

Pelatihan Deteksi dan Penegakan  
**Buku Pedoman Pengawasan  
Keuangan Politik**



Diedit oleh Magnus Ohman  
2013





**Pelatihan Deteksi dan Penegakan (TIDE)**

**Buku Pedoman Pengawasan Keuangan  
Politik**

2013

Diedit oleh Magnus Ohman



**International Foundation for Electoral Systems**



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE

Pelatihan Deteksi dan Penegakan (TIDE): Buku Pedoman Pengawasan Keuangan Politik  
Seluruh hak cipta dimiliki oleh IFES © 2013.

Pernyataan Izin: Tidak ada bagian dari tulisan ini yang boleh direproduksi dalam bentuk atau cara apapun, secara elektronik maupun fisik, termasuk fotokopi, rekaman, atau dalam system penyimpanan dan pengambilan informasi apapun, tanpa izin tertulis dari IFES.

Permohonan izin harus mencakup:

- Deskripsi materi yang akan disalin.
- Tujuan penyalinan dan bagaimana salinan tersebut akan digunakan.
- Nama, jabatan, perusahaan atau organisasi, nomor telepon dan fax, alamat e-mail, dan alamat surat menyurat

Kirimkan seluruh permohonan izin ke: International Foundation for Electoral Systems

1850 K Street, NW, Fifth Floor  
Washington, D.C. 20006  
E-mail: [editor@ifes.org](mailto:editor@ifes.org)  
Fax: 202.350.6701

*Foto sampul oleh Robert Clare*

*Laporan ini rampung berdasarkan dukungan masyarakat Amerika Serikat melalui US Agency for International Development (USAID). Isi dari laporan ini adalah tanggung jawab IFES semata dan tidak merefleksikan pandangan USAID atau Pemerintah AS.*

# Table of Contents

<b>International Foundation for Electoral Systems</b>	3
<b>Ucapan Terima Kasih</b>	9
<b>Pendahuluan</b>	10
<b>Bagian Satu: Konteks Deteksi dan Penegakan dalam Keuangan Politik</b>	13
<b>Bab 1: Pentingnya Uang dalam Politik</b>	15
Mengapa Keuangan Politik Penting?	15
Definisi Keuangan politik	16
Pemahaman Kunci Global Terkait Keuangan Politik	18
<b>Bab 2: Pengaturan Keuangan Politik</b>	19
Sejarah Singkat Pengaturan Keuangan Politik	19
Jenis-Jenis Peraturan Keuangan Politik	20
Kondisi Keuangan Pencalonan Pejabat Pemerintahan	24
Pengungkapan	25
Larangan	26
Batasan Donasi dan Pengeluaran	27
Pendanaan Negara Langsung dan Tak Langsung	29
Peraturan-Peraturan untuk Mencegah Penyalahgunaan Sumber Daya Negara	31
Peraturan-Peraturan untuk Penegakan	31
Pemerataan Hukum-Hukum Keuangan Politik	31
<b>Bab 3 : Permasalahan Dasar dari Penegakan</b>	33
Definisi Penegakan	33
Ketentuan untuk Penegakan yang Efektif	35
Tahapan Penegakan	36
<b>Bab 4: Faktor Penyebab Lemahnya Penegakan</b>	41
Pengabaian Secara Terbuka versus Penghindaran secara Halus	45
Penjelasan untuk Gagalnya Penegakan	46
<b>Bagian Dua: Aspek Praktis Deteksi dan Penegakan Keuangan Politik</b>	57
<b>Bab 5: Memperkuat Independensi Badan Penegak Keuangan Politik</b>	59
Menemukan Struktur Badan Pengawas yang Tepat	59
Penjelasan Kewajiban Badan Penegak Hukum	63
Keamanan Masa Jabatan Komisi-onaris Lembaga Penegakan Hukum Pendanaan Politik	65
Menjamin Independensi Keuangan Badan Pengawas	68

Bertindak secara Independen	70
Konsultasi dengan Para Pemegang Kepentingan	71
Pengorganisasian Unit untuk Proses Deteksi dan Penegakan	71
<b>Bab 6: Mendorong Pengungkapan</b>	75
Mendorong Pembukuan yang Terandalkan dan Kontrol Internal	75
Rekening Bank Khusus untuk Kampanye	77
Pengelola Keuangan (Financial Agent)	77
Pengungkapan sebagai Syarat Penegakan Hukum yang Efektif	78
Aspek-Aspek Persyaratan Pengungkapan	80
Pertimbangan-Pertimbangan Praktis Mengenai Formulir Pelaporan	89
<b>Bab 7: Penilaian Ketaatan, Audit dan Penyelidikan Kemungkinan Pelanggaran</b>	101
Sistem Penentuan Prioritas	101
Audit	104
Program Audit	106
Melakukan Pemeriksaan Acak	109
Menerima Komplain	110
Investigasi Pelanggaran	112
<b>Bab 8 Pemberian Sanksi</b>	119
Pelanggaran dan Sanksi	119
Norma Internasional dalam Menghukum Pelanggaran Dana Kampanye	122
Prinsip Sanksi Keuangan Politik	126
Tipe Sanksi	131
<b>Bab 9: Menggunakan Basisdata untuk Meningkatkan Transparansi</b>	149
Pendahuluan	149
Alternatif Utama dalam Basis Data Uang dan Politik	149
Contoh Basis Data Uang dan Politik oleh Badan Penegak Keuangan Politik	151
Rekomendasi Umum	154
<b>Bab 10: Peran Masyarakat Sipil Dalam Penegakan</b>	157
Daftar Kepatuhan atau Catatan Implementasi	159
Analisis, Interpretasi, dan Penyederhanaan Informasi	160
Pengawasan Keuangan Politik oleh LSM	162
Litigasi	163
Peran Prakarsa Akademisi dan Pendidikan Formal	165
Peran Media Massa	166

<b>Bagian Tiga: Deteksi dan Penegakan Aturan Terkait Penyalahgunaan Sumber Daya Negara</b>	169
<b>Bab 11: Tentang Penyalahgunaan Sumber Daya Negara</b>	171
Pendahuluan	171
Definisi Sumber Daya Negara	171
Definisi Penyalahgunaan Sumber Daya Negara	172
Dampak Penyalahgunaan Sumber Daya Negara pada Proses Demokrasi	174
<b>Bab 12: Mengatur Penyalahgunaan Sumber Daya Negara</b>	177
Dokumen Internasional tentang Penyalahgunaan Sumber Daya Negara	177
Cara Mengatur Penyalahgunaan Sumber Daya Negara	180
Contoh dari Perundang-Undangan Nasional	187
<b>Bab 13: Menerapkan Peraturan Atas Praktek Penyalahgunaan Sumber Daya Negara</b>	199
Solusi	201
Kesimpulan	206
<b>Bab 14: 100 Cara Penyalahgunaan Sumber Daya Negara</b>	207
Pendahuluan	207
Sumber Daya Kelembagaan	208
Sumber Daya Keuangan	217
Sumber Daya Peraturan	224
Sumber Daya Penegakan Hukum	231
<b>Glosarium</b>	235
<b>Indeks Negara</b>	241
<b>Referensi</b>	243
<b>Tentang IFES</b>	256



## Ucapan Terima Kasih

Banyak pihak telah terlibat dalam pengembangan publikasi ini. Pertama-tama, saya ucapkan terima kasih kepada tim yang pertama kali mengembangkan Pelatihan Deteksi dan Penegakan (TIDE): Buku Pedoman Pengawasan Keuangan Politik, khususnya para editor Michael Pinto-Duchinsky dan Marcin Walecki. Teks ini secara signifikan mengacu kepada versi yang sebelumnya, dan nilai positif yang ada dalam teks saat ini adalah berkat kualitas baik dari teks sebelumnya.

Saya juga berterima kasih kepada Kelompok Referensi TIDE (TIDE Reference Group) yang memberikan masukan dan bantuan yang luar biasa selama penulisan buku ini, khususnya kepada peninjau buku Lisa Klein dan Bruno Speck.

Saya juga berterima kasih kepada Hani Zainulbhai yang telah bekerja merevisi program TIDE, dan juga Stephanie Buell, Ayesha Chugh, Matthew Emery, Menachem Hoffnung, Ole Holtved dan Benjamin Mindes atas kontribusinya. Juga kepada para staf Komisi Pemilu Independen Nigeria yang berpartisipasi di uji lapangan buku pedoman ini.

Akhir kata, International Foundation for Electoral Systems (IFES) berterima kasih kepada U.S. Agency for International Development (USAID), yang telah menjadikan proyek ini mungkin terlaksana melalui Konsorsium Penguatan Proses Politik dan Pemilu (Consortium for Electoral and Political Process Strengthening/CEPPS).

Silakan sampaikan masukan atau komentar terkait buku ini. Kami harap diskusi mengenai hal-hal yang dibahas di sini bisa terus berlanjut.

Magnus Ohman, Editor

## Pendahuluan

Uang memegang peranan penting dalam politik modern, dan walaupun uang berperan penting dalam memfasilitasi komunikasi antara pemangku kepentingan, dibutuhkan pula pengawasan. International Foundation for Electoral Systems (IFES) mendukung reformasi untuk meningkatkan kepatuhan terhadap aturan keuangan politik yang saat ini berlaku, meningkatkan efektivitas kegiatan penegakan hukum, dan mengurangi peluang korupsi. Sebagai bagian dari pekerjaan ini, IFES menyusun buku ini untuk membentuk inti program Pelatihan Deteksi dan Penegakan (Training in Detection and Enforcement/TIDE). Program ini mendorong penegakan undang-undang dan peraturan keuangan politik secara efektif melalui analisis, pelatihan, dan bantuan teknis kepada para penegak aturan keuangan politik (political finance enforcers/PFE).

Program TIDE merespon kebutuhan yang semakin mendesak yang dihadapi PFE di berbagai negara tempat penegakan yang lemah dalam pendanaan politik dan kampanye dipandang sebagai masalah yang luar biasa besar. Buku pedoman ini adalah produk hasil penelitian yang ekstensif dan kerja lapangan dari para praktisi dan ahli keuangan politik ternama. Buku ini merepresentasikan upaya komprehensif untuk mengkonsolidasikan pengalaman dan pengetahuan yang ada saat ini.

Publikasi ini telah direvisi dan diperbarui dari versi aslinya yang diterbitkan pada tahun 2005. Informasi telah ditinjau dan diperbarui sesuai dengan perubahan keadaan dan pelajaran yang dipetik (lesson learned). Telah ditambahkan sebuah bagian khusus tentang cara menangkali penyalahgunaan sumber daya negara (administratif).

Bukan tujuan buku ini untuk memberikan metode pemantauan yang berlaku di semua konteks, atau untuk menjawab pertanyaan tentang cara terbaik untuk mengatur pendanaan politik di semua negara. Sebaliknya, buku ini adalah kumpulan dari lesson learned dan praktik terbaik di negara-negara dengan demokrasi mapan dan demokrasi transisi, yang disusun dalam bentuk pedoman praktis dan diskusi dari konsep-konsep kunci. Menarik contoh-contoh dari lebih dari 90 negara, publikasi ini menunjukkan baik contoh positif maupun negatif dari cara penegakan peraturan keuangan politik. IFES berharap buku pedoman ini akan membantu lembaga penegakan hukum melaksanakan pemantauan keuangan politik yang efektif di negara mereka sendiri.

Buku panduan ini dibagi menjadi tiga bagian utama:

Bagian Satu berfokus pada konteks deteksi dan penegakan keuangan politik. Bagian ini memperkenalkan terminologi penegakan hukum keuangan politik dan lembaga-lembaga yang terlibat, termasuk interaksi antara lembaga-lembaga ini. Bab 1 menyajikan definisi, masalah, dan konteks keuangan politik. Bab 2 membahas regulasi uang dalam politik. Bab 3 membahas isu-isu dasar yang berkaitan dengan penegakan hukum dan Bab 4 mengupas sebab-sebab gagalnya penegakan.

Bagian Kedua menggali aspek-aspek praktis deteksi dan penegakan serta setiap langkah dalam proses penegakan hukum. Bab 5 berfokus pada penguatan kemandirian lembaga dan organisasi keuangan politik dalam lembaga penegak unit untuk deteksi dan penegakan hukum. Bab 6 membahas berbagai prosedur penegakan, dengan penekanan pada pengungkapan, audit dan memelihara pengendalian internal. Bab 7 mencakup teknik investigasi, sementara Bab 8 membahas tuntutan dan sanksi, serta hubungan antara lembaga penegak dan pengadilan. Bab 9 membahas penggunaan basis data untuk meningkatkan efektivitas deteksi dan penegakan, sementara Bab 10 membahas peran organisasi masyarakat sipil, media dan akademisi dalam penegakan aturan.

Bagian Ketiga berfokus pada pemantauan dan pencegahan penyalahgunaan sumber daya negara dalam kampanye pemilu dan kegiatan partai politik. Masalah ini telah menjadi semakin penting di beberapa bagian dunia, dan seringkali sulit untuk ditangani oleh PFE. Pilihan yang berbeda dan pendekatan untuk regulator dibahas. Bab 11 membahas konsep yang berkaitan dengan penyalahgunaan sumber daya negara, dan mengadvokasikan untuk kebutuhan untuk melihat melampaui sumber daya keuangan saja. Bab 12 membahas cara mengatur masalah ini, sementara Bab 13 membahas sulitnya menegakkan aturan tersebut, mengidentifikasi tantangan dan solusi di bidang ini. Bab 14 menyajikan 100 cara penyalahgunaan sumber daya negara dapat untuk membantu penegak aturan untuk mengidentifikasi pelanggaran. Sebuah daftar istilah di akhir buku ini menjelaskan istilah-istilah kunci yang digunakan di seluruh teks.

Ketika digunakan bersama-sama dengan pelatihan dan bantuan IFES, buku panduan ini adalah alat untuk memfasilitasi perubahan yang berarti yang menambah kredibilitas proses pemilu dan lembaga-lembaga PFE. Pelatihan yang ditawarkan oleh IFES dirancang untuk melengkapi setiap bagian dari buku ini dengan cara yang mendorong PFE untuk menilai sistem penegakan mereka sendiri dan mengidentifikasi kekuatan dan kelemahan.

Upaya untuk membangun daerah yang membutuhkan penguatan diidentifikasi sebelum dan selama pelatihan. IFES membantu dengan menunjuk ahli dan praktisi yang mengkhususkan diri dalam setiap bidang ini dengan personel kunci dari badan penegak yang relevan, dan menyediakan bahan sampel yang berguna dari badan penegak lain di seluruh dunia. Singkatnya, IFES ada di sini untuk membantu merancang dan mengimplementasikan metode, teknik, dan sistem yang Anda pilih untuk negara Anda. Harapan kami, Anda akan dapat menggunakan informasi ini selaras dengan memajukan hukum keuangan politik negara Anda, memperkuat prosedurnya, penerapannya, dan penegakannya.

Untuk informasi lebih lanjut, mohon cek tautan [www.ifes.org](http://www.ifes.org)

**Gambar 1: Daftar Singkatan yang Umum Digunakan dalam Publikasi Ini**

Singkatan	Arti
ASR	Abuse of State Resources (Penyalahgunaan Sumber Daya Negara)
CSO	Civil Society Organization (Organisasi Masyarakat Sipil)
EMB	Election Management Body (Penyelenggara Pemilu)
GRECO	Group of States Against Korupsi (Kelompok Negara Melawan Korupsi)
MP	Member of Parliament (Anggota Parlemen)
NAO	National Audit Office (Kantor Audit Nasional)
NGO	Non-Governmental Organization (Lembaga Swadaya Masyarakat)
PFE	Political Finance Enforcer (Badan Penegak Aturan Keuangan Politik)
TIDE	Training in Detection and Enforcement (Pelatihan Deteksi dan Penegakan: program pelatihan yang intinya dibentuk oleh buku ini)

**Bagian Satu:**  
**Konteks Deteksi dan Penegakan dalam Keuangan  
Politik**



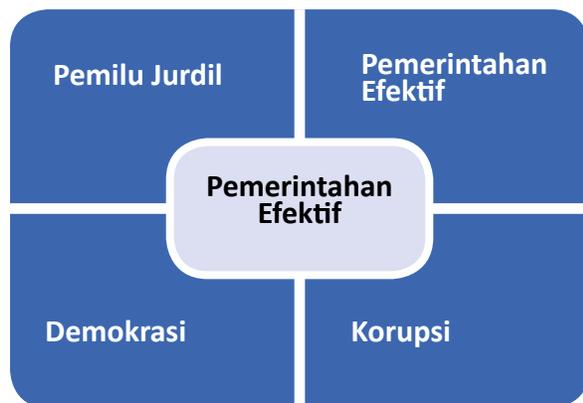
## Bab 1: Pentingnya Uang dalam Politik

### Mengapa Keuangan Politik Penting?

Uang berfungsi sebagai medium pertukaran, yang tanpanya masyarakat modern tidak akan berfungsi. Uang sangat penting untuk penyediaan layanan utama seperti kesehatan, pendidikan, dan jaminan sosial. Uang juga merupakan bagian integral dari politik. Hubungan ini, yang disebut keuangan politik, memiliki imbas positif dan negatif terkait sifat demokratis dan efektivitas politik. Dalam publikasi IFES tahun 2009 mengenai pengalaman global dalam pengaturan keuangan politik, IFES menyatakan:<sup>1</sup>

Pada tingkatan umum, keuangan politik ada di irisan antara berbagai aspek penting kehidupan politik. Pemilu yang adil dan bebas, politik demokratis, pemerintahan yang efektif, dan korupsi seluruhnya terkait keuangan politik, dan pendanaan partai politik dan kampanye pemilu dapat secara positif atau negatif mempengaruhi itu semua. Dana yang cukup dapat memungkinkan peserta pemilu merangkul pemilih, namun terlalu banyak juga dapat mendistorsi kompetisi pemilu. Juga, setelah pemilu, sumber daya dibutuhkan untuk dialog efektif dengan masyarakat, namun pejabat publik mungkin memiliki tanggung jawab kepada para donor yang kaya raya, sehingga mempengaruhi seberapa responsifnya mereka terhadap kepentingan masyarakat dan efektivitas pengelolaan dana negara mereka. Akhirnya, partai politik dan politisi yang pendanaannya sudah terjamin lebih mudah menolak godaan donasi ilegal, namun pengaruh terselubung uang dalam politik dapat juga membuat siklus korupsi dan berkurangnya kepercayaan masyarakat dalam sistem politik secara keseluruhan.

**Gambar 2: Sentralitas Keuangan Politik**



Pemilu demokratis adalah gabungan dari idealisme dan praktek-praktek yang dipertanyakan atau bahkan buruk. Kampanye politik, organisasi parpol, dan kelompok aktif politik semuanya membutuhkan uang. Pendanaan politik adalah sebuah kebutuhan sekaligus masalah.

Jarang ada waktu tanpa skandal tentang keuangan politik di dunia ini. Skandal tersebut seringkali menandakan bahwa aturan keuangan politik tidak

1 Ohman & Zainulbhai (2009) hal. 13f.

bekerja dengan semestinya. Frekuensi penerapan dan pembaruan UU kampanye atau pendanaan politik adalah bukti gagalnya sistem peraturan dan subsidi saat ini. Mungkin UU-nya tidak cukup kuat, atau UU-nya tidak diterapkan.<sup>2</sup> Di sisi lain, keuangan politik sifatnya sedemikian rupa sehingga harus selalu ditinjau ulang dan diubah seiring perkembangan konteks politik, ekonomi, dan administratif. Tidak ada UU yang selamanya efektif.

Baik terkait reformasi luas tentang legislasi yang tidak berfungsi maupun tinjauan ulang yang selama ini berjalan terkait peraturan yang ada saat ini, program TIDE memberikan alat bagi lembaga-lembaga pengawas keuangan politik untuk mendapatkan solusi yang paling sesuai.

## Definisi Keuangan politik

Apa definisi keuangan politik? Secara umum, istilah ini mengacu kepada peran uang dalam politik dan mencakup sejumlah kegiatan.<sup>3</sup> Beberapa jenis keuangan politik mencakup:

- Pendanaan kampanye terkait pemilu untuk jabatan umum
- Pendanaan parpol selama dan di luar siklus pemilu
- Lembaga keuangan misalnya “yayasan” partai dan organisasi lainnya yang walaupun terpisah dengan parpol, bersekutu dengan partai dan kepentingannya
- Biaya lobi politik
- Pengeluaran untuk surat kabar dan media lainnya untuk mendorong pesan-pesan partisan
- Biaya proses hukum dalam kasus-kasus yang relevan dengan politik
- Pengeluaran pihak ketiga atau “independen” (selain oleh parpol/kandidat)
- Kegiatan pejabat terpilih dan individu-individu terpapar politik lainnya<sup>4</sup>

Cakupan luas dan beragam dari peran uang dalam politik mengakibatkan masalah yang lebih dari sekedar definisi karena juga menyebabkan kesulitan legislasi dan penegakan UU terkait transparansi dan kepatutan, sebab penyelesaian untuk satu hal dapat membuat celah untuk hal yang lain. Harus ada pendekatan peraturan dan penegakan yang lebih komprehensif.

2 Pinto-Duschinsky (2002) hal. 69; Lihat juga Walecki (2004) hal. 19. Harus diakui bahwa skandal keuangan politik juga mengindikasikan bahwa ada kebebasan berekspresi bagi orang-orang yang menginvestigasi kasus dan mempublikasikan informasi kegiatan yang salah dan ada kesadaran masyarakat sehingga masyarakat tidak setuju kepada tindakan salah tersebut..

3 Contoh definisi luas “politis” dapat juga dilihat di Aturan Umum Melawan Korupsi dalam Pembiayaan Parpol dan Kampanye Pemilu yang diadopsi Komite Menteri Dewan Eropa pada 8 April 2003. Menurut Pasal 6, “Aturan terkait donasi bagi parpol, selain terkait pengurangan wajib pajak yang disebutkan di Pasal 4, harus juga diterapkan sesuai porsinya ke seluruh entitas yang terkait, secara langsung maupun tak langsung, dengan parpol atau di bawah kendali parpol.”

4 Lihat Bank Dunia (2009)

Saat peraturan diterapkan untuk mengontrol biaya kampanye kandidat politik dan keuangan parpol, efeknya adalah bahwa uang dapat diberikan kepada kegiatan politik terkait yang tidak wajib diatur. Contohnya, apakah yang terjadi saat dana penelitian kebijakan harus dilaporkan jika dilakukan oleh aparatur parpol namun tidak harus dilaporkan jika dilakukan oleh sebuah yayasan yang terkait partai? Dalam situasi tersebut, yayasan akan dibentuk untuk menghindari aturan hukum.

Memisahkan antara keuangan "politik" dan "non-politik" bukan satu-satunya masalah. Definisi dari "keuangan" juga diperlukan. Ini adalah masalah definisi yang memiliki konsekuensi praktis. Pengeluaran "keuangan" dapat dibidang tidak terbatas pada uang saja, tetapi mungkin melibatkan sumber lain dengan nilai moneter. Seorang donor politik yang memberikan sumbangan sebesar USD \$ 1.000, dan individu lain yang menyumbangkan komputer untuk partai politik, sehingga menghemat partai mengorbankan membeli komputer untuk USD \$ 1.000, keduanya memberikan keuntungan sama bagi pihak penerima. Oleh sebab itu, "keuangan politik," harus termasuk nilai moneter dalam bentuk hadiah berupa barang. Hadiah juga dapat mencakup penyediaan layanan profesional untuk partai politik atau kandidat secara tanpa biaya.

Untuk keperluan buku ini, "keuangan politik" akan dipahami sebagai dana kampanye dan keuangan partai politik. Dana kampanye juga dapat digambarkan sebagai "uang untuk pemilihan." Uang ini dapat digunakan oleh kandidat, parpol, atau kelompok pendukung terorganisir lainnya. Uang ini digunakan khusus untuk bersaing dalam pemilu dan termasuk dana yang dihimpun dan digunakan oleh tim kampanye selain calon dan partai politik (yang disebut "pihak ketiga").

**Gambar 3: Definisi Keuangan politik in TIDE**



Karena partai politik memainkan peranan penting dalam kampanye pemilu di banyak belahan dunia, dan karena sulit untuk secara jelas memisahkan antara biaya kampanye dan pengeluaran rutin parpol, dana parpol wajar jika dianggap sebagai bagian dari keuangan politik. Dana parpol tidak hanya mencakup biaya kampanye, tetapi juga biaya pemeliharaan kantor permanen; melakukan penelitian kebijakan; dan keterlibatan dalam dialog politik, pendaftaran pemilih, dan fungsi rutin lainnya. Istilah "keuangan partai politik," yang mengacu pada pembiayaan kegiatan ini, digunakan dalam dua cara utama: kadang-kadang mengacu pada pembiayaan partai baik kegiatan rutin dan kampanye, kadang-kadang – terutama di Amerika – digunakan untuk secara

lebih spesifik untuk mengacu kepada keuangan kegiatan rutin selain kampanye. Dalam buku ini, digunakan definisi yang lebih luas. Perlu dikatakan kembali bahwa tidak ada satu pun sistem keuangan politik yang akan bekerja di setiap lingkungan atau situasi politik. Ada banyak pilihan yang berbeda untuk mengatur keuangan politik dalam sistem demokrasi di seluruh dunia, dan pada akhirnya, situasi ekonomi, politik, dan sosial negara yang bersangkutan akan menentukan keberhasilan sistem keuangan politik yang diterapkan.

## **Pemahaman Kunci Global Terkait Keuangan Politik**

Selama bertahun-tahun, berbagai organisasi telah mengembangkan daftar pelajaran berharga dan pemahaman kunci yang berkaitan dengan dana politik dan pengawasannya. Meskipun setiap daftar mencerminkan pengalaman yang berbeda dan pendekatan dari masing-masing organisasi, ada tema yang berulang. Pada tahun 2009, IFES, bersama-sama dengan organisasi lain, menetapkan daftar berikut, disadur dari pengalaman terkait uang dan politik di seluruh dunia: <sup>5</sup>

- Uang diperlukan untuk politik demokratis, dan partai politik harus memiliki akses ke dana untuk memainkan peran mereka dalam proses politik. Peraturan tidak harus mengekang persaingan yang sehat.
- Uang tidak pernah menjadi bagian bermasalah dari sistem politik, dan dibutuhkan regulasi.
- Konteks dan budaya politik harus diperhitungkan ketika merancang strategi untuk mengendalikan uang dalam politik.
- regulasi dan pengungkapan yang efektif dapat membantu mengontrol efek samping uang dalam politik, tetapi hanya jika dipahami dan dilaksanakan dengan baik.
- Pengawasan efektif tergantung pada kegiatan dan interaksi dengan para pemangku kepentingan (seperti regulator, masyarakat sipil dan media) dan harus didasarkan pada transparansi.

---

5 Pemahaman kunci ini pertama kali dipublikasikan dalam Ohman & Zainulbhai (2009) hal. 16-21.

## Bab 2: Pengaturan Keuangan Politik

### Sejarah Singkat Pengaturan Keuangan Politik

Saat ini, tidak ada negara di dunia yang sama sekali tidak memiliki peraturan tentang penggunaan uang dalam kampanye pemilu atau politik, walaupun di beberapa tempat, peraturan tersebut hanya sebatas pelarangan pembelian suara atau penyalahgunaan sumber daya negara untuk keperluan kampanye.<sup>6</sup> Akan tetapi, situasinya tidak selalu demikian. Banyak bekas koloni jajahan hanya menetapkan beberapa aturan atau malah tidak sama sekali setelah kemerdekaannya, sedangkan di beberapa negara aturan ini baru pertama kaliditerapkan pada saat gelombang demokratisasi berlangsung pada dekade 80-an dan 90an (di Afrika, Asia, Eropa Timur, dan Amerika Latin). Di beberapa tempat, aturan-aturan ini bahkan lebih baru belakangan lagi. Beberapa negara di Timur Tengah dan Afrika Utara saat ini memperkenalkan aturan pertama soal keuangan politik sebagai reaksi terhadap gelombang Musim Semi (Arab Spring). Juga terdapat negara demokrasi yang lebih mapan yang baru-baru ini saja memberlakukan aturan keuangan kampanye yang cukup tegas (misalnya, Islandia dan Finlandia) sementara beberapa negara lainnya, seperti Swedia dan Austria, masih memperdebatkan penerapan aturan keuangan politik yang lebih terperinci.

Akan tetapi, terdapat juga beberapa negara yang telah bereksperimen dengan aturan keuangan politik dalam waktu yang lebih lama. Tiga contohnya adalah Britania Raya, Amerika Serikat, dan sejumlah negara Amerika Latin (Uruguay, Argentina, dan Kosta Rika). Dalam banyak hal, negara-negara tersebut sudah menjadi perintis pengaturan keuangan politik; namun tidak berarti sistem di negara tersebut lebih baik dari negara lainnya.

Di Britania Raya, batasan pengeluaran kampanye pertama diterapkan pada tahun 1883 melalui UU Praktik Korupsi (Corrupt Practices Act) yang diterapkan oleh William Gladstone, perdana menteri saat itu. UU ini tidak hanya membatasi pengeluaran selama kampanye pemilu, namun juga melarang kegiatan seperti membelikan makanan dan minuman bagi pemilih serta membatasi jumlah kereta kuda yang boleh dipakai untuk mengangkut pemilih ke TPS. Saat itu, hanya sekelompok kecil penduduk sajalah yang mempunyai hak pilih, kebanyakan laki-laki dan seluruh perempuan tidak punya hak pilih. Ini bukan aturan pertama terkait keuangan politik di Inggris. Terdapat UU pada tahun 1868 terkait petisi pemilu untuk mengurangi kecurangan dan pembelian suara. Pada tahun 1695, UU Praktik Korupsi mendefinisikan korupsi dalam pemilu. UU ini tidak sepenuhnya menghilangkan masalah keuangan kampanye di Britania Raya, dan tidak membahas uang yang dikumpulkan dan dibelanjakan oleh parpol. Kerangka peraturan Britania Raya saat ini adalah hasil reformasi yang muncul sekitar tahun 2000.

Aturan keuangan kampanye pertama muncul juga di AS pada abad ke-19. Mungkin aturan pertamanya adalah pelarangan kandidat untuk memaksa pekerja pelabuhan memberikan

6 Teks ini pertama kali dipublikasikan dalam Lembaran Berita Keuangan Politik IFES Nigeria, Volume 3, No. 10 (Oktober 2012)

dukungan finansial; peraturan ini diberlakukan pada tahun 1867 melalui UU Apropriasi Angkatan Laut (Navy Appropriations Bill). Aturan serupa diberlakukan terkait seluruh pegawai negeri pada tahun 1883. Langkah penting pertama dalam hal ini dilakukan melalui UU Tillman (Tillman Act) tahun 1907, yang melarang kontribusi kampanye langsung dari perusahaan swasta, sebuah isu yang kemudian menjadi masalah lagi 100 tahun kemudian saat Mahkamah Agung AS meringankan pembatasan kontribusi perusahaan swasta untuk kampanye melalui Citizens United Ruling. Sejumlah UU tambahan ditetapkan pada tahun 1920 hingga 1940 untuk menangani fenomena -terkait banyak demokrasi berkembang saat ini-, yang disebut “klientelisme” (clientelism) atau “neo-patrimonialisme”. Saat itu, di AS, fenomena tersebut disebut “bossisme”, berasal dari kata “boss” atau bos yang menjalankan sistem politik melalui kedekatan dengan jaringan kriminal dan mafia. Perubahan besar lain dalam sistem peraturan dimunculkan oleh skandal Watergate pada tahun 1970an, termasuk pembentukan Komisi Pemilu Federal (Federal Election Commission-FEC). Dengan keanehan sistem politik AS, keputusan terkait peraturan keuangan politik seringkali secara de facto dilaksanakan oleh Mahkamah Agung alih-alih oleh para politisi, mulai dari kasus Buckley versus Valeo tahun 1976 yang mencoba menyatakan bahwa pembatasan pembelanjaan oleh kandidat adalah tidak konstitusional, hingga kasus Citizens United versus Federal Election Commission tahun 2011 yang putusannya menghapus larangan sumbangan kampanye dari perusahaan dan serikat buruh.

Contoh-contoh di Amerika Latin (Uruguay, Kosta Rika, dan Argentina), menjadi awal dukungan finansial dari negara bagi parpol. Secara umum, Uruguay dianggap sebagai negara yang mengawali kecenderungan ini pada tahun 1928, diikuti oleh Kosta Rika dan Argentina pada tahun 1950an, kemudian baru diadopsi di Eropa pada tahun 1959 oleh Jerman Barat kemudian oleh Norwegia. Akan tetapi, pendanaan negara tidak diterapkan di Britania Raya hingga 1975, hanya dua tahun sebelum Nigeria. Venezuela dan Nikaragua juga menerapkan pendanaan negara bagi parpol sebelum Britania Raya, kemudian diikuti oleh Meksiko dan Ekuador.

Pengaturan keuangan politik harus disesuaikan seiring berjalannya waktu agar tetap cocok dengan situasi khusus yang dihadapi di masing-masing negara. Ini ditunjukkan oleh negara-negara yang telah bergelut dengan isu ini selama berabad-abad. Karena itu, negara-negara yang baru mulai belakangan ini tidak selalu berarti mereka ketinggalan. Perbedaannya biasanya terletak di seberapa marahnya orang saat aturan keuangan (baik secara hukum maupun secara sosial) tidak dipatuhi. Menetapkan budaya populer untuk menolak korupsi keuangan politik adalah isu yang lebih erat kaitannya dengan membangun rasa kewarganegaraan alih-alih menetapkan aturan hukum semata.

## **Jenis-Jenis Peraturan Keuangan Politik**

Negara-negara di dunia menggunakan berbagai jenis peraturan untuk meminimalisir dampak buruk yang dapat ditimbulkan oleh uang di dunia politik tanpa menghambat tumbuhnya demokrasi. Peraturan-peraturan yang mengatur keuangan politik dapat diklasifikasikan ke dalam

delapan jenis utama:

**Gambar 4: Berbagai Jenis Peraturan Keuangan Politik**

Jenis Peraturan Keuangan Politik	Keterangan	Contoh
1. Kondisi-kondisi keuangan yang mengatur pencalonan sebagai pejabat pemerintahan	Peraturan untuk mengurangi pencalonan yang asal-asalan, menjamin kelayakan kandidat, dan menjamin mereka yang mencalonkan diri sebagai pejabat pemerintahan tidak terlibat dalam transaksi keuangan ilegal.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deposito untuk kandidat pejabat pemerintahan</li> <li>• Peraturan-peraturan tentang pelaporan harta kekayaan oleh kandidat pejabat pemerintahan</li> </ul>
2. Meningkatkan transparansi keuangan melalui pengungkapan (laporan keuangan)	Mewajibkan partai-partai politik, kandidat pemilu, dan—terkadang—pihak ketiga untuk melaporkan transaksi keuangan mereka. Selain pengungkapan keuangan kampanye, partai-partai politik dapat diwajibkan untuk melaporkan pengelolaan keuangan operasional mereka. Kewajiban untuk melaporkan keuangan biasanya dilandasi peraturan-peraturan tentang pembukuan bagi mereka yang bertugas menyerahkan laporan.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Peraturan-peraturan pengungkapan untuk para kandidat, partai-partai politik, dan/atau pihak ketiga (Contohnya Komite Aktivitas Politik di A.S.)</li> <li>• Pengungkapan selama dan/atau setelah kampanye pemilu</li> </ul>
3. Larangan sebagian bentuk sumbangan dan pengeluaran	Ditujukan untuk menghindari pengaruh dari pihak-pihak yang tidak diinginkan dan melarang bentuk-bentuk kampanye tertentu yang dianggap tidak layak; ketaatan pada hukum sering kali susah untuk diawasi.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Larangan-larangan untuk tipe sumbangan tertentu, seperti sumbangan asing atau anonim, atau dari perusahaan-perusahaan, serikat buruh, atau kontraktor pemerintah</li> <li>• Larangan-larangan untuk tipe pengeluaran tertentu, seperti iklan di media</li> </ul>

4. Batas sumbangan dan pengeluaran	Ditujukan untuk mengurangi ketergantungan dan membatasi pengaruh donatur-donatur tertentu (batas sumbangan) dan mengurangi pengeluaran keseluruhan saat kampanye pemilu atau menyamaratakan kesempatan persaingan (batas pengeluaran); ketaatan pada hukum sering kali sulit diawasi.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Batas sumbangan (per sumbangan atau selama suatu periode seperti kampanye pemilu atau setahun)</li> <li>• Batas pengeluaran (per partai politik atau kandidat, biasanya disesuaikan dengan ukuran dapil)</li> </ul>
5. Ketentuan pembiayaan/subsidi oleh APBN	Mengatur baik secara langsung maupun tak langsung dukungan untuk partai-partai politik dan/atau para kandidat. Sering kali ditujukan untuk menyamaratakan kesempatan bersaing (bersamaan dengan batas pengeluaran) atau untuk memberikan kesempatan didengar yang sama oleh calon pemilih; cenderung mudah untuk dikelola dan diawasi, meskipun rumit mengawasi penggunaan uang tersebut.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsidi dari pemerintah</li> <li>• Keringanan pajak dan subsidi dalam bentuk tak langsung seperti akses media, transportasi, atau lokasi rapat gratis atau disubsidi</li> </ul>
6. Memastikan fasilitas negara tidak dipergunakan untuk menguntungkan atau merugikan partai politik atau kandidat mana pun	Ditujukan untuk menghindarkan administrasi Negara dari nuansa politik dan mencegah keuntungan yang tidak semestinya dimiliki oleh petahana. Peraturan-peraturan demikian dapat disertakan dalam peraturan tentang pemilu dan partai politik; dapat juga dicakup oleh peraturan tentang administrasi negara—yang terkenal sulit untuk ditegakkan.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ketentuan-ketentuan umum yang mewajibkan pejabat publik untuk memperlakukan aktor-aktor politik secara adil</li> <li>• Peraturan-peraturan tentang penggunaan sumber daya pemerintahan oleh petahana</li> <li>• Tindakan-tindakan pencegahan untuk mengontrol penggunaan fasilitas publik untuk keperluan pemilu</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Peraturan-peraturan penyiaran politik yang mengharuskan media massa untuk netral</li> <li>• Keseluruhan peraturan tentang kemungkinan konflik kepentingan</li> </ul>
7. Peraturan-peraturan untuk menghilangkan praktek jual-beli suara dan hal-hal sejenis akibat pengaruh dari orang lain	Hampir semua negara di dunia melarang praktek jual-beli suara, meskipun penafsirannya bervariasi. Beberapa negara juga menerapkan larangan khusus untuk usaha memengaruhi pihak-pihak yang terlibat secara langsung dalam penyelenggaraan pemilu.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Larangan pemberian/janji pemberian hadiah untuk memengaruhi proses pemungutan suara</li> <li>• Larangan pemberian hadiah oleh aktor politik selama periode prapemilu, apapun maksud atau dampaknya terhadap proses pemungutan suara</li> <li>• Sanksi untuk praktek suap terhadap petugas TPS atau pihak lain yang terlibat dalam proses pemilu</li> </ul>
8. Penegakan bentuk-bentuk peraturan di atas	Peraturan-peraturan tentang institusi yang berwenang menegakkan peraturan-peraturan di atas, termasuk melakukan investigasi dan menerapkan sanksi kepada pelanggar.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mengatur dan menegakkan lembaga-lembaga dan mandatnya</li> <li>• Ketentuan-ketentuan untuk melindungi lembaga-lembaga tersebut dari interferensi politik</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Peraturan-peraturan tentang prosedur pengaduan dan sanksi</li> <li>• Peraturan-peraturan lain tentang kode etik dan konflik kepentingan</li> </ul>

Ketentuan-ketentuan keuangan politik terkadang tercantum dalam hukum tentang keuangan partai/pemilu. Ketentuan-ketentuan keuangan politik lebih sering tercantum dalam hukum yang lebih umum tentang pemilu, partai politik, atau pencegahan korupsi. Hukum tentang media massa dan ormas juga dapat mengandung ketentuan tentang keuangan politik. Selain itu, hukum yang tidak mengatur pendanaan partai politik dan kampanye pemilu secara langsung bisa saja relevan, seperti hukum perdata dan pidana. Beberapa produk hukum yang biasanya mengandung peraturan-peraturan tentang keuangan politik di antaranya:

- Hukum pemilu
- Hukum partai politik
- Hukum administrasi
- Hukum media (terutama jika berurusan dengan media massa)
- Peraturan-peraturan tentang korupsi dan konflik kepentingan
- Hukum pidana

Penting untuk mengakui peringatan dalam laporan Prancis untuk Dewan Uni Eropa yang mempelajari tentang “Pertukaran Pengaruh dan Pendanaan Ilegal Partai-Partai Politik:”

Mustahil untuk memerangi pendanaan ilegal partai-partai politik, murni hanya dengan menerapkan peraturan-peraturan tentang dana partai. Hal yang terpenting adalah membersihkan hal-hal yang berhubungan dengan dana partai... Sehingga pendanaan ilegal partai-partai politik ditempatkan dalam konteks yang lebih luas dari hanya sekedar penyelewengan prosedur, contohnya bagi kota yang merencanakan pendirian perusahaan, pengembangan area komersil, pengadaan barang dan jasa, ketentuan layanan publik, pendayagunaan perusahaan atau organisasi nirlaba yang bersifat semi-publik, dll.<sup>7</sup>Dikarenakan oleh keberagaman ketentuan yang mencakup keuangan politik, biasanya ada beberapa hukum yang berbeda di sebuah negara yang mengatur keuangan politik. Adanya beragam hukum yang berbeda tersebut sering kali menyulitkan penegakan ketentuan tentang keuangan politik, terutama saat institusi yang berbeda dimandatkan untuk menegakkan ketentuan hukum yang berbeda.

### **Kondisi Keuangan Pencalonan Pejabat Pemerintahan**

Di sejumlah negara, peserta pemilu harus memenuhi setidaknya salah satu syarat berikut: (1) laporan kekayaan (seringkali termasuk kekayaan anggota keluarga) dan (2) deposito untuk partai dan kandidat.

---

7 Dewan Eropa (1998) halaman 84.

1. Peraturan-peraturan tentang laporan kekayaan dapat dengan mudah ditegakkan karena penyelenggara pemilu dapat menolak pencalonan kandidat yang tidak memenuhi persyaratan (seperti laporan kekayaan). Jika penolakan tersebut terjadi akibat pelaporan kekayaan yang dianggap tidak memuaskan, kandidat bersangkutan dapat mengajukan gugatan atas putusan penolakan yang dikeluarkan oleh penyelenggara pemilu. Bagaimanapun, memverifikasi keakuratan informasi yang dilaporkan oleh para kandidat memang sulit untuk dilakukan.
2. Sistem setoran—yang banyak ditemukan di negara dengan sistem kemenangan pemilu yang ditentukan oleh suara terbanyak—menghalangi kandidat yang tidak serius mengikuti pemilu. Beberapa rezim menerapkan sistem biaya pendaftaran yang dapat dikembalikan untuk kandidat dan partai politik; beberapa rezim lainnya menerapkan tidak adanya pengembalian biaya pendaftaran. Penolakan biaya pendaftaran terjadi karena biaya pendaftaran dianggap diskriminatif terhadap kandidat dengan pendapatan rendah/menengah. Biaya pendaftaran tidak akan berdampak pada kandidat yang kaya, sedangkan jika dilihat dari sudut pandang hak partisipasi politik tiap orang, biaya pendaftaran tersebut dapat dikatakan sebagai bentuk ketidakadilan. Sistem yang tidak memungkinkan pengembalian biaya pendaftaran menjadi sebuah pajak untuk partisipasi politik dan secara langsung membatasi kemampuan kandidat untuk dicalonkan dalam pemilu. Sedangkan untuk biaya yang dapat dikembalikan (deposito), deposito dikembalikan kepada pihak yang mendapatkan jumlah persentase suara tertentu. Beberapa tahun belakangan, deposito telah digunakan di berbagai negara untuk tujuan lain selain efek jera pada kandidat yang tidak serius. Deposito yang diberlakukan—jika jumlahnya cukup besar—dapat mendorong para kandidat dan partai politik untuk tidak melaksanakan peraturan tentang pengungkapan keuangan kampanye secara tepat waktu. Tuntutan hukum yang dilayangkan terhadap para kandidat dan tim suksesnya yang tidak melaporkan keuangan mereka tepat waktu melibatkan administrasi, pengeluaran, dan memakan waktu yang cukup banyak bagi penyelenggara pemilu. Di sisi lain, iming-iming pengembalian deposito sebagai penghargaan atas kepatuhan terhadap hukum pengungkapan keuangan kampanye jauh lebih meringankan penyelenggara pemilu dan bisa dikatakan lebih efektif.

## Pengungkapan

Fondasi dari pengawasan keuangan politik yang efektif adalah sistem pengungkapan yang komprehensif. Sistem ini mewajibkan partai politik dan/atau kandidat untuk menyerahkan laporan keuangan sebelum, saat, dan/atau setelah kampanye pemilu (khusus untuk partai politik, pelaporan dana juga dapat dilakukan secara berkala). Pihak ketiga, seperti donatur kampanye atau perusahaan media yang menjual jam tayang untuk iklan kampanye juga dapat diminta untuk melaporkan transaksi mereka.

Kemungkinannya kecil peraturan dalam bentuk lain seperti larangan dan pembatasan akan dihormati oleh para pihak yang terlibat ketika mereka merasa bahwa pelanggaran peraturan larangan dan pembatasan tidak akan terdeteksi oleh pengawasan yang efektif. Meski penjabaran detail tiap sistem pengungkapan berbeda, prinsip peningkatan transparansi tanpa terlalu memberatkan harus berhasil diterapkan di semua negara.

Tetapi, tetap saja banyak cara bagi partai politik, kandidat, dan aktor lain untuk tidak mengungkapkan informasi yang ingin mereka rahasiakan. Teknik-teknik untuk menghindari peraturan-peraturan tentang pengungkapan donasi politik mencakup donasi yang disamarkan sebagai pembayaran komersil (seperti iklan publikasi partai), pinjaman (dari uang atau peralatan), atau jasa sukarela (seperti cuti yang diberikan perusahaan atau instansi pemerintah untuk karyawan, memungkinkan mereka mengerjakan urusan parpol atau kandidat).

## Larangan

Beberapa negara melarang donasi dari sumber tertentu dan dalam bentuk tertentu, contohnya donasi asing, donasi tanpa nama, donasi atas nama orang lain, dan donasi dari lembaga legal atau kontraktor pemerintah.

Hukum-hukum keuangan politik yang mencakup berbagai larangan sangat sulit untuk ditegakkan. Praktek korupsi terjadi pada tingkat atas maupun bawah. Pada tingkat atas, korupsi biasanya terdiri atas beberapa kesepakatan untuk memberikan hadiah (seperti kontrak pemerintahan) sebagai ganti dari donasi politik. Rintangan yang dihadapi institusi berwenang adalah untuk memperoleh bukti dari transaksi yang biasanya sangat dirahasiakan. Beberapa contoh yang patut dibanggakan dari kesepakatan kotor tersebut muncul dari investigasi media massa dan rekaman rahasia dari percakapan antara penggalang dana politik dan donatur.

Pada tingkatan rendah, jual-beli suara dan bentuk ilegal lainnya dari pengeluaran politik biasanya cukup tersebar secara luas sehingga sulit untuk dirahasiakan. Rintangan yang dihadapi institusi berwenang mirip dengan rintangan dalam mendeteksi bentuk-bentuk lain dari kejahatan jalanan (seperti jual-beli narkoba, judi ilegal, dan prostitusi). Pertama, institusi penegak hukum harus meringkus pihak yang terlibat dalam transaksi ilegal. Kedua, saat pihak yang terlibat tersebut—biasanya penjahat pemula—telah ditangkap, penegak hukum harus menyatakan bahwa pelaku kejahatan ini beroperasi atas instruksi dari atasan mereka. Terakhir, pengadilan harus siap untuk menetapkan hukuman yang cukup berat untuk memberikan efek jera kepada para pelaku kejahatan.

Terdapat kesulitan yang berbeda namun sama tingkatannya terkait larangan tipe-tipe donatur dan donasi tertentu. Ini ditunjukkan oleh larangan donasi asing dan perusahaan. Larangan ini dapat diabaikan atau dielakkan melalui berbagai teknik pencucian uang. Perusahaan, serikat buruh, dan orang-orang kaya dapat terlibat dalam aktivitas pencucian uang dikarenakan beberapa

hal: untuk mengelak dari batas donasi, meningkatkan kelayakan untuk menerima pendanaan negara, atau merahasiakan identitas dari donatur sebenarnya. Donasi rahasia yang ilegal biasanya menarik bagi para donatur karena hal tersebut membuat politisi berutang budi kepada donatur dan meningkatkan posisi tawar donatur untuk menuntut balasan atas donasi rahasia yang telah diberikan. Jika sebuah perusahaan atau donatur asing berkeinginan untuk mematuhi larangan yang tertulis—meski bukan esensinya, ada beberapa cara untuk mencapai posisi tawar tersebut:

Jika larangan diberlakukan untuk hadiah yang diberikan untuk partai politik, cara mengelabuinya adalah dengan membuat organisasi bawahan dari partai politik—lembaga seperti yayasan partai, kelompok pemikir, atau organisasi pendidikan politik yang secara hukum berbeda, namun berhubungan erat dengan partai politik.

Larangan donasi asing dapat dikelabui karena definisi kata “asing” tidak secara gamblang dijelaskan pada hukum yang ada. Contohnya, donasi “asing” dapat disalurkan melalui cabang perusahaan asing tersebut yang berada di negara bersangkutan. Permasalahan ini rumit karena warga negara yang tinggal di luar negeri dibolehkan memberikan donasi; dalam kasus tersebut, mustahil bagi lembaga berwenang untuk menetapkan negara asal dari donasi tersebut.

Larangan donasi perusahaan dapat dikelabui jika rekanan-rekanan perusahaan bersangkutan masing-masing memberikan donasi kepada partai atau kandidat dengan dalam bentuk gaji/bonus sejumlah pembayaran politik yang dijanjikan.

Perusahaan dapat memberikan karyawannya cuti dengan tetap digaji dengan perjanjian bahwa mereka akan bekerja untuk partai atau kandidat.

Perusahaan dapat mempekerjakan politisi sebagai konsultan untuk menyamarkan gratifikasi dalam bentuk bayaran atas jasa mereka. Selain itu, perusahaan dapat mempekerjakan anggota-anggota keluarga para politisi secara besar-besaran.

## **Batasan Donasi dan Pengeluaran**

Terlepas dari keengganan legislator untuk melarang bentuk-bentuk tertentu dari donasi dan pengeluaran, ia akan tetap membatasi donasi dan pengeluaran tertentu. Menetapkan batas maksimum donasi yang dapat disalurkan oleh individu dapat mengurangi risiko ketergantungan para politisi kepada donatur yang kaya dan mendorong penggalangan dana dari masyarakat luas. Pembatasan pengeluaran dapat mengurangi keuntungan sepihak yang dimiliki kompetitor dengan kemampuan keuangan yang besar dan sekaligus dapat mengurangi biaya keseluruhan kampanye pemilu.

Bagaimanapun, pembatasan seperti ini biasanya sangat sulit untuk ditegakkan. Menurut Herbert E. Alexander:

Pembatasan pengeluaran hanyalah ilusi dalam sebuah sistem yang plural dengan banyak cara pencairan dana... Saat kemerdekaan berpendapat dan berserikat dijamin, pelarangan keterlibatan uang dalam tahap apapun saat kampanye berujung pada orang/kelompok yang kaya mencari cara baru untuk memperluas pengaruh mereka pada kampanye dan pejabat negeri.<sup>8</sup>

Permasalahan tentang pembatasan pengeluaran dapat dijelaskan lebih lanjut:

- Karena partai dan kandidat tidak ingin dikenakan sanksi atas pelanggaran hukum tentang pembatasan pengeluaran, mereka akan sering menyamarkan/menutupi pengeluaran yang melebihi batas. Sehingga, pembatasan pengeluaran menyebabkan ketentuan pengungkapan pendanaan lebih sulit untuk ditegakkan.
- Pembatasan pengeluaran dapat mempersulit partai oposisi dan kandidatnya. Hal ini bergantung pada batasan-batasan yang ditetapkan dan kemampuan mereka menjaga persaingan seadil mungkin. Partai penguasa dapat mengambil keuntungan dari sumber daya negara yang tersedia untuk mendukung kandidat-kandidat mereka. Pada masa sebelum pemilu, media massa pemerintah biasanya memberitakan propaganda partai atas nama “informasi publik”. PNS bisa mendapatkan cuti untuk bekerja pada partai. Telepon, mobil, dan hal-hal serupa milik pemerintah dapat digunakan untuk kampanye politik.
- Karena pembatasan pengeluaran hanya berlaku saat kampanye, sangat menggiurkan bagi para aktor yang terlibat untuk menyamarkan pengeluaran kampanye sebagai kegiatan rutin yang tidak hanya dilakukan saat kampanye. Contohnya, jika pengeluaran didefinisikan sebagai “pengeluaran kampanye” hanya apabila dilaksanakan selama periode prapemilu, sangat memungkinkan bagi sebuah partai untuk menyiapkan siaran kampanye dan melakukan riset kebijakan pemerintah sebelum periode prapemilu tersebut.
- Di negara-negara yang partai politiknya menentang pembatasan pengeluaran, kesepakatan damai biasanya akan banyak dibentuk. Tidak ada partai yang akan menuduh partai lain karena takut dituduh kembali karena tidak taat hukum.

---

8 Alexander (1989) halaman 118.

- Segala aktivitas yang mendukung tujuan dari suatu partai dapat dilakukan oleh kelompok-kepentingan independen atau organisasi lobi. Contohnya, di Inggris, seseorang yang menentang aborsi menuntut hak untuk berkampanye melawan kandidat-kandidat tertentu yang memiliki pandangan berseberangan dengan dirinya.<sup>9</sup> Pengeluaran oleh pihak ketiga dikenai oleh beberapa aturan (misalnya pengungkapan mendalam serta batasan pendanaan dan pengeluaran), namun penegakan peraturan tersebut dapat berjalan sulit.

Satu-satunya jalan untuk memastikan bahwa hanya kandidat dan partai politik yang berpartisipasi dalam kampanye dan pengeluaran kampanye adalah dengan membatasi kebebasan berekspresi kelompok kepentingan dan organisasi lobi. Bagaimanapun, MK di AS, Kanada, dan Eropa telah menetapkan dalam tingkatan yang berbeda-beda bahwa kelompok kepentingan berhak untuk berpartisipasi dalam diskusi publik selama kampanye pemilu.

Sebuah studi tentang keuangan politik di Taiwan menjelaskan permasalahan dari pembatasan ini: “Taiwan sedang mempertimbangkan untuk mencabut sebagian sanksi atas pelanggaran batas pengeluaran kampanye dan sumbangan karena nyatanya pemberlakuan pembatasan mengurangi transparansi.”<sup>10</sup>

Dalam konteks lain, transparansi harusnya tidak terkena dampak pemberlakuan batas pengeluaran. Sebagai penyeimbang, audit komperhensif dapat diberlakukan untuk mengurangi lemahnya batas pengeluaran.

## **Pendanaan Negara Langsung dan Tak Langsung**

Salah satu bentuk yang semakin umum dari peraturan keuangan politik adalah ketentuan pendanaan negara, baik secara langsung maupun tak langsung (dalam bentuk subsidi). Ini dapat terdiri dari:

- Dukungan dalam bentuk subsidi kepada partai-partai politik atau pada kandidat.
- Siaran melalui media dengan gratis/disubsidi bagi partai-partai politik dan para kandidat.
- Pembebasan pajak dan subsidi dalam bentuk tertentu, seperti transportasi gratis, ruangan kantor, atau jasa pos.

---

9 Alexander (1989) halaman 118.

10 Manikas dan Thornton (2003) halaman 18.

Ketika peraturan tentang pendanaan negara telah diterapkan, implementasi rancangan subsidi akan relatif mudah, demikian juga untuk siaran politik gratis. Hal itu dikarenakan kemudahan mengontrol penyaluran anggaran yang telah dialokasikan untuk tiap partai politik dan adil tidaknya jam tayang yang didapatkan tiap partai dan kandidat untuk siaran politik mereka.

Karena mudah untuk dikelola, subsidi dianjurkan bagi negara-negara yang harus menyelenggarakan pemilu di tengah situasi politik yang tidak stabil dan banyaknya kekerasan yang terjadi.

Bagaimanapun, ada beberapa peringatan. Pertama, kemudahan tata kelola subsidi tidak dapat menjadi alasan utama pemberlakuan subsidi. Dalam berbagai kemungkinan, pasti ada rancangan alternatif untuk mengalokasikan subsidi atau jam tayang gratis bagi partai dan kandidat berbeda. Tiap rancangan dapat dirumuskan atas dasar keadilan dan bisa jadi mustahil untuk merumuskan sebuah formula yang dianggap adil oleh semua pihak. Dalam prakteknya, partai-partai pesaing dan kepentingan politiknya akan berusaha untuk merumuskan batasan-batasan keadilan yang menguntungkan mereka.

Kedua, di sejumlah negara, terutama di benua Afrika, hukum-hukum tentang subsidi finansial untuk partai politik dan kandidat membolehkan para anggota dewan atau pemerintah untuk mengajukan subsidi, namun tidak mewajibkan mereka untuk membayar subsidi yang diajukan tersebut. Sehingga, pemerintah dapat memutuskan pembayaran mendekati hari pelaksanaan pemilu.

Ketiga, telah banyak contoh negara-negara yang pemerintahnya gagal untuk membayarkan subsidi yang telah diperintahkan oleh hukum dalam periode tertentu. Salah satu kasus ekstrem terjadi di

Guinea Khatulistiwa, saat dukungan finansial dari negara diputuskan untuk diberikan pada pemilu presiden 1996, namun baru didistribusikan 4 hari sebelum pemungutan suara.<sup>11</sup>

Keempat, meskipun alokasi jam tayang gratis untuk partai-partai politik dan para kandidat mudah untuk diawasi, lebih sulit untuk memastikan berbagai saluran media mematuhi aturan tentang kenetralan politik dalam siaran berita dan siaran lainnya prapemilu. Tanggung jawab menegakkan peraturan-peraturan tentang liputan kampanye pemilu pada siaran berita biasanya berada di tangan badan penyiaran, bukan penyelenggara pemilu.

Peraturan tentang penyiaran, terutama atas media milik negara, berimplikasi secara langsung terhadap keuangan politik. Meskipun biasanya sulit untuk menentukan nilai finansial dari suatu liputan berita yang menguntungkan (kadang disebut “iklan tersembunyi”), liputan tersebut jelas memberikan efek yang paling tidak sama pentingnya dibanding iklan politik berbayar oleh partai politik atau kandidat.

---

11 Ohman (1999) halaman 9.

## **Peraturan-Peraturan untuk Mencegah Penyalahgunaan Sumber Daya Negara**

Dewasa ini, peraturan-peraturan keuangan politik yang diterapkan oleh banyak negara di dunia adalah yang berkaitan dengan risiko penyalahgunaan sumber daya negara untuk hal bernuansa politis. Permasalahan ini dibahas lebih lanjut pada Bagian Tiga buku ini.

## **Peraturan-Peraturan untuk Penegakan**

Beberapa negara telah membuat batasan-batasan untuk keuangan politik tanpa membuat ketentuan untuk mengawasi kepatuhan terhadap batasan-batasan ini dan lebih lanjut lagi penerapan sanksi. Penegakan hukum-hukum keuangan politik sangatlah penting karena peraturan tentang keuangan politik baru akan efektif jika terdapat konsekuensi bagi yang melanggar. Permasalahan ini akan didiskusikan kemudian. Peraturan-peraturan tentang peran PFE didiskusikan di Bab 5: Memperkuat Independensi Badan Pengatur Keuangan Politik dan mekanisme-mekanisme sanksi.

## **Pemerataan Hukum-Hukum Keuangan Politik**

Dalam beberapa dekade terakhir, berkembang kecenderungan penerapan lebih banyak peraturan keuangan politik dan subsidi dari negara. Cepatnya perkembangan hukum tentang keuangan politik membuat sulit mengikuti perkembangan yang, namun Basis Data Keuangan Politik IDEA Internasional memberikan gambaran yang bagus tentang berbagai peraturan yang berlaku di seluruh dunia.<sup>12</sup>

---

12 Ohman (1999) halaman 9.

**Gambar 5: Peraturan Keuangan Politik dan Subsidi di 180 Negara<sup>13</sup>**

Peraturan	Persentase Negara yang Menerapkan
Larangan sumbangan asing kepada partai politik (sebagian atau penuh)	67%
Larangan sumbangan politik dari perusahaan pada partai politik (sebagian atau penuh)	22%
Batas pengeluaran kampanye untuk partai politik (berapa pun)	29%
Batas donasi untuk partai politik (berapa pun)	45%
Subsidi langsung dari negara	66%
Siaran politik gratis atau disubsidi	70%
Kewajiban pengungkapan berkala untuk partai politik	73%
Kewajiban pengungkapan kampanye untuk partai politik	53%
Kewajiban pengungkapan kampanye untuk kandidat	60%

13 Basis Data IDEA Internasional tentang peraturan keuangan politik ([www.idea.int/political-finance](http://www.idea.int/political-finance)). Data untuk Agustus 2013.

## Bab 3 : Permasalahan Dasar dari Penegakan

### Definisi Penegakan

Penegakan sistem keuangan politik adalah mengimplementasikan atau menjalankan peraturan sistem keuangan politik. Definisi sempitnya adalah “Pengontrolan yang dilakukan oleh lembaga penegak peraturan yang memberikan kekuasaan dan kewenangan kepada sebuah sistem penegakan peraturan keuangan politik, seperti yang tercantum pada instrumen hukum”

Namun, sistem penegakan yang ideal tidak hanya terdiri dari sebuah badan kontrol, tetapi juga mencakup semua komponen yang ada di dalam sebuah sistem hukum yang menyeluruh seperti investigasi, penuntutan, pengadilan, dan sanksi. Sistem seperti ini bergantung pada kerjasama antara berbagai pemangku kepentingan dan juga bertumpu pada mekanisme pengawasan yang dilakukan oleh lembaga keuangan, auditor, institusi bank, organisasi pengawas anti korupsi, dan media.

Pada cakupan yang lebih luas, penegakan meliputi upaya untuk memberikan informasi pada aktor politik terkait tanggung jawab mereka dan menyediakan panduan tentang apa saja peraturan yang perlu mereka patuhi untuk ketentuan yang berbeda. Fokus utama seharusnya berada pada pencegahan dibandingkan pemberian hukuman. Pencegahan terjadinya pelanggaran memiliki dampak kepercayaan publik terhadap sistem politik yang lebih baik dibandingkan pemberian sanksi terhadap politisi yang melanggar peraturan. Terlebih lagi, pencegahan pada umumnya membutuhkan sumber daya yang lebih sedikit dibandingkan proses investigasi atau penuntutan.

Pencegahan pelanggaran seharusnya menjadi titik awal dari Penegak Peraturan Sistem Keuangan Politik (PPSKP) atau Political Finance Enforcers (PFE's). Namun, pengawasan aktivitas yang berkaitan dengan keuangan politik tetap diperlukan karena akan selalu ada aktor yang berusaha melanggar peraturan dalam situasi apapun. Dalam definisi yang lebih sempit penegakan sebagai bentuk kontrol bisa diartikan sebagai peraturan rumit dari institusi yang menggabungkan berbagai instrumen dan aktor yang dapat diklasifikasikan sebagai berikut:

Kegiatan kunci pada penegakan peraturan yang efektif antara lain:

- Kontrol internal (doktrin dari organisasi, standar akuntansi, sistem perbankan)
- Laporan keuangan dan audit
- Kontrol formal oleh sebuah PFE yang didukung oleh mekanisme investigasi
- Pengawasan eksternal (masyarakat sipil, media, partai berkompetisi, pemilih)
- Pengadilan dan sanksi (administrasi, pelaku kriminal, dan sanksi politik)

Hal ini menunjukkan bahwa cara kerja sebuah PFE hanyalah salah satu bagian penting dari penegakan peraturan yang ada. Kegiatan pertama yang dijelaskan berada di luar cakupan dari buku panduan ini, tetapi akan dibahas lebih lanjut di bab 6. Kegiatan kedua, ketiga, dan kelima akan dibahas lebih lanjut pada bagian dua dan tiga, sedangkan kegiatan keempat merincikan mengenai sistem hukumnya.

Pada praktiknya, PFE dapat mendeteksi kemungkinan terjadinya pelanggaran hukum melalui tiga proses:

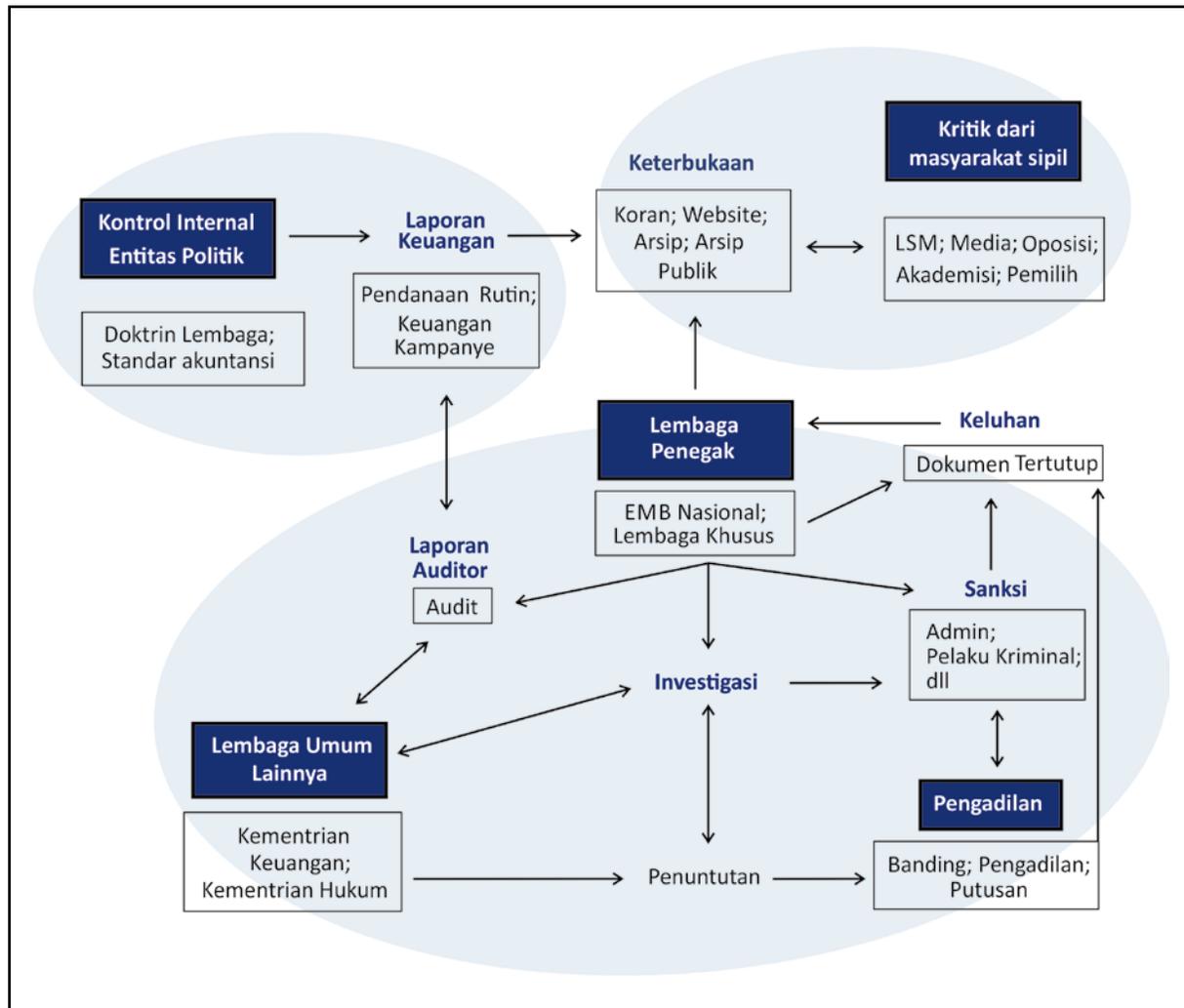
1. Pengawasan: pelanggaran yang mungkin terjadi diusut melalui tinjauan dari laporan keuangan atau melalui audit yang dilakukan oleh PFE atau lembaga yang lapor melaluinya.
2. Keluhan: perseorangan atau sebuah organisasi dapat mengajukan keluhan untuk melaporkan terjadinya pelanggaran disertai penjelasan mengenai dasar tuduhan.
3. Pengaduan: pelanggaran yang mungkin terjadiditemukan oleh organisasi lain dan dilaporkan kepada organisasi penegak peraturan sistem keuangan.

Bagian pertama dari proses-proses ini dapat membawa kepengungkapan kasus-kasus yang ditemukan secara internal, termasuk yang ditemukan oleh PFE sendiri melalui tinjauan keuangan dan audit.

Proses kedua dan ketiga bisa membantu PFE dalam menemukan kasus-kasus yang timbul secara eksternal, yaitu kasus yang berasal dari keluhan dari berbagai pihak yang tertarik untuk berpartisipasi dalam proses politik dan laporan dari institusi yang diberikan oleh institusi yang ditunjuk pemerintah sebagai badan penegak hukum utama (contoh, kementerian hukum)

Gambar di bawah ini menunjukkan garis besar proses deteksi dan penegakan disertai ilustrasi terhadap besarnya jumlah aktor yang seringkali terlibat.

Gambar 6: Proses Deteksi dan Penegakan



### Ketentuan untuk Penegakan yang Efektif

Dalam menentukan bentuk penegakan yang efektif terdapat empat hal penting yang perlu diperhatikan:

1. Hukum harus dapat ditegakkan. Contohnya, peraturan batas pengeluaran yang tidak dapat dipi oleh satupun kandidat namun tetap dapat menjangkau para pemilih tentu akan diabaikan. Kemudahan untuk dibuktikan adalah hal lain yang diperlukan agar skema penegakan dapat diterapkan.

2. Semua peraturan harus bisa sesuai dengan situasi yang sedang dihadapi, termasuk kemampuan dari partai politik dan para kandidat untuk membukukan dan melaporkan keuangan mereka. Peraturan sebaiknya tidak menimbulkan beban administrasi berlebih daripada yang seharusnya bagi partai politik dan kandidat demi untuk memenuhi ketentuan hukum saja..
3. Kontrol perlu dijalankan secara ketat tanpa keberpihakan atau favoritisme.
4. Organisasi yang mendapat wewenang untuk melakukan wewenang penegakan harus independen dan non-partisan, bebas dari jangkauan pengaruh partai (lihat bab 5: Memperkuat kemandirian lembaga penegak peraturan sistem keuangan politik).

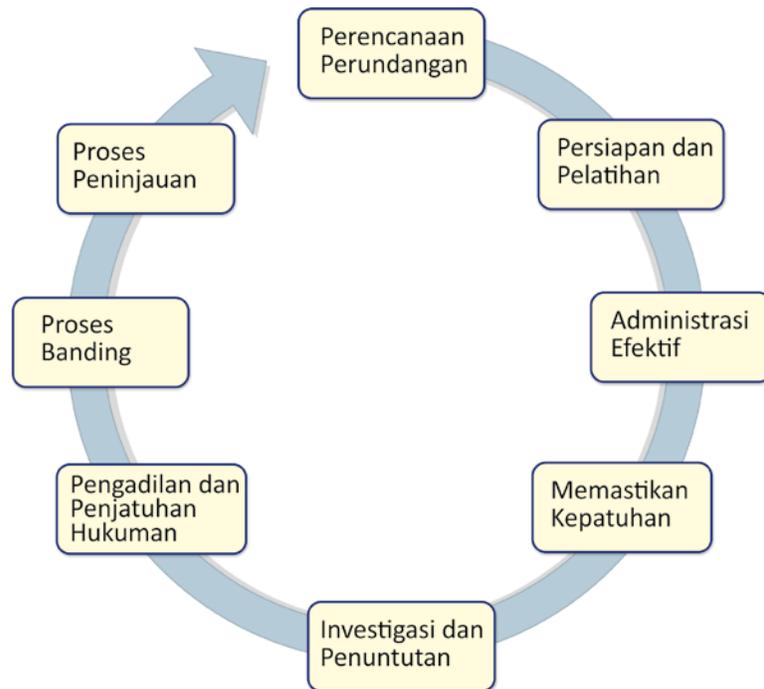
Sanksi dari pelanggaran harus efektif, adil, dan membuat jera.

## Tahapan Penegakan

Alonso Lujambio, mantan pimpinan badan penyelenggara pemilu Meksiko, menggunakan gambar sebuah rantai untuk mendeskripsikan penegakan sistem keuangan politik.<sup>14</sup> Penegakan perlu dilihat sebagai sebuah proses dengan berbagai tahapan, dengan tahap terakhir akan memengaruhi tahapan permulaan dari sebuah proses yang baru sehingga membuatnya menjadi sebuah siklus penegakan. Sama halnya dengan siklus-siklus lainnya, biarpun memiliki berbagai tahapan, setiap tahap akan mempengaruhi tahap selanjutnya; oleh karena itu, tidak ada sebuah permulaan atau titik akhir yang pasti. Penting untuk dicatat bahwa di tahap yang berbeda, penegakan cenderung menjadi tanggung jawab dari lembaga yang terpisah. Jadi, pembagian tanggung jawab yang jelas menjadi bagian vital dari suksesnya upaya penegakan.

