

SISTEM PEMILU DI MEKSIKO

Meksiko merupakan negara federal yang terdiri atas tiga puluh satu negara bagian dan satu Distrik Federal Kota Meksiko, yang menjadi tempat kedudukan cabang-cabang pemerintahan federal. Sistem pemerintahan Meksiko adalah presidensial. Baik kekuasaan Federasi maupun ketiga puluh dua negara bagian didasarkan pada prinsip pembagian kekuasaan di antara cabang-cabang Eksekutif, Legislatif dan Yudisial. Kekuasaan eksekutif Federal terletak di tangan Presiden Republik Meksiko, di setiap 31 negara bagian terletak pada Gubernur masing-masing negara bagian dan pada Kepala Pemerintahan untuk Distrik Federal. Seluruhnya dipilih setiap enam tahun dan tidak bisa dipilih kembali.

Cabang legislatif Federal berada pada *Congreso de la Union* (Kongres Nasional/*Union Congress*) yang dibagi menjadi *Camara de Senados* (Chamber of Senate/Majelis Tinggi/*Upper Chamber*) dan *Camara de Diputados* (Chamber of Deputies/Majelis Rendah/*Lower Chamber*). Cabang Legislatif di 32 negara bagian memiliki kamar tunggal, yang ada di 31 negara bagian disebut Kongres Daerah (*Local Congresses*) dan satu di Distrik Federal disebut Majelis Legislatif (*Legislative Assembly*). Seluruh anggota legislatif dipilih untuk periode tiga tahun, kecuali anggota Majelis Tinggi (*Upper Chamber*) selama periode 6 tahun.

Cabang yudisial negara federasi diberikan kepada Mahkamah Agung (*Supreme Court of Justice of the Nation*), yang terdiri atas sebelas menteri dipilih dengan suara dua per tiga anggota Majelis Tinggi, diajukan oleh Presiden untuk menjabat selama 15 tahun. Cabang Yudisial di 32 negara bagian terletak di masing-masing Mahkamah Agung.

Konstitusi menyatakan bahwa seluruh negara bagian federasi harus menerapkan pemerintahan kota (*municipalities*) sebagai basis pembagian teritorial, politik dan administratif. Sebuah dewan kota dipilih melalui pemilihan umum secara langsung, di setiap 2.441 kota. Setiap pemerintahan

kota terdiri atas seorang Presiden kota (*Municipal President*) dan sejumlah petugas dan pengurus.

Konstitusi menyatakan pemilu sebagai satu-satunya cara yang paling legitimate dan valid untuk membentuk dan memperbaharui cabang-cabang Eksekutif Federal dan Legislatif negara bagian dan Dewan Kota.

A. *Cabang Eksekutif*

Cabang eksekutif federal tertinggi berada pada Presiden Negara Meksiko. Di samping memimpin pemerintahan Republik, Presiden juga Kepala Negara dan Angkatan Bersenjata. Presiden dipilih setiap enam tahun melalui pemilihan langsung, hak pilih universal, dan prinsip mayoritas relatif atau sederhana. Konstitusi sangat melarang pemilihan kembali presiden.

B. *Cabang Legislatif*

Cabang Legislatif Federal berada pada Kongres Nasional (*Congreso de la Union*), yang terbagi atas *Chamber of Senate* (Majelis Tinggi) dan *Chamber of Deputies* (Majelis Rendah).

Chamber of Senate (Majelis Tinggi)

Majelis Tinggi terdiri atas 128 anggota yang dipilih untuk periode enam tahun dan hanya dapat dipilih kembali setelah periode paruh waktu (*midterm period*).

