisytiharkan sebagai tidak sah atas sebab ketidakpatuhan kepada peraturan yang terkandung dalam Jadual 1 Akta ini, atau sebarang kesalahan dalam penggunaan borang dalam Jadual 2 Akta ini, sekiranya tribunal berpendapat **pilihan raya dijalankan menurut prinsip-prinsip yang dinyatakan dalam kandungan Akta ini, dan ketidakpatuhan atau kesalahan ini tidak memberi kesan terhadap keputusan pilihan raya.**

Peruntukan ini menyatakan bahawa pilihan raya tidak boleh diisytihar sebagai batal sekiranya kedua-dua keadaan (tulisananya ditebalkan) berlaku. Dan Mahkamah Rayuan Inggeris berpendapat ini perlu ditakrifkan sebagai memerlukan pilihan raya diisytihar sebagai batal sekiranya kedua-dua keadaan ini tidak dipatuhi ini (*Morgan lwn Simpson* [1975] Q.B. 15, [1974] 3 All ER 722). Dengan perkataan lain, sekiranya pilihan raya tidak dijalankan mengikut prinsip-prinsip yang dinyatakan dalam kandungan Akta ini, ia mesti diisytihar sebagai batal meskipun keputusannya tidak terjejas akibat kesalahan itu.

Akta di Malaysia mengubah peruntukan ini sebegini: meskipun Akta ini tidak dipatuhi (dan “prinsip-prinsip Akta”, bukan hanya perinciannya) pilihan raya kekal sah kecuali ia boleh dibuktikan bahawa keputusannya terjejas akibat daripada kesalahan itu. Berlainan dengan akibatnya jika rasuah dan sebagainya berlaku, di sini, adalah tidak mencukupi bahawa kita boleh mengandaikan ia akan memberi kesan terhadap keputusan pilihan raya itu. Perayu petisyen memikul beban pembuktian yang berat. Mahkamah Persekutuan berpendapat bahawa kes *Morgan lwn Simpson* di United Kingdom tidak

relevan, dalam *Dato' Ismail Kamus lwn Pegawai Pengurus Pilihanraya (Zainal Abidin Azim) & Ors* [2005] 2 CLJ 237.

Kesan peruntukan lain dalam undang-undang Malaysia adalah bahawa pelbagai faktor yang mungkin memberi kesan terhadap pilihan raya tidak boleh dicabar di mahkamah; misalnya: sejumlah signifikan mereka yang namanya ada dalam Daftar Pemilih tidak layak didaftar (dikecualikan secara nyata, sebagaimana kita lihat), dan Pegawai Pengurus atau Pegawai Pilihan Raya tersalah menolak kertas undi yang sepatutnya dikira (dikecualikan oleh Seksyen 41 Akta Kesalahan Pilihan Raya).

### ***Petisyen PRU13***

Tribunal diberikan salinan 26 petisyen pilihan raya yang dikemukakan: 25 untuk kawasan pilihan raya Parlimen dan satu untuk kawasan negeri. Daripada 26 Petisyen, 20 dikemukakan oleh calon PKR, 3 oleh calon BN dan 3 oleh pengundi individu. Semua kes petisyen pilihan raya menamakan calon yang diisytiharkan menang sebagai Responden Pertama, Pegawai Pilihan Raya kawasan parlimen sebagai Responden Kedua dan SPR sebagai Responden Ketiga.

Berikut ialah sampel petisyen pilihan raya yang dikemukakan bersama dengan alasan:

1. Vasantha Kumar a/l Krishnan, kawasan Parlimen Tapah (Perak), atas ALASAN:
  - a. tidak dapat memerhati tatacara undi pos;
  - b. keraguan dan kepincangan dalam undi pos, undi awal dan Borang 13 dan 14;
  - c. KTM Saluran 3 Sekolah Kebangsaan Satu Jalan Hospital memegang jawatan Ketua Wanita MIC (komponen BN);
  - d. Penyelewengan Responden Kedua dan Ketiga kerana gagal menggunakan dakwat kekal yang sepatutnya;
  - e. Pelanggaran Seksyen 10 Akta Kesalahan Pilihan Raya 1954 berkaitan rasuah dari Hari Penamaan Calon (20 April 2013) hingga Hari Mengundi (5 Mei 2013);
2. Ab Aziz bin Ab Kadir, kawasan Parlimen Ketereh (Kelantan), atas alasan:
  - a. Keraguan atau kepincangan dalam Borang 14 dan jumlah sebenar kertas undi di dalam peti undi;
  - b. Keraguan atau kepincangan dalam undi pos dan undi awal;
  - c. Pelanggaran Seksyen 4(d) (kesalahan seorang Pegawai Pilihan Raya menghalang seseorang daripada membuang undi) dan 32(b) Akta Kesalahan Pilihan Raya 1954;
  - d. Penyelewengan dalam penggunaan dakwat kekal.
3. Madhi Hasan, kawasan Parlimen Bagan Datoh (Perak), atas alasan: pelanggaran Seksyen 10(a) berkaitan rasuah—pemberian wang dan beras.
4. Mohd Ridzuan bin Asit, seorang pengundi berdaftar dan telah mengundi di kawasan Negeri Lubok Merbau (Perak), atas alasan:
  - a. Pelanggaran Seksyen 10(a) (rasuah) dan Seksyen 11(b) (penjamuan, pengaruh tidak wajar atau rasuah) Akta Kesalahan Pilihan Raya 1954;
  - b. Kegagalan mematuhi Seksyen 4 dan 5(1)(a) Akta Pilihan Raya 1958;
  - c. Kegagalan mematuhi Peraturan 15(4) Peraturan (Perjalanan Pilihan Raya) Pilihan Raya 1981 (Tidak lebih daripada seorang ejen tempat mengundi bagi seorang calon dibenarkan berada di mana-mana pusat mengundi semasa pengundian berlangsung);
  - d. Kegagalan mematuhi Peraturan 24 (Tatacara penutupan pengundian), 24A (Pengundian baru di pusat pengundian dalam kes pengalihan tidak sah, kehilangan, kerosakan dan sebagainya., mana-mana peti undi; 25 (pengiraan undi oleh Pegawai Pengurus), 25A (simpanan selamat dokumen pilihan raya) dan 25D (prosiding Pegawai Pilihan Raya selepas menerima peti-peti undi dan tambahan rasmi undi).

Sebagaimana yang boleh kita lihat daripada empat sampel di atas dan tinjauan terhadap semua Petisyen Pilihan Raya yang difailkan, semua petisyen berada di bawah Perkara 32(a)(b) dan atau (c) Akta Kesalahan Pilihan Raya 1954.

#### *Pembatalan atas sebab-sebab teknikal*

Antara sebab sistem pilihan raya Malaysia berjaya menangani kes-kes ini dengan pantas adalah kerana, seperti yang disimpulkan di pendengaran Tribunal pada 22 September 2013, semua petisyen pilihan raya, termasuk empat contoh yang disebut di atas telah ditolak atas sebab-sebab teknikal.

Mahkamah menerima bantahan awal untuk menolak petisyen berdasarkan pandangan bahawa “pematuhan ketat peruntukan Akta Kesalahan Pilihan Raya 1954, Peraturan Petisyen Pilihan Raya 1954 dan Peraturan (Perjalanan Pilihan Raya) Pilihan Raya” adalah diperlukan untuk mengelakkan “lambakan petisyen”; begitulah petikan daripada penghakiman bertulis. Penolakannya adalah atas alasan seperti:

- a. Peguambela yang dilantik oleh perayu petisyen di bawah Peraturan 9 Peraturan Petisyen Pilihan Raya tidak boleh melantik peguambela yang lain untuk bertindak bagi pihaknya; peguambela yang dilantik oleh peguambela yang diberi kuasa untuk berhujah bagi pihaknya tidak ada *locus standi*, justeru akibatnya perayu petisyen tiada lagi peguambela untuk menjawab bantahan awal.
- b. “Petisyen rosak kerana Petisyen dan notis pengemukakan Petisyen difailkan dan diserahkan oleh firma guaman...dan bukan oleh peguambela yang dilantik oleh perayu petisyen, dengan mengambil kira Peraturan 9 yang dibaca bersama Peraturan 34” meskipun peguambela dan peguamcara yang diberi kuasa ialah rakan kongsi firma guaman;
- c. petisyen mesti diserahkan sendiri oleh perayu petisyen atau peguambela dan peguamcara yang diberi kuasa dan bukan oleh kerani firma guaman tersebut;
- d. petisyen tidak diserahkan sendiri kepada Responden;
- e. kegagalan menyatakan sub-seksyen khusus Seksyen 32 Akta Kesalahan Pilihan Raya;
- f. kegagalan menyatakan bukan sahaja fakta tetapi juga alasan yang menyokong aduan atau pelanggaran yang didakwa.

Bukan semua hakim mengambil pandangan sempit tentang isu tatacara pilihan raya. Dalam kes *Andipai lwn Tan Sri Joseph Kurup dan Pegawai Pengurus Pilihan Raya, Bubudan Ot Majalu* Petisyen Pilihan Raya No. K26-02 pada 2008, Hakim YA Tuan David Wong Dak Wah memetik hujah penghakiman lebih awal yang memetik Mahkamah Persekutuan dalam *Tan Chwee Geok & Anor lwn Khaw Yen-Yen & Anor* [1975] 2 MLJ 188 di halaman 189, dan berkata:

10. Peraturan Mahkamah Agung adalah bertujuan untuk memudahkan, bukan menyusahkan, pentadbiran keadilan sivil. Semasa zaman lalu yang buruk di England, dari mana kita mengambil Peraturan kita, sekiranya kamu tersalah meletakkan tanda koma (,) kes anda akan dibuang—begitu ketat sekali mereka tentang hal teknikal.
15. Tetapi bertahun kemudian pendekatan ini telah dilonggarkan untuk memberi jalan kepada akal budi bicara, dan setiap kali Peraturan dipinda ia bertujuan mengurangkan aspek teknikal yang melecehkan, dan memudahkan semua pihak mendapat keadilan.

Dan beliau menetapkan ujian sesuatu petisyen adalah, “sama ada, selepas membaca keseluruhan petisyen, Responden sebagai manusia waras memahami aduan yang dibuat oleh perayu petisyen dan sama ada aduan ini memerlukan sebarang tindakan” dalam kes petisyen pilihan raya, seperti juga dengan kes sivil yang lain.

### *Bayaran khidmat guaman*

Pada penilaian kami, prinsip undang-undang umum untuk bayaran kos khidmat guaman ialah garis panduan yang sesuai dalam kes cabaran yang sah dan serius terhadap kertas undi yang memuktamadkan keputusan pilihan raya. Ada kepentingan awam yang mustahak untuk menjelaskan kesahihan kertas undi dan undi di mana kertas undi tersebut bergantung kepada. Adalah bercanggah dengan kepentingan awam untuk menghalang satu semakan dibuat kerana kesan kos yang tidak wajar bagi mana-mana perayu petisyen yang tidak berjaya.

