

## PENGENDALIAN PILIHAN RAYA DALAM PERLEMBAGAAN: PERLUKAH PENILAIAN SEMULA?

**MUHAMMAD FATHI BIN YUSOF**  
Universiti Teknologi Malaysia  
fathi@utm.my

### Abstrak

*Perlembagaan menyediakan asas perundangan berkaitan dengan pengendalian pilihan raya di Malaysia. Penubuhan Suruhanjaya Pilihan Raya (SPR), serta peranannya untuk menguruskan pendaftaran pemilih, persempadanan dan perjalanan pilihan raya termaktub jelas dalam perlembagaan negara. Peraturan berkaitan dengan pelantikan SPR menunjukkan bahawa perlunya SPR menjadi badan yang adil, bebas dan profesional. Pihak-pihak yang melantik SPR perlu memastikan pelantikan dibuat secara telus dan tepat. Selain itu, perlembagaan juga menyediakan peraturan berhubung dengan peranan SPR dalam menyediakan daftar pemilih. Walau bagaimana pun kuasa ini perlu diperkukuh dengan memberikan peranan yang lebih jelas kepada SPR untuk melaksanakan kewajipan mendaftarkan pengundi. Dari sudut persempadanan pula, didapati pindaan perlembagaan yang berlaku telah melemahkan pengaruh SPR dalam proses agihan kerusi pilihan raya dan proses persempadanan.*

### Pengenalan

Perjalanan pilihan raya dalam sistem demokrasi memerlukan kepada badan pengendali pilihan raya yang adil, berwibawa dan bebas. Badan pengendali pilihan raya merupakan pihak yang paling penting dalam mewujudkan pilihan raya yang bebas dan adil. Secara umumnya peranan pengendali pilihan raya meliputi soal menyediakan daftar pemilih, menguruskan proses persempadanan pilihan raya, menjalankan proses pencalonan dan pengundian, memantau perjalanan kempen pilihan raya dan memastikan proses pilihan raya berjaya menterjemahkan hasrat rakyat melalui keputusan pilihan raya yang telus.

Perlembagaan Persekutuan Malaysia menyediakan asas kukuh kepada penubuhan sebuah badan pengendali pilihan raya yang dikenali sebagai Suruhanjaya Pilihan Raya (SPR). Perkara 113 menyatakan peranan asasi SPR untuk 'menjalankan pilihan raya ke Dewan Rakyat dan Dewan-Dewan Undangan Negeri dan menyediakan dan menyemak daftar pemilih bagi pilihan raya itu'<sup>1</sup>. SPR juga boleh mengendalikan pilihan raya lain, jika dikehendaki oleh undang-undang.<sup>2</sup> Selain itu SPR juga berperanan untuk 'mengkaji semula pembahagian Persekutuan dan Negeri-Negeri kepada bahagian pilihan raya dan mengesyorkan apa-apa perubahan mengenainya yang difikirkannya perlu'. Jadual Ketigabelas menyediakan panduan bagi proses persempadanan pilihan raya.

Selain itu SPR juga mempunyai kuasa untuk membuat undang-undang tertakluk kepada kelulusan Yang di-Pertuan Agong<sup>3</sup> atau YDPA, serta pengesahan Parlimen.<sup>4</sup> Selain itu SPR juga mempunyai kuasa *quasi-judicial* apabila ia menjalankan proses pendengaran ketika semakan daftar pemilih.<sup>5</sup> Kuasa-kuasa ini diberikan kepada SPR bagi memudahkan badan ini menjalankan tugas seperti yang dituntut oleh Perlembagaan.

Memandangkan Perlembagaan merupakan dokumen terpenting yang bukan sahaja mewujudkan SPR bahkan menyediakan garis kasar perlaksanaan tugasnya, maka kajian mendalam terhadap peruntukan

Perlembagaan berkaitan SPR amat kritikal. Kajian ini dapat memberikan penilaian yang menyeluruh terhadap tapak asas SPR serta mencari ruang untuk meningkatkan keberkesanan pengendalian pilihan raya. Oleh itu, tinjauan ringkas ini juga akan mengemukakan beberapa saranan dari sudut kefahaman perlembagaan dan juga penambahbaikan jika dirasakan perlu.