Sebelum 1994, Senat memiliki 64 anggota, dua untuk masing-masing negara bagian dan distrik federal. Para senator dipilih dengan berbagai peraturan pluralitas, hasilnya hingga tahun 1988 semua senator adalah anggota PRI (Partai Revolusioner Institusional).¹

Dari 128 anggota Senat, tiga senator dipilih di setiap tiga puluh dua negara bagian. Untuk tujuan ini partai politik harus mengajukan sebuah daftar dengan dua formula untuk para kandidatnya. Dua dari kursi dialokasikan melalui prinsip mayoritas relatif, yaitu mereka menjadi milik

¹ International IDEA, Desain Sistem Pemilu: Buku Panduan Baru International IDEA, diterjemahkan oleh Perludem, 2016, hal. 110.

partai yang mendapatkan jumlah suara terbanyak, dan yang ketiga diangkat melalui prinsip minoritas, yakni untuk partai yang mendapatkan suara terbanyak kedua. Tiga puluh dua kursi selebihnya diisi dengan sistem perwakilan proporsional, menurut daftar pemilih di satu distrik berwakil majemuk nasional. Seluruh suara untuk senat dijumlah total di tingkat nasional. Rumus yang dipakai adalah metode *Largest Remainder* menggunakan kuota Hare dan 2% ambang batas.

Chamber of Deputies (Majelis Rendah)

Majelis Rendah terdiri atas 500 anggota yang menjabat selama periode tiga tahun dan tidak boleh dipilih kembali dalam periode yang dekat. Dari 500 anggota Majelis Rendah:

- 300 dipilih dengan *First Past The Post (FPTP)* atau mayoritas sederhana dalam distrik beranggota tunggal (*single member district/SMD*). Pemilu 300 anggota Majelis Rendah federal melalui prinsip mayoritas relatif diselenggarakan dalam 300 distrik berwakil tunggal. Pembagian 300 distrik di antara 32 negara bagian dilakukan sesuai dengan persentasi populasi yang tinggal di masing-masing negara bagian. Berdasarkan hasil yang didapat dalam sensus penduduk dan tempat tinggal yang dilaksanakan setiap sepuluh tahun di Meksiko, Konstitusi menyatakan bahwa tidak ada negara bagian yang mendapatkan kurang dari dua distrik federal berwakil tunggal. Jumlah kursi yang dialokasikan ke masing-masing partai menggunakan metode *Largest Remainder* dan Kuota Hare dan berlaku ambang batas 2% berdasarkan total suara nasional.
- 200 lainnya dipilih dengan perwakilan proporsional dengan sistem daftar partai dalam lima distrik berwakil majemuk masing-masing 40 kursi. Pembagian kursi menggunakan Kuota Hare dengan sisa suara terbanyak (*Largest Remainder*). Daftar pengurutan peringkat bersifat tertutup

sehingga wakil-wakil yang berada dalam urutan tertinggi terpilih lebih dahulu dan pemilih tidak bisa mengubah urutan dalam daftar.

Tidak boleh ada partai politik yang memiliki lebih dari 300 anggota Majelis Rendah yang terpilih oleh kedua prinsip tersebut, yaitu mayoritas sederhana dan perwakilan proporsional. Jadi, jika partai politik bercita-cita mendapatkan mayoritas absolut kursi (251 kursi) karena kinerja elektoralnya, hukum mencegahnya untuk mencapai mayoritas yang disyaratkan (dua per tiga dari jumlah kursi) yang diperlukan untuk menyetujui reformasi konstitusional oleh partai itu sendiri. Untuk menjamin proporsionalitas antara suara-kursi, tidak ada partai politik yang diperbolehkan mendapatkan jumlah total anggota Majelis Rendah, yang melebihi delapan poin dari persentasi suara nasional atas namanya. Contohnya, jika suatu partai politik memenangkan 35% pemilu, partai itu tidak berhak mendapatkan lebih dari 43 persen kursi, yaitu lebih dari 215 dari 500 kursi. Satu-satunya pengecualian dalam Konstitusi terhadap ketentuan ini adalah dalam hal partai politik mencapai persentasi keseluruhan kursi Majelis yang melebihi jumlah persentasi suara nasional plus 8% melalui suara mayoritas relatif dalam distrik berwakil tunggal. Misalnya, jika sebuah partai memenangkan 235 distrik berwakil tunggal (hingga 47% dari total) dengan 35% jumlah suara, aturan proporsionalitas 8% tidak dapat diterapkan sekalipun perbedaan antara suara dan kursi akan berjumlah hingga 12 persen. Anggota Majelis Rendah Federal tidak boleh dipilih kembali untuk masa jabatan berikutnya, meskipun larangan ini tidak berlaku bagi pengganti anggota Majelis Rendah yang belum pernah menjabat. Dalam kasus ini, mereka dapat menjadi anggota Majelis Rendah untuk masa jabatan berikutnya. Akan tetapi, anggota Majelis Rendah tidak dapat dipilih untuk masa jabatan berikutnya sebagai pengganti.