*Pilling dan lain-lain lwn Reynolds [2008] EWHC 316 (QB)*

Perayu petisyen dalam kes pilihan raya perlu membayar sekurang-kurangnya RM10,000 sebagai deposit keselamatan. Penolakan petisyen pilihan raya kerana bantahan awal atas alasan teknikal akan diikuti dengan bayaran kos kepada tiga responden. Kecuali dalam sebilangan kes, perayu petisyen yang kalah perlu membayar jumlah kos tidak kurang daripada RM50,000 dengan sekurang-kurangnya RM30,000 dibayar kepada Responden Pertama dan bakinya dikongsi oleh Responden Kedua dan Ketiga. Menurut seorang saksi, Akmar Nasrullah,<sup>133</sup> yang merupakan sebahagian daripada pasukan yang dibentuk oleh PKR untuk menerima dan menyiasat aduan berkaitan penyelewengan pilihan raya, 20 petisyen pilihan raya yang difailkan oleh parti, kecuali satu yang masih didengari, mengakibatkan jumlah kos kira-kira RM1,000,000 yang perlu dibayar oleh mereka.

Kos Petisyen Pilihan Raya yang dikemukakan oleh calon BN di kawasan Parlimen Lembah Pantai pula mempunyai kesudahan berbeza. Perayu petisyen menarik balik dakwaan terhadap Responden Ketiga sebelum bantahan awal didengari, maka tiada kos dikenakan kepada perayu petisyen. Responden Kedua yang berhak menerima bayaran memilih untuk bersikap baik, dan kelihatannya murah hati, dengan tidak menerimanya. Maka perayu petisyen hanya perlu membayar Responden Pertama sebanyak RM40,000.

Calon DAP yang tewas dalam pertandingan kerusi parlimen Cameron Highlands tidak senasib baik. Sebelum pendengaran bantahan awal, beliau menarik balik dakwaan terhadap Responden Ketiga atas sebab taktikal. Meskipun beliau berbuat demikian, semasa petisyennya ditolak kerana kekurangan fakta (yang diakuinya), beliau perlu membayar kos RM40,000 kepada Responden Pertama, RM5,000 kepada Responden Kedua dan, yang mengejutkannya ialah, RM5,000 kepada Responden Ketiga.

Berdasarkan peruntukan untuk memfailkan Petisyen Pilihan Raya dan tempoh yang diberikan untuk menyelesaikan perbicaraan berkaitan petisyen pilihan raya, tidak dinafikan bahawa semua Petisyen Pilihan Raya yang difailkan berkaitan PRU13 telah diselesaikan dalam tempoh yang munasabah. Oleh sebab kes-kes dibuang bukan berdasarkan merit, boleh dipersoalkan sama ada ianya telah dipertimbangkan secara adil. Mengikut prinsip, Mahkamah Pilihan Raya perlu menghentikan penolakan Petisyen Pilihan Raya atas kesalahan teknikal yang hanya berasaskan tatacara seperti pemfailan, pelantikan dan pengesahan peguambela dan siapa yang menghantar petisyen kecuali ia boleh menjejaskan Responden—penolakan dengan alasan teknikal yang dinyatakan, tidak membantu reputasi Mahkamah Pilihan Raya sebagai tempat di mana keadilan boleh diperolehi. Jika Mahkamah Pilihan Raya mahu menjadi pelindung kepada kerangka undang-undang proses pilihan raya, Petisyen Pilihan Raya perlu ditolak berdasarkan hujah selepas perbicaraan penuh dan pendengaran keterangan oleh saksi-saksi.

<sup>133</sup> Lampiran A: Tribunal Rakyat tentang Keterangan PRU13. Kenyataan Bersumpah 27, Akmal Nasrullah bin Mohd Nasir



Selepas pendengaran Tribunal, suratkhbar bertarikh 24 September 2013 melaporkan bahawa Mahkamah Persekutuan membenarkan rayuan empat petisyen pilihan raya yang dirujuk di atas dan memindahkan petisyen tersebut kepada Mahkamah Pilihan Raya untuk mendengar Petisyen ini berdasarkan hujah-hujah yang ada.

Empat rayuan lain ditolak. Penghakiman bertulis Mahkamah Persekutuan tidak ragu dalam menjelaskan kenapa alasan teknikal tidak boleh dipertahankan. Media melaporkan kenyataan Raus Sharif, hakim yang mendengar kes, sebagai berkata, “Perayu petisyen tidak perlu hadir untuk memfailkan kes mereka sendiri.”<sup>134</sup> Malangnya keputusan Mahkamah Persekutuan masih belum diperolehi sehingga akhir Mac 2014 semasa Laporan ini disiapkan.

► ***Penemuan dan Pemerhatian tentang penyelesaian pertikaian melalui mahkamah***

1. Sepanjang tahun-tahun yang berlalu, undang-undang telah dipinda untuk menghadkan bidang penyelesaian pertikaian dalam kes pilihan raya melalui mahkamah. Yang menjadi kesalan khusus adalah bahawa Daftar Pemilih tidak lagi boleh dicabar selepas ia diwartakan.
2. Tanpa penelitian terperinci kes-kes individu, adalah sukar untuk melihat sejauh mana hakim-hakim terlalu menggunakan alasan teknikal dalam penghakiman mereka berkaitan kes-kes pilihan raya.
3. Kenaan kos tidak boleh digunakan sebegitu sehingga ia menjadi penghalang utama dalam pengemukaan petisyen pilihan raya.

<sup>134</sup> *The Malaysian Insider*. 23 Disember 2013. “Federal Court Allows Petition Against Ahmad Zahid’s Election Victory”. <http://www.themalaysianinsider.com/malaysia/article/federal-court-allows-petition-against-ahmad-zahids-election-victory>

## PENEMUAN

Yang berikut ialah senarai terperinci yang diambil daripada bahagian-bahagian terdahulu Laporan ini. Daripada senarai tersebut, Panel membuat beberapa kesimpulan umum. Seksyen selanjutnya daripada bahagian ini menyatakan pelbagai cadangan-cadangan kukuh untuk diambil tindakan.

### Hak untuk mengundi

1. Adalah dikesali bahawa Perlembagaan Malaysia tidak mengandungi kenyataan jelas berkenaan hak untuk mengundi sebagai hak manusia.
2. Sebarang hak untuk mengundi yang diberi oleh undang-undang tidak seharusnya mendiskriminasi warga negara, bergantung kepada faktor seperti tempat tinggal.
3. Diskriminasi yang berdasarkan tempoh masa warga negara tinggal di luar negara adalah dibenarkan.
4. Khususnya, adalah dikesali bahawa banduan dalam pengawasan tidak dibenarkan mengundi walhal sistem pengawasan bertujuan untuk menyesuaikan pesalah kepada kehidupan biasa. Tribunal berasa lega bahawa kerajaan Malaysia sedang memberi pertimbangan tentang kedudukan banduan sebagai pengundi.
5. Adalah agak mengejutkan bahawa Malaysia masih mengekalkan usia layak mengundi pada 21 tahun.

### Pendaftaran

6. Sukar difahami bagaimana seseorang yang tidak pernah memohon untuk pendaftaran boleh didaftarkan secara tidak sengaja. Tribunal terpaksa membuat kesimpulan bahawa ini berlaku kerana ada penyelewengan yang disengajakan tetapi tidak jelas pula oleh siapa. Walau bagaimanapun, tidak mungkin seseorang itu mendaftar tanpa menunjukkan kad pengenalan sebagai bukti. Justeru sukar dipercayai bahawa ia tidak melibatkan persekongkolan dengan pegawai SPR.
7. Sebahagian bukti tentang “warga asing” yang mengundi adalah bersifat agak spekulatif (mereka yang “kelihatan” seperti warga asing), maka tidak memenuhi beban bukti yang diperlukan di mahkamah, dan sukar untuk membuat kesimpulan tegas tentang hal ini.
8. Mendaftarkan seorang atau dua pengundi di kawasan pilihan raya yang salah mungkin berpunca daripada kecuaiian; tetapi mendaftar seseorang yang tidak pernah memohon untuk didaftarkan agak mencurigakan. Mendaftarkan jumlah besar pengundi secara salah kelihatannya seperti penyelewengan.
9. Secara keseluruhannya, terdapat keterangan kukuh yang menunjukkan wujudnya pelbagai ketidaktepatan dalam skala yang begitu besar dalam PRU13 sehingga ia memberi sebab untuk mempercayai bahawa semua ini dirancang untuk membolehkan penipuan berlaku.

### Pengundian

10. Ada sejumlah keterangan yang menunjukkan kecuaiian dalam memastikan mereka yang mengundi berhak berbuat demikian di beberapa tempat atau saluran mengundi.
11. Tribunal berpendapat bahawa pengundian awal telah digunakan secara berleluasa dalam pilihan raya ini (meskipun sesetengah negara membenarkan sesiapa sahaja untuk berbuat demikian). Sepatutnya hak untuk mengundi awal tidak boleh diberi berasaskan pekerjaan tetapi dihadkan kepada mereka yang tidak dapat mengundi pada hari mengundi.
12. Yang merunsingkan adalah wujudnya keterangan kukuh bahawa tatacara undi pos dan undi awal tidak dipatuhi.
13. Keterangan tentang dakwat kekal yang tidak kekal cukup kukuh dan sukar dinafikan. Ia teknologi yang digunakan di banyak negara dan sepatutnya SPR dapat membeli dakwat

yang berfungsi dengan baik sebagaimana di tempat lain.

### **Sempadan**

14. Integriti sistem pilihan raya “*first-past-the-post*” amat bergantung kepada isu penentuan sempadan. Pertama sekali setiap pengundi tidak akan diwakili secara saksama sekiranya jumlah pengundi di kawasan pilihan raya mereka amat berbeza. Yang keduanya keputusan sebenar keseluruhan pilihan raya mungkin terjejas teruk dengan memindahkan sempadan: proses ini dikenali sebagai *gerrymandering*.
15. Undang-undang Malaysia, bahkan Perlembagaan, adalah lemah dalam aspek menangani kedua-dua isu ini, tetapi masalah yang lebih besar ialah cara ia dikuatkuasakan. Adalah sukar untuk menerima bagaimana hakikat bahawa satu kawasan pilihan raya mempunyai jumlah pengundi sembilan kali ganda daripada kawasan lain boleh dikatakan sebagai “lebih kurang setara”.
16. Memang munasabah untuk membenarkan kawasan pilihan raya luar bandar yang terpencil didiami jumlah pengundi yang sedikit supaya Ahli Parlimen tidak dibebankan dengan kawasan yang terlalu luas untuk berhubung dengan pengundi, tetapi ia membelakangi prinsip kesaksamaan undi dan mendahului kemudahan dan perwakilan pentadbiran. Tidak ada justifikasi untuk memberi kawasan bandar lebih ramai perwakilan—dengan menjadikan jumlah pengundi semakin kecil.
17. Malangnya ada banyak keterangan bahawa anomali ini menghalu ke satu arah sahaja: untuk memanfaatkan parti pemerintah.

### **Pertubuhan dan kempen**

18. Terdapat beberapa sebab untuk percaya bahawa Pendaftar Pertubuhan tidak menangani parti pemerintah dan pembangkang secara saksama.
19. Malangnya ada keterangan signifikan yang menunjukkan parti dan calon tidak sentiasa bebas untuk berkempen. Ancaman dikesan di beberapa tempat, dan ini kadangkala disokong oleh pihak berkuasa. Kebanyakan yang menjadi mangsa ialah calon pembangkang.
20. Keterangan menunjukkan bahawa factor utama yang mengekang kebebasan ini bukanlah undang-undang, tetapi parti, penyokongnya, malah pihak berkuasa pun.
21. Kebebasan bersuara adalah bagus, tetapi ada beberapa sebab yang munasabah untuk mengenakan sekatan tertentu, bahkan kawalan pun, semasa tempoh pilihan raya.
22. Ada keterangan kukuh bahawa sesetengah parti telah melampaui batasan dalam “strategi kempen” mereka dengan melakukan perbuatan yang bukan sahaja tidak adil tetapi berbahaya dalam keadaan yang mungkin tidak terkawal.
23. Undang-undang yang melarang pencetusan kebencian kelihatannya seolah-olah tidak dikuatkuasakan pada kali ini.
24. Perkara yang sama boleh dikatakan tentang kekangan terhadap kempen dari segi masa dan tempat; parti BN didapati pesalah utama.