Untuk tujuan di atas, penelitian kepada beberapa peruntukan perlembagaan yang relevan dibuat dengan merujuk kepada hasrat penggubal melalui Laporan Suruhanjaya Reid, serta perkembangan sezaman yang mempengaruhi penggubalan perlembagaan. Rujukan kepada keperluan semasa dan faktor budaya setempat juga diambil kira. Selain itu, penelitian kepada undang-undang yang berkaitan dengan peranan SPR juga ditinjau. Kes-kes berkaitan yang berkaitan dengan tafsiran peruntukan perlembagaan juga dirujuk bagi mengukuhkan hujah.

### **SPR yang bebas**

Perkara 114 Perlembagaan Persekutuan memperuntukkan tentang penubuhan Suruhanjaya Pilihan Raya, seperti berikut:

(1) 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.

(2) Pada melantik anggota Suruhanjaya Pilihan Raya, Yang di-Pertuan Agong hendaklah mengambil perhatian tentang peri mustahaknya suatu Suruhanjaya Pilihan Raya yang *mendapat kepercayaan awam*.

Kaedah pelantikan SPR dalam perlembagaan begitu signifikan dan menunjukkan betapa perlunya soal integriti, kebebasan dan kewibawaan diambil berat. Penelitian ini berasaskan empat faktor iaitu:

1. Pelantikannya melibatkan dua pihak utama iaitu Yang di-Pertuan Agong dan Majlis Raja-raja. Kedua-duanya adalah badan penaung yang dihormati dan berkecuali.
2. Walau pun secara umumnya Yang di-Pertuan Agong bertindak atas nasihat Perdana Menteri,<sup>6</sup> namun di sini ia tidak disebut secara nyata, tidak seperti peruntukan perlembagaan berkenaan urusan lain seperti pelantikan Ketua Hakim Negara. Ketiadaan ini menunjukkan perlunya Perdana Menteri mengurangkan pengaruhnya dalam pelantikan SPR pada tahap yang serendah yang mungkin. Ia juga menunjukkan peranan aktif Yang di-Pertuan Agong dalam melantik SPR yang bebas dan adil.
3. Terdapat syarat jelas bahawa SPR perlu 'mendapat kepercayaan awam'. Kepercayaan awam hanya boleh dicapai jika SPR bukan sahaja benar-benar adil dan bebas, bahkan ia juga mengelakkan perkara yang boleh menjejaskan reputasinya bagi memastikan ia sentiasa kelihatan adil dan bebas.
4. Hasrat jelas penggubal Perlembagaan yang mahukan SPR menjadi badan yang sangat berwibawa. Laporan Suruhanjaya Reid<sup>7</sup> menyebut: "Kami menganggap bahawa adalah amat penting Suruhanjaya ini menjadi bebas dan simbang secara mutlak. Oleh itu kami menyarankan agar SPR menjadi badan tetap yang dianggotai oleh ahli-ahli yang dilantik oleh Yang di-Pertuan Besar dan yang terdiri dari mereka yang *mendapat kepercayaan sepenuhnya dari semua parti-parti dalam sistem demokrasi dan semua masyarakat*."

Empat faktor di atas perlu diberikan perhatian serius bagi kerajaan dalam membuat pelantikan anggota SPR. Ia juga perlu menjadi panduan terpenting bagi anggota SPR agar mereka sentiasa memastikan tindakan mereka bebas dari pengaruh atau tekanan politik.

## Hak Mengundi dan Peranan SPR

Dalam sistem demokrasi yang sihat, peranan kerajaan bukan sahaja menyediakan peluang untuk rakyat terlibat dalam sistem pilihan raya, bahkan kerajaan perlu bertindak secara proaktif bagi menggalakkan rakyat terlibat secara langsung dalam proses demokrasi. Penglibatan yang paling asas ialah dengan mengundi. Oleh itu peranan SPR dalam menjalankan kempen daftar pemilih sebenarnya amat penting.