---

14 Lujambio (2004) halaman 56.

**Gambar 7: Siklus Penegakan**

### Tahap 1: Perencanaan Perundangan dan Implementasinya

Reformasi hukum sebaiknya dilakukan jauh sebelum masa pemilu berikutnya untuk mengurangi keinginan para politisi dalam melakukan perbaikan yang dilakukan tergesa-gesa daripada berpikir strategis untuk jangka panjang. Reformasi yang terencana memberikan cukup waktu untuk penerapan administrasi hukum dengan baik. Keefektifan penegakan bergantung pada tahap-tahap yang diambil sebelum sebuah peraturan hukum diberlakukan. Terdapat beberapa hal yang spesifik dan perlu dilakukan pada tahap ini. Pertama, perlu dilakukan pertimbangan apakah undang-undang yang hendak diajukan sudah jelas, singkat, dan realistis. Ketidakjelasan atau kesalahan kata dalam legislasi akan menghambat penegakan hukum. Para aktor politik yang tidak ingin mematuhi peraturan akan mencari fasal-fasal yang bermakna ganda sebagai celah dalam peraturan.

Terkadang pembuatan peraturan perundangan dilakukan tanpa dasar fakta yang berarti. Penelitian perlu dilakukan hingga sejauh mungkin untuk memahami keberadaan dan sejauh mana masalah keuangan politik yang perlu diselesaikan. Penelitian untuk menemukan hal yang telah dilakukan yurisdiksi lain untuk menyelesaikan masalah keuangan politik bisa juga membantu. Salah satu yang terpenting ialah dialog terbuka dengan pemangku kepentingan yang berbeda dalam proses politik. Kerangka acuan peraturan yang diperkenalkan tanpa masukan dari partai politik dan aktor lainnya yang nantinya berkewajiban untuk mematuhi akan berujung pada kegagalan

## **Tahap 2: Persiapan dan Pelatihan**

Badan pengatur sebaiknya menyusun rencana jangka panjang untuk mengimplementasikan ketentuan perundangan. Di beberapa situasi, terutama jika regulator ingin memulai menerapkan peraturan yang telah lama diabaikan, mungkin diperlukan usaha penegakan secara bertahap-hal ini dapat diterima selama dalam penjatuhan sanksi untuk para aktor yang melanggar tidak didasari oleh keberpihakan.

Ketika sebuah hukum baru diberlakukan, pihak yang bertanggung jawab terhadap implementasi peraturan tersebut perlu harus melakukan persiapan tertentu, termasuk pembuatan formulir laporan yang perlu dikumpulkan oleh partai dan kandidat serta material panduan yang relevan.

Memberikan pelatihan bagi pemangku kepentingan yang relevan juga membantu. Pelatihan seperti ini sebaiknya diberikan pada anggota badan regulasi dan aktor utama di partai politik dan/ atau tim kampanye kandidat. Selain itu hal ini bermanfaat pula untuk memberikan pengarahan bagi para jurnalis dan perwakilan LSM yang relevan. Semakin banyak PFE juga memanfaatkan secara efektif situs web mereka dalam menyebarkan informasi tentang peraturan pendanaan politik dan ketentuan pelaporan. Secara umum, semakin banyak informasi yang bisa diberikan regulator dalam bentuk yang mudah diakses, akan lebih mudah pula bagi partai politik dan kandidat untuk mematuhi. Mereka juga tidak akan dapat menggunakan alasan mereka tidak tahu atau tidak paham tentang ketentuan pelaporan dan peraturan lainnya.

## **Tahap 3: Penyediaan untuk Administrasi Efektif**

Kegiatan-kegiatan yang berhubungan erat dengan hal administrasi pada tahap sebelum ini, terdiri atas tugas rutin untuk memastikan formulir pelaporan sampai di kandidat yang relevan dan petugas partai; bahwa mereka yang mempunyai kewajiban dibawah hukum mengetahui tugas yang dimiliki; dan seterusnya. Di banyak kasus, proses administrasi ini menyita banyak waktu bagi banyak partai politik kecil dan kandidat. Fokus dari peraturan ini berada pada para kandidat bukan pada partai politik, menemui para kandidat ini pada masa kampanye untuk memberikan informasi amatlah sulit karena mereka sedang sibuk berkampanye.

Oleh karena itu, memutuskan cara yang efektif untuk mencapai aktor yang relevan dengan hati-hati menjadi sangat penting. Contohnya, di beberapa negara untuk memberikan informasi mengenai keuangan politik selama proses pencalonan atau pendaftaran kandidat terbukti efektif karena biasanya para kandidat harus datang sendiri untuk mengumpulkan berkas pencalonan mereka.

Selain memberikan informasi pada para kandidat, penegak hukum juga perlu memikirkan cara agar mereka dapat memanfaatkan informasi dari publik untuk memastikan hukum dipatuhi. Contohnya, menyusun sebuah mekanisme formal untuk menerima keluhan mengenai pelanggaran peraturan

pendanaan politik. Jika menerima keluhan publik, maka perlu dibuat prosedur cara menganalisis keluhan yang diterima dan jika dibuktikan benar maka kasus perlu dilakukan investigasi secara formal.

#### **Tahap 4: Kepatuhan**

Tahap ini meliputi semua tugas yang memastikan hukum dipatuhi, dilakukannya investigasi kriminal, proses dan penyelesaian masalah hukum. Aktivitas yang terdapat pada tahap ini termasuk menerbitkan peringatan pada partai dan kandidat yang gagal menyelesaikan kewajiban hukumnya tepat waktu; mengecek keakuratan informasi yang diterima, memulai audit; dan menerapkan denda administratif. Kapasitas/kemampuan badan pengatur untuk memastikan kepatuhan bergantung pada kekuatan yang mereka miliki untuk memeriksa dokumen dan tempat kegiatan. Permasalahan yang berkaitan dengan tahap ini dibahas dengan panjang lebar di bagian kedua buku panduan ini.

#### **Tahap 5: Denda Administrasi, Investigasi Pelaku Kriminal, dan Penuntutan**

Jika PFE menemukan sebuah alasan untuk percaya bahwa telah terjadi pelanggaran hukum, PFE perlu menentukan apakah investigasi lebih lanjut diperlukan, dan jika situasi tersebut memberikan bukti yang substansial bahwa pelanggaran telah terjadi maka perlu dipikirkan tindakan yang perlu diambil. Badan pengatur mungkin memiliki sanksi yang dapat diberikan. Pada kasus-kasus yang menyangkut pelanggaran serius, mungkin terdapat dasar untuk menuntut dan tahap selanjutnya adalah penyerahan barang bukti kepada polisi atau pihak berwenang yang bertanggungjawab untuk memulai penyidikan. Secara umum tahapan prosedur untuk hal ini bervariasi antar negara, namun patut dicatat bahwa banyak negara masih belum memiliki rincian panduan peraturan, cara investigasi, dan pelaporan kriminal.

#### **Tahap 6: Pengadilan dan Penjatuhan Hukuman**

Di dunia yang ideal, tujuan utama badan penegakan manapun adalah untuk memeriksa dokumen, menyelesaikan kasus, dan menjadi mediator karena pada umumnya kegiatan tersebut lebih murah dan lebih singkat prosesnya dibandingkan mengajukan kasus ke pengadilan. Namun, ketika telah menyangkut pengadilan dan penjatuhan hukuman, kegiatan investigasi dokumen, penyelesaian kasus dan mediasi sudah merupakan tanggung jawab dari pengadilan biasa atau, di beberapa wilayah, kasus dapat diarahkan ke pengadilan khusus pemilu atau institusi lainnya untuk menangani keluhan (complaint). Ketika sistem hukum negara belum terbebas secara penuh dari ketidakberpihakan politik dan pengaruh-pengaruhnya, tahapan ini bisa menjadi penghambat serius bagi penegakan hukum yang efektif seperti yang akan dibahas di bab selanjutnya.

## Tahap 7: Proses Banding

Dalam rangka menghormati keteraturan sistem hukum, maka setiap individu yang terpengaruh oleh keputusan hukum seharusnya memiliki hak untuk melakukan banding pada tingkat yang lebih tinggi. Banding dapat menjadi salah satu aspek pengawasan untuk keputusan-keputusan yang dibuat oleh badan penegak hukum atau keluhan tinjauan administratif. Setiap sistem menangani banding secara berbeda-beda, tergantung pada kerangka acuan dari institusi dan dasar hukumnya, tetapi proses tersebut harus memenuhi tiga kriteria: menghormati prinsip peraturan mudah digunakan; efisien, termasuk tidak memberikan beban berlebih pada institusi yang terlibat pada proses banding.

Hal ini juga termasuk jadwal pelaksanaan, karena di beberapa negara, aktor politik melakukan banding secara ekstensif untuk memperpanjang prosesnya hingga mencapai tahapan dimana sanksi yang dijatuhkan sudah tidak lagi memiliki efek yang sama dengan yang seharusnya atau hingga saat dimana pelaku telah mendapat kekebalan hukum karena berhasil memenangkan posisi di kursi pemerintahan.

## Tahap 8: Proses Peninjauan

Setiap negara perlu memastikan bahwa peraturannya tetap relevan seiring dengan berjalannya waktu. Hal ini sama halnya dengan prinsip tidak ada serangkaian peraturan yang akan sesuai untuk diterapkan di lebih dari satu negara. Di negara yang masih baru dalam menjalankan demokrasi keberadaan mekanisme peninjauan semakin penting karena peraturan seringkali diperkenalkan secara bertahap, selain itu kewaspadaan yang konstan perlu dipertahankan untuk melindungi diri dari efek buruk dari peraturan baru.

Memang benar adanya bahwa diperlukan proses peninjauan secara rutin bagi proses penegakan hukum untuk mengawasi keefektifannya. Selain itu, juga untuk membangun dukungan dan untuk mengidentifikasi masalah baru bersamaan dengan saat munculnya. Seusai pemilu, fakta-fakta mengenai keadaan keuangan politik juga analisis statistik dan anekdot harus diperiksa. Apabila dirasa perlu untuk memperbarui dasar hukumnya, peraturan, atau prosedur penegakannya, maka hal tersebut harus dilakukan.

Sebuah badan penegak juga harus memberikan perhatian pada studi, survei, penelitian, atau data empiris lainnya yang mungkin mendukung pendekatan yang digunakan dalam penegakannya. Selain itu, respon yang efektif terhadap masalah-masalah tersebut juga diperlukan untuk memastikan tujuan dasar dari sistem penegakan bisa tetap terpenuhi.

Pada akhirnya, komitmen dan hasrat untuk menegakkan peraturan dari berbagai pemain utama di dalam pemilu juga diperlukan. Tanpa komitmen tersebut, sistem yang sudah didesain dengan sebaik mungkin pun bisa terhambat.

## Bab 4: Faktor Penyebab Lemahnya Penegakan

Banyak negara mengalami masalah dalam menegakkan aturan keuangan parpol. Ini tidaklah mengejutkan, terdapat banyak faktor yang berkontribusi dalam kegagalan tersebut. Pada tahun 1966, Komite Barbeau Kanada melaporkan, “(1) partai besar seringkali enggan dalam menginisiasi kebijakan yang dapat memicu pertentangan antar partai (2) kerumitan dan mahalannya mendorong pembuatan aturan mengenai pengeluaran pemilu membatasi hak-hak warga negara; (3) tidak ada kelompok non-politis terorganisir yang pernah mengeluarkan biaya untuk pembuatan aturan tersebut; (4) tidak ada lembaga pemerintah yang merasa berkewajiban, atau diberikan kewajiban, untuk menuntut para kandidat yang melanggar undang-undang pengeluaran pemilu.”<sup>15</sup> Bab ini akan menjelaskan kegagalan sistem penegakan dengan cara memeriksa sebab-sebab terjadinya kegagalan penegakan.

Seringkali, tidak ada upaya untuk memastikan dipatuhinya UU pendanaan parpol dan kampanye pemilu. Tabel berikut adalah contoh dari berbagai negara di seluruh dunia terkait kurangnya penegakan.

Gambar 8: Contoh-contoh kegagalan penegakan undang-undang keuangan politik

Negara	Deskripsi
Argentina	“Menurut Transparansi Internasional di Argentina, regulasi yang menuntut transparansi hanya menuntut partai politik untuk melaporkan 10% dari pengeluaran kampanye. 90% dana kampanye lainnya dikumpulkan oleh kandidat secara mandiri melalui organisasi nirlaba (NGO), sehingga tidak harus dilaporkan kepada pemerintah maupun masyarakat. Terdapat jarak yang sangat renggang antara keberadaan UU dan praktek di lapangan.” <sup>16</sup>
Armenia	“Lembaga Audit dan Pengawasan tidak memiliki pendekatan proaktif atau mekanisme efektif untuk melihat akurasi laporan yang diajukan, sehingga mengurangi kualitas akurasi laporan dari parpol, fraksi, dan kandidat Hanya beberapa pelanggaran keuangan kampanye yang berhasil diidentifikasi oleh Komisi Pemilu Pusat (CEC).” <sup>17</sup>

15 Barbeau (1966) hal. 23. Komite Barbeau adalah komite penasihat yang ditunjuk oleh pemerintah Kanada tahun 1964 untuk “menginvestigasi dan melaporkan pendekatan apa saja yang praktis dan baik untuk mengatur dan mengontrol pengeluaran pemilu federal”. Untuk lebih terperinci, lihat Ewing (1992), hal. 46-52.

16 Ward (2002) hal. 5

17 OSCE/ODIHR (2012b) hal. 13

Bangladesh	<p>“Setelah ditundanya pemilu 2007, pemerintah yang menjabat sementara (caretaker) menetapkan amandemen yang signifikan dalam mengatur dan mendorong transparansi yang harus dipenuhi keuangan partai. Walaupun kerangka hukum diperbaiki, implementasinya masih bermasalah. Berbagai survei menemukan: Keuangan politik adalah isu sensitif; parpol enggan memberitahukan sumber uang bahkan kepada anggota partai sendiri; Pembukuan keuangan internal tidak dilaksanakan dengan baik. Partai besar yang diwawancarai untuk studi ini memiliki rekening sendiri untuk pemasukan dan pengeluaran melalui buku sendiri, namun tidak ada daftar aset.”<sup>18</sup></p>
Brasil	<p>“Di Brazil, kewajiban laporan keuangan meliputi kandidat parpol untuk jabatan eksekutif atau Senat federal, dan untuk anggota legislatif federal, negara bagian, dan distrik. Akan tetapi, laporan keuangan kandidat diajukan ke komite keuangan dalam partai alih-alih sebuah badan kontrol yang terpisah (hal. 108)<sup>19</sup></p>
Kamboja	<p>“Dalam menunjukkan ketidakmampuan pemerintah untuk mengawasi keuangan partai [sebagaimana digariskan UU Parpol]... seorang pejabat senior pemerintah menyatakan, 'Kami bahkan tidak punya alamat kantor partai...’”<sup>20</sup></p>
Kolombia	<p>“Di banyak negara, misalnya Kolombia, penerapan UU keuangan kampanye cenderung fokus ke pilpres, tidak terlalu ke pemilihan anggota parlemen, sementara pemilihan tingkat daerah sama sekali tidak diperhatikan – di tingkat itulah kemampuan memonitor, audit, dan penegakan UU dana kampanye sangat lemah atau tidak ada sama sekali,” (hal. 10)<sup>21</sup></p>
Estonia	<p>“Pelaporan deklarasi kepentingan ekonomi oleh pegawai negeri senior ke komite parlemen adalah sesuatu yang masuk akal, namun bermasalah jika komite parlemen menerima deklarasi kampanye pemilu. Dalam pemilu nasional, ini artinya parpol berada di dua sisi proses pelaporan: pembuat dan penerima. Di sisi lain, NEC tidak pernah efektif saat menginspeksi akurasi laporan finansial. (hal 21)<sup>22</sup></p>

18 Transparansi Internasional (2009) hal. 11f.

19 Zovatto (2003) hal. 95-114.

20 Kovick dan Thornton (2003) hal. 48.

21 Kupferschmidt (2009) hal. 10

22 Kangur and Sikk (2008) hal. 21

Prancis	Prancis telah membuat badan yang sangat independen untuk menerapkan peraturan, namun badan tersebut diberikan kekuatan yang sangat kecil untuk memonitor arus informasi uang dan mengaudit laporan finansial. Selain itu, berbagai banyak UU yang harus ditegakkan walaupun saling mengandung kontradiksi,” (hal. 1) <sup>23</sup>
Ghana	“Partai politik di Ghana diwajibkan untuk memberikan rincian dana ke Komisi Pemilihan Umum Independen setiap tahun [...] Walaupun hal ini diamanatkan oleh hukum, ada kekhawatiran tentang seberapa baik praktek penerapannya. Sebagai contoh, beberapa kelompok masyarakat sipil telah mengisyaratkan bahwa pelaporan rutin tidak terjadi dan komisi telah mendeteksi ketidakpatuhan yang meluas.” (hal. 4) <sup>24</sup>
Israel	“Tanpa kebutuhan pendaftaran formal, UU di Israel [...] mewajibkan partai untuk mengikutsertakan seluruh cabangnya dalam laporan finansial mereka. Akan tetapi, ini menghasilkan celah bagi kandidat individual, “penumbra” partai kelompok parlemen, yayasan partai, dan organisasi lain misalnya kelompok pemuda dan kegiatan “pihak ketiga” (hal. 4) <sup>25</sup>
Latvia	Menurut akademisi Latvia ternama Janis Ikstens, salah satu problem yang banyak terdapat di UU Latvia adalah: “Rendahnya efisiensi terkait norma hukum saat ini, sehingga mengurangi kepercayaan masyarakat terkait sistem pemerintahan, mengurangi legitimasi rezim, dan tidak mendorong kepatuhan dan etos terhadap hukum dari partai.” (hal. 19) <sup>26</sup>
Malaysia	“Batasan keuangan kampanye... sering dilanggar.” <sup>27</sup>
Namibia	“Upaya untuk memastikan akuntabilitas mandek. Tidak ada yang ingin menyinggung isunya, hal ini memberikan situasi yang nyaman bagi partai menerima dana,” [dikatakan pada tahun 2004 oleh Ketua Majelis Nasional Mose Penaani Tjitendero] (hal. 1) <sup>28</sup>

23 Nassmacher (2003) hal. 1.

24 Transparansi Internasional (2009) hal. 4.

25 Nassmacher (2003) hal. 4.

26 Walecki (2006) hal. 18

27 Thornton (2003) hal. 371-426.

28 Duddy (2010) hal. 1.

Nigeria	“Terlihat bahwa INEC kewalahan dalam mengatur logistik pemilu... terdapat niat negatif untuk menyalahgunakan sistem karena probabilitaspenjeratan hukum sangat kecil dan bahkan saat ada hukuman, hukumannya tidak proporsional terhadap pelanggarannya.” <sup>29</sup>
Filipina	“UU terkait kontribusi keuangan hanya spesifik berlaku tentang pemilu.... Hampir tidak mungkin diimplementasikan... mereka adalah hukum tertulis yang mati.”(hal. 9f) <sup>30</sup>
Korea Selatan dan Thailand	“Di Korea dan Thailand, misalnya, partai-partai menjelaskan bahwa banyak donor yang memilih untuk tetap anonim, sehingga UU pengungkapan memaksa partai untuk menolak sumbangan atau melanggar hukum. Pada kenyataannya, banyak yang menyatakan bahwa UU ini, sebagaimana biasa terjadi disebabkan aturan pelaporan yang kurang baik, malah mendorong praktek donasi yang terjadi secara ilegal. ‘UU ini membuat kita semua menjadi kriminal,’ kata seorang anggota parlemen.” (hal. 9) <sup>31</sup>
Zimbabwe	“Dari contoh rezim keuangan politik yang tidak memperhitungkan visi pro-transparansi: walaupun Zimbabwe mengadopsi aturan Inggris terkait kampanye konstituensi (agen, batas pengeluaran, pengungkapan pengeluaran, dll), dua aspek penting tidak disertakan di Konstitusi (Bagian 84-92) atau UU Pemilu. Tidak ada acuan mengenai audit atau publikasi laporan pengeluaran (hal 6) <sup>32</sup>

---

29 Onyekpere (2011) hal. 3.

30 Rocamora (2001) hal. 9f.

31 Thornton (2002) hal. 9.

32 Nassmacher (2003) hal. 6.

## Pengabaian Secara Terbuka versus Penghindaran secara Halus

Berbagai metode untuk menghindari kepatuhan terhadap peraturan keuangan politik membutuhkan solusi yang berbeda. Pelanggaran yang melibatkan skema pencucian uang yang halus, metode untuk sengaja menghindari hukum dan taktik licik hukum memerlukan keterampilan penegakan yang setingkat dengan yang diperlukan untuk mendeteksi dan menuntut kejahatan kerah putih yang serius. Sebaliknya, peraturan politik yang mengatur keuangan sering secara sengaja diabaikan dan secara terbuka menunjukkan fakta bahwa undang-undang bermasalah.

Pengabaian UU keuangan politik secara terbuka, adalah masalah yang paling umum terjadi di banyak negara saat ini, terutama ketika peraturan, atau upaya penegakan, baru dimulai. Metode penegakan yang diperlukan sebetulnya sederhana, tapi penegakan membutuhkan kemampuan administrasi dan kemauan politik, yang seringkali kurang. Setelah pelanggaran hukum yang mencolok ditangani, cara yang lebih halus dan tersembunyi untuk menghindari hukum kemungkinan akan dilakukan. Pada tahap ini, PFE harus mengembangkan metode investigasi yang lebih canggih.

Pelatihan yang dibutuhkan untuk membantu badan pengawas akan bervariasi sesuai dengan apakah mereka dihadapkan dengan pelanggaran yang dilakukan secara sengaja dan terbuka atau penghindaran halus. Buku panduan ini akan membahas kedua jenis pelanggaran ini, tetapi akan berfokus pada cara-cara untuk mengatasi masalah yang paling umum yakni pelanggaran terang-terangan atau yang dilakukan secara terbuka. Pelanggaran yang disengaja dan terbuka sering terjadi baik di demokrasi maju maupun berkembang, seperti yang ditunjukkan oleh berbagai contoh dalam publikasi ini.

Dua akademisi Amerika, Michael J. Malbin dan Thomas L. Gais, telah melaporkan bentuk yang lebih halus untuk menghindari hukum keuangan politik di AS. Mereka menganalisis penegakan serangkaian hukum dan subsidi yang melibatkan pengungkapan, batas penerimaan/kontribusi, batas pengeluaran dan dana publik, diperkenalkan di tingkat negara bagian pada awal tahun 1970-an. Salah satu bab laporannya berjudul "Tergelincir: Bagaimana Kelompok Kepentingan Mengadaptasi Tujuan Adaptasi Peraturan." (Slipping and Sliding: How Interest Groups Have Adapted to Regulation). Dalam bagian sub-bab yang disebut "Tanggapan Taktis: Prosedur Menghindari UU," (Tactical Responses: Getting Around the Law) para penulis mencatat:

Kami secara konsisten terkesan dalam wawancara kami terkait berbagai taktik politik luar biasa yang digunakan oleh kelompok-kelompok kepentingan utama di negara-negara bagian yang kami kunjungi. Banyak responden kami melihat akal ini sebagai respon langsung oleh kelompok untuk pembatasan yang dimasukkan ke dalam UU di negara bagian mereka. Sebagaimana dikatakan oleh seorang penasehat hukum parpol di Florida, baru-baru ini reformasi keuangan politik telah "membuat orang-orang di komunitas pencari danamenjadi lebih 'kreatif'."<sup>33</sup>

---

33 Malbin dan Gais (1998) hal. 79.

Di beberapa negara, cara beberapa mengadaptasi peraturan terkait keuangan politik yang baru, dijelaskan oleh penulis, layaknya seperti industri “perencanaan sistem pajak”. Mereka dengan jumlah kekayaan yang cukup untuk mempekerjakan penasihat ekonomi dan pengacara perusahaan yang terbaik dapat merancang strategi untuk menghindari kewajiban pajak tanpa benar-benar melanggar aturan. Taktik untuk melanggar hukum seringkali berhasil karena mereka dengan kekayaan yang cukup besar mampu membayar para penasihat yang ulung, terlebih lagi badan pemerintah yang bertanggung jawab terhadap pemungutan pajak seringkali kekurangan tenaga kerja dan memiliki kekuasaan yang terbatas untuk menegakan hukum.

Dalam lingkup keuangan politik, definisi partai politik, donasi, pengeluaran, dan kampanye dapat menjadi ambigu sehingga peraturan bisa disalahartikan atau dieksploitasi. Misalnya, pemangku kepentingan dengan kepentingan terselubung bisa berargumen bahwa sebuah donasi tidak dapat dikategorikan sebagai donasi. Donasi dapat dicatat sebagai biaya iklan dalam pembukuan partai, namun bisa dijustifikasi sebagai biaya bisnis biasa dari pendonor. Donor dapat dipresentasikan dalam yayasan partai, badan yang secara hukum terpisah dari parpol namun terkait erat. Di sisi lain, dana juga dapat diberikan untuk hal-hal yang tak ada hubungannya dengan parpol atau kampanye.

## **Penjelasan untuk Gagalnya Penegakan**

### ***Kurangnya Dorongan Politik untuk Membuat Aturan yang Dapat Ditegakkan***

Dalam sistem demokratis, UU dibuat oleh para politisi. Masalah dalam mengatur keuangan politik adalah politisi membuat aturan untuk mengontrol perilaku mereka sendiri. Para politisi mungkin tidak ingin membuat aturan yang membatasi bagaimana mereka atau parpol mereka dapat bergerak. Terlebih lagi, para politisi memiliki kekuasaan untuk membuat aturan yang sulit diimplementasikan oleh badan pelaksana. Joo-Cheong Tham telah mendeskripsikan sistem peraturan di Australia sebagai “rancangan yang tidak efektif”, dan kesulitan tersebut terdapat di berbagai negara lain.<sup>34</sup>

Tanpa tekanan masyarakat atas politisi untuk memberlakukan peraturan yang dapat diterapkan, maka sistem penegakan keuangan politik tidak akan berfungsi dengan baik.

### ***Celah Hukum***

Kandidat dan pimpinan parpol memiliki kemungkinan yang besar untuk melanggar hukum jika ini memungkinkan mereka mendapatkan lebih banyak suara. Namun, jelas yang lebih menarik bagi mereka adalah untuk mengelak dari UU keuangan politik tanpa harus secara langsung melanggar hukum yang ada. Pembuat kebijakan harus menerima kenyataan bahwa celah hukum dalam UU akan ditemukan dan dieksploitasi. Membuat sistem yang kuat sangatlah sulit, atau bahkan tidak mungkin, sehingga anggota legislatif dan PFE harus memilih mana celah yang paling tidak bermasalah. Dalam kasus-kasus tertentu, hukuman sosial mungkin adalah pendekatan yang lebih efektif daripada larangan hukum.

---

34 Tham (2001) hal. 78.

### ***UU yang ambigu***

Istilah-istilah dalam keuangan politik seperti donasi, kampanye, politik, parpol, seringkali definisinya lemah atau tidak ada sama sekali. Misalnya, jika UU keuangan politik mewajibkan pengungkapan dan pembatasan donasi untuk keperluan kampanye, aturannya akan sulit ditegakkan jika tidak didefinisikan secara tegas apa yang dimaksud dengan donasi.<sup>35</sup> Beberapa UU tidak jelas dalam mendefinisikan, apakah pinjaman atau jasa gratis termasuk donasi. Selain itu, UU akan sulit atau tak mungkin ditegakkan jika tidak ada kejelasan tentang apa perbedaan biaya kampanye dengan biaya rutin organisasi parpol.

### ***UU yang Tidak Realistis***

Para pembuat UU dan para penasehatnya sering meremehkan kesulitan yang melekat dalam penegakan UU keuangan politik. Dalam kasus korupsi besar terkait pengeluaran besar-besaran untuk kampanye, sering terlihat bahwa solusi yang paling umum dikeluarkan adalah pembatasan penerimaan atau pengeluaran dan pelarangan beberapa sumber dan penggunaan dana yang bermasalah. Namun, sebagaimana telah disebutkan, solusi yang gamblang seperti ini seringkali banyak masalahnya. UU yang terlalu ambisius sehingga tidak realistis sering muncul saat ada perubahan peta politik yang signifikan atau sebagai reaksi terhadap skandal keuangan.<sup>36</sup>

Contoh-contoh di Polandia, Rusia, dan Ukraina menunjukkan bahwa pembatasan pengeluaran tidak selalu relevan karena diterapkan di tingkatan yang terlalu bawah. Bukan saja gagal mencegah persaingan pengumpulan dana, kegagalan ini juga semakin melemahkan keyakinan masyarakat terkait sistem peraturan keuangan politik secara keseluruhan. Misalnya, sebelum UU baru diundangkan di Rusia tahun 2001, batas pengeluaran untuk kampanye hanyalah beberapa ribu dolar untuk calon anggota Parlemen Rusia, namun para peneliti setuju bahwa kandidat yang mau menang harus mengeluarkan lebih dari 1 juta dolar. “Karena batas kampanye yang terlalu rendah, partai petahana mendapatkan keuntungan karena mereka bisa menggunakan sumber daya negara yang tidak dihitung dalam batasan tersebut.”<sup>37</sup> Serupa dengan kasus tersebut, diperkirakan bahwa biaya kampanye parakandidat presiden dalam Pemilu 2010 di Filipina melebihi batas pengeluarankampanye sampai 10 kali lipat, hal ini menunjukkan tidak akan ada kandidat yang bisa mematuhi UU dan tetap menjadi pesaing kuat. Sayangnya, hingga awal 2013, Parlemen Filipina masih belum mengganti batas pengeluaran kampanye untuk pilpres.

35 Misalnya, UU Ukraina di akhir 2012 tidak menyebutkan jasa gratis. Karena redaksi teks hukumnya, ini dapat dimengerti sebagai pelarangan total terhadap bentuk donasi tersebut atau tidak ada pembatasan (termasuk kewajiban laporan) mengenai itu.

36 Untuk analisis kritis peran skandal dalam reformasi keuangan politik, lihat Nwokora (2010).

37 USAID (2003) hal. 14.

### ***UU yang Tidak Diketahui atau Terlalu Kompleks***

Harapan bahwa hukum harus ditaati didasarkan pada pengetahuan tentang hukum yang berlaku. Namun, masing-masing kandidat tidak dapat mematuhi hukum dan standar yang ada jika mereka tidak menyadari kehadiran dari UU. Dengan demikian, pendidikan publik dan kesadaran adalah elemen penting dari setiap strategi penegakan yang serius. Harus diakui juga, peraturan keuangan yang terperinci bisa memaksakan beban administrasi yang tidak proporsional pada aktor politik dan dapat mencegah keterlibatan dalam proses politik yang mengandalkan relawan, dan di mana kandidat dan para pejabat mereka mungkin memiliki sedikit pelatihan dalam praktek keuangan atau akuntansi. Undang-undang yang sangat kompleks dapat mengurangi keinginan untuk berpartisipasi politik.

### ***Hukuman Tidak Cocok atau Hukuman Tidak Terperinci***

UU kadang-kadang menetapkan pelanggaran, tetapi gagal untuk menentukan sanksi atau hukuman. Dalam kasus lain, proses pemberian sanksi tidak dijelaskan oleh hukum. Sementara sistem pengawasan keuangan politik harus dibangun dengan keterlibatan positif para pemangku kepentingan politik bila memungkinkan, sanksi terhadap pelanggaran diperlukan agar sistem berlaku efektif. Kehadiran peraturan tidak akan bermakna jika partai atau kandidat harus mengungkapkan donasi yang mereka terima, jika tidak ada hukuman yang dikenakan saat partai tersebut gagal mengungkapkannya.

Sanksi harus cukup menjerat sehingga partai politik dan kandidat berusaha untuk mematuhi hukum untuk menghindari sanksi. Jika sanksi terlalu ringan, pelaku dapat memilih untuk dijatuhi sanksi daripada menyesuaikan diri dengan peraturan. Di Perancis, sebagian pendanaan publik untuk partai politik akan dipotong apabila kesetaraan gender tidak terlihat pada daftar legislatif. Paling tidak pada awalnya, beberapa partai politik lebih memilih untuk dijatuhkan sanksi dibandingkan untuk membuka pencalonan mereka untuk perempuan, yang menyebabkan hilangnya pendanaan publik mereka sebesar 7 juta euro antara 2003 dan 2007.<sup>38</sup>

Ini tidak berarti bahwa sanksi yang lebih berat akan serta merta meningkatkan kepatuhan. Jika hukuman untuk pelanggaran ringan tidak proporsional, badan pengawas akan enggan untuk menjatuhi sanksi tersebut.

### ***Kolusi antara Parpol yang Saling Berseberangan dan Kandidat***

Di banyak negara, diasumsikan bahwa kandidat dan partai politik yang kalah akan mengajukan tuduhan terhadap lawan-lawan politik mereka, dan sistem persaingan ini akan memastikan bahwa hukum dipatuhi. Oleh karena itu, otoritas yang bertanggung jawab untuk menegakkan peraturan politik keuangan tidak perlu berusaha untuk memulai penyelidikan sendiri.

---

38 GRECO (2009) hal. 6.

Ketua Asosiasi Penyelenggara Pemilihan (Association of Electoral Administrators) di Britania Raya, John Turner pada tahun 1998 melaporkan praktik yang secara umum berlaku di Inggris melalui pembuktiannya kepada Komite Standar dalam Kehidupan Publik (Committee on Standards in Public Life). Dia ditanyai oleh salah satu komisioner tentang batas pengeluaran kampanye caleg:

“Bagaimana kerja sistem saat ini, apa tanggung jawab Anda?”

Turner kemudian menjawab:

“Jelas tidak ada tanggung jawab hukum kecuali menerima kelebihan pengeluaran pemilu sesuai tenggat waktu. Kami pun tidak bertanggung jawab mengecek hitung-hitungannya apakah sudah tepat. Menerima uang lebih dan menabung untuk pemilu parlemen – saat kandidat juga harus mengeluarkan surat pemberitahuan – inilah batas tanggung jawab petugas. Pengecekan berada di tangan lawan pemenang pemilu atau siapapun yang tertarik untuk menginspeksi.”<sup>39</sup>

Tidak jelas apakah pengawasan dari pemangku kepentingan lainnya adalah pendekatan yang bisa digunakan di banyak negara. Kandidat dan parpol yang kalah sering tidak bisa diandalkan untuk melaporkan kesalahan karena di banyak negara, ketika mayoritas kandidat dan partai melakukan pelanggaran mereka cenderung tidak mau menuduh satu sama lain. Selain itu, seringkali pengumpulan bukti dan penuntutan hukum membutuhkan banyak biaya.

Salah seorang pejabat partai senior di Britania Raya menyatakan:

“Jika kita kalah dengan perbedaan satu kursi dan saya bisa buktikan dengan jelas adanya praktek ilegal dari yang menang, saya tetap tidak akan menuntut. Mungkin saya harus keluar biaya 5000 poundsterling dan mereka bisa menunjukkan bahwa kami juga ada kesalahan. Akan lebih buruk lagi, jika tuntutan ini bisa menjadi main tuduh belaka dan tidak banyak partai yang punya uang untuk itu. Secara keseluruhan, kita sama-sama patuh hukum jadi lebih baik tidak mengganggu satu sama lain.”<sup>40</sup>

Di belahan lain dunia, pemangku kepentingan politik sering menggunakan sistem hukum untuk mengurangi kredibilitas lawan politiknya. Dalam kasus demikian, protes dari satu pemangku kepentingan mungkin tidaklah kredibel dalam pandangan PFE, hakim, atau masyarakat.

39 Komite Standar Kehidupan Masyarakat (1998).

40 Dikutip Wilson (1966) hal. 132.

### ***Hambatan dalam Menuntut Pemerintah atas Pelanggaran Hukum***

Di banyak negara, pelanggaran hukum keuangan politik yang paling signifikan dilakukan oleh badan-badan pemerintah atas nama petahana. Biasanya, sumber daya pemerintah (pegawai negeri; kendaraan milik negara; peralatan kantor dan telepon; dan layanan informasi publik) digunakan untuk kegiatan kampanye partisan untuk mendukung partai yang sedang memerintah. Ketika ini terjadi, biasanya sulit bagi PFE untuk mengambil tindakan terhadap pemerintah - untuk kedua alasan politik dan hukum. Badan-badan pemerintah seringkali menikmati hak hukum yang membuat mereka kebal dari penuntutan.

Mantan Komisioner Penyelenggara Pemilu Australia telah menulis tentang masalah ini:

“Selain hak alami dan (hukum) perorangan yang harus diperlakukan sama, terdapat “orang pemerintah” yang bisa menghindari peraturan. Walaupun terdapat doktrin tentang status khusus bagi Kerajaan atau Negara, penting untuk membuat peraturan (kalau diperbolehkan konstitusi) untuk mengatur instrumentalitas negara dan pihak swasta. Setidaknya, pedoman internal untuk menteri dan kementerian harus ada untuk mendorong hubungan yang etis dan non-partisan dalam lembaga eksekutif.”<sup>41</sup>

Isu ini dibahas dengan lebih mendalam pada Bagian Tiga buku pedoman ini

### ***Kurangnya Kapasitas Administratif dalam Badan Pengawas (Regulatory Body)***

UU tentang keuangan politik semakin ekstensif dan kompleks dalam beberapa tahun belakangan ini. Akan tetapi, terdapat kegagalan dalam menyediakan sumber daya manusia, hukum, dan keuangan yang dibutuhkan lembaga pengawas untuk menjalankan fungsi-fungsi tambahannya. Kekuasaan yang penting harus ada untuk penegakan yang efektif, misalnya mengeluarkan surat panggilan pengadilan, mempertimbangkan hukuman yang akan dijatuhkan, dan kewenangan untuk mengaudit.

Kurangnya kapasitas administratif dalam badan pengawas bukanlah hal yang terjadi secara kebetulan. Seringkali kurangnya kapasitas administratif disebabkan oleh kegagalan untuk merencanakan dan menyediakan dana untuk mengadministrasikan UU baru pada tahap undang-undang tersebut masih dalam tahap perencanaan. Akan tetapi, kurangnya kapasitas administrasi dapat juga terjadi karena memang disengaja guna memperlemah potensi efektifitas penegakan atas peraturan-peraturan tersebut. . Kapasitas dan independensi badan penegak hukum akan lebih dibahas lebih jauh di bab 5.

---

41 Hughes (2001) hal. 214.

### ***Kurangnya Kapasitas dalam Lembaga Peradilan***

Tidaklah cukup bagi badan pengawas untuk menjalankan peraturan keuangan politik untuk melakukan tugasnya dengan baik. Setelah mereka menemukan bukti awal dari malpraktek, mereka harus melaporkannya ke lembaga penegak hukum untuk melakukan pekerjaan penyelidikan lebih lanjut yang didukung oleh kekuatan hukum dan akses ke dokumen yang tidak dimiliki badan pengawas. Jika pihak kepolisian memperoleh bukti yang cukup, otoritas yang bertanggung jawab untuk penuntutan publik harus memutuskan apakah akan membawa kasus ke pengadilan. Akhirnya, pengadilan melakukan sidang, dan pengadilan tinggi menangani banding.

Di banyak negara, sistem pengadilan bergerak lambat dan rentan terhadap korupsi. Selain itu, antusiasme untuk memprioritaskan kasus yang melibatkan politisi cukup rendah, terutama jika melibatkan politisi terkemuka. Juga, dalam sistem hukum yang cukup independen, sistem tersebut seringkali kurang memahami isu-isu kompleks yang terlibat dalam mengendalikan aspek negatif uang dalam politik tanpa membahayakan kebebasan berbicara atau pemilu yang demokratis.

### ***Rintang Politis dan Kurangnya Otoritas Badan Pengawas***

Ada dua alasan penyelenggara pemilu mungkin (dan sering) enggan untuk menegakkan hukum keuangan politik. Pertama, anggota komisi pemilihan, karena metode pengangkatan komisioner, sering partisan atau merupakan loyalis presiden dan pejabat pemerintah lainnya. Kedua, bahkan jika anggota penyelenggara pemilu mempunyai semangat yang independen, mereka mungkin enggan untuk menantang pemerintah atau lembaga legislatif karena takut anggaran komisi akan dipotong sebagai pembalasan atas setiap tuntutan untuk pelanggaran keuangan politik.

Kendala penegakan ini sulit diselesaikan. Terdapat metode alternatif pengangkatan anggota komisi pemilihan yang dirancang untuk menjamin independensi dan profesionalisme, tetapi tidak ada yang ideal. Berkenaan dengan kemandirian keuangan komisi pemilihan, keseimbangan harus dicapai antara independensi dari pembalasan politik dan akuntabilitas keuangan.

Selain itu terdapat kasus di mana penyelenggara pemilu yang sepenuhnya independen dan tak kenal takut masih gagal untuk secara efektif menangani penegakan keuangan politik, dan ini disebabkan oleh benturan budaya kelembagaan. Banyak penyelenggara pemilu melihat tugas utama mereka sebagai pelaksana semata, sehingga hanya fokus pada aspek teknis penyelenggaraan pemilu dan menghindari dari aspek politik yang lebih tinggi daripada pemilu dan politik. Terlibat dalam penegakan dana kampanye sering dianggap sebagai kerumitan yang tidak perlu, dan berpotensi membahayakan independensi dan kepercayaan publik terhadap penyelenggara pemilu. Jika kondisi memungkinkan, ketika penyelenggara pemilu yang independen gagal secara efektif untuk menegakkan peraturan keuangan politik, otoritas untuk mengusut pelanggaran keuangan politik sebaiknya dipertimbangkan untuk diberikan ke institusi lain. Beberapa negara telah memisahkan administrasi pemilu dan pengawasan partai politik, termasuk keuangan politik, selama dekade terakhir. Contoh negara mencakup Georgia, Serbia, Sierra Leone, Sudan, dan Zambia.

### ***Kebingungan Terkait Peran Berbagai Badan yang Berbeda***

Mengingat keengganan normal PFEs untuk menuntut politisi terkemuka yang melanggar hukum, mereka biasanya akan mencoba untuk menghindari tanggung jawab dengan melemparkannya ke badan pengawas lain. Jika ada kebingungan tentang tanggung jawab penyelenggara pemilu, komisi anti-korupsi, otoritas pajak penghasilan, auditor pemerintah, legislatif dan sebagainya, setiap badan sering kali membuat alasan bahwa badan lainnya-lah yang harus menegakkan hukum.

Sebuah penelitian tahun 2008 di Afghanistan menunjukkan bahwa tanggung jawab untuk pengungkapan aset pejabat pemerintah, secara teoritis harus didukung oleh partisipasi kantor Presiden, Direktorat Administrasi Urusan Dewan Menteri, Bagian Kebudayaan dari Direktorat yang sama, serta Departemen Kesehatan dan Keadilan. Studi ini menemukan bahwa dalam prakteknya, tidak ada lembaga yang mengambil tanggung jawab untuk kegiatan penegakan hukum.<sup>42</sup>

### ***Kebiasaan Buruk***

Asumsi umum dan kebiasaan yang berlaku di masyarakat mungkin sering lebih penting daripada alasan yang dinyatakan sebelumnya saat kegagalan penegakan terjadi. Kebiasaan baik dan buruk memiliki kecenderungan untuk diterima sebagai norma pemilu.

Sejarah Britania Raya pada abad ke-19 menunjukkan kekuatan asumsi dalam menentukan apa yang dapat diterima atau tidak. Pada awal abad ke-19, korupsi pemilu merajalela. Hukum secara rutin rusak. Ini adalah praktek standar bagi pemerintah untuk menggunakan dana dinas rahasia untuk kepentingan pemilihan, yang biasanya berarti penyuapan pemilih. Pembelian suara dan dispensasi alkohol dalam jumlah besar membuat pemungutan suara sulit, berbagai urusan jadi rumit, dan biaya keikutsertaan kandidat menjadi sangat mahal. Baru setelah setengah abad berlal kebiasaan pemilu berubah; alasan untuk perubahan sama sekali tidak jelas. Pemberlakuan UU Pemilu baru turut memainkan peran ; namun peningkatan jumlah pemilih juga penting. Sama pentingnya adalah pengembangan pemahaman baru bagi calon dan masyarakat tentang perilaku apa yang diterima dan yang tidak.<sup>43</sup>

Pergeseran persepsi juga jelas terlihat di Korea Selatan dan Thailand. Negara-negara ini telah membuat upaya besar untuk menerapkan aturan tentang pembelian suara dan biaya kampanye. Upaya resmi telah didorong oleh elit politik, kelompok advokasi, dan pers. Sebaliknya, Indonesia berjalan mundur dalam upaya untuk mengawasi dana kampanye dalam Pemilu 2009. Pembelian suara dan kemurahan berlebihan dilihat oleh pemilih sebagai hal yang diterima, bukan aspek negatif dari kampanye, sehingga penegakan hukum yang efektif akan sulit dicapai.

---

42 FEFA (2008) hal. 14f.

43 Lihat Stokes (2011).

### ***Bahaya Penegakan yang Bias***

Layaknya bahaya dari masalah gagalnya penegakan adalah penegakan yang diterapkan secara partisan. Parpol dan kandidat yang melawan pemerintah sering ditekan secara berlebihan oleh badan penegak hukum, hanya karena pelanggaran kecil atau bahkan ketika mereka tidak melanggar hukum sama sekali. Sebaliknya, parpol dan kandidat pendukung pemerintah seringkali bebas untuk tidak mematuhi aturan. Saat negara dan parpol penguasa telah bergabung secara de facto, sanksi efektif terhadap pelanggaran, misalnya penyalahgunaan sumber daya negara, hampir tidak mungkin diberikan.

Penegakan yang bias adalah isu yang serius dinegara yang baru melalui tingkat kekerasan yang tinggi dalam sejarahnya. Dapat dikatakan di negara-negara tersebut bahwa lebih baik UU keuangan politik tidak diterapkan, karena penerapan aturan, misalnya pengungkapan donasi politik, dapat menyebabkan ancaman bagi pihak-pihak yang mendukung parpol dan kandidat oposisi. Di negara-negara yang memiliki partai petahana dominan, penegakan aturan pengungkapan turut mempersulit oposisi untuk mendapatkan dukungan.

Dalam kondisi demikian, media berperan penting dalam mencegah penegakan aturan keuangan politik yang dilakukan secara bias. Berbeda dengan badan pengawas, media dapat terjun ke aspek politik keuangan politik. Secara alami, ini hanya akan mungkin dilakukan saat terdapat kebebasan berpendapat yang cukup.

Bentuk penegakan yang buruk lainnya adalah usaha penegakan yang korup. Korupsi mungkin muncul saat petugas TPS disuap agar tutup mata terhadap praktek pembelian suara atau penggelembungan suara. Janji manis seperti promosi karir dan hadiah lainnya menjadi tawaran yang menarik bagi anggota jajaran penyelenggara pemilu. Petugas yang disuap kemudian bisa dilaporkan atau diancam. Oleh karena penyuaipan mereka jadi tidak melakukan penegakan hukum, termasuk penegakan aturan keuangan politik.<sup>44</sup>

Dalam upaya melindungi diri dari tekanan penegakan keuangan politik secara bias, badan penegak harus secara kuat menerapkan independensi mereka. Hal Ini dibahas lebih jauh di Bab 5.

---

44 Nadeau (2000) hal. 125

## Studi Kasus – Penegakan yang Bias

### *Rusia*

Walaupun lemahnya penegakan adalah kekurangan yang paling sering terjadi, penegakan yang bias secara politik juga merupakan masalah yang signifikan. Kasus-kasus berikut adalah contoh penegakan yang bias.

Penilaian IFES terhadap Pemilu Rusia tahun 1999 dan 2000 mengacu kepada “kesulitan hebat dan pengawasan khususnya terhadap Partai Liberal-Demokrat Rusia (LDPR) dan capresnya, Vladimir Zhirinovsky.” UU yang mengatur proses pencalonan capres mewajibkan bakal calon mengajukan informasi terperinci tentang pemasukan, aset, properti, dan piutang yang dimiliki, oleh seluruh anggota keluarga inti. Kalau ada “ketidaksesuaian” yang parah, pencalonannya dapat dibatalkan oleh KPU Rusia (CEC).

Saat terbukti bahwa anak laki-laki Zhirinovsky tidak melaporkan kepemilikannya terhadap sebuah apartemen di Moskow, CEC membatalkan pencalonan Zhirinovsky. Saat naik banding ke Mahkamah Agung, Zhirinovsky menyebutkan bahwa UU Pemilu memberikan CEC kuasa untuk menolak kandidat hanya jika informasi yang tidak akurat bersifat “esensial”, dan Zhirinovsky berdalil bahwa apartemennya, yang hanya merupakan 1% dari total properti yang dilaporkan, tidaklah esensial. Mahkamah Agung tetap mendukung keputusan CEC, sehingga Zhirinovsky mengajukan banding ke Pengadilan Kasasi. Saat ini terjadi, terungkap bahwa presiden petahana Vladimir Putin juga gagal melaporkan rumah luar kota yang dimiliki istrinya. CEC tidak menanggapi laporan ini atas dasar rumah tersebut belum jadi sehingga tidak harus dilaporkan. Akhirnya Zhirinovsky menang di Pengadilan Kasasi dan dimasukkan ke surat suara, tapi kehilangan banyak waktu berharga untuk berkampanye.

Kekhawatiran terkait penerapan yang bias bukanlah hal yang baru. Pada tahun 1985, Ketua KPU Kanada menyatakan:

Keluhan yang diterima saat pemilu menyatakan bahwa seorang kandidat telah melakukan pelanggaran harus ditangani secara bijaksana, karena kemungkinan menang kandidat tersebut bisa terpengaruh jika nantiya diketahui bahwa ia berada di bawah penyelidikan polisi. Ketelitian yang sama harus dilakukan di luar periode pemilu untuk melindungi reputasi individu. Saya prihatin terdapat kemungkinan dimana penyelidikan dapat membuktikan keluhan tidak berdasar.<sup>45</sup>

Artinya, komponen penting dalam penegakan bergantung pada tingkat kepercayaan partai dan kandidat pada badan penegakan. Kepercayaan juga merupakan hal yang penting untuk mengkoordinasikan upaya yang dilakukan antar badan penegakan.

---

45 Dikutip dalam Ewing (1992) hal. 225f.



**Bagian Dua:**  
**Aspek Praktis Deteksi dan Penegakan Keuangan  
Politik**



## Bab 5: Memperkuat Independensi Badan Penegak Keuangan Politik

### Menemukan Struktur Badan Pengawas yang Tepat

Sebagaimana dicatat dalam pemahaman kunci yang disampaikan di bagian awal buku ini, penegakan efektif membutuhkan partisipasi beberapa pemangku kepentingan utama, termasuk masyarakat sipil dan media. Kendati demikian, institusi yang berfungsi sebagai PFE formal memiliki peran penting dalam memastikan pengawasan yang efektif terkait uang dalam politik. Saat eksistensi badan seperti itu tidak ada, maka transparansi lebih sulit tercapai. Akan tetapi, badan-badan tersebut membutuhkan independensi agar imbasnya signifikan. Bab ini membahas bagaimana badan penegak dapat memaksimalkan independensinya.<sup>46</sup>

Pertanyaan pertama yang harus dijawab adalah jenis badan penegak keuangan politik apa yang harus dimiliki sebuah demokrasi? Di lebih dari 25 persen negara yang dipelajari oleh International IDEA, tidak ada badan yang bertanggung jawab untuk administrasi dan penegakan peraturan.<sup>47</sup> Terlebih lagi, jenis badan penegak sering tergantung pada tugas utama badan tersebut. Di negara-negara yang memiliki badan yang bertanggung jawab menegakkan hukum keuangan politik, badan yang paling sering diberi tanggung jawab tersebut adalah lembaga penyelenggara pemilu nasional. Lainnya menggunakan departemen pemerintah, misalnya kementerian dalam negeri, kementerian tenaga kerja dan administrasi, kementerian kehakiman, atau kejaksaan agung. Lembaga-lembaga lainnya yang bertanggung jawab atas penegakkan hukum keuangan politik juga termasuk parlemen; anggota parlemen atau badan terkait; pengadilan; atau kantor pajak.

**Gambar 9: Badan yang Bertanggung Jawab Menerima Laporan Keuangan Politik**

Badan Penyelenggara Pemilu	Kementerian	Lembaga Audit	Pengadilan	Badan Pengawas Khusus	Lainnya
83 negara (38%)	30 negara (14%)	20 negara (9%)	14 negara (6%)	17 negara (8%)	34 negara (16%)

Mencakup 151 negara; jumlah di atas lebih besar dari 151 karena ada beberapa negara yang menggunakan lebih dari satu jenis badan untuk hal ini.<sup>48</sup>

46 Dalam hal ini, lembaga tersebut juga didukung oleh saran dari peningkatan independensi dan kapasitas penyelenggara pemilu secara umum. Dua publikasi yang berguna adalah López-Pintor (2000) dan Spinelli (2011); Spinelli adalah publikasi hasil revisi yang diterbitkan dalam rangka mengenang Joe Baxter, Penasehat Senior IFES terkait Administrasi Pemilu

47 Ohman (2012) hal. 41.

48 Data dari Basis DataBasisdata Peraturan Keuangan Politik IDEA Internasional, tertanggal Agustus 2013

**Gambar 10: Model-Model PFE**

Secara umum terdapat lima model PFE:

### Badan Penyelenggara Pemilu

- Solusi paling Umum.
- Seringkali paling masuk akal karena lembaga ini umumnya mengawasi kebanyakan hal terkait pemilu. Namun, badan penyelenggara pemilu sering sangat sibuk saat tahun pemilu, sehingga staf sering melihat keuangan politik sebagai pengalih perhatian dari tugas penyelenggaraan pemilu
- Saat penyelenggara pemilu beranggotakan perwakilan parpol, menjatuhkan sanksi ke parpol seringkali menjadi isu sensitif.
- *Contohnya adalah Komisi Pemilu Australia, Consejo Nacional Electoral di Ekuador, dan Komisi Pemilihan Umum di Indonesia.*

### Badan Khusus

- Dalam banyak kasus, ini adalah badan yang ditetapkan untuk mengawasi kegiatan parpol secara umum, salah satu aspeknya adalah keuangan politik.
- Pendekatan ini bisa menghasilkan kemampuan dan keahlian yang dibutuhkan untuk mengawasi keuangan politik, namun di banyak negara, bisa jadi sudah ada terlalu banyak komisi.
- *Contohnya adalah Dewan Urusan Parpol di Sudan, Komite Pengawas Kampanye Pemilu di Lebanon, dan Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements politique di Prancis.*

### Departemen Pemerintah

- Di beberapa negara, pengawasan keuangan politik berada di Kementerian Dalam Negeri atau Keuangan.
- Keuntungannya, tidak usah membentuk badan baru dan kementerian tersebut, di sebagian besar kasus, memiliki akses ke kapasitas yang signifikan.
- Kementerian juga dipimpin oleh menteri yang ditunjuk secara politik, sehingga mungkin tidak cukup independen untuk meyakinkan publik bahwa implementasinya tanpa bias dan bahwa pelanggaran penyalahgunaan sumber daya milik negara akan ditindak.
- Contohnya adalah Benin, Slovakia, dan Yunani.

## Pengadilan

- Solusi lainnya adalah memberikan tanggung jawab pengawasan keuangan politik ke pengadilan.
- Ini dapat meningkatkan kemungkinan penerapan sanksi terkait pelanggaran, walaupun di banyak negara ini tidak terjadi pada prakteknya. Masalahnya, mungkin pengadilan tidak memiliki ruang untuk mengakomodir sifat politis yang mungkin kental terdapat dalam kasus keuangan politik.
- Contohnya adalah Pengadilan Akuntansi di Burkina Faso, Pengadilan Komersial di Montenegro, dan Mahkamah Konstitusi di Portugal

## Lembaga Lainnya

- Bisa merupakan badan anti-korupsi atau jenis lembaga pemerintahan lainnya.
- Di beberapa negara, pengawasan dilakukan oleh badan yang ada di bawah atau secara langsung berhubungan dengan parlemen. Kelebihan dan kekurangan penggunaan lembaga-lembaga tersebut untuk pengawasan keuangan politik berbeda di tiap negara.
- Contohnya mencakup Komisi Pengelolaan Parlemen di Barbados, Komite Urusan Luar Negeri dan Dewan Pajak dan Bea Cukai di Estonia, dan Badan Anti-Korupsi di Serbia.

Tugas khusus badan penegak mencakup:

- Mengembangkan peraturan yang memungkinkan penegakan ketentuan hukum<sup>49</sup>
- Merancang bentuk dan prosedur pelaporan
- Memberitahukan parpol/kandidat tentang persyaratan-persyaratan pelaporan
- Menerima laporan yang sudah/belum diaudit
- Mempublikasikan laporan keuangan dan laporan hasil audit
- Melakukan inspeksi dan investigasi publik
- Menjatuhkan sanksi

<sup>49</sup> Ini bisa, misalnya, mencakup definisi terkait istilah utama dan interpretasi berbagai ketentuan dalam UU. Se jauh apa badan ini bisa menginterpretasi undang-undang bergantung kepada mandat hukumnya untuk membuat peraturan..

Tanggung jawab untuk administrasi dan penegakan pembiayaan politik dapat dilakukan oleh badan tunggal atau dapat dibagi di antara beberapa badan. Basisdata Keuangan Politik IDEA Internasional menunjukkan bahwa dari 151 negara yang datanya tersedia, 115 memiliki badan tunggal yang bertanggung jawab, sementara 35 negara memiliki dua atau lebih badan yang menerima laporan keuangan dari peserta.<sup>50</sup> Banyak negara lain memiliki beberapa lembaga yang terlibat dalam audit laporan tersebut dan menyelidiki potensi pelanggaran.

Pelaksanaan yang efektif dari undang-undang keuangan politik dapat menjadi lebih sulit ketika badan-badan yang berbeda berurusan dengan berbagai aspek dari subjek yang sama. Di sisi lain, jika kerangka keuangan politik cenderung rumit dan membutuhkan berbagai aktor untuk menyerahkan laporan keuangan, solusi terbaik mungkin adalah dengan menggunakan beberapa regulator. Sementara penyelenggara pemilu mungkin paling sesuai untuk menerima dan meninjau laporan dana kampanye, mereka mungkin tidak memiliki kapasitas atau formasi kelembagaan untuk secara efektif meninjau laporan tahunan dari pejabat terpilih, misalnya.

Dalam kebanyakan kasus, laporan keuangan yang disampaikan oleh partai-partai dan auditor akan ditinjau oleh lembaga penegak, meskipun lingkup badan kerja, spesialisasi, dan tingkat independensi lembaga tersebut akan sering kali menentukan komprehensif atau tidaknya tinjauan tersebut. Rekomendasi terbaru yang dibuat oleh OSCE, di "Pedoman Peraturan Partai Politik," menetapkan bahwa pemantauan sehubungan dengan pendanaan partai politik dan kampanye pemilu harus dilakukan oleh sebuah badan independen:

Pengawasan dapat dilaksanakan oleh berbagai badan, termasuk badan pengawas kompeten atau badan keuangan negara. Tak peduli badan apapun yang ditugaskan untuk meninjau laporan keuangan partai, pendekatan efektif harus diambil dalam legislasi dan praktik negara untuk memastikan independensi dari pengaruh politik dan komitmen terhadap netralitas. Independensi tersebut adalah mendasar bagi keberlangsungan fungsi lembaga tersebut dan harus ditentukan oleh hukum secara ketat. Khususnya, sangat dianjurkan untuk mengundang-undangkan prosedur pertemuan untuk menghindari pengaruh politik terhadap anggota-anggota lembaga tersebut.<sup>51</sup>

Selanjutnya, Dewan Eropa menyarankan pada negara anggotanya untuk mempromosikan spesialisasi sistem peradilan, kepolisian, atau aktor lain dalam usaha memerangi pendanaan ilegal untuk partai politik dan kampanye pemilihan umum.

Pentingnya permasalahan ini telah diakui secara global. Berikut beberapa rekomendasi yang dibuat oleh Transparansi Internasional di Armenia untuk meningkatkan implementasi pengaturan pendanaan politik di negara tersebut:

---

50 Tertanggal Februari 2013

51 OSCE/ODIHR dan Komisi Venezia (2010) hal. 43

Perlu ditekankan peningkatan transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi dalam pengawasan dan kontrol atas dana kampanye. Rekomendasi terpenting dari aspek ini seharusnya adalah perubahan radikal dari komposisi, kekuasaan, dan operasi Layanan Pengawasan dan Review KPU Armenia Selain itu, yang lebih penting lagi, mayoritas dari pegawai harus terdiri dari perwakilan organisasi masyarakat sipil dan partai oposisi. Layanan tersebut harus memiliki jumlah pegawai yang lebih besar, dengan cabang di semua marzes (distrik administratif) Armenia. Selain itu, layanan tersebut harus bekerja sama dengan LSM dan partai politik, dan kegiatannya pun harus lebih transparan. Laporan publik mengenai aliran dana yang berhubungan dengan dana pemilu harus diterbitkan lebih sering (setidaknya sekali dalam seminggu selama masa kampanye pemilu). Jika perlu, layanan tersebut menjadi lembaga tersendiri (di luar KPU ARmenia). Dalam usaha penyelidikan kemungkinan kasus donasi quid pro quo (balas jasa), kontribusi sejenis yang salah, dan pendanaan dari pihak ketiga, ORS harus diberdayakan dengan kemampuan investigasi untuk melacak kasus yang mencurigakan. Beberapa contoh perkara adalah pemberian donasi yang tergolong besar (bila dibandingkan dengan gaji yang bersangkutan) oleh orang-orang yang bekerja di salah satu perusahaan yang terkenal dengan afiliasinya terhadap suatu partai politik atau politisi, biaya untuk desain dan penempatan baliho-baliho besar atau pembayaran tersembunyi untuk para aktivis kampanye.<sup>52</sup>

## Penjelasan Kewajiban Badan Penegak Hukum

Sebuah langkah penting adalah untuk memastikan badan-badan yang terlibat dalam regulasi pendanaan kampanye dan penegakan memiliki mandat yang jelas tanpa tumpang tindih yang bisa menyebabkan kebingungan atau kemandekan. Mandat yang jelas tersebut dapat pula membantu proses kerja sama antar institusi yang berbeda.

Tanggung jawab bersama membutuhkan koordinasi yang efektif dalam upaya penegakan hukum yang sangat mungkin terwujud saat ada sikap kooperatif yang saling menghormati dan mendukung. Banyaknya permintaan bantuan antar lembaga yang tidak terkoordinasi berpotensi untuk membahayakan kesediaan lembaga tersebut untuk bekerja sama secara efektif.

Di Afghanistan, Komisi Pemilihan Independen (Independent Electoral Commission, IEC) seharusnya menerima laporan keuangan dari sekitar 2.500 calon anggota parlemen yang mengikuti pemilu 2010, pada akhir masa kampanye (dua hari sebelum pemilu). Dalam sistem di Afghanistan, komisi tersebut melaporkan semua laporan yang tidak masuk atau tidak akurat pada Komisi Pengaduan Pemilu (Electoral Complaints Commission, ECC). Mengingat jumlah kandidat yang sangat besar dan kemungkinan besar rendahnya kemampuan akuntansi para kandidat, IEC mengasumsikan bahwa banyak dari para kandidat tersebut yang akan gagal untuk menyerahkan laporan yang

---

52 Hoktanyan (2008) hal. 10f. Penekanan pada yang asli.

akurat. Badan ini lalu berkolaborasi dengan ECC untuk mengembangkan prosedur penanganan keluhan. Namun ide ini telah menimbulkan beban tambahan yang signifikan untuk ECC.

### **Studi Kasus - Komisi Pemilihan Federal dan Departemen Kehakiman**

A.S.

Di AS, Bagian Integritas Publik dari Divisi Kriminal di Departemen Kehakiman telah mengembangkan hubungan kerja sama dengan Komisi Pemilihan Federal (FEC) dan stafnya. Hal ini membantu para agen dan jaksa untuk cepat mendapatkan informasi yang mereka butuhkan dari FEC. Divisi Rekaman Umum FEC juga telah menjadi sumber dalam mengembangkan kasus kejahatan pemilu. Bahkan, sebagian besar pelanggaran terhadap Aturan Kampanye Pemilihan Federal (FECA) tidak termasuk ke dalam kasus kejahatan federal atau, bila termasuk, tidak dapat menjamin akan melalui proses tuntutan pidana. Departemen Kehakiman dapat merujuk semua kasus kecuali kasus pelanggaran pendanaan kampanye terparah ke FEC. Konsultasi awal dengan Bagian Integritas Publik dapat membantu Departemen Kehakiman, Kantor Pengacara AS dan FBI menghindari pengeluaran tidak penting dari sumber daya milik departemen dengan mendorong perujukan isu yang sesuai ke FEC. Konsultasi tersebut juga memungkinkan tiap departemen untuk melaksanakan kewajibannya berdasarkan nota kesepahaman dengan FEC. Pada akhirnya, menyediakan FEC dengan informasi mengenai masalah pidana tertutup FECA pada waktu yang tepat memberikan kontribusi yang dapat membantu komisi dalam usahanya melakukan tanggung jawab penegakan bersama.

Peresmian perjanjian melalui sebuah MoU harus dihitung sebagai cara terbaik. Namun, ada beberapa hal yang patut dipelajari dari pengalaman yang dialami AS, dan dua isu yang mengemuka. Pertama adalah meneruskan kasus ke Departemen Kehakiman oleh FEC secara tepat waktu. Sebelumnya, beberapa kasus yang harusnya jatuh di bawah yurisdiksi Departemen Kehakiman baru diteruskan setelah undang-undang pembatasannya telah kadaluarsa. Kekhawatiran kedua adalah kemampuan FEC untuk terus melakukan investigasi di saat kasus tersebut terbuka di dalam Departemen Kehakiman. Pelaksanaan investigasi secara paralel dan syarat-syarat di mana informasi dapat dibagi di antara kedua pihak harus jelas terlebih dahulu. Pada akhirnya, pengalaman AS menyoroti pentingnya tinjauan kembali perjanjian sebagai undang-undang yang relevan dan lembaga penegakan yang berevolusi sendiri.

Tugas untuk memastikan kerjasama yang efektif harus terus menerus dilakukan, dan kemunduran akan mungkin terjadi. Sebuah artikel berita bulan Juli tahun 2013 menunjukkan konflik antara Komisaris FEC dan stafnya tentang kerjasama dengan Departemen Kehakiman.<sup>53</sup>

53 The Washington Post (2013)

Salah satu bagian penting saat menjelaskan peran adalah PFE harus sudah memiliki kebijakan yang telah ditetapkan dan diterbitkan untuk mengatur pengungkapan hasil dari kasus penegakan hukum. Hal ini memungkinkan adanya catatan publik yang jelas mengenai hal-hal yang dirujuk ke kejaksaan atau badan investigasi dan alasan perujukannya. Selain itu, kebijakan tersebut mempermudah masyarakat untuk mengenali, mempublikasikan, dan memberikan tekanan saat rujukan-rujukan tersebut diberikan oleh lembaga penegak hukum.

### **Keamanan Masa Jabatan Komisio- naris Lembaga Penegakan Hukum Pendanaan Politik**

Aspek kunci untuk menjamin kebebasan pergerakan dari lembaga yang bertanggung jawab untuk mengatur keuangan politik adalah dengan mengamankan masa jabatan para pemimpinnya. Hal ini mencakup proses pengangkatan pemimpin dan protokol untuk memberhentikan orang-orang tersebut dari jabatannya bila diperlukan.

#### ***Proses Pengangkatan***

Cara apa yang dapat membuat PFE memenuhi kualifikasi dan tidak berpihak?

Jika kepala pemerintahan atau kepala negara menjadi satu-satunya pengaruh terhadap penunjukan komisioner pemilu (atau anggota badan independen lain yang bertanggung jawab untuk mengelola dan mengawasi peraturan pendanaan politik), proses penunjukan bisa berakhir kontroversial dengan anggota komisi pemilihan umum yang mungkin berakhir sebagai pion pemerintah.

#### ***Proses seleksi yang sukses haruslah mempertimbangkan hal-hal berikut:***

Keseimbangan Politik: Salah satu metode penunjukan adalah dengan fokus pada keseimbangan politik. Metode ini digunakan di Amerika Serikat, yang memandang usaha mencapai netralitas

#### **Studi kasus - Bahaya dari Pengangkatan Pengawas Pemilu oleh Kepala Pemerintahan**

##### *Nigeria*

Sebelum pemilihan presiden tahun 2007 di Nigeria, Presiden Umaru Yar'Adua berjanji untuk mereformasi proses pemilihan umum setelah pemilu usai. Namun, dua tahun setelah terpilih menjadi presiden, kabinetnya menolak reformasi yang akan menggunakan pengadilan untuk memilih ketua dan anggota dewan komisi pemilu.

Sebuah panel yang dipimpin oleh mantan Ketua Mahkamah, Mohammed Lawal Uwais, merekomendasikan agar presiden tidak lagi diberikan kekuasaan untuk menunjuk kepala komisi pemilihan umum di Nigeria. Namun, sang Presiden tetap mempertahankan kekuasaannya untuk menunjuk kepala Komisi Pemilihan Umum Nigeria.

“Nigeria election reform U-turn”, BBC News, 12 Maret 2009

<http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/7939139.stm>

politik dalam lembaga yang bertanggung jawab untuk mengelola hukum keuangan politik sebagai tidak praktis. Enam anggota Komisi Pemilihan Federal AS terdiri dari jumlah perwakilan yang sama dari Partai Demokrat dan Partai Republikan, dan penegakan memerlukan persetujuan dari empat komisioner.<sup>54</sup>

Sistem bipartisan tersebut dikritik sebagai asal mula dari proses kompromi yang berujung kondisi nonaktif. Tak hanya itu, sistem penetapan komisioner dengan menunjuk dari calon yang diajukan oleh partai, mungkin tidak akan efektif di negara-negara yang politiknya tidak didominasi oleh dua partai besar dengan kekuatan seimbang.

Meski begitu, beberapa akademisi berpendapat bahwa perlu adanya keseimbangan politik di negara-negara demokrasi yang sedang berkembang karena biasanya negara-negara tersebut kurang memiliki tradisi kebebasan politik di kalangan pegawai sipilnya (meski hal ini tidak selalu terjadi). Politisi, praktisi, analis, dan konsultan terkadang memercayai bahwa komisi pemilihan umum yang berbasis partai memiliki peran kunci dalam membangun konsensus dan tata pemerintahan yang baik, dan wewenang pemilu dapat berbasis partai dan masih beroperasi secara netral serta independen. Saat tidak ada tradisi atau lembaga dengan pegawai negeri yang dihormati dan mandiri, komposisi multi partai dapat menjamin pendekatan yang seimbang dan lebih baik dari proses pengangkatan eksekutif atau yudikatif. Komisi pemilihan umum multi partai dapat secara efektif berkontribusi untuk membangun rasa percaya, transparansi, dan netralitas.<sup>55</sup> Komisi Pemilihan Umum di Inggris bersifat sangat non-partisan hingga tahun 2010, ketika empat komisioner tambahan yang dicalonkan oleh partai politik ditunjuk untuk "membawa pengalaman langsung dalam dunia partai politik." Komisioner dengan pengalaman politik yang tergolong baru menjadi bagian minoritas di dalam komisi yang anggotanya bekerja di bagian non-eksekutif.

**Pengangkatan Anggota Non-Partisan:** Pendekatan berbeda lainnya adalah dengan tidak mempertimbangkan orang-orang yang memiliki kaitan dengan partai politik tertentu untuk ditunjuk sebagai anggota badan regulasi.

Sistem seperti itu dapat berjalan dengan baik jika pegawai negeri sipil dan tokoh masyarakat yang tak berpihak yang ditunjuk untuk mengangkat anggota benar-benar independen. Sistem tersebut menganggap bahwa pegawai negeri sipil dan tokoh lain yang ditunjuk oleh pemerintah saat itu untuk membuat nominasi akan bertindak secara netral. Hal ini bergantung juga pada asumsi bahwa orang-orang yang ditunjuk dan bersifat "non-politik" adalah non-partisan juga.

---

54 FECA membatasi jumlah komisioner dari tiap partai politik sebanyak tiga orang. Komisioner tersebut dicalonkan oleh Presiden dan dikonfirmasi oleh Senat AS. Sistem ini telah berlangsung untuk beberapa lama tanpa kelengkapan komisioner dan beberapa pihak merasa bahwa hal ini mempengaruhi efektivitas dari lembaga tersebut.

55 Lopez-Pintor (2000), halaman 63 dan 123

Sebuah sistem dengan pemerintah yang sedang berkuasa menunjuk pegawai negeri senior atau pihak terpercaya lainnya untuk membuat nominasi atau mengangkat anggota badan pengawas hanya akan berfungsi dalam budaya politik tertentu. Harus ada keyakinan terhadap netralitas yang murni dan kemampuan pihak yang dipilih oleh pemerintah untuk menjadi penyeleksi.