### **Pemberian, Penjamuan dan Pengaruh Tidak Wajar**

25. Ada banyak keterangan bahawa rasuah menjadi amalan biasa di beberapa tempat di negara ini. Ramai saksi terdiri daripada Orang Asli atau mereka yang memerhatikan kejadian pemberian rasuah dalam pelbagai bentuk oleh pihak tertentu kepada masyarakat Orang Asli.
26. Juga jelas bahawa kebanyakan keterangan yang dikemukakan adalah tentang langkah-langkah yang bertujuan memberi manfaat kepada calon BN.
27. Dan keterangan menunjukkan bukan sahaja calon tetapi juga penjawat awam, seperti Jabatan

Hal Ehwal Orang Asli dan beberapa ketua kampung yang memainkan peranan dalam mencemarkan proses pilihan raya.

#### **Padang permainan tidak sama rata**

28. Semua kerajaan mahu memenangi pilihan raya dengan menunjukkan kepada pengundi bahawa mereka telah dan akan menerima manfaat dengan memilih semula kerajaan yang sama. Tetapi pujukan sepatutnya melalui penggubalan polisi yang membawa faedah kepada rakyat, bukannya melalui penggunaan sumber kerajaan dengan cara yang tidak adil dan tidak banyak berbeza daripada rasuah. Malangnya, ada keterangan yang meyakinkan bahawa sumber kerajaan dipergunakan. Ia sering berlaku di kawasan yang sama di mana rasuah diberi secara terang-terang.
29. Perbuatan ini bukan sahaja tidak adil tetapi juga mengambil kesempatan terhadap golongan masyarakat yang lebih lemah.
30. Penggunaan sumber kerajaan secara terang-benderang, seperti bas, yang ditunjukkan oleh keterangan yang nyata, menunjukkan kegagalan untuk membezakan apakah hak milik negara dan apakah hak milik parti.

#### **Kawalan terhadap perbelanjaan kempen**

31. Undang-undang semasa menjanjikan lebih daripada apa yang boleh dikuatkuasakan melaluinya, kerana ia tidak memerlukan parti politik untuk mengisytiharkan perbelanjaan mereka. Ia juga tidak menghalang penyokong untuk berbelanja besar.

#### **Peranan Media**

32. Tribunal menyimpulkan bahawa media cetak dan elektronik arus perdana di Malaysia jelas memihak BN; BN digambarkan secara positif dan parti pembangkang pula digambarkan secara negatif.

#### **Selepas pengundian: pengiraan dan sebagainya**

33. Tribunal mendengar keterangan yang mencukupi yang menunjukkan bahawa selepas undi dibuang, ia tidak semestinya disimpan atau dikira dengan cara sepatutnya.
34. Statut dan peraturan bagi sesetengah perkara boleh ditambah baik melalui pindaan.

#### **Ketelusan**

35. Terdapat sejumlah saksi yang menyatakan bahawa mereka dan ejen-ejen mereka tidak dapat mengamati peringkat-peringkat proses dengan sewajarnya selepas pengundian sebenar.

#### **Suruhanjaya Pilihan Raya**

36. EMB ialah kunci sistem pilihan raya. Mahkamah hanya boleh mengendalikan sejumlah kecil kes. SPR merupakan pertahanan awal yang boleh mencegah penyelewengan. Seperti kehakiman, SPR mestilah independen, dan dilihat sebagai independen.
37. Perlembagaan dan undang-undang tidak memberi jaminan yang mencukupi tentang kebebasan SPR, dan kebebasan ini seterusnya diremehkan melalui amalan pelantikan kakitangan SPR daripada kalangan kakitangan awam yang masih berkhidmat dan yang telah bersara—yang kesemuanya telah berkhidmat untuk parti yang membentuk kerajaan, mengikut keperluan. Justeru, amat sukar dielakkan kesimpulan bahawa SPR Malaysia dibentuk sebagai alat parti pemerintah bagi mengekalkan kedudukan mereka.

38. Kesimpulan yang tidak dapat dielakkan adalah bahawa perubahan radikal terhadap SPR adalah penting sekiranya kita ingin memulihkan keyakinan terhadap pilihan raya Malaysia.
39. SPR yang diperbaharui mesti menyediakan cara-cara berkesan untuk memantau kakitangannya yang mungkin terdedah kepada tekanan dan pujukan.

#### **Polis dan Pentadbir**

40. Aspek-aspek penting sistem kerajaan ini kelihatan tidak sentiasa menyedari peranan mereka dalam pilihan raya. Keterangan menunjukkan ada budaya menurut perintah parti yang janggal dengan idea sistem demokrasi.

#### **Pemantau**

41. Pemerhati pilihan raya tempatan dan antarabangsa merupakan cara yang sudah diterima untuk memantau amalan pilihan raya dan mengukuhkan keyakinan umum terhadap sistem. Sebuah negara yang mengekang pemerhati hanya akan menyukarkan diri sendiri. Tidak ada asas untuk mengandaikan pasukan pemerhati luar negara adalah satu bentuk konspirasi penjajah.
42. Sumbangan pemerhati luar negara ialah tumpuan antarabangsa kepada pilihan raya manakalanya kumpulan tempatan lebih memahami isu-isu yang terlibat dan dapat membuat pemerhatian yang lebih meluas serta dalam tempoh yang lebih panjang.
43. Keterangan menunjukkan kerajaan boleh mengukuhkan lagi pemerhatian tempatan dengan memilih kumpulan lain, meskipun kumpulan yang terlibat dalam pemerhatian PRU13 telah menunjukkan tahap pencapaian yang dibanggakan.

#### **Pertikaian**

44. Sepanjang tahun-tahun yang berlalu, undang-undang telah dipinda untuk menghadkan bidang penyelesaian pertikaian dalam kes pilihan raya melalui mahkamah. Yang menjadi kesalan khusus adalah bahawa Daftar Pemilih tidak lagi boleh dicabar selepas ia diwartakan.
45. Tanpa penelitian terperinci kes-kes individu, adalah sukar untuk melihat sejauh mana hakim-hakim terlalu menggunakan alasan teknikal dalam penghakiman mereka berkaitan kes-kes pilihan raya.
46. Kenaan kos tidak boleh digunakan sebegitu sehingga ia menjadi penghalang utama dalam pengemukaan petisyen pilihan raya.

## KEPUTUSAN TRIBUNAL

Terma Rujukan Panel memerlukan ia

- Membuat penemuan tentang:
  - o tindak-tanduk berkaitan PRU13 yang melanggar undang-undang Malaysia, kedaulatan undang-undang atau norma dan piawaian antarabangsa, dan
  - o sama ada tindak-tanduk tersebut memberi kesan kepada hasil pilihan raya, dan
  - o sama ada ia memberi kesan kepada kesahihan pilihan raya
- Mengenal pasti sebarang kelemahan dalam penubuhan dan tugas SPR yang menghalang atau menggagalkan pilihan raya yang bersih dan adil, berdasarkan piawaian antarabangsa.

Rumusan penemuan kami adalah berdasarkan rujukan yang disebut di atas walaupun ia tidak semestinya mengikut aturan yang sama.

### **Pematuhan undang-undang**

Pemberian rasuah dan penjamuan sememangnya salah di sisi undang-undang; malah ia merupakan perbuatan jenayah. Namun keterangan yang meyakinkan menunjukkan jenayah ini berlaku secara meluas, sekurang-kurangnya di tempat-tempat tertentu.

Ada juga pelanggaran syarat Perlembagaan tentang keperluan kawasan pilihan raya supaya ia “lebih kurang setara”; apapun maksudnya, ia pastinya tidak bermaksud keadaan di mana ada kawasan pilihan raya yang mempunyai jumlah pengundi yang berkali-ganda daripada kawasan lain.

Tatacara asas untuk mendaftar dan mengundi termaktub dalam undang-undang. Undang-undang ini dilanggari apabila: seseorang yang berhak dan memohon untuk mendaftar tetapi dinafikan daripada mendaftar; atau seseorang tidak mendaftar tetapi namanya telah didaftarkan; atau apabila seseorang telah mendaftar tetapi ‘dipindah’ ke kawasan pilihan raya lain. Semua ini telah berlaku secara besar-besaran.

Sesiapa yang tidak berhak mendaftar atau mengundi namun masih berbuat demikian secara sedar, atau sesiapa yang mengundi lebih daripada sekali, telah melakukan kesalahan jenayah. Begitu juga halnya dengan seseorang yang secara sedar membantu orang lain untuk melakukan kesalahan ini, tidak kira sama ada dia pegawai SPR atau politikus atau seorang penyibuk. Walaupun panel tidak berasa ia dapat mengenal pasti sama ada sejumlah besar orang asing telah didaftar untuk mengundi, ia mengakui bahawa ada keterangan yang signifikan dan boleh dipercayai yang menunjukkan sejumlah ramai orang lain telah melakukan kesalahan ini.

Tatacara penjagaan peti undi, termasuk undi pos atau awal, pengiraan undi dan pengisian Borang 13 dan Borang 14 juga ditetapkan oleh undang-undang. Tetapi undang-undang ini telah dilanggar dalam beberapa kejadian.

Pematuhan undang-undang bukan satu-satunya ujian integriti pilihan raya, lebih-lebih lagi jika undang-undang tersebut lemah. Dan undang-undang Malaysia yang membentuk kerangka pilihan raya telah dilemahkan oleh parti pemerintah sepanjang tahun-tahun yang berlalu.

### **Kedaulatan undang-undang dan piawaian antarabangsa**

Tumpuan terhadap konsep keseluruhan kedaulatan undang-undang dan lebih khususnya terhadap piawaian antarabangsa boleh dirumuskan dari segi aspek-aspek berikut: kesaksamaan dan tanpa diskriminasi, keterbukaan, keadilan—termasuk padang permainan yang serata—dan pilihan untuk penyelesaian dan penyelesaian yang berkesan.

Proses seperti Tribunal ini sememangnya akan menarik perhatian mereka yang kecewa dengan pilihan raya yang lalu dan keputusannya. Sudah pastilah banyak tuduhan dibuat terhadap BN. Tribunal amat menyedari hakikat ini. Namun walaupun ia diambilkira, ketidakserataan padang permainan di Malaysia amat nyata. Penentuan sempadan kawasan pilihan raya terlalu dikuasai kerajaan penyandang melalui kawalannya terhadap Parlimen. Proses mendaftar parti politik tidak cukup bebas. Media arus perdana terlalu akrab dengan parti berkuasa, maka saluran utama untuk perbincangan umum terjejas. Sumber awam digunakan dan disalahgunakan ketika kempen pilihan raya. Kerajaan tidak mengikut amalan baik dari segi menghadkan penggunaan dan penawaran sumber awam walaupun kesemua ini berupaya mempengaruhi pilihan raya.