Suasana kempen pendaftaran pengundi menjelang pilihan raya sebelum Merdeka pada tahun 1955 dan Pilihan Raya Umum Pertama 1959 menunjukkan bahawa kempen yang menyeluruh, bersistematik dan bersungguh-sungguh dapat meluaskan hak dan peluang demokratik rakyat. Pemerintah waktu itu menubuhkan badan khas yang terdiri daripada Ketua Pegawai Pendaftaran, timbalannya untuk negeri-negeri serta pegawai-pegawai pendaftaran di setiap kawasan. Kempen pendaftaran berjalan selama 74 hari secara aktif sehingga berjaya mendaftarkan seramai 1,280,000 pengundi daripada keseluruhan 5,698,200 penduduk waktu itu.<sup>8</sup> Menjelang Pilihan Raya Umum 1959 pula, kerajaan melantik 2,500 petugas khas untuk mengunjungi rumah-rumah seluruh negara bagi pendaftaran pemilih.<sup>9</sup>

Peruntukan Perlembagaan Malaysia memberikan hak yang jelas kepada rakyat untuk mengundi,<sup>10</sup> serta peranan SPR untuk menguruskan daftar pemilih.<sup>11</sup> Namun demikian Perlembagaan tidak menyebut secara nyata tentang kewajipan SPR untuk menyediakan hak mengundi kepada rakyat. Walau bagaimana pun ketiadaan ini tidak bermakna SPR boleh terlepas tangan dengan tidak mengambil berat soal pendidikan pengundi dan tidak berusaha secara menyeluruh dan bersungguh-sungguh untuk mendaftarkan pengundi. Hakikatnya, ini adalah sebahagian tugas mana-mana badan pengendali pilihan raya dalam sesebuah negara demokrasi yang berwibawa.

Dalam hal ini, pihak mahkamah sepatutnya mengambil peluang daripada kes *Yazid Sufaat* [2009]<sup>12</sup> untuk memperjelaskan peranan SPR bagi menyediakan hak demokratik rakyat melalui peluang untuk mengundi dalam pilihan raya. Dalam kes ini 22 orang tahanan ISA mendakwa bahawa mereka telah dinafikan hak untuk mengundi. Mereka telah memaklumkan hasrat mereka kepada SPR untuk membuang undi menjelang Pilihan Raya Umum 2004. Namun demikian hasrat mereka tidak dipedulikan dengan alasan bahawa mereka tidak boleh keluar dari tahanan kerana bercanggah dengan Akta Keselamatan Dalam Negeri. Mereka juga tidak diberikan hak sebagai 'pengundi tidak hadir' berdasarkan peraturan berkaitan, walau pun SPR mempunyai kuasa untuk berbuat demikian. Mahkamah dalam kes ini Mahkamah Persekutuan enggan membenarkan permohonan mereka dengan alasan bahawa mereka gagal untuk melakukan tindakan perlu bagi membolehkan mereka dapat mengundi dalam pilihan raya umum itu.

Kes di atas menunjukkan keperluan peruntukan Perlembagaan Persekutuan berkaitan dengan hak mengundi ini dinilai semula dari sudut tafsiran dan kandungannya. Perlu difikirkan kewajaran untuk memasukkan kewajipan pihak berkuasa untuk menyediakan hak pengundi kepada warganegara Malaysia. Demikian juga dengan pendidikan pengundi. Hari ini SPR telah melaksanakan perannya yang positif dari sudut memudahkan dan mempercepatkan proses pendaftaran. Terdapat juga jabatan khas yang menguruskan soal pendidikan pengundi. Namun begitu masih banyak ruang penambahbaikan yang perlu dilaksanakan dari sudut pendidikan pengundi di peringkat akar umbi serta kepada belia yang menghampiri umur kelayakan mengundi.

## Persempadanan dan bidang kuasa SPR

Dalam sistem *first-past-the-post* (FPTP), persempadanan pilihan raya merupakan isu yang sangat kritikal dan kontroversi. Persempadanan pilihan raya amat mempengaruhi keputusan pilihan raya. Oleh itu soal siapa yang memiliki bidang kuasa untuk menentukan sempadan pilihan raya perlu diberikan perhatian yang serius.

Pada prinsipnya, persempadanan pilihan raya perlu dilakukan secara profesional, adil dan telus. Pihak yang bertanggungjawab juga perlu mengambil kira konsep persamaan nilai undi. Penyelewengan seperti agihan tidak seimbang (*malapportionment*) dan *gerrymandering* perlu dielakkan. Selain itu, proses persempadanan juga perlu dilakukan pada kekerapan yang munasabah dengan mengambil kira kepesatan perubahan di sesuatu kawasan.