**Pembagian Tanggung Jawab untuk Proses Penunjukan:** Pendekatan ketiga adalah dengan membagi tanggung jawab untuk membuat nominasi dan/atau penunjukan. Sebagai contoh, Presiden dapat mengajukan seorang calon yang kemudian harus disetujui oleh parlemen. Sebaliknya, badan-badan yang berbeda dapat memiliki tanggung jawab untuk menominasikan seorang calon, yang kemudian akan disetujui oleh Presiden. Hal ini terjadi pada Komisi Pendaftaran Partai Politik di Sierra Leone.<sup>56</sup>

Solusi lain adalah dengan badan-badan berbeda yang menunjuk sebuah bagian dari komisaris. Misalnya, Komisi Pemilihan Umum Pusat di Rusia memiliki lima belas komisaris, dengan sepertiga dari mereka ditunjuk oleh Presiden Federasi, sepertiga oleh Duma (badan legislatif) dan sepertiga terakhir oleh Dewan Federasi.<sup>57</sup> Dalam kasus tersebut, kekuasaan dan proses pengangkatan Ketua lembaga bersangkutan akan sangat penting. Jika sang Ketua dapat secara efektif mengendalikan komisinya, banyak dari kekuasaan tersebut akan berada di tangan orang yang menunjuk posisi tersebut. Jika kekuasaan Ketua terbatas, komisi tersebut mungkin dapat berjalan tanpa adanya kepemimpinan yang efektif.<sup>58</sup>

**Pendekatan Yudisial:** Pendekatan keempat adalah untuk meminta komisioner lembaga pemilihan umum untuk menjadi hakim senior dan mengangkat mereka untuk waktu kerja yang cukup lama. Di Polandia, Komisi Pemilihan Nasional terdiri dari tiga hakim Mahkamah Konstitusi yang ditunjuk oleh Presiden Mahkamah Konstitusi, tiga hakim Mahkamah Agung yang ditunjuk oleh Presiden Mahkamah Agung, dan tiga hakim Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara yang ditunjuk oleh Ketua Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.

### ***Lama dan Jaminan Masa Jabatan untuk Komisioner PFE***

Komisioner yang ditunjuk secara independen mungkin akan sensitif terhadap tekanan politik bila mereka gagal dalam membuat keputusan tertentu yang dapat berujung pada pemecatan mereka. Faktor kesulitannya terletak pada pencarian sistem yang memungkinkan para pemimpin PFE dapat merasa yakin bahwa posisi mereka di PFE tidak akan terancam bila keputusan yang dikeluarkan tidak sejalan dengan para politisi terkemuka, namun di saat bersamaan bisa menjadi faktor pemecatan para komisioner yang terbukti tidak kompeten atau melakukan korupsi.

56 Sayangnya, undang-undang tidak menyebutkan secara spesifik siapa yang bisa mencalonkan ketua komisi, sehingga pemerintah Sierra Leone membiarkan posisi tersebut kosong selama bertahun-tahun setelah kematian dari ketua sebelumnya.

57 Nadeau (2000) halaman 22.

58 Solusi lainnya dapat dilihat di Meksiko, yaitu terdapat sembilan anggota berhak pilih yang bersifat independen dan diangkat oleh parlemen, sementara partai politik mencalonkan anggota tanpa hak pilih.

Di salah satu ujung spektrum terdapat sistem yang memungkinkan seorang individu (biasanya Presiden) memecat komisioner sesuai kehendaknya. Presiden Gambia pernah beberapa kali memecat seluruh komisioner penyelenggara pemilu. Di ujung lain dari spektrum tersebut, kita dapat melihat negara-negara seperti India dan Ghana, yang komisaris lembaga penyelenggara pemilu sudah terjamin periode masa jabatan seperti yang dimiliki hakim Mahkamah Agung—tetap saja bisa menyingkirkan para komisioner, termasuk melalui proses permakzulan. Di Pakistan, proses penyingkiran komisioner kurang lebih sama dengan proses pemecatan hakim.

Lamanya masa jabatan juga berpengaruh. Jika seorang komisioner - bisa diangkat berulang kali, kebebasan mereka mungkin terancam. Hal ini berdasarkan asumsi bahwa pengangkatan kembali dapat dilakukan, yang tidak terjadi di semua negara, seperti misalnya di Meksiko. Di Pakistan, perpanjangan masa jabatan mungkin terjadi sekali, dan hanya berlaku untuk satu tahun. Ghana dan beberapa negara lainnya merupakan contoh kasus ekstrem yang komisionernya dapat diangkat untuk seumur hidup. Tabel 11 menunjukkan lamanya masa jabatan komisioner dalam PFE di berbagai negara.

**Gambar 11. Lamanya masa jabatan komisioner dalam PFE**

Negara	Lama Masa Jabatan (Tahun)
Pakistan	3
Inggris	3-5
Albania, Malawi	4
Australia, Bangladesh, Namibia, Sierra Leone, Sudan	5
Tanjung Verde, Kosta Rika, India, Nepal, AS, Zimbabwe	6
Meksiko	6-9
Afrika Selatan	7
Filipina	7-9
Kanada, Ghana, Malaysia, Polandia	Seumur Hidup

## Menjamin Independensi Keuangan Badan Pengawas

Jika PFE terlalu sungguh-sungguh dalam menjalankan kewajiban mereka dan memulai penyelidikan terhadap dugaan pendanaan ilegal kampanye anggota terkemuka dari pemerintah atau badan legislatif, anggaran operasional mereka mungkin akan terancam sebagai bentuk peringatan atau pembalasan.

Sangat jelas bahwa PFE sebaiknya dilindungi dari politisi-politisi besar yang bisa mengancam anggaran mereka. Namun, perlu diperhatikan pula pentingnya menjamin bahwa tingkatan pegawai, gaji, dan biaya-biaya lain yang digunakan untuk menegakkan aturan pendanaan politik dikelola dengan baik agar tidak sia-sia. Hal ini penting terutama di negara-negara dengan kemiskinan yang menyebar luas. Badan Penyelenggara Pemilu) memiliki kecenderungan yang sama dengan birokrasi lain untuk mencari cara meningkatkan anggaran mereka. Sebagaimana Lopez-Pintor menjelaskan isu ini:

Sangatlah penting untuk menghindari penggunaan administrasi pemilu sebagai program kerja. Sistem ini harus dirancang dengan harapan bisa keberlanjutan di masa depan, sehingga harus dirancang sesuai dengan kemampuan keuangan yang terbatas dari pemerintah nasional.<sup>59</sup>

Solusi yang ideal mengharuskan PFE untuk tunduk pada disiplin keuangan dan akuntabilitas, tetapi keuangannya tidak dipegang oleh pemerintah atau badan legislatif. Pertimbangan ini mirip dengan yang diterapkan pada pendanaan untuk sistem peradilan. Cara terbaik untuk mencapai kombinasi antara kemandirian finansial dan akuntabilitas, akan bervariasi sesuai dengan lembaga dan budaya masing-masing negara. Rekomendasi tahun 1998 Komite Ketentuan Standar dalam Kehidupan Publik di Inggris menganjurkan untuk anggaran komisi pemilihan yang diajukan – diatur setelahnya - "harus ditetapkan sedemikian rupa untuk menjaga ketidakberpihakan dan independensi."

Salah satu syarat utama dari kebebasan Komisi adalah kebebasan anggarannya. Sebuah badan yang anggarannya ditentukan oleh suatu departemen pemerintah dan kemudian harus berjuang untuk mendapatkan sumber daya di tengah persaingan prioritas di dalam pemerintahan tidak akan pernah bisa dianggap benar-benar independen. Oleh sebab itu, harus dikembangkan suatu mekanisme untuk menentukan anggaran komisi yang berfokus pada independensi dan secara bersamaan dapat menjaga tingkat akuntabilitasnya terhadap parlemen sebagai bentuk penggunaan anggaran negara yang tepat.

Sebuah model yang bisa dipertimbangkan adalah mekanisme penentuan anggaran untuk Kantor Audit Nasional (National Audit Office, NAO). Anggaran NAO diajukan oleh NAO kepada Dewan Perwakilan Komisi Akuntan Publik (berbeda dari Komite Akuntan Publik yang lebih lazim terdengar). Badan yang berisi sekumpulan anggota parlemen ini meninjau anggaran yang diajukan sebelum secara resmi diserahkan ke bagian Bendahara. Berdasarkan persetujuan, bila Komisi Akuntan Publik telah menyetujui anggarannya, maka tidak akan ada lagi campur tangan di masa depan.<sup>60</sup>

59 Lopez-Pintor (2000) halaman 125

60 Komite Ketentuan dalam Kehidupan Publik (1998), volume 1, 150.

Kerumitan dari penyusunan yang diusulkan ini dan ketergantungan pada persetujuan adalah suatu bukti kesulitan untuk mencapai ketidakberpihakan dan akuntabilitas finansial secara bersamaan. Negara-negara lain mungkin perlu mencari cara pendekatan lain untuk mencari pendekatan terbaik dalam situasi mereka.

## **Bertindak secara Independen**

Pada akhirnya, bukan suatu hal penting bila PFE secara kelembagaan dan finansial berdiri sendiri dengan komisioner yang ditunjuk tanpa berpihak dan dengan masa jabatan yang pasti bila institusi tersebut tidak bertindak secara independen. Institusi-institusi yang dipengaruhi oleh tekanan politik, ketakutan akan konflik, atau harapan memperoleh keuntungan, akan secara cepat merusak independensinya, terlepas dari pengaturan resminya. Oleh sebab itu, institusi yang ditugasi untuk mengimplementasikan pengaturan finansial politik harus bersikap proaktif, kuat, dan adil dalam beraktivitas bila ingin mendapatkan keyakinan dan kepercayaan publik.

Perlu diingat bahwa PFE tidak hanya harus bersikap independen, tapi harus dipandang sebagai institusi independen. Salah satu kesalahan umum di kalangan institusi yang terlibat dalam keuangan politik (serta dalam manajemen pemilu) adalah menganggap bahwa bila mereka bertindak secara tegas dan independen, masyarakat akan menyadari hal tersebut dan mulai menghormati integritas institusi tersebut. Pada umumnya, karena adanya risiko terjadinya kesalahpahaman dan tuduh-menuduh, PFE harus terlibat dalam hubungan masyarakat aktif untuk menunjukkan kepada para pemangku kepentingan dan publik (sebagai pemangku kepentingan paling utama) bahwa badan pengawas tersebut bekerja secara profesional dan tidak bias terhadap kandidat atau partai politik manapun.

Persepsi mengenai sebuah institusi seringkali berasal dari pandangan terhadap kepemimpinan institusi tersebut. Para komisioner harus jelas terhadap kepentingan pribadi yang mungkin mencampuri kebebasan sebenarnya atau kebebasan yang dirasakan oleh institusi tersebut. Mereka dapat mengikuti jejak Komisi Pemilihan Umum Inggris yang menerbitkan kepentingan perusahaan dari masing-masing komisioner dan segala bentuk hubungan personal yang dapat dianggap relevan (seperti kakak ipar dari seorang komisioner yang pernah menjadi kandidat anggota pemerintah lokal). Mereka juga mempublikasikan informasi mengenai pengeluaran yang dilakukan oleh komisi dan semua hadiah yang para komisioner terima. Hadiah yang dimaksud di antaranya adalah dasi yang diperoleh Komisi Pemilihan Umum Malaysia atau pisau pembuka surat yang diperoleh dari Kepolisian West Yorkshire dan Greater Manchester.<sup>61</sup>

Karena transparansi bertindak sebagai inti dari banyak rezim keuangan politik, penting pula bagi PFE untuk bertindak dengan sikap yang setransparan mungkin. Hal ini berarti membuat kebijakan utama PFE dapat diakses secara publik dan memperlihatkan cara para pengawas mengaplikasikan kebijakan tersebut.

---

61 Lihat <http://www.electoralcommission.org.uk/about-us/how-we-are-run/the-commissioners>

## Konsultasi dengan Para Pemegang Kepentingan

Dalam rangka menjalankan tugasnya, badan penegak hukum harus meninjau program mereka secara periodik dan menelaah pelaksanaan dan prosedur penegakan hukum. Badan tersebut juga harus memberikan kesempatan pada komunitas yang diaturnya dan perwakilan publik untuk menyatakan segala kekhawatiran yang berkaitan dengan proses penegakan hukum kepada lembaga yang terkait. Mereka yang secara langsung berinteraksi dengan lembaga tersebut, saksi mata, pihak ketiga lainnya, dan publik dapat memberikan informasi penting tentang praktik operasi sistem keuangan politik. Dengan mengundang dialog yang konstruktif mengenai prosedur penegakan hukum, badan penegak hukum dapat mencari komentar umum mengenai efektivitas dari prosedur yang dimiliki dan informasi penting perihal alasan kesuksesan atau kegagalan dari suatu kegiatan. Sebagai tambahan, badan penegak hukum dapat memperoleh manfaat dengan mendengar tentang praktik dan prosedur yang dipakai oleh badan penegak hukum lainnya.

Konsultasi demikian dapat membantu efektivitas kerja PFE (dapat dibaca lebih lanjut di Bab 6). Akan tetapi, hal tersebut juga dapat membantu membangun kebebasan PFE secara *de facto*. Seperti yang sudah disebutkan, salah satu komponen penting dalam mekanisme penegakan hukum berkaitan dengan rasa percaya yang dimiliki antara kandidat dan partai politik dengan PFE. Melalui komunikasi yang rutin, kesalahpahaman dapat dihindari dan konflik dapat diselesaikan pada tahap awal. Rasa percaya juga merupakan kondisi penting dalam upaya mengkoordinasikan semua usaha dari badan penegak hukum yang berbeda-beda.

## Pengorganisasian Unit untuk Proses Deteksi dan Penegakan

Isu penting yang perlu diperhatikan adalah cara mengatur unit di dalam PFE yang akan berurusan dengan pengawasan keuangan politik, di antaranya (jika sesuai) pengembangan prosedur; struktur pelaporan dan materi bimbingan; pelibatan entitas yang melapor; masyarakat sipil dan media; menerima dan menerbitkan laporan keuangan; meninjau/mengaudit laporan yang diterima; menyelidiki potensi terjadinya pelanggaran; dan menjalankan sanksi-sanksi.

Jenis lembaga yang ditetapkan sebagai PFE memiliki pengaruh yang signifikan kepada pengorganisasian unit keuangan politiknya, dengan pengaturan yang berbeda di tiap negaranya. Meski demikian, ada gunanya mempelajari pengorganisasian unit-unit di berbagai negara. Sebuah negara yang selama beberapa tahun ke belakang telah secara intensif bekerja untuk mengatur keuangan politik adalah Meksiko. Badan yang dibentuk khusus untuk tujuan tersebut adalah salah satu badan terbesar di seluruh dunia. Sebuah publikasi terbaru yang dikeluarkan oleh IFES mengenai pengaturan di Meksiko menjelaskan:

Agar dapat meningkatkan profesionalisme dan ketidakberpihakan dalam pengawasan dan pemantauan keuangan politik, maka dibuatlah Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos (Pengawasan Unit Sumber Daya Partai Politik, Oversight Unit of Political Party Resources, disingkat UFRPP) (Zavala, 2008: 296). UFRPP bekerja dengan manajemen yang mandiri, yang berarti badan tersebut dapat menentukan sendiri struktur dari organisasi dan proses pemantauannya, meski jalur komunikasi dengan Dewan Umum akan selalu terbuka. Presiden dari Dewan Umum IFE mengajukan kandidat untuk posisi Direktur Umum UFRPP, yang harus disetujui oleh dua pertiga dari anggota dewan. Direktur umum harus setidaknya memiliki lima tahun pengalaman di bidang pengelolaan dan akuntansi (Konstitusi, Pasal 41, Basis V, paragraf 10; COFIPE, Pasal 79-80, 82 dan 118).

UFRPP dikepalai oleh Pengarah Umum, yang membuat kebijakan UFRPP, mengarahkan kegiatannya, mengatur sumber daya, dan berfungsi sebagai titik pusat komunikasi. Sebagai bagian dari fungsi yang terakhir, badan ini juga menerima laporan keuangan partai dan pertanyaan seputar proses pemantauan; membentuk perjanjian kolaboratif dengan mitra lokal UFRPP dan menerima permintaan mereka untuk informasi mengenai bank, fiskal, dan informasi penting keuangan (fiduciary information) serta mempresentasikan proyek resolusi dan perjanjian pemantauan kepada Dewan Umum IFE. Pengarah Umum mengatur dua badan administratif. Badan otoritas audit menerima dan merevisi dokumentasi finansial dari partai politik. Badan ini terdiri atas enam tim, masing-masing tersusun oleh sub-direktur, manajer, auditor senior, auditor, dan auditor junior. Tiap tim berfokus pada pemantauan partai yang secara acak diembankan pada mereka; besarnya tim bergantung pada besarnya partai yang mereka awasi. Anggota tim dirotasi untuk mencegah adanya pengaruh politik yang tak layak. Selain itu, UFRPP juga menyediakan kursus mengaudit partai politik untuk melatih auditor baru melalui kerja sama dengan Fakultas Akuntansi dan Administrasi dari Universitas Otonom Nasional Meksiko (National Autonomous University Mexico, UNAM). Resolusi dan otoritas norma bertanggung jawab untuk memerintahkan proses investigasi setelah adanya keluhan dan penyimpangan yang muncul pada proses pemantauan, dan mendesain resolusi pengenaan sanksi; masing-masing dari lima tim tersebut terdiri atas sub-direktur, manajer, pembuat rancangan A dan pembuat rancangan B. UFRPP memiliki 220 staf—mayoritas adalah pengacara dan akuntan—dan memiliki anggaran tahunan sebesar 60 juta peso.<sup>62</sup>

Studi kasus pada halaman ini membahas mengenai struktur organisasi untuk pengawasan keuangan politik di Britania Raya. Namun, perlu diingat bahwa struktur ini sedang mengalami beberapa perubahan.

---

62 Komite Ketentuan dalam Kehidupan Publik (1998), volume 1, 150.

## **Studi Kasus – Pengelolaan Pekerjaan PFE**

*Inggris Britania Raya*

### **1. Bagian Bimbingan dan Kebijakan**

Sesuai dengan prinsip regulasi yang baik, penting bagi mereka yang diatur untuk mengerti aturannya. Dengan kata lain, kami mencoba untuk mendidik dan menyarankan pihak yang bersangkutan mengenai aturan untuk meningkatkan kepatuhan. Agar dapat mencapai tujuan tersebut, kami memiliki sebuah tim kecil yang mempersiapkan petunjuk tertulis yang dicetak. Tim ini juga menyediakan pelatihan untuk partai, baik yang meminta atau ketika di mana kegiatan penyesuaian kepatuhan kami mengindikasikan membutuhkan pelatihan. Kami mencoba untuk memulai pelatihan sedini mungkin. Misalnya, sebagai bagian dari proses pendaftaran partai yang diurus oleh tim ini, kami menyarankan mereka yang mendaftar untuk membentuk partai politik untuk sadar akan kewajiban hukum mereka. Di dalam bagian bimbingan dan kebijakan, kami memiliki tim kecil yang bekerja pada isu-isu kebijakan. Misalnya, mereka memimpin dalam kerja sama dengan para pejabat pemerintah pada UU Partai Politik dan Pemilu 2009 terbaru dan merancang penjelasan awal Komisi untuk Parlemen. Segmen terakhir dalam bagian ini berkaitan dengan penilaian risiko dan penelaahan horizon. Contohnya, dalam pemilu umum terakhir, kami mengikuti kegiatan kampanye di beberapa konstituen yang dipilih dengan cermat secara ketat sehingga kami bisa membandingkan kegiatan yang diamati dengan hasil pengeluaran yang dilaporkan. Mereka juga memantau dan menganalisa data untuk mendeteksi tren dan daerah berisiko yang potensial.

### **2. Bagian Penyesuaian Ketaatan dan Penegakan**

Tim penyesuaian ketaatan bertanggung jawab untuk pengembalian wajib (laporan dari partai atau pihak lain yang harus masuk ke kami), misalnya untuk memberitahu partai tenggat waktu pengumpulan terdekat, mengawasi dan mendata penerima dari pengembalian berkas saat berkas tiba, dan mempersiapkan informasi ini untuk dipublikasikan. Mereka juga akan melalui proses pengecekan kesesuaian ketaatan dan kesempatan berusaha untuk menyelesaikan segala bentuk inkonsistensi dalam laporan. Sebagai contoh, mereka akan mengecek apakah donasi yang masuk berasal dari sumber yang diizinkan. Mereka juga akan mengeluarkan peringatan bagi pengembalian berkas yang terlambat. Lalu kita memiliki tim penegak hukum, yang terdiri dari para penyelidik dan pekerja kasus. Mereka meninjau dan menilai tuduhan atas kesalahan dan di mana pelaksanaan ulasan yang sesuai jika diperlukan melaksanakan review dan/atau penyelidikan dengan tujuan untuk menentukan apakah jika pelanggaran terhadap hukum telah terjadi dan jika iya, apa yang seharusnya dilakukan.

### **3. Bagian Audit dan Layanan Bisnis**

Kepala dari bagian ini adalah seorang akuntan/auditor. Dia memperhatikan program bantuan pengembangan kebijakan (pendanaan publik yang dapat dipakai oleh beberapa partai untuk tujuan pengembangan kebijakan) dan selalu bekerja untuk membenani membenahi isi dan bentuk da\ri Pernyataan Rekening partai dengan partai politik. Kepala Audit juga bisa menyediakan bantuan untuk tim penegak hukum kami bila dibutuhkan. Tim layanan bisnis menyediakan dukungan administratif untuk seluruh direktorat, termasuk perawatan dari daftar wajib. Saat ini, tim ini juga berkuat pada pengembangan suatu proyek IT TI yang signifikan yang dapat memberi akses partai untuk mengembalikan berkas secara elektronik.

## Bab 6: Mendorong Pengungkapan

Penegakan efektif membutuhkan wewenang yang kuat dan prosedur yang berjalan efektif. Wewenang penegakan sebuah badan hanyalah sebatas kemampuannya untuk mendeteksi dan menghukum pelanggaran hukum. Selain wewenang resminya, badan penegak harus membuat prosedur yang mendorong efisiensi dan netralitas badan tersebut. Bab ini merangkum rekomendasi-rekomendasi utama dalam hal ini, dengan fokus utama pada peningkatan laporan finansial oleh parpol dan kandidat.

### Mendorong Pembukuan yang Terandalkan dan Kontrol Internal

Tahap pertama untuk mendorong pengungkapan adalah pada parpol dan kandidat. Jika mereka tidak membukukan keuangan secara akurat, sulit bagi laporan keuangan mereka untuk menjadi akurat. Agar laporannya bisa akurat, PFE dapat mengharuskan parpol dan entitas terkait untuk memiliki pembukuan dan akun yang baik

Sebagaimana dijelaskan R.J Anderson:

[W]alaupun niatannya baik, kebanyakan orang membuat kesalahan; bisa jadi hasil akhirnya salah, proses kerjanya yang tidak efisien, atau keduanya. Seringkali, tanpa tujuan baik, beberapa orang secara sengaja memalsukan data. Organisasi yang ingin pekerjaannya teratur dan efisien serta menghasilkan laporan keuangan dan akuntansi yang terandalkan bagi dirinya dan bagi orang lain, harus mengurangi efek kesalahan manusia tersebut. Saat kontrol tersebut diimplementasikan dalam sistem organisasinya, hal ini disebut kontrol internal.<sup>63</sup>

Kontrol internal sebuah organisasi politik dapat secara luas didefinisikan sebagai proses operasi organisasi yang didesain untuk memberikan kepastian tertentu terkait tiga hal: (1) keterandalan laporan keuangan; (2) kepatuhan terhadap aturan hukum yang berlaku; dan (3) memastikan uang organisasi tidak dicuri dan digunakan secara bijak.

Gambar 12: Keuntungan Pembukuan Akurat bagi Partai



63 Anderson (1977) hal. 143.

**Gambar 13: Pro-Kontra Pewajiban Transaksi Melalui Rekening Bank Khusus**

PRO	KONTRA
Membuat lebih mudahMemudahkan untuk melacakpelacakan identitas donor (jika donasi diwajibkan dilakukan melalui transfer bank / cek)	Tidak akan bekerja kecuali sistem perbankan tersebar luas dan bisa diakses
Lebih mudah melacak pengeluaran (jika melalui transfer bank / cek)	Saat transaksi sering dilakukan secara tunai, menjadi sulit jika uang donasi harus dimasukkan ke bank dulu dan kemudian ditarik lagi sebelum dibelanjakan.
Memisahkan dana pribadi kandidat dari dana kampanye	Sulit untuk membuktikan jika pihak atau kandidat menerima atau menghabiskan uang di luar rekening kampanye.
Membuat penyusunan laporan lebih mudah	Sulit untuk membuktikan jika kandidat menerima atau mengeluarkan uang di luar rekening kampanye.
Memfasilitasi review laporan dan menyediakan bukti pendukung, jika dipertanyakan	

Kategori pertama berkaitan dengan penyusunan laporan keuangan yang baik, termasuk laporan keuangan sementara dan laporan tebal serta data yang dipilih berasal dari laporan tersebut. Kategori kedua berkaitan dengan mematuhi hukum dan peraturan yang berlaku pada entitas politik. Ketiga, tidak langsung berhubungan dengan peraturan keuangan politik, tapi akan, dalam banyak kasus, menjadi alasan utama bagi partai politik dan kampanye pemilu untuk menetapkan prosedur pembukuan rinci. Dalam konsultasi dengan para pemangku kepentingan politik, penting untuk menunjukkan keuntungan yang dimiliki manajemen keuangan yang efektif untuk kepentingan mereka sendiri. Pembukuan bukan hanya cara untuk mencegah dan mendeteksi kecurangan dan kesalahan manajemen, tetapi juga dapat digunakan untuk mendeteksi strategi penggalangan dana dan pengeluaran paling efektif dan membantu partai mengurangi biaya saat pendapatan terbatas.

Rekening partai politik adalah elemen yang penting dalam mendorong keterbukaan dan transparansi dalam keuangan partai politik. Secara umum, semua sistem keuangan politik harus mendorong partai politik dalam memenuhi persyaratan untuk pembukuan yang akurat dan profesional. Namun, penting bahwa persyaratan akuntansi mencerminkan ukuran entitas politik dan unit akuntansi. Ketika mempertimbangkan tingkat detail yang diperlukan untuk partai kecil dan calon perseorangan, harus dipahami bahwa catatan pembukuan sering kali dibuat oleh para relawan, bukan akuntan profesional. Untuk kampanye pemilu calon individu, laporan di banyak negara ditulis oleh calon itu sendiri.

## Rekening Bank Khusus untuk Kampanye

Di beberapa negara, peraturan melarang kontribusi anonim dan jika sumbangan melebihi jumlah tertentu, harus dibuat hanya melalui cek, transfer, atau kartu kredit bank ke rekening tertentu yang ditunjuk oleh partai politik atau kandidat yang diperuntukan khusus untuk keperluan kampanye. Tujuannya adalah untuk mengidentifikasi setiap donor melalui sistem perbankan. Beberapa negara juga menuntut bahwa pengeluaran kampanye dilakukan dari rekening yang sama. Dengan demikian, semua pembayaran di atas batas tertentu atau oleh entitas politik harus dilakukan melalui rekening bank, dan agen keuangan akan perlu memastikan peraturan tersebut dihormati.

Pro dan kontra dari pendekatan tersebut tergantung pada situasi di masing-masing negara. Perlunya penggunaan sistem ini, dengan asumsi bahwa ini mungkin dilakukan secara hukum, harus diputuskan melalui dialog antara PFE, pemangku kepentingan yang akan diminta untuk menggunakan rekening bank tersebut, dan instansi terkait lainnya seperti badan audit dan masyarakat sipil yang relevan. Sistem semacam ini hanya akan bekerja jika aturan kerahasiaan perbankan memungkinkan PFE untuk mengakses informasi rekening secara langsung untuk memverifikasi laporan keuangan yang disampaikan. Hal ini dilakukan di Lebanon selama pemilu parlemen tahun 2009, ketika peraturan baru diperkenalkan untuk menghapus kerahasiaan perbankan khusus untuk rekening-rekening yang harus dipegang oleh para calon.

Selama kampanye pemilu, parpol dan calon-calonnya juga dapat diwajibkan untuk mengkonsolidasi semua rekening dan dana yang ada ke dalam satu dana pemilu yang terpusat. Peraturan dapat mewajibkan parpol untuk memegang rekening-rekening terpisah untuk aktivitas rutin dan aktivitas kampanye, dan untuk melaksanakan dan melaporkan semua kegiatan finansial partai melalui rekening-rekening yang relevan.

### Pengelola Keuangan (Financial Agent)

Dalam semua pemilu presiden dan parlemen, dianjurkan agar partai politik dan/atau calon menunjuk satu Pengelola keuangan (bila dibolehkan oleh undang-undang). Pendekatan berdasarkan "doktrin lembaga" mengawasi bahwa semua dana harus disalurkan melalui pengelola keuangan dan semua pengeluaran harus disahkan oleh pengelola keuangan tersebut. Selain itu, pengelola keuangan ini harus memeriksa sumbangan-sumbangan yang masuk serta biaya yang keluar untuk memastikan bahwa semuanya mematuhi standar dan aturan yang ada.

#### Tanggung Jawab Agen Keuangan

Menyimpan rekaman yang akurat dan lengkap terkait kegiatan keuangan wajib lapor ybpolitik dari lembaga yang wajib melapor.

Mengajukan laporan kegiatan keuangan ke lembaga berwenang.

Menyetujui seluruh kontribusi dan mengeluarkan pengeluaran dari entitas sesuai aturan hukum

Mengikuti prosedur akuntansi yang diterima dan dalam memenuhi tugas pembukuan dan pelaporan

Sistem kontrol internal ini dapat membebankan tugas pada pengelola keuangan tersebut untuk secara terus menerus: memantau semua sumbangan yang diterima; melaporkan beberapa dari sumbangan tersebut dan menolak yang lainnya; dan menyerahkan pembukuan laporan keuangan yang layak. Pengelola keuangan harus mengawasi ketaatan terhadap ketentuan yang berlaku dan melakukan tindakan, menggunakan aturan dan kode etik dalam partai, jika perlu. Kelembagaan pengelola keuangan sebagai lembaga penegak internal dapat menjadi sebuah perubahan signifikan dalam struktur, prosedur pengambilan keputusan, dan praktik manajemen keuangan partai.

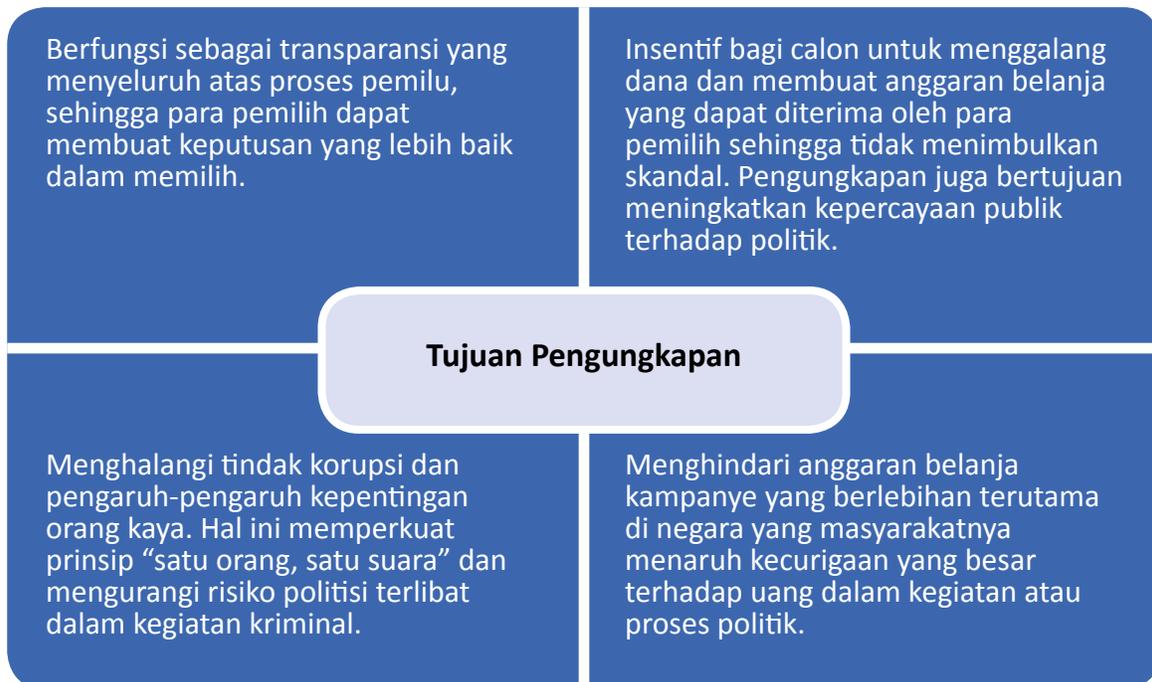
Tentunya sistem pengelola keuangan tidak dapat digunakan dalam segala situasi, dan masalah mungkin muncul dengan sistem tersebut. Misalnya, ketika calon presiden dalam pemilihan presiden 2009 di Afghanistan diminta untuk menunjuk pengelola keuangan resmi, mereka kadang mengganti atau menunjuk pengelola keuangan lain secara sepihak tanpa pemberitahuan kepada komisi pengawas. Pada kasus tertentu bahkan agen tersebut menuduh salah satu kandidat atas kasus kekerasan fisik.

Untuk mencegah perubahan bendahara, hukum di beberapa negara membebankan tanggung jawab kepada bendahara yang telah ditunjuk sebelumnya. Di beberapa negara lain, kelalaian untuk memberitahukan penggantian tersebut kepada badan pengawas pendanaan pemilu dianggap sebagai pelanggaran hukum. Hal-hal lain yang turut melibatkan pengelola keuangan antara lain penggelapan dana partai atau kampanye atau penolakan untuk menyediakan berkas, dokumen, atau informasi kepada pihak penyidik jika terdapat sengketa.

Di sebagian besar negara, pengelola keuangan bertanggung jawab secara hukum untuk segala kegiatan kampanye pemilu. Sangatlah penting untuk menjabarkan tanggung jawab dan wewenang pengelola keuangan tersebut dengan jelas. PFE wajib mengarsipkan segala berkas yang diberikan lembaga pencatat keuangan ini, serta mengingatkan mereka mengenai persyaratan-persyaratan pembukuan dan pelaporan keuangan. PFE juga harus menginformasikan semua keputusan yang diambil selama masa pemilu kepada a keuangan.

## **Pengungkapan sebagai Syarat Penegakan Hukum yang Efektif**

Seperti dibahas di bagian pertama, pengungkapan merupakan landasan untuk memastikan transparansi keuangan politik yang efektif. Pengungkapan merupakan prasyarat untuk penegakan aturan tentang batasan belanja dan sumbangan, serta alokasi dana untuk subsidi publik.

**Gambar 14: Tujuan Pengungkapan.**

Namun, syarat-syarat pengungkapan tidak selalu menghasilkan laporan yang lengkap dan akurat. Partai politik serta calon seringkali menghindari kewajiban mereka untuk melapor atau sering kali hanya melaporkan gambaran keuangan yang tidak akurat dengan berbagai alasan. Salah satu alasannya adalah penerimaan sumbangan tunai. Dalam beberapa kasus, ini mungkin suap dari lembaga-lembaga publik dan perusahaan atau bentuk sumbangan ilegal lainnya. Dalam kasus lain penyumbang sangat ingin menjaga privasi mereka dan tidak ingin identitas mereka dilaporkan.

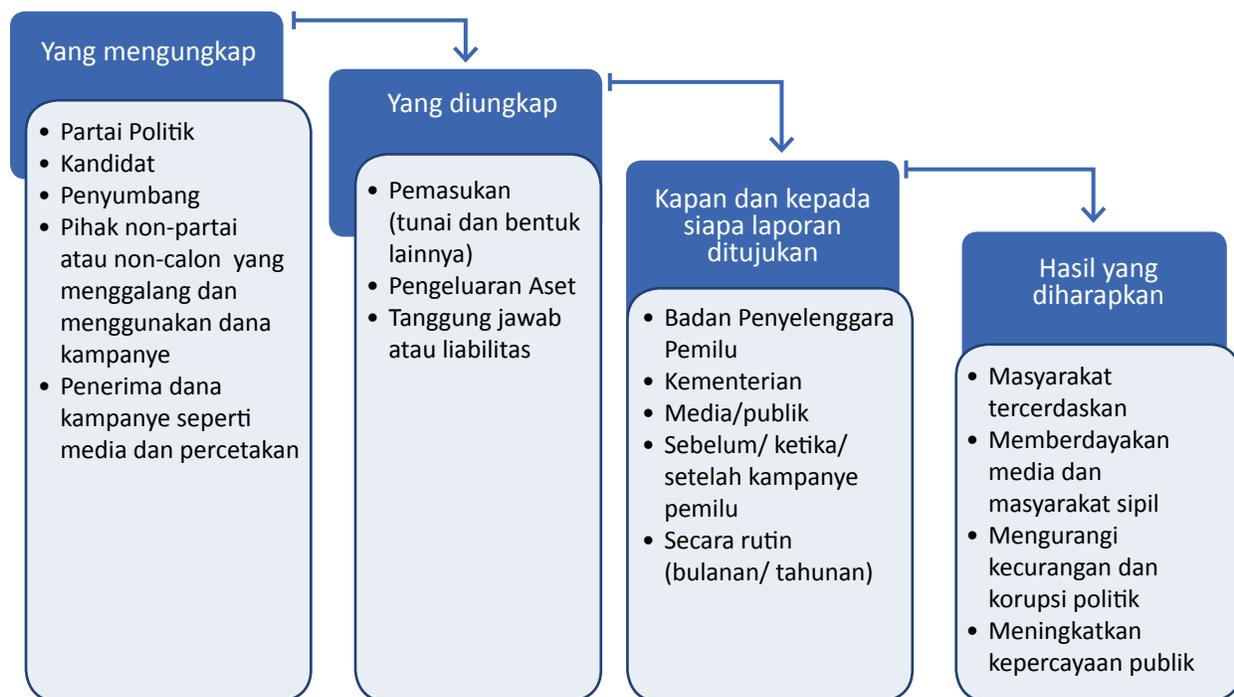
Alasan lain berasal dari persyaratan untuk melaporkan tidak hanya keuangan dari partai atau kandidat, tetapi juga penggunaan sumber daya atas nama mereka. Dengan demikian, laporan mungkin sengaja dibuat tidak tepat dan tidak akurat untuk menyembunyikan penyokong keuangan atau untuk mengurangi jumlah keseluruhan uang dibelanjakan untuk kampanye pemilu. Selain itu, batas sumbangan yang tidak realistis dan sangat rendah dalam undang-undang dapat mendorong partai atau kandidat untuk melaporkan jumlah pendapatan lebih rendah dari nilai sebenarnya yang mereka terima. Hal tersebut agar mereka tidak melewati batas jumlah maksimum sumbangan yang diperbolehkan oleh undang-undang. Bagian ini menitikberatkan pada pembahasan bahwa kegiatan-kegiatan ilegal, dan bahkan hukum dan peraturan tertentu yang dirancang dengan niatan baik, dapat mendorong para partai dan calon untuk tidak taat pada ketentuan pengungkapan.

## Aspek-Aspek Persyaratan Pengungkapan

Terdapat beragam persyaratan pengungkapan yang dapat dijadikan acuan, tergantung pada persyaratan hukum serta kecocokannya dengan setiap situasi berbeda. Di beberapa negara, partai politik wajib menyerahkan laporan keuangan secara rutin dan berkala. Baik partai politik serta calon juga harus melaporkan informasi-informasi keuangan terkait kampanye pemilu. Pihak ketiga seperti pihak yang mengeluarkan uang sehubungan kampanye pemilu dan pihak yang menerima dana kampanye (media, percetakan, dll.) dapat juga diwajibkan menyerahkan laporan keuangan. Bagian tersulitnya adalah ketika berurusan dengan pihak non-partai politik dan kandidat yang menggalang dan menggunakan dana terkait kampanye pemilu.

Agar laporan keuangan politik meningkatkan akuntabilitas partai politik dan juru kampanye dan juga menyediakan informasi-informasi yang dibutuhkan untuk proses verifikasi oleh lembaga pengawas dan penegak hukum, ada beberapa kriteria yang harus diperhatikan dalam struktur pelaporan keuangan politik.

**Gambar 15: Aspek-Aspek Pengungkapan Keuangan**



**Gambar 16: Kriteria Sistem Pelaporan yang Efektif**

Buatlah struktur pelaporan yang detail namun tidak memberatkan

- Laporan haruslah detil, rinci, dan komprehensif. Pastikan tidak ada istilah yang ambigu, semua istilah harus didefinisikan dengan jelas.

Pastikan semua informasi keuangan yang relevan terdapat dalam laporan

- Persyaratan pelaporan harus mencakup sumbangan yang masuk serta pengeluaran belanja, informasi mengenai segala jenis sumbangan yang masuk, pinjaman dan kredit yang diterima, serta hutang piutang.

Koordinasi dengan pihak pelapor untuk menetapkan persyaratan pelaporan

- Struktur laporan yang disiapkan oleh Badan Pengawas Dana Pemilu haruslah dikoordinasikan dengan partai politik dan kandidat. masukan dari lembaga lembaga lain seperti Badan Pengawas Keuangan dan Akuntansi, Perusahaan Akuntansi, dan Lembaga Sosial Masyarakat juga dapat berguna

Buatlah berkas pelaporan yang mudah dimengerti oleh pelapor

- Berkas pelaporan harus mudah dipahami oleh pelapor dan masyarakat umum.

Siapkan buku petunjuk dan berkas sebelum periode pelaporan dimulai

- Berkas pelaporan dan buku petunjuk harus tersedia sebelum masa pelaporan dimulai sehingga para pelapor dapat menyesuaikan prosedur pembukuan mereka sesuai dengan aturan yang dibuat. Pertimbangkan untuk memberikan pelatihan bagi partai politik dan kandidat mengenai syarat dan tata cara pelaporan

Laporan keuangan yang telah diterima harus tersedia bagi publik

- Laporan harus dapat diakses oleh masyarakat umum (contohnya melalui internet, koran.)

Simpan dan arsipkan laporan yang telah diterima untuk keperluan di masa depan

- Laporan yang diterima harus dijadikan acuan di masa yang akan datang.

### ***Definisikan Istilah Penting***

Salah satu masalah dengan sistem pelaporan keuangan adalah istilah-istilah kunci sering kali tidak didefinisikan secara jelas. Tidak masuk akal jika pelapor diwajibkan untuk melaporkan segala jenis sumbangan kampanye, apabila tidak ada definisi yang jelas mengenai hal-hal yang tergolong sebagai sumbangan atau donasi.<sup>64</sup> Jika istilah-istilah tersebut tidak didefinisikan oleh hukum (dan sering kali tidak didefinisikan) maka PFE perlu mengembangkan definisi-definisi tersebut untuk keperluan pelaporan dan pengawasan, karena PFE memiliki mandat hukum untuk melakukan hal tersebut.

Gambar 17 memberikan contoh istilah-istilah penting definisinya di beberapa negara. Definisi-definisi ini tidak seharusnya digunakan mentah-mentah dan harus disesuaikan lagi dengan konteks hukum dan politik di tiap-tiap negara. Namun, apabila istilah-istilah tersebut tidak didefinisikan, maka hal tersebut akan menyebabkan kegagalan sistem. Definisi istilah tersebut tidak diambil dari teks di kitab hukum, namun diambil dari berkas atau dokumen panduan yang dimiliki oleh masing-masing PFE tiap negara, Karena secara umum cenderung lebih mudah dimengerti. Namun tentu saja, definisi hukum yang ketat dibutuhkan dalam kasus-kasus pengadilan, dan sebagainya.

Istilah	Contoh Definisi	Negara	Penjelasan
Sumbangan atau Donasi	“Uang, barang, atau jasa yang diberikan kepada partai politik tanpa biaya atau dengan syarat-syarat non-komersil”	Britania Raya	Ini mencakup semua jenis sumbangan dan jasa yang diberikan dengan potongan harga
Pengeluaran	“Setiap pembelian, pengangkutan, penyimpanan, distribusi, transfer dana, pinjaman, pembayaran, hadiah, janji pelunasan uang atau apa pun yang memiliki nilai, kontrak, perjanjian atau kewajiban untuk pengeluaran untuk mendukung atau menentang pencalonan, pemilihan, atau penghitungan surat suara.”	AS	istilah yang umumnya tidak memiliki definisi yang jelas adalah pengeluaran. Hal Ini penting agar pelapor dapat membedakan keuangan pribadi dan keuangan kampanye

<sup>64</sup> Sebuah hasilHasil analisis dari pernyataan rekening dari Britania Raya mengungkapkan bahwa unit akuntansi dari tiga partai politik terbesar menggunakan 60 hingga 85 kategori pendapatan dalam pernyataan rekening mereka

Kerja Sukarela	<p>“Seseorang dapat membantu calon dan panitia pelaksana dengan menjadi sukarelawan. Misalnya, mungkin anda ingin berpartisipasi dalam kampanye atau menawarkan keahlian anda kepada panitia pelaksana. Jasa anda tidak dilaporkan selama anda tidak dibayar oleh siapa pun.</p> <p>(Jika layanan Anda dikompensasi oleh seseorang selain komite itu sendiri, pembayaran dianggap sebagai sumbangan oleh orang tersebut untuk panitia.)</p>	AS	Di banyak negara, tidak jelas apakah jasa sukarelawan tanpa bayaran kepada partai politik dan kampanye pemilu dikategorikan sebagai bentuk sumbangan.
----------------	---	----	---

### Studi Kasus - Partai Kecil dan Pelaporan, apakah dibutuhkan kerangka peraturan berlapis untuk partai politik?

#### *Inggris*

Dari hampir 400 partai politik yang terdaftar Inggris Britania Raya, tidak semua aktif di tingkat nasional. Misalnya, pada tahun 2009, 96 persen dari partai-partai politik tersebut melaporkan kepada Komisi Pemilu Britania Raya bahwa total pendapatan dan pengeluaran mereka kurang dari £ 250.000 kepada Komisi Pemilihan Umum di Inggris. Partai-partai kecil tersebut secara konsisten bersedia melaporkan setiap sumbangan yang mereka terima kepada KPU, namun mereka jarang sekali menerima sumbangan melebihi nilai batas sumbangan yaitu £ 200, apalagi hingga atau nilai batas pelaporan yaitu £ 5000.

KPU Komisi Pemilihan beranggapan bahwa tidak banyak manfaat yang didapat dari membebaskan dan memaksakan peraturan yang komprehensif terhadap partai-partai yang memiliki aktivitas finansial yang terbatas. Pada catatan UU Partai Politik, Pemilu, dan Referendum 2000 Hasilnya adalah dicetuskan RUU pemilu pada tahun 2003, KPU menyatakan “Kami beranggapan bahwa partai-partai yang hanya berpartisipasi pada pemilihan di tingkat lokal harus mendapat perlakuan dan kontrol yang berbeda dengan partai-partai yang bertanding di level nasional. Hal tersebut dikarenakan Mengingat pendapatan dari kebanyakan partai-partai kecil ini, tidaklah besar sehingga akan sangat membebani dan mubazir jika mengharuskan mereka untuk menyerahkan laporan sumbangan setiap kuartal (serta laporan tahunan yang rinci dan detail).

KPU Komisi Pemilu beranggapan bahwa dapat dikembangkan sistem lain yang lebih mengakomodasi dan tidak membebani partai-partai kecil ini.”

Pada waktu itu, KPU merekomendasikan kerangka peraturan berlapis yang dimana memungkinkan partai-partai dapat mendaftarkan diri mereka di salah satu dari dua kategori yang ada. Kategori pertama hanya memperbolehkan partai-partai tersebut untuk mengikuti pemilu di level lokal (pilkada), sedangkan kategori kedua memperbolehkan partai-partai untuk mengikuti pemilu di semua level, lokal dan nasional. Persyaratan pelaporan dan pencatatan keuangan yang baru akan ditentukan dari tingkat dimana partai politik tersebut mengikuti pemiluaktivitas dan partisipasi pemilu partai politik tersebut.

Hukum tersebut kemudian diubah lagi pada tahun 2006 sehingga semua partai yang tidak menerima sumbangan dengan nilai yang wajib dilaporkan selama 4 kuartal berturut-turut tidak perlu menyerahkan laporan keuangan per-kuartal lagi kedepannya. Pada tahun 2013, KPU ingin mengurangi pemakaian format pencatatan keuangan terstandarisasi yang dianggap membebani partai-partai besar; isu untuk mengurangi beban pencatatan keuangan ini masih sedang dikaji.

### ***Berbagai Persyaratan Pelaporan untuk Setiap Partai Politik dan Calon***

#### **Keberagaman Persyaratan Pelaporan Bagi Partai Politik dan Kandidat**

Beberapa negara memiliki jumlah partai politik yang banyak. Hingga awal 2013, Brazil memiliki 31 partai politik yang terdaftar, sementara ada 68 partai terdaftar di Nigeria dan 130 partai di Filipina. Angka tersebut masih terhitung sedikit apabila dibandingkan dengan 376 partai yang terdaftar di Komisi Pemilu Britania Raya.

Namun jumlah partai politik yang terdaftar sering kali tidak berhubungan dengan jumlah partai politik yang berpengaruh di politik; jumlah partai dengan kursi di parlemen pada awal 2013 terhitung, 23 partai di Brazil, lima partai di Nigeria, dan 11 partai di Filipina dan Britania Raya. Amerika Serikat memiliki ratusan partai politik namun hanya dua partai yang mendominasi sistem politik di AS. Kebanyakan partai-partai kecil di dunia tak hanya memiliki pengaruh yang kecil, namun juga memiliki dana yang sangat sedikit, serta kemampuan yang terbatas untuk memenuhi persyaratan pembukuan dan pelaporan keuangan. Pada umumnya hanya partai-partai besar yang

memiliki kemampuan untuk mempengaruhi politik, dan catatan keuangan merekalah yang perlu diawasi.<sup>65</sup> Di Britania Raya, misalnya pada tahun 2001 hingga 2010, hampir 94 persen dari seluruh dana dan sumbangan yang dilaporkan dimiliki oleh tiga partai politik terbesar disana.<sup>66</sup>

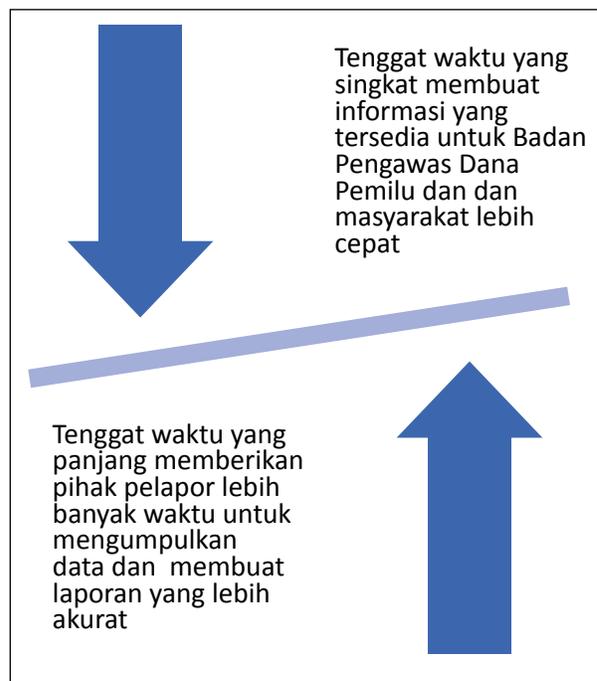
PFE perlu mempertimbangkan pendekatan penegakan dana politik yang tepat di negara-negara dengan banyak partai politik. Perihal mengenai mengembangkan kriteria jenis parpol mana yang perlu diaudit akan dibahas dalam Bab 7 : Penilaian Ketaatan, Audit, dan Penyelidikan Kemungkinan Pelanggaran. Hal yang mungkin perlu dipertimbangkan adalah membuat peraturan yang lebih ketat untuk partai-partai besar dibanding partai-partai kecil. Di Inggris Raya, hanya partai-partai politik dengan pendapatan tahunan atau pengeluaran atas £ 250.000 (sekitar \$ 380,000 USD) yang perlu diaudit oleh auditor bersertifikasi.

Hal lain yang perlu dipertimbangkan adalah membuat persyaratan pelaporan yang lebih ketat untuk calon presiden dibanding untuk calon legislatif (caleg) , serta membuat persyaratan pelaporan yang lebih sederhana untuk kandidat dalam pilkada. Kandidat yang bertanding di pilkada mungkin memiliki kemampuan atau kapasitas akuntansi yang sangat terbatas, sehingga pemberlakuan peraturan dana kampanye yang tidak masuk akan menyulitkan kandidat untuk berpartisipasi yang akhirnya akan mengurangi pluralisme politik di tingkat lokal

### ***Pemilihan Waktu Pelaporan Keuangan***

Pemilihan waktu pelaporan keuangan sangatlah penting. Laporan keuangan tahunan partai politik biasanya diserahkan dalam jangka waktu sebulan atau dua bulan sebelum tutup buku, sedangkan batas waktu untuk laporan laporan awal bervariasi antara tiap negara.

Laporan pra-pemilu sering direkomendasikan oleh pakar dan ahli pendanaan politik, karena informasi dapat dipublikasikan kepada para pemilih sebelum hari pemungutan suara, yang memungkinkan pemilih untuk membuat keputusan sebelum pemungutan suara. Dalam praktiknya, hanya terdapat beberapa negara yang menggunakan persyaratan tersebut. Di antaranya adalah: Armenia, Bangladesh, Belarus,



65 Terdapat kasus mengenai partai-partai kecil yang digunakan sebagai alat oleh partai-partai besar untuk menyalurkan dana mereka terutama untuk menghindari batasan anggaran belanja atau untuk menyembunyikan sumber sumbangan mereka.

66 Komisi Pemilihan Britania Raya (2010b) hal. 22

Kroasia, Republik Dominika, Fiji, Ghana, Kirgistan, Montenegro, Palau, Rusia, Sierra Leone, Singapura, Slovakia, Uruguay, Inggris, dan Amerika Serikat. Di beberapa negara-negara tersebut, laporan awal terbatas pada pernyataan mengenai aset dan liabilitas partai atau kandidat di awal periode kampanye pemilu. Informasi tersebut berguna sebagai dasar untuk membandingkan nilai penerimaan dan pengeluaran dengan nilai dalam laporan pasca-pemilu (laporan akhir). Negara-negara lain menuntut laporan berkala menyangkut penerimaan dan pengeluaran selama masa kampanye. Terkadang, sumbangan melebihi jumlah tertentu harus langsung dilaporkan kepada PFE, misalnya di Selandia Baru, sumbangan diatas \$30,000 – sekitar \$25,000 USD – harus langsung dilaporkan dalam periode 12 bulan.<sup>67</sup>

Di Amerika Serikat, terdapat beberapa kasus ketika sumbangan dalam jumlah besar sejak masa pencalonan hingga pemilu harus segera dilaporkan dalam jangka waktu 48 jam sejak penerimaan sumbangan.

Laporan tersebut dapat memberikan informasi yang sangat berguna tentang kegiatan pendanaan kontestan pemilu. Terdapat dua faktor yang harus diperhatikan. Hal yang pertama adalah tidak ada gunanya menuntut laporan awal apabila informasi dan data yang diterima tidak dapat dipublikasikan sebelum pemilu berlangsung. Hal yang kedua adalah persyaratan pelaporan tidak terlalu membebani pihak yang mencalonkan diri, hal ini akan dibahas nanti. Mengharuskan laporan berkala ketika partai politik dan kandidat sedang sibuk terlibat dalam kampanye dapat menyebabkan masalah. Transparansi keuangan politik seharusnya tidak mengalihkan perhatian partai dari kampanye. Jika ada peraturan mengharuskan sumbangan diserahkan melalui rekening bank yang terdaftar, maka sistem dapat diatur sedemikian rupa sehingga informasi tersebut akan langsung masuk ke PFE tanpa harus merepotkan partai maupun kandidat yang sedang melakukan kampanye.

Mengenai laporan pasca pemilu, tenggat waktu untuk penyerahan juga bervariasi. Ada dua jenis tenggat waktu penyerahan laporan keuangan pasca pemilu: beberapa hari setelah pemunggutan suara atau beberapa hari setelah hasil pemilu diumumkan. Opsi kedua lebih umum digunakan, namun ada pula negara-negara seperti Makedonia dan Slovakia yang mewajibkan partai dan calon untuk menyerahkan laporan keuangan beberapa hari setelah pemunggutan suara dilakukan. Ada pula negara seperti Burkina Faso, Ghana, dan menurut beberapa laporan, Nigeria yang mengharuskan laporan keuangan diserahkan enam bulan setelah pemilu selesai, dan satu-satunya negara yang mengharuskan laporan diserahkan delapan bulan setelah masa pemilu berakhir yaitu Tanzania.

Keuntungan dari tenggat waktu yang singkat cukup jelas. Badan Pengawas Dana Pemilu dapat menerima informasi keuangan dan melaksanakan ulasan awal dengan lebih cepat. Informasi tersebut juga dapat langsung diberikan kepada publik ketika minat masyarakat terhadap pemilu

---

67 Syarat pelaporan di Selandia Baru ini merupakan bagian dari laporan umum, bukan laporan pendanaan kampanye

masih tinggi. Di sisi lain, terdapat beberapa masalah yang timbul akibat tenggat waktu terlalu pendek, terutama berkaitan dengan periode pelaporan. Periode pelaporan keuangan adalah waktu ketika pelapor diwajibkan untuk menyerahkan laporan-laporan yang diperlukan untuk melacak sumbangan yang mereka diterima dan biaya kampanye yang dikeluarkan. Sering kali, periode pelaporan ini sama dengan masa kampanye resmi, tetapi sering pula periode ini tidak didefinisikan.

Partai politik dan calon tidak dapat menyelesaikan laporan keuangan mereka sampai periode pelaporan berakhir. Supaya proses pelaporan efektif, harus ada waktu yang cukup antara akhir periode pelaporan dan tenggat waktu penyerahan laporan agar pelapor menyusun semua data dan informasi yang relevan ke dalam laporan. Sejumlah faktor berperan di sini; jenis pemilihan (calon presiden akan memiliki lebih banyak data untuk dikumpulkan dibandingkan dengan calon dalam pilkada); rincian yang dibutuhkan dalam laporan; serta pengalaman dari pihak yang pernah menyerahkan laporan keuangan sebelumnya. Jika partai dan kandidat diharuskan untuk mengaudit laporan mereka sebelum pengumpulan, maka ini juga akan memakan waktu.

Faktor lain yang juga berpengaruh adalah tingkat teknologi di masing-masing negara. Dengan teknologi yang tersedia saat ini, di beberapa negara informasi dapat dikirim ke badan pengawas secara real time tanpa jeda waktu dan langsung dipublikasikan di situs mereka. Dalam yurisdiksi negara-negara seperti AS dan Lithuania, perangkat lunak komputer yang diberikan kepada partai dan calon memudahkan mereka dalam mengumpulkan laporan keuangan, seperti yang akan dibahas nanti di bab ini.

OSCE/ODIHR and Komisi Venesia merekomendasikan bahwa tenggat waktu penyerahan laporan pasca pemilu bagi partai politik “tidak melebihi 30 hari setelah pemilu selesai.”<sup>68</sup> Hal ini wajar di negara-negara Dewan Eropa. Gambar 19 menunjukkan bahwa rata-rata tenggat waktu laporan paska pemilu adalah lebih dari dua bulan. Informasi tersebut dari 58 negara di seluruh dunia.

**Gambar 19: Tenggat waktu pelaporan pascapemilu untuk partai politik**

Negara	Hari setelah pemunggutan suara	Hari setelah pengumuman hasil pemilu	Negara	Hari setelah pemunggutan suara	Hari setelah pengumuman hasil pemilu
Angola		60	Liberia	15	
Antigua dan Barbados		42	Masedonia	1	
Azerbaijan		10	Mauritus		40
Bangladesh	90		Moldova		30

68 OSCE/OIDHR & Komisi Venesia (2010) Pasal 200.

Belgia	45		Monako		90
Benin	60		Mongolia	15	
Bhutan	30		Montenegro	45	
Bosnia & Herzegovina	30		Mozambik		60
Botswana	90		Nepal		35
Bulgaria	30		Selandia Baru		50
Burkina Faso		180	Nigeria		180
Tanjung Verde		90	Papua Nugini		90
Kroasia		15	Paraguay	60	
Siprus	45		Polandia	90	
Republik Dominika	90		Rusia		30
Estonia	30		San Marino	10	
Ethiopia		90	Sao Tome		90
Georgia		30	Serbia		30
Ghana	180		Seychelles		45
Yunani	60		Sierra Leone		60
Guinea		30	Slovakia	3	
Guinea-Bissau		60	Spain	110	
Haiti		30	Sudan		30
Hungaria	60		Tanzania	240	
Israel		85	Thailand		90
Yordania		5	Togo	30	
Kirgiztan	10		Ukraina	15	
Latvia		30	Uruguay	90	
Lesotho	50		Venezuela	60	

Waktu pelaporan biasanya ditentukan oleh hukum, dan tidak dapat diubah oleh PFE. Namun, pihak yang bekerja di lembaga pengaturan dana politik harus tetap memperhitungkan dampak-dampak dari tenggat waktu tersebut. Hal ini sangat berkaitan dengan keberadaan laporan pra-pemilu. Nicole Gordon dari Dewan Pendanaan Kampanye Kota New York berpendapat:

Penegakan yang berarti bagi banyak aspek reformasi dana kampanye harus berlangsung selama masa kampanye. Jika Dewan tidak mengambil tindakan atas potensi pelanggaran-pelanggaran selama masa kampanye, masyarakat mungkin tidak akan menerima pengungkapan yang akurat dan tepat waktu ... Terlebih lagi, hukuman untuk pelanggaran yang bersifat substansial terhadap UU mungkin sudah terlambat untuk menjamin integritas dari proses pemilu. Dewan ditugaskan untuk mempublikasikan pelanggaran UU, dan memang sorotan media terhadap pelanggaran tersebut merupakan hukuman yang lebih menjerakan dibanding hukuman moneter seperti denda dari Dewan.<sup>69</sup>

## **Pertimbangan-Pertimbangan Praktis Mengenai Formulir Pelaporan**

### ***Dasar-Dasar Formulir Pelaporan***

Pelaporan oleh partai politik dan calon harus dilakukan sesuai dengan acuan yang ditetapkan. OSCE / OIDHR dan Komisi Venesia menyarankan, "Hukum harus menentukan format laporan sehingga partai-partai memberikan laporan standar yang mencakup semua jenis informasi yang diperlukan dan sehingga laporan dari partai-partai tersebut dapat dibandingkan."<sup>70</sup> Namun ada gunanya jika struktur dari laporan ini fleksibel, sehingga memungkinkan PFE untuk melibatkan para pemangku kepentingan dalam diskusi tentang format laporan yang paling efektif dan membuat perubahan-perubahan kecil jika diperlukan. Jika tidak ada peraturan yang menyediakan format pelaporan, maka PFE harus membuat format pelaporan tersebut (dengan asumsi wewenang ini merupakan mandat hukum lembaga tersebut).

Sistem pelaporan daring (online) dan sistem berbasis pada perangkat lunak tertentu lebih rumit, dan jika diperlukan PFE harus meminta lembaga dengan kemampuan Teknologi Informasi untuk mempertimbangkan dan mengembangkan sistem tersebut. Beberapa prinsip yang harus ditaati baik dalam mengembangkan sistem pelaporan berbasis elektronik, atau berkas pelaporan versi cetak (hardcopy) – prinsip-prinsip ini tidak diurutkan berdasarkan pada kepentingannya. Prinsip-prinsip ini akan memastikan bahwa sistem pelaporan harus menjamin akses ke informasi yang diperlukan untuk proses pemantauan yang efektif dan sesuai dengan peraturan dana politik, tanpa membebani para pelaku politik yang melapor.

69 Gordon (2003) halaman 86.

70 OSCE/OIDHR & Komisi Venesia (2010) Pasal 200

Ada sejumlah isu praktis yang berdampak pada kemampuan pelapor untuk menyampaikan laporan keuangan secara tepat waktu serta kesempatan untuk PFE untuk meninjau dan mempublikasikan data yang telah diterima. Audit data akan dibahas dalam Bab 7, sedangkan publikasi informasi tersebut akan dibahas di Bab 9.

### **Minta Semua Informasi yang Diharuskan Hukum**

Apabila ada ketentuan hukum mengenai informasi yang harus diserahkan oleh pelaku politik, penegak hukum harus memastikan semua informasi tersebut tercakup dalam formulir laporan. Akan tetapi, biasanya undang-undang hanya memiliki garis besar informasi yang harus diserahkan pelaku politik.

Dalam kasus tersebut, penegak hukum perlu mengembangkan peraturan yang mewajibkan pengungkapan status keuangan politik secara lebih rinci, dengan asumsi bahwa penegak hukum ini sudah dimandatkan undang-undang. Peraturan tersebut dapat mencakup formulir laporan; atau jika tidak dijelaskan, maka formulir laporan harus dibuat dan dikembangkan sesuai dengan aturan hukum yang berlaku.

### **Minta Informasi Tambahan yang Dibutuhkan Untuk Memastikan Ketaatan pada Ketentuan Hukum**

Seperti yang telah dijelaskan, undang-undang sering kali tidak memiliki petunjuk yang jelas mengenai informasi yang harus diserahkan oleh pelaku politik. Seringkali, undang-undang bahkan tidak mewajibkan pengungkapan identitas donor dalam laporan keuangan. Dalam kasus-kasus tersebut, penegak hukum harus mengidentifikasi informasi-informasi yang dibutuhkan agar dapat memantau akurasi laporan keuangan dan ketaatannya pada peraturan keuangan politik.

Sebagai contoh, meskipun hukum tidak mengharuskan pelaku politik untuk melaporkan identitas penyumbang, penegak hukum harus memiliki akses terhadap informasi tersebut untuk menegakkan larangan donasi anonim atau membatasi jumlah donasi yang dapat diberikan selama periode waktu tertentu. Dengan asumsi PFE memiliki mandat hukum tersebut, maka mereka harus memperluas persyaratan pelaporan, karena ini tertera secara jelas dalam undang-undang.

### **Jangan Meminta Informasi yang Tidak Diperlukan**

Penegak hukum harus membatasi jumlah informasi yang dimasukkan ke dalam laporan. Prinsipnya, seorang penegak hukum harus memiliki gambaran yang jelas mengenai kegunaan dari setiap informasi yang mereka minta. “Informasi tersebut mungkin berguna” bukanlah argumen yang cukup baik untuk meminta pelaku politik melaporkan sebuah informasi.

### **Pastikan Format Pelaporan Tidak Membebani Aktor Politik yang Harus Melapor**

Salah satu prinsip penting dalam sistem pelaporan adalah memastikan bahwa persyaratan-persyaratan dalam sistem tersebut dapat dipenuhi oleh pelaku politik tanpa menghambat kemampuan mereka untuk menjalankan kampanye yang efektif. Sebagai contoh, batas minimal pelaporan digunakan untuk mengurangi pelaporan transaksi-transaksi yang dianggap kurang penting. Hal ini berarti bahwa hanya pengeluaran di atas jumlah tertentu, atau aset tertentu yang melebihi nilai pasarlah yang perlu dilaporkan. Tidak ada gunanya meminta partai politik untuk melaporkan tiap batang pensil yang mereka miliki. Meminta tanda terima yang ditandatangani baik oleh agen keuangan dan penyumbang untuk setiap donasi merupakan metode yang baik untuk melacak donasi dalam jumlah besar, tetapi tidak disarankan untuk melakukan itu untuk donasi-donasi dalam jumlah kecil. Beberapa negara menetapkan nilai batas ambang donasi yang harus dilaporkan secara terperinci. Di AS, nilai ambang adalah \$ 200 dalam kurun satu tahun, sementara di Kanada dan Australia nilai ambang adalah \$ 200 AUD dan CAD \$ 11.900 (sekitar \$ 200 USD dan \$ 12.200 USD). Tentu saja ambang batas ini membuka kesempatan bagi orang-orang kaya yang mempunyai kepentingan politik untuk membagi-bagi donasi mereka dalam jumlah kecil untuk menghindari pelaporan. Jika nilai ambang cukup rendah, maka penyumbang akan harus bekerja keras untuk menghindari persyaratan pelaporan.

Prinsip untuk tidak terlalu membebani para pelaku politik ini juga berkaitan dengan frekuensi penyerahan laporan dan jangka waktu yang tersedia antara tanggal tutup buku siklus keuangan (contohnya, pada akhir tahun atau setelah pemilu dilaksanakan) dan batas waktu penyerahan laporan.

### **Gunakan Formulir Laporan yang Efektif dan Efisien**

Sejalan dengan prinsip untuk tidak membebani pelaku politik, maka format laporan haruslah dibuat seefektif dan seefisien mungkin. Pelapor jangan dibebankan untuk mengisi informasi yang sama berulang kali dalam formulir yang berbeda. Penegak hukum harus menyediakan alur jelas pengisian formulir yang menunjukkan hubungan antara masing-masing formulir dan informasi di dalamnya. Sebagai contoh, jika formulir garis besar meminta total nilai donasi dalam bentuk real estate, maka formulir lain yang mencatat kontribusi individu harus mencatat informasi yang sama sehingga informasi tersebut dapat dimasukkan ke dalam formulir garis besar.

Namun, ini tidak berarti harus selalu mengurangi jumlah formulir yang harus diisi. Format pelaporan haruslah mudah dimengerti. Menggabungkan banyak poin yang harus diisi pada formulir yang sama dapat menyebabkan kebingungan. Pertimbangkan jika pelapor yang berbeda harus mengisi formulir pelaporan yang sama, atau jika calon dan partai politik (jika keduanya harus menyerahkan laporan) harus mengisi formulir yang berbeda. Solusi pertama akan mengurangi jumlah formulir yang harus diisi dan digunakan, tetapi juga dapat berakibat bahwa berbagai

bagian dalam formulir hanya berlaku untuk pelapor tertentu (misalnya “konstituensi tempat berpartisipasi”). Pertimbangkan juga jika memungkinkan untuk formulir yang sama digunakan untuk dana kampanye dan untuk laporan tahunan.

### **Hindari Penggunaan Istilah dan Konsep yang Tidak Didefinisikan dengan Jelas**

Merupakan hal yang wajar bagi penegak hukum untuk menggunakan dan menerapkan berbagai istilah dan konsep untuk memastikan standar laporan, namun berhati-hatilah dalam penggunaan istilah-istilah tersebut agar jangan sampai terjadi kebingungan. Misalnya, mewajibkan pelaku politik untuk memisahkan pengeluaran mereka ke dalam biaya kampanye dan biaya administrasi (serta sub-kategorinya), mungkin merupakan ide yang baik, tetapi jika tidak ada aturan-aturan yang jelas mengenai pemisahan kategori pengeluaran dana kampanye, maka akan sangat sulit bagi para pelaku politik untuk membandingkan kedua informasi tersebut.

Prinsip ini tidak hanya mencakup definisi konsep-konsep akuntansi. Misalnya, di beberapa negara, penegak hukum menanyakan profesi donor. Dengan asumsi bahwa pertanyaan ini bukanlah persyaratan hukum, tujuan dari penegak hukum menanyakan pertanyaan tersebut adalah untuk menilai apakah penyumbang mampu memiliki uang sejumlah yang disumbangkan. Namun, jika tidak ada definisi legal dari profesi, maka jawaban dari pertanyaan tersebut tidak akan banyak membantu dalam meningkatkan transparansi. Siapapun dapat menyebut diri mereka "pengusaha" atau "entrepreneur" atau membantu mendeteksi kemungkinan-kemungkinan terjadinya ketidakpatuhan terhadap undang-undang atau peraturan yang berlaku

### **Jika Laporan Akan Diaudit Sebelum atau Setelah Pengajuan, Pastikan Laporan Sesuai dengan Standar Akuntansi dan Audit Nasional**

Salah satu cara untuk mengatasi kesulitan tersebut adalah dengan menggunakan prinsip-prinsip dan aturan akuntansi dan audit yang berlaku di negara terkait (lihat bab berikutnya). Hal ini merupakan suatu keharusan jika laporan harus diaudit secara resmi, baik sebelum atau setelah diserahkan. Lembaga akuntansi atau audit nasional dapat menjadi mitra penting.

Namun harus diingat bahwa terkadang pelaku politik sering memiliki kapasitas dan kemampuan akuntansi lebih rendah jika dibandingkan dengan perusahaan dan lembaga auditor yang memang mengerjakan hal tersebut secara teratur, dan persyaratan pelaporan mungkin perlu disesuaikan untuk memastikan bahwa hal tersebut dimengerti oleh para pelapor.

### **Gunakan Format Data yang Mudah Diolah**

Hal ini penting jika pelapor menyerahkan informasi yang telah mereka isi secara elektronik melalui e-mail. Dalam kasus tersebut, sistem dapat diatur secara otomatis untuk mengolah informasi dari

berbagai dokumen tersebut dan menempatkan informasi-informasi tersebut ke dalam sistem basis data pusat. Macro dapat digunakan untuk memfasilitasi pengisian berkas dan dokumen, namun perlu diperhatikan bahwa berbagai software anti-virus memblokir file yang berisi macro, karena terkadang macro digunakan untuk menyembunyikan virus.

### **Bekerjasamalah dengan Pelaku Politik yang Harus Melapor untuk Mengembangkan Format Laporan**

Saran terakhir yang tidak kalah penting yaitu agar PFE bekerja sama dengan pelaku politik yang akan menyerahkan laporan guna mengembangkan format pelaporan. Penegak hukum harus mempertimbangkan masukan-masukan dari para pelaku politik tersebut mengenai hal-hal yang mungkin dan dapat dilakukan, karena ini akan memastikan bahwa para pelaku politik dapat mengikuti aturan yang ada, baik secara kuantitatif dan kualitatif. Tentunya, penegak hukum memiliki wewenang atas keputusan akhir karena pelaku politik dapat berusaha menghindari melaporkan informasi sensitif). Setelah setiap batas waktu pelaporan, penegak hukum harus mengumpulkan para pelaku politik (dari partai politik tertentu) dan mendiskusikan pembaruan dan perbaikan dari sistem pelaporan, jikalau diperlukan.