Antara ciri pilihan raya yang adil ialah keterbukaan tentang hal parti dan dana untuk kempen tetapi undang-undang Malaysia begitu lemah dari segi ini dan membenarkan parti dan penyokong parti untuk berbelanja tanpa kawalan.

Hak kebebasan bersuara memang penting tapi had-had juga diperlukan terutamanya terhadap ucapan-ucapan yang mengajukan kesangsian antara kaum, malah kebencian, dan berupaya memberi kesan terhadap keputusan pilihan raya. Ada keterangan yang kukuh tentang salah guna hak ini di beberapa tempat.

Bentuk keterbukaan yang lain, seperti membenarkan ejen parti masuk ke tempat pengiraan undi dan membenarkan pemantau dalam dan luar negara yang berkesan untuk melakukan kerja tanpa gangguan—dan sepatutnya dengan sokongan rasmi—juga dilangari.

Akhirnya, keterangan yang dikemukakan menunjukkan terdapat beberapa kejadian di mana polis tidak mengendahkan aduan tentang kesalahan. Dan mahkamah, yang merupakan pilihan terakhir untuk penyelesaian segala masalah, paling kurangnya mengecewakan.

### **Kelemahan SPR yang khusus**

Panel menyedari bahawa, misalnya, laporan IDEAS/CPPS yang memasukkan banyak maklumat berguna tentang kegagalan dalam pilihan raya, juga berkata (m/s 30):

...pemerhatian kami menunjukkan SPR berfungsi dengan baik amnya ketika tempoh sesudah Parlimen dibubarkan sehingga hari mengundi. Kebanyakan tatacara dan operasi dijalankan dengan lancar. Tidak ada gangguan besar pada hari penamaan calon, hari mengundi awal, hari mengundi, pengiraan undi dan semasa pengumuman keputusan.

Adalah mustahak ditekankan bahawa kesimpulan kami tidak semestinya mengaitkan SPR—terutamanya pihak pengurus atasan—dengan tingkah laku yang tidak betul. Kesimpulan kami juga tidak mencadangkan bahawa kebanyakan kakitangan SPR melanggar kewajipan penting mereka.

Walau bagaimanapun Panel percaya punca segala masalah ini ialah kelemahan SPR. Sudah menjadi amalan biasa untuk melantik suruhanjaya yang independen untuk menjalankan pilihan raya. Ini adalah kerana terdapat risiko yang serius yang berkaitan dengan pilihan raya yang tidak seperti perihal lain: yakni, bahawa orang akan menipu. Orang akan menipu kerana ganjarannya adalah yang tertinggi yang ditawarkan oleh sektor awam: yakni, menguasai kerajaan dan, jika bukan sumber-sumbernya, dasar dan halatujunya. Sekiranya orang menipu tetapi tidak dikesan dan dihalang, maka EMB telah gagal memainkan peranannya.

Kecuaian dalam pelaksanaan peraturan dan tatacara—seperti membenarkan pengundi membacakan angka kad pengenalan mereka tetapi tidak menunjukkannya—menunjukkan kelemahan paling kurangnya dalam latihan. Tanda-tanda serius ketiadaan profesionalisme di sini dan dalam saga “dakwat kekal” termasuklah penggunaan pen sebagai pengganti dakwat kekal dan penggunaan dakwat yang terlalu tebal sehingga ia masih basah apabila pengundi menandakan kertas undi.

Kegagalan untuk menjaga peti undi dan bahan-bahan lain menunjukkan kelemahan yang lebih serius. Mendaftarkan orang yang tidak memohon untuk didaftarkan bukan satu kesilapan. Kakitangan SPR semestinya terlibat. Manipulasi sempadan kawasan pilihan raya (*gerrymandering*) memerlukan penglibatan sesetengah kakitangan SPR, sekali lagi di peringkat tertinggi. Kegagalan untuk mendapatkan dakwat kekal tidak boleh dimaafkan dan menyabitkan pegawai SPR di tahap tertinggi.

Ada juga keterangan bahawa SPR telah cuba mengelak daripada menjawab soalan-soalan, termasuk tentang dakwat kekal. Ini adalah pelanggaran prinsip ketelusan dan menggalakkan andaian orang ramai bahawa ada sesuatu yang cuba disembunyikan oleh pihak yang bertanggungjawab.

SPR tahu apa yang patut dilakukannya. Ia juga patut tahu risikonya. SPR harus sensitif terhadap suasana politik negara ini. Namun SPR tidak memainkan fungsinya tetapi sebaliknya tunduk kepada budaya ‘tukang angguk’, sekurang-kurangnya. Malaysia bagaikan negara satu parti. Satu parti ini telah memerintah begitu lama sekali, lebih lama daripada kebanyakan negara lain di mana proses pilihan rayanya adil. Suasana ini menimbulkan beberapa sikap: parti pemerintah percaya bahawa ia adalah hak mereka untuk memerintah; perkhidmatan awam menerima tanggapan bahawa mereka hanya perlu menerima pandangan satu parti—malah, mereka mungkin benar-benar percaya bahawa parti ini mewakili kepentingan nasional. Tabiat pemikiran kritikal tentang politik semakin merosot. Keadaan-keadaan tertentu dalam negara dilihat sebagai satu kebiasaan. Kebanyakan rakyat Malaysia tidak pernah mengalami kepimpinan parti lain.

Apabila badan yang mengendalikan pilihan raya diambil daripada kakitangan kerajaan, memang dijangkakan bahawa mereka mempunyai sikap yang sama. Kelemahan SPR pastinya terletak dalam komposisinya.

SPR menerima banyak aduan salah guna kuasa dan seharusnya memberi perhatian kepada pencegahan salah guna tersebut. Tetapi reaksinya biasanya lemah, atau langsung tidak ada. SPR gagal menyediakan kod amalan pilihan raya yang sudah menjadi kebiasaan di banyak negara. SPR gagal untuk menangani keadaan yang merupakan sebab ia ditubuhkan. Justeru, tanggungjawab utama bagi kegagalan proses pilihan raya mestilah diletakkan di atas bahu SPR.

Di bawah pengawasan SPR, badan tersebut telah menjadi lebih lemah dari segi undang-undang dan amalan. Ia seolah-olah tidak mempunyai azam untuk menangani penyalahgunaan kuasa—dan penyalahgunaan kuasa tersebut bukan sahaja dilakukan oleh parti pemerintah, tetapi jelas bahawa parti tersebut merupakan dalang kebanyakan penyalahgunaan. Parti pemerintah mematuhi undang-undang hanya dalam erti kata yang paling cetek; pada hakikatnya ia tidak tunduk kepada kehendak rakyat sepertimana yang ditetapkan oleh undang-undang. Ini tidak bermakna bahawa parti pemerintah tidak dapat membayangkan bahawa ia boleh dikalahkan di pilihan raya—usahanya selama ini, untuk mengelakkan hakikat tersebut, menunjukkan bahawa inilah sebenarnya ketakutan parti pemerintah.



### **Kesan terhadap keputusan pilihan raya**

Sebarang kesilapan, sama ada yang secara sengaja atau sebaliknya, adalah dikesali. Seperti dalam kes pentadbiran keadilan, persepsi adalah penting—bukan sahaja keadilan mesti dilakukan tetapi ia juga mesti dilihat dilakukan, dan jika ia dilihat sebagai tidak dilakukan maka masalah asalnya menjadi lebih teruk. Tetapi adalah penting juga kita menilai sama ada kesilapan-kesilapan tersebut benar-benar memberi kesan terhadap kesudahan pilihan raya.

Keterangan yang dikemukakan kepada Tribunal menunjukkan bahawa kesudahan PRU13 bukan disebabkan sistem pilihan raya “*first past the post*”, walaupun sistem tersebut menyediakan asas bagi manipulasi. Faktor utama ialah agihan jumlah pengundi yang tidak serata (*malapportionment*). Keraguan tentang kesahihan undi pos dan awal juga merupakan faktor yang amat penting kerana terdapat sekurang-kurangnya 30 kerusi Parlimen di mana persaingannya sengit dan di mana undi pos serta undi awal berupaya mempengaruhi keputusan pilihan raya secara keseluruhannya.

Dan beberapa keputusan kawasan pilihan raya juga menonjol kerana kemungkinan ia telah dipengaruhi oleh penyelewengan lain. Tribunal memutuskan bahawa sejumlah besar penyelewengan dan pelanggaran undang-undang telah berlaku dalam PRU13, dan jumlah ini cukup untuk membatalkan keputusan di sejumlah besar kawasan pilihan raya.

Secara keseluruhannya, dengan mengambil kira agihan pengundi di tahap ‘makro’, boleh dikatakan bahawa berdasarkan sebab yang munasabah, parti yang “salah” telah diisytiharkan sebagai pemenang pilihan raya 2013.

### **Kesan ke atas kesahihan**

Walaupun beberapa penyelewengan agak tertumpu di kawasan-kawasan tertentu, terutamanya yang menyasarkan komuniti Orang Asli, ia memberi kesan kepada persepsi umum terhadap keseluruhan proses pilihan raya—di samping tidak menghormati pengundi, apatah lagi kedaulatan undang-undang. Dan seperti yang dinyatakan sebelum ini, pilihan raya, seperti mahkamah dan bank, bergantung kepada keyakinan orang ramai. Peguam Utama memetik sebutan yang amat tepat (daripada kes Rampakavi<sup>135</sup> di India):

Pilihan raya yang bebas dan adil ialah asas institusi demokrasi, dan sebagaimana dikatakan bahawa keadilan bukan hanya mesti dilakukan tetapi mesti juga dilihat dilakukan, pilihan raya juga bukan sahaja harus dijalankan dengan adil dan betul tetapi perlu juga dilihat dijalankan sedemikian untuk meningkatkan keyakinan dalam minda pemilih, bahawa segala-gala yang telah dilakukan adalah sah dan telah dilakukan untuk memastikan pilihan raya yang bebas.

Melihat jumlah aduan yang dikemukakan dan juga berdasarkan laporan dan kajian pengendalian pilihan raya oleh ahli sarjana, pertubuhan masyarakat madani, dan pemerhati, Tribunal tidak meragui bahawa beberapa kelompok besar masyarakat tidak yakin tentang keadilan pilihan raya. Dirasakan secara meluas di seluruh negara bahawa pilihan raya dimanipulasi oleh parti pemerintah dengan kerjasama SPR. Pelbagai reaksi saksi, yang merangkumi perasaan sedih kerana kegagalan demokrasi dan juga rasa marah kerana pengkhianatan oleh parti pemerintah dan SPR yang telah diberi mandat rakyat untuk menjalankan pilihan raya secara adil. Tidak sukar untuk Tribunal menyimpulkan bahawa mengikut pandangan beberapa kelompok besar penduduk, PRU13 tidak sah.

<sup>135</sup> *Rampakavi Rayappa Belagali lwn B.D. Jatti* 1970 (3) SCC 147.

Peguam Utama memerhatikan bahawa Tribunal hendaklah menentukan bahawa sama ada apa yang telah ditunjukkan oleh keterangan adalah masalah “sistemik” atau sekadar salah tadbir yang berlaku “sepanjang jalan”. Tidak dapat dinafikan bahawa terdapat contoh salah tadbir “semata-mata”, tetapi Tribunal tidak teragak-agak untuk berkata bahawa kebanyakan kelemahan adalah sistematik dan sistemik.