Dari sudut bidang kuasa persempadanan pilihan raya di peringkat Parlimen, proses persempadanan boleh dibahagikan kepada tiga peringkat, iaitu:

1. Penentuan bilangan keseluruhan kerusi Parlimen.
2. Pembahagian kerusi Parlimen kepada setiap negeri
3. Membuat sempadan

Sejak Merdeka hingga sekarang, kuasa untuk proses pertama berada di tangan Parlimen. Bagi proses kedua, pada asalnya ia dilakukan oleh SPR berdasarkan Perkara 113, namun pada tahun 1973, peranan ini telah berpindah kepada Parlimen.<sup>13</sup> Memandangkan kedua-dua proses yang asas ini berada di bawah Parlimen, timbul persoalan tentang siapa sebenarnya yang boleh menentukan hala tuju persempadanan ini. Dalam sistem Parlimen di Malaysia, walau pun pihak pembangkang mempunyai ruang untuk bersuara dan menyatakan bantahan, namun akhirnya keputusan tetap terletak kepada pihak yang mendominasi keputusan Parlimen, iaitu parti kerajaan. Perlu diingat, proses yang pertama dan kedua ini amat penting bagi mengelakkan berlakunya agihan tidak seimbang antara negeri seperti agihan antara jumlah kerusi untuk Sarawak dan jumlah kerusi untuk Selangor dengan mengambil kira jumlah pemilih atau jumlah penduduk.

Bagi proses ketiga pula, terdapat persoalan yang besar dari sudut pihak yang sebenar yang melakukan persempadanan dan mempunyai hak membuat kata putus berkaitan dengannya. Jika dilihat secara umum, pihak yang berkuasa untuk menyemak sempadan tentunya SPR.<sup>14</sup> Pada asalnya SPR boleh membuat sempadan dan mewartakannya tanpa perlu melalui Perdana Menteri dan Parlimen. Namun begitu, pada 1962 Jadual Ketigabelas telah dipinda bagi mewajibkan usul SPR dihantar kepada Perdana Menteri untuk pengubahsuaian<sup>15</sup> dan mewajibkan kelulusan Parlimen untuk setiap cadangan persempadanan<sup>16</sup>. Kedua-dua syarat ini menjadikan SPR kehilangan taringnya dalam persempadanan pilihan raya. Kelulusan Parlimen tentunya mustahil diperoleh jika tanpa restu pihak yang menguasainya.

Walau bagaimana pun, selaku badan bebas, SPR seharusnya punya wibawa untuk mengemukakan cadangan persempadanan sendiri tanpa mengikut telunjuk mana-mana pihak. Tiada sebarang peruntukan undang-undang yang meminta SPR untuk berbincang dengan Perdana Menteri atau mana-mana pihak yang berkepentingan dalam proses persempadanan. Ini bermakna SPR perlu menjalankan tugasnya secara berasingan tanpa melibatkan pihak badan eksekutif. Sebagai tambahan peranan kuasa Perdana Menteri di sini hanyalah untuk melakukan pengubahsuaian (*modification*) bukannya pindaan (*amendment*). Penggunaan istilah 'modification' menunjukkan bahawa perubahan yang boleh dilakukan oleh Perdana Menteri adalah terhadap dan mesti mempunyai justifikasi yang jelas. Hakikatnya SPR masih mempunyai kebebasan untuk membuat persempadanan secara bebas, telus dan tidak berpihak.

Perpindahan bidang kuasa persempadanan pilihan raya adalah satu episod malang dalam perkembangan amalan demokrasi di Malaysia. Ia juga menyentuh tentang tahap wibawa SPR yang

dipertikaikan oleh sebahagian masyarakat. Kita mungkin dapat memahami hakikat ini jika kita meninjau kembali pengalaman kepimpinan SPR di bawah teraju Mustapha Al-Bakri yang bebas dan berwibawa, serta pertembungannya dengan penguasa sehingga membawa kepada usaha-usaha tertinggi untuk menyisihkannya. Ketegasan beliau terserlah seperti yang dicatatkan dalam laporan persempadanan yang mengandungi penegasan:

“When doing this, the Commission did not refer the proposed boundaries to the federal or state Governments for comment as it is believed that the actual delimitation of electoral boundaries is a matter which must be carried out by the Commission without reference to any outside body other than the two officer appointed to advise the Commission under art. 115(2) of the Constitution.”<sup>17</sup>

Isu bidang kuasa ini amat penting kerana ia menjadi tapak kepada proses persempadanan pilihan raya. Perubahan ke arah mewujudkan persempadanan yang bersih dari elemen penyelewengan tidak akan berlaku tanpa pindaan Perlembagaan. SPR perlu diberikan kembali kuasa untuk menentukan jumlah kerusi setiap negeri dan membuat sempadan tanpa perlu merujuk kepada Perdana Menteri. Persempadanan yang ditetapkan oleh SPR juga tidak perlu mendapat kelulusan Parlimen, tetapi memadai dengan perkenan dari YDPA dan pewartaan.