Masukan-masukan dari pelaku politik yang berkepentingan namun tidak berkewajiban untuk melapor, juga harus dipertimbangkan (misalnya, dari kelompok masyarakat sipil). Namun perlu diperhatikan bahwa kelompok-kelompok tersebut terkadang terlalu optimis tentang kemampuan pelaku politik untuk memenuhi persyaratan pelaporan. Kelompok lain mungkin ingin mengimplementasikan sistem laporan yang lebih rumit, tanpa melalui penyesuaian bertahap untuk laporan rinci yang diperlukan di sebagian besar negara.

Sepanjang tahun 2007, Komisi Pendaftaran Partai Politik Sierra Leone mengadakan pertemuan bulanan dengan staf keuangan dari partai politik terdaftar untuk membahas format laporan. Semua pihak diberi rancangan formulir laporan dan masukan mereka dijadikan pertimbangan untuk perbaikan format laporan tersebut.

### **Sediakan Petunjuk Tertulis dan Beri Saran Mengenai Pengisian Formulir Laporan**

Manfaat dari menyediakan petunjuk pengisian sangatlah besar. Penulisan petunjuk pengisian dapat menjadi tes untuk memastikan formulir pelaporan telah sesuai dengan fungsinya. Selain itu, petunjuk dan bantuan bagi partai politik dan kandidat ini dapat membantu meningkatkan ketaatan pada persyaratan-persyaratan pelaporan, yang kemudian dapat meningkatkan kepercayaan publik dalam proses pemilihan. Hal ini juga dapat membantu menghilangkan kesalahpahaman antara pelaku politik dan PFE yang merusak kredibilitas sistem. Menyediakan petunjuk pengisian juga memudahkan penegak aturan keuangan memantau permintaan dan saran yang diterima dan pada akhirnya saran-saran ini dapat digunakan penegak hukum sebagai acuan untuk memperbaiki masalah-masalah yang ada pada formulir pelaporan.

### ***Pertimbangan penyerahan laporan secara hardcopy atau elektronik***

Terdapat dua pilihan utama dalam penyerahan laporan keuangan yaitu secara hardcopy (salinan kertas) atau penyerahan dalam bentuk elektronik. Kelebihan dan kekurangan utama masing-masing sistem diuraikan pada Gambar 20.

**Gambar 20: Kelebihan dan Kerugian Utama Hardcopy Dan Elektronik dalam Penyerahan Laporan Keuangan**

	Keuntungan	Kerugian
Penyerahan secara hardcopy	Mudah bagi partai politik khususnya calon untuk memasukkan informasi.  Bentuk fisik aman terhadap kerusakan komputer serta serangan atau pembajakan terhadap sistem.	Sulit untuk PFE serta masyarakat untuk menganalisis data, terutama jika ditulis tangan.  Publikasi data hanya dapat berupa pindaian (scan) atau melalui pengolahan data secara manual.
Penyerahan secara elektronik	Data dapat dengan cepat diserahkan ke PFE, yang dapat segera mempublikasikannya.  Lebih mudah untuk meninjau dan mengaudit data  Memungkinkan fasilitas pencarian untuk analisis lintas partai.	Mewajibkan pelapor untuk memiliki akses komputer, koneksi internet, serta pengetahuan TIK yang memadai  Rentan terhadap ancaman data rusak atau serangan cyber.

Kesimpulan utama yang dapat ditarik adalah penyerahan laporan secara elektronik cenderung lebih baik selama memungkinkan bagi pelapor, karena sistem elektronik memungkinkan proses peninjauan, analisis, dan publikasi yang lebih mudah. Namun, penyerahan laporan secara elektronik tidak akan bekerja secara efektif jika terdapat banyak partai politik atau kandidat yang harus melapor atau di negara-negara yang memiliki akses komputer dan internet yang terbatas. PFE tidak seharusnya mengancam kebebasan berpartisipasi dalam pemilu dengan menuntut kemampuan TI yang terlalu tinggi dari partai politik atau kandidat.

### ***Penyerahan Laporan Keuangan secara Elektronik***

Ada tiga bentuk utama dalam pelaporan elektronik: meminta pelapor untuk mengisi formulir menggunakan perangkat lunak seperti Microsoft Excel (atau perangkat lunak serupa yang gratis); menyediakan perangkat lunak bagi pelapor untuk mengisi data dan menyerahkan laporan kepada PFE; atau membangun sistem pelaporan online yang memungkinkan pelapor untuk mengisi data yang dapat langsung tersedia bagi PFE. Solusi terakhir memiliki banyak kelebihan karena

memungkinkan untuk data untuk segera ditinjau dan dipublikasikan dan terlebih lagi sangatlah cocok di sistem yang mewajibkan pelapor menyerahkan laporan secara periodik, misalnya melaporkan semua donasi dalam periode harian. Sistem ini mengharuskan semua pemangku kepentingan memiliki koneksi internet yang handal serta tingkat pemahaman teknologi informasi yang memadai. Komisi Pemilihan Umum Britania Raya menggunakan sistem pendaftaran online yang disebut Keuangan Pemilu dan Partai (Party and Election Finance/PEF) online. Komisi Pemilihan Australia juga menggunakan sistem serupa yang disebut e-Return.<sup>71</sup>

Menyediakan perangkat lunak bagi pelapor memungkinkan mereka untuk memasukkan data ketika offline dan sistem ini lebih kebal terhadap pembajakan dan serangan sistem (cyber-attack). Dalam beberapa pemilu federal di AS yang mewajibkan pelaporan pemilu melalui penyerahan laporan secara elektronik, Komisi Pemilihan Federal (Federal Election Commission/FEC) menyediakan perangkat lunak yang disebut FECFile melalui situs mereka. Dalam kasus ini, data yang dimasukkan akan diunggah ke FEC oleh perangkat lunak itu sendiri, tetapi perangkat lunak ini juga dapat menghasilkan output berkas yang dapat dikirimkan melalui e-mail dari organisasi pelapor langsung ke PFE; penggunaan software ini bersifat sukarela. Pemilu Kanada menggunakan software yang sama, disebut Electronic Financial Return.<sup>72</sup>

Pengisian formulir elektronik dan pengiriman melalui e-mail ke PFE adalah metode yang paling tidak membebani kapasitas TI partai politik atau kandidat. Dengan solusi tersebut, formulir pelaporan harus disediakan dalam format yang dapat langsung diisi dan digunakan di sebagian besar komputer, dan pengguna seharusnya hanya dapat memasukkan informasi yang diperlukan, dan tidak dapat mengubah formulir pelaporan tersebut. Biro Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi Latvia (KNAB), misalnya, menggunakan sistem pelaporan jenis ini.<sup>73</sup> Sistem yang digunakan untuk menerima dan membuka formulir yang telah diterima harus memiliki perlindungan virus terkini untuk melindungi informasi dari virus.

Perlu diperhatikan bahwa di beberapa negara, ketentuan hukum atau prosedur administratif mewajibkan dokumen untuk ditandatangani oleh calon atau perwakilan dari partai politik.<sup>74</sup> Dalam kasus tersebut, terdapat dua pilihan. Yang pertama adalah untuk menyediakan metode untuk tanda tangan elektronik yang memenuhi standar persyaratan hukum agar tanda tangan elektronik tersebut diakui. Ada sejumlah solusi yang tersedia, tetapi tidak ada yang benar-benar dapat diandalkan, dan beberapa dari antaranya agak rumit. Hal ini tidak memungkinkan untuk

71 Lihat tautan berikut: <http://www.electoralcommission.org.uk/guidance/resources-for-those-we-regulate> dan [http://www.aec.gov.au/Parties\\_and\\_Representatives/financial\\_disclosure/index.htm](http://www.aec.gov.au/Parties_and_Representatives/financial_disclosure/index.htm)

72 Lihat tautan <http://www.fec.gov/electfil/FECFileIntroPage.shtml> dan <http://www.elections.ca/content.aspx?section=pol&document=index&dir=pol/sof&lang=e>

73 [http://www.knab.gov.lv/lv/finances/for\\_parties/form/](http://www.knab.gov.lv/lv/finances/for_parties/form/)

74 Jika tidak ada ketentuan hukum, maka verifikasi identitas pengirim dapat menjadi masalah dalam solusi pengiriman data melalui email oleh partai politik/calon kepada PFE sebab akan sangat sulit untuk membedakan pengiriman asli dan yang palsu. Berbagai solusi dapat dipertimbangkan, termasuk memfasilitasi pelapor dengan kata sandi untuk email pelaporan, atau hanya menerima penyerahan laporan dari email yang telah diverifikasi sebelumnya oleh PFE

sistem yang mengharuskan laporan yang harus diserahkan oleh sejumlah besar masing-masing calon calon perseorangan, terutama apabila kemampuan teknologi informasi mereka terbatas.

Pilihan kedua adalah untuk meminta laporan keuangan diserahkan dalam dua format yaitu elektronik dan kertas, dengan format kertas harus ditandatangani, seperti yang dalam persyaratan hukum. Pengirim harus bertanggung jawab jika terdapat perbedaan antara dua versi tersebut.

### ***Mendistribusikan Berkas Pelaporan***

PFE harus menyediakan formulir pelaporan dan mendistribusikannya ke organisasi-organisasi yang akan melapor. Formulir tersebut juga harus tersedia di situs PFE. PFE memastikan para calon memiliki akses ke berkas tersebut. Biasanya ada kandidat independen yang tidak dapat dihubungi lewat partai politik karena kandidat tersebut tidak memiliki afiliasi dengan partai politik manapun, serta di beberapa negara, partai politik terkadang tidak memiliki kemampuan untuk mendistribusikan berkas pelaporan tersebut kepada calon-calon mereka.

Oleh karena itu, umumnya direkomendasikan bahwa semua berkas pelaporan yang harus diserahkan oleh calon selama masa kampanye atau setelah pemilihan harus dibagikan bersamaan dengan masa pencalonan kandidat. Jika PFE bukanlah lembaga yang bertanggung jawab atas pencalonan kandidat, maka perlu ada komunikasi dengan lembaga tersebut untuk memastikan distribusi berkas-berkas pelaporan berlangsung efektif.

### ***Menjaga Berkas Laporan yang Diterima***

Penting untuk memastikan bahwa laporan data keuangan yang telah diterima tidak hilang atau diubah. PFE perlu menetapkan prosedur-prosedur untuk menjaga informasi yang telah diterima. Prosedur-prosedur tersebut harus diwujudkan dalam bentuk aturan tertulis sehingga dimengerti oleh seluruh pegawai terkait PFE dan juga masyarakat publik.

### **Laporan hardcopy (versi cetak)**

Segera setelah laporan hardcopy diterima, laporan tersebut harus ditinjau dan formulir serta banyaknya halaman harus dicatat. Jika memungkinkan, PFE harus mengeluarkan tanda terima resmi untuk para pelapor serta membubuhkan cap pada formulir dengan tanggal terima. PFE juga harus memperbanyak salinan atau memindai semua berkas dan kemudian menyimpan berkas asli dengan aman.<sup>75</sup> Untuk memastikan bahwa tidak ada berkas asli yang hilang, maka proses peninjauan dan audit data harus dilakukan dari berkas salinan hasil fotokopi atau scan, kecuali untuk kasus-kasus tertentu.

---

<sup>75</sup> Jika pengolahan data tidak ditujukan untuk publikasi informasi, pindaian formulir asli dapat ditampilkan langsung. Lihat Bab 9: Menggunakan Basis DataBasisdata untuk Meningkatkan Transparansi.

Disarankan pula untuk memberikan berkas salinan hasil fotokopi apabila terdapat individu yang ingin memeriksa catatan yang diserahkan, dengan tetap mempertimbangkan hukum-hukum kebebasan informasi. Berkas asli hanya akan diberikan jika ada persyaratan hukum yang mewajibkan tersedianya berkas asli. Pengunjung juga diizinkan untuk membuat fotokopi dari berkas salinan tersebut (dengan biaya tertentu), kecuali jika ada peraturan yang melarang aktivitas tersebut.

### **Laporan elektronik**

Jika laporan elektronik diterima melalui e-mail, salinan setiap file harus disimpan pada hard drive yang aman. Setiap peninjauan atau pengolahan data untuk proses publikasi hanya boleh dilakukan dari salinan berkas elektronik tersebut. Hal ini memungkinkan PFE untuk mengacu balik ke berkas asli apabila terdapat data hilang atau rusak. Memiliki berkas dalam versi asli yang tidak diubah ini juga sangat berguna jika berkas tersebut harus digunakan sebagai bukti dalam proses pengadilan. Sangat disarankan untuk mencetak formulir laporan yang telah diterima, meski ini tergantung format dan banyaknya data.

Jika data yang diunggah ke sistem online oleh para pelapor, maka sistem basis data harus dibackup secara berkala. Idealnya, sistem harus dirancang sehingga perubahan data apapun tidak menghilangkan atau menghapus data informasi sebelumnya, namun hanya menambahkan versi lain yang telah diubah. Hal tersebut memungkinkan PFE untuk melacak perubahan dari waktu ke waktu dan membalik setiap perubahan yang mungkin salah. Perlindungan juga harus tersedia terhadap cyber-attack.

### ***Contoh Struktur Berkas Pelaporan***

Pada umumnya, struktur yang digunakan untuk berkas pelaporan berbeda di setiap negara, tergantung pada persyaratan dan peraturan hukum di negara tersebut. Meskipun begitu, akan sangat berguna untuk melihat perkembangan berkas pelaporan di berbagai negara berbeda baik untuk pengiriman secara hardcopy ataupun elektronik, meski kami tidak memeriksa secara khusus perangkat lunak untuk pengiriman berkas atau sistem online dalam publikasi ini.

Gambar 21 memberikan contoh bentuk pelaporan yang umum digunakan di berbagai negara untuk pelaporan keuangan oleh partai politik, calon, atau keduanya.

Gambar 21: Contoh Struktur Pelaporan

Formulir Pelaporan	Keterangan
Formulir Rangkuman Keuangan	<p>Terutama jika calon harus menyerahkan informasi dalam jumlah besar, maka akan sangat berguna jika mereka juga menyertakan rangkuman dari data tersebut. Jika partai politik diminta untuk mengirimkan informasi tentang keuangan calon mereka, jumlah informasi yang masuk akan sangat susah untuk dimengerti tanpa formulir rangkuman.</p> <p>Rangkuman dapat digunakan oleh PFE untuk segera mempublikasi informasi-informasi yang dianggap relevan pada situs mereka atau dalam format lain. Tanpa ringkasan, mengolah angka-angka dari sekumpulan formulir akan memakan banyak waktu dan tenaga.</p> <p>Namun, jika calon hanya diminta untuk mengirimkan informasi yang terbatas, formulir rangkuman tidak dibutuhkan. Ketika informasi disampaikan secara elektronik, mungkin lebih mudah bagi Badan Pengawas Dana Pemilu untuk mencari informasi yang relevan dari formulir laporan lain.</p>
Pemasukan	<p>Kecuali jika undang-undang menjelaskan secara rinci mengenai informasi yang harus disediakan tentang penyumbang, PFE harus menentukan informasi yang diperlukan (di atas jumlah tertentu, jika pendekatan semacam ini diperbolehkan secara hukum dan sesuai secara politik). Hal ini biasanya akan mencakup setidaknya nama dan alamat penyumbang, dan di beberapa negara nomor identifikasi. Beberapa sistem bahkan meminta data mengenai pekerjaan penyumbang, untuk mencegah atau mendeteksi perusahaan yang menyalurkan donasi melalui karyawannya untuk menghindari larangan atau batasan donasi.</p> <p>Formulir pendapatan juga harus merinci jika setiap donasi yang masuk dilakukan secara tunai atau dalam bentuk lain. Jika donasi diberikan dalam bentuk selain tunai, harus ada rincian mengenai jenis donasi (layanan, produk, dll.), serta nilai (sesuai perkiraan nilai pasar saat ini).</p> <p>Tanggal saat donasi diterima juga harus dilaporkan.</p>
Pengeluaran	<p>Calon harus melaporkan pengeluaran pribadi (di atas jumlah tertentu, jika pendekatan semacam itu diperbolehkan oleh hukum dan sesuai dengan ketentuan politik).</p> <p>Ini harus mencakup informasi tentang penerima biaya, alasan biaya tersebut dikeluarkan, nilai, serta tanggal biaya tersebut dikeluarkan.</p>

Aset	<p>Partai politik harus diminta untuk melaporkan aset di atas nilai tertentu yang dimilikinya, jika pendekatan ini diperbolehkan oleh hukum dan sesuai dengan ketentuan politik. Hal ini dapat mencakup bangunan, kendaraan, dan peralatan kantor, serta aset di rekening bank, obligasi atau surat hutang, dll.</p> <p>Untuk calon, mereka harus melaporkan kepentingan mereka dalam perusahaan dan badan hukum lainnya, hal ini penting dari sudut pandang konflik kepentingan. Di beberapa negara, kandidat juga harus melaporkan aset milik anggota keluarga (untuk menghindari calon mentransfer kepemilikan kepada orang-orang dekat mereka)</p>
Kewajiban atau Liabilitas	<p>Di banyak negara, partai politik dan calon juga diminta untuk melaporkan kewajiban atau liabilitas mereka, khususnya pinjaman dan surat hutang. Hal ini relevan dari sudut pandang konflik kepentingan. Informasi harus mencakup tentang kondisi pembayaran dan tanggal jatuh tempo.</p>



## Bab 7: Penilaian Ketaatan, Audit dan Penyelidikan Kemungkinan Pelanggaran

Meskipun pengungkapan adalah elemen yang penting dalam proses demokrasi yang adil, maknanya akan berkurang saat tidak ada mekanisme yang efektif untuk menjamin ketaatan. Banyak ahli dan praktisi politik yang menemukan bahwa meskipun kerangka legislatif yang baik untuk pengungkapan keuangan sangat diperlukan, hal itu tidak cukup untuk mengontrol isu keuangan dalam politik.

Dalam banyak kasus, kegagalan penegakan hukum bukan berasal dari rencana kompleks yang dilakukan oleh pihak yang memberi dan menerima dana yang ilegal, melainkan dari sedikitnya usaha dalam menegakkan peraturan yang telah dibuat. Pihak-pihak yang terlibat dalam pelanggaran hukum mengetahui fakta tersebut dan melakukan berbagai tindakan pencegahan untuk menyembunyikan apa yang mereka perbuat. Laporan yang diberikan oleh seorang pejabat tinggi IFES tentang pemilu 2004 di Georgia menunjukkan dampak buruk dari kurangnya pengawasan laporan keuangan yang disampaikan oleh calon-calon dan partai-partai politik:

...Kekurangan lain yang harus dicatat adalah kurangnya analisis yang efektif dan verifikasi atas laporan pengungkapan yang dibuat oleh para peserta pemilu. Orang-orang yang saya temui selama kunjungan saya mengakui bahwa selama para peserta pemilu dan partai-partai politik berpikir bahwa laporan yang mereka berikan tidak benar-benar dicermati ketepatan dan kelengkapannya, isi dari laporan tersebut patut dicurigai. Singkatnya, fakta bahwa calon-calon dan partai-partai mengetahui bahwa informasi yang mereka sediakan tidak diperiksa dengan baik menyebabkan mereka melapor hanya untuk melapor, tanpa memperhatikan akurasi data.<sup>76</sup>

### Sistem Penentuan Prioritas

Tantangan utama yang ada di setiap negara adalah menemukan titik awal dari proses audit atau penyelidikan kemungkinan pelanggaran keuangan politik. Mengingat beratnya tugas ini, sangat penting untuk memulai dari titik ketika tujuan yang dibuat bisa tercapai dan hasil yang nyata bisa diwujudkan dalam jangka waktu yang mendukung pembaruan hukum dan perilaku lebih lanjut. Keuntungan-keuntungan kecil dapat menjadi batu loncatan untuk memengaruhi pendapat publik dan petinggi negara. Titik yang dipilih harus mengatasi masalah-masalah umum seperti kurangnya transparansi, pemberian data palsu, atau pendanaan dari sumber yang tidak sah.

---

76 Svetlik (2004).

Tak dapat dipungkiri bahwa untuk berbagai macam alasan, sebuah institusi penegak hukum tidak akan pernah bisa mempertimbangkan semua kemungkinan pelanggaran hukum keuangan politik. Institusi tersebut harus memiliki suatu sistem untuk menganalisis kasus-kasus yang ada secara objektif kemudian memutuskan kasus yang memerlukan penggunaan sumber daya yang terbatas.

Beberapa lembaga menggunakan sistem pengutamaan untuk memfokuskan sumber daya mereka pada kasus-kasus yang paling penting. Sistem tersebut dapat membantu pengelolaan kasus yang berat dan transaksi keuangan yang kompleks. Sebagai contoh, FEC pada tahun 1993 mengembangkan suatu Sistem Pengutamaan Penegakkan Hukum (Enforcement Priority System/ EPS) yang berurusan dengan kasus-kasus yang semakin berat. Sistem tersebut memungkinkan lembaga tersebut untuk berkonsentrasi pada kasus-kasus yang menurut mereka paling penting; sistem tersebut menyajikan suatu sistem penilaian yang objektif dan memungkinkan pemberhentian yang cepat terhadap kasus-kasus yang dianggap kurang penting. Dengan sistem tersebut, lembaga tersebut dapat menggunakan kriteria yang resmi untuk memutuskan kasus yang akan diusut lebih lanjut.

Beberapa kasus bisa jadi sangat kecil dan tidak disengaja sehingga PFE harus mempertimbangkan perkara ini terlepas dari sumber daya yang tersedia. Kebijakan penegakkan hukum Komisi Pemilihan Britania Raya menyatakan bahwa mereka “akan menggunakan wewenang penyelidikan hanya ketika diperlukan dan kondisinya memenuhi syarat”<sup>77</sup>

Komisi Pemilihan Britania Raya juga mengembangkan dan menerbitkan berbagai ketentuan untuk memprioritaskan aktivitas-aktivitas pengawasan lainnya seperti audit, pembinaan, dan pemantauan kampanye. Alasan yang diusung oleh komisi tersebut adalah “suatu proses yang menjunjung akal budi sangat penting untuk mengenali pihak-pihak yang paling diuntungkan oleh proses audit kami. Dibandingkan dengan metode pengambilan sampel secara acak, pendekatan ini memastikan bahwa kegiatan audit dipusatkan untuk memenuhi tujuan komisi terkait dengan transparansi keuangan partai politik.”<sup>78</sup> Skema kriteria yang dikembangkan oleh komisi tersebut bisa dilihat pada Gambar 22.<sup>79</sup>

**Gambar 22: Kriteria Penilaian Audit yang Digunakan oleh Komisi Pemilihan Britania Raya**

#### Skala Operasional

- Jika suatu partai pernah protes terhadap hasil pemilu, memegang jabatan yang dimenangkan melalui pemilu, atau memiliki struktur operasional yang cukup kompleks (misalnya, sejumlah unit akuntansi dengan pengelolaan keuangan yang terpisah), maka partai tersebut akan lebih mungkin dipilih [untuk dipantau dan diaudit].

77 Kebijakan Penegakan Komisi Pemilu, Desember 2010, halaman 7

78 Komisi Pemilihan Britania Raya (2010a) halaman 6

79 Teks dalam tabel diambil dari ibid, halaman 3

**Posisi Keuangan**

- Jika suatu partai memiliki pemasukan yang cukup tinggi, memiliki hutang yang besar atau surplus anggaran, menerima pendanaan negara atau mengajukan rekening-rekening yang angkanya kurang akurat, maka partai tersebut akan lebih mungkin untuk diperiksa.

**Rekam Jejak Kepatuhan Hukum**

- Jika suatu partai memiliki riwayat terakhir pelaksanaan hukum yang buruk, maka partai tersebut akan lebih mungkin untuk diperiksa.

Di negara-negara lain, pengawas diminta untuk meninjau laporan keuangan dari ribuan peserta pemilu, tanpa memiliki staf ataupun sumber daya finansial yang diperlukan. Terutama di negara-negara yang baru memiliki pengawasan keuangan kampanye, sang pengawas jarang memiliki kesempatan untuk bahkan sekadar melihat sekilas semua laporan yang diterima. Dalam kasus tersebut, sangat dibutuhkan kemampuan untuk memilah-milah kandidat yang sesuai untuk ditinjau. Sebagai contoh, menyelidiki keuangan kandidat yang sukses dalam pemilu tentu akan lebih relevan dibanding kandidat yang mendapatkan sedikit suara.

Jika suatu lembaga pengawasan memutuskan untuk menggunakan mekanisme pengutamaan, kriteria yang jelas harus digunakan untuk memilih partai dan kandidat yang diaudit. Kriteria tersebut dapat mencakup seluruh partai dan kandidat yang mendapat keluhan yang dapat dipercaya atau partai dan kandidat yang dicurigai melanggar hukum oleh badan penegak. Riwayat kampanye juga membantu apabila seorang kandidat, bendahara umum, atau anggota komite telah melakukan pelanggaran di masa lalu. Dalam wilayah hukum yang menawarkan pendanaan negara, partai-partai politik atau calon-calon yang menerima dana tersebut harus diprioritaskan secara khusus dalam pemilihan proses audit. Kriteria pemilihan lainnya termasuk partai politik atau kandidat yang melebihi ambang batas penerimaan kotor atau total pengeluaran selama tahun keuangan atau selama kampanye pemilu. Pengawas yang mempertimbangkan pendekatan tersebut harus meneliti jika pendekatan tersebut sah dan merenungkan apakah hal tersebut akan membahayakan kenetralan lembaga tersebut.

Lembaga tersebut harus terus-menerus meninjau sistem dan kriterianya untuk memastikan pemanfaatan maksimal dari sumber daya yang terbatas. Risiko pelaku politik yang menggunakan sistem tersebut agar mereka tidak terpilih untuk proses audit akan selalu ada; ini adalah konsekuensi dari terbukanya pengawas tentang kebijakan dan kegiatannya.

## Audit

Lembaga pengawas, dengan wewenang dan kemampuannya, harus mencari metode yang paling sesuai untuk menyelidiki riwayat keuangan politik yang diterima. Tanpa pengendalian data yang diserahkan, tidak akan ada insentif bagi partai politik atau kandidat untuk bersikap jujur saat mengungkapkan keuangannya.

Pada tingkat yang paling tinggi, pemeriksaan resmi dan sertifikasi riwayat keuangan politik dilakukan oleh auditor profesional. Hal ini mirip dengan persyaratan yang berlaku di banyak negara tentang perhitungan tahunan perusahaan. Audit adalah proses sistematis dan objektif yang mengumpulkan dan mengevaluasi bukti tindakan dan kegiatan yang dilaporkan oleh individu atau organisasi yang bersangkutan. Auditor akan menentukan tingkat kesesuaian antara kegiatan yang dilaporkan dengan kriteria yang telah ditetapkan dan menyampaikan hasilnya kepada pengguna laporan.

Audit adalah pemeriksaan laporan keuangan, rekam jejak keuangan, dan informasi perbankan yang disusun oleh agen keuangan suatu lembaga untuk pihak-pihak di luar lembaga tersebut. Audit juga mencakup bukti yang mendukung informasi yang terkandung dalam laporan keuangan tersebut.

Audit rekening politik dapat dilakukan oleh seorang ahli, seorang auditor independen yang ditunjuk oleh partai dan kandidat; oleh badan penegak hukum; atau langsung oleh suatu lembaga pemerintahan seperti badan penegak hukum lain, petugas pajak, atau lembaga audit. Ada tiga cara utama untuk mengatur audit laporan yang berasal dari partai politik dan peserta pemilu, lihat Gambar 23.

**Gambar 23: Pendekatan Audit**

Pendekatan Audit	Contoh	Keterangan
Mengharuskan laporan yang diserahkan untuk diaudit sebelum penyerahan laporan	Austria, Kanada, Jerman, Inggris (partai-partai dengan pemasukkan/ pengeluaran yang melebihi ambang batas), Georgia, Sierra Leone (laporan tahunan partai)	Bisa jadi terlalu mahal atau terlalu membebani bagi pelapor
PFE melakukan audit sendiri dengan departemen audit internal (sementara atau permanen)	Bosnia & Herzegovina, Montenegro, Etiopia, Tanzania, Thailand, Inggris untuk Dana Hibah Pengembangan Kebijakan	Menuntut sumber daya yang besar dan terdapat variasi yang signifikan dalam beban kerja. Solusi yang baik untuk memastikan pembelajaran secara bertahap dan peningkatan kemampuan.

Pendekatan Audit	Contoh	Keterangan
PFE menggunakan auditor eksternal untuk mengaudit laporan keuangan yang diterima	India, Indonesia, Tanjung Verde (jika penyelenggara pemilu memutuskan bahwa perkara tersebut perlu), Uganda	Dapat dilakukan apabila laporan yang masuk tidak teratur dan kemampuan PFE terbatas. Memerlukan sistem akreditasi nasional untuk auditor.

Dalam audit rekening kandidat, jumlah kandidat dalam sebuah pemilu bisa jadi melebihi jumlah auditor yang terakreditasi dalam suatu negara. Hal ini mendorong PFE untuk menerapkan kriteria objektif untuk menetapkan rekening kandidat yang akan diaudit. Pemilihan dapat dilakukan berdasarkan jika kandidat tersebut terpilih atau tidak, selisih hasil pemilu, atau besar pengeluaran yang dilaporkan.

Beberapa tingkat peninjauan audit yang mungkin:

- Audit lapangan dan kunjungan sederhana ke kantor kampanye untuk menetapkan bahwa kantor sebenarnya ada, kampanye nyata sedang dilakukan, dan jejak rekam keuangan dikelola dengan baik.
- Peninjauan laporan yang mencari pelanggaran yang muncul di laporan yang diajukan oleh suatu kampanye.
- Peninjauan dokumentasi cadangan, seperti ketersediaan salinan cek dan kuitansi dari donatur dan jika dokumen tersebut sesuai dengan sumbangan yang tertera di laporan yang diajukan.
- Evaluasi informasi kampanye secara keseluruhan, misalnya, perbandingan suatu kampanye dengan yang lainnya dan jika beberapa pengeluaran tidak seperti biasanya.

Audit juga memerhatikan kontrol internal untuk memastikan ketaatan pada persyaratan hukum dan peraturan, dan kontrol internal terhadap laporan keuangan dan pengamanan aset (kadang disebut “audit pengawasan”, bertolak belakang dengan audit yang dilakukan sebagai bagian dari penegakan hukum). Pemilihan waktu dari peninjauan audit apapun bisa jadi sangat penting. Dalam ranah hukum yang menawarkan pendanaan negara untuk membiayai kampanye, kunjungan/audit lapangan lebih awal dapat membantu kampanye untuk memperbaiki kesalahan lebih awal, menyelamatkannya dari masalah yang akan datang, dan membantu pengawas untuk menguak kegiatan ilegal lebih awal sebelum dana negara dikucurkan.

## Program Audit

Badan penegakkan hukum harus mulai dengan rencana keseluruhan untuk meninjau laporan keuangan yang diterima. Prosedur audit yang efektif harus menjawab pertanyaan-pertanyaan berikut:

- Siapa yang akan melaksanakan audit?
- Kapan audit akan dilaksanakan?
- Apa yang akan diaudit?
- Partai dan kandidat mana yang akan diaudit?
- Siapa yang akan membiayai audit tersebut?

Setelah badan penegakkan hukum telah menentukan arah yang dituju, badan tersebut harus mengembangkan suatu program audit dengan masukan dari para pemangku kepentingan, atau memerintahkan lembaga-lembaga politik untuk membuat sendiri program audit mereka. Dalam kasus kedua, program tersebut harus dirancang sedemikian rupa sehingga sesuai dengan pedoman yang telah ditetapkan oleh badan penegak hukum agar konsisten. Berdasarkan undang-undang, pedoman, dan standar audit internasional yang ada, program audit tersebut harus dimulai dengan penjelasan mengenai tata cara audit tersebut. Jika ada suatu asosiasi nasional auditor yang terdaftar, badan tersebut dapat membantu mengembangkan rencana audit untuk laporan keuangan partai politik dan kandidat.

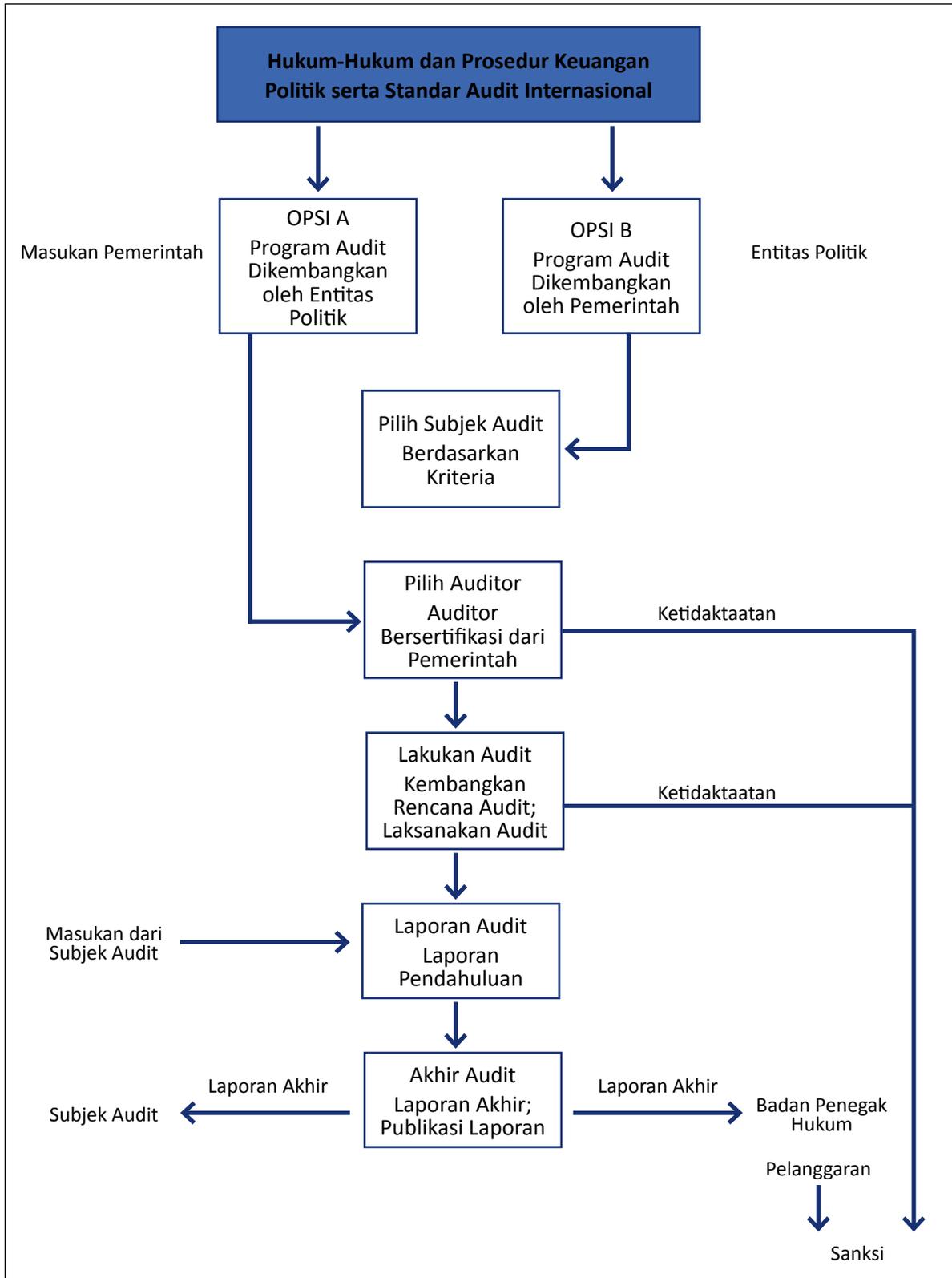
Pedoman yang jelas harus ditetapkan untuk secara rinci menjabarkan apa yang sedang diaudit dan bagaimana audit tersebut akan berjalan. Pedoman-pedoman ini harus mempertimbangkan undang-undang dan peraturan negara terkait; persyaratan akuntansi dan pelaporan dari partai politik dan kandidat; dan standar audit internasional.<sup>80</sup> Pihak-pihak yang akan diaudit harus dilibatkan dalam proses ini agar mereka bisa lebih mengerti masalah yang mereka hadapi dan memastikan ketaatan mereka. Jika yang digunakan adalah auditor eksternal, pedoman ini harus didefinisikan secara jelas dalam petunjuk untuk auditor. Badan penegak hukum harus melakukan pelatihan secara rutin dan memberikan informasi termutakhir tentang reformasi legal dan prosedural kepada auditor bersertifikat yang terlibat dalam proses ini.<sup>81</sup>

---

80 Informasi terkait standar internasional bisa dilihat, misalnya, di situs Badan Standar Penjaminan dan Audit Internasional ([www.ifac.org/IAASB](http://www.ifac.org/IAASB)).

81 Institut Akuntan Terdaftar India telah mengeluarkan “Pedoman Akuntansi dan Audit Partai Politik, tersedia di tautan berikut [http://adrindia.org/sites/default/files/Guidance\\_Note\\_on\\_Accounting\\_Auditing\\_of\\_Political\\_Parties.pdf](http://adrindia.org/sites/default/files/Guidance_Note_on_Accounting_Auditing_of_Political_Parties.pdf)

Gambar 24: Diagram Alir Audit



Jika sebuah partai politik atau kandidat diharuskan untuk memilih seorang auditor, harus ada kriteria jelas tentang tata cara dan waktu penunjukan auditor. Beberapa negara melarang auditor terpilih berasal dari partai politik yang akan diauditnya. Di Austria, setiap partai politik diharuskan untuk menyerahkan lima nama auditor, selanjutnya Menteri Keuangan Federal akan memilih salah satu auditor untuk meninjau laporan dari partai bersangkutan.

Dari segi durasi, kriteria audit yang ditetapkan dapat mengharuskan audit untuk selesai dalam suatu periode yang ditentukan setelah tahun keuangan berakhir. Bagaimanapun, jika lembaga penegak hukum mengharuskan suatu audit khusus, audit khusus tersebut harus diselesaikan dalam waktu tiga bulan dari tanggal perintah dikeluarkan.

Audit harus dilaksanakan sesuai dengan standar audit internasional dan dilakukan oleh auditor yang benar-benar mengerti bidang yang diauditnya. Auditor harus menyampaikan sebuah rencana yang telah disetujui oleh lembaga penegak hukum dan telah ditinjau oleh subjek audit, serta sesuai dengan pedoman—yang tertera pada program audit dan panduan untuk auditor—yang telah ditetapkan sebelumnya.

### ***Laporan Auditor***

Jika dimungkinkan, auditor harus menyerahkan setidaknya dua laporan (pendahuluan dan akhir) yang mencakup keseluruhan cakupan audit pada program audit dan panduan untuk auditor yang telah ditetapkan sebelumnya. Laporan pendahuluan harus ditinjau terlebih dahulu oleh sesama auditor sebelum diserahkan ke lembaga penegak hukum dan subjek dari audit. Auditor akan merevisi laporan pendahuluan berdasarkan komentar-komentar dari subjek audit, kemudian menerbitkan laporan akhir. Setelah laporan audit diselesaikan, segala temuan harus disampaikan kepada penegak hukum dan masyarakat.

### ***Tantangan-Tantangan Audit***

Penting adanya untuk menyadari tantangan-tantangan yang timbul dari penggunaan auditor. Permasalahan tersebut harus menjadi bahan pertimbangan saat merancang program audit.

Pertama, jangan berasumsi bahwa auditor profesional serta merta kebal dari pengaruh politik dan bisnis komersial. Ada berbagai cara untuk meminimalkan bahaya menunjuk auditor yang memiliki kecenderungan politik. Contohnya di Polandia, diterapkan sistem pemilihan auditor secara acak menggunakan undian (yang dibiayai oleh negara).

Kedua, auditor profesional memiliki tarif yang mahal. Di awal perlu ditentukan jika partai dan kandidat yang rekeningnya akan diperiksa harus membayar atau biayanya akan ditanggung menggunakan anggaran negara. Terdapat tiga pendekatan utama: partai politik/kandidat dapat

diharuskan untuk membayar auditor dengan uang pribadi mereka; partai politik/kandidat dapat diharuskan untuk membayar auditor dengan uang pribadi mereka dan kemudian akan diganti menggunakan anggaran negara; atau lembaga penegak hukum dapat membayar auditor secara langsung menggunakan anggaran negara.<sup>82</sup> Setiap cara di atas memiliki kekurangan. Jika partai politik diwajibkan untuk membayar akuntan profesional, hal ini akan memaksa mereka untuk mengalihkan uang mereka dari segala hal yang berkaitan dengan pemilu demi memenuhi syarat-syarat yang ditetapkan untuk menaati kontrol hukum atas keuangan mereka. Sangatlah tidak masuk akal untuk membebankan tugas yang berat dan mahal kepada partai-partai politik dalam bentuk hukum yang rumit. Jika auditor akan dibayar menggunakan anggaran negara, terdapat permasalahan lain. PFE di banyak negara tidak memiliki cukup dana dan sumber daya manusia untuk memenuhi tugas penegakan hukum mereka sehingga akan lebih baik untuk memberikan dana tambahan bagi mereka dibandingkan auditor profesional. Di sisi lain, jika pembayaran auditor berasal dari anggaran negara, tarif auditor tidak akan bergantung pada temuan dan kemungkinan tuduhan intervensi politik kepada auditor dapat diminimalkan.

Ketiga, ketentuan yang mengharuskan rekening partai politik diaudit secara profesional memberikan beban yang berat untuk partai-partai politik kecil. Sistem kontrol yang dikembangkan dengan baik dengan tujuan mendeteksi penggelapan yang dilaksanakan dengan mutakhir tidak cocok diterapkan pada organisasi politik kecil. Malahan, ketentuan demikian akan meniadakan keberadaan partai-partai politik kecil.

Kesimpulannya, penerapan audit tidak menjamin akurasi laporan keuangan yang diserahkan oleh partai politik dan kandidat, dan dengan demikian tidak menjamin transparansi seutuhnya. Pengawasan publik masih dibutuhkan, terutama untuk membangun kepercayaan pada sistem pengawasan keuangan politik. Meskipun demikian, audit merupakan sebuah cara yang kuat untuk mendeteksi dan menegakkan peraturan-peraturan tentang hal-hal yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh partai politik dan kandidat dengan keuangan mereka.

## **Melakukan Pemeriksaan Acak**

Jika PFE tidak memiliki kemampuan untuk melaksanakan audit, pemeriksaan acak atas keakuratan laporan keuangan masih dapat dengan kuat mencegah terjadinya berbagai pelanggaran dan telah sukses digunakan di berbagai lembaga penegak hukum.

PFE harus—setidaknya—memeriksa keakuratan sebuah sampel acak dari rekening yang diserahkan untuk memenuhi syarat-syarat hukum. Selain itu, memberitahukan para kandidat dan partai-partai bahwa pemeriksaan mendadak akan dilakukan serta terdapat hukuman jika ditemukan

---

82 Contohnya di Kanada, auditor untuk kandidat pemilu mendapat subsidi langsung dari EMB sebesar 3% dari pengeluaran pemilu kandidat (tidak lebih dari \$1.500). Jika tarif auditor lebih tinggi dari subsidi yang diberikan maka kandidat harus membayar kelebihanannya.

kesalahan/kelalaian dapat membantu mengurangi perilaku yang tidak sah, meskipun hanya jika aktor-aktor tersebut percaya bahwa pemeriksaan tersebut akan benar-benar dilakukan.

Untuk memastikan manfaat dari audit secara acak, subjek yang akan diaudit harus dipilih secara acak dari keseluruhan partai dan kandidat yang memenuhi kriteria-kriteria yang ditetapkan, seperti ambang batas tertentu dari aktivitas finansial mereka. Keahlian dalam teknik statistik (metode untuk melakukan pemilihan acak yang strategis, parameter statistik yang signifikan) harus diterapkan saat melakukan audit secara acak. Meskipun pemeriksaan acak dan audit merupakan bagian dari tugas aparat kontrol, PFE tetap harus mencari tanda-tanda penyimpangan yang memerlukan pemeriksaan lebih lanjut.

Pemeriksaan acak dapat mencakup menghubungi para donatur untuk menanyakan jika mereka memang menyumbangkan dana sesuai yang dilaporkan oleh partai politik dan kandidat.<sup>83</sup>

Penerima pengeluaran kampanye dapat dihubungi untuk memeriksa jika mereka memang menerima sejumlah dana dari partai dan kandidat bersangkutan.

## Menerima Komplain

Segala lembaga penegak hukum hanya dapat mendeteksi sebagian kecil pelanggaran jika hanya bergantung pada pengawasan internal laporan keuangan dari pihak-pihak yang wajib menyerahkannya. Sebagai pelengkap pengungkapan secara formal, lembaga berwenang juga harus mengandalkan komplain eksternal atas dugaan adanya kesalahan. Dalam sebuah sistem ideal, segala organisasi sipil, jurnalis, atau individu yang yakin bahwa telah terjadi suatu pelanggaran harus dapat mengajukan komplain kepada lembaga berwenang.

Proses komplain dapat mengharuskan adanya dokumen komplain formal yang memenuhi beberapa kriteria spesifik, atau dapat bersifat lebih luas dalam bentuk lembaga penegak hukum mengambil berbagai tindakan berdasarkan artikel di media massa atau dugaan informal. Prosesnya juga dapat dikombinasikan dengan keseluruhan prosedur komplain tentang pemilu oleh EMB yang sering kali bertindak sebagai PFE, atau oleh lembaga lain. Selain itu, dapat juga disediakan sebuah prosedur komplain terpisah untuk hal-hal yang berkaitan dengan partai politik dan/atau keuangan kampanye. Beberapa sistem keuangan politik juga memberikan lembaga penegak hukum keleluasaan untuk bertindak berdasarkan informasi anonim, namun ada juga sistem lain yang tidak mengizinkan, misalnya pada tataran federal di AS.

Salah satu kasus menarik adalah pilkada 2010 di Georgia, ketika CEC dalam beberapa kesempatan menjatuhkan sanksi atas laporan beberapa LSM nasional tentang penyalahgunaan sumber

---

<sup>83</sup> Langkah selanjutnya dapat digunakan untuk memeriksa pendapatan seseorang sehingga dapat diperkirakan jika donasi benar-benar berasal dari kantong pribadinya untuk mendeteksi keberadaan donasi tidak langsung. Pendekatan ini dapat berakhir rumit sehingga baiknya diterapkan untuk donasi dalam jumlah besar.

daya negara. Totalnya ada 34 komplain yang disampaikan oleh LSM nasional dan pada akhirnya ditindaklanjuti seluruhnya atau sebagian oleh CEC melalui pengadilan. Pada beberapa kesempatan, denda dijatuhkan dan seorang kepala sekolah negeri diberhentikan karena mengizinkan kampanye di lingkungan sekolah.<sup>84</sup>

Sebuah model yang tidak lumrah diterapkan di Mongolia, yaitu pemilih yang melaporkan telah menerima uang dari satu kegiatan kampanye pemilu akan dihadiah 10 kali lipat jumlah yang ia terima atas jasanya melaporkan jual-beli suara (jika pada akhirnya terbukti). Sampai saat ini masih belum diketahui jika ketentuan tersebut telah benar-benar diterapkan di Mongolia.

Selain komplain, lembaga penegak hukum idealnya harus memiliki kewenangan untuk menindaklanjuti informasi informal yang diterima dari sumber-sumber lainnya, termasuk lembaga-lembaga negara (misalnya instansi pajak dan Departemen Kehakiman), media, dan individu-individu anonim. Hukum Pemilu di Afganistan memberikan wewenang pada Komisi Komplain Pemilu untuk “mempertimbangkan isu-isu di dalam yurisdiksinya atas inisiatif mereka sendiri meski tidak ada komplain atau tuntutan formal.”<sup>85</sup>

Sejatinya, PFE tidak bisa dan seharusnya tidak diminta untuk menginvestigasi setiap hal yang mereka dengar. Komisi Pemilihan Australia (Australian Election Commission/AEC) bertugas melakukan kegiatan investigasi pendahuluan terhadap segala indikasi terjadinya kesalahan pengelolaan, namun AEC hanya akan melaksanakan analisis mendalam jika ditemukannya “alasan yang masuk akal” bahwa sebuah pelanggaran telah terjadi:

AEC melakukan suatu penilaian pendahuluan atas seluruh potensi pelanggaran yang mengemuka, baik yang didapat langsung maupun melalui cara lain seperti laporan dari media, menggunakan informasi yang diperoleh pelapor, dan melakukan penyelidikan-penyelidikan rutin guna menentukan apakah investigasi lebih lanjut dibutuhkan. Dalam mengeluarkan surat perintah penyelidikan, bagian 316(3) mengharuskan AEC untuk memiliki “alasan yang masuk akal” bahwa seseorang yang akan diinvestigasi dapat menyediakan bukti pelanggaran atau kemungkinan pelanggaran. Secara praktis, ini berarti AEC diharuskan untuk memiliki beberapa bukti yang dapat dipercaya untuk mendukung sebuah dugaan sebelum ditingkatkan ke penyelidikan. Dugaan-dugaan, termasuk yang disampaikan melalui media dan parlemen, harus lebih substansial dari sekadar desas-desus belaka sebelum dapat diselidiki oleh AEC di bawah payung hukum bagian 316(3).<sup>86</sup>

84 Komisi Pemilu Pusat Georgia (2010). Juga Pusat Media LSM (2010). Tanggung jawab pengawasan keuangan politik telah dipindahtugaskan ke Kantor Audit Negara Georgia.

85 Hukum Pemilu 2010, Pasal 62 (2).

86 Komisi Pemilu Australia (2011) halaman 1.

Pada pemerintahan transisi, terutama pada masyarakat pascakonflik, para pemilih yang sebenarnya berada pada posisi terbaik untuk mengamati praktek-praktek kampanye yang tidak layak, bisa menjadi enggan untuk menyampaikan komplain formal (karena mereka takut akan mendapat pembalasan). Dalam rangka untuk mendorong individu untuk berbagi informasi dengan lembaga penegak hukum, disarankan agar individu yang menyampaikan komplain diberikan perlindungan dari aksi pembalasan terhadap pelapor atau whistleblower.

## Investigasi Pelanggaran

Perbedaan jelas harus dibuat antara sebuah audit—yang sejatinya bersifat administratif—dengan sebuah penyelidikan. Dalam proses audit, auditor harus melangsungkan komunikasi ekstensif dengan para kandidat, pejabat pemerintahan, dll. Berbagai tindakan yang diambil sepanjang proses sebuah audit tidak serta-merta mengindikasikan bahwa sebuah pelanggaran telah terjadi. Beberapa tindakan hanyalah bersifat administratif sehingga tidak membutuhkan hal-hal seperti peringatan resmi yang ditujukan untuk secara formal memberi tahu tersangka akan hak mereka terhadap pemberatan diri sendiri. Ciri utama yang memisahkan sebuah audit administratif dari sebuah investigasi adalah adanya adanya atmosfer yang berseberangan. Lebih jauh lagi, tindakan investigasi, pada umumnya, tidaklah otomatis, tetapi sebuah audit dapat bersifat otomatis. Di beberapa negara, kekuasaan PFE berbeda dalam melaksanakan audit administratif dan menyelidiki potensi-potensi pelanggaran.<sup>87</sup> Namun, audit administratif terkadang mirip dengan investigasi dan permusuhan dapat terjadi. Lebih lagi, hasil dari audit secara acak bisa mengantar PFE untuk melaksanakan investigasi penuh atas sebuah informasi pelanggaran.

Meskipun pemeriksaan acak dan audit merupakan bagian dari kewenangan aparat pengadilan, PFE harus mengawasi penyimpangan-penyimpangan yang membutuhkan pengawasan lebih lanjut. Saat ini, kecenderungan di berbagai negara demokrasi baru adalah, lembaga penegak hukum keuangan politik memiliki kekuasaan, baik berasal dari inisiatif lembaga ataupun sebagai tanggapan atas berbagai komplain, untuk meminta penjelasan akan segala aspek keuangan politik (setidaknya hal-hal yang berhubungan dengan partai-partai politik dan kampanye pemilu). Lembaga penegak hukum dapat menyelidiki hal-hal seperti tuduhan-tuduhan atau kecurigaan bahwa partai politik atau kandidat gagal untuk mengungkapkan nama-nama donatur besar atau donasi-donasi asing ilegal. Di banyak sistem, permintaan anonim tidak dianggap, namun di beberapa negara, warga negara dapat mendaftarkan permohonan investigasi jika ia memiliki bukti yang kuat akan aktivitas ilegal partai atau kandidat.

Di banyak negara, pelanggaran-pelanggaran diinvestigasi oleh lembaga penegak hukum negara, seperti polisi. Terkadang, contohnya di Polandia, pelibatan instansi pajak, atas permintaan langsung dari Komisi Pemilu Nasional, dapat berlangsung secara efisien. Pada saat bersamaan, terdapat

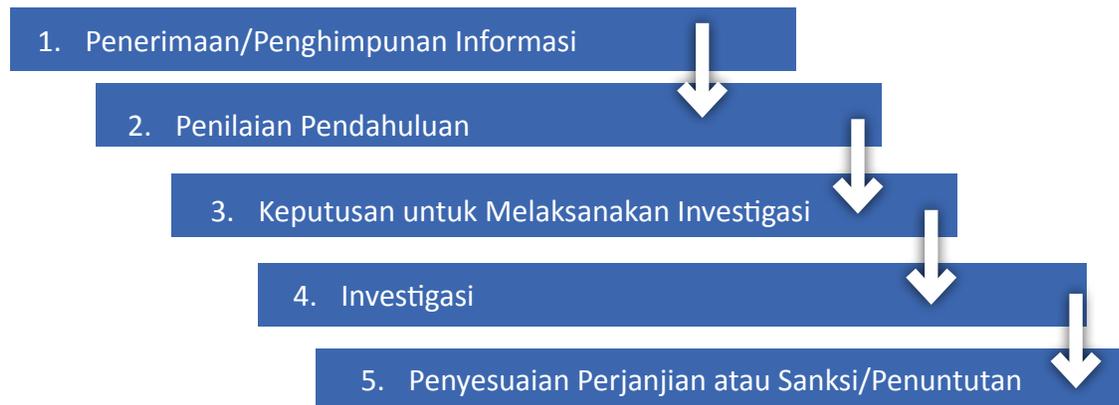
---

<sup>87</sup> Contohnya di Inggris, jika bukti pelanggaran ditemukan saat audit, audit tersebut akan diberhentikan dan persoalan tersebut akan diserahkan pada prosedur penegakan hukum/investigasi.

kekhawatiran akan lembaga penegak hukum yang diberdayakan hanya untuk melaporkan berbagai transaksi mencurigakan ke lembaga negara lainnya (misalnya Jaksa Agung, inspektorat pajak, Departemen Kehakiman, dll.), baru kemudian diputuskan apakah akan diinvestigasi atau tidak. Beberapa orang percaya bahwa sistem pelaporan demikian menyediakan terlalu banyak celah bagi penegak hukum untuk dipengaruhi pertimbangan politik partisan, yang dapat menyebabkan proses menjadi tidak efektif, terlepas dari independensi dan kemampuan PFE.

Berkaitan dengan penerimaan komplain atau berdasarkan inisiatif mereka sendiri, suatu lembaga penegak hukum dapat melangsungkan investigasi terhadap kemungkinan pelanggaran aturan. Pihak berwenang juga dapat melakukan suatu investigasi penuh ketika informasi yang didapatkan dari sebuah audit acak membutuhkan tindak lanjut. Lembaga berwenang dapat menggunakan kekuasaan penyelidikannya, dan sebuah investigasi dapat setidaknya mencakup investigasi lapangan; audit penelitian dan audit lapangan; penerbitan panggilan pengadilan; pengambilan sumpah; penerbitan permohonan dokumen dan interogasi; dan metode-metode penghimpunan informasi lainnya. Secara umum, sebuah investigasi dapat dibagi ke dalam lima tahapan yang diilustrasikan pada Gambar 25.

Gambar 25: Tahapan-Tahapan pada Proses Investigasi



Saat menegakkan peraturan keuangan politik, lembaga berwenang harus menghormati seluruh pengaman yang tersedia bagi seorang individu di hadapan hukum. Sangat penting bagi auditor dan penyidik untuk secara jelas menyatakan bahwa mereka sedang melaksanakan sebuah investigasi. Pada sejumlah kasus saat dicurigai terdapat ketidaktaatan, sebuah investigasi dapat berujung pada penyampaian informasi di persidangan, dan persidangan dapat memutuskan bahwa individu bersangkutan agar mendapat perlindungan yang tersedia bagi tersangka pelaku tindak kejahatan.

Di AS, investigasi tindak kriminal penggelapan keuangan kampanye pada level federal melibatkan langkah-langkah berikut:

1. Koordinasi awal dengan Bagian Integritas Publik Departemen Kehakiman.
2. Menentukan jika larangan fundamental dari UU Kampanye Pemilu Federal telah dilanggar.
3. Menentukan jika terdapat usaha untuk menutupi sumbangan ilegal.
4. Mengidentifikasi pihak-pihak lain yang terlibat dalam aksi tersebut.
5. Menentukan jika dibutuhkan proses pengadilan untuk tindak kriminal.
6. Menginisiasi investigasi juri atau investigasi menyeluruh oleh FBI.
7. Hal-hal yang berkaitan dengan aksi selain penuntutan kepada donatur yang menggunakan nama orang lain untuk melakukan donasi ke partai politik.
8. Penuntutan individu-individu yang memberikan atau menerima sumbangan ilegal.

#### **Studi Kasus—Permintaan Investigasi**

AS

Siapa pun dapat meminta Kantor Keuangan Kampanye (OCF) di Washington, D.C., untuk melaksanakan sebuah investigasi dengan mengajukan suatu komplain dalam bentuk pernyataan tertulis akan dugaan potensi pelanggaran UU Keuangan Kampanye atau Kode Etik. Pernyataan tertulis tersebut harus serinci mungkin, dengan mengidentifikasi nama lengkap dan alamat pengaju dan orang yang diadukan, ditambah sebuah pernyataan jelas dan ringkas tentang fakta yang ada. Pernyataan tersebut harus diverifikasi oleh pengaju di bawah sumpah dan menyertakan berkas pendukung (jika ada). Permintaan investigasi dapat diteruskan ke Direktur OCF.

Dalam 10 hari setelah penerimaan, Direktur akan menjawab permintaan tertulis untuk investigasi dengan sebuah pemberitahuan apakah dugaannya akan diinvestigasi atau tidak. Jika Direktur memutuskan untuk melaksanakan investigasi, persoalan tersebut akan dialihkan ke Kantor Penasihat Umum OCF. Penasihat Umum memiliki 90 hari untuk menyelidiki dan menyampaikan rekomendasi kepada Direktur. Dengan mengajukan permohonan ke Dewan Pemilu dan Etik menggunakan alasan yang baik, periode investigasi dapat diperpanjang sampai 90 hari. Di akhir investigasi, Penasihat Umum akan menyerahkan suatu rekomendasi kepada Direktur yang dapat mencakup: penolakan perkara; permintaan kepada pengawas untuk mengambil tindakan terhadap karyawan yang melakukan pelanggaran Kode Etik; atau penjatuhan hukuman sipil atas pelanggaran terhadap

UU Keuangan Kampanye. Berkaitan dengan penerimaan rekomendasi, Direktur dapat menyetujui dan memerintahkan hal demikian, atau tidak menyetujui dan memerintahkan solusi lain. Partai yang terkena dampak dari perintah OCF dapat mengajukan banding ke Dewan Pemilu dan Etik dalam jangka waktu 15 hari sejak perintah diterbitkan oleh Direktur. Jika Direktur menetapkan denda, maka denda tersebut akan jatuh tempo pada hari ke-16 dari penerbitan keputusan. OCF juga memulai investigasi berdasarkan informasi yang dikumpulkan dari media dan tinjauan laporan staf serta dokumen lain yang disampaikan ke OCF.<sup>88</sup>

### **Menyelidiki Kampanye di Internet dan Media Sosial**

Di kala media sosial semakin berperan menjadi alat penting dalam kampanye pemilu, PFE harus menemukan jalan untuk mengawasi pelanggaran keuangan kampanye yang mungkin terjadi dalam media sosial. Dibandingkan dengan model kampanye tradisional, media sosial tidak terlalu mahal, dan partai politik serta kandidat kemungkinan besar tidak akan melebihi batas pengeluaran melalui penggunaan Facebook, Twitter, dan layanan sejenis.

Bagaimanapun, terdapat kekhawatiran tentang cara menjamin penggalangan dana melalui layanan berbasis internet tetap bias mematuhi larangan akan adanya kemungkinan donasi anonim atau donasi asing. Dalam pencalonan kandidat presiden Afghanistan tahun 2009, beberapa kandidat menggunakan situs mereka untuk menggalang dana, namun tidak mungkin bagi Komisi Pemilu Independen untuk memverifikasi jika dana yang dikumpulkan merupakan dana asing—yang dilarang oleh hukum di Afghanistan. Membuat sistem daring penggalangan dana cukup mudah—perusahaan seperti PayPal menawarkan jasa khusus untuk hal ini—dan/namun sulit melacak asal-usuk, kecuali jika isu ini diatur terlebih dahulu.

Partai politik dan kandidat dapat melakukan pelanggaran daring lainnya. Di Filipina, Komisi Pemilihan Umum (COMELEC) menyatakan bahwa pada tahun 2013 mereka menyelidiki dugaan jual-beli suara dari sebuah kampanye daring: seorang kandidat senator menjanjikan akan memberikan iPad bagi para pemenang kompetisi. Ironisnya, tema kompetisi tersebut adalah perjuangan melawan korupsi. Meski kompetisi tersebut dihapus dengan segera setelah menjadi isu publik, staf COMELEC harus tetap mengambil salinan dari situs terkait.

88 Manila Channel (2013).

### Studi Kasus—Investigasi “Uji Ambang Batas dan Standar”

Kanada

Di Kanada, sebuah rekomendasi untuk memulai, melanjutkan, atau memberhentikan sebuah investigasi didasari pada “Uji Ambang Batas dan Standar”. Ketika seorang komisioner meyakini (berdasarkan alasan yang masuk akal) bahwa kelalaian yang berhubungan dengan pelanggaran khusus yang diatur dalam UU Pemilu Kanada (disebut juga “the Act”) telah/sedang/mungkin terjadi, komisioner dapat memerintahkan investigasi sesuai dengan dugaan pelanggaran. Faktor-faktor yang relevan harus turut dipertimbangkan saat suatu rekomendasi dibuat untuk memulai/melanjutkan/memberhentikan suatu investigasi; yang mencakup hal-hal berikut:

- Alasan yang masuk akal untuk meyakini dugaan yang berhubungan dengan dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh petugas pemilu atau pelanggaran tertentu yang dilakukan oleh siapa pun yang tertera di UU
- Alasan yang masuk akal untuk meyakini dugaan tersebut didasarkan pada petunjuk/fakta/informasi/bukti fisik yang khusus dan tepercaya, serta berhubungan dengan tindakan atau kelalaian yang dapat dianggap sebagai suatu pelanggaran khusus menurut UU
- Alasan yang masuk akal untuk meyakini bahwa kepentingan umum yang berhubungan dengan tindakan atau kelalaian yang dianggap pelanggaran menurut UU dapat membenarkan penggunaan sumber daya investigasi ; dengan kata lain, mengabaikan investigasi pada hal-hal yang benar-benar bersifat teknis
- Alasan yang masuk akal untuk meyakini bahwa tindakan atau kelalaian yang dianggap pelanggaran terhadap UU membutuhkan penerapan sebuah perintah dan jika terdapat bukti yang cukup untuk meyakini adanya kesempatan untuk mengidentifikasi tersangka serta mengumpulkan cukup informasi untuk sebuah perintah
- Alasan yang cukup untuk meyakini bahwa dugaan pelanggaran telah dilakukan dan investigasi akan memberikan bukti yang cukup, substansial, dapat diterima dan diandalkan
- Alasan yang cukup untuk meyakini bahwa terdapat kesempatan menjanjikan untuk mengidentifikasi tersangka dan mengumpulkan informasi/bukti menjanjikan untuk membuktikan bahwa pelanggaran telah dilakukan oleh tersangka

- Alasan yang masuk akal untuk meyakini bukti yang substansial, dapat diandalkan, dan diterima oleh pengadilan dapat diperoleh dari cara-cara investigasi yang tersedia seperti komplain, akses ke arsip dan dokumen negara, pemeriksaan dokumen pemilu, dan mewawancarai petugas pemilu serta saksi
- Alasan yang masuk akal untuk meyakini terduga mau bekerja sama dan menyediakan informasi serta bukti yang memberatkan diri sendiri atau orang lain (diharapkan tetapi bukan keharusan)
- Jika seluruh informasi/bukti yang dapat diandalkan, substansial, tersedia, dan dapat diterima (oleh pengadilan )yang diperlukan untuk mengambil sebuah keputusan yang bijak telah diperoleh
- Jika penilaian terhadap kredibilitas informasi, bobot bukti, dan tingkat kepercayaan saksi telah dilakukan menggunakan indikator serta faktor yang objektif
- Jika segala pertimbangan tentang kemungkinan pengaruh terhadap keadaan pribadi orang-orang yang terlibat dalam investigasi harus diberikan
- Jika biaya operasional yang berhubungan dengan pendekatan investigasi yang lebih selektif dan komprehensif (berhubungan dengan badan investigasi lainnya) pada berbagai kategori pelanggaran akan dijamin dan sah menurut keadaan.



## Bab 8 Pemberian Sanksi

Peraturan dan undang-undang ikut serta membentuk norma di masyarakat mengenai perilaku yang dapat diterima masyarakat, hal ini memengaruhi sikap pelaku politik yang takut akan hilangnya dukungan dan suara masyarakat sebagai akibat pelanggaran yang terungkap. Namun, pelajaran yang didapat dari berbagai penjuru dunia menunjukkan bahwa pembuatan peraturan perlu dikombinasikan dengan sanksi yang tepat, efektif, dan dapat ditegakkan, agar dampak yang diinginkan tercapai. Kegagalan dalam pemberian sanksi dapat melukai kredibilitas PFE sebagai lembaga yang kurang berani atau tidak tulus dalam menjalankan amanahnya.

Tinjauan singkat mengenai sanksi-sanksi yang digunakan di berbagai negara serta rekomendasi praktis mengenai penegakan sanksi administratif dan sanksi pidana akan dijelaskan dalam bab ini. Secara keseluruhan, penegakan sanksi merupakan rantai yang paling lemah dalam kebanyakan sistem pengawasan keuangan politik.

### Pelanggaran dan Sanksi

Salah satu langkah awal bagi badan pengawas adalah mengidentifikasi secara jelas jenis-jenis pelanggaran dan sanksi serta pelaku yang bertanggung jawab atas pelanggaran hukum tersebut. Aktivitas pendanaan politik ilegal biasanya merupakan pemberian atau penggunaan dana yang melanggar undang-undang terkait keuangan politik. Konsep pelanggaran didasarkan pada kriteria perundangan, yang mengasumsikan bahwa segala aktivitas politik adalah korup jika melanggar standar formal perilaku yang ditentukan oleh sistem politik yang ada.

Namun, cara negara memandang sesuatu yang legal atau ilegal belum tentu sama dengan persepsi masyarakat maupun standar internasional tentang hal-hal yang dipandang sah atau tidak sah. Beberapa tindakan yang berpotensi melanggar hukum belum tentu termasuk perilaku pendanaan yang korup (contohnya pendanaan pihak asing kepada partai oposisi), sebaliknya perilaku pendanaan yang korup belum tentu merupakan pelanggaran hukum (contohnya pendanaan kampanye dari organisasi kriminal tidak secara eksplisit dipandang sebagai pelanggaran hukum di banyak negara).

Pelanggaran peraturan keuangan politik bervariasi dari pelanggaran ringan, seperti keterlambatan dalam pelaporan keuangan, hingga penipuan besar-besaran. Badan pengawas keuangan politik harus menjelaskan tiap pelanggaran secara spesifik, beberapa di antaranya digambarkan sebagai berikut:

Gambar 26. Contoh-contoh Pelanggaran



Beratnya sanksi perlu disesuaikan agar proporsional dengan pelanggarannya. Jika sanksi terlalu ringan, pelanggar dapat memutuskan untuk justru menerima sanksi dan bukan menghindari pelanggaran. Sebaliknya, sanksi yang terlalu berat akan merugikan partai politik baru yang kurang berpengalaman, atau menjadikan sanksi jadi tidak dapat diberikan. Sebagai akibatnya, kepercayaan publik terhadap sistem pemilihan umum jadi berkurang.

Setiap pelanggaran harus memiliki pihak yang bertanggung jawab, baik berupa individu atau organisasi. Pelanggaran juga dapat dilakukan oleh tim sukses atau partai politik, dan pada beberapa kasus oleh donatur. Pada beberapa kasus, tanggung jawab atas pelanggaran hukum dijatuhkan secara bersama pada kandidat, tim sukses, dan bendahara.

Dalam kasus-kasus tertentu, penentuan pihak yang bertanggung jawab mustahil dilakukan. Jika partai politik dianggap bertanggung jawab atas setiap pelanggaran terkait keuangannya, maka ada risiko partai politik dijatuhi sanksi atas pelanggaran yang sangat sulit dikendalikan atau berada di luar kendali partai politik tersebut. Sebagai contoh, kasus provokasi politik yang melibatkan pembelian suara atau donasi yang melanggar hukum yang dilakukan oleh pendukung sebuah

partai atas nama partai lain agar partai tersebut dijatuhi hukuman. Di Lebanon, peraturan dalam pemilihan umum parlemen tahun 2009 memungkinkan lawan politik mendanai pengeluaran lawan politiknya, sehingga pengeluaran lawan politik melebihi batas yang ditentukan hukum. Pengeluaran ini dapat dilakukan di luar daerah pemilihan lawan politik tersebut.<sup>89</sup>

Komisi Pemilu Britania Raya telah melaporkan seorang menteri terpilih kepada pihak berwajib karena tidak melaporkan donasi yang ditujukan untuk mendukung pencalonan dirinya sebagai wakil ketua partai politiknya. Ia langsung mengundurkan diri dari kabinet. Setelah investigasi dilakukan oleh polisi, kasus ini dirujuk kepada lembaga penuntut umum bernama Crown Prosecution Service (CPS). Namun, CPS menyimpulkan bahwa keterlibatan calon anggota parlemen sebagai pihak yang bertanggung jawab dalam pelanggaran tersebut tidak jelas terbukti, sehingga pihak CPS tidak menjatuhkan hukuman atas dirinya dalam kasus tersebut.<sup>90</sup>

Tuntutan atas pelanggaran lebih mungkin dilaksanakan jika pertanggungjawaban atas pelanggaran dipahami secara jelas dan pihak yang dapat dituntut atas setiap jenis pelanggaran diketahui secara jelas. Namun, jika tanggung jawab pribadi dijatuhkan kepada suatu agen keuangan individu, segala dampak dari publikasi terkait penuntutan tidak akan secara langsung mempengaruhi reaksi publik dalam jajak pendapat, yang di banyak negara mungkin merupakan hukuman jera paling efektif dalam menanggulangi perilaku tak pantas. Karena penuntutan biasa terjadi setelah kampanye, ada kemungkinan calon anggota dewan yang diuntungkan oleh sebuah perbuatan kecurangan sudah menjabat saat asistennya dituntut. Dalam kasus seperti ini, penting untuk memerhatikan apakah pejabat terpilih memiliki hak imunitas terhadap tuntutan selama pemilihan umum, dan jika demikian, apakah perlu membuat pengecualian untuk pelanggaran yang berkaitan dengan cara pejabat yang bersangkutan dipilih.

Pengalaman dari banyak negara menunjukkan bahwa penegakan yang lebih efektif diperoleh dari pemberian sanksi berupa denda dan kemungkinan pembatasan pendanaan negara dibandingkan dengan pemberian sanksi pidana yang berat. Di negara-negara pasca-komunis, KUHP dapat menjatuhi sanksi yang berat atas pelanggaran terkait pendanaan kampanye dan keuangan partai politik. Namun, tujuan dari sanksi ini tidak akan tercapai jika penjatuhan sanksi tidak dilakukan, sebagaimana terjadi di banyak negara.