Berbalik kepada tujuh parameter meluas bagi pilihan raya yang berintegriti, yang disenaraikan sebelum ini:

- Pertama, perwakilan yang setara.
- Kedua, undang-undang dan peraturan-peraturan yang berasaskan prinsip-prinsip demokrasi pilihan raya.
- Ketiga, persaingan bebas dan adil.
- Keempat, penyertaan semua pihak yang berkepentingan.
- Kelima, badan pengurusan pilihan raya yang independen dan profesional.
- Keenam, integriti pilihan raya dalam pengundian, pengiraan, penjumlahan, dan pelaporan keputusan.
- Dan ketujuh, penyelesaian pertikaian pilihan raya dijalankan secara adil dan tepat masanya.

Kesimpulan yang tidak dapat dielakkan semestinya bahawa PRU13 gagal dalam setiap satu aspek ini.

Sekiranya Tribunal mendapati bahawa PRU13 melanggar piawaian pilihan raya yang bebas dan adil, ia diperlukan untuk membuat saranan tentang penemuannya. Kami menangani bahagian ini dalam bab yang seterusnya dan terakhir.

## BAB 4: SARANAN

### Pengenalan

Sesuatu perlu dilakukan. Kepercayaan orang awam terhadap SPR dan seluruh proses pilihan raya telah terjejas teruk akibat pilihan raya ini, dan imej Malaysia juga tercemar di pesada antarabangsa. Walaupun pihak kerajaan dan BN mungkin menganggap bahawa mereka tidak perlu menghiraukan tajuk berita seperti “Kemenangan yang tidak meyakinkan” (dalam *The Economist*), tajuk sebegini mencemari imej negara. Pilihan raya umum ini memperlihatkan peratusan pengundian yang tinggi; namun fenomena ini mungkin tidak akan berterusan sekiranya orang ramai menganggap undi mereka tidak bermakna. Sekiranya pilihan raya gagal dalam fungsinya sebagai satu cara untuk mengubah keadaan, di kebanyakan negara, rakyat akan mengambil tindakan secara langsung—dan ganas—dan ini merupakan satu risiko, terutamanya di negara yang berpecah-belah dari segi etnik.

Banyak saranan di sini bertumpu kepada cara kita boleh mencapai integriti sistem. Satu sebab integriti pilihan raya terjejas adalah kerana pilihan raya bukan sekadar tentang mandat untuk memerintah tetapi juga satu cara untuk memperoleh ‘lesen’ mengeksploitasi—malah, merampas—sumber negara, untuk keuntungan peribadi, termasuk juga keuntungan komuniti mereka. Sistem berintegriti memerlukan institusi pengurusan pilihan raya yang independen, dan individu yang terlibat seharusnya berintegriti, serta mempunyai kuasa dan keupayaan untuk menangkis penyelewengan.

Saranan dalam bahagian ini adalah berdasarkan serahan dan keterangan yang dikemukakan kepada Tribunal. Kadangkala saksi sendiri yang memberi saranan. Yang selainnya diberi oleh Tribunal berdasarkan gambaran kelemahan sistem yang ditunjukkan dalam keterangan yang dikemukakan. Sudah terdapat banyak cadangan untuk melakukan perubahan. Laporan Jawatankuasa Khas Parlimen 2012 mengandungi 22 saranan yang diterima oleh Parlimen tetapi hanya dua dilaksanakan—dan itupun tidak dilakukan sepenuhnya dan secara berkesan, seperti yang ditunjukkan oleh keterangan (dakwat kekal dan pengundi luar negeri). Pelbagai badan yang membuat serahan kepada Tribunal—BERSIH 2.0, IDEAS, Merdeka Center dan PEMANTAU—telah menyarankan, melalui laporan mereka, supaya perubahan dilakukan, seperti juga dengan Transparency International (khususnya tentang pembiayaan parti politik).

Ada beberapa saranan yang amat tepat, di mana jalan penyelesaiannya jelas manakala bagi masalah lain dalam sistem pilihan raya, mungkin ada pelbagai jalan penyelesaian, atau ciri-ciri terperinci perlu difikirkan. Kadangkala cadangan yang diberi bukan dalam bentuk yang tegas tetapi dalam bentuk “pertimbangan harus diberi”.

### Perlembagaan

Perlembagaan ialah rangka kerja untuk kerajaan dan tadbir urus. Seperti banyak perlembagaan yang digubal pada era tersebut, ia tidak banyak menyentuh tentang pilihan raya. Ia menyentuh perihal SPR, kelayakan pemilih, struktur asas sistem pilihan raya (kawasan pilihan raya satu wakil) dan sempadan kawasan pilihan raya. Kebanyakan perubahan terhadap sistem pilihan raya (kepada perwakilan berkadar, sebagai contohnya) akan memerlukan pindaan perlembagaan.

Perlembagaan tidak menyebut langsung tentang hak untuk mendapatkan pilihan raya yang adil, dan ia juga tidak menyatakan apa-apa tentang parti politik.

Adalah disarankan bahawa pertimbangan diberi untuk meminda Perlembagaan supaya:

- meliputi hak mengundi, dalam pilihan raya yang bebas dan adil;
- menurunkan usia kelayakan mengundi kepada 18 tahun;

- menetapkan prinsip sistem pilihan raya yang bebas dan adil, terutamanya undi rahsia, dan semua undi seharusnya mempunyai nilai setara sejauh mana yang boleh;
- menetapkan prinsip akses setara kepada media, sama ada berkaitan pilihan raya atau kebebasan media, terutamanya ketika waktu pilihan raya;
- menetapkan beberapa prinsip rangka kerja bagi parti politik dan peraturan parti politik.

Beberapa perubahan lain kepada Perlembagaan perlu dibuat untuk mencapai saranan lain yang disenaraikan di bawah. Perubahan ini terutamanya akan memulihkan Perlembagaan kepada keadaan sebelum ia dipinda:

- Kebebasan SPR perlu dikembalikan, bukan sahaja dari segi kenyataan yang berkata demikian, tetapi juga dari segi kaedah perlantikan;
- Persoalan sempadan perlu ditentukan oleh suruhanjaya persempadanan yang lain dan bukannya SPR—sekiranya saranan tersebut (lihat di bawah) diterima pakai.

Tribunal ini membuat pertimbangan bahawa sekiranya Perlembagaan menambah satu atau lebih perkara tentang nilai dan prinsip pilihan raya bebas dan adil dalam masyarakat demokratik, seperti yang dinyatakan di atas, ia akan menetapkan suasana pilihan raya dan juga jangkaan orang ramai terhadap pilihan raya. Kesahihan undang-undang, peraturan dan amalan pilihan raya akan ditentukan dengan merujuk kepada nilai dan prinsip yang tertera ini. Apabila terdapat pencabulan prinsip ini secara sistematik atau berganda, mahkamah bebas mengumumkan bahawa pilihan raya tersebut tidak sah, dan pemohon petisyen tidak perlu membuktikan bahawa calon yang diumumkan sebagai pemenang tidak akan memperoleh kejayaan tersebut tanpa mencabuli undang-undang. Calon, parti dan SPR akan lebih berhati-hati mematuhi undang-undang. Dengan cara ini integriti proses pilihan raya akan dipelihara dengan lebih baik berbanding dengan keadaan sebelum ini.

### **Suruhanjaya Pilihan Raya**

SPR merupakan pokok perkara ini. Ia bukan sahaja barisan depan sistem pilihan raya yang adil—malah, ia merupakan kubunya. Memilih jalan mahkamah untuk menyelesaikan isu bukan sahaja menelan perbelanjaan yang besar—mahkamah juga tidak berupaya mengendalikan kebanyakan isu yang timbul.

SPR mesti bebas: dari segi kaedah perlantikan, operasi dan pemikiran. Untuk mencapai hajat ini, beberapa perubahan undang-undang, amalan perlantikan dan tingkahlaku diperlukan. Projek ACE (Electoral Knowledge Network atau Jaringan Pengetahuan Pilihan Raya) mencadangkan yang berikut sebagai ciri SPR yang bagus:

- bebas daripada cabang eksekutif kerajaan;
- menjalankan tanggungjawab penuh untuk pelaksanaan pilihan raya;
- mempunyai had tertentu demi tadbir urus yang baik;
- mempunyai kuasa untuk membuat keputusan polisi secara bebas di bawah rangka kerja undang-undangnya;
- terdiri daripada ahli bukan pihak kerajaan ketika menjawat EMB;
- ahlinya mempunyai hak terhadap tempoh penjawatan;
- mempunyai dan mengurus belanjawan tersendiri secara bebas daripada kawalan harian kerajaan;
- mempunyai autonomi untuk menentukan keperluan kakitangannya, peraturan dan polisi.

Terdapat dua model asas SPR bebas: (i) di mana keahlian direka supaya bebas daripada pengaruh parti politik dan ahli dilantik kerana kepakaran mereka dan (ii) di mana ahli dicalonkan oleh parti—dengan tujuan untuk menyeimbangkan komposisi SPR.

### Komen ACE:

Kebanyakan negara, terutamanya yang mengalami peralihan yang bermasalah, daripada pemerintahan autoritarian kepada demokrasi berbilang parti, telah memilih EMB yang berdasarkan pelbagai parti atau yang tidak berkecuali. Dalam masyarakat sebegini, kakitangan awam biasanya tidak boleh diterima sebagai pereka polisi pilihan raya kerana sejarah persendirian mereka sebagai ejen bekas parti pemerintah atau rejim tentera. Tambahan lagi, perjuangan menentang autoritarianisme mungkin telah memecah-belahkan masyarakat sehingga amat sukar untuk mencari tokoh awam yang diterima secara meluas sebagai 'bebas' untuk berkhidmat dalam EMB bagi pilihan raya peralihan. Kebanyakan negara di Eropah Tengah dan Timur menerima pakai EMB pelbagai parti ketika mengalami peralihan kerajaan.

Ramai penganalisis pilihan raya mempercayai bahawa kewujudan wakil parti politik dalam EMB dapat menghasilkan kata sepakat di kalangan semua yang terlibat dalam pertandingan pilihan raya dan meningkatkan ketelusan—kesemua ini menghasilkan keyakinan yang lebih baik terhadap proses pilihan raya. Pengundi mungkin merasa lebih tergalak untuk mengambil bahagian dalam pilihan raya sekiranya pemimpin parti politik mereka memainkan peranan yang aktif dalam proses pilihan raya, khususnya melalui perwakilan dalam EMB.

Sebaliknya, sebuah EMB yang berdasarkan parti politik boleh menjejaskan atau melumpuhkan proses membuat keputusan, terutamanya apabila ia melibatkan kepentingan kritikal mereka. Kehadiran ahli politik dalam EMB mungkin menjejaskan kerahsiaan dalam hal-hal seperti keselamatan bahan pengundian. EMB yang berdasarkan pelbagai parti juga cenderung untuk menghasilkan rasa tidak puas hati, terutamanya di kalangan pihak minoriti yang mungkin dikecualikan daripada EMB, sama ada kerana mereka tidak diwakili dalam badan perundangan atau mereka tidak mengambil bahagian dalam rundingan yang membawa kepada perlantikan awal ahli EMB....