Pendistribusian kembali 300 distrik yang paling mutakhir di antara 32 negara bagian dalam rangka menjamin bahwa setiap anggota mewakili segmen populasi yang seimbang dan karenanya memenuhi prinsip kesetaraan suara, diverifikasi antara bulan April 2004 hingga Januari 2005

berdasarkan sensus penduduk yang dilaksanakan tahun 2000. Pendistribusian distrik yang baru ini akan berlaku hingga paruh waktu pemilu federal pada Juli 2009 dan pendistribusian distrik yang baru akan terjadi sebelum pemilu presiden dan legislatif 2012. Bagan berikut ini menunjukkan distribusi 300 distrik berwakil tunggal di 32 negara bagian, yang merupakan hasil dari perbaikan yang dilakukan pada tahun 2004 dan berlaku hingga paruh waktu Pemilu 2009.

Negara Bagian	Jumlah distrik
Aguascalientes	3
Baja California	8
Baja California Sur	2
Campeche	2
Chiapas	12
Chihuahua	9
Coahuila	7
Colima	2
Distrik Federal	27
Durango	4
State of Mexico	40
Guanajuato	14
Guerrero	9
Hidalgo	7
Jalisco	19
Michoacan	12
Morelos	5
Nayarit	3
Nuevo Leon	12

Oaxaca	11
Puebla	16
Queretaro	4
Quintana Roo	3
San Luis Potosi	7
Sinaloa	8
Sonora	7
Tabasco	6
Tamaulipas	8
Tlaxcala	3
Veracruz	21
Yucatan	5
Zacatecas	4
TOTAL	300

Pemilihan Majelis Rendah melalui prinsip perwakilan proporsional.

Untuk berpartisipasi dalam pemilu anggota Majelis Rendah, partai politik harus menunjukkan bahwa ia memiliki calon yang terdaftar untuk kursi Majelis Rendah untuk dipilih melalui prinsip mayoritas sederhana di sedikitnya 200 dari 300 distrik berwakil tunggal. Jika hal ini sesuai dengan persyaratan ini, partai politik dapat mengajukan pendaftaran daftar kandidat regional di lima distrik berwakil banyak. Daftar regional ini tertutup dan diblok, berarti urutan pencalonannya tetap dan tidak ada di antara mereka dapat dihilangkan.

Agar sebuah partai berhak mendapatkan anggota perwakilan proporsional di Majelis Rendah, ia harus mendapatkan sekurang-kurangnya 2 persen dari total suara yang diberikan untuk pemilu ini. Konstitusi menyatakan bahwa jika partai politik memenuhi persyaratan 2 persen yang disebutkan di atas dapat mengalokasikan sejumlah perwakilan proporsional anggota Majelis Rendah per distrik menurut persentasi suara nasional yang dimenangkan dengan memperhatikan ketentuan mengenai maksimum jumlah kursi yang

dapat dimiliki sebuah partai (300) dan ketentuan proporsionalitas dalam rasio suara/kursi 8 persen, jika dapat diterapkan.