Sulitnya menjatuhkan sanksi kriminal secara efektif dipengaruhi fakta bahwa banyak jaksa penuntut umum yang masih enggan menganggap pelanggaran keuangan politik sebagai bentuk pelanggaran hukum pidana. Menurut Keith D. Ewing:

Pada akhirnya, sanksi yang efektif dan berat bukan bagian hukum pidana saja. Faktor pengaruh yang lebih besar berkaitan dengan kewenangan untuk mencegah individu berpartisipasi dalam pemilihan umum, mencegah mereka

89 Ohman, Magnus (2009) Kerangka Kerja Keuangan Politik Lebanon.. IFES, Washington. halaman 9.

90 Crown Prosecution Service (2008).

menjabat saat terpilih, dan mencoret status partai politik sebagai partai terdaftar. Meskipun opsi terakhir hampir tidak mungkin digunakan untuk partai besar, namun sanksi lain dapat digunakan, seperti penolakan pengembalian potongan biaya pengeluaran selama pemilihan umum atau penolakan atas potongan pajak pendapatan atas pengeluaran untuk donasi kampanye.<sup>91</sup>

Sebagai penutup, perlu dicatat bahwa bahkan sanksi administratif dan perdata tidak pantas dijatuhkan untuk pelanggaran yang tidak disengaja; untuk kasus-kasus tersebut, perbaikan laporan keuangan secara mandiri merupakan pendekatan terbaik. Sebagai contoh, Badan Pengawas Dana Kampanye Kota New York tidak akan menghukum penerimaan deposit cek dari sebuah sumbangan terlarang, jika tim kampanye mengembalikan cek tersebut sebelum Badan Pengawas Dana Kampanye menyatakan adanya pelanggaran kepada pihak tim kampanye, meskipun proses deposit cek itu sendiri secara teknis merupakan bentuk pelanggaran. Kasus seperti itu dicatat sebagai “Pelanggaran Tanpa Sanksi” tanpa mempertimbangkan penjatuhan denda. Catatan tersebut akan tercatat secara publik. Menjatuhkan sanksi atas kesalahan administratif yang tidak disengaja dan telah diselesaikan sendiri tidak mencegah pelanggaran di masa depan, sehingga tidak memberikan banyak bermanfaat.

## **Norma Internasional dalam Menghukum Pelanggaran Dana Kampanye**

Tidak terdapat banyak panduan dalam dokumen internasional mengenai sanksi pelanggaran keuangan politik. Konvensi PBB Anti-Korupsi menyatakan, “Setiap negara harus, secara khusus, memastikan bahwa badan hukum legal yang dijerat menurut artikel ini dapat dikenai sanksi pidana maupun non-pidana yang efektif, proporsional, dan bersifat mencegah, termasuk pemberian sanksi finansial.”<sup>92</sup> Meskipun begitu, arahan serupa untuk individu tidak tersedia. Konvensi Uni Afrika tentang Mencegah dan Memberantas Korupsi hanya menyatakan bahwa negara harus, “Menghentikan aliran dana yang didapat melewati cara yang ilegal dan korup yang diperuntukan bagi partai politik,” dan bukan sanksi yang harus dijatuhkan apabila terjadi pelanggaran.<sup>93</sup>

Namun begitu, terdapat arahan dalam dokumen dari institusi di Eropa mengenai sanksi pelanggaran keuangan politik. Ini diawali oleh Rekomendasi Dewan Eropa (2003)<sup>4</sup> dari Komite Menteri Negara Anggota tentang Aturan Umum Melawan Korupsi dalam Pendanaan Partai Politik dan Kampanye Pemilu, yang menyatakan (pada Pasal 16) bahwa:

Negara harus mensyaratkan sanksi yang efektif, proporsional, dan bersifat mencegah atas pelanggaran peraturan mengenai pendanaan partai politik dan kampanye pemilihan umum.

91 Ewing (1998) halaman 230.

92 UNCAC Pasal 26.4 UNCAC (2004) halaman 21.

93 Uni Afrika (2003) halaman 13.

Perbedaan antara “efektif” dan “bersifat mencegah” di sini tidak dijelaskan, kemungkinan “efektif” mengacu kepada kemungkinan penjatuhan sanksi, sedangkan “bersifat mencegah” mengacu kepada tujuan efek jera, yaitu bahwa sanksi dapat mencegah pelanggaran di masa depan. “Proporsional” merupakan prinsip hukum bahwa harus terdapat keseimbangan antara pelanggaran dan hukuman, yang dapat berarti penjatuhan sanksi yang lebih berat untuk pelanggaran yang lebih berat.

Informasi lebih lanjut terdapat pada Panduan Umum Komisi Venesia Tahun 2000 tentang Pendanaan Partai Politik (Pasal 13-15):

Penyimpangan apapun dalam pendanaan partai politik harus diikuti pemberian sanksi yang sesuai dengan derajat pelanggaran yang dapat menyebabkan hilangnya pendanaan negara secara total atau sebagian pada tahun berikutnya.

Penyimpangan apapun dalam pendanaan kampanye pemilihan umum, untuk partai politik atau kandidat yang bersalah, harus diikuti pemberian sanksi yang sesuai dengan derajat pelanggaran yang dapat menyebabkan hilangnya sebagian atau seluruh penggantian uang dari donasi publik, penjatuhan denda atau sanksi finansial lainnya, atau pencabutan keabsahan hasil pemilihan umum.

Peraturan di atas termasuk penjatuhan sanksi harus ditegakkan oleh hakim pemilihan umum (yang dipilih secara konstitusional atau lainnya) sesuai hukum yang berlaku.

Paragraf pertama dari rekomendasi tersebut berfokus pada bentuk sanksi khusus, yaitu hilangnya pendanaan negara. Hampir semua negara Eropa saat ini menggunakan pendanaan negara dalam mendanai partai politik (dengan pengecualian negara Azerbaijan, Andorra, dan Malta). Paragraf kedua menyertakan rekomendasi sanksi yang sama untuk pelanggaran terkait kampanye oleh partai politik dan kandidat – pendanaan langsung dari negara untuk kandidat jarang ditemui di Eropa – namun dalam dokumen tersebut juga disebutkan denda dan kemungkinan pencabutan hasil pemilihan umum. Perlu dicatat, rekomendasi tersebut tidak mengacu kepada hukum pidana seperti penjara. Di akhir dokumen, disebutkan bahwa sanksi perlu dijatuhkan sesuai hukum yang berlaku.

Tahun 2010, OSCE/ODIHR dan Komisi Venesia mengeluarkan Panduan Umum Peraturan Partai Politik, termasuk rekomendasi berikut mengenai bentuk sanksi (Pasal 215-217):

Kesalahan dalam pelaporan keuangan, ketidaktaatan pada peraturan pelaporan keuangan, atau penyalahgunaan dana negara akan berakibat kepada hilangnya sebagian atau seluruh pendanaan tersebut bagi partai politik. Bentuk sanksi lain dapat berupa denda administratif bagi partai politik. Seperti dicatat oleh Komite Menteri Dewan Eropa, partai politik dapat dikenai “sanksi yang efektif, proporsional, dan bersifat mencegah” atas pelanggaran hukum pendanaan

pemilihan umum. Sanksi atas pelanggaran hukum akan didiskusikan lebih lanjut pada paragraf 200.

Seperti yang disebutkan pada paragraf 200, semua sanksi harus bersifat proporsional. Dalam kasus pelanggaran keuangan, hal ini termasuk mencakup jumlah dana yang terlibat, apakah ada upaya menyembunyikan pelanggaran, dan apakah pelanggaran bersifat berulang.

Walaupun sanksi pidana digunakan hanya pada kasus pelanggaran serius yang berdampak buruk terhadap integritas publik, harus ada rentang sanksi administratif yang dapat digunakan untuk menghukum perbuatan tak pantas dalam mendapatkan maupun menggunakan uang oleh partai politik.

Referensi untuk paragraf 200 kemungkinan merupakan kesalahan tipografi, dan referensi yang tepat mengacu ke paragraf 224:

Sanksi dijatuhkan pada partai politik yang bersalah atas pelanggaran hukum yang terkait. Sanksi harus selalu objektif, efektif, dapat ditegakkan, dan proporsional terhadap tujuannya sendiri. Penggunaan sanksi untuk mempertanggungjawabkan perbuatan yang dilakukan partai politik berbeda dari pelarangan dan pembubaran partai politik yang didasari penggunaan kekerasan oleh partai politik, atau ancaman terhadap keamanan publik dan tatanan demokratis konstitusional suatu negara. Pelarangan dan pembubaran pada kasus ekstrim tersebut bukan didasari pertanggungjawaban partai politik atas suatu pelanggaran hukum, namun dilakukan karena dipandang penting untuk menjaga masyarakat demokratis. Jika sebuah partai politik secara rutin melanggar aturan dan tidak berusaha memperbaiki perilakunya, penghapusan status pendaftaran partai politik dapat dianggap sebagai sanksi yang sesuai. Hilangnya status pendaftaran merupakan hal yang signifikan jika negara ikut membiayai partai politik terkait.

Paragraf-paragraf ini mengulang kembali rekomendasi sebelumnya, meskipun ada rekomendasi untuk menghapus hak atas pendanaan negara sebagai sanksi utama. Paragraf ini juga mendalami masalah proporsionalitas dengan menyatakan proporsionalitas berhubungan dengan jumlah dana dalam pelanggaran, jika ada upaya menyembunyikan, atau jika pelanggaran bersifat berulang. Sanksi pidana juga disebutkan (meski hanya untuk pelanggaran serius), dan yang lebih penting disebutkan perlunya jenis-jenis sanksi yang sesuai sehingga memungkinkan penjatuhan sanksi yang proporsional. Diskusi umum tentang sanksi juga mencatat bahwa penghapusan status pendaftaran dapat menjadi sanksi yang pantas bagi pelanggar rutin. Disini ditegaskan perbedaan antara penjatuhan sanksi dan pembubaran partai politik yaitu pembubaran dilakukan karena aktivitas yang melanggar prinsip demokrasi, meskipun di banyak negara tidak ada pemisahan legal

yang jelas antara penghilangan status pendaftaran dan pembubaran partai politik.

Sebagai kesimpulan, berdasarkan standar Eropa, seperti yang disebutkan oleh CoE dan OSCE, negara-negara perlu memiliki pilihan sanksi yang dapat ditegakkan, proporsional, dan efektif atas pelanggaran keuangan politik, dengan penekanan pada penolakan parsial terhadap hak atas pendanaan negara, dan denda, dibandingkan pemberian sanksi pidana dan penghilangan status pendaftaran partai politik.

Dalam konteks Amerika Serikat, Konferensi Administratif Amerika Serikat atau Administrative Conference of the U.S. (ACUS) telah mengadvokasikan penggunaan sanksi administratif sejak 1972, melalui pernyataan bahwa, “badan administrasi tingkat federal harus menilai manfaat yang didapat atas penggunaan (atau kenaikan penggunaan) sanksi denda perdata.”<sup>94</sup> Prinsip ini digunakan saat Undang-undang Kampanye Pemilu Federal atau Federal Election Campaign Act (FECA) disahkan terutama karena FECA secara khusus memperkuat penjatuhan sanksi denda perdata atas pelanggaran hukum pendanaan kampanye.<sup>95</sup> Kesimpulannya, pihak berwajib yang menjatuhkan sanksi administratif bersifat fundamental bagi penegakan hukum yang efektif dari suatu lembaga.

### **Studi Kasus: Sanksi atas Ketidaktaatan pada Ketentuan Pengungkapan pelanggaran syarat pengungkapan laporan**

#### *Amerika Serikat dan Georgia*

Komisi Informasi Pengungkapan Publik di Distrik Kolumbia, Amerika Serikat mengeluarkan menjatuhkan denda sebanyak tiga kali pada bulan Juni 2011 terhadap tim kampanye Partai Republik, pejabat eksekutif wilayah Partai Demokrat, dan kelompok advokasi bagi imigran. Sanksi ini termasuk penahanan uang sejumlah 1700 dolar AS dari pengurus Partai Republik atas pelanggaran tidak melaporkan pengeluaran berlebih yang dilakukan bulan Oktober 2010 hingga salah satu staf menyadari kesalahan dua minggu setelah laporan keuangan politik dikumpulkan.

Di Republik Georgia, pihak yang tidak mengumpulkan menyerahkan laporan dana kampanye akan dilarang mengikuti pemilu, termasuk pemilu-pemilu kedepannya mendatang. Selain itu, KPU Komisi Pemilu Pusat bisa mengabaikan suara yang didapat pelanggar aturan dana kampanye sebagai bagian sanksi legal. Sejak pemilu 2004, hanya 12 dari 16 partai politik yang terdaftar di KPU Komisi Pemilu Pusat mengumpulkan laporan keuangannya. Sebagai akibatnya, empat partai politik termasuk – Partai Persatuan Demokrasi Baru, Partai Demokrasi Nasional dan Tradisionalis, Partai Aliansi Nasional Republik Georgia Bersatu, dan Partai Pembaruan Nasional – tidak diizinkan mengikuti pemilu.

94 Konferensi Administratif Amerika Serikat (1991) halaman 67.

95 Lihat FECA, 2 USC pada Bagian 437g

Sistem sanksi yang jelas perlu diterapkan bagi partai politik atau kandidat yang gagal memenuhi syarat pelaporan seperti gagal mengumpulkan laporan; pengisian data yang tidak lengkap atau fiktif; atau gagal menyediakan laporan keuangan tepat waktu. Sanksi yang efektif dan tepat juga diperlukan untuk pelanggaran lain, seperti penerimaan atau pengeluaran yang melewati batas yang ditetapkan hukum.

## Prinsip Sanksi Keuangan Politik

Sanksi terhadap pelanggaran aturan keuangan politik harus mengikuti prinsip-prinsip dasar berikut:

### *Dapat Ditegakkan*

Sanksi tidak ada gunanya jika tidak dapat diberlakukan pada saat pelanggaran terjadi, maka penting bagi lembaga untuk merancang sanksi yang dapat diberikan saat dibutuhkan. Hal ini menyebabkan beberapa hal, yaitu: harus ada kriteria pelanggaran yang jelas untuk memicu pemberian sanksi, sanksi itu sendiri, dan proses pemberiannya.

Sehubungan dengan cara penjatuhan sanksi, pertanyaan yang perlu dipertimbangkan adalah apakah lebih tepat menggunakan sanksi administratif atau pidana. Mengutip laporan tentang Swedia oleh Kumpulan Negara-Negara Anti-Korupsi atau Group of States Against Corruption (GRECO), "GRECO telah menyatakan dalam beberapa kesempatan bahwa untuk melengkapi sanksi pidana, yang bisa jadi menyulitkan dalam pelaksanaan praktisnya, sanksi yang lebih fleksibel perlu diperkenalkan dalam menghukum jenis pelanggaran peraturan keuangan politik yang lebih ringan, yang tidak perlu menggunakan prosedur peradilan pidana."<sup>96</sup> Isu ini penting bagi negara-negara yang peradilannya dipengaruhi kekuatan politik tertentu. Dalam kasus seperti itu, akan berguna jika lembaga penegak hukum memiliki wewenang untuk menjatuhkan sanksi.

Kebutuhan akan jenis sanksi yang lebih proporsional dan fleksibel juga ditemukan di Britania Raya dan pada tahun 2009; parlemen Britania Raya mengamandemen hukum keuangan partai sehingga memungkinkan sanksi perdata untuk kasus pelanggaran pidana yang ditetapkan dalam Perundangan Partai Politik, Pemilu, dan Referendum tahun 2000. Komisi Pemilihan Umum Britania Raya saat ini memiliki pilihan sanksi-sanksi yang dapat digunakan, termasuk sanksi finansial tetap dan kondisional, peringatan kepatuhan, peringatan restorasi, penjatuhan sanksi dan peringatan penghentian.

Penegak hukum di Kanada dan Amerika telah menggunakan metode sanksi administratif ringan untuk menghukum pelanggaran ringan dan mendorong perilaku taat hukum secara sukarela.

---

96 GRECO Swedia (2009) halaman 17.

Sistem yang mirip sistem denda pelanggaran parkir di banyak kota ini memiliki keunggulan, yaitu kemudahan dan murah untuk dilaksanakan. Di Amerika, keputusan dalam melakukan penjeratan pidana dilakukan oleh Departemen Kehakiman. Ada dua faktor utama yang ditimbang, yaitu: jumlah dana yang terlibat dan derajat niat jahat yang tercermin pada kasus pelanggarannya.

Faktor lain adalah batas waktu penjatuhan sanksi. Investigasi pelanggaran keuangan politik memakan banyak waktu, dan lembaga yang bertanggung-jawab perlu mencari tahu jika ada kasus yang dapat diinvestigasi. Di beberapa negara, tidak ada batas kedaluwarsa penjeratan hukum, sementara beberapa negara lain memiliki batas selama beberapa tahun, beberapa negara Eropa mensyaratkan perkara pelanggaran keuangan politik diselesaikan dalam hitungan bulan. GRECO pernah melaporkan tentang kondisi di Romania bahwa "...aturan jangka waktu 6 bulan terlalu singkat...Perwakilan Otoritas Pemilihan Umum Permanen sendiri telah menyampaikan ketidakcukupan – dalam konteks tanggung jawab dan kegiatan-kegiatan yang harus dilakukan – terkait batas waktu tersebut. Negara-negara GRECO lain yang dinilai sampai hari ini juga menghadapi masalah yang sama meskipun batas waktu yang diatur adalah selama satu tahun."<sup>97</sup> Seperti juga yang dicatat oleh laporan GRECO tentang Moldova bahwa:

Untuk memastikan bahwa lembaga yang bertanggung jawab dalam mengawasi pendanaan aktivitas politik dapat melakukan tugas pengawasan secara efektif, maka lembaga tersebut harus diberikan waktu yang cukup untuk melakukan investigasi dan penyidikan atas kasus-kasus yang sensitif dan juga kompleks. Sebagai tambahan, supaya efektif lembaga yang ditunjuk harus dapat membuka, atau membuka kembali, kasus-kasus lama yang dilaporkan di masa lalu dan dapat membandingkan data-data dan informasi yang relevan dalam jangka waktu yang panjang.<sup>98</sup>

Namun, tanpa adanya dukungan politik dan kemampuan institusi itu sendiri dalam memberikan sanksi atas pelanggaran keuangan politik, tidak akan ada sanksi yang dapat ditegakkan.

### ***Proporsional***

Sanksi harus diberikan secara proporsional sesuai dengan jenis pelanggarannya, artinya pelanggaran yang berat akan memicu sanksi yang lebih berat dibandingkan pelanggaran yang ringan. Dalam konteks pelanggaran keuangan politik, kriteria yang digunakan untuk mengukur derajat pelanggaran dapat berupa jumlah dana yang terlibat, jika ada upaya penyembunyian pelanggaran, dan jika pelanggaran dilakukan berulang-ulang. Kegagalan mematuhi sanksi yang ringan, seperti peringatan, juga dapat menyebabkan sanksi yang lebih serius.

---

97 GRECO Romania (2010) halaman 32

98 GRECO Moldova (2011) halaman 25

Fokus harus ditujukan pada pelanggaran yang memiliki dampak politik langsung dibandingkan kesalahan teknis. Seperti yang diutarakan Craig C. Fonsanto mengenai proses di Amerika:

Proses penegakan yang adil, fleksibel, juga dapat dilaksanakan merupakan kunci utama efektifitas hukum keuangan kampanye. Pelanggaran yang paling banyak atas Perundangan Dana Kampanye Federal disebabkan oleh ketidaktahuan, pengabaian, kesalahpahaman, dan kecerobohan. Pelanggaran semacam itu secara rutin diselesaikan oleh FEC secara administratif, sanksi yang paling umum adalah menandai dokumennya “backed-out”, dengan mencantumkan kesalahan tersebut pada rekam jejak (public record), dan partai politik yang melakukan pelanggaran dikenakan denda ringan serta diminta memperbaiki kesalahannya. Di sisi lain, pelanggaran yang disengaja dan melibatkan dana yang besar oleh pelaku yang sudah memahami hukumnya namun tetap melakukan pelanggaran, dapat dikenakan hukum pidana sebagaimana tercantum dalam Bagian 437.<sup>99</sup>

Harus dipertimbangkan juga mengingat kondisi keuangan partai politik yang berbeda-beda, sanksi seperti denda dengan jumlah yang ditentukan dapat menyebabkan dampak yang berbeda untuk partai berbeda. Penahanan hak untuk menerimapendanaan negara untuk jangka waktu tertentu, dalam kasus tertentu, dapat menyelesaikan permasalahan ini, karena partai politik besar di Eropa memperoleh pendanaan negara yang lebih besar, sehingga penahanan pendanaan negara selama satu bulan bagi partai besar berarti hilangnya dana yang lebih besar pula. Namun, hal ini hanya relevan di negara-negara yang pendanaan partai politiknya secara signifikan didapat dari pendanaan negara – di negara-negara dengan pendanaan negara yang lebih rendah, partai kecil cenderung bergantung pada pendanaan negara.

Untuk menciptakan sistem pemberian sanksi yang proporsional, maka perlu diciptakan jenis-jenis sanksi yang beragam. Sanksi ini termasuk pemberian peringatan (atau sejenisnya) yang memungkinkan partai politik memperbaiki pelanggaran kecil yang tidak disengaja, dan juga pilihan sanksi pidana yang berat bagi pelanggaran berjenis kecurangan yang berulang dan merugikan masyarakat luas. Sistem sanksi yang proporsional tidak akan tercapai tanpa adanya mekanisme yang mengatur pengembalian dana yang diperoleh secara ilegal.

Di kebanyakan kasus, kriteria khusus yang digunakan dalam memutuskan sanksi tidak secara jelas dituangkan dalam bentuk perundangan. Dalam situasi tersebut, keputusan mengenai faktor-faktor yang akan ditimbang dalam memutuskan pemberian sanksi tertentu harus diambil.

---

99 Donsanto (1999) halaman 10.

Tabel 27. Faktor-faktor dalam Menentukan Besar Sanksi

Jumlah dana yang terlibat	Menerima donasi yang dilarang sebesar 1.000.000,00 dolar AS harus dikenakan sanksi yang lebih besar dibanding menerima 1.000,00 dolar AS
Dampak buruk dari tindak pelanggaran	Pelanggaran teknis yang tidak menyebabkan dampak secara langsung diberikan sanksi yang sifatnya terbatas, sedangkan aksi pembelian suara yang masif dan mengancam keadilan proses pemilihan umum yang adil harus dikenakan sanksi serius
Apakah pelanggaran dilakukan secara sengaja	Meskipun ketidaktahuan terhadap hukum yang berlaku tidak termasuk sebagai pembelaan, pelanggaran yang disengaja harus diberikan sanksi yang lebih berat
Apakah terdapat upaya penyembunyian tindak pelanggaran	Pelaku pelanggaran yang secara sukarela melaporkan kemungkinan pelanggaran yang dilakukannya sendiri biasanya tidak dikenai sanksi, namun bagi yang menutupi harus diberi sanksi yang lebih berat dibanding yang tidak menutupi
Apakah tindak pelanggaran merupakan kejadian berulang	Pelaku yang terus-terusan melanggar harus mendapat sanksi yang lebih serius
Apakah pelaku pelanggaran menolak mengikuti keputusan yang telah diberikan	Pelaku yang menolak mengikuti keputusan pengadilan yang telah diberikan (contohnya, mengembalikan donasi terlarang) harus disanksi lebih berat
Kemungkinan dampak buruk terhadap proses demokrasi atau pluralisme pemilihan umum atas pemberian sanksi	Terkadang sanksi tertentu dipandang lebih pantas, namun sebaiknya tidak diberikan jika pemberian sanksi akan berdampak buruk bagi proses demokrasi. Contohnya, jika pemberian denda yang besar dapat menjadikan sebuah partai politik bankrut. Untuk jelasnya lihat bagian berikutnya.

Jika kriteria dalam penentuan besarnya sanksi tidak diatur oleh undang-undang, PFE harus secara jelas membuat (dan mengumumkan ke masyarakat) standar yang akan digunakan, dan jika dirasa perlu menjelaskan bagaimana standar ini akan diinterpretasikan.

### ***Bersifat Mencegah***

Tidaklah mungkin mengontrol peran uang dalam politik jika sanksi yang ada tidak dapat mencegah pelaku politik melakukan pelanggaran. Yang menjadikan sanksi bersifat mencegah bervariasi antara satu negara dengan negara yang lain. Sanksi di dalam setiap sistem harus sesuai dengan struktur insentif partai politik dan kandidat. Individu yang terlibat dalam kasus kecurangan serius dapat dituntut hukuman penjara, namun begitu belum tentu diperlukan aturan lain yang khusus terkait keuangan politik.

Jenis sanksi yang dapat mencegah pelanggaran di masa depan juga bergantung kepada sifat pelanggaran yang terjadi. Di beberapa kasus, penghentian pendanaan negara dapat menjerakan, untuk yang lain, dampak dari pemberitaan yang buruk karena terbukti bersalah melakukan pelanggaran saja sudah cukup. Pada kasus yang ekstrim, penjara akan mencegah orang melakukan kecurangan serius. Sanksi yang lebih berat seperti pembubaran partai politik dan pencabutan status sebagai partai terdaftar akan melahirkan pertanyaan menarik. Di satu sisi, sanksi berat dipandang tepat untuk mencegah pelanggaran serius dan pengabaian jangka panjang atas aturan keuangan partai. Namun, pemberian jenis sanksi terhadap suatu lembaga atas aksi yang dilakukan pejabat atau anggotanya punya implikasi serius, dan dampak pencegahan harus seimbang dengan perlindungan atas kebebasan berasosiasi dan berpolitik serta tujuan meningkatkan partisipasi politik.

Meskipun tanggung-jawab partai politik atas tindakan yang dilakukan anggotanya bersifat terbatas, tidak salah jika pembubaran partai politik dipakai sebagai cara terakhir untuk kasus-kasus pelanggaran pengabaian aturan keuangan politik yang akut.<sup>100</sup> Ada waktunya ketika kebebasan berasosiasi harus ditimbang terhadap rasa percaya masyarakat terhadap sistem politik.

Mengenai poin terakhir di Tabel 27, ketika mempertimbangkan proporsionalitas sanksi, pertimbangan atas dampak pelanggaran dan pemberian sanksi terhadap pluralisme politik penting untuk dilakukan. OSCE/ODIHR menyatakan bahwa “sebelum menjatuhkan sanksi apapun, badan otoritas yang berwenang harus secara hati-hati menimbang tujuan sanksi terhadap dampak buruk terhadap pluralisme politik atau hak-hak dasar yang mungkin terjadi.”<sup>101</sup> Dengan kata lain, meskipun aturan keuangan politik ditujukan untuk melindungi integritas sistem politik, sanksi yang digunakan tidak boleh mengganggu pluralisme politik dan kebebasan berpendapat.

100 Seperti yang dijelaskan OSCE/ODIHR bahwa “pembubaran partai politik yang didasari perilaku anggota-anggotanya sebagai individu tidak sesuai dengan perlindungan yang diberikan atas kebebasan berasosiasi. Ketidaksesuaian ini termasuk perilaku pribadi ketua partai, pengeculian dibuat untuk kasus-kasus ketika dapat dibuktikan bahwa mereka bertindak sebagai perwakilan mewakili seluruh partai.” OSCE/ODIHR & Komisi Venesia (2010) halaman 24

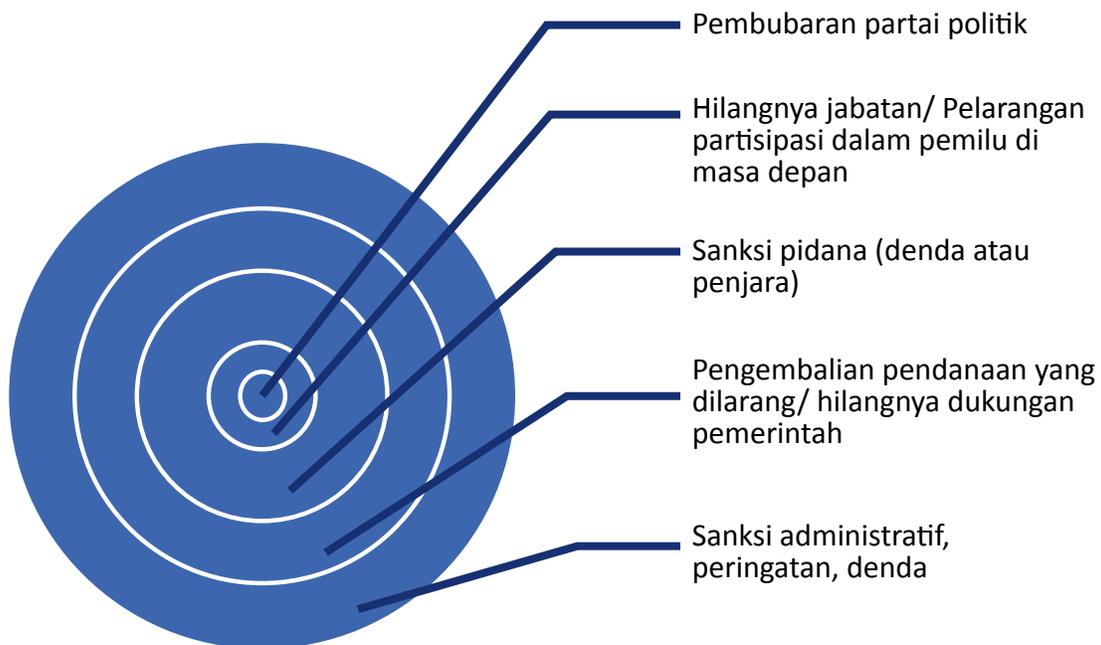
101 OSCE/ODIHR & Komisi Venesia (2010) Artikel 227

Agar dapat mencegah pelanggaran, juga sangat berarti jika semua pihak yang terlibat dalam pelanggaran dapat disasar. GRECO mencatat dalam laporan tentang Spanyol, “sanksi yang ada diarahkan hanya kepada penerima dana, yaitu: partai politik, dan bukan kepada donor/lembaga lain yang bertanggung-jawab secara hukum yang pelanggarannya dapat dibiarkan; pengenalan tipe sanksi tambahan dalam kasus tersebut menjadi penting.”<sup>102</sup>

## Tipe Sanksi

Seperti yang disampaikan bahwa dibutuhkan jenis-jenis sanksi yang berbeda untuk merespon bentuk pelanggaran tertentu, seperti yang diilustrasikan di Gambar 28.

**Gambar 28. Contoh-contoh sanksi**



## Peringatan

Peringatan merupakan alat pemberian sanksi yang berpotensi tinggi. Sanksi jenis ini memiliki beberapa manfaat yaitu mudah digunakan dan cepat (sehingga mudah ditegakkan), dan peringatan bisa berdampak besar jika partai politik takut terlihat korup oleh masyarakat. Kadang, hal ini disebut sebagai “sanksi politik,” yang menyebabkan pelanggar merugi atas hilangnya suara karena dipermalukan secara publik.

102 GRECO Spanyol (2009) halaman 21

Namun, ada juga ruginya. Jika perhatian publik tidak tertuju pada isu pelanggaran aturan keuangan politik, atau jika partai politik dan politikus dianggap lazim melakukan kecurangan, bukti tindak pelanggaran bukan lagi sanksi politik yang efektif. Dalam kasus seperti itu, peringatan tidak memberikan dampak yang signifikan dalam meningkatkan transparansi keuangan politik. Casas-Zamora menunjukkan bahwa meskipun aturan formal mewajibkan partai politik di Kosta Rika untuk menyerahkan laporan keuangan, “kebanyakan [partai politik] tidak melakukannya, meskipun setelah dikeluarkan peringatan dari penyelenggara pemilihan umum.”<sup>103</sup>

Agar manfaat dari pemberian peringatan dapat terjadi, harus ada pemberian sanksi yang lebih serius jika partai politik gagal menaati peringatan. Hal ini tidak selalu terjadi, dan GRECO menyatakan bahwa di Turki “jika pengadilan menemukan pelanggaran oleh partai politik... Pengadilan mengeluarkan keputusan untuk memberikan peringatan terhadap partai politik terkait, meminta partai politik agar memperbaiki kesalahan (tanpa pemberian sanksi apapun jika partai politik gagal mengikuti peringatan).”<sup>104</sup>

Dengan kata lain, jika pemilih kemungkinan tidak akan menghukum partai dan kandidat yang melanggar peraturan, peringatan seharusnya hanya digunakan untuk memberikan kesempatan bagi pelanggar untuk memperbaiki kondisi dan menghindari sanksi yang lebih serius.

### ***Peringatan Kepatuhan dan Restorasi***

Peringatan kepatuhan berisi tindakan yang harus diambil pelanggar agar pelanggaran tidak berlanjut atau berulang. Peringatan restorasi berisikan tindakan yang harus diambil pelanggar untuk mengembalikan situasi ke kondisi sebelum pelanggaran terjadi. Penggunaan sanksi jenis ini bersama dengan sanksi finansial akan berguna.

Hanya beberapa negara yang sudah menggunakan sanksi jenis ini. Namun, sanksi ini sudah ada di Britania Raya sejak bulan Desember 2010.<sup>105</sup> Dalam sebuah kasus baru-baru ini, sebuah partai politik yang punya sejarah pengumpulan laporan yang terlambat, Komisi Pemilihan mengeluarkan peringatan untuk penyerahan terlambat, dan juga peringatan kepatuhan yang mengharuskan partai politik untuk memperbarui perkembangan perbaikan kepada Komisi Pemilihan. Pengumpulan laporan yang berikutnya menjadi tepat waktu.

### ***Penanguhan Pendanaan Negara Sementara (Misalnya, hingga penyerahan laporan)***

Lembaga-lembaga berwenang di Eropa seringkali memilih penggunaan mekanisme penahanan pendanaan negara sebagai sanksi atas pelanggaran keuangan politik, hal ini masuk akal karena

103 Casas-Zamora (2005) halaman 146

104 GRECO Turki (2010) halaman 14

105 Komisi dapat juga memberikan denda hingga 20.000 euro jika partai politik gagal mematuhi peringatan

partai-partai politik di Eropa memiliki ketergantungan yang tinggi pendanaan negara. Ada dua varian sanksi jenis ini, yaitu menahan pendanaan hingga situasi tertentu diperbaiki, dan menolak partai politik atau kandidat akan hak menerima pendanaan baik ketika situasi tersebut diperbaiki maupun tidak diperbaiki.

Logika kedua pendekatan ini berbeda, fokus yang pertama adalah pada perbaikan situasi yang menyebabkan sanksi, seperti penyerahan laporan keuangan kampanye. Sedangkan, situasi yang kedua fokusnya adalah menghindari pengulangan pelanggaran di masa depan.

Jika transparansi keuangan merupakan prioritas, pendekatan yang pertama lebih masuk akal. Namun, ada beberapa masalah, seperti yang disebutkan pada laporan GRECO tentang Republik Ceko bahwa, “penangguhan (sementara) pendanaan negara memungkinkan partai politik atau sebuah pergerakan untuk menguji legalitas perbuatan mereka, terutama karena mereka mengetahui kesalahannya dapat diperbaiki (dan pendanaan negara dapat dicairkan setelahnya)”.<sup>106</sup> Jika dana tangguhan dicairkan ketika partai politik menyerahkan laporannya, partai politik akan merasa untung jika menunda penyerahan laporan, contohnya, menunggu hingga minat publik terhadap pemilihan umum menurun.

### ***Pencabutan Hak atas Pendanaan Negara untuk Jumlah/Periode Tertentu***

Pendekatan kedua adalah dengan melakukan penolakan akan pendanaan negara sebagai hukuman bagi pelanggar. Solusi ini dibuat proporsional dengan mengatur jumlah (atau lama periode) yang sesuai dengan pelanggarannya.<sup>107</sup>

Akan tetapi, terdapat satu pertimbangan yang berdampak pada proporsionalitas dan efek jera pencabutan hak atas pendanaan negara bagi partai politik, yaitu ketergantungan relatif terhadap sumber pendanaan tersebut. Di negara-negara dengan partai politik yang pendapatannya sebagian besar bergantung pada pendanaan negara, pencabutan hak atas pendanaan negara dapat menjadi alat sanksi yang efektif. Seperti halnya di Norwegia:

Otoritas Norwegia menyampaikan bahwa dengan pendanaan publik yang relatif tinggi (yaitu sekitar 40 juta euro untuk pemilihan umum dengan kurang lebih 3,5 juta pemilih) dan tingkat donasi pribadi dan sumber-sumber pendapatan lain yang tidak terlalu tinggi di level provinsi dan kabupaten/kota, penangguhan hibah dipandang sebagai cara yang efektif, proporsional, dan bersifat mencegah yang

106 GRECO Republik Ceko (2011) halaman 22

107 Pendekatan yang proporsional tidak selalu dapat dilakukan. Di Bulgaria, “cara paling efektif adalah berupa penarikan seluruh hibah dari negara, namun ini adalah hukuman yang berat karena Pasal 36 Ayat 1 mengatur bahwa hak akan hibah akan hilang secara otomatis hingga pemilu berikutnya (dan tidak dirancang proporsional terhadap tingkat pelanggaran atau diberlakukan untuk sementara hingga kekurangan-kekurangan dalam laporan diperbaiki)” GRECO Bulgaria halaman 28

sesuai dengan aturan pada Pasal 16 dari rekomendasi Dewan Eropa Rec (2003)<sup>4</sup> dari Komite Menteri Dewan Eropa atas Aturan-Aturan Utama Pemberantasan Korupsi Dana Partai Politik dan Kampanye Pemilu.<sup>108</sup>

Meskipun begitu, di negara-negara dengan pendanaan negara yang kecil dibandingkan dengan keseluruhan pendapatan partai politik (contohnya pendanaan bagi partai-partai besar di Britania Raya, dan kebanyakan partai di Afrika), penangguhan dana negara memiliki efek jera yang kecil. Satu-satunya alasan untuk menolak pendanaan negara adalah berdasarkan argumentasi moral, bahwa pendanaan dari negara tidak boleh diberikan kepada partai politik yang mengacuhkan peraturan yang dibuat oleh negara. Sanksi lain juga dibutuhkan untuk memastikan aturan dipatuhi.

Seperti diketahui, derajat ketergantungan masing-masing partai di satu negara terhadap pendanaan negara berbeda-beda, dan dampak atas kehilangan pendanaan negara bisa jadi tidak proporsional terhadap pelanggaran yang terjadi. Dalam banyak kasus, partai politik besar lebih mampu menggalang dana secara swasta sehingga kurang terpengaruh oleh penangguhan pendanaan negara.

### ***Denda***

Denda merupakan bentuk sanksi yang umum digunakan di berbagai belahan dunia karena sederhana dan mudah ditegakkan. Secara garis besar, ada dua tipe denda. Tipe pertama adalah denda “di tempat” dengan jumlah kecil yang digunakan untuk pelanggaran kecil dan sering kali ditambah peringatan yang menandakan pelanggaran telah terjadi. Komisi Pemilihan Britania Raya memberikan denda dengan jumlah tetap sebesar 200 pound (sekitar 300 dolar AS) untuk pelanggaran-pelanggaran kecil.<sup>109</sup> Denda seperti ini dimaksudkan untuk memberi peringatan tanpa perlu terlalu membebani PFE atau penerima denda. Kesempatan menggunakan denda jenis ini seringkali terbatas.

Tipe denda lainnya ditujukan untuk pelanggaran yang lebih besar dan seringkali dibuat proporsional terhadap tingkat pelanggaran. Di negara-negara dengan partai politik yang mayoritas pendapatannya berasal dari pendanaan negara, tidak terdapat banyak perbedaan antara penangguhan pendanaan dan pemberian denda, karena partai politik akan (secara de facto) menggunakan pendanaan negara untuk membayar denda. Pada situasi seperti itu denda dipandang kurang cocok dibanding penolakan pendanaan negara karena pemerintah harus memberikan uang hanya untuk diminta kembali.

108 GRECO Norwegia (2006) halaman 15

109 Untuk pelanggaran-pelanggaran tertentu (dan yang dapat diadili pada Pengadilan Magistrat), jumlah denda bervariasi dari 250 -5.000 pound, sedangkan pelanggaran yang dapat diadili pada Pengadilan Magistrat atau Pengadilan Kerajaan, denda bervariasi dari 250 - 20.000 pound.. Komisi pemilihan juga dapat mengeluarkan hukuman pelanggaran hingga maksimum 20.000 pound. Informasi lebih lanjut dapat diakses pada <http://www.electoralcommission.org.uk/party-finance/enforcement/sanctions>

Di negara-negara dengan partai politik yang penerimaannya hanya sebagian kecil berasal dari pendanaan negara, denda dapat menjadi alat yang lebih efektif dibandingkan dengan dicabutnya pendanaan negara. Dalam menentukan besar denda, kedua prinsip dasar yaitu, proporsionalitas dan pencegahan harus dipertimbangkan. Salah satu kasus denda terbesar adalah sebesar 8 juta dolar AS yang dijatuhkan kepada perusahaan Empire Sanitary Landfill di Amerika Serikat atas kasus pendanaan gelap terhadap calon presiden, yang melibatkan Bill Clinton.<sup>110</sup>

PFE harus menyadari jika besar denda ditentukan dalam perundangan, maka jumlah tersebut akan mengalami penurunan nilai karena faktor inflasi. Pendekatan lebih baik menggunakan perhitungan yang telah mempertimbangkan inflasi seperti hasil kali dari upah minimum.

Persoalan penting lainnya adalah jika denda ditetapkan dengan jumlah tetap, baik dalam bentuk rentang jumlah, atau jumlah maksimum (sebagai contoh: “500 dolar AS sampai 1000 dolar AS” atau “tidak lebih dari 1000 dolar AS”). Pilihan tersebut harus memperhitungkan faktor-faktor terkait seperti tingkat keseriusan pelanggaran dan kesengajaan.

### ***Pembatalan Donasi yang Diterima***

Pelaku politik yang menerima dana dengan cara-cara di luar hukum diharuskan mengembalikan dana atau menyetorkan dana tersebut ke rekening negara. Dalam praktiknya, mereka diharuskan mentransfer sejumlah donasi terkait atau sejumlah nilai pasar sumbangan jenis lain yang dilarang. Jika status legalitas donor dipertanyakan maka lebih baik jika partai politik dibolehkan mengembalikan dana ke donor.<sup>111</sup> Harus ada batas waktu pengembalian dana. Sanksi jenis ini tidak ada di mana pun. Dalam menilai praktek yang terjadi di Perancis, GRECO menilai:

Otoritas Perancis setelah kunjungan mengkonfirmasi bahwa saat ini tidak ada kemungkinan penyitaan donasi ilegal bagi partai politik. Badan tersebut juga menyatakan bahwa perundangan saat ini tidak mengizinkan penyitaan donasi kepada partai politik dan, secara prinsip: auditor mengharuskan partai politik menyelesaikan permasalahan pendanaan secara internal (seperti dengan mengembalikan donasi atau mengembalikan jumlah yang melebihi batas maksimum donasi).<sup>112</sup>

Partai politik dan kandidat dapat tergoda untuk menerima donasi ilegal kecuali peraturan mengenai penyitaan dibuat, karena sanksi tidak cukup memitigasi jumlah uang yang diterima. Bahkan ada

110 Tidak ada bukti yang cukup bahwa calon yang bersangkutan mengetahui bahwa mereka menerima dana ilegal. New York Times (1997) halaman 1

111 Hal ini terkait situasi ketika partai politik dilarang menggalang dana lebih dari jumlah tertentu dalam suatu periode tertentu. Dalam kasus seperti ini partai politik harus diberikan kesempatan mengembalikan dana kepada donor apabila telah melewati batas yang diatur. Badan pengawas yang berwenang menegakkan peraturan ini juga harus menyampaikan informasi yang jelas mengenai hal-hal yang dibolehkan dan yang dilarang, jika memungkinkan termasuk pemberian saran kasus per kasus.

112 GRECO Perancis halaman 33

kemungkinan pejabat atau staf partai memilih masuk penjara dalam waktu singkat agar partai politik dapat menerima donasi dalam jumlah yang besar.

Ada juga pilihan menggabungkan sanksi penyitaan dengan denda dengan mewajibkan donasi ilegal yang diterima dikembalikan ke negara dengan kelipatan dua atau tiga. Artinya, jika partai politik Slovakia menerima donasi ilegal sebesar 1.000.000,00 euro, kementerian keuangan dapat memaksa partai politik tersebut mengembalikan dana sebesar 2.000.000,00 euro. Peraturan serupa berlaku di Jerman dan Kroasia, sedangkan di Hungaria dana ilegal yang diterima partai harus dikembalikan dan sejumlah dana yang sama akan dipotong dari pendanaan negara untuk partai.

### ***Penjara***

Sanksi paling berat di banyak negara adalah sanksi penjara. Penjara sebaiknya hanya digunakan untuk pelanggaran yang paling serius, termasuk kecurangan serius yang disengaja. Ini tidak berlaku di Makedonia, yang apabila partai politik “gagal melaporkan sumber pendanaan kampanye” manajer kampanye dapat dijatuhi sanksi penjara selama tiga tahun.<sup>113</sup>

Sanksi penjara paling membuat jera ketika menasar pemegang posisi dengan pengaruh langsung terhadap keakuratan catatan keuangan sebuah partai politik, seperti bendahara dan auditor. Di banyak bagian Eropa Tengah dan Timur, kepercayaan publik terhadap proses audit formal rendah.

Meskipun jarang, ada beberapa kasus petinggi partai politik yang dipenjarakan karena pelanggaran terkait keuangan politik. Meskipun proses pemakzulan presiden Korea Selatan tahun 2004 gagal, “mantan ketua Partai Demokratis Milenium (MDP) dipenjara hingga enam tahun masa tahanan dan didenda 400 juta won atas tuntutan menerima dana politik ilegal dari beberapa firma.”<sup>114</sup>

Di beberapa negara yang menggunakan penjara sebagai sanksi atas pelanggaran terkait keuangan politik, peraturan terkait juga terdapat dalam perundangan lain selain hukum pemilihan umum atau hukum partai politik, seperti KUHP atau perundangan terkait akuntansi.

### ***Penghilangan Hak Partisipasi Pemilu atau Jabatan***

Tujuan utama seluruh partai politik adalah memenangkan pemilihan umum. Sanksi yang mempengaruhi tujuan ini dapat menjadi efek jera, namun mungkin hanya sedikit pelanggaran yang pantas dijatuhi sanksi seperti ini.

---

113 GRECO Macedonia (2010) halaman 14

114 Pinto Duschinsky (2006) halaman 189

OSCE/ODIHR percaya bahwa penjatuhan sanksi ini “hanya jika ditentukan oleh pengadilan yang taat pada perlindungan hukum untuk mendapatkan proses yang sesuai hukum dan hanya jika pelanggaran mempengaruhi hasil pemilihan umum.”<sup>115</sup> Namun, tidak ada kejelasan mengenai bagaimana pengadilan memutuskan jika kasus menerima donasi ilegal dari luar negeri termasuk mempengaruhi hasil kampanye. Negara-negara yang menggunakan sanksi jenis ini tidak memiliki syarat tersebut, misalnya Bulgaria dan Romania, dengan pejabat terpilih dapat kehilangan jabatannya karena menerima dana yang dilarang.<sup>116</sup> Di Armenia, sanksi jenis ini dijatuhkan tahun 2003 karena “gagal mengumpulkan laporan keuangan, maka status registrasi seorang kandidat ditarik kembali.”<sup>117</sup>

Seorang calon anggota Parlemen Britania Raya (Westminster) yang berhasil memenangkan pemilihan umum tahun 1997 beserta tim suksesnya didakwa bersalah melakukan kecurangan dalam pemilihan umum karena gagal melaporkan seluruh pengeluaran pemilu. Sebagai akibat dakwaan tersebut, untuk pertama kalinya dalam 100 tahun, seorang calon legislatif didiskualifikasi dari Majelis Rendah Britania Raya. Meskipun dakwaan tersebut dirontokan oleh pengadilan banding (Court of Appeal), namun dia kehilangan kursinya dalam pemilihan umum berikutnya.<sup>118</sup>

Sanksi ini harus digunakan dengan sangat hati-hati, agar tidak melanggar hak warga negara untuk dipilih sebagaimana diatur di Pasal 25 Perjanjian Internasional tentang Hak Politik dan Sipil. Sekjen Dewan Hak Asasi Manusia PBB menyebutkan bahwa “segala batasan atas hak-hak keikutsertaan dalam pemilihan umum, seperti batas umur, harus memiliki maksud yang sah dan kriteria yang masuk akal.”<sup>119</sup>

Salah satu kasus paling besar melibatkan Presiden Brazil menjabat saat itu, Presiden Fernando Collor de Mello, yang dimakzulkan tahun 1992 sehubungan skema penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh bendahara kampanye beliau. Meskipun Collor mengundurkan diri sebelum proses pemakzulan selesai, dia dibuktikan bersalah dan hak-hak politiknya dibekukan selama delapan tahun.

115 OSCE/ODIHR dan Komisi Venice (2010) halaman 45

116 “...jika seseorang yang telah dipilih sebagai anggota dewan atau wali kota ditemukan bersalah melanggar aturan dana kampanye sesuai aturan Pasal 68 mengenai sumber dana yang ilegal, ‘sesuai permohonan partai politik, koalisi, dan komite inisiatif, yang telah ikut pemilu, dan pentuntut umum’, pengadilan kota terkait dapat menyatakan bahwa hasil pemilu tidak sah dan dana yang diterima akan diatur untuk kepentingan negara” (Laporan GRECO tentang Bulgaria halaman 17)

“...jika keputusan pengadilan menemukan bahwa satu atau lebih kandidat terpilih bersalah terkait pendanaan partai politik atau kampanye pemilu, mandat mereka sebagai anggota parlemen atau pejabat terpilih dapat dibatalkan sesuai keputusan hakim (Pasal 46, Ayat 1, UU nomor 334/2006). Tidak ada aturan yang sama mengenai mandat anggota dewan parlemen Eropa ataupun mandat seorang presiden. (Laporan GRECO tentang Romania halaman 22). Sanksi serupa juga ditemukan di Malta.

117 GRECO Armenia (2010) halaman 14

118 R v Fiona Jones, Desmond Whichler [1999] EWCA CRIM 1094, Pengadilan Tinggi Inggris dan Wales

119 Sekjen Dewan Hak Asasi Manusia PBB (1996) CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, paragraf 15.

Namun, akan menjadi lebih masuk akal dimana penyampain laporan keuangan oleh kandidat, dapat dijadikan sebagai syarat untuk proses pencalonan kandidat dan/atau syarat untuk pengangkatannya.. GRECO juga melaporkan bahwa “pengalaman dari praktek negara lain menunjukkan bahwa ketidaklayakan –sebagai salah satu bentuk sanksi yang dijatuhkan kepada pejabat atau kandidat terpilih- dapat menjadi alat yang kuat, termasuk dari sudut pandang pencegahan.”<sup>120</sup>

### ***Pembekuan Kegiatan***

Sanksi lainnya adalah pembekuan partai politik, artinya secara legal seluruh aktivitas normal harus dihentikan. Hal ini dapat mencakup pencalonan, penggalangan dana, advokasi, dan aktivitas kampanye. Pembekuan dapat berlaku sementara pada periode waktu tertentu atau hingga partai politik memenuhi syarat seperti menyampaikan laporan keuangan yang diminta. Sanksi ini tidak umum digunakan. Di Eropa, sistem ini hanya digunakan di Hungaria, Republik Ceko, dan Latvia. Saat ini, hanya Ceko dan Latvia yang benar-benar melaksanakan aturan ini.

UU partai politik Republik Ceko (Pasal 14.2) menjelaskan bahwa, “Partai politik atau organisasi yang aktivitasnya dibekukan secara legal hanya diperbolehkan melaksanakan aktivitas yang bertujuan untuk menyelesaikan penyebab pembekuan tersebut.” Harus ada aturan yang jelas mengenai cara partai politik dapat menyelesaikan kasus pembekuan dan untuk menggugat keputusan pembekuan.

Pembekuan partai politik tidak boleh digunakan untuk mencegah partisipasi kelompok tertentu dalam pemilihan umum. Oleh karenanya, jika pembekuan dijatuhkan dekat dengan aktivitas pemilihan umum maka solusi yang baik mengharuskan pembekuan dapat diselesaikan sebelum pemilihan umum atau dijatuhkan setelah aktivitas pemilihan umum. Hal ini dibuat dengan asumsi partai politik tersebut belum memenuhi kriteria untuk menghindari sanksi.

Meskipun penghapusan status terdaftar (pembubaran) termasuk sanksi yang potensial, namun direkomendasikan bahwa sanksi tersebut dijatuhkan setelah pembekuan, untuk memastikan anggota partai politik menyadari tingkat keseriusan kondisi mereka. Jika kasus terjadi saat seluruh aktivitas partai politik tersebut sudah tidak berfungsi, maka pembekuan hanya dilakukan sebatas bentuk formalitas.

### ***Pembatalan Status Terdaftar Partai Politik***

Terdapat dua persoalan terkait pembatalan registrasi atau pembubaran partai politik. Pertama, ketidakpatuhan pada syarat pelaporan merupakan tanda bahwa partai politik tidak lagi aktif (tanda lain contohnya tidak mencalonkan kandidat dalam pemilihan umum secara berturut-turut). Di negara-negara yang mensyaratkan partai politik untuk aktif untuk mempertahankan

---

120 GRECO Bulgaria (2010) halaman 28

status terdaftar, kerugian karena penghapusan status terhadap proses demokrasi dipandang kecil selama kelompok tersebut dapat melanjutkan aktivitasnya di bidang lain dan mereka dapat mendaftar sebagai partai politik baru jika dapat memenuhi syarat-syarat sebagai partai politik di kemudian hari.<sup>121</sup>

Pembatalan registrasi partai politik yang aktif adalah masalah yang berbeda. Hal tersebut dapat melanggar kebebasan berserikat yang dijamin oleh Perjanjian Internasional PBB mengenai Hak Sipil dan Politik (Pasal 22). Agar memenuhi syarat proporsionalitas, penghapusan status registrasi hanya digunakan bagi pelanggaran yang terberat. Sebagai contoh, Dewan Eropa merekomendasikan bahwa donasi dari sumber luar negeri seharusnya dilarang (rec 2003/4, Pasal 7). Namun, tidak jelas jika Dewan Eropa akan setuju terhadap solusi dari Turki bahwa “Partai politik penerima dana bantuan dari negara asing, organisasi internasional, dan badan legal luar negeri yang melanggar Pasal 68, ayat 10 Konstitusi bisa dibubarkan berdasarkan keputusan Mahkamah Konstitusi.”<sup>122</sup>

Aturan untuk memperkenalkan dan mengajukan banding atas pembatalan registrasi harus jelas dan bebas dari pengaruh politik. Pendekatan Ceko dapat jadi pertimbangan yang baik. Di sana, pembubaran partai politik hanya bisa dilakukan setelah satu tahun aktivitas partai politik tersebut dihentikan, dalam jangka waktu tersebut partai politik harus memiliki kesempatan untuk menyelesaikan kasus pelanggaran yang menyebabkan pembekuan partai politik. Jika hal ini tidak terjadi, presiden dapat mengajukan mosi kepada Pengadilan Tinggi Administratif (Supreme Administrative Court) untuk membubarkan partai politik tersebut.<sup>123</sup>

### ***Pelibatan Lembaga Peradilan***

Penegakan aturan keuangan politik bergantung kepada hukum yang berlaku dan juga keinginan dan keteguhan hati penegak hukum dalam mencari pelanggaran dan menghukum pelaku pelanggaran. Dalam sebuah sistem hukum yang memberi kewenangan kepada hakim dalam memberi keputusan akhir kasus politik, penegak hukum akan menghadapi tantangan lain, yaitu keputusan pengadilan. Karl-Heinz Nassmacher menyarankan dengan tepat bahwa penegakan hukum harus sesuai dengan yang akan dituntut, isu yang akan dibahas, dan prinsip peradilan yang mendukung kasus peradilan tersebut –kesetaraan politik atau kebebasan berpolitik.<sup>124</sup>

121 Opini ini tidak jauh berbeda dari yang disampaikan dalam OSCE/ODIHR (2010) Aturan Umum mengenai Peraturan Partai Politik; “jika partai politik awalnya memenuhi semua syarat pendaftaran, maka partai tersebut dapat melanjutkan seluruh aktivitasnya di diluar pemilu. Paling tidak, hak untuk berserikat secara formal tetap diberikan, meskipun partai politik tersebut tidak memiliki dukungan yang cukup untuk berpartisipasi dalam pemilu” (halaman 23). Di beberapa negara, peraturan mengenai partai politik lebih ringan, contohnya di Swedia partai-partai politik tidak perlu mendaftar untuk diakui, atau di Inggris yang hanya mensyaratkan minimal dua orang untuk mendirikan partai politik (ada sebanyak 399 partai politik di Inggris per September 2013).

122 GRECO Turki (2010) halaman 15.

123 Laporan GRECO atas Republik Ceko halaman 13. Sistem ini jauh lebih aman dibanding versi Polandia, yang memberikan kasus dari Komisi Pemilu Nasional ke Pengadilan Distrik di Warsawa untuk keputusan deregistrasi. Peraturan Partai Politik Polandia, Artikel 38c.

124 Nassmacher (2003) halaman 154.

Beberapa cendekiawan dan praktisi yang mengurus keuangan politik berpendapat bahwa “semakin maraknya pendanaan terkait pemilihan umum dianggap berada di luar ketentuan perundangan yang ditafsirkan oleh lembaga-lembaga, diamendemen oleh legislator, atau dibatasi oleh keputusan pengadilan.”<sup>125</sup> Dari perspektif internasional, keterlibatan pengadilan dalam politik pemilihan umum dan penegakan aturan keuangan politik adalah hal yang relatif baru, meskipun terkesan sebagai fenomena yang berkembang. Pentingnya pengadilan dalam proses pemilihan umum dapat dilihat sebagai hasil kombinasi dari tiga faktor, yaitu:

Sejak akhir dekade 40an, negara-negara Eropa Barat, Eropa Timur, Asia, Amerika Latin secara berangsur telah mendirikan institusi peradilan yang kokoh dan memberi wewenang kepada institusi peradilan tersebut lebih dari yang sebelumnya.

Pemberlakuan kebijakan pendanaan negara untuk partai politik dan kandidat di banyak negara sudah dilengkapi dengan syarat pelaporan yang dapat dijatuhi sanksi jika dilanggar.

Ada semakin banyak permintaan dari masyarakat bagi akuntabilitas politik dan kekhawatiran yang meninggi terhadap situasi yang memungkinkan politikus korup untuk tetap menjabat meskipun kecurigaan dan ketidakpercayaan telah muncul mengenai perilaku politikus tersebut; hal ini ditambah turunnya kepercayaan publik terhadap pelaku politik secara keseluruhan.

Pengadilan secara umum telah dilarang terlibat dengan institusi politik besar dan oleh karenanya dapat menimbulkan situasi yang rentan apabila pengadilan ikut campur dalam proses politik. Hal ini akan sangat berpengaruh saat keputusan pengadilan memengaruhi karir anggota legislatif terpilih. Keputusan pengadilan punya kemungkinan dipolitisir saat keputusannya membatalkan kebijakan yang dibuat oleh badan politik. Observasi umum ini juga berlaku pada kasus pengungkapan pelaporan.

Saat pengadilan memutuskan politikus atau partai politik bersih dari pelanggaran peraturan pemilu, pihak yang kalah dapat merasa kecewa. Namun, kekesalan mereka cenderung diarahkan kepada badan politik yang dicurigai tidak mengikuti aturan, dan bukan kepada pengadilan. Di sisi lain, ketika pengadilan memutuskan politikus atau partai politik bersalah, pengadilan lah yang akan disalahkan. Lebih jauh lagi, dalam memberikan uji materi dalam persoalan terkait keuangan politik, pengadilan berada pada posisi yang berlawanan dengan mayoritas partai politik di banyak kasus.

Meskipun begitu, pada Gambar 29 ditunjukkan bahwa keterlibatan pengadilan dalam penegakan syarat pelaporan telah jadi kegiatan yang umum tidak hanya di negara-negara barat, namun juga di berbagai negara-negara demokrasi yang baru berkembang. Tampaknya semakin banyak data

---

125 Ibid, halaman 154.

yang tersedia seiring keinginan pengadilan dalam menggunakan wewenangnya dan ikut campur jika ada kasus yang melanggar syarat pelaporan atau pelanggaran aktivitas keuangan oleh partai politik dan calon calon anggota dewan.

**Gambar 29: Kasus-Kasus Keuangan Politik di Pengadilan: Pengungkapan Laporan Keuangan**

Negara	Kasus Pengadilan
Selandia Baru	<p><b>Fakta:</b> Syarat penyerahan laporan keuangan oleh partai politik dipertanyakan</p> <p><b>Keputusan:</b> Pengadilan Tinggi mempertahankan kebutuhan akan pelaporan keuangan yang cukup oleh partai politik. Pengungkapan yang detil membantu badan pengawas merasa puas dalam memenuhi aturan batas waktu yang harus diikuti. Pengungkapan juga bermanfaat dalam meningkatkan kepercayaan publik dalam sistem politik dan memungkinkan pemilih dalam menentukan pilihan mengenai calon anggota dewan dan partai politik secara tercerdaskan.<sup>126</sup></p>
Afrika Selatan	<p><b>Fakta:</b> Institut Demokrasi di Afrika Selatan (IDASA) menyatakan bahwa responden (empat partai besar di parlemen – termasuk Kongres Nasional Afrika) diwajibkan berbagi akses atas rekaman pendapatan donasi yang diterima selama periode 2003-2004 karena aturan konstitusi. Kasus pengadilan dimulai tahun 2003 karena partai-partai politik menolak mengungkap informasi yang diminta.</p> <p><b>Keputusan:</b> Pengadilan mengalahkan IDASA karena persoalan pengungkapan dana donasi politik merupakan kebijakan kompleks yang seharusnya diatur dalam undang-undang. Tuntutan IDASA dianggap tidak pantas menilai klaim yang dipakai oleh IDASA. Meskipun mengalahkan IDASA, para hakim menjelaskan “... kesimpulan yang didapat bukanlah berarti partai politik tidak bisa, secara prinsip, diminta untuk mengungkap donasi yang diterima.” (halaman 35) Sebagai tambahan, pengadilan menyebutkan bahwa jika pengungkapan donasi politik diatur oleh undang-undang, ini sesuai dengan kepentingan membangun transparansi dan keterbukaan untuk demokrasi Afrika Selatan.<sup>127</sup></p>

126 Komisi Pemilihan Umum v. Priscilla Tate (1999).

127 B.M. Griesel (2003).

Negara	Kasus Pengadilan
Amerika Serikat	<p><b>Fakta:</b> Seorang Senator Partai Republik di Alaska bernama Ted Stevens ditemukan memalsukan informasi mengenai dana yang dia terima dari sebuah perusahaan minyak Veco sebesar lebih dari 250.000 dolar AS yang digunakannya untuk merenovasi rumah pribadinya. Senator tersebut memalsukan laporan dan tidak melaporkan hadiah dari perusahaan ini dalam formulir pengungkapan keuangan Senat. Investigasi federal dilakukan terhadap Stevens.</p> <p><b>Keputusan:</b> Pada bulan Juli 2008, Stevens ditemukan bersalah atas seluruh tuduhan berjumlah tujuh butir tentang laporan fiktif dan korupsi. Saat mencalonkan dirinya kembali, Stevens kalah tipis dalam pemilu. Meskipun dianggap bersalah dan dijatuhi hukuman penjara hingga lima tahun atas kasus pidana, keputusannya dianulir enam bulan kemudian karena prosedur penuntutan yang menyalahi etika perundangan.<sup>128</sup></p>

Gambar 30: Kasus-kasus Dana Kampanye di Pengadilan: Donasi

Negara	Kasus Pengadilan
Kanada	<p><b>Fakta:</b> Kasus terkait uji materi dari s. 33(1) Undang-Undang Ketenagakerjaan Sektor Publik, yang melarang PNS untuk “terlibat dalam pekerjaan yang terkait kandidat atau partai politik.”</p> <p><b>Keputusan:</b> Mahkamah Agung Federal memutuskan bahwa pembatasan berlaku bagi oleh banyak PNS yang dalam pemerintahan modern tidak memiliki wewenang yang dapat dipengaruhi kepentingan politik. Kebutuhan untuk ketidakberpihakan dan untuk dianggap tidak berpihak tidak bisa dianggap sama pada seluruh tingkatan PNS. Bagian 33 dianggap terlalu mencakup dan pada praktiknya dianggap berlebihan dari yang diperlukan untuk menjaga objektivitas dan ketidakberpihakan institusi pegawai negeri. Bagian ini harus diperbaiki oleh legislator. Osborne v. Canada (1991). Dokumen Nomor. 21202, 21202, 21203.</p>

---

128 Johnson dan Kane (2008) halaman 1.

Negara	Kasus Pengadilan
Jepang	<p><b>Fakta:</b> Pada 30 Juni tahun 2000, Nakao Eiichi yang pernah bekerja sebagai menteri konstruksi Jepang pada Mei 1996 hingga November 1996 ditahan karena dugaan suap. Ditemukan bukti bahwa Nakao memiliki hubungan dengan Perusahaan Kontraktor berbasis di Jepang: PT Konstruksi Wakachiku yang memungkinkan Nakao menerima uang sebanyak 60 juta yen sebagai balasan atas kontrak kerja dengan proyek pemerintah dan dukungan aktivitas perusahaan yang dijanjikan Nakao. Penuntut umum menemukan bukti transaksi yang juga mengarah kepada pemberian uang oleh Wakachiku kepada manajemen dana politik empat menteri lainnya.</p> <p><b>Keputusan:</b> Pengadilan Tinggi Tokyo mengalahkan Nakao dan menghukum beliau 24 bulan penjara dan denda 60 juta yen. Pengadilan bersikap kritis kepada mantan menteri tersebut dan menyebut kejahatan yang dilakukannya “keji.” Sejak tahun 1995 hingga 2000 (Periode saat Nakao menerima suap), parlemen telah mengesahkan undang-undang yang menjadikan donasi politik terhadap seorang politikus atau kegiatan penggalangan dana pribadi sebagai ilegal. Sebelum hukuman dijatuhkan, Nakao mencalonkan dirinya kembali dalam pemilu ulang pada Juli 2000 namun gagal mempertahankan jabatannya.<sup>129</sup></p>
Israel	<p><b>Fakta:</b> Pada Februari 2005, Jaksa Agung menuntut Omri Sharon, anak Perdana Menteri Israel Ariel Sharon, atas pelanggaran dana kampanye pada periode pencalonan ayahnya sebagai ketua Partai Likud dan pemilu nasional tahun 2001. Meskipun Perdana Menteri Ariel Sharon tidak dituntut, anaknya ditemukan bersalah telah menerima donasi ilegal sebesar 5.9 juta NIS untuk penyuksesan pemilu nasional tahun 2001.</p> <p><b>Keputusan:</b> Pengadilan Magistral Tel Aviv menghukum Omri Sharon selama sembilan bulan penjara dan denda 300.000 NIS karena menggalang dana ilegal untuk ayahnya. Ditemukan bukti bahwa uang tersebut diselundupkan lewat beberapa perusahaan termasuk satu perusahaan yang berbasis di AS. Selama persidangan, Omri Sharon mengundurkan diri dari badan legislatif Israel, Knesset. Lebih lanjut, Ariel Sharon juga diminta mengembalikan 20 persen donasi ilegal yang telah diterima yang dia bayar menggunakan pinjaman dari bank.<sup>130</sup></p>

129 Blechinger (2000) halaman 1.

130 Navot (2006) halaman 177, Haaretz (2006).

Negara	Kasus Pengadilan
Jerman	<p><b>Fakta:</b> Pada Maret 2002, dugaan suap oleh sebuah perusahaan pengelola sampah terhadap Partai Sosial Demokrat di Jerman menciptakan skandal yang besar, melibatkan Kanselir Jerman Gerhard Schroder dan kampanye dirinya untuk pemilihan kembali pada musim gugur tahun 2002. Suap tersebut diberikan pada partai sebagai uang pelicin proyek pembangunan fasilitas pengelolaan sampah senilai 353 juta euro di Cologne.</p> <p><b>Keputusan:</b> Meskipun Gerhard Schroder dipilih kembali sebagai ketua Partai Sosial Demokrat, hasil pemilu tersebut adalah yang paling ketat selama 50 tahun dan berdampak pada memburuknya hubungan dengan AS kaena Kanselir mendukung kampanye anti-Amerika. Sebagai tambahan, pada musim gugur 2002, Norbert Reuther – mantan pemimpin Partai Sosial Demokrat di Cologne-ditangkap karena menerima donasi politik ilegal dari perusahaan pengelolaan sampah tersebut. Bukti transaksi ilegal ini juga menyebabkan jatuhnya reputasi Jerman sebagaimana diutarakan oleh Peter Eigen, kepala Transparansi Internasional, bahwa “ternyata Jerman jauh lebih korup dari yang saya bayangkan.”<sup>131</sup></p>

**Gambar 31: Kasus-Kasus Keuangan Politik di Pengadilan: Isu Advokasi dan Pengeluaran Pihak Ketiga**

Negara	Kasus Pengadilan
Kanada	<p><b>Fakta:</b> Kasus mengenai penggugatan Undang-Undang Referendum di Quebec. Penggugat berargumen bahwa jika dirinya ingin melakukan kampanye referendum secara independen di luar komite nasional, maka kebebasan berekspresi politik dirinya akan dibatasi pengeluaran yang tidak diatur dalam undang-undang. Sebaliknya, jika dirinya ingin membiayai pengeluaran secara legal, maka dia harus ikut serta atau mengafiliasikan dirinya ke salah satu komite nasional.</p> <p><b>Keputusan:</b> Mahkamah Agung Federal menolak banding dengan alasan sistem pembatasan pengeluaran akan kehilangan efektivitas apabila pengeluaran independen juga tidak dibatasi. Undang-undang tersebut bertujuan mendukung pemilih rasional dengan memastikan bahwa tidak ada sudut pandang yang terkubur oleh sudut pandang</p>

131 Economist, The (2002), Pinto-Duschinsky (2002) halaman 2, The Wilson Quarterly (2002) halaman 1. Pinto-Duschinsky (2002) halaman 69-86.

Negara	Kasus Pengadilan
Britania Raya	<p>lainnya. Tujuannya adalah memastikan referendum yang adil yang menjawab kepentingan masyarakat. Dalam pandangan ini, peraturan pengeluaran referendum mendukung tujuan kebebasan berekspresi, yaitu memastikan pemilih memutuskan secara bijak.</p> <p>Robert Libman v. Jaksa Agung Quebec (1997).</p> <p><b>Fakta:</b> Sebelum pemilu parlemen Inggris pada April 1992, Ibu Bowman mengatur distribusi ribuan pamflet yang disebar bagi pemilih “agar memeriksa pendapat calon anggota dewan terhadap isu aborsi” di seluruh daerah pilihan di Britania Raya. Bowman dituntut atas pelanggaran Undang-Undang Representasi Rakyat tahun 1983 yang melarang pengeluaran lebih dari 5 poundsterling oleh pihak yang tidak berwenang pada periode sebelum pemilihan dan menyampaikan informasi dengan tujuan mendukung seorang calon. Kasus ini dibawa ke pengadilan HAM Eropa.</p> <p><b>Keputusan:</b> Pengadilan memutuskan bahwa perundangan tersebut menghalangi publikasi informasi yang bertujuan untuk mempengaruhi pemilih di Halifax untuk mendukung calon anggota dewan yang anti-aborsi. Namun, pengadilan tidak merasa puas menilai pembatasan pengeluaran sebesar 5 poundsterling yang dianggap penting dalam memastikan kesetaraan antar calon anggota dewan. Sebagai kesimpulan, pengadilan memutuskan bahwa pembatasan yang ada tidak proporsional dengan tujuan perundangan tersebut.</p> <p>Bowman v. Britania Raya (141/1996/762/959).</p>
Britania Raya	<p><b>Fakta:</b> Setelah Pusat Izin Siaran Iklan (Broadcast Advertising Clearance Centre) menolak menyetujui salah satu iklan ormas Animal Defenders International, kasus pengadilan dibuka di Pengadilan HAM Eropa dengan argumen bahwa pelarangan penyiaran iklan politik berbayar di Britania Raya merupakan pelanggaran hak untuk berekspresi yang dijamin oleh Pasal 10 Konvensi HAM Eropa.</p> <p><b>Keputusan:</b> Pada April 2013, pengadilan memutuskan bahwa pelarangan tersebut membantu dalam menjaga pandangan yang seimbang, meskipun menjaga kebebasan berpendapat punya peranan tinggi dalam sistem demokrasi. Pengadilan juga melihat tidak adanya konsensus mengenai pelarangan iklan politik di antara negara-negara Eropa – beberapa negara melarang, namun kebanyakan membolehkan – sehingga Britania Raya diberikan kebebasan untuk memutuskan sikapnya dalam masalah ini.</p>

Negara	Kasus Pengadilan
	Animal Defenders International v. Britania Raya, (No. Permohonan 48876/08).
Amerika Serikat	<p><b>Fakta:</b> Pada Januari 2008, Citizens United (sebuah perusahaan nirlaba) mengeluarkan iklan televisi yang menayangkan dokumentasi perusahaan dan berisi pesan kritis terhadap Senator Hillary Clinton. Komisi Pemilu Federal menganggap hal ini sebagai “politisasi komunikasi.” Hal ini disebut ilegal menurut Undang-Undang Reformasi Kampanye Dwi Partai tahun 2002, karena Citizens United yang merupakan sebuah perusahaan menggunakan uang kasnya untuk mendukung kampanye melawan kandidat yang sedang mencalonkan diri untuk pemilu federal menggunakan media. Kasus dibawa pertama kali ke Pengadilan Distrik D.C. yang memiliki sejarah mengusung peraturan tersebut seperti dalam kasus <i>McConnell v. Komisi Pemilu Federal</i> dan <i>Austin v. Michigan Chamber of Commerce</i>. Namun, pada Maret 2009, Citizens United melakukan banding ke Mahkamah Agung.</p> <p><b>Keputusan:</b> Hakim Kennedy memberikan opini yang menolak hasil <i>Austin v. Michigan Chamber of Commerce</i> (1990) karena keputusan ini bertentangan dengan Amendemen Pertama tentang kebebasan berpendapat. Pengadilan memutuskan untuk membatalkan bagian yang membatasi pengeluaran independen sebuah perusahaan. Keputusan Pengadilan Distrik dibatalkan dengan pertimbangan bahwa pembatasan pengeluaran independen perusahaan dianggap tidak konstitusional. Namun, pengadilan juga menjelaskan bahwa “pengungkapan laporan pendanaan merupakan bentuk yang paling tidak memaksa dalam pengaturan kebebasan berpendapat.” Setelah mengeluarkan keputusan, pengadilan mendukung aturan registrasi dan syarat pengungkapan laporan pendanaan.</p> <p><i>Citizens United v. Komisi Pemilihan Federal</i> 558 U.S. 310 (2010).</p>
Israel	<p><b>Fakta:</b> Sejumlah pemohon yang mewakili sebuah faksi dalam dewan kota mendirikan sebuah yayasan nirlaba. Yayasan tersebut melakukan kegiatan terkait pemilu bersama sukarelawan. Setelah pemilu berakhir, yayasan meminta faksi untuk membiayai pengeluarannya (dari pendanaan pemilu yang diberikan negara). Faksi meminta dana ini dihitung sebagai pengeluaran pemilu. Permintaan tersebut ditolak oleh badan pengawas negara</p>

Negara	Kasus Pengadilan
	<p><b>Keputusan:</b> Mahkamah Agung menolak permohonan tersebut dengan alasan jika yayasan membayar para sukarelawan maka pengeluarannya dapat dianggap pengeluaran pemilu. Namun, jika yayasan tidak memiliki pengeluaran yang berarti, dan bermaksud menggunakan uang untuk pengeluaran aktivitas di masa depan, maka pengeluaran tersebut tidak bisa dan tidak boleh dianggap pengeluaran pemilu.</p> <p>H.C. 823/90 Bat Yam 1 v. State Comptroller, 44(2) PD 692.</p>

Batasan peran peradilan sebagai pendukung peningkatan partai politik dan dana kampanye akan tergantung pada kondisi negara masing-masing, dan juga secara khusus tingkat independensi dan kapasitas sistem peradilan.