Beberapa rangka kerja perundangan pilihan raya menetapkan bahawa sebahagian ahli EMB perlu terdiri daripada teknokrat bebas—seperti hakim, ahli akademik, wakil masyarakat madani dan penjawat awam—dan sebahagiannya daripada perlantikan oleh parti politik. Ini dapat menggabungkan ciri-ciri terbaik kedua-dua model, justeru menghasilkan badan yang seimbang yang mempunyai persetujuan parti politik di samping ketelusan dalam operasi mereka.

Model SPR untuk Malaysia pada awalnya adalah seperti suruhanjaya pakar yang bebas dan bukannya berdasarkan parti. Ini memerlukan pembentukan kaedah perlantikan SPR yang betul-betul independen. Kaedah pada masa ini pada asasnya sama dengan kaedah perlantikan hakim kanan. Kaedah ini tidak akan dianggap sebagai cukup independen dalam kebanyakan negara di mana suruhanjaya perkhidmatan kehakiman yang melantik hakim.

SPR mesti bersikap proaktif dan ia memerlukan sokongan undang-undang bagi tindakan proaktif. Projek ACE mencadangkan senarai semakan yang berikut sebagai Rangka Kerja Undang-undang Pengurusan Pilihan Raya:<sup>136</sup>

- 1) Adakah rangka kerja undang-undang memberi peruntukan bagi EMB untuk ditubuhkan sebagai sebuah institusi independen dan tidak berat-sebelah?
- 2) Adakah rangka kerja undang-undang memerlukan dan membolehkan EMB untuk beroperasi secara tidak berat-sebelah?
- 3) Adakah rangka kerja undang-undang melindungi ahli EMB dan kakitangan daripada dipecat dengan sewenang-wenangnya?

<sup>136</sup> <http://aceproject.org/ace-en/topics/em/emd/emd01/emd01c/onePage>

- 4) Adakah rangka kerja undang-undang menakrifkan akauntabiliti, kuasa, fungsi dan tanggungjawab EMB di setiap tahap dan perhubungan antara tahap?
- 5) Adakah rangka kerja undang-undang menakrifkan dengan secukupnya hubungan EMB dengan pihak luar yang berkepentingan?
- 6) Adakah rangka kerja undang-undang memberi panduan yang jelas bagi semua kegiatan EMB tetapi juga memberikan EMB fleksibiliti yang praktikal dalam pelaksanaannya?
- 7) Adakah rangka kerja undang-undang membenarkan semakan keputusan EMB yang tepat masanya dan yang boleh dikuatkuasakan?
- 8) Adakah rangka kerja undang-undang memberi masa yang mencukupi bagi EMB untuk menganjurkan acara pilihan raya dengan berkesan?
- 9) Adakah rangka kerja undang-undang memastikan bahawa EMB mempunyai pembiayaan yang mencukupi dan tepat masanya untuk menguruskan fungsi dan tanggungjawabnya dengan berkesan?

Perlembagaan dan undang-undang perlu dipinda supaya SPR benar-benar bebas dalam operasinya. Perubahan ini termasuk menghapuskan sebarang peruntukan yang membolehkan kerajaan (yang merupakan satu pihak yang bertanding dalam pilihan raya akan datang) membuat keputusan tentang perkara-perkara tertentu yang penting melalui Yang di-Pertuan Agong.

Dalam semakan semula undang-undang, pertimbangan perlu diberi untuk kuasa penguatkuasaan; haruskah SPR diberi kuasa untuk mendakwa? Turut dicadangkan supaya Pendakwa Raya (Peguam Negara) tidak harus terlibat dalam keputusan tentang pendakwaan sedemikian yang sensitif dari segi politik.

Antara fungsi SPR, mungkin sesuai supaya ia diarahkan untuk menyediakan Kod Amalan untuk parti, calon, media dan kerajaan. Yang terakhir adalah penting bagi kerajaan yang memainkan peranan “penjaga” sepanjang tempoh menjelang pilihan raya.

SPR yang diperbaharui akan memerlukan latihan pembinaan keupayaan supaya kakitangannya dapat menampung tanggungjawab dan cabaran baru secara berkesan.

Secara keseluruhan, SPR yang dilahir-semula akan memerlukan perubahan budaya kerja: bukannya budaya yang mengandaikan suatu keputusan pilihan raya yang tertentu, tetapi yang membolehkan rakyat untuk menentukan keputusan itu.

### **Sempadan**

Persempadanan kawasan pilihan raya ialah elemen penting dalam sistem yang adil, lebih-lebih lagi dalam sistem “pengundian pertama melepasi garisan penamat” (*first-past-the-post*), dan bukti menunjukkan ia kelemahan utama dalam sistem Malaysia.

Terdapat beberapa isu:

- apakah syarat untuk mewujudkan sesuatu sempadan?
- siapa yang menetapkannya?
- apakah prosesnya?
- berapa kerapkah ia ditetapkan?

Persoalan tentang syarat tidak semestinya begitu jelas. Di Amerika Syarikat terdapat pendekatan yang tegar berkenaan saiz kawasan pilihan raya; dalam pendekatan tersebut terdapat usaha untuk

mewujudkan penduduk yang homogen dalam sesuatu kawasan pilihan raya, yang berkesudahan dengan kewujudan beberapa kawasan yang amat pelik bentuknya. Di negara lain pula faktor lain ditetapkan, seperti struktur pentadbiran tempatan dan ciri-ciri geografi. Faktor terpenting adalah bahawa saiz kawasan pilihan raya tidak seharusnya berbeza lebih daripada yang diperlukan. Dan syarat-syarat persempadanan harus sentiasa kekal dan digunakan secara konsisten. Keterangan yang dikemukakan menunjukkan hakikat ini tidak berlaku di Malaysia pada masa ini. Maka, disyorkan supaya undang-undang dipinda untuk menjelaskan syarat-syarat persempadanan dan sejauh mana ia boleh dikompromikan untuk menampung kawasan yang kurang penduduk.

Tribunal menyokong cadangan bahawa tugas persempadanan kawasan pilihan raya dijalankan oleh badan selain daripada SPR, untuk mengukuhkan integriti proses dan mengelakkan daripada terlalu membebankan SPR. Badan tersebut juga harus independen, dan pakar, dan laporannya harus dikemukakan secara langsung kepada Dewan Rakyat.

Pertimbangan harus diberi kepada peruntukan bahawa sebarang perubahan dalam cadangan persempadanan patut dibuat hanya dengan sokongan majoriti yang dipertingkatkan (lebih daripada majoriti yang sedia ada) di Dewan Rakyat, atau memastikan bahawa keputusan muktamad harus diberi kepada badan pakar.

Kecurigaan juga timbul kerana kelonggaran syarat yang menetapkan tempoh kitaran persempadanan semula. Buruk sangka ini dapat dikurangkan jika badan yang terlibat itu independen. Tetapi meskipun badan tersebut bukannya SPR, kitaran persempadanan semula masih perlu ditetapkan. Biasanya, persempadanan perlu dibuat selepas setiap banci penduduk. Tribunal mencadangkan supaya pendekatan ini diterima pakai dan Perlembagaan harus dipinda dengan sewajarnya.

### **Daftar Pemilih**

Daftar Pemilih merupakan elemen utama dalam pilihan raya. Jika ia tidak tepat, tidak ada jaminan bahawa pengundi akan dapat mengundi dan orang yang bukan pengundi tidak akan dapat mengundi. Begitulah keadaan sebenar yang ditunjukkan melalui keterangan yang dikemukakan kepada Tribunal ini. Adalah disyorkan supaya langkah berikut diambil setelah SPR diperbaharui:

- Daftar itu hendaklah diperiksa dengan kerap dan teliti untuk memastikan bahawa ia tidak mengandungi nama orang yang telah meninggal dan pengundi “hantu” yang lain.
- Sekurang-kurangnya bagi Sabah dan Sarawak—tetapi sebaik-baiknya bagi seluruh negara—Daftar Pemilih harus dikumpul semula kerana kelemahan serius sebegini telah didedahkan.
- Langkah berhati-hati perlu diambil supaya tidak ada keraguan tentang yang manakah Daftar Pemilih yang muktamad.
- Undang-undang dan peraturan harus dirombak untuk memastikan supaya ada peluang yang mencukupi bagi Daftar Pemilih itu diperiksa dan diperbetulkan.
- Undang-undang dan amalan mesti memastikan bahawa tidak ada nama pengundi yang dilupuskan daripada Daftar Pemilih tanpa memberi peluang kepada mereka untuk membantah.

### **Parti politik**

- Pendaftaran di bawah Akta Pertubuhan harus digantikan dengan sistem yang disesuaikan mengikut keadaan—dengan undang-undang tertentu bagi parti politik—yang ditadbir oleh SPR yang telah diperbaharui.
- Undang-undang tersebut harus mensyaratkan bahawa parti politik mempunyai perlembagaan yang menggalakkan demokrasi dalaman.

- Mereka harus diwajibkan supaya mendedahkan hal-ehwal kewangan mereka, termasuk sumber utama dana.
- Pertimbangan harus diberi kepada persoalan sama ada larangan perlu dikenakan terhadap beberapa sumber dana parti politik.
- Mereka harus dihadkan dari segi penglibatan dalam perniagaan tertentu, terutamanya dari segi media.
- Seharusnya ada sekatan terhadap perbelanjaan parti politik dalam pilihan raya. Syarat ini juga harus dikenakan kepada calon pilihan raya; begitu juga dengan keperluan untuk pendedahan perbelanjaan.
- Perbelanjaan parti politik untuk kempen seseorang calon harus ditanggung oleh calon tersebut.

### **Perubahan lain dalam undang-undang**

Kebanyakan cadangan di atas memerlukan pemindaan undang-undang atau pindaan Perlembagaan. Pemindaan lain yang diinginkan dalam undang-undang adalah:

- pengundian awal dan pos dihadkan kepada kes-kes tertentu yang tegas perlu;
- perbelanjaan bagi pihak calon, dan oleh calon, dikawal;
- penyingkiran sekatan yang tidak munasabah tentang tindakan mahkamah, terutamanya penyingkiran bidang kuasa mahkamah yang berkaitan dengan (i) Daftar Pemilih sebaik sahaja ia diwartakan (batalan Seksyen 9A Akta Kesalahan Pilihan Raya) dan (ii) keputusan Pegawai Pengurus dalam penolakan undi.

### **Langkah lain yang diperlukan**

Terdapat beberapa langkah yang harus diambil oleh SPR yang diperbaharui. Antaranya adalah:

- Pendidikan awam supaya pengundi mempunyai lebih maklumat tentang proses pilihan raya serta tingkahlaku yang diterima dan yang ditolak, daripada mereka dan juga pihak lain.
- Perolehan dan penggunaan dakwat kekal yang tulen: tidak ada alasan sama sekali untuk SPR Malaysia gagal sebegitu teruk dalam pemakaian teknologi mudah yang digunakan dengan begitu meluas.
- Pengurangan tempoh sebelum pengundian awal, supaya peti undi disimpan untuk masa yang lebih pendek dan tidak ada risiko keputeraan dakwat kekal.
- Pemastian akses kepada tempat mengundi dari semua segi: waktu operasi, bilangan tempat mengundi, akses bagi orang kurang upaya.
- Melatih kakitangan dengan lebih baik, termasuk dalam perihal penggunaan dan tujuan dakwat kekal.
- Penerimaan sistem pemerhati kebangsaan dan antarabangsa sebagai sebahagian daripada institusi, memastikan mereka mempunyai akses dan kemudahan yang diperlukan.
- Kod amalan bagi semua pihak dalam proses pilihan raya, termasuk parti politik, media dan kerajaan.
- Tempoh kempen seharusnya sekurang-kurangnya 21 hari.
- Melatih polis dan penjawat awam yang lain tentang perlunya mereka mengambil sifat tidak berat-sebelah dari segi politik, untuk memahami kepentingan peranan mereka dalam proses demokrasi.