## Kesimpulan

Ringkasnya, Perlembagaan Persekutuan telah menyediakan tapak yang baik untuk pengendalian pilihan raya yang bebas dan adil. Namun demikian, pindaan-pindaan yang berlaku selepas Merdeka telah menghakis sebahagian dari ruang kebebasan SPR untuk melaksanakan peranannya. Bagi mengatasi masalah ini, terdapat beberapa peruntukan dalam Perlembagaan yang perlu dipinda bagi memperkasa peranan SPR. Walau bagaimana pun, di sebalik kekangan yang wujud itu, SPR perlu mempunyai keyakinan diri untuk bertindak tanpa terlalu terikat dengan kehendak pemerintah. Kewibawaan SPR sebagai badan tertinggi yang memartabatkan sistem demokrasi perlu ditampikan. Dengan cara ini mudah-mudahan kehendak dan suara rakyat dapat benar-benar diterjemahkan melalui sistem pilihan raya yang adil, bebas dan berkesan.

---

<sup>1</sup> Perkara 113(1)

<sup>2</sup> Perkara 113(4)

<sup>3</sup> Seksyen 15 & 16 Akta Kesalahan Pilihan Raya 1954

<sup>4</sup> Seksyen 17 Akta Kesalahan Pilihan Raya 1954

<sup>5</sup> Peraturan 17 Peraturan (Daftar Pemilih) Pilihan Raya 2002

<sup>6</sup> Perkara 4 Perlembagaan Persekutuan.

<sup>7</sup> Paragraf 71 Laporan Suruhanjaya Reid

<sup>8</sup> Lihat Federation of Malaya (1955), *Report on the First Election of Members to the Legislative Council of the Federation of Malaya*, Kuala Lumpur: Government Press.

<sup>9</sup> Lihat Election Commission (1960) *Report on Parliamentary and State Elections, 1959*, Kuala Lumpur: Government Press.

<sup>10</sup> Perkara 119

<sup>11</sup> Perkara 113

<sup>12</sup> Lihat kes Yazid bin Sufaat & 21 Ors lwn. Suruhanjaya Pilihan Raya Malaysia [2009] MLJU 734 dan rayuannya [Civil Appeal No: W-01-29-2006]

<sup>13</sup> Akta (Pindaan) Perlembagaan 1973 (Akta A206) serta Akta (Pindaan) Perlembagaan 1963 (Akta A26/1963)

<sup>14</sup> Perkara 113

<sup>15</sup> Seksyen 9 Bahagian II, Jadual Ketigabelas

<sup>16</sup> Seksyen 8 Bahagian II, Jadual Ketigabelas

<sup>17</sup> Election Commission (1960) *Report of the Election Commission on the Delimitation of Parliamentary and State Constituencies under the provisions of the Constitution of the Persekutuan Tanah Melayu*, Kuala Lumpur: Government Press.

---

## Rujukan

Akta Kesalahan Pilihan Raya 1954 (Disemak 1969)(Akta 5)

Akta (Pindaan) Perlembagaan 1973 (Akta A206) serta Akta (Pindaan) Perlembagaan 1963 (Akta A26/1963)

Federation of Malaya (1955), *Report on the First Election of Members to the Legislative Council of the Federation of Malaya*, Kuala Lumpur: Government Press.

Election Commission (1960) *Report on Parliamentary and State Elections, 1959*, Kuala Lumpur: Government Press.

Election Commission (1960) *Report of the Election Commission on the Delimitation of Parliamentary and State Constituencies under the provisions of the Constitution of the Persekutuan Tanah Melayu*, Kuala Lumpur: Government Press.

Kes: Yazid bin Sufaat & 21 Ors lwn. Suruhanjaya Pilihan Raya Malaysia [2009] MLJU 734 dan rayuannya [Civil Appeal No: W-01-29-2006]

Peraturan (Daftar Pemilih) Pilihan Raya 2001

Perlembagaan Persekutuan Malaysia