Kepercayaan masyarakat kepada institusi peradilan akan menjadi penting jika wewenang untuk menegakkan peraturan dana kampanye dan melakukan investigasi atas pelanggaran dimiliki institusi peradilan. Apabila kepercayaan masyarakat kepada institusi peradilan rendah, masyarakat akan merasa ragu melaporkan kasus pelanggaran (seperti pembelian suara) kepada pengadilan.



## **Bab 9: Menggunakan Basisdata untuk Meningkatkan Transparansi**

### **Pendahuluan**

Ada dua alasan utama untuk menjadikan laporan keuangan yang sudah diterima tersedia untuk umum. Yang pertama, pemilih memiliki hak untuk tahu tentang transaksi keuangan dari calon yang akan menjadi perwakilan mereka. Menerima informasi yang lengkap dan akurat secara tepat waktu dapat membantu para pemilih membuat keputusan yang bijak.

Alasan lain adalah bahwa LSM dan media dapat memainkan peran penting dalam memeriksa catatan keuangan partai politik dan kampanye pemilu. Tidak ada negara yang badan penegak (PFE)-nya bisa mengaudit semua laporan yang diterimanya untuk memastikan akurasi. Mempublikasikan informasi memungkinkan banyak orang untuk meninjau dan meneliti laporan keuangan yang diserahkan. Hal ini penting karena masyarakat mungkin tahu hal-hal yang bisa dipertanyakan terkait informasi yang dilaporkan ke PFE, yang tidak diketahui oleh PFE.

Setidaknya, PFE bisa me laporan yang diterima tersedia dalam bentuk fisik di kantornya agar bisa diakses masyarakat. Numun, mengingat keterbatasan logistik dan praktis, sering kali usaha seperti ini tidak efektif. Di beberapa negara, informasi diterbitkan dalam lembaran negara resmi, tapi seringkali hanya bisa ringkasannya dan lembaran negara tidak banyak dibaca orang.

Dengan kapasitas untuk menyajikan data dalam jumlah besar secara komprehensif, basis data berbasis internet menyajikan alternatif yang lebih berguna. Meskipun akses internet terbatas di banyak negara, lembaga swadaya masyarakat dan media sering memiliki akses ke Internet, dan kelompok-kelompok ini cenderung menjadi target untuk basis data uang dan politik (money and politics database atau MAP), karena informasi biasanya perlu ditafsirkan dan dimodifikasi agar mudah dimengerti untuk orang-orang yang tidak memiliki pengalaman di bidang akuntansi dan audit. Alternatif untuk menerbitkan informasi keuangan dalam basis data berkaitan erat dengan struktur pelaporan yang ditetapkan.

### **Alternatif Utama dalam Basis Data Uang dan Politik**

Menggunakan basis data berbasis internet untuk menyajikan informasi keuangan kampanye tidak butuh banyak biaya maupun SDM. Tidak semua data harus selalu disajikan dengan visual yang meriah. Dalam demokrasi yang masih muda, cukup untuk memastikan bahwa informasinya tersedia secara publik dalam format apapun.

Salah satu pendekatan adalah untuk mempublikasikan hasil pindaian laporan keuangan yang diterima (biasanya dalam format .pdf). Ini hanya butuh komputer yang hardware dan software-nya berkualitas standar, dan kecuali jika terdapat laporan yang diserahkan tebal sekali, proses pindaian tidak memerlukan banyak tenaga kerja. Pendekatan ini cocok dipakai bila sejumlah kecil laporan diajukan dalam bentuk hardcopy oleh para parpol atau kandidat. Keuntungannya juga adalah data aslinya ditampilkan di basis data untuk pengguna, sehingga mengurangi risiko kesalahan pemrosesan data.

Kekurangan sistem ini adalah bahwa pengguna tidak dapat mencari (fungsi search) dan menganalisis informasi basis data. Oleh karena itu, pendekatan ini tidak cocok jika datanya banyak atau sulit diakses melalui format penyerahan asli. Tentu saja, pendekatan ini tidak cocok saat data diserahkan secara elektronik oleh parpol atau kandidat, kecuali jika data diserahkan dalam bentuk .pdf – ini tidak disarankan. Salah satu cara mengurangi kelemahan ini adalah dengan PFE memberikan analisis informasi sederhana ketika mempublikasikan hasil pindaian. Contohnya, PFE dapat memberikan ringkasan total pemasukan dan pengeluaran yang dilaporkan – hal ini memang harus dilakukan sebagai bagian dari tugas badan penegak untuk memonitor tren dan efektivitas UU yang berlaku.

Pendekatan kedua adalah menggunakan bentuk data untuk menyajikan informasi yang diserahkan dalam format yang bisa dicari. Software canggih tidak harus digunakan, namun pendekatan ini memang menuntut kapasitas TIK yang lebih tinggi dari PFE.

Jika laporan diajukan dalam format elektronik, pembuatan basis data seharusnya cukup sederhana. Instruksi terperinci dan template, mungkin juga ada pelatihan, harus disediakan bagi pihak yang menyerahkan laporan agar pemrosesan datanya lancar. Jika pelapor tidak bisa mengakses komputer, pengajuan melalui jalur elektronik tidak sesuai. Jika laporan diajukan dalam format hardcopy, PFE harus mengubah data menjadi bentuk elektronik. Pembacaan tulisan optik (optical mark recognition) jarang berguna karena variabel dalam laporan sangat banyak. Oleh karena itu, informasinya sering kali harus diubah menjadi format elektronik secara manual, ini bisa menjadi pekerjaan yang berat.

Jika pemrosesan data manual dilakukan sebagai bagian dari proses agregasi hasil pemilu, dapat diteliti jika kapasitas tersebut dapat digunakan untuk memroses data keuangan kampanye sebelum dan/atau setelah agregasi hasil pemilu terjadi. Dengan kata lain, jika staf sudah dilatih untuk memasukkan hasil pemilu (atau informasi lainnya seperti data kandidat), staf tersebut bisa diperbantukan juga untuk memasukkan data laporan keuangan politik.

Membuat data tersedia dan bisa diunduh harus dipertimbangkan, khususnya jika jumlah informasinya banyak. Ini meningkatkan transparansi dan tidak menyebabkan beban kerja tambahan untuk PFE. Format yang cocok adalah .csv atau .xml; bahkan jika basis data dibuat menggunakan software sederhana seperti Microsoft Excel, data tersebut bisa direkam dalam format tersebut (walaupun, khususnya jika dalam bentuk .csv, format dokumen sering hilang saat konversi).

## Contoh Basis Data Uang dan Politik oleh Badan Penegak Keuangan Politik

### Komisi Pemilu Federal (A.S.) <http://www.fec.gov>

Terdapat fokus khusus terkait basis data keuangan kampanye di AS.<sup>132</sup> Basis data paling ekstensif yang dimiliki oleh PFE adalah basis data milik Komisi Pemilu Federal (FEC), sebuah badan independen yang tugas utamanya adalah pengawasan keuangan kampanye.

Dalam basis data FEC, informasi tersedia mulai dari ringkasan biaya kampanye pemilu dan kandidat hingga kontribusi pribadi. Nama, pekerjaan, kota tempat tinggal, dan kode pos donor, tersedia untuk tiap donasi yang diterima, walaupun tidak ada alamat lengkap untuk tetap melindungi privasi. Data tersebut biasanya diunggah beberapa jam setelah data elektroniknya diterima. Data dalam basisdata FEC bisa diunduh dalam format yang mudah digunakan (.csv dan .xml).

### Komisi Pemilu (Britania Raya) <https://pefonline.electoralcommission.org.uk/search/searchintro.aspx>

Sebagaimana di AS, keuangan kampanye adalah bagian penting mandat Komisi Pemilu Britania Raya. Situsny mencakup informasi terkait donasi dan peminjaman mulai tahun 2001. Versi baru yang disebut Keuangan Pemilu Partai (Party Election Finance, PEF) Online baru-baru ini dikembangkan. Informasi ini juga dapat diunduh (format .csv atau .pdf). Di Britania Raya, parpol melaporkan ke Komisi Pemilu Britania Raya dan kandidat melaporkan ke KPU daerah setempat, yang kemudian akan mempublikasikannya. Fokus basis data Komisi Pemilu Britania Raya adalah keuangan partai (keuangan kampanye dan keuangan saat ini).

Gambar 32 berisi informasi terkait basisdata MAP yang dimiliki badan penegak di 17 negara.<sup>133</sup>

**Gambar 32: Basisdata MAP di Berbagai Negara**

Negara	Nama Badan	URL	Jenis Basisdata
Afganistan	Komisi Pemilu Independen	<a href="http://www.iec.org.af/Content.asp?sect=4&amp;hal.=campaign">http://www.iec.org.af/Content.asp?sect=4&amp;hal.=campaign</a>	Foto data (tidak ada fungsi search)
Australia	Komisi Pemilu Australia	<a href="http://www.aec.gov.au/Parties_and_Representatives/financial_disclosure/index.htm">http://www.aec.gov.au/Parties_and_Representatives/financial_disclosure/index.htm</a>	Basis data yang dapat di-search dan diunduh (.pdf)

132 Pencarian Google tentang “basisdata keuangan kampanye” menunjukkan situs non-AS pertama di halaman ke-16. Alasannya adalah bahwa banyak negara bagian dan county di AS yang memiliki basisdata keuangan kampanye masing-masing.

133 Semua URL tersebut akurat pada saat laporan ini ditulis

Negara	Nama Badan	URL	Jenis Basisdata
Bosnia & Herzegovina	Komisi Pemilu Pusat	<a href="http://www.izbori.ba/map">www.izbori.ba/map</a>	Basis data bisa di-search (sekarang tidak berfungsi)
Brazil	Tribunal Superior Eleitoral	<a href="http://www.tse.gov.br/internet/partidos/balancetes_mensais.htm">http://www.tse.gov.br/internet/partidos/balancetes_mensais.htm</a>	Berbagai informasi termasuk neraca bulanan dalam format .zip dan .xls; hanya tersedia dalam Bahasa Portugis
Kanada	Kantor Pemilu Kanada	<a href="http://www.elections.ca/scripts/webpep/fin/welcome.aspx?lang=e">http://www.elections.ca/scripts/webpep/fin/welcome.aspx?lang=e</a>	Basis data yang bisa di-search terkait keuangan parpol, kampanye, dan pencalonan
Kepulauan Cayman	Kantor Pemilu Kepulauan Cayman	<a href="http://www.electionsoffice.ky/downloads/ge2009/electionexpensesreturns2009.pdf">http://www.electionsoffice.ky/downloads/ge2009/electionexpensesreturns2009.pdf</a>	Ringkasan kontribusi dan pengeluaran pemilu dalam bentuk .pdf
Kosta Rika	Tribunal Supremo de Elecciones	<a href="http://www.tse.go.cr/contribuciones_partidos.htm">http://www.tse.go.cr/contribuciones_partidos.htm</a>	Informasi donasi bagi partai di berbagai tingkatan dalam bentuk .pdf berbahasa Spanyol
Estonia	Vabariigi limiskomisjon	<a href="http://www.vvk.ee/index.php?id=10921">http://www.vvk.ee/index.php?id=10921</a>	Ringkasan hanya untuk periode 1995-1999 dalam bahasa Estonia
Latvia	Komisi Pemilu Pusat	<a href="http://www.vrk.lt/lt/pirmaspuslapis/pppkfk/">http://www.vrk.lt/lt/pirmaspuslapis/pppkfk/</a>	Informasi mendetil terkait donasi parpol dan kampanye, tersedia dalam .xls dan .pdf hanya dalam bahasa Latvia
Lithuania	Komisi Pemilu Pusat	<a href="http://www.vrk.lt/lt/pirmaspuslapis/far/">http://www.vrk.lt/lt/pirmaspuslapis/far/</a>	Laporan keuangan sejak 2011 tersedia dalam .pdf hasil pindaian; hanya dalam bahasa Lithuania

Negara	Nama Badan	URL	Jenis Basisdata
Republik Makedonia	Komisi Pemilu Negara	<a href="http://www.sec.mk/arhiva/2009_pretsedatelskillokalni/2009/index06de.html?option=com_content&amp;view=article&amp;id=93&amp;Itemid=92">http://www.sec.mk/arhiva/2009_pretsedatelskillokalni/2009/index06de.html?option=com_content&amp;view=article&amp;id=93&amp;Itemid=92</a>	Pindaian laporan hanya dalam bahasa Makedonia
Selandia Baru	Komisi Pemilu Selandia Baru	<a href="http://www.elections.org.nz/parties-candidates/registered-political-parties-0/party-donations">http://www.elections.org.nz/parties-candidates/registered-political-parties-0/party-donations</a> <a href="http://www.elections.org.nz/parties-candidates/registered-political-parties-0/party-donations">http://www.elections.org.nz/parties-candidates/registered-political-parties-0/party-donations</a>	Donasi kandidat, parpol dan capres tersedia dalam bentuk ringkasan dan pindaian laporan, beberapa dalam format .xls
Palestina	Komisi Pemilu Pusat Palestina	<a href="http://www.elections.ps/template.aspx?id=59">http://www.elections.ps/template.aspx?id=59</a>	Pindaian laporan dan/atau ringkasan
Panama	Tribunal Electoral	<a href="http://www.tribunal-electoral.gob.pa/elecciones/partidos-pol/subsidios.html">http://www.tribunal-electoral.gob.pa/elecciones/partidos-pol/subsidios.html</a>	Ringkasan kontribusi parpol dalam bahasa Spanyol, format .pdf dan .xls
Peru	Oficina Nacional de Procesos Electorales	<a href="http://www.web.onpe.gob.pe/finanzaspublicas.php">http://www.web.onpe.gob.pe/finanzaspublicas.php</a>	Data dapat diunduh (zip .xls dan .pdf) berisi donasi bagi parpol per triwulan, hanya dalam bahasa Spanyol
Polandia	Komisi Pemilu Nasional	<a href="http://pkw.gov.pl/finansowanie-partii-politycznych-i-kampanii-wyborczych/finansowanie-nawigacja.html">http://pkw.gov.pl/finansowanie-partii-politycznych-i-kampanii-wyborczych/finansowanie-nawigacja.html</a>	Ringkasan dan pindaian laporan untuk kampanye dan keuangan tahunan parpol sejak 2001, hanya dalam bahasa Polandia
Portugal	Tribunal Constitucional Portugal	<a href="http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/contas.html">http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/contas.html</a>	Laporan keuangan kampanye pemilu dan keuangan tahunan dalam format .pdf berbahasa Portugis

Negara	Nama Badan	URL	Jenis Basisdata
Sierra Leone	Komisi Pendaftaran Parpol	<a href="http://www.pprcsl.info/index.php?option=com_content&amp;task=view&amp;id=16&amp;Itemid=32">http://www.pprcsl.info/index.php?option=com_content&amp;task=view&amp;id=16&amp;Itemid=32</a>	Pindaian dan ringkasan laporan

## Rekomendasi Umum

Menggunakan basis data online untuk mempublikasikan pengungkapan informasi keuangan kampanye dan partai politik dapat menjadi cara yang efektif untuk meningkatkan transparansi dalam keuangan politik. Rekomendasi ini dapat membantu membuat basis data yang lebih baik dan lebih bermanfaat bagi pengguna.

### *Fokus pada pengguna dan kebutuhan mereka*

Bahkan saat publikasi informasi keuangan kampanye merupakan persyaratan hukum, basis data semacam ini bukanlah tujuan akhir, dan tuntutananya harus diselidiki. PFE sebaiknya berkonsultasi dengan para pemangku kepentingan kunci, termasuk media dan LSM sehingga basis data dan penyajiannya dapat dioptimalkan. Direkomendasikan untuk mengembangkan basisdata dalam koordinasi dengan kelompok kecil yang mewakili semua pemangku kepentingan tersebut. Sebagaimana telah disebutkan, masukan harus dicari pada setiap langkah oleh pelapor untuk memastikan prosesnya tidak terlalu memberatkan.

Di banyak negara, pengguna utama basis data mungkin bukanlah masyarakat umum, melainkan wartawan dan aktivis LSM yang dapat menggunakan informasi tersebut untuk menaruh perhatian pada isu-isu kunci.

### *Maksimalkan Visibilitas*

Basis data terbaik akan sia-sia jika tidak dapat ditemukan di situs PFE. Beberapa basis data yang dibahas ternyata tersembunyi di situs masing-masing. Pastikan tautan ke basis data tersedia di halaman depan, dan jika basis data dimaksudkan bagi pembaca internasional, basis data juga perlu diterjemahkan dan ditempatkan pada versi bahasa asing dari situs web yang bersangkutan; setidaknya, ringkasan harus disediakan dalam bahasa yang relevan.

Terlepas dari ini, PFE harus berusaha untuk menarik perhatian ke basis data melalui siaran pers dan kegiatan lainnya. Hal ini penting selama periode pemilu dan ketika laporan diterbitkan.

### ***Pertimbangkan Privasi Donor***

Salah satu isu yang perlu dipertimbangkan adalah informasi yang harus disediakan tentang orang-orang yang telah memberikan donasi bagi partai politik atau kandidat. Prinsip transparansi menyatakan bahwa sebanyak mungkin informasi yang harus dipublikasikan. Jika pengguna basis data tidak dapat melihat identitas donor, penilaian tentang transaksi keuangan calon perwakilan mereka dan penelitian akurasi informasi dari partai dan kandidat tersebut tidak akan maksimal.

Di sisi lain, orang-orang yang menyumbangkan sejumlah kecil uang tidak boleh terganggu atau dicecar mengenai pilihan politik mereka oleh siapapun yang memeriksa basis data. Hal ini dapat menjadi penting dalam situasi ketika loyalitas partai yang kuat dan siapa pun yang ingin mendukung pihak lain dapat dimusuhi, atau ketika partai pemerintah mendominasi dan pendukung oposisi sulit bergerak.

Dua pertanyaan yang harus dipertimbangkan adalah apakah harus ada batas minimum untuk pengungkapan, dan apakah alamat donor harus dipublikasikan. Bahkan jika semua sumbangan harus dilaporkan ke PFE, mungkin hanya sumbangan di atas jumlah tertentu harus ditampilkan dalam basis data untuk melindungi identitas donor biasa. Banyak negara demokrasi mapan menggunakan ambang batas minimum pelaporan, yang berarti informasi tentang donor kecil tidak ada di basis data. UU di Afghanistan tahun 2009 menuntut bahwa semua sumbangan di atas 5.000 Afghani (sekitar \$100 USD) harus dicatat dan dilaporkan ke PFE, tapi hanya identitas donor yang menyumbangkan lebih dari 50.000 Afghani (sekitar \$ 1.000 USD) akan dipublikasikan.

Kebanyakan basis data keuangan politik tidak mempublikasikan alamat lengkap donor. Ini terjadi di Inggris; sementara di Amerika Serikat dan Kanada, hanya kode pos dari donor yang diumumkan. Akan tetapi, di Australia, alamat lengkap donor tersedia di situs PFE. Dalam beberapa kasus, informasi sensitif tertentu juga dapat tidak dipublikasikan. Di AS, Partai Pekerja Sosialis menuntut dan memperoleh perintah pengadilan bahwa informasi tentang donor mereka tidak harus dibuat publik, dan di Inggris, informasi tentang sumbangan dari Irlandia Utara, yang memiliki situasi politik yang lebih sensitif, tidak diumumkan ke masyarakat.

Keputusan mengenai solusi terbaik di masing-masing negara tergantung pada situasi politik dan lansekap sosial, dan harus diputuskan melalui dialog dengan pemangku kepentingan.

### ***Informasi Harus Diterbitkan secara Tepat Waktu***

Walaupun data sejarah menarik bagi para akademisi, informasi tentang partai politik dan dana kampanye biasanya memiliki tanggal kadaluarsa yang pendek. Hal ini penting berkaitan dengan setiap laporan keuangan yang disampaikan selama periode prapemilu, ketika PFE perlu mempublikasikan informasi yang diterima sesegera mungkin untuk membantu pemilih dalam membuat keputusan.

Dibutuhkannya kecepatan harus diperhitungkan, baik terkait keputusan mengenai format basis data (sistem yang lebih rumit dapat memakan lebih banyak waktu) dan kapasitas yang dibutuhkan untuk memproses dan mempublikasikan data yang diterima, terutama jika proses data secara manual diperlukan. Penting untuk diingat bahwa pendekatan publikasi yang sederhana (penerbitan salinan hasil pindaian dari laporan yang diserahkan) dapat digunakan untuk menyediakan akses ke informasi yang relevan sementara basis data yang lebih canggih dengan fungsi search sedang dikembangkan. Menggabungkan pendekatan-pendekatan yang berbeda dapat memaksimalkan ketersediaan dan akses data secara cepat.

### ***Keberlanjutan dan Keterandalan Sangat Penting***

Dengan teknologi modern, mudah untuk membuat basis data canggih dengan kemungkinan pemetaan, grafik dan tabel. Namun, penting untuk memperhitungkan tidak hanya permintaan dari pengguna yang dituju, tetapi juga kapasitas PFE untuk mengelola sistem yang diberlakukan. Meningkatkan transparansi dana kampanye adalah kerja jangka panjang, dan tidak masuk akal mengembangkan sistem canggih jika sistem tersebut tidak dapat dipertahankan.

Hal yang disesalkan adalah bahwa dukungan keuangan internasional untuk proses pemilu sering menurun saat administrasi pemilu di sebuah negara berangsur membaik. Bantuan donor tidak dapat diandalkan karena tidak pasti berlanjut, misalnya di Bosnia Herzegovina. Sementara Komisi Pemilihan Umum Pusat melakukan pekerjaan audit yang sangat baik dan meninjau laporan keuangan yang disampaikan, basisdata-nya untuk data keuangan politik terbukti tidak berkelanjutan dan harus dihentikan. Komisi tersebut saat ini mengembangkan sebuah sistem baru.

Juga penting untuk memastikan teknologi yang digunakan cukup kuat dan sistemnya tidak akan crash. Teknologinya harus diuji menggunakan uji tekanan (stress testing) dan dilengkapi fungsi back-up kalau-kalau terjadi kegagalan sistem yang tidak diinginkan.

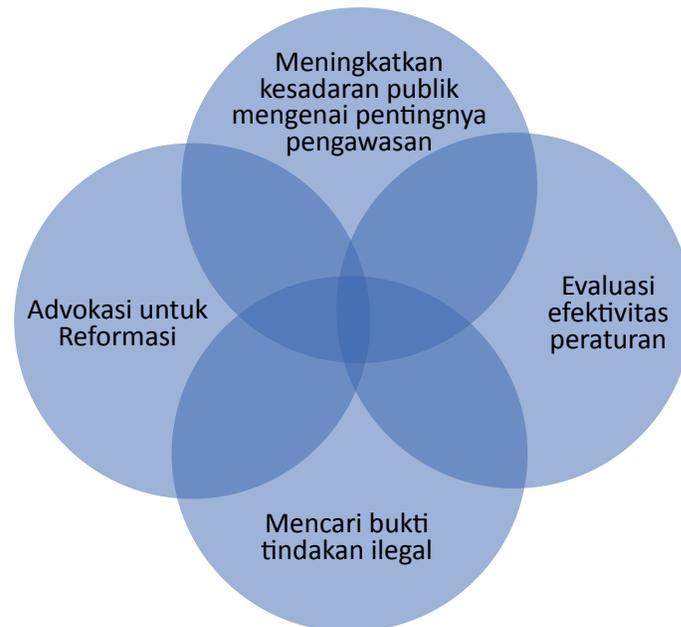
## Bab 10: Peran Masyarakat Sipil Dalam Penegakan

Bab ini menelaah cara masyarakat sipil dapat memainkan peran positif dalam proses penegakan hukum. Banyak organisasi perkembangan internasional dan institusi keuangan internasional yang berasumsi bahwa organisasi masyarakat sipil mampu memainkan peran penting dalam pemeriksaan kinerja yang buruk atau korup oleh badan publik. Banyak organisasi masyarakat sipil terkemuka yang telah melakukan pengawasan atas pengeluaran kampanye pemilu dan dengan demikian menunjukkan apakah partai-partai politik dan kandidat telah mematuhi peraturan hukum keuangan yang relevan dan apakah badan pengatur telah menegakkannya dengan baik. Organisasi lainnya mengawasi penyalahgunaan dari sumber daya negara atau menganalisis laporan keuangan yang dikumpulkan oleh partai politik dan kandidat. IFES mengetahui bahwa kegiatan pengawasan telah dijalankan di 24 negara pada awal tahun 2013.

Organisasi Masyarakat Sipil (ormas) memiliki peran yang sah dan penting dalam mendukung pemerintahan yang baik. Karena mereka tidak bersaing dalam pemilu, mereka mampu mengangkat masalah-masalah tertentu dan memberi tekanan pada politikus dan pihak berwenang di pemerintahan. Namun, dalam beberapa kasus, kenetralan ormas dapat dipertanyakan. Ormas beragam di dalam keahlian teknis dan jumlah orang yang mereka wakili. Dalam sebagian besar kasus, mereka mempunyai posisi penting dan positif untuk dimainkan dalam meningkatkan kualitas penegakan hukum keuangan politik. Khususnya, mereka mungkin memusatkan perhatian pers dan publik pada kekurangan dari penegakan hukum keuangan politik dengan begitu memberikan insentif untuk meningkatkan kinerja.

Penegak keuangan politik sebaiknya mengadopsi pendekatan positif pada para kelompok tersebut untuk memeriksa penggunaan uang di dalam proses politik dan berhubungan dengan para kelompok tersebut dengan cara yang dapat membantu transparansi keseluruhan dengan tetap menjaga kemandirian tiap institusi.

Peran utama dari organisasi masyarakat sipil pada pengawasan keuangan politik ditunjukkan pada gambar 33.

**Gambar 33: Peran Masyarakat Sipil Dalam Meningkatkan Pengawasan Keuangan Politik**

Tekanan dari organisasi masyarakat sipil dan media massa diperlukan untuk membangun suasana yang mendukung penegakan yang lebih kuat dan efektif. Contoh-contoh yang cukup baru dari Afghanistan, Lebanon, Filipina, Moldova, dan Nikaragua menunjukkan pentingnya peran masyarakat sipil dalam perjuangan melawan korupsi politik dan memastikan keikutsertaan media massa sebagai syarat yang diperlukan bagi reformasi keuangan politik. LSM dan media mandiri telah maju sebagai pengawas yang dapat diandalkan bagi partai politik dan keuangan kampanye pada banyak demokrasi pada umumnya.

Tentunya, tidak semua LSM adalah netral secara politik tanpa kepentingan atau hubungan dengan kekuatan politik seperti partai politik atau politikus. Oleh karena itu, informasi dari LSM tidak dapat semerta-merta dianggap selalu netral, tidak bias, dan tepat. Tidak seperti PFE, LSM tidak harus menunjukkan bahwa mereka secara formal mandiri dari pengaruh politik. Namun, sangatlah penting (bahkan bisa lebih penting) bagi LSM untuk menunjukkan kemandirian dan keseriusan mereka melalui tindakan-tindakan mereka. Gambar 34 menunjukkan berbagai peran, kekuatan, dan kelemahan dari kontrol negara (oleh PFE dan institusi lainnya) dan pengawasan sosial, secara berurutan. Tabel ini dikembangkan oleh Bruno Speck dan pertama kali diterbitkan di sebuah publikasi U4.<sup>134</sup>

134 Speck (2008) halaman 4.

Gambar 34: Peran Kendali Negara dan Pengawasan Sosial

	Kontrol Negara	Pengawasan Sosial
Peran	Memastikan ketaatan hukum	Memberikan kekuatan pada masyarakat untuk mendukung atau menolak partai; mengawasi kendali negara;
Kriteria	Hukum dan regulasi	Standar perilaku yang diterima oleh masyarakat;
Wewenang	Investigasi dan sanksi untuk pelanggar peraturan	Membongkar dan memberhentikan jaringan keuangan politik yang ilegal
Kelemahan	Tergantung laporan mengenai kesalahan kerja dan kinerja buruk	Tergantung pada pengungkapan; kurangnya kesadaran dari keuangan politik
Sanksi	Sanksi politik, sipil, dan kriminal	Protes dan penarikan dukungan
Hubungan Korup antara Donasi dan Bantuan	Susah untuk membuktikan hubungan sebab-akibat	Kecurigaan adalah dasar yang cukup untuk menarik dukungan politis.
Debat Reformasi	Keahlian teknis	Membela kepentingan publik

**Contoh sebuah Catatan Implementasi**

- 30 Juni** Kandidat mengumpulkan pernyataan kepemilikan aset sebagai bagian dari proses pencalonan.
- 6 Juli** Partai politik mengumpulkan laporan keuangan kampanye pertama
- 15 Juli** Seluruh partai politik diperbolehkan siaran TV untuk ronde pertama
- 20 Juli** Partai menerima pendanaan negara sebelum pemilu.
- 31 Juli** Partai politik mengumpulkan laporan keuangan kampanye kedua
- 15 Aug** Seluruh partai politik diperbolehkan siaran TV untuk ronde kedua
- 12 Sep** Batas akhir partai politik dan kandidat untuk mengumpulkan laporan keuangan setelah pemilu

**Daftar Kepatuhan atau Catatan Implementasi**

Penggunaan daftar kepatuhan atau catatan implementasi merupakan alat yang cukup mudah dan tidak mahal. LSM dapat menggunakan alat-alat tersebut dalam berhadapan dengan masalah keuangan politik. Hal ini meliputi mencatat cara dan waktu partai politik dan kandidat mematuhi peraturan keuangan politik. Catatan implementasi sebaiknya menjadi bagian dari perangkat alat LSM jika mereka ingin memainkan peran dalam penegakan hukum keuangan politik.

Catatan seperti ini dapat menjadi berguna di negara dengan partai politik dan kandidat

yang berhak memperoleh pendanaan pemerintah baik langsung atau tidak kan – seperti iklan gratis di televisi dan radio dan ruang iklan di surat kabar – dan partai dan kandidat diharuskan untuk mekan laporan keuangan sebelum tanggal yang telah ditentukan.

Berkaitan dengan hak partai mendapatkan iklan politik gratis, maka kelompok LSM yang ingin kelompok yang ingin membuat catatan implementasi perlu mengatur agar anggotanya dapat melakukan pengawasan terhadap siaran dan surat kabar yang relevan serta mencatat waktu dan durasi siaran atau iklan gratis tersebut. Dalam kasus pengumpulan laporan keuangan, LSM perlu menugaskan seorang anggotanya untuk memberikan pertanyaan yang relevan pada hari laporan perlu diserahkan dan memastikan jika laporan telah diterima pada jangka waktu yang teratur setelahnya. Catatan terpisah perlu dibuat untuk setiap partai politik dan kandidat.

Setelah laporan keuangan diserahkan, LSM sebaiknya melakukan evaluasi laporan dan memeriksa apabila informasi yang diperlukan telah diserahkan (kelengkapan laporan daripada akurasi substansial laporan). Walaupun ini merupakan prosedur yang kasar, ini mungkin akan terbukti efektif di negara-negara dengan partai dan kandidat yang tidak mematuhi persyaratan hukum pelaporan, dan badan pengatur telah memprediksikan mereka akan mengabaikan hukum. Dengan meresmikan dan mempublikasikan fakta bahwa kandidat dan partai gagal untuk memenuhi kewajiban pengungkapan, LSM akan memberikan tekanan pada baik badan pengatur maupun pada aktor politik untuk memastikan unsur-unsur relevan dari laporan telah diserahkan.

Hanya penyerahan informasi yang disyaratkan tidak dapat menjamin akurasi, namun hal ini berfungsi sebagai tahap pertama ketaatan. Hal ini mengizinkan pihak pengatur berwenang untuk berlanjut ke tahap berikutnya yaitu memeriksa jika informasi yang dikumpulkan benar.

### **Analisis, Interpretasi, dan Penyederhanaan Informasi**

Pada yuridiksi tempat partai politik, kandidat, atau donor-donor diwajibkan untuk memberikan informasi keuangan, laporan ini seringkali tidak mudah diakses. Di banyak negara, terutama jika laporan dikumpulkan dalam bentuk kertas, satu-satunya cara untuk mendapatkan akses adalah dengan pergi ke kantor PFE. Di negara-negara lainnya, informasi mungkin tersedia dalam format ringkasan atau perlu diatur agar dapat dipahami. Di kasus-kasus tersebut, mengumpulkan bagian-bagian informasi dan membandingkan mereka dengan sumber-sumber lain mungkin diperlukan agar informasi yang didapat memiliki arti.

Bahkan saat laporan rinci tersedia dalam format yang jelas, biasanya mereka tetap rumit. Daftar nama panjang donor individual atau korporat pada kampanye politik atau catatan rekening partai yang rinci mungkin tidak berarti banyak bagi orang pada umumnya. Selain dari beberapa informasi yang mungkin menarik pembaca, outlet media juga memiliki kecenderungan untuk menghindari tugas yang menghabiskan banyak waktu untuk menganalisa rekening yang dilaporkan kecuali terdapat indikasi.

Malbin dan Gais melaporkan situasi di Amerika Serikat, yang berasal dari meningkatnya kuantitas dan kerumitan dari informasi keuangan yang diungkap sesuai dengan ketentuan legislasi modern. Mereka mengatakan, agar benar-benar dapat efektif, pengungkapan keuangan politik, , perlu publikasikan ke khalayak umum sebelum mereka memilih dalam sebuah pemilu. Akses informasi tentang siapa pendukung keuangan dari setiap partai dan kandidat mungkin berpengaruh pada saat mereka memberikan suara .<sup>135</sup>

Ini [volume dari laporan informasi keuangan] mengangkat dua masalah. Pertama, kerumitan dari laporan, berarti dibutuhkan komitmen staf lebih besar [oleh badan penegak keuangan politik] untuk menafsirkannya ... Hal ini juga menjadi masalah bagi surat kabar dan gerai (oulet) media lainnya. Di sebagian besar negara yang kami kunjungi [dengan tujuan penelitian penegakan keuangan politik], sedikit sekali surat kabar yang mengalokasikan bahkan satu reporter pun untuk melakukan analisis dokumen keuangan. Surat-surat kabar yang dulu pernah melakukannya [sebuah komitmen untuk melaporkan keuangan politik] sekarang mulai mengurangnya. Dari sudut pandang jurnalistik, tanpa adanya skandal, [material keuangan politik] maka laporan itu akan terlihat rumit, berulang, dan kurang terasa seperti berita. Alhasil, surat kabar memberikan lebih sedikit ruang pada laporan pengungkapan informasi di masa saat peningkatan volume dan kerumitan laporan membutuhkan usaha lebih, bukan tidak kurang, agar publik bisa memperoleh informasi relevan di saat yang tepat sebelum mengambil keputusan dalam pemilu.

LSM dapat memainkan peran penting dengan mengambil alih pekerjaan untuk menganalisis data di laporan resmi pendanaan partai dan kandidat. Salah satu pendekatan adalah dengan membuat basis data aksesibel yang ditargetkan pada populasi umum dan atau jurnalis yang tertarik pada keuangan politik, yang tidak punya waktu untuk memeriksa data mentah. Basis data tersebut dapat berguna bagi kasus saat badan pengawas mempublikasikan basis datanya sendiri yang tidak mudah digunakan dan saat badan pengawas tidak mempublikasikan informasi tersebut sama sekali. Di banyak negara dimana laporan yang harus diserahkan tersedia untuk umum, satu-satunya cara mengakses laporan tersebut adalah di kantor badan pengawasnya. Contoh dari kedua kasus tersebut sebagai berikut:

### **OpenSecrets <http://opensecrets.org>**

Meski basis data dari KPU Nasional AS (U.S. FEC) cukup ekstensif, namun mandat hukumnya membatasi cara organisasi ini untuk bisa mengumpulkan dan menafsirkan informasi di situs tersebut. LSM tidak perlu menghadapi pembatasan seperti itu, dan terdapat beberapa contoh basis data oleh LSM Amerika Serikat yang menafsirkan lebih jauh data yang ada ada di pusat data FEC. Contoh paling baik yang cukup dikenal adalah OpenSecrets.org yang dikelola oleh LSM Center for Responsive Politics. Selain memuat banyak hal lainnya, situs ini memberikan kesempatan bagi pengguna untuk mencari catatan kontribusi multitalahun, menunjukkan kontribusi yang diberikan

---

135 Malbin and Gais (1998) halaman 46.

oleh orang-orang di suatu periode waktu. Selain itu situs ini juga memuat total harta para politikus terpilih, termasuk perubahan jumlah bersihnya dan kepentingan komersil mereka

### **Képmutatás <http://kepmutatas.hu/kampanyemonitor>**

Ini merupakan inisiatif gabungan antara Transparency International Hungaria dan Freedom House, Képmutatá (yang berarti korupsi) ditujukan untuk meningkatkan transparansi keuangan kampanye Hungaria. Hal ini meliputi basis data terbatas dalam hal keuangan kampanye di pemilu tahun 2010. Hanya tersedia dalam bahasa Hungaria.

### **Ásclaras <http://asclaras.org.br>**

Situs ini (yang secara kasar dapat diartikan sebagai “cukup jelas” dalam bahasa Portugis) dibuat oleh Transparency international Brazil yang melakukan analisis informasi dari Tribunal Superior Eleitoral, dan menyertakan data keuangan dimulai dari 2002. Situs ini memberikan kesempatan untuk pengguna mendapatkan akses informasi rinci tentang keuangan partai politik dan kandidatnya. Hanya tersedia dalam bahasa Portugis.

### **Pengawasan Keuangan Politik oleh LSM**

Istilah “Pengawasan Keuangan Politik” dapat merujuk pada usaha untuk melakukan tinjauan dan membuat rincian dari operasi sistem keuangan politik. Hal ini merupakan alat perkiraan yang menggambarkan cara sistem beroperasi dalam praktiknya, bertentangan dengan cara mereka dirancang untuk berfungsi melalui kerangka acuan peraturan yang diberikan. Pengawasan oleh LSM bisa digunakan sebagai dasar penilaian sumber dana partai politik dan kandidat serta biaya kampanye. Penilaian seperti ini dapat selanjutnya digunakan untuk memeriksa laporan yang diserahkan oleh partai dan kandidat kepada PFE.

Salah satu metode untuk pengawasan keuangan politik dikembangkan oleh Poder Ciudadano.<sup>136</sup> Fitur utama dari model Transparency International Argentina adalah fokusnya pada jumlah pengeluaran dari partai dan kandidat pada kampanye pemilu nasional. Khususnya, jumlah menit iklan televisi dan radio, besar kolom iklan di surat kabar tertentu, dan jumlah poster yang menggunakan situs poster komersil di wilayah mereka yang tercatat. Nilai komersil dari iklan-iklan tersebut diperkirakan dan melalui dasar tersebut jumlah pengeluaran kampanye pemilu dapat dihitung.

---

136 Ini merupakan cabang Argentina dari organisasi anti korupsi yang berpusat di Berlin, Transparency International (TI).

Jika terdapat aturan batasan legal yang ketat atas menyangkut pengeluaran maksimal dalam sebuah pemilu, maka hal ini akan menunjukkan bahwa beberapa partai dan kandidat telah mengeluarkan dana lebih banyak daripada yang diperbolehkan. Namun, metode milik Transparency International Argentina terbuka pada kritik karena model ini terpusat hanya pada aspek pengeluaran kampanye dan politik tingkat nasional dan metropolitan saja. Selain itu, model ini juga fokus pada perkiraan pengeluaran untuk media massa; metode tersebut berasumsi (dan menyatakan) bahwa pengeluaran untuk media massa merupakan pengeluaran politik terbesar di banyak negara.

Metode sederhana ini telah dimodifikasi dan diperbaiki secara bertahap oleh LSM di Armenia, Latvia, Rumania, Rusia, Slovakia, dan Ukraina, dll. Sebuah metodologi pengawasan telah dikembangkan oleh Open Society Justice Initiative (OSJI).<sup>137</sup> Buku panduan mereka yang berjudul Pengawasan Pendanaan Kampanye – Sebuah Panduan untuk LSM menyediakan metodologi yang membantu LSM untuk mengawasi berbagai tipe pengeluaran kampanye yang berbeda; kontribusi partai politik dan kandidat; dan penyalahgunaan sumber daya negara atau publik untuk kepentingan kampanye pemilu. Pengarang juga menyarankan untuk melakukan evaluasi catatan penegakan:

Akan tetapi, penilaian kerangka acuan belum selesai tanpa sebuah evaluasi dari observasi dan penegakan atas ketentuan-ketentuan yang berlaku. Ketentuan yang terlihat sudah sempurna bisa tidak berfungsi dengan baik di dalam praktiknya, atau diawasi dan ditegakkan secara kurang baik. Oleh karena itu, menjadi penting untuk melakukan identifikasi akar dari permasalahan dan menentukan jika peraturan yang ada: (a) terlalu samar untuk dapat ditegakkan secara efektif; (b) terlalu rumit untuk dapat ditegakkan secara efektif; (c) terlalu terbatas untuk bisa diamati selama praktiknya; (d) cukup tetapi kerangka acuan penegakan kurang efektif; (e) efektif tapi ditegakkan secara diskriminatif. Jika kerangka hukum dan institusi masih lemah, pengawasan perlu menyediakan bukti tentang hal tersebut. Sebaliknya jika keduanya telah baik maka pengawasan perlu untuk menilai sejauh mana ketentuan relevan efektif untuk dijalankan dalam praktiknya dan menggarisbawahi masalah yang mungkin ada pada implementasinya. Di dalam kedua kasus, temuan-temuan perlu digunakan dalam advokasi reformasi yang ditargetkan.

Inisiatif OSJI merupakan upaya sistematis pertama untuk mengkonsolidasikan pengalaman dan pengetahuan tentang berbagai variasi kampanye seperti upaya pengawasan keuangan. Sejak itu pengawasan keuangan politik telah dilakukan di berbagai negara.

## Litigasi

Alat yang memiliki potensi penting bagi organisasi sukarela adalah pemberian sponsor untuk kasus pengadilan mengenai masalah pemilu dan hukum partai. Tujuan dari litigasi semacam ini adalah untuk menutup celah hukum dan dengan demikian membuat implementasi hukum yang tadinya tidak efektif menjadi mungkin.

---

137 Lihat [www.osji.org](http://www.osji.org).

Di India, batasan keras untuk dana pengeluaran kampanye kandidat hampir tidak dapat diterapkan karena pengeluaran dari partai politik dan suporter kandidat tidak dihitung ke dalam batasan kecuali telah diizinkan oleh kandidat, meski dibuat dengan sepengetahuan kandidat. Bukti yang menunjukkan kandidat telah setuju dengan jumlah pengeluaran dibutuhkan — syarat yang hampir selalu tidak mungkin untuk dipenuhi.<sup>138</sup> Tujuan dari hukum ini diklarifikasi pada sebuah keputusan Mahkamah Agung tahun 1996 atas kasus kunci yang diajukan oleh Common Cause (Common Cause v. Union of India and Ors, AIR 1996 SC 3081). Keputusan ini berarti bila seorang kandidat tahu bahwa terdapat pengeluaran kampanye untuk mendukungnya, merupakan kewajiban kandidat tersebut untuk membuktikan bahwa pengeluaran itu tidak disetujui. Jika tidak, pengeluaran itu akan dihitung dalam batas legal. Mahkamah Agung memutuskan bahwa: "Pengeluaran ... yang berhubungan dengan pemilihan seorang kandidat dengan sepengetahuan kandidat atau tim sukses pemilunya dianggap telah diizinkan oleh kandidat atau tim sukses pemilunya. Namun, kandidat boleh menentang asumsi ini."<sup>139</sup>

Mengikuti kasus ini, Komisi Pemilihan India "meminta seluruh partai politik di tingkat nasional dan negara bagian untuk mengumpulkan laporan perincian pengeluaran propaganda partai dan juga laporan rincian kampanye pemilu dari setiap kandidat di setiap pemilu agar dapat diperiksa."<sup>140</sup> Dasar dari permintaan ini adalah pengeluaran partai untuk kampanye pemilu dari setiap kandidat diasumsikan telah diizinkan oleh kandidatnya masing-masing kecuali catatan partai yang relevan menunjukkan tidak seperti itu. Keputusan ini telah dilihat sebagai contoh peran lobi dari kepentingan publik di bidang hukum keuangan politik.

Contoh yang lebih lanjut dari litigasi keuangan politik adalah kasus yang diajukan pada tahun 2003 oleh Institute for Democracy in South Africa (IDASA) melawan lima partai besar di Afrika Selatan (ANC, DA, NNP, IFP and ACDP).<sup>141</sup> Tujuan dari kasus ini dibawa ke pengadilan tinggi Afrika Selatan di Cape Town adalah untuk menyatakan bahwa partai politik berkewajiban untuk memaparkan identitas donatur yang memberikan donasi paling tidak sebesar SAR 50,000 menurut hukum tentang kebebasan informasi (Promotion of Access to Information Act POATIA). IDASA telah mengajukan reformasi atas hukum tersebut untuk mewajibkan pemaparan donasi yang besar jumlahnya sejak 1997, yang juga merupakan tahun saat undang-undang pendanaan negara untuk partai politik yang diresmikan (Public Funding of Represented Political Party Act). IDASA menekankan di dalam dokumen tersebut bahwa karena parpol menerima pendanaan publik dan peran publik yang dipegang partai politik dalam system demokrasi representatif, maka mereka adalah sebuah "badan publik" untuk tujuan hak akses informasi seperti yang diabadikan oleh Konstitusi Afrika Selatan. Litigasi IDASA melawan partai-partai besar di negaranya untuk mengungkap sumber dana adalah bagian dari kampanye mereka untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pada sistem donasi pribadi.

---

138 Devi and Mediratta (2000) halaman 840

139 Ibid, halaman 840.

140 Ibid, halaman 842.

141 Kongres Nasional Afrika, Persekutuan Demokratis, Partai Baru Nasional, Partai Kebebasan Inkatha dan Partai Demokratik Kristen Afrika. NNP membubarkan diri pada tahun 2005.

Walaupun pengadilan menolak kasus tersebut pada tahun 2005 silam, hakim menyatakan “[keputusan ini] tidak berarti bahwa partai politik tidak diharuskan sebagai bagian dari prinsip memaparkan rincian dari donasi pribadi yang diberikan pada mereka...[IDASA] telah menyampaikan kasus yang kuat – yang mengambil referensi dari hukum prinsip dan komparatif – bahwa donasi pribadi untuk partai politik harus diatur melalui peraturan yang spesifik dengan tujuan untuk memastikan keterbukaan dan transparansi yang lebih baik.”<sup>142</sup> IDASA memutuskan untuk tidak melanjutkan kasus ini, menyatakan “kami yakin bahwa [pemerintah petahana ANC] akan memenuhi janjinya dengan tindakan nyata – dan reformasi hukum akan mengikuti secepatnya.”<sup>143</sup> Sejak awal 2013, belum terjadi reformasi yang berarti di wilayah ini.

Di dalam proses hukum banyak negara, PFE dapat menjadi sebuah lembaga untuk litigasi semacam ini, bahkan saat tidak terdapat tuduhan bahwa PFE telah berbuat salah. Meskipun institusi tersebut harus melindungi kepentingan dan integritasnya dalam kasus-kasus tersebut, penting untuk tidak langsung bereaksi negatif, tetapi melihat niatan dan nilai potensial dari setiap kasus dan memberikan tanggapan yang sesuai. Bahkan kasus pengadilan saat lembaga pengawas dijadikan tersangka bisa memiliki efek jangka panjang positif untuk meningkatkan transparansi di bidang keuangan politik.

## Peran Prakarsa Akademisi dan Pendidikan Formal

Akademisi yang berkonsentrasi pada partai dan pendanaan pemilu serta jaringan akademisi juga mampu memberikan kontribusi berharga. Para ahli amatlah berharga jika mereka tinggal dan bekerja di dalam negeri tempat reformasi sedang berlangsung, tetapi penasihat asing dapat pula memiliki peran. Ahli luar negeri mungkin menjadi lebih berpengaruh karena mereka mendapat penghargaan yang lebih besar daripada ahli lokal. Namun, di dalam jangka menengah dan jangka panjang, tidak ada pengganti untuk pengetahuan lokal. Konsultan yang berkunjung tidak akan dapat tinggal cukup lama untuk memberikan suatu peninggalan berarti. Mereka juga jarang memiliki tekad atau wewenang seorang spesialis yang memiliki kepentingan permanen di dalam negeri, mereka juga tidak memiliki pengertian sesuai konteks yang dimiliki oleh spesialis lokal.

Ahli politik dan hukum telah sering memiliki peran kunci dalam membantu dan memberikan pengarahan pada partai dan pihak berwenang dari pemerintah. Publikasi akademik juga telah menghasilkan peningkatan liputan pers mengenai keuangan politik. Pelatihan sebagian kecil akademisi yang memiliki spesialisasi di bidang pendanaan politik di dalam setiap negara terutama di negara demokrasi baru, merupakan prioritas utama. Sebuah model organisasi yang berguna yang didedikasikan pada studi teknis berkaitan dengan uang di politik, yang meliputi ahli dari partai politik berbeda dan juga pengacara spesialis dan petugas administrasi pemilu, dikembangkan oleh Institut Keuangan Kampanye (Campaign Finance Institute, <http://www.cfinst.org>) di Amerika

142 IDASA (2007) halaman 3.

143 Ibid, halaman 3.

Serikat. Publikasi dan aktivitas mereka kurang menjadi perhatian media, tetapi lebih tegas daripada yang berasal dari lobi kepentingan publik.

Pada 2010, Perkumpulan Sekolah Administrasi Publik di Filipina (ASPAP) mengembangkan kurikulum yang diberi nama “Memahami Keuangan Kampanye, sebuah Modul Pembelajaran”.<sup>144</sup> Kurikulum tersebut dibuat tersedia di sekolah dan universitas anggota ASPAP, juga untuk institusi pendidikan lain. Hal ini kemungkinan besar akan menjadi alat yang baik untuk meningkatkan pengertian mengenai masalah yang relevan bagi sejumlah besar murid. Memastikan orang yang bekerja di badan pemerintah bisa memahami bahaya penyalahgunaan sumber daya negara dan lainnya bagi karir mereka tetaplah penting.

## Peran Media Massa

Reformasi keuangan politik, terutama upaya yang ditujukan untuk peningkatan transparansi, biasanya didorong oleh adanya skandal.<sup>145</sup> Seperti yang telah ditekankan oleh Craig Donsanto, “Cara sebuah negara bereaksi terhadap sebuah skandal keuangan politik merupakan faktor penentu kuatnya institusi demokratis.”<sup>146</sup>

Selama beberapa dekade terakhir, media massa di (semakin) banyak negara telah menerbitkan lebih banyak tulisan yang mengungkapkan kejanggalan pada pendanaan politik dan mengungkapkan kasus-kasus korupsi politik. Keikutsertaan

### Studi Kasus – Pelaporan media menyebabkan terjadinya reformasi politik

#### *Kazakhstan*

Walaupun sebuah peraturan mengenai pengadaan telah disahkan di Kazakstan pada Mei 2002, pihak berwenang masih menemui kesulitan serius untuk menerapkan regulasi. Pada 2004-2005, beberapa skandal yang dibongkar oleh media internasional dan lokal, termasuk masalah Balkanur, memaksa pemerintah untuk menindaklanjuti penggelapan dan pemalsuan yang terjadi. Skandal utama berhubungan dengan perjanjian antara Rusia dan Kazakstan mengenai penggunaan Fasilitas ruang angkasa Baikonur. Setelah perjanjian tercapai untuk Rusia menyewa seluruh kompleks, diketahui bahwa perusahaan yang semestinya memasok ruangan dan alat telah menaikkan harganya dari \$19 juta menjadi \$46 juta dan mengambil sisanya. Ketika Rusia memulai investigasi bersama dengan pemerintah Kazakstan, surat kabar Kazakhstan bernama Respublika menemukan bahwa orang yang mengetahui mengenai dana yang hilang tersebut dan yang diduga berpartisipasi dalam transaksi adalah Imangali Tasmagambetov, kepala administrasi presiden. Ia menjabat sebagai perdana menteri saat persetujuan dibuat. Masalah penipuan yang melibatkan pihak berwenang senior ini meningkatkan tekanan untuk melawan korupsi dan akhirnya berujung pada saat presiden menandatangani peraturan anti korupsi pada April 2015.

144 Perkumpulan Sekolah Administrasi Publik di Filipina (2011).

145 Zlotnikov (2006) halaman 185.

146 Donsanto (2006) halaman 11.

media massa merupakan syarat yang diperlukan untuk meneruskan perjuangan melawan korupsi politik. Contoh-contoh yang berasal baik dari negara demokrasi yang telah terbentuk maupun dari negara dalam masa transisi menunjukkan bahwa publik menerima sebagian besar informasi mengenai korupsi berkaitan keuangan politik melalui media, bukan dari institusi yang secara langsung bertanggung jawab terhadap pengawasan keuangan politik.

Di dalam hal ini, peran media sebagai pemberi komentar politik memegang peran penting. Dari berbagai aktivitas yang didedikasikan untuk mendukung transparansi dan akuntabilitas keuangan politik yang lebih baik, jurnalisme investigasi merupakan salah satu alat anti korupsi yang paling efektif.

Media massa telah menjadi semakin aktif dalam menyelesaikan masalah dari keuangan politik dan korupsi politik. Mereka memberikan kontribusi penting pada reformasi anti korupsi dengan memberikan keterangan secara rinci dari kasus-kasus konflik kepentingan atau korupsi terkait keuangan politik tertentu. Tekanan yang cukup seimbang dari media massa terlihat diperlukan untuk menciptakan suasana yang mempromosikan inisiatif anti korupsi dan penegakan yang serius.

Namun, karakteristik umum dari negara-negara dalam transisi adalah pengetahuan terbatas mengenai keuangan politik dan konflik kepentingan serta masalah akses informasi. Beberapa jurnalis dan aktivis dapat memiliki informasi yang tidak dapat mereka verifikasi atau cetak, atau mereka mempunyai pengertian terbatas dari masalah tersebut. Bahkan, di beberapa kasus, kendali publik akan keuangan politik dilakukan oleh sebuah kelompok kecil jurnalis. Secara keseluruhan kurangnya keahlian, pengetahuan, dan metodologi yang dibutuhkan dalam jurnalisme investigasi dapat menjadi sebuah hambatan besar bagi media massa dalam mengatasi korupsi terkait keuangan politik pada tahap awal transisi demokratis. Pada beberapa kasus, kebebasan media yang terbatas tidak memperbolehkan laporan mengenai penyalahgunaan sumber daya negara di pemilu. Keberadaan tipe media baru telah mengurangi masalah ini di banyak negara.

Penegak keuangan politik sebaiknya berusaha untuk melihat media sebagai sekutu dalam meningkatkan transparansi dari keuangan politik. Staf PFE mungkin merasa jurnalis terkadang bodoh, tidak siap, dan terlalu ingin menyalahartikan informasi yang diberikan pada mereka. PFE mungkin dikritik karena menjadi pengawas keuangan politik yang tidak cukup aktif, atau berprasangka dalam penegakannya. Obat terbaik untuk memastikan sebanyak mungkin informasi (dan sesesuai mungkin) ialah jika informasi diberikan pada media dengan cepat dan jelas. PFE sebaiknya memperkerjakan seorang juru bicara dengan pengetahuan yang mendalam mengenai cara kerja jurnalisme, misalnya seorang juru bicara dengan latar belakang media. Orang ini harus menjalin hubungan dengan gerai media dan mengawasi pernyataanpers dan materi-materi lain yang diterbitkan oleh PFE.

Lembaga-lembaga yang lebih besar kemungkinan besar memiliki departemen media atau humas yang menangani isu-isu ini. Penting bagi semua anggota staf PFE yang berurusan dengan media untuk memahami dengan baik peraturan keuangan politik yang berlaku dan prosedur investigasi, audit, dll. Orang-orang yang berbicara mewakili PFE harus diberi penjelasan mengenai kasus-kasus penting — tidak banyak PFE yang secara publik membahas kasus yang sedang terjadi dan baru akan mempublikasikan temuan secara terbuka setelah kasus ditutup. Jika PFE memiliki situs web, harus ada ruang khusus untuk informasi mengenai keuangan politik, termasuk legislasi, prosedur, pernyataan pers, dan sanksi-sanksi. Situs web ini juga adalah tempat untuk mempublikasikan informasi dari laporan keuangan yang diterima (lihat Bab 9: Menggunakan Basis Data untuk Meningkatkan Transparansi).

**Bagian Tiga:**  
**Deteksi dan Penegakan Aturan Terkait Penyalahgunaan  
Sumber Daya Negara**



## Bab 11: Tentang Penyalahgunaan Sumber Daya Negara

### Pendahuluan

Bagian buku panduan ini akan membahas secara terpisah tiga permasalahan yang saling berhubungan erat: cara memahami sumber-sumberdaya negara/administratif dan cara penyalahgunaannya; cara mengatur penyalahgunaan/penggunaan sumber daya negara dalam urusan politik dan pemilu; dan cara mengimplementasikan atau menegakkan peraturan-peraturan tersebut.<sup>147</sup>

Berkaitan dengan pemilu, lembaga yang ditugaskan untuk mengawasi dan menanggulangi Penyalahgunaan Sumber Daya Negara (Abuse of State Resources-ASR) biasanya adalah Badan Penyelenggara Pemilu (EMB). Lembaga lain dengan mandat untuk mengontrol keuangan partai politik, lembaga antikorupsi, dan/atau mengatur sistem hukum juga akan memiliki peran penting di beberapa negara. Permasalahan ini telah merambah lebih dari manajemen pemilu tradisional dan berhubungan erat dengan peraturan dan pengawasan terhadap lembaga negara, kewenangan anggaran, dan tindakan lembaga keamanan.

### Definisi Sumber Daya Negara

Istilah “sumber daya negara” (terkadang disebut sumber daya “publik” atau “administratif”) didefinisikan di buku ini sebagai sumber daya yang dimiliki oleh pemerintah atas suatu entitas politik—meliputi entitas politik dan administratif dalam skala nasional, regional, dan lokal—atau dimiliki suatu entitas yang dimiliki secara sepenuhnya/sebagian oleh negara/lembaga negara.

Sumber daya negara terkadang hanya dibatasi pada hal finansial, terfokus pada aliran pendanaan serta anggaran dan aset pemerintah. Hal ini memang masuk akal, namun harus diakui bahwa banyak sekali bentuk dari sumber daya, yang dapat digunakan untuk mendukung—atau malah disalahgunakan untuk mengganggu—pemerintahan demokratis, yang sejatinya tidak didasari oleh uang. Untuk mengerti bagaimana pejabat petahana dapat menyalahgunakan jabatan mereka untuk melencengkan proses pemilu dan politik, definisi lebih luas tentang sumber daya negara dibutuhkan.

Berkaitan dengan penyalahgunaan sumber daya negara, terdapat risiko segala aktivitas dapat dilihat sebagai tindakan penyalahgunaan. Perlu diingat bahwa sumber daya tersebut tidak bernilai positif maupun negatif, akan tetapi dari penerapannya, sumber daya tersebut dapat secara mudah mereka dapat memperoleh salah satu nilai (atau keduanya). Setiap negara harus mempunyai akses terhadap sumber daya untuk membangun negara dan mengimplementasikan pembaharuan.

---

147 Versi lebih awal dari potongan Bagian III buku panduan ini telah dipublikasikan pada Ohman (2011b).

Negara yang tak memiliki sumber daya akan memiliki kapasitas yang lebih rendah baik dalam memenuhi tugas-tugas negara maupun dalam memperoleh kepercayaan publik.<sup>148</sup>

Bagaimanapun, sumber daya negara juga dapat disalahgunakan oleh pihak-pihak yang memiliki akses terhadapnya untuk memastikan akses berkelanjutan tersebut tidak terancam. Hal ini membuka kemungkinan penyalahgunaan sumber daya negara—suatu hal yang semakin sering dianggap sebagai ancaman serius untuk demokrasi.

Salah satu cara untuk mengkategorikan sumber daya negara adalah:<sup>149</sup>

Sumber Daya Kelembagaan	Materi nir-moneter dan sumber daya pribadi yang tersedia untuk negara, termasuk media massa milik publik dan sarana komunikasi lainnya
Sumber Daya Finansial	Aset moneter, biasanya melalui anggaran dalam berbagai tahap pemerintahan, seperti lembaga yang dimiliki dan/atau dikelola oleh publik
Sumber Daya Pengaturan	Mandat untuk mengesahkan hukum dan peraturan yang mengatur sikap yang diizinkan dan dilarang dalam pemerintahan negara; peraturan prerogatif ini mempertimbangkan segala yang tercantum dalam hukum pidana dalam mengurutkan kandidat dalam surat suara
Sumber Daya Penegakan Hukum	Penggunaan keamanan dan lembaga penegak hukum dalam implementasi hukum dan peraturan didirikan menggunakan sumber daya pengaturan; hal ini berhubungan dengan monopoli negara dalam penggunaan kekerasan secara legal <sup>150</sup>

## Definisi Penyalahgunaan Sumber Daya Negara

Penyalahgunaan sumber daya negara (Abuse of State Resources/ASR) untuk keuntungan politik didefinisikan sebagai segala penggunaan sumber daya negara untuk mendukung atau merugikan

148 Sebuah ilustrasi yang relevan adalah lingkaran setan pengelakan pajak di banyak negara. Jika negara tidak dapat membuktikan bahwa dana dari pajak digunakan dengan baik, rakyat akan mengelak dari membayar pajak, yang lebih lanjut lagi dapat mengurangi kapasitas negara, kemudian kepercayaan publik, dan seterusnya

149 The Open Society Justice Initiative (2005) menggunakan kategori “sumber daya kelembagaan” (termasuk apa yang dimaksud dengan “sumber daya finansial”), “sumber daya pengaturan”, dan “sumber daya legislatif” (keduanya termasuk dalam “sumber daya pengaturan”), “sumber daya koersif” dan “media negara” (sebelumnya disebut “sumber daya penegak hukum” dan mencakup hal yang selanjutnya disebut “sumber daya kelembagaan”).

150 Weber (1919)

suatu aktor politik, seperti partai politik, koalisi, atau kandidat untuk jabatan publik.<sup>151</sup> Definisi ASR tidak mencakup situasi ketika seluruh aktor yang relevan menerima dukungan yang pantas seperti melalui pengadaan terorganisasi pendanaan partai politik atau kandidat.

Untuk mendukung tujuan dari pembahasan tulisan ini, ASR didefinisikan sebagai segala aktivitas yang ditujukan untuk keuntungan politik. Hal ini membuatnya berbeda dari bentuk tindakan korupsi (usaha memperkaya diri sendiri) biasanya. Contoh praktisnya, jika seorang menteri mencuri uang dari anggaran kementriannya untuk partai politiknya, hal tersebut dianggap sebagai ASR. Sedangkan, jika menteri tersebut mengambil uang kementriannya untuk dirinya sendiri maka hal tersebut dianggap sebagai korupsi memperkaya diri sendiri.<sup>152</sup> Ketika kedua aksi tersebut berpengaruh terhadap kemaslahatan masyarakat, aksi ASR dapat dikatakan lebih merusak secara politik dikarenakan aksi pendahulu tersebut mengancam akan merugikan penerapan politik yang demokratis.

Sebuah kesulitan adalah, dalam berbagai keadaan, hampir seluruh pemerintahan akan menggunakan posisinya sebagai petahana untuk meningkatkan kemungkinan mereka dipilih kembali.<sup>153</sup> Hal ini sudah diperkirakan sebelumnya, dan lebih lanjut lagi, mungkin memang harus kita terima. Pertanyaannya adalah pada tahap mana permainan politik “tidak berbahaya” berubah menjadi penyalahgunaan kekuasaan yang destruktif. Ketika tidak mungkin untuk secara pasti mendefinisikan hal ini, Levitsky dan Way telah menyatakan kriteria berikut:

- (1) lembaga negara secara luas disalahgunakan untuk tujuan partisan
- (2) pihak petahana secara sistematis diuntungkan dengan mengorbankan oposisi
- (3) kemampuan oposisi untuk turut menyelenggarakan dan bersaing di pemilu dihalangi secara serius<sup>153</sup>

Dalam banyak kasus, partai politik dan politisi yang paling mudah terlibat dalam ASR adalah mereka yang ada di dalam pemerintahan. Bagaimanapun, hal ini tidak selalu berlaku untuk segala situasi. Suatu partai politik yang menjadi oposisi secara nasional dapat memegang kekuasaan yang cukup signifikan di beberapa bagian negara dan melakukan penyalahgunaan sumber daya negara. Politisi petahana dapat berusaha menyalahgunakan jabatan mereka untuk menghindari pesaing mereka di daerah oposisi. Pada akhirnya, partai politik dan politisi yang memiliki kedekatan

151 Kebanyakan negara memiliki setidaknya beberapa larangan hukum terhadap penyalahgunaan sumber daya negara, yang akan dibahas pada bab selanjutnya. Bagaimanapun, suatu tindakan dapat dianggap sebagai ASR meski jika tindakan tersebut tidak dilarang oleh hukum negara tersebut. Salah satu contoh yang mencolok adalah jika media massa secara terbuka mengajak masyarakat untuk memilih partai pemerintah maka tindakan tersebut adalah ASR, bahkan jika kitab undang-undang tidak mencantumkan larangan untuk hal tersebut. Biasanya, lembaga seperti PFE sudah membatasi pengaruh berbagai bentuk penyalahgunaan yang tidak dilarang secara formal.

152 Perbedaan ini dapat membantu kita memisahkan berbagai aktivitas, meskipun hanya dari segi filosofis, ASR adalah suatu bentuk korupsi, dan korupsi yang mencakup sarana publik termasuk ASR

153 OSCE/ODIHR and Komisi Venesia (2010) halaman 42 telah menyebutkan hal ini sebagai “keuntungan petahana yang alami dan tak terhindarkan.”

dengan lingkaran administratif dapat menyalahgunakan pengaruh mereka jika mereka turun jabatan dalam waktu bersamaan.

Dalam bentuk paling sederhana (dan paling umum), ASR diartikan sebagai sumber daya negara yang diselewengkan untuk mendukung partai politik atau kandidat. Penyalahgunaan sumber daya negara akan lebih tidak kentara ketika media massa turut berkampanye untuk partai pemerintah, atau setidaknya mengabaikan oposisi, atau ketika pegawai negeri diminta untuk terlibat dalam kampanye atau penggalangan nama untuk mendukung partai pemerintah.<sup>154</sup>

ASR tidak saja bisa ditujukan pada pemberian dukungan untuk pihak pemerintah, ASR juga dapat ditargetkan secara langsung ke pihak oposisi atau, dalam beberapa keadaan, pesaing dari luar. Proyek pengembangan daerah yang pemilihnya mendukung kekuatan politik lain dapat ditolak dan aparat keamanan dapat digunakan untuk mengintimidasi mereka yang tidak mendukung pemerintah. Dalam hal ini, fokusnya bukanlah merayu pemilih dengan menggunakan keuntungan materi, namun untuk mengancam mereka dengan mengerahkan aparat keamanan.

Situasi politik tiap negara juga harus dipertimbangkan. Ketika suatu partai politik telah berkuasa untuk waktu yang lama—mungkin sebagian masa jabatannya dilaksanakan dengan menggunakan sistem non-partai—perbedaan antara pemerintah dan partai pemerintah dapat menjadi tidak jelas. Banyak orang yang mungkin tidak mengerti perbedaan keduanya. Dalam kasus lain ketika kekuasaan hanya

kadang-kadang berganti, bagian besar dari administrasi publik terlihat dimanjakan setelah memenangkan pemilu. Sistem AS pada paruh kedua abad ke-19 adalah contohnya.

## **Dampak Penyalahgunaan Sumber Daya Negara pada Proses Demokrasi**

### ***Dampak Demokrasi***

Permasalahan utama ASR adalah bagaimana ASR mengurangi ketidakpastian hasil pemilu dengan membuat lahan persaingan tidak adil. Jika mereka yang telah terpilih menyalahgunakan sumber daya negara untuk memastikan mereka kembali memenangkan pemilu di masa depan, proses demokrasi akan dikacaukan dan aspirasi masyarakat tidak akan terdengar. Ketika oposisi sudah tidak dapat bersaing dengan keuntungan yang dimiliki petahana, persaingan pemilu menjadi sangat tidak adil. Dalam diskusi pemilu 1994 di Meksiko, Castañeda, membandingkan pemilu tersebut dengan sebuah “pertandingan sepak bola dengan gawang yang tinggi dan lebarnya berbeda, serta salah satu tim mengerahkan 11 pemain ditambah wasit, sedangkan tim lainnya hanya mengerahkan 6 atau 7 pemain.”<sup>155</sup>

154 Levitsky & Way (2007) halaman 9.

155 Dikutip di Levitsky & Way (2006) halaman 7. Perlu dicatat bahwa partai pemerintah kalah pada pemilu selanjutnya tahun 2000.

Merupakan hal yang penting untuk tidak melebih-lebihkan dampak ASR terhadap kemungkinan pengalihan kekuasaan. Ketika petahana sudah memiliki akses ke sumber daya substansial, terdapat risiko dimana mereka melimpahkan segala kesalahan pada negara, bahkan jika kesalahan disebabkan oleh, contohnya, situasi keuangan global. Selain itu, ASR dapat menjadi bumerang, baik karena partai pemerintah dianggap korup atau ketika pemerintah tidak dapat memenuhi permintaan donasi. Terdapat beberapa kasus dimana pemerintah terlihat kuat dan tidak tersentuh, namun mengalami kekalahan dalam pemilu. Di Meksiko dan Ghana tahun 2000, beberapa pemilu di Thailand, Moldova tahun 2009, dan Zambia tahun 2011 adalah beberapa contoh peristiwa tersebut.

Pertanyaan penting yang muncul adalah mengapa sebagian politisi melakukan kesalahan tersebut di saat yang lain tidak. Pertanyaan ini tidaklah sederhana. Salah satu jawabannya adalah, cukup sedikit politik yang dipengaruhi oleh pendekatan “pemenang mendapat semuanya” dan lebih banyak politisi petahana yang percaya bahwa mereka bisa mendapatkan kembali kekuasaan mereka secara demokratis, sehingga lebih besar kemungkinan para politisi ini akan membuat sistem yang berfokus pada proses hukum. Hal ini juga berarti perambatan ASR akan menghalangi politisi dalam mengembangkan pemikiran jangka panjang. Jika oposisi memenangi pemilu, mereka memiliki legitimasi untuk memutuskan hubungan yang dekat antara rezim yang sedang berkuasa dengan aparat administratif. Walaupun demikian, risikonya adalah pemerintahan yang baru dapat terlibat dalam ASR skala besar karena khawatir akan hubungan yang masih terjalin antara alat negara dan bekas partai pemerintah akan mengacaukan reformasi dan pengembangan demokrasi. Bagi orang awam, sulit membedakan usaha-usaha yang sah untuk melindungi negara dari pengaruh yang tidak semestinya dan penyelewengan yang ditujukan untuk memperkuat rezim baru.

### ***Dampak Finansial***

Terlepas dari dampak demokrasi, di banyak negara ASR seringkali dalam bentuk penghamburan dari anggaran negara yang terbatas. Perencanaan dan strategi jangka panjang mustahil dilakukan jika dana yang dibutuhkan dialihkan untuk kampanye. Peluncuran atau penyelesaian proyek pembangunan dapat mengalami penundaan agar berbarengan dengan periode kampanye.