### **Kajian semula Sistem Pilihan Raya**

Tribunal ini percaya bahawa sekiranya pembaharuan ini dilaksanakan, pilihan raya akan menjadi bebas dan adil dengan mendadak. Tetapi kami juga mengesyorkan bahawa adalah menguntungkan bagi Malaysia jika ia mengkaji semula sistem pilihan rayanya. Pilihan raya mempunyai kesan—ada yang positif dan ada yang negatif—yang menjangkau tujuan yang biasanya dikaitkan dengan pilihan raya, yang kami senaraikan dalam Bahagian 1 laporan ini. Di sesetengah negara pilihan raya bukanlah perayaan demokrasi, tetapi masa yang penuh dengan kebimbangan dan kadangkala keganasan yang teruk. Malaysia mempunyai pengalaman keganasan politik pada tahun 1969 tetapi Malaysia bukan satu-satunya negara yang pernah mengalami keganasan politik. Ia perkara biasa dalam pilihan raya di kebanyakan negara dengan pelbagai etnik yang baru ditubuhkan. Di kebanyakan negara, pilihan raya mengancam kewujudan kerajaan—seluruh Asia mengetahui bahawa pemisahan negara Pakistan



dari bahagian yang kini bergelar Bangladesh adalah kerana keengganan pihak berkuasa persekutuan untuk menerima keputusan pilihan raya. Kebanyakan negara Afrika terdedah kepada perpecahan atau konflik dalaman yang sengit: contoh baru-baru ini termasuk pilihan raya umum 2007 di Kenya, pilihan raya 2008 di Republik Malagasi (Madagascar), dan pilihan raya 2011 di Republik Afrika Tengah. Tetapi Eropah juga tidak terlepas daripada fenomena ini—misalnya Belgium yang hampir-hampir dipecah-belahkan.

Jikalau pun pilihan raya tidak membawa kepada keadaan sebegini, ia masih membawa kepada kesan negatif bagi kerajaan dan masyarakat dari segi lain. Kandungan kempen berkisar lebih kepada usaha memenangi perbalahan etnik dengan pihak lawan dan kurang berkenaan tawaran parti politik. Lazimnya, sesuatu parti politik akan menumpukan kempennya kepada masyarakat tertentu (biasanya berdasarkan etnik) yang merupakan majoriti di kawasan itu. Ini kerana sokongan masyarakat majoriti itu sudah mencukupi untuk membolehkan calon tersebut untuk menjamin kemajmukan undi yang diterimanya. Kebanyakan negara menjadi lebih lemah dari segi perpaduan negara selepas pilihan raya berbanding dengan sebelumnya. Pilihan raya dianggap (sememangnya betul) kritikal disebabkan ekonomi politik negara. Apa yang dipertaruhkan ialah penaklukan dan rampasan negara—yang merupakan cara utama pengumpulan kekayaan dan pengaruh dalam kebanyakan negara. Ini menyebabkan beberapa kumpulan etnik terkecuali daripada manfaat dan perkhidmatan kerajaan. Pemenang seolah-olah mendapat segala-galanya; yang rugi, langsung tiada apa-apa. Sistem pilihan raya di negara sebegini sememangnya dipenuhi korupsi dan telah disalahaturkan. Ia tidak menyumbang kepada pembinaan bangsa atau pembangunan saksama. Ia menyahkan kesahan sistem politik. Pilihan raya yang rosak dan disalahaturkan kadangkala disebut sebagai justifikasi untuk melawan kerajaan atau rampasan kuasa.

Terdapat beberapa jenis sistem pilihan raya—maksud kami ialah peraturan yang menetapkan cara kawasan pilihan raya digaris dan cara undi dibuang—yang menentukan bagaimana undi tersebut ‘bertukar’ menjadi wakil rakyat, badan perundangan dan kerajaan. Sistem pilihan raya memberi kesan terhadap bentuk, dan sikap, penyertaan politik serta gaya kempen. Ini seterusnya memberi kesan terhadap perpaduan negara dan integrasi politik. Sistem pilihan raya menentukan pertubuhan dan strategi parti politik serta cara orang ramai memilih untuk mengundi. Sesetengah orang menghargai parti politik yang mempunyai tarikan yang terhad kepada sesuatu komuniti etnik. Sistem ini juga boleh menentukan perwakilan gender di badan perundangan. Kebanyakan bekas tanah jajahan Empayar British menerima pakai sistem ahli tunggal “*first-past-the-post*”—sistem yang telah direka untuk Britain berdasarkan andaian bahawa ia sebuah negara bersatu yang mempunyai persetujuan ramai dalam hal-hal sosial, politik dan ekonomi. Kesamaan kepentingan mereka dianggap lebih penting daripada perbezaan di kalangan pelbagai sektor masyarakat. Sistem ini telah digunakan di tanah jajahan British berdasarkan tanggapan ketuanan Orang Putih, memandangkan minat yang sama di kalangan peneroka. Sama ada andaian kepentingan, nilai dan budaya yang sama boleh digunakan di negara Komanwel yang baru di mana pelbagai kumpulan etnik bermastautin telah mula dibahaskan dengan meluas.

Kami tidak menerima banyak serahan tentang pembaharuan sistem pilihan raya, seperti yang mengikut takrifan kami. Sistem yang sedia ada diambil mudah dan kebanyakan cadangan untuk pemulihan hanyalah dari segi pemulihan dalaman. Sebahagian besar cadangan kami adalah berkenaan pengubahsuaian peraturan dan amalan yang sedia ada untuk menghasilkan pilihan raya yang bebas dan adil. Maka kami tidak berhasrat untuk menangani persoalan perubahan asas dalam sistem pilihan raya. Kami menyedari kesukaran berpindah ke sistem politik yang baru—sesuatu yang baru tidak harus diambil ringan. Tempoh persediaan yang panjang diperlukan, dan banyak usaha perlu dilakukan untuk pendidikan masyarakat. Walau bagaimanapun, kami menggesa supaya pertimbangan

diberi kepada bentuk sistem pilihan raya yang lain yang mungkin lebih sesuai dengan keadaan di Malaysia—sebagai contoh, sistem yang menjangkau keutamaan etnik, menyediakan insentif bagi parti politik untuk mendekati semua komuniti, meletakkan tumpuan yang lebih besar pada polisi, meletakkan nilai setara kepada semua undi, dan sebagainya.

Sistem pilihan raya membantu pembentukan dan membentuk semula persekitaran politik. Sebelum kita dapat memutuskan untuk mengubah sistem, kita perlu memahami pelbagai sistem yang berbeza serta kelebihan dan kekurangan mereka dari segi matlamat utama yang ingin dicapai melalui sistem pilihan raya. Misalnya, adakah kita mahu jumlah kerusi yang berkadar dengan jumlah undi sebagai matlamat utama sistem pilihan raya, atau memastikan bahawa semua wakil yang dipilih mempunyai sokongan majoriti pengundi? Atau adakah kita mahu sistem pilihan raya menghasilkan perwakilan minoriti yang lebih besar dalam badan perundangan, dan sebagainya? Kadangkala sistem “*first-past-the-post*” mengabaikan golongan minoriti—walaupun ini bergantung kepada cara kawasan pilihan raya dilakar, dan sama ada golongan majoriti benar-benar bersatu.

Satu faktor dalam pembentukan sistem lain adalah untuk cuba memastikan supaya calon terpaksa berusaha untuk mendapatkan undi yang lebih meluas, yang merangkumi bahagian-bahagian masyarakat yang lain, kerana mereka tidak boleh mengharapkan kemenangan atas dasar sokongan satu kumpulan sahaja.

Percanggahan antara undi dan kerusi yang diperhatikan dalam PRU13 adalah perkara biasa dalam sistem “*first-past-the-post*”, walaupun dalam kes Malaysia keterangan menunjukkan bahawa agihan pengundi secara tidak seimbang, dan yang sengaja dilakukan, merupakan sebab langsung utama. Manfaat sistem perwakilan berkadar ialah pengelakan percanggahan sebegini; mengikut takrifan, sistem ini direka untuk menghasilkan keputusan yang berkadar dengan undi yang dibuang: perolehan undi sebanyak 30% harus membawa kepada kemenangan kerusi sebanyak 30%.

Perwakilan berkadar memerlukan kawasan pilihan raya pelbagai wakil—sekitar tujuh wakil—dan di beberapa negara terdapat hanya satu kawasan pilihan raya. Ia mungkin melibatkan senarai parti: pengundi mengundi bagi parti, bukan bagi individu, dan akan mengambil kira ciri senarai mengikut individu yang terkandung di dalamnya; jika sesuatu parti memenangi 20 kerusi, ia mengambil 20 nama teratas dalam senarainya (kecuali jika pengundi diberi peluang untuk menukar susunan nama dalam senarai itu). Ia mungkin melibatkan penilaian kedudukan semua calon mengikut keutamaan yang diberi oleh pengundi; apabila seseorang calon mendapat undi yang cukup untuk memenangi sebuah kerusi, undi tambahannya diberi kepada pilihan kedua pengundi. Ada juga sistem lain. Perwakilan berkadar dikritik kerana cenderung untuk menghasilkan jumlah parti politik yang besar. Sistem senarai parti memberi banyak kuasa kepada parti politik untuk membuat senarai mereka, manakala sistem pengundian keutamaan rumit dan sukar difahami pengundi.

Pengundi di kawasan pilihan raya pelbagai wakil mungkin tidak dapat menikmati perasaan “Orang ini Wakil Parlimen saya”. Beberapa negara, termasuk Jerman dan New Zealand, telah menerima pakai sistem yang melibatkan gabungan sistem kawasan pilihan raya satu wakil serta senarai parti: wakil daripada senarai parti diperuntukkan supaya seluruh badan perundangan yang dipilih adalah berkadar.

Malah, dalam sebuah kawasan pilihan raya satu wakil pun, sistem yang berbeza masih boleh wujud. Tujuannya adalah untuk menyukarkan kemenangan calon berdasarkan tarikan kepada satu kumpulan

sahaja. Sistem ini mungkin termasuk pengundian kedua (antara kedua-dua calon paling atas jika tiada sesiapa yang menang lebih daripada separuh undi yang dibuang). Sebagai alternatif, pengundi boleh diminta memberi kedudukan kepada calon-calon supaya tiada pengundian kedua tetapi menggunakan pilihan kedua penyokong calon-calon yang mendapat undian paling sedikit (bermula dengan calon yang mendapat undian paling sedikit) sehingga seorang calon mendapat sokongan majoriti. Namun sekiranya evolusi sistem pilihan raya Malaysia bercorakkan pertandingan antara dua pakatan, sistem ini tidak akan mengubah keadaan secara mendadak.

Semua sistem ini digunakan di pelbagai negara. Adalah sukar untuk mendapatkan persetujuan orang ramai untuk mengubah sistem mereka. Selepas memberikan pertimbangan kepada persoalan sama ada dan bagaimana untuk menukar sistem, kami mendapati bahawa pendidikan umum secara besar-besaran diperlukan, dan ini akan menangguhkan penguatkuasaan sistem baru selama beberapa tahun.