Undang-Undang pemilu merinci formula dan prosedur yang dapat diterapkan untuk mengangkat anggota Majelis Rendah perwakilan proporsional, dengan mempertimbangkan hipotesis atau skenario yang diatur oleh ketentuan-ketentuan yang telah disebutkan sebelumnya.²

Instituto Federal Electoral (IFE)/Instituto Nacional Electoral (INE) menggunakan metode Sainte Lague Murni untuk mengalokasikan kursi di antara negara-negara bagian. IFE menciptakan SMD dengan penduduk yang kurang lebih setara dalam masing-masing negara bagian, umumnya lebih mengutamakan mengikuti batas-batas kota daripada mencapai daerah-daerah pemilihan dengan populasi setara, dan juga membagi negara itu menjadi lima daerah pemilihan dengan 40 wakil untuk keperluan pemilihan memperebutkan kursi daftar perwakilan proporsional. Masing-masing partai mengusulkan seorang kandidat di daerah pemilihan berwakil tunggal dan menyampaikan daftar peringkat 40 kandidat untuk masing-masing lima daerah pemilihan.

Partai-partai bisa membentuk koalisi total atau parsial untuk tujuan pemilu, mengajukan kandidat yang sama di beberapa distrik atau berbagi daftar perwakilan proporsional. Jika mereka melakukan itu, mereka harus menyerahkan kesepakatan kepada IFE yang menjelaskan bagaimana suara dalam koalisi akan dialokasikan. Jika partai-partai membentuk sebuah koalisi untuk memilih presiden, mereka harus membentuk koalisi untuk pertarungan dewan perwakilan dan senat juga. Dalam Pemilihan tahun 2000, dua dari tiga kandidat presiden didukung oleh koalisi-koalisi. Dalam pemilihan legislatif tahun 2003, terdapat koalisi parsial antara PRI dengan Partai Hijau yang maju bersama di 97 daerah pemilihan dengan satu wakil dan terpisah di 203 daerah pemilihan, dan memiliki daftar perwakilan proporsional terpisah (partai-partai menyepakati bagaimana membagi suara dari 97 daerah pemilihan untuk

² Instituto Nacional Electoral (INE), The Mexican Electoral System, http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/The_Mexican_Electoral_System/

keperluan memberika kursi ke kandidat-kandidat daftar perwakilan proporsional).³

Semua partai menggunakan prosedur yang relatif tertutup untuk menyeleksi kandidat, yaitu penunjukan elit, konvensi tertutup atau pemilihan pendahuluan (*primary election*) tertutup dan dikontrol ketat. Secara umum prosedur pencalonan sudah terbuka pada tahun-tahun belakangan, tetapi para kandidat masih sangat tergantung pada partai. Di samping itu, partai-partai mengontrol sebagian besar belanja kampanye, bahkan dalam pemilihan tingkat distrik dan negara bagian, dan daftar tertutup mengurangi insentif bagi para kandidat untuk berkampanye.⁴

Pengganti anggota Majelis Rendah dan Majelis Tinggi dapat dipilih untuk masa jabatan selanjutnya sebagai anggota, jika mereka belum pernah menjabat, namun anggota Majelis Tinggi dan Majelis Rendah tidak boleh dipilih menjadi pengganti untuk masa jabatan berikutnya.

Sistem hukum federal tidak mengakui jenis mekanisme demokrasi semi-langsung seperti plebisit, referensi, inisiatif warga negara atau penarikan perwakilan yang dipilih secara bebas.⁵

Reformasi Legislatif di Meksiko⁶

Pada tahun 1996 terjadi reformasi legislatif yang secara keseluruhan mempengaruhi sistem pemilu di banyak elemen yang berhubungan:

a) dalam komposisi *Chamber of Deputies* (Majelis Rendah)

- Batas maksimum perwakilan dari kekuatan elektoral utama ditentukan 300 deputi terpilih berdasarkan dua prinsip (mayoritas dan proporsional), misalnya 60% dari 500 kursi.
- Tingkat maksimum *over-representation* (keterwakilan lebih) ditentukan pada

³ International IDEA, *Desain Sistem Pemilu: Buku Panduan Baru International IDEA*, diterjemahkan oleh Perludem, 2016, hal. 109.