### ***Dampak Peraturan Hukum***

ASR juga dapat merusak peraturan hukum. Jika pengadilan dan petugas keamanan bertindak berdasarkan kepentingan partai pemerintah dibanding kepentingan negara; jika pegawai negeri didoktrin untuk memperlakukan masyarakat sesuai dengan pandangan politik yang mereka anut; dan jika hukum disahkan untuk menguntungkan beberapa aktor politik dan merugikan aktor lainnya, maka peraturan hukum akan mengalami kerusakan. Speck dan Fontana menggabungkan dampak finansial dan peraturan hukum dalam konsep biaya administrasi publik yang dikatakannya “muncul dari integritas dan efisiensi pelayanan publik yang menurun karena pengalihan sumber daya menyebabkan biaya finansial bagi lembaga-lembaga yang terlibat.”<sup>156</sup>

---

156 Speck & Fontana (2011) halaman 3.tahun 2000.

Ketika implikasi pada proses demokrasi dan aspek finansial dari ASR dapat dikurangi dalam waktu singkat dengan peralihan kekuasaan, dampak berbahaya dari peraturan hukum dapat berlangsung lebih lama.

### ***Dampak-Dampak Lain***

Selain dampak demokratis dan finansial ASR, terdapat juga dampak negatif lainnya. Ketika partai oposisi tidak dilibatkan dalam proses pengembangan negara, partai oposisi dapat berkembang dengan rasa ketidakpuasan yang dapat berujung ada kekerasan.<sup>157</sup> Hubungan antara ketidakpuasan partai oposisi dengan kekerasan ditemukan dari survei kekerasan pemilu di Maladewa pada tahun 2011.<sup>158</sup>

---

157 DFID (2010) halaman 11 menyebutkan ASR adalah sebuah risiko kekerasan pemilu.

158 Jaringan Demokrasi Maladewa (2011)

## Bab 12: Mengatur Penyalahgunaan Sumber Daya Negara

Di banyak negara, ASR cenderung lebih tidak diatur dibanding aspek keuangan politik lain, oleh karena itu bab ini akan membahas bagaimana peraturan tersebut telah disusun di berbagai negara. Pembuatan peraturan tidak semata-mata menjadi solusi utama atas masalah yang ada—kebanyakan peraturan di bab ini lebih dibahas karena pelanggaran atas peraturan tersebut, bukan kepatuhan. Bagaimanapun, membuat aturan formal adalah salah satu cara meletakkan prinsip perilaku-perilaku yang dapat diterima. Tanpa peraturan seperti ini, secara teknis (formal), tidak akan ada pelanggaran yang dapat dideteksi dan ditindak oleh PFE dan kesempatan untuk menanggulangi ASR akan terbatas.

### Dokumen Internasional tentang Penyalahgunaan Sumber Daya Negara

Ketika sumber daya negara telah disalahgunakan oleh petahana selama mereka menjabat (beberapa politisi di Roma Kuno memiliki akses lebih terhadap roti dan sirkus dibandingkan masyarakat lainnya), terdapat beberapa dokumen, walaupun sedikit, dalam peraturan internasional yang berupaya untuk mengatur ASR.

**Gambar 35: Dokumen Internasional tentang Penyalahgunaan Sumber Daya Negara**

Dokumen	Teks
CIS, Konvensi Standar Pemilu Demokratis, Hak Pemilu, dan Kebebasan di Negara-Negara Persemakmuran Merdeka	Pasal 3(6) "Kandidat tidak memiliki hak untuk mengambil keuntungan atas jabatan mereka atau keuntungan dari kantor mereka dengan tujuan untuk terpilih kembali. Daftar pelanggaran prinsip persamaan hak pilih dan ukuran-ukuran tanggung jawab dari pelanggaran tersebut ditentukan oleh hukum."
Forum Parlemen SADC, Norma dan Standar	Paragraf 3.i "Hukum pemilu harus melarang pemerintah untuk membantu atau bekerjasama dengan partai manapun dalam rangka mendapatkan keuntungan yang tidak semestinya"

Dokumen	Teks
<p>“Dokumen Kopenhagen”; Dokumen Pertemuan Kopenhagen tentang Konferensi Dimensi Manusia di OSCE</p>	<p>Negara yang Berpartisipasi</p> <p>3. “... mengakui pentingnya pluralisme dengan mempertimbangkan organisasi politik.”</p> <p>5.4. “pemisahan yang jelas antara negara dan partai politik; khususnya, partai politik tidak akan digabungkan dengan negara”</p> <p>7.6. Negara akan menyediakan “...partai politik dan organisasi dengan jaminan hukum yang diperlukan untuk memungkinkan mereka bersaing satu sama lain dengan dasar perlakuan yang adil di mata hukum dan pihak berwenang”</p>
<p>Komisi Venezia, Praktek yang Baik dalam Hal Partai Politik</p>	<p>Paragraf I.2.3.iii</p> <p>“Kesetaraan kesempatan harus dijamin untuk para partai dan kandidat. Hal ini memerlukan sikap netral dari pejabat negara, khususnya berhubungan dengan ... pendanaan negara untuk partai dan kampanye.”</p> <p>Paragraf 41</p> <p>"Terlepas dari perbedaan bentuk pendanaan yang diberikan oleh hukum, partai manapun harus menahan diri untuk menerima bantuan, finansial atau sejenis, dari otoritas negara manapun, khususnya yang dijuruskan pada anggotanya.”</p> <p>Paragraf 42</p> <p>"Tidak ada partai yang boleh menerima bantuan keuangan yang diperoleh secara gelap atau curang.”</p>
<p>Dewan Eropa, Komite Menteri, Rekomendasi (2003)4 tentang korupsi</p>	<p>§1 "Kriteria yang objektif, adil, dan masuk akal harus digunakan dalam distribusi bantuan negara."</p> <p>§5 (c)“ Negara harus melarang entitas yang dikontrol oleh negara atau pihak berwenang untuk berdonasi ke partai politik.”</p>

Dokumen	Teks
The Carter Center, Pernyataan Dewan Kepresidenan dan Perdana Menteri Keuangan Demokrasi Amerika: Partai Politik, Kampanye, dan Pemilu	<p>Halaman 2</p> <p>"Keuntungan petahana yang tidak adil harus ditangani dan penggunaan sumber daya negara yang tidak dapat digunakan seluruh kandidat kampanye pemilu harus dilarang."</p>
OSCE/ODIHR, Kerangka Hukum,  OSCE/ODIHR, Buku Panduan Observasi (Edisi Kelima)	<p>Halaman 21-22</p> <p>"...kerangka resmi harus memastikan bahwa sumber daya negara tidak disalahgunakan untuk keperluan kampanye dan mereka digunakan atas dasar kepatuhan pada pengadaan legal yang diberlakukan"</p> <p>Halaman 18, 47</p> <p>"Peraturan pendanaan kampanye harus terlepas dari keberpihakan/diskriminasi kepada partai/kandidat manapun...</p> <p>—ruang kerja pemerintah, kendaraan, dan peralatan komunikasi tidak boleh digunakan untuk keperluan partisan, kecuali akses yang sama disediakan untuk seluruh kontestan."</p>
Institut Pemilu Afrika Selatan dan Forum Komisi Pemilu SADC, PEMMO	<p>Paragraf 4.7</p> <p>"Penggunaan sumber daya negara untuk kampanye dan aktivitas partai politik, pada umumnya, harus dihindari, namun, jika diizinkan, akses terhadapnya harus setara dan didanai pemerintah, serta syarat untuk akses dan pembayaran harus secara jelas disediakan menggunakan peraturan hukum"</p>
Konvensi PBB Melawan Korupsi (UNCAC)	<p>Pasal 19</p> <p>"Setiap partai negara harus mengadopsi peraturan tersebut dan takaran-takaran lain untuk menetapkan tindakan kriminal (ketika dilakukan secara sengaja), penggelapan, penyelewengan, atau bentuk pengalihan lain oleh pejabat publik untuk keuntungan pribadinya, orang lain, atau entitas lain atas properti apa pun, baik dalam bentuk dana atau keamanan negara maupun swasta atau hal lainnya yang dipercayakan pada pejabat publik karena posisinya."</p>

## Cara Mengatur Penyalahgunaan Sumber Daya Negara

Terdapat beberapa cara perundang-undangan dapat mengatasi penyalahgunaan sumber daya administratif. Penanganan penyalahgunaan sumber daya administratif dapat dikategorikan dalam 5 kategori/tipe peraturan:

1. Mengharuskan seluruh entitas publik (atau entitas yang berhubungan dengan publik) untuk bertindak secara adil dan tidak berpihak; sebuah bentuk umum dari peraturan. Lihat poin 1 dan 2.
2. Melarang entitas publik (atau entitas yang berhubungan dengan publik) untuk terlibat dalam aktivitas yang secara langsung (tidak) menguntungkan aktor politik manapun; ada larangan spesifik untuk tipe-tipe kelakuan tertentu. Lihat poin 3-10.
3. Melarang aktor politik untuk menerima bantuan dari entitas publik (atau entitas yang berhubungan dengan publik). Lihat poin 11.
4. Melarang entitas publik dan entitas yang berhubungan dengan publik untuk melakukan beberapa hal terlepas dari ada/tidaknya maksud atau dampak untuk menguntungkan atau merugikan partai politik manapun, kapan pun atau selama periode tertentu, seperti kampanye pemilu. Lihat poin 12.
5. Peraturan tidak langsung dari perspektif ASR yang biasanya memiliki cakupan luas. Hal ini mencakup peraturan yang bertujuan untuk membuat administrasi negara terisolasi dari pengaruh politis, sama halnya dengan peraturan pengungkapan keuangan politik dan pengadaan pendanaan publik. Lihat poin 13-16.

Daftar poin-poin berikut memberikan contoh metode praktis untuk mengatur ASR; perlu diingat bahwa daftar berikut tidaklah lengkap. Contoh-contoh diberikan untuk menunjukkan bagaimana suatu peraturan telah digunakan di negara lain; hal itu tidak berarti peraturan tersebut dalam prakteknya telah ditegakan.

### 1. Memaksa lembaga negara dan pegawai negeri untuk bertindak imparsial dalam segala hal

Bentuk paling umum dari peraturan adalah untuk mengharuskan aktor-aktor suatu negara bertindak secara adil dan tidak memihak. Peraturan tersebut tidak dapat berdiri sendiri karena peraturan tersebut tidak merinci secara rinci tipe-tipe aktivitas yang dilarang, namun peraturan tersebut dapat berfungsi sebagai prinsip dasar yang harus dipatuhi semua orang yang bekerja dalam organisasi negara.

Majelis Umum PBB memiliki resolusi tersendiri tentang Kode Etik Pejabat Negara Internasional, tercantum "Aktivitas politik atau aktivitas lain pejabat publik di luar cakupan jabatannya tidak boleh, sesuai dengan hukum dan kebijakan administratif, merusak kepercayaan publik dalam

hal performa imparial atas fungsi dan tugas mereka”.<sup>159</sup> Dalam konteks Eropa, Komisi Venesia telah menyatakan “Kesetaraan kesempatan harus dijamin untuk partai dan kandidat. Hal ini mengharuskan sikap yang netral dari pejabat otoritas negara.”<sup>160</sup>

## **2. Syarat khusus untuk lembaga negara dan pegawai negeri yang bertindak adil dan tidak berpihak dalam hal yang berhubungan dengan partai politik dan kampanye pemilu**

Hal ini merupakan versi yang sedikit lebih spesifik dibandingkan contoh pertama, utamanya berfokus pada partai politik dan kandidat. Kedua metode diterapkan pada seluruh bentuk sumber daya negara yang dibahas, termasuk pengaturan dan penegakan hukum sumber daya. Seperti poin sebelumnya, peraturan seperti ini dapat menjadi prinsip yang penting, namun peraturan ini tidak dapat berdiri sendiri. UU Pemilu dan Partai Politik Guatemala melarang pejabat negara menggunakan jabatan mereka untuk mendukung atau merugikan kandidat manapun.<sup>161</sup>

## **3. Melarang penggunaan sumber daya administratif di kampanye pemilu, kecuali ketika disediakan sebagai bentuk sah pendanaan negara terhadap partai politik dan/atau kampanye pemilu yang telah diatur**

Metode lain adalah dengan melarang tipe sumber daya tertentu untuk digunakan dalam hal-hal yang berhubungan dengan kampanye pemilu. Hal ini dapat berhubungan dengan dana khusus (UU Pemilu Presiden Polandia menyatakan bahwa pengeluaran kampanye tidak dapat dibayarkan dengan menggunakan anggaran negara/daerah pada pasal 86), hal ini juga berhubungan dengan sumber daya kelembagaan, seperti penggunaan pegawai negeri dalam proses kampanye; lihat poin 7.

Salah satu contohnya adalah UU Pemilu Legislatif di Lebanon yang menyatakan “Sarana publik, lembaga pemerintah, lembaga publik, universitas swasta atau negeri, fakultas, institut dan sekolah, serta rumah ibadah tidak boleh digunakan untuk kegiatan pemilu dan rapat umum, untuk menempatkan gambar atau untuk promosi yang berkaitan dengan pemilu” (Pasal 25).

## **4. Melarang lembaga publik untuk memberikan dana ke partai politik atau kandidat, kecuali ketika disediakan sebagai bagian dari pendanaan negara kepada partai politik dan/atau kampanye pemilu yang sah dan telah diatur**

Peraturan ini mirip dengan bentuk peraturan di atas, namun ia tidak berfokus pada sumber daya yang digunakan, melainkan peraturan ini menekankan bahwa aktor politik tidak boleh diuntungkan. Biasanya, peraturan seperti ini fokus hanya pada sumber daya finansial. Contohnya, di Afghanistan, lembaga pemerintah dilarang memberikan dukungan finansial ke kandidat pemilu, kecuali mereka “menyediakan fasilitas yang sama untuk seluruh kandidat.”<sup>162</sup><sup>162</sup>

159 DFID (2010) halaman 11 menyebutkan ASR adalah sebuah risiko kekerasan pemilu.

160 Komisi Venesia, Kode Praktek yang Baik, bagian I.2.3.iii

161 Majelis Umum PBB (1997) Pasal 6. The Carter Center (2004) halaman 6.

162 IEC (2010) Pasal 3

## **5. Melarang penyediaan dana dari lembaga yang memiliki hubungan dengan negara, seperti perusahaan/organisasi yang dimiliki sebagian oleh negara sampai partai politik atau kandidat**

Jika melihat dalam cakupan yang lebih luas dari lembaga negara yang berhubungan secara langsung dengan kandidat, terdapat kebutuhan untuk mengatur tindakan institusi yang juga memiliki hubungan yang erat dengan negara. Majelis Dewan Parlemen Eropa telah merekomendasikan negara-negara Eropa untuk mempertahankan “larangan sumbangan perusahaan negara, perusahaan yang dikontrol negara, atau firma yang menyediakan barang atau jasa untuk sektor administrasi publik.”<sup>163</sup> Perlu diingat bahwa peraturan seperti ini biasanya ditujukan untuk menghentikan penyalahgunaan anggaran negara untuk keuntungan aktor politik dan untuk menghindari donasi yang *quid-pro-quo*, ketika perusahaan yang memiliki kontrak pemerintah menyediakan pendanaan untuk memenangi kontrak-kontrak di masa depan.

Di Slovenia, UU Pemilu dan Referendum menyatakan “Kampanye pemilu tidak boleh didanai oleh dana anggaran mau pun dana dari perusahaan yang memiliki investasi publik melebihi 25%, dan perusahaan yang kepemilikannya mayoritas dimiliki publik, kecuali dana yang disediakan kepada partai politik dari anggaran yang sesuai dengan UU yang mengatur partai politik” (Pasal 4). Ketentuan serupa ada di beberapa negara seperti Brasil, Burundi, Finlandia, dan India.

## **6. Menempatkan permintaan khusus untuk netralitas politik pada bagian-bagian inti dari struktur negara, seperti manajemen pemilu dan lembaga penegak hukum**

Ketika keseluruhan mesin negara harus netral saat masa pemilu, beberapa lembaga memiliki peran yang cukup penting, diantaranya sistem peradilan dan mereka yang bekerja secara langsung dengan manajemen pemilu. UU Pemilu Parlemen Polandia menyatakan bahwa “Anggota komisi [pemilu] dilarang untuk terlibat dalam kampanye pemilu kandidat manapun menjadi deputi atau senator atau kandidat apapun.” (Pasal 34.3).

## **7. Larangan pegawai negeri untuk berpartisipasi di aktivitas kampanye pemilu**

Terlepas dari negara yang kampanyenya didominasi oleh iklan di media, sumber daya personal sangat penting bagi usaha kampanye, dan hal itu penting bagi pegawai negeri yang tidak terbiasa untuk terlibat dalam aktivitas kampanye. Dengan kata lain, pegawai negeri merupakan sumber daya kelembagaan yang penting yang tidak boleh disalahgunakan.

Larangan demikian merupakan praktek yang wajar di banyak negara, seperti Venezuela yang pegawai negerinya “tidak boleh meninggalkan tugas utamanya untuk berpartisipasi pada aktivitas pemilu atau partai politik, kelompok pemilih, atau pencalonan untuk jabatan yang

---

163 Majelis Dewan Parlemen Eropa (2001) Rekomendasi 1516

diperoleh melalui pemilu.”<sup>164</sup> Sedangkan, larangan di Venezuela berhubungan dengan aktivitas pejabat negara saat bertugas, banyak negara melarang pejabat negara senior, misalnya hakim, untuk berpartisipasi dalam aktivitas kampanye secara bersamaan.

Konstitusi Malawi mencakup ketentuan yang melarang petugas kepolisian untuk “menjalankan fungsi, kekuasaan, atau tugasnya untuk mempromosikan atau merugikan kepentingan atau urusan partai politik atau anggota partai politik tersebut, anggota Satuan Kepolisian Malawi juga tidak diperbolehkan, sehubungan dengan hal tersebut, mempromosikan atau merugikan partai atau anggota partai yang bersangkutan” (Pasal 158).

### **8. Mengharuskan sebagian atau seluruh pegawai negeri untuk mundur dari jabatannya sebelum maju dalam pencalonan**<sup>165</sup>

Tujuan peraturan seperti ini adalah untuk mengurangi godaan orang-orang yang memiliki akses ke pendanaan negara untuk menggunakan akses tersebut untuk mencalonkan diri dalam pemilihan umum. Beberapa negara yang memiliki peraturan seperti ini adalah Australia, Barbados, Kanada, Ghana, Irlandia, dan Sierra Lion.<sup>166</sup>

Hal yang sulit diatur adalah ketika pengimplementasian regulasi justru dapat memfasilitasi ASR, hal ini terjadi jika kepala perusahaan publik memutuskan untuk tidak kembali mempekerjakan orang-orang yang gagal mencalonkan diri sebagai oposisi, sementara mengizinkan mereka yang maju untuk partai pemerintah kembali ke posisi mereka. Peraturan seperti ini harus digabungkan dengan peraturan yang ketat terkait netralitas dan transparansi di praktek rekrutmen publik.

### **9. Mengharuskan media milik publik untuk bersikap imparial dalam melaporkan aktor politik dan kampanye pemilu serta untuk menyediakan waktu yang sama untuk seluruh kompetitor**

Media telah menjadi bagian yang sangat penting dalam proses kampanye di banyak negara, dan di wilayah dimana media milik negara memiliki posisi yang kuat, netralitas akan dibutuhkan dalam menunjang pemilu yang kredibel. Berdasarkan basis data keuangan partai politik IDEA Internasional, 66 persen dari 171 negara yang dipelajari, memiliki peraturan tentang ketentuan jam tayang gratis untuk partai politik.<sup>167</sup>

164 EUEOM (2006) halaman 40

165 Peraturan seperti ini tidak secara langsung dialamatkan untuk ASR karena hal tersebut memungkinkan pegawai negeri untuk maju di pemilu tanpa terlibat dalam aktivitas tersebut. Bagaimanapun, tujuan peraturan tersebut adalah untuk mengurai risiko penyalahgunaan seperti di atas, alasan lainnya adalah untuk menghindari politisasi layanan publik atau administrasi pemerintah.

166 Ohman (2011a) halaman 9.

167 Lihat [www.idea.int/political-finance](http://www.idea.int/political-finance).

Di Moldova, UU Pemilu menyatakan “kandidat dilarang untuk menayangkan iklan kampanye, terlepas dari jam tayang yang diberikan secara gratis selama debat, laporan di tempat dan TV atau radio, tentang aktivitas kontestan pemilu yang memegang jabatan pada tingkat nasional atau regional. Tidak ada kandidat pemilu yang boleh diistimewakan karena jabatan yang mereka pegang” (Pasal 47.4).

**10. Secara jelas menentukan peraturan untuk otoritas terkait dalam menerbitkan izin rapat umum dan aktivitas kampanye lainnya, serta batasan yang dapat diterapkan pada aktivitas demikian**

Penyalahgunaan sumber daya penegakan hukum yang biasa terjadi adalah ketika pejabat negara secara efektif menolak hak oposisi untuk berkampanye dengan melarang rapat umum dan aktivitas kampanye lainnya. Di negara bekas Republik Yugoslavia, Makedonia, UU Pemilu menetapkan “izin untuk menggelar rapat umum pra-pemilu harus diterbitkan oleh penanggung jawab lembaga terkait, dalam kondisi yang sama untuk seluruh penyelenggara kampanye pemilu” (Pasal 82.3).

**11. Melarang aktor-aktor politik, misalnya partai politik dan kandidat, untuk menerima dana dari sumber-sumber yang dibahas di poin 2, 3, dan 4**

Tujuan peraturan seperti ini adalah untuk menghukum penerima dana terlarang dan, dengan ancaman hukuman tersebut, membantu mengubah struktur insentif mereka. Contohnya, hukum pemilu di Slovakia yang menyatakan “Kandidat presiden tidak boleh menerima hadiah atau jasa lain yang tidak dibayar dari negara, alat kelengkapan administrasi negara, atau alat kelengkapan pemerintah kota.” (Pasal 18.2). Peraturan seperti ini juga ditemukan di Kamboja, Cile, Pantai Gading, dan Jerman. Jarang sekali peraturan seperti ini diterapkan secara efektif pada sumber daya negara nonfinansial.

**12. Melarang aktivitas yang secara tidak langsung dapat menguntungkan pejabat petahana dengan, contohnya, menayangkan kesuksesan menteri-menteri atau lembaga negara lainnya**

Salah satu pendekatan yang efektif adalah untuk melarang tipe aktivitas tertentu selama periode sebelum pemilu, hal ini perlu diberlakukan ketika aktivitas yang terlihat maksud atau dampak dari aktivitas tersebut adalah untuk menguntungkan atau merugikan aktor politik tertentu ataupun ketika maksud dan implikasinya tidak dapat terlihat.

Di Meksiko tahun 2006, EMB melarang promosi program pembangunan sosial untuk 40 hari sebelum pemilu dilaksanakan karena promosi tersebut dapat digunakan dalam upaya menarik pemilih untuk mendukung rezim petahana.<sup>168</sup> Senada dengan hal tersebut, Kode Etik diterbitkan

---

168 EUEOM (2006) halaman 25f.

oleh Komisi Pemilu India dan menetapkan sejumlah larangan tentang hal-hal yang politisi petahana dan otoritas negara dapat dan tidak dapat lakukan selama periode pemilu, dengan melarang mereka untuk:

(a) mengumumkan hibah finansial dalam bentuk apa pun atau yang dijanjikan; atau (b) (kecuali PNS) upacara peletakan batu fondasi pertama, dll. dari proyek pemerintah atau skema dalam bentuk apa pun; atau (c) membuat janji apa pun untuk membuat jalan, pengadaan fasilitas air minum, dll.; atau (d) menugaskan lembaga ad-hoc di pemerintah, usaha masyarakat, dll. yang mungkin berdampak memengaruhi pemilih yang menguntungkan partai penguasa”<sup>169</sup>

Untuk mengurangi risiko dukungan tidak langsung yang diberikan kepada pemerintah petahana di Guatemala, “konstitusi melarang pejabat untuk menerbitkan propaganda tentang pekerjaan publik dan prestasi lainnya selama kampanye. Larangan ini secara jelas ditujukan untuk menafikan keuntungan tidak sah untuk partai petahana terhadap pesaingnya.”<sup>170</sup> Selain itu, UU Omnibus Pemilu di Filipina melarang “pejabat pemerintah untuk mempromosikan, atau memberikan kenaikan gaji/remunerasi/keistimewaan kepada pejabat/pegawai pemerintah mana pun, termasuk mereka yang ada di perusahaan pemerintah” 45 hari sebelum pemilu (Pasal 261.2).

### **13. Mengatur penyediaan pendanaan negara untuk partai politik dan/atau kampanye pemilu untuk memastikan proses yang formal tidak terlalu menguntungkan partai politik/kandidat**

Dua metode akhir secara tak langsung berhubungan dengan tindak penanggulangan ASR. Penyediaan dana negara yang telah diatur untuk partai politik atau (tidak terlalu sering) kandidat sering kali dilihat sebagai sarana untuk mengurangi ketergantungan aktor politik dari donatur swasta. Bagaimanapun, hal itu juga dapat berfungsi sebagai pengawasan dana negara yang dilakukan secara teratur baik untuk pemerintah maupun oposisi, sehingga jika digabungkan dengan metode yang secara langsung menghalau ASR, maka penyelenggara pemilu dapat mengurangi keuntungan yang tidak sah dari petahana.

Dua per tiga negara di dunia saat ini menggunakan pendanaan negara dan lembaga internasional seperti Dewan Eropa dan Forum Komunitas Parlemen Pengembangan Afrika Bagian Selatan menghimbau negara anggota mereka untuk menyediakan pendanaan negara untuk partai politik dengan cara yang adil dan teratur.

### **14. Mengharuskan partai politik (dan kandidat) untuk melaporkan keuangan mereka (yang sedang berjalan dan berhubungan dengan pemilu), untuk memfasilitasi deteksi penyalahgunaan sumber daya administratif**

169 Komisi Pemilu India (2007) p vi.

170 The Carter Center (2004) halaman 6.

Transparansi adalah prinsip utama pengawasan keuangan politik secara umum dan penanggulangan ASR tidak terkecuali. Saat ini, sekitar dua per tiga negara bagian mengharuskan partai politik untuk menyerahkan laporan keuangan, sedangkan kurang dari setengah memiliki peraturan demikian untuk kandidat. Dalam prakteknya, jumlah negara dengan sistem pengungkapan yang efektif lebih rendah lagi.<sup>171</sup> Permasalahan pelaporan keuangan didiskusikan panjang lebar di Bab 6.

### **15. Usaha umum untuk meningkatkan kemerdekaan administrasi negara**

Selama administrasi negara (lembaga dan pegawai negeri) berada di bawah pengaruh politis, akan sulit bagi mereka untuk menolak tekanan dari kekuatan politik untuk ASR. Terlepas dari peraturan spesifik yang telah didaftarkan, harus ada upaya untuk mengisolasi administrasi dari pemerintahan politik, dimana tugas yang dimiliki sebatas politik saja. Rekrutmen dan promosi harus dilakukan berlandaskan kebaikan tiap orang dibanding hubungan politik. Proses rekrutmen dan naiknya jabatan harus berdasarkan kemampuan dan kapabilitas, bukan melalui kontrak politik. Terlebih lagi, harus ada peraturan yang jelas tentang keterlibatan politik dalam hal administratif. Membangun reputasi akan profesionalisme di mata masyarakat sipil adalah cara terbaik untuk menanggulangi ASR dibandingkan layanan politik.<sup>172</sup>

### **16. Batas periode jabatan pejabat terpilih**

Dalam kondisi ideal, batas periode jabatan pejabat terpilih tidak dibutuhkan karena pemilih akan memutuskan jika mereka ingin kembali memilih politisi petahana atau tidak. Bagaimanapun, situasi ideal seperti ini mengharuskan pejabat petahana untuk tidak menyalahgunakan jabatan mereka dalam menghalangi kontestan dalam berkompetisi. Alasan utama diterapkannya batas waktu jabatan adalah untuk mengurangi keuntungan bagi mereka yang sudah menduduki jabatan yang terpilih. Kebanyakan negara dengan kepala negara yang dipilih secara langsung membatasi jumlah kesempatan presiden untuk dapat dipilih kembali. Pada umumnya, presiden hanya diberikan kesempatan sekali, untuk terpilih kembali (maksimal dua periode), namun sejumlah negara melarang keterpilihan kembali yang berlangsung secara berturut-turut. Kebijakan ini turut diterapkan di Israel, Filipina, dan Korea Selatan, serta beberapa negara Amerika Latin seperti El Salvador, Guatemala, Honduras, Meksiko, dan Paraguay.

Batas periode jabatan jarang diterapkan untuk anggota parlemen. Dalam skenario tertentu, dapat dipertimbangkan jika pembatasan demikian dapat turut mengurangi ASR atau tidak.

171 Ohman and Zainulbhai (2009) halaman 108.

172 Dalam hal ini, tipe usaha yang digunakan di Filipina untuk melatih orang-orang di posisi administratif dapat saat berguna. Lihat halaman 132.

## Contoh dari Perundang-Undangan Nasional

Gambar 36: Perundang-Undangan Nasional terhadap Penyalahgunaan Sumber Daya Negara

Negara dan Hukum	Teks
<p>Slovakia</p> <p>Hukum ... Pemilu Presiden Republik Slovakia ...</p> <p>1999</p>	<p>Pasal 18.2</p> <p>Kandidat presiden tidak boleh menerima hadiah atau hal lain yang tidak dibayarkan oleh negara, tidak juga oleh badan administrasi negara atau badan pemerintah kota.</p> <p>(Catatan. Konstitusi Slovakia juga menyatakan “Partai politik dan gerakan politik, termasuk klub, masyarakat, dan asosiasi lainnya dipisahkan dari negara” Pasal 29 (4).)</p>
<p>Malawi</p> <p>Konstitusi Nasional</p>	<p>Pasal 158</p> <p>(3) Tidak ada pemerintah atau partai politik yang boleh membuat anggota Satuan Kepolisian Malawi bertindak atas nama pemerintah/anggota partai tersebut untuk menjalankan fungsinya, kekuasaan, atau tugas dengan tujuan untuk mempromosikan atau merugikan kepentingan atau urusan partai politik atau anggota partai politik tersebut.</p> <p>(4) Pemerintah atau partai politik tidak diperbolehkan untuk membuat anggota Satuan Kepolisian Malawi bertindak atas nama pemerintah/partai tersebut, untuk menyebarkan sumber daya, baik dalam bentuk finansial, material, atau sumber daya manusia untuk tujuan mempromosikan atau merugikan partai politik atau anggota partai politik atau kelompok kepentingan, Satuan Kepolisian Malawi juga dilarang bertindak atas nama pemerintah/partai untuk menyebabkan penugasan:</p> <p>Tidak ada pada bagian ini yang harus ditafsirkan melenceng dari tugas polisi untuk menjunjung tinggi hak dan menyediakan perlindungan secara adil kepada seluruh partai politik, individu, dan organisasi, tanpa rasa takut atau mendukung, sesuai dengan Konstitusi dan tunduk pada hukum.</p>

Negara dan Hukum	Teks
<p>Polandia</p> <p>UU 12 April 2001 tentang Pemilu Sejm dan Senat Republik Polandia</p> <p>UU 27 September 1990 tentang Pemilu Presiden Republik Polandia</p>	<p>(UU Parlemen) Pasal 34.3</p> <p>Anggota komisi penyelenggaraan (pemilu) dilarang untuk terlibat dalam kampanye pemilu untuk kandidat deputi atau senator atau daftar kandidat apa pun.</p> <p>Pasal 90.2</p> <p>2. dilarang untuk menempelkan poster pemilu di tembok interior dan eksterior gedung pemerintah atau gedung administrasi lokal dan pengadilan atau di wilayah militer dan unit pertahanan sipil seperti unit lain di bawah kementerian untuk urusan internal.</p> <p>UU Kepresidenan; Pasal 86</p> <p>Pengeluaran kampanye pemilu tidak bisa dipenuhi dari sumber yang didapatkan dari:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Anggaran negara;</li> <li>2) Unit organisasi negara;</li> <li>3) Anggaran unit pemerintah daerah, kesatuan pemerintah kota dan dewan pemerintah mandiri;</li> <li>4) Perusahaan yang dimiliki pemerintah dan subjek ekonomi lainnya dengan partisipasi Bendahara Negara, unit administrasi lokal, kesatuan pemerintah kota dan pejabat pemerintah kota lainnya, juga asosiasi dan perusahaan lain dari unit administrasi lokal—tak termasuk perusahaan publik;</li> <li>5) Entitas legal dan unit organisasi, tak termasuk partai politik yang telah menggunakan dana negara dalam kurun waktu dua tahun setelah proklamasi pemilu;</li> <li>6) Subjek dependen, dalam hal ini adalah UU Perdagangan Keamanan Publik, sebagaimana yang tercantum di subparagraf 2 sampai 5.</li> </ol>
<p>Kamboja</p> <p>Hukum Partai Politik (1997)</p>	<p>Pasal 29</p> <p>Partai politik harus dilarang menerima sumbangan dalam bentuk apa pun dari lembaga pemerintah, asosiasi, LSM, perusahaan publik, yayasan publik, lembaga publik untuk firma asing, kecuali hanya untuk kasus yang dinyatakan di pasal 28 hukum ini [pasal 28 berurusan dengan pengadaan dana negara yang telah diatur].</p>

Negara dan Hukum	Teks
Republik Ceko UU 247/1995 tentang pemilu parlemen Republik Ceko	Pasal 16 Kampanye Pemilu (1) Setiap walikota boleh memesan tempat untuk poster pemilu 16 hari sebelum tanggal pemilu. Mereka harus memastikan tempat tersebut dapat digunakan secara adil oleh seluruh partai politik, gerakan dan koalisi, atau seluruh kandidat senat.
Kroasia UU PNS 2006	Pasal 6 Larangan Diskriminasi dan Sikap Pilih Kasih (1) Dalam menjalankan tugas mereka, PNS tidak boleh mendiskriminasi atau memberikan perlakuan khusus pada masyarakat berdasarkan umur, kewarganegaraan, etnis atau asal daerah, bahasa atau ras, politik atau kepercayaan atau keturunan, disabilitas, pendidikan, status sosial, jenis kelamin, status perkawinan atau keluarga, orientasi seksual, atau dasar lain yang bertentangan dengan konstitusi atau hak/kebebasan legal.
Slovenia UU Pemilu dan Referendum (ZVRK)	Pasal 4 (1) Rapat prapemilu tidak boleh diizinkan di sekitar otoritas negara, otoritas Pemda, lembaga publik, entitas hukum lainnya, dan komunitas agama, kecuali komunitas agama tersebut adalah penyelenggara kampanye referendum. Kampanye pemilu tidak boleh didanai oleh anggaran dana dan dana dari perusahaan yang investasi publiknya melebihi 25% dan perusahaan yang memiliki kepemilikan mayoritas, kecuali dengan dana yang disediakan untuk partai politik dari anggaran yang sesuai dengan UU yang mengatur partai politik.
Eks-Republik Yugoslavia Makedonia Kode Etik Pemilu. Berita Acara Negara Republik Makedonia No. 40, 31 Maret 2006	Pasal 82 (3) Izin penyelenggaraan rapat umum prapemilu harus diterbitkan oleh pejabat berwenang secara adil untuk seluruh penyelenggara kampanye pemilu. (4) Segala fasilitas, perlengkapan, dan properti lainnya milik lembaga negara dan Pemkot Skopje tidak boleh digunakan untuk kampanye pemilu.

Negara dan Hukum	Teks
	<p>(5) Sebagai pengecualian, fasilitas dari paragraf (4) boleh digunakan jika tidak ada lagi fasilitas yang memadai untuk kampanye pemilu di tempat tersebut.</p> <p>(6) Izin harus diterbitkan oleh pejabat berwenang secara adil untuk seluruh penyelenggara kampanye pemilu.</p>
<p>Moldova</p> <p>Kode Etik Pemilu</p> <p>UU No. 1381-XIII of 21.11.97 (tanggal 27 Maret 2007, dengan seluruh modifikasi)</p> <p>Monitorul Oficial al R.Moldova</p> <p>No 81/667 of 08.12.1997</p>	<p>Pasal 32</p> <p>(7) Anggota dewan/biro pemilu yang memiliki hak pilih tidak boleh berkampanye untuk atau menentang kandidat pejabat pemerintahan; terlibat dalam aktivitas politik atas nama kontestan mana pun; diafiliasikan dengan salah satu dari kandidat; berdonasi secara finansial atau bentuk lainnya, baik langsung maupun tidak langsung. Di pemilu daerah, anggota dewan/biro pemilu yang memiliki hak pilih tidak boleh memiliki hubungan darah (termasuk secara hukum) dengan kandidat di pemilu.</p> <p>Pasal 45</p> <p>(6) Perwakilan kandidat yang memiliki fungsi publik tidak boleh menggunakan sarana dan logistik publik untuk kampanye pemilu.</p> <p>Pasal 46. Hak yang Dijamin untuk Kandidat dan Kontestan Pemilu</p> <p>(1) Kontestan pemilu harus berpartisipasi secara adil di kampanye pemilu dan memiliki akses yang sama ke media massa, termasuk radio dan TV, yang didanai negara.</p> <p>(2) Seluruh kontestan pemilu harus dijamin memiliki kesempatan yang sama atas dukungan teknis dan materi serta pendanaan kampanye pemilu.</p> <p>(4) Kandidat legislatif boleh menggunakan sarana negara secara gratis untuk transportasi (kecuali taksi). Kandidat pemilu daerah harus menggunakan hak ini pada daerah pemilihan yang relevan saja.</p>

Negara dan Hukum	Teks
	<p>(5) Selama periode pemilu, kandidat tidak boleh dipecat atau dimutasi dari tempat kerja/jabatannya tanpa persetujuan mereka, juga tidak boleh diselidiki atas kasus kriminal, ditangkap, ditahan, atau diberikan sanksi administratif tanpa persetujuan lembaga pemilu tempat mereka terdaftar, kecuali atas pelanggaran yang mencolok.</p> <p>Pasal 47</p> <p>(4) Dilarang menayangkan, terlepas dari jam tayang gratis selama debat, melaporkan di tempat atau melalui TV/radio, aktivitas kontestan pemilu atau perwakilannya untuk bertemu dengan pemilih, dalam kunjungan kerja kontestan pemilu yang memegang jabatan pemerintahan di tingkat nasional atau rayon. Tidak ada kandidat pemilu yang berhak mendapatkan keistimewaan karena jabatan yang mereka pegang.</p> <p>(11) Dalam batasan waktu kampanye pemilu, seperti batas waktu penyelenggaraan referendum, jam tayang yang diberikan untuk parlemen, presiden, dan layanan pers pemerintah tidak boleh digunakan untuk kampanye kandidat atau untuk menentang isu yang akan menjadi bahan referendum.</p>
<p>Kazakhstan</p> <p>UU Konstitusional Republik Kazakstan</p> <p>“On Elections in the Republic of Kazakhstan”</p> <p>28 September 1995 N 2464 (terjemahan tidak resmi)</p>	<p>Pasal 27 (5)</p> <p>Kandidat/pejabat lembaga negara dilarang menggunakan keuntungan jabatannya.</p> <p>Dalam penggunaan keuntungan dari jabatan, UU Konstitusi mengkomodasi hal berikut:</p> <p>1) Ketertarikan individu yang merupakan bawahan atau ketergantungan karier lainnya untuk melaksanakan kampanye pemilu, kecuali pada kasus-kasus individu tersebut melaksanakan propaganda sebagai perwakilan kandidat;</p>

Negara dan Hukum	Teks
	<p>2) Penggunaan tempat-tempat milik lembaga negara untuk aktivitas promosi seorang kandidat untuk pemilu, partai politik yang telah mendaftarkan daftar kandidat partai jika ada kandidat lain, penggunaan tempat yang sama oleh partai politik lain tidak dijamin akan pada kondisi yang sama.</p> <p>Ketaatan pada batasan ditetapkan dengan barang yang ada tidak boleh mengganggu eksekusi tugas para pejabat.</p>
<p>Filipina Kumpulan UU Pemilu, No 881 (1985)</p>	<p>Tindakan yang Dilarang Termasuk (Pasal 261)</p> <p>(g) Penugasan pegawai baru, pembentukan jabatan baru, promosi, atau kenaikan gaji. Selama periode 45 hari sebelum pemilu reguler dan 30 hari sebelum pemilu khusus, (1) seluruh kepala, pejabat atau petugas yang ditunjuk untuk jabatan pemerintah, lembaga atau alat kelengkapan negara, baik nasional atau lokal, termasuk perusahaan milik pemerintah yang menugaskan/merekrut pegawai baru, baik secara tetap, sementara atau lepas, atau membentuk dan mengisi posisi baru, kecuali atas perintah Komisi. Komisi tidak boleh memberikan otoritas demikian, kecuali posisi yang akan diisi esensial dalam keberjalanan fungsi kantor/lembaga terkait dan posisi tersebut tidak boleh diisi dengan cara yang akan memengaruhi pemilu.</p> <p>Sebagai pengecualian untuk rekrutmen sebelumnya, pegawai baru boleh ditugaskan dalam keadaan mendesak: Bagaimanapun, pemberitahuan penugasan harus diberikan pada Komisi dalam kurun waktu 3 hari dari tanggal penugasan. Segala penugasan atau rekrutmen yang menyalahi ketentuan ini harus dibatalkan.</p> <p>(2) Seluruh pejabat pemerintah yang mempromosikan, atau memberikan gaji/remunerasi/keistimewaan kepada pejabat/pegawai pemerintah, termasuk mereka yang berada pada perusahaan pemerintah.</p>

Negara dan Hukum	Teks
	<p>(h) Mutasi pejabat/pegawai layanan sipil. Segala pejabat publik yang melakukan mutasi atau hal serupa pada petugas/pegawai layanan sipil, termal guru sekolah negeri, selama periode pemilu kecuali setelah sebelumnya disetujui oleh Komisi.</p> <p>(i) Intervensi pejabat atau pegawai publik. Seluruh pejabat/pegawai layanan sipil, kecuali mereka yang memegang jabatan politik; seluruh pejabat, pegawai, atau anggota Angkatan Bersenjata Filipina atau seluruh kesatuan polisi, pasukan khusus, pasukan pertahanan negara, unit pertahanan diri barangay, dan seluruh unit paramiliter yang ada atau akan ada dan mengintervensi, baik secara langsung maupun tidak langsung, kampanye pemilu atau terlibat pada aktivitas politik partisan, kecuali untuk memilih atau memelihara keamanan publik, jika mereka adalah petugas keamanan.</p> <p>(v) Larangan rilis, pembayaran, atau pengeluaran dana negara. Seluruh pejabat/pegawai publik termasuk pejabat barangay dan mereka yang ada di perusahaan negara dan anak perusahaannya yang selama 45 hari sebelum pemilu reguler dan 30 hari sebelum pemilu khusus merilis, membayar, atau mengeluarkan dana negara untuk:</p> <p>(1) Segala jenis pekerjaan umum, kecuali:</p> <p>(a) Perawatan proyek pekerjaan umum yang sudah ada/ telah selesai: Asalkan, Tidak lebih dari jumlah buruh/ pegawai rata-rata yang telah dipekerjakan selama periode 6 bulan segera setelah awal periode 45 hari sebelum pemilu harus diizinkan untuk bekerja dalam periode tersebut: Asalkan, lebih lagi, Tidak ada buruh tambahan yang boleh dipekerjakan untuk perawatan dalam kurung waktu 45 hari tersebut;</p> <p>(b) Pekerjaan yang dilakukan melalui kontrak dari proses tender yang telah diselenggarakan, atau dari negosiasi kontrak yang diberikan, sebelum periode 45 hari sebelum pemilu: Asalkan, Pekerjaan yang dimaksud di bagian ini diambil atas dasar sistem “takay” atau “paquiao” tidak boleh dianggap sebagai pekerjaan dari kontrak;</p>

Negara dan Hukum	Teks
	<p>(c) Pembayaran biaya persiapan reguler untuk gambar pekerjaan, spesifikasi, daftar material, perkiraan dana, dan prosedur persiapan lainnya sampai konstruksi aktual mencakup pembelian material dan peralatan, dan segala pengeluaran tak terduga untuk gaji penjaga dan buruh lain yang dipekerjakan untuk pekerjaan tersebut di kantor pusat dan gudang lapangan sebelum permulaan periode tersebut: Asalkan, Jumlah buruh tersebut tidak boleh ditingkatkan melebihi jumlah yang telah direkrut ketika proyek dimulai; dan</p> <p>(d) Pekerjaan darurat yang harus dilakukan karena peristiwa bencana publik, namun pekerjaan tersebut harus dibatasi sampai restorasi fasilitas yang rusak. Tidak boleh dilakukan pembayaran dalam kurun waktu 5 hari sebelum waktu pemilu kepada buruh yang sudah bekerja dalam proyek atau pekerjaan lainnya, kecuali mereka yang termasuk dalam subparagraf (a), (b), (c), dan (d) paragraf ini. Larangan ini tidak boleh diterapkan untuk proyek pekerjaan umum berjalan yang dimulai sebelum periode kampanye atau proyek sejenis yang merupakan hasil perjanjian dengan pihak asing. Untuk ketentuan ini, melaporkan daftar seluruh proyek yang sedang dilakukan merupakan tugas pejabat pemerintah atau lembaga negara.</p> <p>(2) Kementerian Pelayanan dan Pengembangan Sosial dan jabatan lain di kementerian lain yang menjalankan fungsi pemerintahan yang mirip dengan Kementerian Pelayanan dan Pengembangan Sosial, kecuali untuk gaji personil, dan pengeluaran rutin dan normal lainnya, dan pengeluaran lainnya yang diizinkan Komisi setelah pemberitahuan dan penjelasan sebelumnya.</p> <p>Jika terjadi bencana, segala yang dirilis secara normal atau dilaksanakan melalui kementerian dan petugas di kementerian lain yang telah disebutkan harus diserahkan kepada, dan diberikan dan dibiayai oleh,</p>

Negara dan Hukum	Teks
	<p>Palang Merah Nasional Filipina yang diawasi Komisi Audit atau perwakilannya, dan tidak boleh ada kandidat atau pasangannya atau anggota keluarganya dalam tingkatan afinitas dan pertalian darah sipil kedua yang boleh berpartisipasi, baik secara langsung maupun tak langsung, dalam distribusi bantuan atau barang-barang kepada korban bencana; dan</p> <p>(3) Kementerian Pemukiman Penduduk dan biro lain di kementerian lain di pemerintahan yang menjalankan fungsi yang mirip dengan Kementerian Pemukiman Penduduk, kecuali untuk menggaji personil dan pengeluaran atau administratif lainnya yang dibutuhkan dapat diizinkan oleh Komisi setelah sebelum ada pemberitahuan dan presentasi.</p> <p>(w) Larangan konstruksi pekerjaan umum, pengantaran material untuk pekerjaan umum, dan pengeluaran jaminan kas dan hal sejenisnya. Selama kurun waktu 45 hari sebelum pemilu reguler dan 30 sebelum pemilu khusus, seluruh individu yang (a) mengambil pekerjaan konstruksi pekerjaan umum, kecuali untuk proyek atau pekerjaan yang menjadi pengecualian pada paragraf sebelumnya; atau</p> <p>(b) mengeluarkan, menggunakan, atau mengambil keuntungan dari jaminan kas atau hal lain yang memungkinkan pengiriman uang, barang, atau hal lain yang dibebankan ke anggaran negara di waktu yang akan datang.</p> <p>(x) Penangguhan provinsi, kota, kabupaten, atau petugas barangay fakultatif. Ketentuan hukum yang merupakan kebalikan meskipun dalam periode pemilu, seluruh pejabat publik yang menangguhkan, tanpa persetujuan sebelumnya dari Komisi, provinsi, kota, kabupaten atau petugas barangay fakultatif, kecuali dikatakan bahwa penangguhan bertujuan untuk menerapkan “UU Praktek Anti-Sogokan dan Korupsi” sehubungan dengan penangguhan dan penghentian pejabat fakultatif; yang dalam hal tersebut ketentuan pada bagian ini tidak bisa diterapkan.</p>

Negara dan Hukum	Teks
<p data-bbox="256 296 560 415">Afghanistan Dekrit Final UU Pemilu, Februari 2010</p> <p data-bbox="256 695 605 835">Dekrit Sikap Tidak Campur Tangan pada Segala Urusan Pemilu saat Pemilu 1388 (2009) S/No 38</p>	<p data-bbox="638 296 1349 359">Pasal 7 Sikap Tidak Campur Tangan Pejabat Pemerintah dalam Urusan Pemilu</p> <p data-bbox="638 386 1349 674">Pejabat dan staf departemen negara dan individu dengan kekuasaan lokal tidak bisa secara langsung maupun tidak langsung mengintervensi urusan pemilu. Penggunaan segala sumber daya, fasilitas, dan properti pemerintah untuk menguntungkan atau merugikan (para) kandidat tidak diizinkan. Penggunaan sumber daya pemerintah dan publik yang tidak adil dilarang oleh perintah dari hukum ini.</p> <p data-bbox="638 695 735 726">Pasal 1.</p> <p data-bbox="638 747 1336 999">Pejabat lembaga negara, termasuk Menteri, Direktur Direktorat Independen, Wakil Menteri, Hakim, Jaksa, Kepala Lembaga Negara, Gubernur, Wakil Gubernur, dan seluruh pejabat Kementerian Pertahanan, Kementerian Dalam Negeri, dan Direktorat Umum Keamanan Nasional diwajibkan untuk memperhatikan poin-poin berikut selama pelaksanaan pemilu:</p> <ol data-bbox="638 1020 1360 1843" style="list-style-type: none"> <li data-bbox="638 1020 1276 1083">1. Sikap tidak campur tangan pada proses pemilu, kecuali jika diprediksikan oleh hukum.</li> <li data-bbox="638 1104 1360 1325">2. Menahan diri dari tindakan yang memengaruhi pemilih untuk memberitahukan kandidat yang telah mereka pilih, atau untuk memaksa mereka memilih kandidat tertentu, atau melakukan segala tindakan yang dapat mengganggu prinsip pemungutan suara bebas, rahasia, dan langsung.</li> <li data-bbox="638 1346 1317 1451">3. Sikap tidak campur tangan dalam rapat, persiapan rapat, pertemuan, dan rapat umum damai selama proses pemilu.</li> <li data-bbox="638 1472 1317 1577">4. Menahan diri dari menyalahgunakan sumber daya dan fasilitas pemerintah untuk menguntungkan atau merugikan kandidat manapun.</li> <li data-bbox="638 1598 1341 1661">5. Menahan diri dari mengoleksi atau merusak poster atau materi dan sumber daya pemilu kandidat lainnya.</li> <li data-bbox="638 1682 1325 1713">6. Memastikan keamanan para kandidat dan pemilih.</li> <li data-bbox="638 1734 1349 1843">7. Mencegah penunjukan atau pemberhentian individu dengan jabatan pemerintahan untuk tujuan kampanye pemilu.</li> </ol>

Negara dan Hukum	Teks
Timor-Timor UU Pemilu Presiden 2006	Pasal 63 Pelanggaran Kewajiban Netral dan Imparsial Anggota administrasi pemilu atau yang bekerja sama dengannya yang melanggar kewajiban netral dan imparsial harus dihukum kurungan maksimal 2 tahun dan denda maksimal 1.000 dolar AS.
Libanon UU Pemilu Legislatif, UU No. 25, 2008	Pasal 71 1- Sarana publik, lembaga pemerintahan, lembaga publik, universitas swasta atau negeri, fakultas, institut dan sekolah, dan rumah ibadah tidak boleh digunakan untuk kegiatan dan rapat umum pemilu atau untuk menempatkan gambar promosi pemilu. 2- PNS dan pegawai lembaga publik, Pemkot, dan gabungan Pemkot tidak boleh menggunakan kekuasaan mereka untuk menguntungkan kandidat manapun.
Uganda UU Pemilu Legislatif 2005	25 Penggunaan Sumber Daya Pemerintah (1) Kecuali diizinkan oleh UU ini atau oleh hukum, tidak ada kandidat yang boleh menggunakan sumber daya pemerintah atau publik untuk tujuan kampanye pemilu. (2) Jika seorang kandidat adalah menteri atau memegang jabatan politik lain, dia harus dilarang untuk menggunakan fasilitas kantor yang biasa digunakan untuk melaksanakan tugasnya selama periode kampanye. (3) Untuk menegakkan bagian ini, Komisi harus secara tertulis mengharuskan seluruh kandidat untuk secara tertulis pula menyatakan fasilitas yang dimiliki kantornya sesuai dengan subbagian (2) dan kandidat harus patuh pada syarat tersebut. (4) Bagian ini diterapkan dengan modifikasi yang diperlukan untuk pegawai perusahaan perusahaan yang sah menurut undang-undang atau perusahaan yang dikontrol oleh pemerintah dan anggota komisi/komite yang didirikan berdasarkan Konstitusi yang berlaku untuk pejabat publik.

Negara dan Hukum	Teks
	(5) Seseorang yang melanggar segala ketentuan dari bagian ini berarti melakukan pelanggaran dan dapat dijatuhi sanksi yang tidak melebihi 24 poin mata uang atau hukuman penjara maksimal satu tahun atau keduanya.
<p>Mesir</p> <p>UU No. 174 untuk tahun 2005 tentang Aturan Pemilu Presiden</p>	<p>Pasal (21):</p> <p>Dalam propaganda pemilu, ketaatan pada ketentuan Konstitusi, hukum, resolusi PEC, dan aturan-aturan berikut harus diperhatikan:</p> <p>5. larangan menggunakan gedung, fasilitas, dan sarana transportasi milik negara, sektor publik, atau sektor bisnis publik untuk propaganda pemilu dalam bentuk apa pun;</p> <p>6. larangan menggunakan sarana umum, tempat ibadah, sekolah, universitas, dan lembaga pendidikan negeri atau swasta lainnya untuk tujuan propaganda pemilu</p> <p>Pasal (22):</p> <p>Media audio-visual milik negara harus tetap menjaga keadilan untuk para kandidat ketika digunakan untuk propaganda pemilu. PEC arus memiliki kompetensi untuk melaksanakan hal tersebut karena keadilan dianggap penting untuk mencegah of this article.</p>

## Bab 13: Menerapkan Peraturan Atas Praktek Penyalahgunaan Sumber Daya Negara

### Masalah Khusus dalam Menerapkan Peraturan Terkait Penyalahgunaan Sumber Daya Negara

Sayangnya, terdapat banyak contoh dimana badan penegak yang gagal menanggulangi penyalahgunaan sumber daya negara secara efektif atau bahkan gagal total. Berikut beberapa contoh singkat dari laporan pemantau:

#### Georgia 2010

Penting untuk secara jelas mendefinisikan mandat lembaga pengawas yang memastikan penggunaan sumber daya administratif secara semestinya. Pemilu sebelumnya telah menunjukkan bahwa Komisi Pemilu Pusat (CEC) tidak bisa secara efektif mengemban tugas ini. Oleh karena itu, penting untuk mengelaborasi mekanisme untuk meningkatkan efektivitas CEC atau mengidentifikasi lembaga lain yang bertanggung jawab untuk pengawasan tersebut.<sup>173</sup>

#### Kamboja 2008

“Mungkin fitur yang paling signifikan yang diobservasi oleh delegasi pemantau adalah keberadaan dominan partai yang berkuasa yakni CPP... ini juga terlihat oleh delegasi dan dilaporkan secara verbal ke NEC namun tidak ada tindak lanjutnya.”<sup>174</sup>

#### Yaman 2006

Cukup mengecewakan bahwa CSER maupun Kejaksaan tidak melakukan apapun untuk menerapkan UU pemilu atau menghukum pelanggaran yang dilakukan terang-terangan dan berulang.<sup>175</sup>

#### Angola 2008

“Peran CNE yang lemah sebagai badan pengawas semakin jelas selama periode kampanye, saat gagal melakukan tindakan apapun terkait pelanggaran UU pemilu oleh partai yang berkuasa. Misalnya, CNE tidak melakukan apapun untuk mencegah penyalahgunaan sumber daya negara yang dilakukan oleh partai yang berkuasa.”<sup>176</sup>

173 Transparansi Internasional Georgia (2010) hal. 3.

174 Misi Observasi Pemilu Uni Eropa (2008)

175 Misi Observasi Pemilu Uni Eropa (2006) hal. 21

176 Human Right Watch (2009) hal. 20

Mudah untuk mengkritik keras badan pengawas yang gagal menerapkan regulasi terkait penyalahgunaan sumber daya negara. Akan tetapi, harus disadari konsekuensi buruk yang mungkin dihadapi badan tersebut jika mereka mencoba menerapkan regulasi secara tegas.

### ***Undang-undang Sering Dibuat Orang dan Lembaga yang Menyalahgunakan Sumber Daya Negara***

Politisi membuat undang-undang dan kerangka hukum untuk memerangi penyalahgunaan sumber daya negara di dalam negeri, sementara pada saat yang sama politisi adalah yang dapat mengambil manfaat dari terlibat dalam beberapa kegiatan, baik sekarang atau di masa depan. Pemerintah, yang sering memegang mayoritas legislatif, mungkin tidak bersedia untuk mematuhi undang-undang yang akan de facto mencakup kontrol atas perilaku sendiri.

Sementara itu, walau partai-partai politik oposisi mungkin mengusung upaya memerangi penyalahgunaan, mereka mungkin tidak sepenuhnya mendukung kontrol dan sanksi yang efektif jika suatu hari peta kekuasaan berubah dan mereka mau melakukan hal yang sama. Mungkin ada persetujuan implisit antara pemerintah dan oposisi dalam hal tidak mengesahkan penegakan yang efektif, sehingga badan penegak tidak memiliki UU yang lengkap untuk menangkal penyalahgunaan jenis ini dalam pemilu dan politik pada umumnya.

### ***Penyalahgunaan Paling Sering Dilakukan oleh Pemegang Kekuasaan***

Masalah ini memiliki kaitan yang erat dengan isu yang dibahas sebelumnya, namun berfokus pada pelaku penyalahgunaan alih-alih yang membuat keputusan. Walaupun kecurangan umum dalam pemilu seperti jual-beli suara, penggelembungan suara, dan intimidasi bisa dilakukan siapapun, penyelewengan sumber daya negara hanya bisa dilakukan pemegang kekuasaan.

Di beberapa negara, penyelewengan jenis ini adalah bagian yang mengakar dalam strategi partai untuk melanggengkan kekuasaannya. Dalam situasi demikian, independensi badan penegak akan digerus agar situasi tidak berubah, sehingga penegakan aturan sering menimbulkan reaksi negatif.

Menanggulangi penyalahgunaan sumber daya negara dapat membuat badan penegak mengalami tekanan politik yang sangat dahsyat

Karena kegiatan terkait ASR biasanya dilakukan pemegang kekuasaan, kepentingan mereka menjaga posisi mungkin menimbulkan tekanan bagi badan penegak. Dalam beberapa kasus, karir atau keamanan anggota badan penegak dan petugas yang menerapkan kebijakan secara tegas terhadap penyalahgunaan ini dapat terkena ancaman serius.

Ini adalah situasi yang dihadapi oleh badan penegak dan lembaga anti-korupsi lain di dunia. Konvensi PBB melawan Korupsi menyatakan bahwa negara-negara tersebut harus menerapkan aturan terhadap “penggunaan kekerasan fisik, ancaman, atau intimidasi untuk mempengaruhi

pelaksanaan tugas resmi pihak peradilan atau penegak hukum terkait pelanggaran yang disebutkan dalam Konvensi ini (Pasal 25.b).

### ***Badan penegak sering dituding bias***

Karena kesempatan menyalahgunakan sumber daya negara hanya bisa dilakukan partai yang berkuasa (dan oleh politisi petahana), penanganan kasus ASR dapat membuat badan penegak dituduh memihak kepada oposisi.<sup>177</sup>

Penyalahgunaan sumber daya negara yang hanya dilakukan oleh satu pihak membuat badan penegak terus bertarung melawan pemerintah, sehingga terdapat waktu yang lebih sedikit untuk menginvestigasi oposisi yang mungkin saja menyalahgunakan sumber daya negara saat memenangkan kekuasaan.

### ***Kurangnya peradilan yang independen dapat memperlemah efektivitas hukuman***

Walaupun badan penegak memutuskan untuk secara aktif menumpas penyalahgunaan sumber daya negara, sanksi yang tegas membutuhkan peran serta sistem peradilan atau mekanisme protes lainnya yang di luar badan tersebut, bahkan saat badan tersebut memiliki mandat untuk menjatuhkan hukuman, hukumannya bisa diajukan banding ke lembaga peradilan. Lembaga peradilan dapat membantu penegakan hukum, namun saat sistem peradilan di bawah kontrol rezim petahana, penegakan aturan melawan penyalahgunaan sumber daya negara mungkin tidak efektif.

## **Solusi**

Permasalahan utama terkait implementasi aturan penyalahgunaan sumber daya negara menekankan perlunya upaya bersama untuk membangun mekanisme penegakan hukum yang efektif dan netral. Sayangnya, walaupun diakui secara umum bahwa penyalahgunaan sumber daya negara harus ditanggulangi, persetujuan tentang bagaimana ini harus ditangani sangat lemah. Misalnya, rekomendasi penyalahgunaan sumber daya negara dalam Pedoman Komisi Venezia OSCE/ODIHR terkait Aturan Parpol (2010) tidak lebih dari sekadar merekomendasikan penentuan definisi tentang apa yang disebut penyalahgunaan dan melarang pegawai negeri untuk ikut kampanye atau membayar parpol tertentu (hal. 43), sementara Komite Menteri Dewan Eropa hanya berdalil, “negara harus melarang entitas hukum di bawah kendali negara atau otoritas negeri lainnya untuk memberikan donasi ke parpol” (Rekomendasi 2003, 4, Pasal 5c).

---

177 Kebetulan, ini juga tantangan yang dihadapi organisasi masyarakat sipil yang memantau penyalahgunaan sumber daya negara.

### ***Kesungguhan untuk Memenuhi Mandat***

Banyak badan penegak, terutama yang juga berfungsi sebagai badan pelaksana pemilu, akan enggan untuk terlibat dalam hal yang berhubungan dengan penyalahgunaan sumber daya negara untuk semua alasan yang telah dibahas sebelumnya. Banyak badan pelaksana pemilu menemukan bahwa urusan terkait masalah-masalah keuangan politik membahayakan kemandirian dan kemampuan badan penyelenggara pemilu untuk melakukan kegiatan yang dilihatnya sebagai hal lebih relevan dengan mandatnya, misalnya administrasi teknis pemilu.

Namun, penting untuk menyadari bahwa penyelenggara pemilu dapat sepenuhnya gagal dalam memenuhi mandatnya untuk menjamin pemilu jujur jika tidak menangani masalah penyalahgunaan sumber daya negara, terlepas dari seberapa baik penyelenggaraan teknis pemilunya. Semua persiapan rumit berkaitan dengan penentuan batas dapil, pendaftaran pemilih, dan pelaksanaan pada hari pemilu mungkin tidak berdampak menguntungkan atas demokrasi nasional jika rezim yang berkuasa menggunakan banyak sumber daya negara untuk mengalahkan pengeluaran atau memperlemah oposisi. Oleh karena itu setiap penyelenggara pemilu profesional harus mempertimbangkan agar pemilu-pemiluyang mereka siapkan diatur dalam konteks yang tepat, meskipun keterbatasan dalam mandat mungkin mengharuskan mereka bekerja sama dengan lembaga-lembaga lain untuk secara efektif melawan penyalahgunaan sumber daya negara.

### ***Menjaga Independensi Penuh***

Bab 5: Memperkuat Independensi Badan Penegak Keuangan Politik, telah membahas berbagai aspek independensi badan penegak. Independensi merupakan hal yang paling penting saat badan penegak harus menegakkan peraturan melawan pejabat negara atau partai penguasa yang menyalahgunakan sumber daya negara untuk kepentingannya sendiri.

Sebagaimana telah dibahas, pelanggar biasanya adalah pejabat senior partai, menteri, bahkan kepala negara. Badan penegak harus bisa menjaga independensinya secara penuh, bahkan untuk isu yang paling kecil sekalipun. Tindakan apapun yang bisa membahayakan independensi badan penegak tersebut harus dihindari, dan badan penegak harus menjaga independensi baik secara faktual maupun secara persepsi masyarakat.

Untuk mendorong independensi, jajaran dan pemimpin badan penegak sepatutnya tidak memiliki koneksi politik. Akan lebih baik jika posisi kunci tidak diisi oleh individu yang pernah duduk di jabatan parpol atau jabatan yang dipilih masyarakat selama beberapa tahun terakhir, dan harus ada pelarangan bagi pemimpin badan penegak untuk tidak mengikuti proses pemilihan umum sebagai peserta selama beberapa tahun setelah jabatannya berakhir. Perpindahan personel dari badan penegak ke sektor politik dapat membahayakan independensi faktual maupun persepsi dari badan penegak tersebut.

### ***Menjaga Mandat Sendiri untuk Sanksi***

Dalam situasi di mana sistem peradilan terhubung erat dengan rezim petahana, badan penegak mungkin tidak dapat mencapai penegakan yang efektif jika bergantung pada pengadilan untuk menjatuhkan sanksi. Dalam kasus tersebut, badan penegak harus memiliki sistem sanksi sendiri untuk pelanggaran.

Hal ini akan memungkinkan lembaga untuk menjatuhkan sanksi ringan terhadap pelanggaran, sehingga dapat membantu membawa peningkatan perhatian pada masalah ini, dan dapat menyebabkan sistem pengadilan untuk menangani kasus secara serius (atau menangani proses banding) dalam lingkup kewenangan. Salah satu sanksi yang paling efektif adalah perintah untuk penghentian, di mana badan penegak bisa memerintahkan seorang aktor untuk menghentikan tindakan tertentu yang dianggap mendukung parpol atau kandidat tertentu hingga penyelenggaraan pemilu selesai. Aturan yang jelas harus untuk menetapkan situasi di mana badan penegak dapat menggunakan sanksi tersebut.

### ***Mencari peraturan yang tidak bergantung pada pembuktian bias yang dilakukan dengan sengaja***

Membuktikan bahwa sebuah kegiatan menguntungkan parpol atau kandidat petahana bisa menjadi hal yang sangat sulit, terlebih lagi jika harus juga dibuktikan bahwa pemberian keuntungan dilakukan dengan sengaja. Sehingga, badan penegak harus, pada saat memungkinkan, meretas hubungan kausal antara peraturan kegiatan dan efeknya, serta menyatakan bahwa tindakan-tindakan tertentu tidak diperbolehkan selama periode pra-pemilu (kampanye).

Efek yang mungkin terjadi terkait pendekatan ini bukanlah pengurangan penyalahgunaan sumber daya negara, namun pelanggaran akan terjadi sebelum periode yang dimaksud. Akan tetapi, peraturan yang ditujukan untuk menjauhkan pelanggaran penyalahgunaan sumber daya negara dari tanggal pemilu akan mengurangi efektifitas dari peraturan, dan membuat strategi peraturan tidak semenarik sebelumnya. Kegiatan yang dapat dilarang bisa mencakup: larangan untuk menekan gaji pegawai negeri, pelarangan ini mungkin sangat tidak didukung oleh para staf; larangan untuk melakukan pengumuman dan peresmian proyek pekerjaan umum baru; dan larangan penggunaan kampanye kesadaran publik yang tak terkait dengan pemilu dan yang tidak mendesak.

Dalam sebuah tulisan mengenai keuangan politik di Georgia, Marcin Walecki membahas pilihan ini dengan istilah “periode khusus untuk keadilan.”<sup>178</sup> Walecki juga membahas pilihan serupa terkait melarang sama sekali kegiatan tertentu, tidak langsung terkait bukti kampanye.

---

178 Walecki (2009) hal. 5.

### ***Mengembangkan Kesadaran dalam Menghukum Lembaga Terkait Aturan Penyalahgunaan Sumber Daya Negara***

Hal ini juga dapat berguna untuk badan penegak untuk memastikan bahwa lembaga yang dapat memberikan sanksi, baik itu pengadilan biasa atau lembaga penyelesaian sengketa pemilu tertentu, memiliki keakraban dengan peraturan mengenai penyalahgunaan sumber daya negara. Hal ini dapat mencakup pertemuan atau pelatihan personil mengenai peraturan yang ada dan sanksi terhadap pelanggaran. Tentu, independensi masing-masing lembaga harus dipertahankan, dan kegiatan semacam ini tidak mungkin dapat secara signifikan memperbaiki keadaan jika sistem peradilan bias.

Mitra internasional dapat berguna dalam hal ini. Pada tahun 2011, IFES melatih staf di kantor jaksa Serbia menjelang pemilihan nasional terkait aturan tentang keuangan politik, termasuk untuk mengentaskan penyalahgunaan sumber daya negara.

### ***Mendorong Lembaga Negara untuk Mengembangkan Pedoman Internal Terkait Perilaku yang Dapat Diterima***

Badan penegak juga dapat mengambil peran utama dalam bekerja dengan lembaga-lembaga negara dalam mengembangkan pedoman tentang bagaimana staf dapat (dan tidak dapat) berperilaku dalam kaitannya dengan isu-isu politik, dan bagaimana sumber daya lembaga negara boleh digunakan. Badan penegak dapat menetapkan pedoman umum berdasarkan situasi hukum di negara tersebut dan norma-norma internasional dalam mencegah penyalahgunaan sumber daya negara. Lembaga pemerintah dapat, berdasarkan pedoman tersebut, mengembangkan pedoman internal yang mengikat bagi staf dan pimpinan.

Misalnya, tidak ada alasan bagi kementerian atau lembaga negara lainnya untuk mengiklankan prestasi lembaganya sejak pemilu terakhir dalam periode pra-pemilu. Lembaga negara tidak bekerja dalam pemilu, dan walaupun menyoroti pekerjaan mereka mungkin bermanfaat dalam meningkatkan pemahaman masyarakat dan dukungan pada umumnya, selama periode pra-pemilu hal tersebut tidak perlu dan hampir pasti merupakan penyalahgunaan sumber daya negara. Jika iklan tersebut tidak dapat dilarang langsung (lihat solusi sebelumnya), lembaga negara harus didorong untuk mengembangkan pedoman internal yang melarang perilaku tersebut.

### ***Transparan ke Masyarakat terkait Temuan***

Dalam beberapa situasi, badan penegak mungkin tidak memiliki mandat untuk menghukum penyalahgunaan sumber daya negara, atau mungkin merupakan hal yang mustahil untuk menerapkan regulasi karena kurangnya kerjasama dengan instansi lain. Tetapi, dalam kasus tersebut, badan penegak bisa mendapatkan kredibilitas publik dan memberikan tekanan pada instansi lain untuk bertindak saat publik mengumumkan temuannya mengenai pelanggaran hukum atau perilaku tidak sah yang berkaitan dengan penyalahgunaan sumber daya negara.

Dengan kata lain, saat mandat termasuk kekuatan sanksi yang efektif tidak diberikan kepada badan penegak, atau ketika hak untuk naik banding ke sistem hukum utama membuat mandat semakin tidak berdaya, hal yang harus dilakukan oleh badan penegak adalah "menyebutkan nama dan mempermalukan" (name and shame) pihak-pihak yang menyalahgunakan sumber daya negara.

### ***Berupaya Membangun Kesadaran dan Mendorong Penolakan Sosial***

Ada berbagai cara undang-undang dan berbagai bentuk regulasi dapat digunakan untuk menangkal penyalahgunaan sumber daya administrasi. Namun, terdapat dua faktor penting yang dapat menghambat peraturan yang dapat secara resmi menghakiri kegiatan penyalahgunaan sumber daya. Pertama, undang-undang yang disahkan oleh parlemen, mayoritas anggota (biasanya) berasal dari partai pemerintah, yang berarti bahwa dalam konteks ini, partai pemerintah memiliki kekuasaan untuk mengatur diri mereka sendiri. Kedua, adalah hal yang berlaku secara lebih umum, yaitu terdapat sebuah batasan terkait seberapa banyak kita dapat mengatur perilaku politik melalui aturan formal. Norma dan standar sosial menentukan perilaku yang dapat atau tidak dapat diterima oleh sebagian besar masyarakat.

Kelompok masyarakat sipil dan media memegang peranan penting untuk membangun pendapat yang populer terkait perilaku politik, hal ini dilakukan dengan membuat orang mengerti bagaimana penyalahgunaan sumber daya negara tidak hanya mengancam demokrasi, tetapi juga membuang sumber daya masyarakat, karena pengeluaran tersebut bukan merupakan bagian dari proses penganggaran yang dipikirkan secara matang berdasarkan kebutuhan masyarakat dan efisiensi anggaran.