Tribunal mengesyorkan satu jawatankuasa yang terdiri daripada wakil masyarakat madani, pakar-pakar dan mungkin bekas pengerusi SPR dilantik untuk mempertimbangkan perkara ini dan memberi laporan mereka dalam tempoh setahun. Terdapat banyak kajian dan penulisan tentang sistem pilihan raya, termasuk sistem untuk negara berbilang etnik yang boleh membantu perbincangan jawatankuasa ini. Kami menggesa BERSIH 2.0 supaya menggalakkan perbincangan tentang sistem pilihan raya alternatif.

#### **Akhir kata**

Sistem pilihan raya memang penting tetapi ia sukar diubah dan memerlukan banyak pertimbangan. Dan keterangan yang dikemukakan menunjukkan bahawa sistem pilihan raya Malaysia bukanlah sebab sebenar pilihan raya tahun 2013 tercemar.

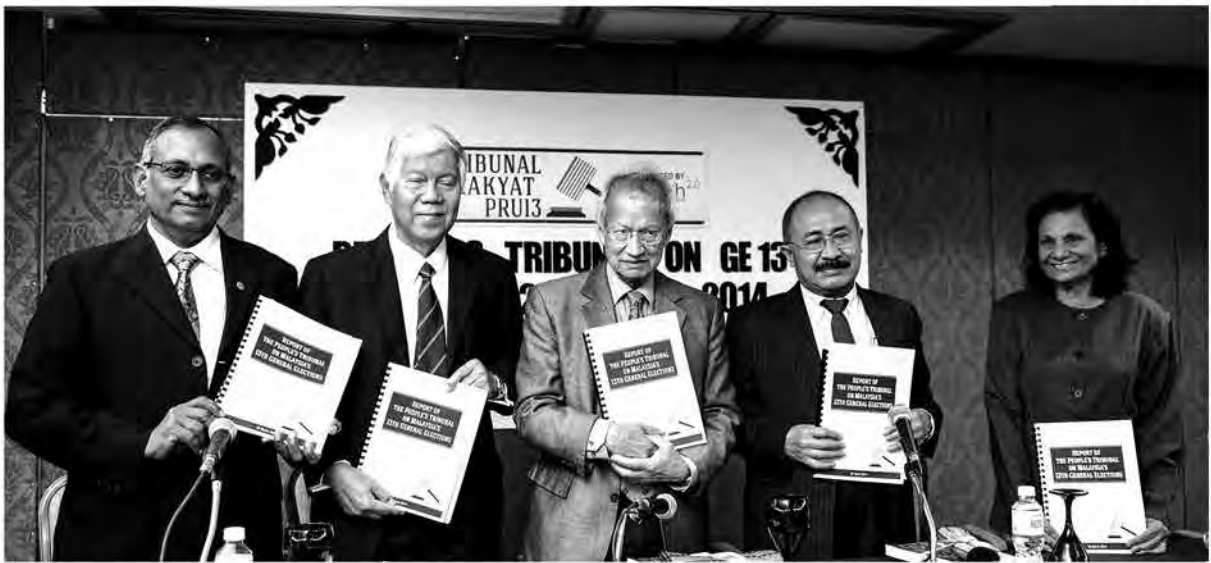
Tentang sebab sebenar, tindakan boleh diambil. Walaupun lemah daripada beberapa segi, rangka kerja untuk sebuah proses pilihan raya yang berintegriti memang sedia wujud. Ia perlu dilaksanakan sepenuhnya dan dengan bersungguh-sungguh. Undang-undang jenayah perlu dikuatkuasakan. Undang-undang dan prinsip persempadanan kawasan pilihan raya perlu digunakan dengan betul. Kakitangan perlu dilatih. Tatacara pilihan raya perlu diberi perhatian serius. Budaya pematuhan undang-undang perlu dipupuk.

Peranan SPR merupakan kunci kepada semua perubahan ini. SPR perlu direka semula dan dijadikan sebagai badan yang benar-benar independen. Negara lain dapat melakukannya. Hanya daripada SPRlah perubahan sebenar akan terjadi; tanpa SPR tiada perubahan serius akan berlaku.

Pada masa ini, sistem pilihan raya Malaysia gagal memenuhi piawaian antarabangsa dari banyak segi. Paling penting sekali (dan melangari apa yang ingin dicapai oleh piawaian antarabangsa tersebut), sistem ini mengecewakan rakyat Malaysia.

Rakyat juga mesti bertanggungjawab terhadap integriti dan pemulihan sistem pilihan raya. Inisiatif badan bukan kerajaan Malaysia untuk menubuhkan dan menyokong BERSIH 2.0 ialah satu langkah penting; masa depan penuh harapan sekiranya momentum selepas PRU 13 yang membawa kepada protes, kajian, dan siasatan—serta Tribunal ini—diperkukuhkan menerusi perbincangan dan perbahasan di seluruh negara tentang pemulihan pilihan raya, disusuli tekanan kepada kerajaan dan parti politik untuk menerima pakai pembaharuan ini.





## **KATA PENGHARGAAN**

BERSIH 2.0 ingin merakamkan rasa terima kasih dan penghargaan terdalam kami kepada jawatankuasa dan individu yang berikut atas dedikasi dan sumbangan mereka kepada kejayaan Tribunal Rakyat PRU13.

### **Jawatankuasa Penganjur Tribunal Rakyat PRU13:**

Ivy Josiah, Pengarah Eksekutif Women's Aid Organisation (Pertubuhan Pertolongan Wanita)  
Meera Samanther, Presiden Association of Women Lawyers (Persatuan Peguam Wanita)  
Jerald Joseph, Ahli, Lembaga Pengarah Pusat KOMAS  
Mendiang Irene Fernandez, Pengarah Eksekutif Tenaganita

### **Hadir:**

Dato' Ambiga Sreenevasan, Pengerusi Bersama BERSIH 2.0, 2011-13  
Andrew Khoo, ahli Jawatankuasa Pemandu BERSIH 2.0, 2011-13

### **Sekretariat**

Ng Yap Hwa  
Sally Wangsawijaya  
Mandeep Singh  
Kakitangan WAO  
Kakitangan Tenaganita

### **Jawatankuasa Pemandu BERSIH 2.0, 2011-13:**

Dato' Ambiga Sreenevasan (Pengerusi Bersama), Datuk A. Samad Said (Pengerusi Bersama), Ahmad Shukri Abdul Razab, Andrew Ambrose, Andrew Khoo, Anne Lasimbang, Arul Prakkash, Arumugam K, Awang Abdillah, Dr Ahmad Farouk Musa, Liau Kok Fah, Maria Chin Abdullah, Matthew Vincent, Niloh Ason, Richard YW Yeoh, Dr Subramaniam Pillay, Dato' Dr Toh Kin Woon, Dr Wong Chin Huat, Dato' Yeo Yang Poh dan Zaid Kamaruddin.

### **Pasukan Guaman**

#### ***Peguam Utama***

Profesor Gurdial Singh Nijar, Profesor di Fakulti Undang-undang, Universiti Malaya dan Pengarah Centre of Excellence for Biodiversity Law (Pusat Kecemerlangan Undang-undang Biodiversiti)

#### ***Peguam Kedua***

Robyn Choi, Peguambela dan Peguamcara Mahkamah Tinggi Malaya

***Pegulam Sukarelawan***

Maha Balakrishnan  
Gan Pei Fern  
Alan Ho  
Annesha Mary Koshy  
Ashwin Lim  
Byran Ho  
Chan Quin Er  
Shaira Amira Jamal  
Nasir  
Tan Chèng Leong  
Tan Hwee Yee

Chen Mian Kuang  
Donny Kwa  
Jeff Ong Sze Ren  
Joachim Xavier  
Justine Chew  
Kamini Visvanathan  
Karen Kraal  
Tham Hui Ying  
Varunnath Viswanathan  
Vince Tan  
Lim Wei Jet

Ng Foong Meng  
Ngeow Chow Ying  
Quah Su Enn  
Renuka Balasubramaniam  
Shamala Balasundaram  
Zenathnara A/P Narayanasamy

***Penyelidik***

Ding Jo-Ann  
Karl Rafiq Nadzarin  
Azira Aziz  
Lalithambigai Sachithanathan  
Phang Eng Boon

Lydia Lee  
Ng Chaak Ngon  
Gloria Leila Ayob  
Rafeeza Hamdan

***Jurutranskrip***

Pamela Geraldine Anthony  
Sue Liew Yin  
Yau Mei Ling  
Subatra Jayaraj  
Mazni Ibrahim  
Cornie Wong  
Victoria Lim

***Kecemasan***

New Sin Yew  
Farez Jinnah  
Gan Teck Long  
Joachim Xavier  
Sheelaa Ragavan  
Jessie Koh

Shalini Yeap  
Edmund Bon  
Susanah Ng  
Daniella Zulkifili  
Kirsty Lim

***Rekabentuk***

Vivian Yap  
Kenneth Chan

***Sukarelawan Lain***

Yu Ren Chung

Divvyananthini Manoharan

Lauren Gard

Deivi Usturojevic

Nisha Santhar

Katrina Jorene Maliamauv

Tenaganita

Penterjemah Komuniti

Sukarelawan keselamatan

Pusat KOMAS

Hotel Empire Subang, Subang Jaya, Selangor



**Tribunal Rakyat PRU13—Pelancaran Laporan pada 25 Mac 2014 di Hotel Empire, Subang, Subang Jaya**

**Jawatankuasa Penganjur Tribunal Rakyat PRU13:**

Ivy Josiah, Pengarah Eksekutif Women's Aid Organisation (Pertubuhan Pertolongan Wanita)  
Meera Samanther, Presiden Association of Women Lawyers (Persatuan Peguam Wanita)  
Jerald Joseph, Ahli, Lembaga Pengarah Pusat KOMAS  
Mendiang Irene Fernandez, Pengarah Eksekutif Tenaganita

**Jawatankuasa Pemandu BERSIH 2.0, 2014-15:**

Maria Chin Abdullah (Pengerusi), Dr Ahmad Farouk Musa (Timbalan Pengerusi),  
Masjaliza Hamzah (Bendahari), Farhana Abdul Halim, New Sin Yew, Jannie Lasimbang (Naib Pengerusi Sabah), Ahmad b. Awang Ali (Naib Pengerusi Sarawak), Abd Halim b. Wan Ismail (Naib Pengerusi Semenanjung Timur), Thomas Fann (Naib Pengerusi Semenanjung Selatan), Simon Lee Ying Wai (Naib Pengerusi Semenanjung Tengah) and Dato' Dr Toh Kin Woon (Naib Pengerusi Semenanjung Utara)

**Sekretariat**

Chuah Siew Eng  
Mandeep Singh  
Tadzrul Adha  
Sally Wangsawijaya

**Penyunting Naskah**

Rupa Menon  
Sunita Zechariah

**Sukarelawan Lain**

Vivian Yap  
Dhivya Kanagasingam  
Marianne Alaliberte  
Munirah Lim

**Jurugambar**

Aaron Chin

Sukarelawan keselamatan

Pusat KOMAS

Prosiding Tribunal Rakyat PRU13 boleh ditonton di Saluran Youtube PUSAT KOMAS: <http://www.youtube.com/user/KOMASVIDEOS>

**LAPORAN**

---

**Tribunal Rakyat**

TENTANG

**Pilihan Raya ke-13**

**MALAYSIA**

---