⁴ International IDEA, *Desain Sistem Pemilu: Buku Panduan Baru International IDEA*, diterjemahkan oleh Perludem, 2016, hal. 111.

⁵ Instituto Nacional Electoral (INE), *The Mexican Electoral System*, http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/The_Mexican_Electoral_System/

⁶ ACE Project, *Electoral Reform in Mexico*, http://aceproject.org/main/english/lf/lfy_mx.htm

8 poin dalam hubungan suara-kursi untuk seluruh partai politik, sebagai pengimbang batas maksimum yang ditentukan bagi perwakilan kekuatan elektoral utama, untuk mencoba memperkuat proporsionalitas.

- Peningkatan ambang batas suara yang diperlukan oleh partai politik untuk mengambil bagian dalam penentuan kursi untuk perwakilan proporsional dari 1,5% menjadi 2%.

b) Senat (Majelis Tinggi)

- Prinsip perwakilan proporsional dimasukkan untuk memilih 32 dari 128 anggota. Sekarang tiga senator dipilih dengan cara yang sama di 32 satuan federal: dua berdasarkan prinsip mayoritas relatif dan yang ketiga ditunjuk dengan prinsip minoritas utama; 32 lainnya akan dipilih berdasarkan prinsip perwakilan proporsional dengan cara sistem daftar di satu-satunya daerah pemilihan nasional plurinomial.
- Ambang batas suara untuk penentuan kursi senat berdasarkan perwakilan proporsional juga ditentukan 2% dari suara yang diberikan pada tingkat nasional.

c) Partai politik dan Kelompok

- Satu prosedur tunggal dibentuk bagi organisasi politik untuk mendapatkan pendaftaran sebagai partai politik nasional. Bentuk kedua yang ada hingga saat itu karenanya dihapus, yang terdiri atas pendaftaran bersyarat sehingga organisasi politik harus mendapatkan pengakuan untuk dapat mengambil bagian dalam pemilu federal.
- Persyaratan untuk pendaftaran partai politik dibuat lebih fleksibel: sebagai ganti minimum 75 ribu anggota di tingkat nasional sebagaimana yang diharuskan sebelumnya, sekarang dipersyaratkan 3 ribu anggota di sekurang-kurangnya 10 dari 32 satuan federal, atau 300 di sedikitnya 100 dari 300 daerah pemilihan uninominal; jumlah total harus lebih rendah dari 0,13% dari daftar pemilih yang digunakan dalam pemilu federal biasa terdekat sebelum aplikasi dibuat.
- Persentasi yang diharuskan untuk partai politik nasional untuk tetap

terdaftar: minimum 2%.

- Konsep kelompok politik nasional, yang dapat mengambil bagian dalam proses pemilu federal diakui, dengan menandatangani dan mendaftarkan perjanjian ikut serta dengan sebuah partai politik kepada penyelenggara pemilu. Mereka harus memiliki sedikitnya tujuh ribu anggota di seluruh negara, sebuah badan pengelola di tingkat nasional dan kantor di sedikitnya 10 satuan federal. Mereka mengurus sistem pajak khusus dan pendanaan publik.
- d) Reformasi untuk meningkatkan kondisi-kondisi keadilan dalam pertandingan politik elektoral.
- Jaminan akan keadilan yang lebih besar dalam akses bebas kepada radio dan televisi selama periode pemilu dibangun, terlepas dari 15 menit yang dikelola secara permanen. Selama periode pemilu 30% akan didistribusikan secara setara dan 70% secara proporsional berdasarkan kekuatan elektoral. Waktu tambahan tidak hanya hingga 250 jam untuk radio dan 200 jam untuk televisi dalam proses pemilu dalam pemilu Presiden (yang dikurangi setengahnya dalam pemilu legislatif secara ketat), namun juga penerimaan bulanan hingga 10 ribu slot iklan atas nama Federal Electoral Institute di radio dan 400 di televisi, dari masing-masing durasi 20 detik.
 - Hak untuk mengklarifikasi informasi yang diberikan oleh media selama kampanye pemilu diakui ketika dipandang bahwa mereka teal memutarbalikkan fakta atau situasi yang mengacu pada kegiatan atau karakter pribadi.
 - Ditetapkan bahwa pendanaan publik harus mengambil preferensi di atas jenis lainnya yang dibolehkan dan diatur oleh hukum.
 - Pendanaan publik mengambil tiga bentuk: pemeliharaan kegiatan rutin yang permanen, biaya kampanye dan kegiatan khusus sebagai satuan kepentingan publik.
 - Sumbangan tanpa nama (anonim) dilarang dan batasan baru ditetapkan untuk pendanaan oleh pendukung.

- Meningkatnya wewenang pengawasan oleh Komisi Perpajakan Sumber Daya Partai politik dan Kelompok. Di antara kewenangan ini audit keuangan partai politik dan kelompok serta kunjungan verifikasi dimasukkan, dengan tujuan memperkuat pemenuhan kewajiban mereka dan kebenaran laporan mereka.
- Aturan-aturan diubah sehingga IFE/INE dapat menentukan batas biaya kampanye.

e) Kemungkinan hukum bagi formasi koalisi elektoral diperluas.

f) Berkenaan dengan masalah keadilan elektoral:

- Tindakan inkonstitusionalitas mengenai hal-hal elektoral berkenaan dengan Undang-Undang Pemilu yang diketahui publik pada tingkat federal dan daerah, diketahui, mengakui partai politik sebagai satu-satunya subjek hukum yang memiliki kewenangan untuk mengajukannya ke Mahkamah Agung Nasional.
- Undang-undang Pemilu Federal dan daerah harus diundangkan dan diterbitkan paling sedikit 90 hari sebelum dimulainya proses pemilu. Tidak boleh ada modifikasi hukum yang mendasar yang dibuat selama proses pemilu.
- Mekanisme banding persidangan dan penyelesaian sengketa penyelenggara pemilu meningkat untuk menjamin perlindungan hak-hak elektoral dan mereka yang bersifat publik.
- Sistem perbaikan konstitusional yang baru mengenai persidangan dan penyelesaian kewenangan elektoral dibentuk, ditujukan terhadap organisasi dan pengembangan, juga untuk menyelesaikan pertentangan yang muncul di dalam mereka.
- Pengadilan Pemilu dimasukkan ke dalam Peradilan Federasi sebagai organ yang dikhususkan dalam hal kewenangan yurisdiksional maksimum, dengan pengecualian tindakan-tindakan inkonstitusionalitas.

g) Konstitusi dan undang-undang negara bagian harus memasukkan prinsip-prinsip dasar dan menjamin kesamaan dengan yang dibentuk terkait masalah

kepemiluan di tingkat federal.

h) Sistem politik-elektoral Distrik Federal diubah:

- Majelis Perwakilan (*Representatives' Assembly*) diubah menjadi Majelis Legislatif (*Legislative Assembly*) dan mendapat kewenangan baru.
- Pemilihan langsung kepala pemerintahan distrik federal ditentukan selama periode enam tahun, dengan kewenangan yang meningkat secara signifikan.⁷

-oOo-



Jakarta, 22 Maret 2017

Catherine Natalia

Perludem

⁷ ACE Project, Electoral Reform in Mexico, http://aceproject.org/main/english/lf/lfy_mx.htm