Upaya penanggulangan ASR juga dapat dilakukan dengan menargetkan kelompok-kelompok tertentu yang memiliki kepentingan khusus. Speck dan Fontana menyatakan, "saat penyalahgunaan tersebar luas, strategi jangka panjang diperlukan, yaitu memperkuat profesionalisme dan independensi pelayanan sipil. Hingga kita mencapai rata-rata kualitas pegawai negeri yang independen, tak dapat dipengaruhi sogokan politis, dan mematuhi standar efisiensi dan kepentingan publik, penanggulangan penyalahgunaan akan tetap sulit untuk diterapkan."<sup>179</sup> Secara khusus, inisiatif dapat bertujuan untuk meningkatkan kesadaran penyalahgunaan sumber daya negara antara pegawai negeri sipil dan menekankan efek merugikan dari kegiatan tersebut terhadap efektivitas administrasi negara. Contoh dari proyek tersebut adalah kurikulum yang dikembangkan oleh Asosiasi Sekolah Administrasi Publik di Filipina (ASPAP) pada pemahaman dana kampanye, yang bertujuan untuk meningkatkan pemahaman tentang isu-isu kunci bagi yang dipersiapkan untuk menjadi pegawai negeri di karir pelayanan sipil.<sup>180</sup>

179 Speck & Fontana (2011) hal. 11.

180 Kurikulumnya dikembangkan oleh ASPAP sebagai mitra dalam konsorsium Pera At Pulitika, didukung oleh IFES sejak 2007

Pada umumnya, membangun opini publik membutuhkan waktu yang panjang, tapi sebelum hal ini dilakukan, penyalahgunaan sumber daya administrasi akan terus menghantui proses politik. Harus diakui juga bahwa tekanan dari bawah diperlukan, tetapi harus diikuti dengan tindakan dari atas agar terjadi efek yang nyata. Tekanan populer dari masyarakat harus dikombinasikan dengan aksi politik oleh para pemimpin, sebagai mana pernyataan bahwa “pada akhirnya, tuntutan terhadap kualitas kepemimpinan politik dan penolakan memberikan suara bagi parpol yang menyalahgunakan aset negara dibutuhkan jika penyalahgunaan tersebut ingin dientaskan sepenuhnya.”<sup>181</sup>

## Kesimpulan

Tidak ada keraguan bahwa penyalahgunaan sumber daya negara adalah isu yang sulit ditangani oleh banyak badan penegak aturan keuangan politik. Mereka tidak berperan sendiri. Dalam sebuah publikasi baru-baru ini, Speck dan Fontana menyatakan bahwa “penyalahgunaan sumber daya negara untuk kepentingan politik secara umum selama ini diabaikan.”<sup>182</sup> Mereka juga menemukan bahwa ahli keuangan politik selama ini hanya berfokus untuk mengatur pendanaan pribadi parpol dan kampanye politik, sementara ahli reformasi sektor publik pada umumnya berfokus pada pemberantasan praktek penyogokan. Akan tetapi, Speck dan Montana menyimpulkan:

"Para ahli dari kedua bidang harus bekerja sama untuk menemukan solusi yang akan meningkatkan kualitas kompetisi dalam demokrasi dan efisiensi sektor publik. Dengan demikian, mereka harus menghadapi kenyataan bahwa terdapat dua pertanyaan yang saling berkaitan. Proses jual-beli suara tidak dapat dilawan dengan adanya aturan eksplisit dengan sanksi yang jera sebagaimana didefinisikan oleh undang-undang pemilu. Selama akses terhadap layanan publik terbatas, warga akan secara terpaksa menggunakan perantara politik ketika mereka ingin mendaftarkan anak-anak mereka di sekolah atau mendapatkan izin usaha. Demikian pula, perusahaan yang bergantung pada keputusan sewenang-wenang oleh para pejabat akan terus melancarkan roda setan dengan cara membiayai partai dan kandidat selama mereka melakukan bisnis dengan negara. Jika partai-partai oposisi merupakan pesaing yang kuat dalam satu pemilihan umum, maka penyandang dana kemungkinan akan turut membiayai mereka. Hal ini dapat mengurangi risiko persaingan politik yang tidak adil. Meningkatkan efisiensi administrasi publik akan mempersulit partai petahana yang berkehendak untuk menyalahgunakan fasilitas publik."<sup>183</sup>

Kemajuan teknologi serta upaya observasi pemilu dari pihak domestik dan internasional telah dalam batas tertentu, membantu mengurangi kecurangan pada hari pemilihan dan meningkatkan kualitas proses pemilu di banyak negara. Akan tetapi, selama penguasa bisa melanggengkan kekuasaan dengan cara menyalahgunakan sumber daya negara yang tersedia, kualitas proses demokrasi akan tetap terancam.

---

181 Ohman (2010) hal. 9.

182 Speck & Fontana (2011) hal. 10.

183 Ibid.

## Bab 14: 100 Cara Penyalahgunaan Sumber Daya Negara

### Pendahuluan

Bab ini akan memberikan gambaran mengenai masalah yang telah dibahas pada bab-bab sebelumnya dengan menunjukkan berbagai cara penyalahgunaan sumber daya milik negara di berbagai negara.<sup>184</sup> Bab ini akan membatasi pembahasan penyalahgunaan sumber daya negara menjadi 100 cara, walaupun masih dapat diidentifikasi berbagai cara penyalahgunaan lainnya. Tujuan dari pembahasan ini adalah untuk mendukung pihak yang hendak melawan penyalahgunaan dengan membantu mereka mengidentifikasi praktek penyelewengan. Seringkali, sulit untuk membedakan antara tindakan yang sah dan penyalahgunaan sumber daya negara, dan banyak tindakan yang secara hukum berada di wilayah abu-abu (tidak diatur secara eksplisit). Di beberapa situasi, tindakan yang dikategorikan sebagai penyalahgunaan sumber daya dapat berupa hal yang positif dan patut dipuji. Tindakan tersebut dapat memperoleh pujian jika terdapat peraturan yang menjaga batas penyalahgunaan dan tindakan tersebut bertujuan baik. Diskusi dan definisi lebih lanjut mengenai penyalahgunaan sumber daya negara dapat dilihat di Bab 11: Tentang Penyalahgunaan Sumber Daya Negara

100 cara dalam penyalahgunaan sumber daya negara dibagi dalam empat bagian. Tentu saja, klasifikasi lain dapat dibuat dan beberapa tindakan dapat ditempatkan pada bagian lain. Namun, kategori yang digunakan dalam bab ini berguna untuk memahami beragam cara dimana sumber daya negara dapat disalahgunakan.

Sumber Daya Kelembagaan	Sumber daya material dan manusia yang tersedia bagi negara, termasuk media yang dimiliki negara
Sumber Daya Keuangan	Aset moneter, biasanya dikeluarkan melalui anggaran negara
Sumber Daya Peraturan	Kemampuan untuk mengeluarkan undang undang dan kebijakan yang menguntungkan satu kelompok politik atau merugikan lainnya
Sumber Daya Penegakan	Penggunaan lembaga atau aparat penegakan hukum dan keamanan

Walaupun tidak ada pembagian lebih lanjut dari 100 cara yang terdaftar, terdapat beberapa pembagian yang patut dipertimbangkan. Contohnya, cara-cara yang menghambat oposisi untuk berkampanye secara bebas guna menguntungkan partai penguasa dapat dibagi dalam beberapa

184 Dikembangkan dari ide orisinal Marcin Walecki, mantan Penasehat Senior IFES bidang Keuangan Politik

bagian. Penyalahgunaan sumber daya negara dapat juga diklasifikasikan berdasarkan apakah cara tersebut mengancam warga negara (menggunakan kekerasan; menyogok warga negara (menggunakan benda material); dan membohongi warga negara (propaganda salah).

Penyalahgunaan sumber daya negara dapat dilakukan oleh berbagai aktor dalam rangka menguntungkan partai politik atau kandidat pemilu (dapat disebut sebagai “saingan”). Sumber daya negara dapat menguntungkan partai oposisi dan kandidat – contohnya, jika administrasi publik tidak menyukai kepemimpinan politik atau jika partai-partai menguasai bagian berbeda dari pemerintahan lokal. Namun, seringkali penyalahgunaan sumber daya negara dilakukan untuk menguntungkan partai-partai pemerintah atau pemimpin-pemimpin terpilih.

Dengan menggunakan informasi dari 47 negara, terdapat sebuah contoh nyata penyalahgunaan yang disetujui oleh kelompok pengamat atau komentator lain untuk setiap 100 cara.<sup>185</sup> Kami tidak dapat memastikan kebenaran seluruh data – kami hanya ingin menunjukkan bagaimana suatu penyalahgunaan dapat terjadi dalam konteks kepemiluan yang sebenarnya.

## Sumber Daya Kelembagaan

Sumber daya kelembagaan adalah sumber daya materi dan pribadi yang berhubungan dengan jabatan negara. Sumber daya material negara terdiri dari kendaraan, kantor, peralatan kantor hingga infrastruktur lain yang dapat digunakan oleh partai penguasa bersama-sama partai lain dalam koalisinya untuk menguntungkan dirinya. Contohnya, pegawai negeri sipil dapat digunakan sebagai staf kampanye pemilu suatu partai politik, atau pegawai negeri senior yang memiliki hubungan dengan suatu partai politik dapat menggunakan posisinya untuk menguntungkan partai atau kandidatnya. Fasilitas umum, peralatan kantor, dan komunikasi dapat juga digunakan untuk menguntungkan suatu partai, calon, atau koalisi tertentu.

Sumber daya institusional sebaiknya dipisahkan dari sumber daya finansial – penggunaan uang tunai, melalui atau di luar dana resmi – walaupun perbedaannya terkadang sulit untuk terlihat.

### *Pengumuman Resmi dari Pejabat Negara yang Mendukung Suatu Partai/Kandidat*

#### 1. Pidato Umum

[Georgia] “Pada tanggal 11 September, presiden Georgia bersama dengan walikota setempat menghadiri sebuah pembukaan taman bermain di Distrik Gldani, di mana beliau memberi pengumuman mengenai kampanye partai pemenang yang meminta warga negaranya untuk mendukung kandidat partai, Gigi Ugulava. Pada tanggal 12 September di pembukaan taman

---

<sup>185</sup> Secara tidak langsung, ini tidak berarti bahwa jika tidak ada yang disebut, tidak ada penyelewengan yang terjadi di negara terkait.

bermain es di Gedung Olahraga Tbilisi, sang presiden sekali lagi hadir bersama walikota dan memuji walikota atas pembangunan taman bermain es mengatakan: 'Jika beliau (Gigi Ugulava) dipilih kembali, saya berjanji bahwa Gedung Olahraga Tbilisi akan jadi tiga kali lebih besar dari Stadion Dinamo.'<sup>186</sup>

## 2. Spanduk, Poster, Baliho, Billboard, Pamflet

[Liberia] "Pembangunan billboard raksasa telah menghasilkan perdebatan sengit di seluruh negara. Oposisi mengatakan bahwa billboard tersebut digunakan oleh partai pemenang untuk berkampanye jauh sebelum tanggal resmi kampanye. Partai politik oposisi bersikeras menyatakan bahwa billboard-billboard tersebut telah dibuat oleh partai pemenang yaitu Partai Persatuan (United Party, UP) digunakan untuk berkampanye di bawah 'naungan untuk menampilkan hasil nyata dan prestasi pemerintah.'<sup>187</sup>

## 3. Iklan

[Sri Lanka] "Di misi ini, kami telah melihat secara langsung berbagai iklan yang disponsori negara (oleh perusahaan negara dan badan penegak hukum) baik di media negara maupun di media swasta yang mendukung Mahinda Rajapakse dalam pemilu."<sup>188</sup>

Pengikutsertaan Pegawai atau Pejabat Negara dalam Kegiatan Kampanye

## 4. Pegawai Negeri Diminta Mengumpulkan Tanda Tangan bagi Kandidat/Partai Tertentu

[Georgia] "Di beberapa kasus, guru-guru diinstruksikan untuk mengumpulkan nomor KTP pemilih atas nama partai pemenang." (Kvareli, Telavi, Gurjaani and Gori)<sup>189</sup>

## 5. Pegawai negeri diminta bekerja sebagai staf kampanye parpol/kandidat

[Mongolia] "1.141 pegawai negeri sipil berperan aktif dalam kampanye pemilu dan bekerja lebih dari 4.761 jam untuk mengumpulkan suara."<sup>190</sup>

## 6. Pegawai negeri diminta berpartisipasi (semi-sukarela) dalam kegiatan terkait kampanye

[Sri Lanka] "73 guru dari sekolah-sekolah di Distrik Colombo dipanggil untuk menghadiri sebuah rapat pada tanggal 18 Maret 2010 di Kantor Borella milik Partai Kebebasan Sri Lanka (Sri Lanka Freedom Party, SLFP) jam 10 pagi. Presiden Partai Cabang Borella, Sri Lanka, Nidahas Guru

186 Transparansi Internasional Georgia (2006) hal. 5.

187 Heritage (2011) hal. 1.

188 Misi Observasi Pemilu Uni Eropa (2005) hal. 20f.

189 Transparansi Internasional Georgia (2008) hal. 9.

190 Schafferer (2004) hal. 4.

Sangamaya, menjanjikan peserta yang hadir bahwa seluruh masalah mereka dapat teratasi jika kandidat UPFA di Kelurahan Colombo Thilanga Sumanthipala dipilih masuk parlemen.”<sup>191</sup>

### **7. Mengembangkan materi sosialisasi resmi yang mendukung kandidat/partai pemerintah**

[Ukraina] “Pemantau OPORA mengamati distribusi buku kecil yang berjudul “prakarsa Chernihiv dari BYT” di sekeliling kota. Di buku kecil tersebut, terdapat kutipan-kutipan dari ketua dewan Natalia Romanova – hal ini dapat dikategorikan sebagai kampanye langsung. Dapat diperhatikan bahwa beliau disebutkan sebagai ketua dewan dalam booklet tersebut, bukan sebagai kandidat parlemen. OPORA memantau bahwa setidaknya 30.000 buah booklet telah didistribusikan – ini jauh lebih banyak daripada jumlah yang secara resmi dinyatakan (2.500 buah).”<sup>192</sup>

### **8. Mempersiapkan dan distribusi materi kampanye**

[Etiopia] “Para pengamat dari Uni Eropa melaporkan bahwa terdapat bukti-bukti kuat yang menunjukkan bahwa aparaturnegara mendukung kampanye Front Demokrasi Revolusi Rakyat Etiopia (Ethiopian People’s Revolutionary Democratic Front, EPRDF.) Contohnya, poster-poster partai pemenang terlihat di kantor-kantor administrasi pemerintahan di beberapa daerah seperti Afar, Addis, Oromia, Ahamra, SNNP, dan Harari. Polisi beserta anggota organisasi masyarakat yang bersenjata (milisi) juga terpantau memberi dukungan riil bagi kepada EPRDF, sebagai contoh, mereka mengenakan simbol-simbol EPRDF dan menyuruh masyarakat untuk menghadiri EPRDF di Kota Dessie di daerah Amhara) pada tanggal 5 Mei dan di Kota Gambela pada tanggal 7 Mei. Di Kota Gambela, polisi juga mendistribusikan spanduk anti partai Koalisi Persatuan dan Demokrasi (Coalition for Unity and Democracy, CUD).”<sup>193</sup>

### **9. Mewajibkan PNS untuk Berkontribusi ke Partai Penguasa atau Kampanye Pemilu**

[Bolivia] “Kontribusi ‘sukarela’ diminta secara paksa dari para pegawai negeri sipil. Pada kampanye tahun 2009, ditemukan bahwa gaji pegawai negeri sipil ditahan sebanyak 5 hingga 50 persen untuk dialokasikan kepada pendanaan kampanye Presiden dan Wakil Presiden. Sebuah bonus diberikan kepada para pegawai negeri di kemudian hari sebagai bentuk kompensasi atas kontribusi paksaan mereka. Keberlanjutan dari pekerjaan para pegawai negeri dikatakan bergantung atas kontribusi mereka (La Prensa 2009a, 2009b).”<sup>194</sup>

191 Transparansi Internasional Sri Lanka (2010b).

192 OPORA (2007) hal. 8.

193 EUEOM Ethiopia (2005) hal. 16.

194 Speck & Fontana (2011) hal. 7.

## 10. Kampanye oleh Pejabat Negara Senior yang Secara Hukum Dilarang Terlibat Kampanye

[Rusia] “Menurut undang-undang pemilu...berkampanye... tidak boleh dilakukan oleh pejabat negara yang senior, termasuk Presiden. Pada tanggal 28 November, Putin menyampaikan pidato kepada wartawan televisi mengenai kampanyenya: ‘Mengenai Persatuan Rusia, saya bukanlah anggota partai. Namun partailah yang selama ini dapat saya andalkan dan mendukung saya. Jika kita berbicara mengenai keseimbangan politik yang membuahkan suatu hasil tertentu di Duma, saya sangat yakin bahwa keseimbangan politik ini dicapai karena posisi yang diambil oleh partai tengah dan khususnya oleh partai Persatuan Rusia.’”<sup>195</sup>

## 11. Menggunakan Diklat bagi PNS untuk Menekankan Pesan dari Partai Penguasa

[Etiopia] “Program Peningkatan Kapasitas Lembaga Negara dari Bank Dunia untuk melatih pegawai negeri sipil, juga digunakan oleh pejabat negara sebagai sarana indoktrinasi pegawai baru mengenai ideologi partai pemenang sekaligus menyerang pendukung oposisi atas alasan mengurangi tenaga kerja yang tidak memiliki performa baik.”<sup>196</sup>

## 12. Menutup Kantor Negara untuk Memfasilitasi Partisipasi PNS dalam Kegiatan Kampanye

[Venezuela] “Pemimpin partai oposisi menyatakan pengumpulan massa yang banyak di Caracas, hanya dapat terjadi karena pemerintah menutup banyak perkantoran sehingga PNS dari ibukota dan daerah lain turut serta untuk berdemonstrasi.

“Kita sedang menyaksikan sebuah penyalahgunaan sumber daya negara secara besar-besaran untuk menggiring ribuan orang dari seluruh negeri untuk pergi ke Caracas. Hal yang paling utama adalah apa yang akan terjadi hari Minggu, saat pemilihan umum dilaksanakan dan menghentikan penyalahgunaan kekuasaan ini.” Dinyatakan oleh Carlos Ocariz, Ketua tim kampanye Capriles’..<sup>197</sup>

Penggunaan Fasilitas Umum yang Dikelola Negara, sehingga Aksesnya Terbatas Bagi Kandidat Lain, untuk Tujuan Kampanye

## 13. Menggunakan Fasilitas Negara sebagai Markas Kampanye atau Kantor Pengurus Partai

[Polandia] “...kantor pejabat sering kali digunakan untuk kebutuhan staf kampanye di tingkat lokal oleh berbagai kandidat.”<sup>198</sup>

195 Pusat Riset Anti-Korupsi dan Prakarsa Transparansi Internasional Rusia (2004) hal. 80.

196 Human Rights Watch (2010) hal. 5f.

197 Huffington Post (2013)

198 Stefan Batory Foundation (2005) hal. 6.

#### **14. Kantor Pemerintah Digunakan untuk Rapat dengan Pemilih dan Donor**

[Sri Lanka] “Tempat tinggal resmi Presiden merupakan aset publik yang dikelola oleh negara. Mengingat pertimbangan terkait keamanan dan posisinya sebagai Presiden, banyak tempat lain yang dapat digunakan oleh Presiden. Namun, PPPR [Program untuk melindungi sumber daya publik] memonitor bahwa banyak terjadi penyalahgunaan sistematis sumber daya negara selama pilpres tahun 2010, salah satunya, penggunaan rumah dinas presiden untuk mengadakan rapat untuk mendukung presiden dan menyediakan acara makan bersama para partisipan dari pertemuan tersebut.”<sup>199</sup>

#### **15. Fasilitas Umum seperti Stadion Olahraga atau Balai Kota digunakan untuk Kampanye**

[Sri Lanka] “Kepala Bidang Pendidikan Daerah Anuradhapura, B.M.N Abeyratne, melalui surat tertanggal 10 Maret 2010, menyelenggarakan sebuah rapat yang menghadirkan seluruh kepala sekolah di daerah Anuradhapura. Rapatnya diadakan pada pagi tanggal 17 Maret 2010 di Balai Kota Swarna Pali Balika Maha Vidyalaya, Anuradhapura. Kepala Menteri Provinsi Utara Tengah, Berty Premlai Dissanayake, menghimbau seluruh kepala sekolah untuk memilih anaknya, mantan wakil menteri Duminda Dissanayaka, yang mencalonkan diri pada Pemilu Parlemen 2010.”<sup>200</sup>

#### ***Pelibatan BUMN, Lembaga, Pusat Penelitian, Yayasan Negara dan Badan Negara Lainnya dalam Kegiatan Kampanye***

#### **16. Melaksanakan Riset Pemilu dan Oposisi, secara resmi untuk sebuah Pusat Penelitian atau Lembaga Akademis, namun pada Prakteknya untuk Parpol/Kandidat Tertentu**

[Korea Selatan] “Pusat Riset Masa Depan Negara (Nation’s Future Research Center) yang didirikan pada tahun 2010 merupakan think tank utama milik Park Geun-hye. Kelompok riset ini bertanggung jawab atas kutipan “perang kebijakan soal kesejahteraan” antara partai-partai lawan pada pemilu tahun ini... Biasanya, pemeran kunci di dalam studi think tank akan memperoleh posisi penting dalam pemerintah ketika studinya mendukung kandidat yang berhasil menduduki posisi sebagai presiden..”<sup>201</sup>

#### **17. Mengembangkan, mempublikasikan, atau mensosialisasikan materi kampanye**

[Malawi] “Dilaporkan bahwa kantor pengurus administrasi pemerintah digunakan untuk mencetak bahan kampanye.”<sup>202</sup>

199 Transparansi Internasional Sri Lanka (2010a) hal. 17.

200 Transparansi Internasional Sri Lanka (2010b).

201 The Korea Herald (2012).

202 EUEOM (2009) hal. 16.

Penggunaan Transportasi Umum atau Sumber Daya Komunikasi untuk Mendukung Parpol/ Kandidat Tertentu

### **18. Perjalanan dinas kandidat (Tidak terkait dengan urusan resmi)**

[Nicaragua] “Di Boaco, walikota dari partai PLC [Partido Liberal Constitucionalista] terlihat menggunakan kendaraan negara dan properti umum untuk kampanye dan di El Ayote (RAAS), gedung dan kendaraan milik kota untuk digunakan untuk kampanye PLC.”<sup>203</sup>

### **19. Perjalanan anggota dan pegiat staf kampanye lokal**

[Nigeria] “Ini sudah termasuk distribusi dana dan sepeda motor di seluruh negara bagian Zamfara oleh para lembaga yang bertanggung jawab untuk Program Penanganan Kemiskinan (ZAPA) dan penggunaan 60 mobil milik negara untuk kampanye calon petahana di negara bagian Zamfara. Di negara bagian Borno, gubernur petahana terlihat menggunakan kendaraan milik negara dalam kampanyenya, di mana ia membagikan lembaran-lembaran uang ke kerumunan masyarakat. Di Nigeria juga terlihat beberapa kasus lainnya kasus penyalahgunaan sumber daya negara untuk kampanye. Contohnya, di properti milik pemerintah daerah di Abia, pengamat Uni Eropa melihat tiga bis dengan slogan kampanye milik gubernur PPA.”<sup>204</sup>

### **20. Transportasi Materi Kampanye**

[Sri Lanka] “Sebuah kendaraan dengan plat nomor 253-3819 milik Kementerian Pengembangan Kota digunakan untuk memasang poster-poster di Kelurahan.”<sup>205</sup>

### **21. Mobilisasi Penduduk ke Rapat dan Kegiatan Kampanye**

[Sri Lanka] “69 bis yang berasal dari stasiun Nuwara Eliya, Gampola, Nawalapitiya, Kepptipola dan Ragala SLTB digunakan untuk mengangkut pendukung-pendukung untuk sebuah rapat di Lapangan Simistha, Kota Nuwaraeliya, pada tanggal 20 Maret 2010. Telah dikonfirmasi bahwa masing-masing bis tersebut diisi 50 liter bensin.”<sup>206</sup>

203 EUEOM (2006) hal. 54.

204 EUEOM (2007) hal. 19

205 “Pemilu Parlemen 2010 – Laporan Pertama Tentang Penyelewengan Sumber Daya Negara Dipublikasikan” 28 Maret 2010. <http://www.tisrilanka.org/?p=4545>

206 “Pemilu Parlemen 2010 – Laporan Pertama Tentang Penyelewengan Sumber Daya Negara Dipublikasikan” 28 Maret 2010. <http://www.tisrilanka.org/?p=4545>

## 22. Mobilisasi pemilih terpilih ke TPS (misalnya, pemilih dari lokasi di mana sebuah partai memiliki cengkraman kuat)

[Malaysia] “Hukum kepemiluan Malaysia melarang penggunaan transportasi umum ke TPS pada hari pemilu, terutama jika kendaraan tersebut merupakan kendaraan umum yang disewa sebagai taksi atau bis. Namun, tampaknya kegiatan ini sering tetap dilakukan walaupun baik BN (Barisan Nasional) maupun PR (Pakatan Rakyat) menganggap serius peraturan ini. Para pendukung sering menggunakan kendaraan pribadi untuk mengangkut pemilih dari dan ke TPS.”<sup>207</sup>

## 23. Penggunaan layanan e-mail negara

[Afrika Selatan] “Gubernur Western Cape, Helen Zille, ingin mengetahui siapa yang memberikan instruksi kepada pejabat senior untuk mengirimkan email ke Dewan Perwakilan Rakyat (African National Congress, ANC) untuk membatalkan rancangan peraturan daerah terkait Keamanan Komunitas. Zille menyatakan bahwa jelas Irish-Whobosheane, yang bertanggungjawab atas Sekretariat Sipil untuk Pelayanan Polisi, menggunakan email kantornya untuk hal ini. ‘Pengiriman email dapat diklasifikasikan sebagai penyalahgunaan sumber daya negara untuk mempromosikan agenda partai politik. Terlebih lagi, terdapat tujuan untuk secara eksplisit memanipulasi proses partisipasi publik untuk kepentingan partai.’”<sup>208</sup>

## 24. Penggunaan Jaringan Layanan Telepon atau SMS Milik Negara

[Sri Lanka] “Terkait instruksi Komisi Peraturan Telekomunikasi Sri Lanka (TRCSL), sebuah pesan pendek dikirimkan ke seluruh pengguna koneksi ponsel oleh Presiden, tentang ucapan Selamat Tahun Baru 2010. Penyedia layanan ponsel menyatakan bahwa mereka melakukan ini atas perintah TRCSL.” (Pilpres diselenggarakan kurang dari empat minggu setelah kejadian ini; TRCSL diketuai oleh Sekretaris Presiden).<sup>209</sup>

Kampanye Pejabat Terpilih Dalam Acara Kenegaraan Resmi

## 25. Kampanye Dalam Acara Negara

[Ghana] “Pemantau kami melaporkan bahwa dalam Pekan Pameran Kebijakan, yang dibiayai negara untuk mengumumkan kebijakan dan program pemerintah, malah berubah jadi ajang kampanye NDC. Dalam acara tersebut, Menteri Regional yang juga menjabat sebagai Ketua Distrik untuk Dewan Kota Sunyani Barat dan juga kandidat parlemen Kongres Demokrasi Nasional untuk dapil tersebut, Menteri Informasi Hon. Kwadwo Nyamekye-Marfo, Hon. Fritz Baffour, dan pembicara lainnya dalam acara tersebut menjelaskan panjang lebar tentang prestasi partai petahana NDC terkait pembangunan infrastruktur.”<sup>210</sup>

207 ANFREL (2008) hal. 16

208 Eyewitness News (2012).

209 Transparansi Internasional Sri Lanka (2010a) hal. 26.

210 GII, CDD-Ghana dan GACC (2012)

## 26. Kampanye Dalam Acara Pers Resmi

[Liberia] “Mereka menggunakan fasilitas Kementerian Informasi untuk membela diri dari tuduhan LDI (Institut Demokrasi Liberia) terkait penyalahgunaan status petahana dan praktek korupsi politis oleh sang petahana, Partai Persatuan (Unity Party). Dalam penjelasan pers regulernya tanggal 25 Agustus 2011, Menteri Informasi Cletus Sieh menyerang LDI yang menyebutkan dalam laporan mereka tuduhan terkait penyalahgunaan status petahana dan korupsi politik di Lofa dalam program dedikasi resminya terkait pembentukan komisi sub-bagian di daerah Zorzor dan Voijama.”<sup>211</sup>

## 27. Penggunaan Peresmian Rumah Sakit, Sekolah, Jalan, dsb untuk Kampanye

[Ghana] “Di daerah Accra dan sekitarnya, seorang anggota parlemen meresmikan lampu jalan yang menggunakan pendaan negara dan di saat yang bersamaan meresmikan kantor cabang NPP (Partai Patriot Baru).”<sup>212</sup>

Penggunaan Kegiatan Negara Tak-Terkait-Pemilu atau Kegiatan Pejabat Lainnya dari Anggaran Negara untuk Mempromosikan Partai/Kandidat Tertentu

## 28. Rapat Informasi Publik oleh Institusi Pemerintah terkait Isu Non-Pemilu

[Ghana] “Di Daerah Utara, seorang pejabat Departemen Informasi membuat film yang menunjukkan pembuatan telepon umum, sumur air, dan renovasi jalan dalam bahasa Inggris namun dengan komentar dalam bahasa Dagmanito, sehingga mengindikasikan bahwa petahana-lah yang membuat seluruh pembangunan tersebut terlaksana. Ia juga mengindikasikan rencana masa depan pemerintah termasuk membawa produk-produk tersebut ke area itu.”<sup>213</sup>

## 29. Kegiatan Liburan Resmi dan Festival Publik Digunakan untuk Kampanye

[Ukraina] “Misalnya, dalam perayaan Hari Kebebasan Donbass, semua pelajar diminta berdiri berjajar dan memegang materi kampanye Partai Daerah untuk dibagikan ke orang-orang yang memasuki taman. Mereka juga diminta berteriak ‘hore!’ saat pembicara menyebut Partai Daerah atau Yanukovych.”<sup>214</sup>

---

211 Front Page Africa (2011).

212 CDD-Ghana (2004) hal. 3.

213 CDD-Ghana (2004) hal. 3.

214 OPORA (2007) hal. 8.

### 30. Kegiatan untuk Kelompok Terpinggirkan Seperti Pemuda atau Perempuan Ditunggangi Kampanye

[Rusia] “Pada 28 November 2003, kegiatan olahraga dan budaya berjudul Persatuan Pemuda Masa Depan Rusia diselenggarakan di Gedung Olah Raga lokal. Penyelenggara kegiatan dan pemilik GOR tersebut adalah Departemen Urusan Pemuda Daerah Administrasi Samara. Kegiatan tersebut direncanakan jauh sebelumnya sebagai bagian dari implementasi Daerah Samara terhadap proyek Tahun Pemuda Nasional. Akan tetapi, sebetulnya, kegiatan tersebut adalah kegiatan kampanye terbuka bagi Partai Persatuan Rusia karena GOR tersebut penuh dengan spanduk dan poster partai tersebut.”<sup>215</sup>

### 31. Kegiatan Olahraga, Festival Film, dan Konser Digunakan untuk Kampanye

[Ukraina] “Kepala daerah administrasi Lebedynsky, S. Hrytsay, para wakilnya, kepala departemen, dan ketua desa dari rayon tersebut ikut dalam sebuah pementasan teater berjudul ‘Cossack Games’ di Desa Mykhailivka. Dalam pementasan tersebut, banyak tampil bendera Our Ukraina – People’s Self Defense Bloc (OU-PSD). Kemudian diketahui bahwa ini disponsori Partai OU-PSD.”<sup>216</sup>

### Penyalahgunaan Media Milik Negara<sup>217</sup>

#### 32. Dukungan Dari Media Negara ke Parpol/Kandidat Tertentu

[Ukraina] “Surat kabar Nash Rayon (‘Distrik Kami’) yang didirikan oleh Dewan Rayon Fruzenska daerah Kharkiv, menerbitkan artikel berjudul “Partai Daerah Mencalonkan Diri Dalam Pemilu Penyisihan, dan Kita Akan Menang!” Artikel tersebut tidak ditandai sebagai iklan politik atau materi kampanye.”<sup>218</sup>

#### 33. Media Negara Memberikan Perhatian yang Tidak Proporsional Ke Satu Parpol/Kandidat

[Uganda] “Presiden Museveni menerima perhatian sebanyak 79,7 persen dari total pemberitaan terkait pemilu di TV UBC (Perusahaan Penyiaran Uganda), sementara lawannya Dr. Besigye hanya mendapatkan 11,5 persen. Tiga kandidat sisanya hanya mendapatkan pemberitaan dengan total kurang dari 9 persen.”<sup>219</sup>

215 Pusat Riset Anti-Korupsi dan Prakarsa Transparansi Internasional Rusia (2004) hal. 125.

216 OPORA (2007) hal. 6.

217 Catat bahwa penyalahgunaan media negara untuk mempengaruhi hasil pemilu terkait erat dengan bagaimana masyarakat memperoleh informasi. Tingkat paparan, konsumsi, dan kepercayaan terhadap media negara adalah faktor penting. Misalnya, Carter Center mencatat bahwa tidak ada parpol yang menggunakan siaran gratis di stasiun radio negara TGW karena cakupan pendengarnya sangat terbatas. Carter Center (2004) hal. 5.

218 OPORA (2007) hal. 8.

219 Misi Observasi Uni Eropa (2006) hal. 27

### 34. Media Negara Tidak Mengindahkan Kampanye Sejumlah Parpol/Kandidat

[Tunisia] “..Pasal 8 Konstitusi, yang menjamin perlindungan media dan kebebasan berpendapat, sering tidak dipatuhi oleh pejabat negara. Para wartawan diperintahkan hanya boleh memberitakan kegiatan oposisi jika diberi izin oleh pemerintah. Iklan kampanye oposisi di radio dan TV ditenggelamkan oleh banyaknya jumlah iklan dari partai petahana RCD [Rassemblement Constitutionnel Démocratique], dan di televisi, iklan oposisi hanya ditayangkan di waktu-waktu yang jumlah penontonnya paling sedikit.”<sup>220</sup>

### 35. Pesaing Tertentu Secara Konsisten Ditunjukkan Dengan Perspektif Negatif, sementara yang Lain Terus-Terusan Diberitakan Secara Positif

[Azerbaijan] “Televisi dan surat kabar negara melakukan perang propaganda untuk mendiskreditkan partai oposisi dengan cara menyalahkan mereka terkait semua kegagalan Azerbaijan dalam satu dekade terakhir. Partai pro-demokrasi dituduh sebagai agen asing yang menerima dana dari sumber asing, dan menghancurkan Azerbaijan karena merusak kedamaian dan stabilitas yang dibangun Presiden Aliiev.”<sup>221</sup>

### 36. Menolak Menerima Iklan dari Parpol/Kandidat Tertentu

[Zambia] “ Perusahaan Penyiaran Nasional Zambia (ZNBC) milik nasional memperbolehkan penjualan slot kepada parpol untuk iklan politis. Oposisi, MMD, mempersiapkan 14 slot televisi dan radio pada bulan Juli untuk disiarkan oleh ZNBC, namun ditolak karena dianggap melanggar etika periklanan karena iklannya mengkritik pemerintah alih-alih hanya mempromosikan MMD.”<sup>222</sup>

## Sumber Daya Keuangan

Penyalahgunaan dana negara adalah salah satu kategori sumber daya administratif yang paling sering disalahgunakan untuk mendukung calon dari partai/kandidat pemilu. Pemerintah selalu mengeluarkan anggaran, dan perbedaan jelas antara kegiatan negara rutin dan penyalahgunaan sumber daya negara tidak selalu mudah diidentifikasi. Akan tetapi, dapat dikatakan bahwa periode sebelum pemilu seharusnya adalah waktu saat proyek negara tidak dilaksanakan, jembatan baru tidak diresmikan, dan gaji PNS tidak dinaikkan. Pengawas penyelewengan dana negara harus sadar bahwa sumber daya keuangan terkadang sering sulit diawasi.”<sup>223</sup>

220 Freedom House (2007)

221 Institut Asia Tengah – Kaukasus (2000)

222 NDI/TCC (1992) hal. 42.

223 Contohnya, uang dapat ditransfer ke dana kampanye melalui berbagai cara yang tidak terlihat, dan tidak ada acara untuk mengetahui apakah spanduk kampanye betul-betul diadakan melalui dana dari donor pribadi atau dari uang yang didapatkan secara ilegal dari dana negara.

### ***Distribusi Dana Negara Langsung ke Pemilih***

#### **37. Pemberian Uang secara Langsung Bagi Pemilih dalam Konteks Terkait Kampanye, atau dengan Cara yang Mengindikasikan Bahwa Uangnya berasal dari Parpol atau Kandidat**

[Guatemala] “Dalam pekan 3-7 November, pengawas lapangan Carter Center menerima laporan dari beberapa lokasi dalam departemen El Quiché dan Sololá bahwa pemberian uang dilakukan bukan oleh pejabat namun oleh pengurus partai FRG [Frente Republicano Guatemalteco]. Uang diberikan dengan syarat afiliasi individu dengan partai, misalnya di beberapa kasus, keikutsertaan dalam kegiatan kampanye FRG. Carter Center memantau bahwa terdapat laporan yang terverifikasi bahwa kebutuhan dasar seperti peralatan bangunan atap, alat-alat pertanian, pupuk, hingga kartu bebas SPP untuk sekolah negeri, ditawarkan ke masyarakat agar mau menjadi anggota afiliasi partai FRG.”<sup>224</sup>

#### **38. Distribusi Suplai Persediaan Dasar**

[Zambia] “Pengamat telah ada di Zambia sejak 12 Agustus dan mengkritik keras MMD (Gerakan Demokrasi Multi-Partai) yang telah menyalahgunakan keuntungannya sebagai petahana, termasuk memberikan tepung maizena dari program persediaan makanan negara saat berkampanye.”<sup>225</sup>

#### **39. Memberikan Voucher untuk Suplai Kebutuhan Dasar atau Medis**

[Ukraina] “OSCE/ODIHR EOM mencatat bahwa kandidat presiden dalam posisi eksekutif kesulitan dalam membedakan kegiatan kampanye dan fungsi resmi. Dalam kegiatan kampanye di daerah Kyiv pada tanggal 16 Desember, Perdana Menteri dan kandidat Yulia Tymoshenko memberikan sertifikat tanah ke anggota dewan desa untuk dibagikan ke masyarakat. Sebelum acara, materi dari partai Bloc Yulia Tymoshenko (BYT) dibagikan ke masyarakat. Media juga melaporkan bahwa Tymoshenko atau perwakilannya memberikan sertifikat tanah langsung kepada para pemilih.”<sup>226</sup>

#### **40. Distribusi Produk Agrikultur**

[Zambia] “...MMD menggunakan berbagai program dukungan pertanian dari pemerintah untuk mencoba mempengaruhi pemilih, khususnya yang berasal pedesaan. Caranya mencakup distribusi pupuk bersubsidi, membeli tepung maizena dengan harga tinggi dari petani, dan membagikan makanan ke warga miskin di desa. Kebijakan tersebut digunakan sebagai alat kampanye hanya oleh petahana, sehingga menjadikan persaingan di daerah pedesaan tidak lagi sehat.”<sup>227</sup>

224 The Carter Center (2004) hal. 11.

225 EUBusinessEU Business (2011)

226 OSCE/ODIHR (2009) hal. 4.

227 Misi Observasi Pemilu Uni-Eropa (2006) hal. 19.

#### 41. Distribusi Materi Pendidikan Tanpa Bayar

[Ghana] “Peter Nortsu-Kotoe menjadikan sebuah program negara menjadi ajang kampanye saat menyediakan seribu meja belajar multifungsi ke 32 sekolah dasar. Kegiatan tersebut dimulai jam 9 pagi dan dihadiri para kepala sekolah terkait, masyarakat, dan perwakilan NDC. Ia menyatakan, “karena kegiatan ini, NDC harus diberikan kesempatan untuk memimpin lagi.”<sup>228</sup>

#### 42. Memberikan Kupon Makanan untuk Pendukung Partai Petahana

[Mozambik] “Sekitar dua juta orang terancam nyawanya karena kelaparan yang disebabkan kemarau. Para saksi mata melihat bahwa oknum-oknum yang ditengarai sebagai pendukung partai petahana diutamakan saat mengantri di gudang gandum negara dan bisa membeli porsi tambahan.”<sup>229</sup>

#### *Kegiatan Keuangan yang Menguntungkan Parpol/Kandidat Tertentu*

#### 43. Uang diberikan ke Parpol/Kandidat Di Luar Mekanisme Pendanaan yang Digariskan

[Liberia] “Protokol resmi diumumkan bagi kantor lokal UP di Zorzor dan Voinjama. Laporan tersebut menyatakan bahwa dua kantor didirikan untuk melaksanakan proyek pembangunan negara. Laporan LDI (Institut Demokrasi Liberia) menyatakan bahwa walau didanai negara, perayaan keberhasilan proyek tersebut dipenuhi kegiatan partisan.”<sup>230</sup>

#### 44. Uang Negara Digunakan Untuk Membiayai Kegiatan Parpol

[Mozambik] “Di Mozambik, dilaporkan bahwa uang negara telah digunakan untuk membayar infrastruktur Frelimo (Frente de Libertação de Moçambique), khususnya untuk membayar Escola Central da Frelimo, sekolah partai Frelimo, melalui uang yang diambil dari BUMN Aeroportos de Moçambique (Canal de Moçambique 2009; Notícias 2010).”<sup>231</sup>

#### 45. Materi pemerintah Diberikan Ke Parpol atau Kandidat Tertentu

[Gambia] “Surat kabar Daily Observer melaporkan pada tanggal 21 November bahwa Kementerian Petroleum telah mendonasikan 1700 kaos oblong untuk kampanye presiden.”<sup>232</sup>

---

228 GII, CDD-Ghana & GACC (2012).

229 Matlosa & Mbaya (2004) hal. 44.

230 Profile Daily (2011).

231 Speck & Fontana (2011) hal. 5.

232 Commonwealth (2011) hal. 18.

#### 46. Pengeluaran Komponen Pemilu untuk Kebutuhan yang Tidak Disahkan

[Georgia] “Sejak 2012, Aturan Penganggaran Georgia membolehkan lembaga pengeluaran melakukan pengalihgunaan barang intra-program sebesar 100%, guna menggantikan ambang batas atas sebelumnya yakni 5%. Kebebasan ini artinya mereka bisa mengubah kegunaan barang yang sudah dianggarkan berdasarkan persetujuan Kemenkeu, bukan Parlemen. Kami yakin bahwa ini mendorong penyalahgunaan anggaran untuk kampanye.”<sup>233</sup>

#### 47. Menahan Bantuan Keuangan atau Proyek Pembangunan untuk Area di Mana Banyak Pemilih Mendukung Partai Oposisi

[Uganda] “Terpantau dan dilaporkan bahwa banyak kandidat NRM menggunakan proyek pemerintah misalnya Layanan Saran Pertanian Nasional (NAADS) dan Dana Aksi Sosial Uganda Utara (NUSAF) sebagai alat untuk memaksa pemilih memilih NRM jika ingin akses ke proyek tersebut.”<sup>234</sup>

#### 48. Lembaga Pemerintah Menyewakan Bangunan atau Fasilitas Lain kepada Parpol Petahana, sehingga Memastikan Parpol Mendapatkan Pemasukan Dana

[Mozambik] “Di Kota Beira, di mana oposisi memenangkan pemilu walikota tahun 2003, administrasi baru menemukan bahwa beberapa bangunan publik dimiliki oleh partai yang sebelumnya memerintah, dan pemerintahan kota diharuskan membayarkan uang sewa gedung kepada Frelimo [Frente de Libertacao de Mocambique] (Savana 2010).”<sup>235</sup>

#### 49. Perayaan Parpol/Politisi Menggunakan Uang Negara

[Afrika Selatan] “Saat ditanya mengapa masyarakat harus mengemban biaya kunjungan kepala negara dan renovasi bangunan bersejarah, Khoza menyatakan bahwa Kongres Nasional Afrika (ANC) adalah bagian dari sejarah nasional, ‘usianya 100 tahun dan bangunan itu membebaskan negara ini. ANC harus diberlakukan sebagai bagian dari peninggalan sejarah negara. Namun, partai akan membiayai sebagian besar biayanya’. Roy Jankielsohn, pemimpin Aliansi Demokrasi di Negara Bebas, menulis surat ke pelindung masyarakat Thuli Madonsela, mengajaknya untuk menginvestigasi dan memutuskan apakah sumber daya pemerintah provinsi yang dialokasikan bagi perayaan satu abad termasuk penyalahgunaan sumber daya negara untuk tujuan politik partai.”<sup>236</sup>

233 Transparansi Internasional Georgia (2012) hal. 2.

234 EUEOM (2011) hal. 13.

235 Speck & Fontana (2011) hal. 4.

236 Mail & Guardian (2011).

Meningkatkan Pengeluaran Selama Periode Pra-Pemilu Untuk Kegiatan yang akan Meningkatkan Popularitas Pemerintah (Dalam hal ini, Partai Pemerintah)

### **50. Menaikkan Gaji dan Dukungan Finansial bagi PNS**

[Georgia] “Pada bulan September [pemilu walikota diadakan bulan Oktober], Balai Kota Tbilisi memberikan voucher bagi guru sekolah negeri di Tbilisi. Voucher 100 GEL bisa digunakan untuk membeli bensin. Voucher tersebut ditandatangani oleh walikota dan juga menampilkan foto walikota, dengan desain dan warna yang sama dengan materi kampanye partai petahana.”<sup>237</sup>

### **51. Meningkatkan Pengeluaran untuk Kelompok Marginal dalam Masa Pra-Pemilu**

[Uganda] “Tembusnya anggaran tambahan bulan Januari 2011 memunculkan kecurigaan skala besar dan protes dari politisi oposisi. Pertambahan anggaran sebesar 257 juta dolar AS yang disetujui parlemen pada tanggal 4 Januari muncul enam bulan setelah anggaran awal diajukan dan hanya dua bulan setelah anggaran awal disetujui (Mwenda dan Sserunjogi 2010; Nanjobe 2011). Anggaran tambahan tersebut mencakup 33,6 juta dolar AS untuk Dewan Negara, yang dikecam oposisi karena ditengarai akan digunakan untuk kampanye (Karugaba dan Bekunda 2011). Walaupun tuduhan ini ditolak partai NRM, beberapa alokasi dalam anggaran tersebut terkesan asal, misalnya 4,2 juta dolar AS yang digunakan untuk memfasilitasi pemuda pengangguran (Nanjobe 2011).”<sup>238</sup>

### **52. Meningkatkan Santunan Pensiun, Anak, Kesejahteraan, Pelajar, dan Jatah Transportasi**

[Ukraina] “Pemerintahan Yanukovych melipatgandakan santunan pensiun dan santunan lain bagi masyarakat sebagai ‘sogokan’ untuk menggalang dukungan sebelum pemilu.”<sup>239</sup>

### **53. Potongan Harga atau Subsidi Barang/Jasa misalnya Transportasi, Perumahan, Listrik, Bensin, Pemanas, dsb (atau Menolak Menghilangkan Subsidi walaupun Biayanya Sangat Tinggi)**

[Nigeria] “Dengan pemilu yang dijadwalkan untuk diselenggarakan pada bulan Desember 2007, pemerintah terus memberikan subsidi bagi KSh 0.60 [listrik] selama 2007. Subsidi tersebut baru dicabut pada bulan Juli 2008, saat harga listrik konsumen (tidak termasuk komponen bensin dan nilai tukar mata uang) disesuaikan kenaikannya selama rata-rata 21 persen.”<sup>240</sup>

237 Transparansi Internasional Georgia (2006) hal. 8.

238 Helle (2011) hal. 7.

239 Kuzio, Taras (2005) hal. 59

240 Strategi Sektor Energi Bank Dunia (2010) hal. 95

#### **54. Penggunaan Dana yang Tidak Dianggarkan untuk Kegunaan Populer Lain Tak Terkait dengan Peruntukan Asalnya**

[Armenia] “Sudah menjadi rahasia umum bahwa pemimpin tingkat lokal memanipulasi sumber daya administratif mereka untuk melaksanakan kampanye pra-pemilu. Walikota Yeghegnadzor mempublikasikan program daerah 2002-2004 berjudul ‘Program Investasi Modal’. Staf lokal juga dilibatkan dalam pengembangan program tersebut. Walikota menggunakan program tersebut sebagai materi kampanye pra-pemilu.”<sup>241</sup>

Menerapkan Proyek yang Didanai Negara yang Sebelumnya Belum Diumumkan namun Tak Termasuk ke Rencana Pembangunan, Sehingga Menguntungkan Rezim Petahana

#### **55. Membangun atau Merenovasi Rumah BTN**

[Malaysia] “Pemerintah Negara Bagian Malaka dan Pemerintah Federal dari fraksi Barisan Nasional (BN) telah menerapkan sejumlah langkah pembangunan untuk memastikan mereka mendapatkan suara. Menurut Malaysiakini dan sumber-sumber lainnya, daftar tersebut mencakup pemberian 102 rumah untuk keluarga imigran generasi kedua di Felda Tun Ghafar Machap...Aplikasi tersebut disetujui untuk memberikan tanah seluas 7000 kaki kuadrat oleh keluarga pendatang keturunan Cina generasi kedua dengan cicilan 99-tahun berpremi rendah (12.500 ringgit)...Persetujuan untuk permohonan penduduk desa Machap Baru yang sudah ditunda selama 20 tahun untuk membangun 80 rumah biaya murah dan menengah untuk dijual seharga masing-masing 60.000 ringgit.”<sup>242</sup>

#### **56. Membangun atau Merenovasi Jalan Raya**

[Kenya] “Perdana Menteri Raila Odinga, pada 19 Mei, meminta pelapisan jalan...ini dituduh oleh banyak pihak sebagai upaya kampanye terselubung. Banyak pemantau yang menyatakan bahwa ini adalah pelanggaran pemilu dan meminta Komisi Pemilu Independen Sementara (IIEC) untuk bertindak. Pemantau menyatakan bahwa ini adalah penyalahgunaan sumber daya negara untuk mempengaruhi opini masyarakat.”<sup>243</sup>

#### **57. Membangun atau Merenovasi Fasilitas Kesehatan**

[Peru] “Di awal periode kampanye, Presiden berjanji tidak akan melakukan peresmian pekerjaan umum apapun, namun ia terus berkeliling untuk menginspeksi proyek yang sudah berjalan. Terdapat beberapa contoh bahwa peresmian fasilitas umum secara eksplisit terhubung dengan kampanye petahana, misalnya klinik kesehatan yang diiklankan bersamaan slogan pro-Fujimori.”<sup>244</sup>

---

241 IYC (2002) hal. 4

242 BERISH (2007)

243 Nairobi Star (2011).

244 NDI/TCC (2000) hal. 20.

### **58. Membangun atau Merenovasi Fasilitas Layanan Sosial (Panti Jompo, Panti Asuhan, dsb)**

[Bolivia] “Selama Pemilu 2009, para menteri meresmikan proyek pekerjaan umum atau pembangunan fasilitas publik sembari mempromosikan partai MAS (Movimiento al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos) melalui distribusi materi kampanye. Terdapat juga peresmian fasilitas umum, misalnya program rumah bersubsidi bagi pasangan baru, yang bersamaan dengan kegiatan kampanye.”<sup>245</sup>

### **59. Menyediakan Pekerjaan Paruh Waktu sebagai Aparatur Sipil selama Periode Kampanye**

[Montenegro] “UU Keuangan Parpol melarang perekrutan staf non-permanen dalam sektor publik, termasuk BUMN, mulai dari tanggal ditentukannya hari pemilu (catatan kaki, ‘larangan ini dirancang untuk mencegah dipengaruhinya pilihan pemilih oleh tawaran pekerjaan selama masa kampanye’). Setelah laporan dari banyak LSM terkait pelanggaran ini, OSCE/ODIHR LEOM mengidentifikasi adanya 45 pengumuman lowongan pekerjaan paruh waktu sebagai aparatur sipil selama kampanye. Ini mengaburkan batas antara kegiatan negara dan kampanye koalisi petahana.”<sup>246</sup>

### **60. Mengadakan Proyek Layanan Kesehatan (Imunisasi Gratis, dsb.) dan Distribusi Obat**

[Burma] “Anggota Partai Pembangunan dan Solidaritas Persatuan (USDP) di ibukota provinsi Shan State Utara, Lashio, memberitahukan masyarakat bahwa selama kampanyenya, partai tersebut akan menyediakan layanan kesehatan gratis. Ini dilaporkan oleh masyarakat lokal.”<sup>247</sup>

Kegiatan Sosialisasi Pra-Pemilu oleh Lembaga Negara yang Secara Resmi Bertujuan untuk Meningkatkan Kesadaran Masyarakat, namun Pada Prakteknya Memberikan Perhatian Khusus atas Pemerintah (Pengiklanan Institusional)

### **61. Iklan oleh Kementrian, Lembaga di Bawah atau Didanai Negara atau BUMN, tentang Keberhasilan Pemerintah Sejauh Ini**

[Serbia] “Penayangan iklan yang menunjukkan suksesnya kementrian pemerintah khusus di 100 hari pertama, dilakukan pada saat prime time, melalui TV nasional dapat dengan mudah dianggap sebagai dukungan terselubung bagi kandidat koalisi pemerintah. Lebih parah lagi, iklan tersebut ditayangkan sebelum 100 hari pertama pemerintahan sudah rampung (!), mungkin agar meninggalkan kesan yang lebih mendalam selama kampanye.”<sup>248</sup>

245 Speck & Fontana (2011) hal. 15.

246 OSCE/ODIHR (2012a) hal. 7

247 Burma Election Tracker (2010).

248 Transparansi Serbia (2004) hal. 88f.

## **62. Iklan oleh Lembaga Pemerintah Mengucapkan Selamat Ulang Tahun kepada Presiden, Selamat Merayakan Hari Libur Nasional, dsb, selama Periode Pra-Pemilu**

[Croatia] “Contoh pra-kampanye: pada tanggal 14 Mei, pada ulang tahun ke-75 presiden Tudjman (bukan kegiatan resmi), stasiun TV dan radio HRT (Hrvatska Radiotelevizija) yang dimiliki negara menayangkan secara langsung acara perayaan di Teater Nasional Kroasia, sebuah lembaga negara. Acara tersebut mencakup pertunjukanselama 3 jam yang memuji Presiden Tudjman sebagai puncak kejayaan Kroasia selama satu milenium.”<sup>249</sup>

## **63. Kampanye yang Bertujuan Meningkatkan Kesadaran Masyarakat Tentang Proses atau Fakta Tertentu, tapi Malah Memberikan Perhatian Berlebih Terhadap Politisi Tertentu**

[Georgia] “Walaupun sebuah iklan berisi prosedur penggunaan voucher layanan publik, penekanannya tidak hanya dilakukan pada voucher tersebut namun juga menunjukkan terima kasih kepada Balai Kota, khususnya Pak Walikota. Lebih lagi, salah satunya menyatakan, ‘Gigi (sang walikota) tahu pasti apa yang dibutuhkan masyarakat.’”<sup>250</sup>

## **Sumber Daya Peraturan**

Pemilu, kampanye pemilu, dan kegiatan politik lain tidak terjadi dalam ruang vakum. Kerangka peraturan, dari konstitusi, undang-undang, hingga peraturan di tingkat lokal mempengaruhi peraturan permainan politik, namun peraturan tersebut juga dipengaruhi oleh politik. Dalam kondisi legal-rasional yang ideal menurut Weber, seluruh aturan harusnya netral secara politik. Namun, di banyak negara, undang-undang dan peraturan sering diubah atau diinterpretasi untuk memperkuat posisi petahana dan membuat oposisi lebih sulit bergerak.<sup>251</sup>

### ***Peraturan Membuat Oposisi Sulit Mengorganisir Diri atau Berpartisipasi secara Efektif***

## **64. Aturan Pendaftaran Partai Membuat Partai Oposisi Sulit Mendaftar atau Berkoalisi**

[Georgia] “Setelah pengumuman Dekrit Presiden tentang pemilu (lokal), parpol yang belum ikut pemilu sebelumnya namun punya perwakilan di parlemen hanya memiliki satu hari untuk memasukkan dokumen registrasi mereka ke Komisi Pemilu Pusat (CEC) untuk Pemilu Lokal 2006.”<sup>252</sup>

249 OSCE (1997) hal. 8.

250 Transparansi Internasional Georgia (2013b)

251 Weber (1919).

252 Transparansi Internasional Georgia (2006) hal. 2.

### **65. Menetapkan Batas Representasi yang Sangat Tinggi Agar Oposisi Efektif Tidak Bisa Ikut**

[Turki] [Terkait ambang batas 10% parlemen] “Aturan ini menyulitkan representasi suku Kurdi, karena partai-partai pro-Kurdi gagal mendapatkan kursi hanya karena ambang batasnya terlalu tinggi. Sakik dari partai BDP [Barış ve Demokrasi Partisi/Partiya Aştî û Demokrasiyê] menekankan... ‘Ini satu-satunya di muka bumi ini. Bagaimana bisa partai penguasa mentolerir politik yang hanya bersembunyi di balik ambang batas yang terlalu tinggi ini?’<sup>253</sup>

### **66. Menetapkan Kriteria Eligibilitas atau Prosedur Nominasi Sedemikian Sehingga Kandidat Oposisi Tidak Bisa Mendaftar**

[Pakistan]“[Pada tahun 2013] para kandidat tidak lagi harus datang sendiri untuk menyerahkan formulir dan dokumen nominasi mereka. Aturan UU ni didukung petahana dan oposisi, namun mantan presiden militer Pervez Musharraf dituduh telah mengubah undang-undang tersebut (sebelum Pemilu 2002) untuk memastikan bahwa pemimpin PPP (Partai Rakyat Pakistan) Benazir Bhutto dan pemimpin PML-N Nawaz Sharif, yang sedang diasingkan, tidak bisa mendaftar”<sup>254</sup>

### **67. “Gerrymandering” – Memanipulasi Batas Dapil untuk Menguntungkan Partai Petahana dan Mengurangi Partisipasi Oposisi**

[Zimbabwe] “Penentuan dapil adalah cara yang mudah untuk mengurangi kritik terhadap pemerintah di parlemen. Kasus yang paling signifikan terlihat dalam kasus penetapan batas dapil Sunningdale di Harare dimana Margaret Dongo ikut bersaing.”<sup>255</sup>

### ***Keputusan Bias oleh Badan Penyelesaian Sengketa***

### **68. Penunjukan Anggota Penyelenggara Pemilu atau Penyelesaian Sengketa Pemilu secara Bias**

[Rusia] “Prosedur penunjukan anggota penyelenggara pemilu telah gagal memastikan independensi mereka dan pada prakteknya dilaksanakan sedemikian rupa sehingga cenderung bias kepada Partai Persatuan Rusia. Kekhawatiran ini muncul disebabkan tindakan komisi tersebut dilakukan semua tingkatan.”<sup>256</sup>

### **69. Keputusan Bias Penyelenggara Pemilu dalam Membredel Partai Oposisi atau Mencabut Hak Keikutsertaan Mereka dalam Pemilu**

253 Daily News (2013).

254 Pakistan News Today (2013)

255 Laakso (2002) hal. 338.

256 Pusat Riset Anti-Korupsi dan Prakarsa Transparansi Internasional Rusia (2004) hal. 80.

[Republik Kyrgyz] “Otoritas pemilu menggunakan UU pemilu untuk melarang empat partai karena AD/ART partai tersebut tidak secara eksplisit menyatakan mereka akan ikut pemilu.”<sup>257</sup>

## **70. Keputusan Bias untuk Melarang Pendaftaran Kandidat Oposisi**

[Togo] “Gilchrist Olympio, pemimpin oposisi utama Togo, dilarang mencalonkan diri melawan Eyadema dalam Pemilu Presiden 1 Juni, dan tidak banyak pengamat yang berpendapat bahwa kandidat oposisi lainnya bisa menjadi lawan kuat bagi Eyadema. Eyadema, 67 tahun, mengubah konstitusi pada tanggal Desember 2002 agar dapat menjabat kembali selama lima tahun. Pada detik terakhir, Olympio dilarang mencalonkan diri karena ada kekurangan administratif dalam dokumen registrasinya.”<sup>258</sup>

## **71. Memperbolehkan Kandidat yang Sedang Menjabat di Pemerintahan Untuk Mencalonkan Diri dalam Pemilu Legislatif (di Negara lain Hal ini Dilarang)**

[Republik Demokrat Kongo] “Tujuan undang-undangnya adalah mencegah penggunaan sumber daya negara untuk kampanye individu atau keuntungan parpol. Carter Center memantau bahwa di Kivu Selatan, beberapa oposisi melihat bahwa caleg dari PPRD [Parti du Peuple pour la Reconstruction et la Démocratie] bisa mendaftar walaupun tengah menjabat sebagai walikota.”<sup>259</sup>

## **72. Putusan Bias Penyelenggara Pemilu untuk Mendiskualifikasi Peserta**

[Rusia] “Tim pengawas OSCE mencatat sejumlah kasus diskualifikasi kandidat dari dapil berwakil tunggal (tidak adayang dari Partai Persatuan Rusia) berdasarkan alasan yang dipertanyakan. Misalnya, seminggu sebelum hari pemilu, Mahkamah Agung mendukung keputusan komisi pemilu untuk mendiskualifikasi lima caleg dari daftar caleg tingkat Federal dan dua dari dapil berwakil tunggal. Pendiskualifikasian mantan Jaksa Agung dari daftar calon dapil berwakil tunggal serta dari daftar kandidat CPRF, dan Anatoly Bykov dari dapil Achinsk setelah protes dari kandidat Partai Persatuan Rusia, juga secara terang benderang tampak sebagai tindakan diskriminatif oleh penyelenggara pemilu.”<sup>260</sup>

## **73. Lembaga Penyelesaian Sengketa (Pengadilan atau lainnya) Menolak Mendengar Protes yang Masuk Akal dari Oposisi**

[Kazakhstan] “OSCE/ODIHR EOM menyadari bahwa 15 protes terkait pemilu yang diajukan sebelum hari pemilihan ke pengadilan daerah dan pengadilan kota, dan 5 ke mahkamah agung, ditolak.

257 Karatnycky, Motyl & Schnetzer (2001) hal. 223.

258 IRIN (2003).

259 The Carter Center (2011) hal. 37.

260 Pusat Riset Anti-Korupsi dan Prakarsa Transparansi Internasional Rusia (2004) hal. 82.

Dalam beberapa kasus yang diajukan ke pengadilan distrik Almaty terkait komposisi anggota PEC (komisi pemilihan kabupaten), pengadilan menolak membahas kasusnya karena pengajuan kasus yang diajukan melewati tengat waktu yang telah ditetapkan. Dalam kasus lain, bertolak belakang dengan UU Pemilu, Mahkamah Agung menolak mempertimbangkan protes atas alasan Komisi Pemilu Pusat (CEC) memiliki hak prerogatif tunggal untuk memutus pelanggaran UU Pemilu dan mendiskualifikasi peserta tanpa ada proses banding yang bisa diajukan ke pengadilan.”<sup>261</sup>

#### **74. Putusan Bias Penyelesaian Sengketa Pemilu sehingga Menguntungkan Parpol/Kandidat Pemerintah dan Merugikan Oposisi**

[Belarus] “Peran sistem yudikatif, termasuk Mahkamah Agung, dalam penyediaan jalan keluar hukum tetap menjadi hal yang minimal dalam proses tersebut. Selama kampanye, pengadilan lokal menghukum banyak aktivis kampanye oposisi karena mengadakan pertemuan yang belum terjadwalkan dengan pemilih karena melanggar aturan kampanye. Perwakilan dari oposisi sering mengeluh kepada pemantau OSCE/ODIHR EOM bahwa mereka curiga penyelenggara pemilu dan lembaga peradilan tidak memiliki independensi dan netralitas dalam menjalankan tugasnya.”<sup>262</sup>

#### ***Putusan Bias Entitas Pemerintah lain yang Menguntungkan Parpol/Kandidat Tertentu***

#### **75. Mendaftarkan PNS di Tempat Kerja Mereka, Sehingga Bisa Mempengaruhi Suara Mereka**

[Indonesia] “Praktek lainnya adalah memastikan bahwa PNS mencoblos di kantor, bukan di dekat rumah, sehingga hasil suara yang muncul bisa dikontrol. PNS adalah sumber suara terpenting dari partai Golkar (Partai Golongan Karya), dan setiap PNS secara otomatis dianggap anggota Golkar.”<sup>263</sup>

#### **76. Membatasi Media Swasta, misalnya Melalui Aturan Lisensi yang Ketat atau UU Pencorengan Nama Baik yang Terlalu Ketat**

[Moldova] “Private Pro TV, dilihat sebagai salah satu dari sedikit sumber informasi yang mau memberikan pandangan politik yang berbeda, disandungkan masalah pada bulan 2008 Desember saat akan memperpanjang lisensinya. Setelah ada kekhawatiran dari komunitas diplomat, Pro TV bisa tetap disiarkan dan tender untuk lisensi baru ditunda hingga pemilu selesai.”<sup>264</sup>

261 OSCE/ODIHR (2011) hal. 8.

262 OSCE/ODIHR (2006) hal. 20.

263 Lopez Pintor & Gratschew (2002) hal. 47.

264 Sumber Moldova hal. 6f.

### 77. Pemecatan Anggota PNS yang Mendukung Oposisi

[Georgia] “Menurut informasi yang kami dapat, sejak 11 Desember 2012, 493 pegawai telah dipecat dari Kementerian Dalam Negeri... Anggota kepolisian mengatakan kepada perwakilan TI di Zugdidi, Georgia, bahwa manajemen kementerian yang baru menyatakan bahwa pejabat yang menjabat selama rezim UNM harus mengundurkan diri.”<sup>265</sup>

### 78. Mutasi PNS yang Mendukung Oposisi

[Ghana] “Insiden lain terkait penyalahgunaan posisi petahana potensial, mencakup mutasi supir anggota dewan tingkat distrik dari daerah Timur, diduga karena ia dicurigai merupakan simpatisan oposisi, Partai Kongres Demokrasi Nasional (NDC). Ia dimutasi ke Departemen Keuangan di mana tidak ada mobil yang bisa ia supiri.”<sup>266</sup>

### 79. Pendukung Oposisi atau Pemimpin Daerah yang mendukung Oposisi Diincar oleh Petugas Pajak

[Ukraina] “Petugas pajak adalah salah satu ‘sumber daya administratif’ penting selama pemilu. Selama ‘skandal rekaman’ Ukraina, pembicaraan dari kantor presiden menjadi informasi publik. Salah satu bagiannya adalah di mana presiden menginstruksikan kepala dinas pajak sebelum Pemilu 1999:

Preman [pajak] harus bekerja lebih keras. Penting agar pengumpul pajak mengunjungi tiap kepala peternakan kolektif di tiap desa dan mengatakan: hai bung, kamu tentu mengerti bahwa kami punya cukup banyak bahan tentang kamu sehingga bisa saja kami jebloskan kamu ke penjara esok hari.”<sup>267</sup>

### *UU Keuangan Politik atau Peraturan Lain yang Menguntungkan Keuangan Partai Petahana*

### 80. Menetapkan Ambang Batas Penerimaan Dana Negara Oleh Parpol Sangat Tinggi Sehingga Hanya Partai Pro-Pemerintah yang Dapat Memenuhi

[Zimbabwe] “Di Zimbabwe, hanya parpol yang telah memenangkan setidaknya 15 kursi boleh mendapatkan dana dari negara, ini hanya bisa didapatkan oleh partai ZANU-PF di pemilu 1990 dan 1995, sebelum akhirnya ambang batasnya diubah oleh Mahkamah Agung menjadi 5% suara sah.”<sup>268</sup>

265 Transparansi Internasional Georgia (2013a)

266 CDD-Ghana (2004) hal. 3.

267 Fritz, Verena (2004) hal. 164.

268 Ohman (2009) hal. 64.

### **81. Penetapan Aturan Pendanaan Publik di mana Kebanyakan Dana tersebut Disalurkan Ke Parpol/Kandidat Pro-Pemerintah**

[Namibia] “Dari total jumlah yang didistribusikan ke empat parpol yang berhak pada tahun 2004/2005 di Namibia, partai petahana SWAPO (Organisasi Rakyat Barat Daya Afrika) menerima 77%.”<sup>269</sup>

### **82. Penetapan Aturan Pendanaan Publik dengan Batas Rendah dan Distribusi Setara, Untuk Memecah Belah Oposisi**

[Gabon] “Pada Konferensi Nasional bulan Maret 1990, para delegasi diundang untuk membentuk Parpol yang akan menerima bantuan keuangan dari pemerintah. Lebih dari 70 partai diberdirikan. Tiap partai diberikan 20 juta franc dan mobil untuk melakukan kampanye legislatif. Banyak partai yang mengambil dana tersebut kemudian tidak pernah terdengar lagi.”<sup>270</sup>

### **83. Pelarangan Penggunaan Sumber Dana Pribadi dalam Kampanye Pemilu<sup>271</sup>**

[Belarus] “UU Pemilu mengatur bahwa kampanye pemilu hanya dapat didanai dari sumber dana negara. Pasal ini, atau pasal lainnya dalam UU tersebut, tidak membatasi jumlah spesifik yang harus dikeluarkan untuk kontestan pemilu. Donasi pribadi hanya dapat diberikan kepada anggaran negara, sehingga didistribusikan secara merata ke seluruh kandidat, namun tidak ada jaminan penurunan dana akan berlangsung tepat waktu, sehingga parpol tidak punya mekanisme yang pasti tentang bagaimana untuk berkampanye secara efektif. Selain itu, UU Pemilu juga gagal memastikan bahwa pemilih memiliki kesempatan yang luas untuk mempelajari posisi, sudut pandang, dan kualifikasi peserta pemilu.”<sup>272</sup>

### **84. Aturan yang Memberikan Pendanaan Besar Bagi Organisasi yang Berafiliasi dengan Parpol Tertentu**

[Uganda] “Walaupun sistem multi-partai sudah ditetapkan, struktur NRM tetap kuat, aktif, dan didanai negara selama periode pemilu. Presiden dan partainya menggunakan sumber daya negara, khususnya struktur lama, untuk berkampanye, misalnya menggunakan mobil dinas, PNS, dan iklan pemerintah, juga pemberitaan yang sangat positif dari TV negara. NRM [National Resistance Movement] sebagai organisasi politik, memiliki sistem politik sendiri lengkap dengan

269 Ohman (2013)

270 Ohman (1999) hal. 10.

271 Di beberapa negara, penggunaan sumber dana pribadi dilarang selama kampanye untuk mengurangi korupsi. Akan tetapi, pada prakteknya, sering ini malah membatasi jumlah dana yang dapat diterima oposisi, sehingga meningkatkan tendensi penyalahgunaan sumber daya administratif. Jelas, ini bukan serta merta akibat dari upaya sedemikian, karena eksperimen di AS telah menunjukkan legislasi “pemilu bersih” atau “pemilu adil” seperti itu.

272 OSCE/ODIHR dan Komisi Venezia (2006) hal. 13.

organisasi pendukung dimana anggota dan staf senior memiliki keanggotaan yang beririsan. Di banyak distrik (contohnya, Kyenjojo, Bundibugyo, Kamwenge dan Kabarole di daerah Barat, dan di distrik Buganda), partai politik dan organisasi beroperasi di daerah yang sama.”<sup>273</sup>

### **85. Potongan Pajak bagi Donor Besar**

[Mesir] “Hasil pemantauan kami menunjukkan bahwa di Mesir, pemilu menyebabkan penyempitan sumber daya fiskal, namun pengeluaran negara tidak dipengaruhi siklus pemilu. Analisis kami menunjukkan bahwa banyak yang akhirnya memilih mencari sumber dana swasta yang bisa debarter dengan pemotongan pajak bisa menjadi sumber alternative keuangan kampanye sebelum pemilu.”<sup>274</sup>

### **86. Potongan Pajak untuk Industri yang Terhubung dengan Rezim Penguasa**

[Honduras] “Berbagai bisnis seperti waralaba makanan cepat saji sudah lama diberikan potongan pajak karena dianggap mendorong turisme walaupun ‘banyak gerainya yang tidak berada di daerah turisme atau tidak menarik pengunjung, kata Lopez Steiner. Potongan pajjar tersebut ‘diberlakukan sebagai bayaran untuk dukungan politik dan imbal balik pendanaan kampanye, yang selalu dikaitkan dengan potongan pajak,’ terusnya.”<sup>275</sup>

### **87. Modifikasi Sistem Pajak atau Bea Cukai yang Mengurangi Biaya Pengadaan Partai Penguasa**

[Mozambik] “Frelimo [Frente de Libertação de Moçambique, partai pemerintah] dilaporkan mengimpor 300 ton kertas untuk digunakan partai, namun kemudian dijual di pasar lokal melalui toko kertas universitas. Ini adalah bentuk “penyelundupan barang secara legal”, yang mencakup juga barang lain seperti produk manufaktur misalnya kendaraan, kertas, material bangunan, bahkan barang makanan. Juga terdapat bukti tentang penyalahgunaan bea cukai untuk mendukung Frelimo. Carter Center mendapatkan laporan tentang kasus di mana sebuah partai kecil mencoba mengimpor 500 set televisi, namun tidak diperbolehkan oleh petugas bea cukai; partai lain melaporkan bahwa mereka tidak diperbolehkan mengimpor materi bangunan seharga 600000 dolar. Sudah menjadi rahasia umum bahwa kuasa aparaturnegara untuk menolak permohonan impor sering digunakan untuk menguntungkan partai tertentu.”<sup>276</sup>

---

273 EUEOM (2006) hal. 24

274 Youssef (2011) hal. 16, 22

275 Bloomberg BusinessWeek (2013)

276 Carter Center (2005) hal. 34.

## **88. Penyediaan Sumber Pendanaan Negara Tidak Langsung agar Oposisi Tidak Mendapatkan Keuntungan Nyata**

[Belarus] “Pemantau melaporkan bahwa beberapa lokasi kampanye dari otoritas lokal dianggap terlalu kecil, berada di pinggiran kota, atau sulit diakses... [catatan kaki] misalnya, di Orsha, hanya ada dua lokasi yang berada di dalam ruangan yang ditetapkan. Salah satunya terlalu kecil untuk kampanye dan lainnya (kurang lebih berkapasitas 300) sangat jauh dari pusat kota. Di kota tersebut, kampanye Milinkevich (oposisi) menyelenggarakan kampanye di ruang terbuka (outdoor) yang dianggap ilegal oleh polisi.”<sup>277</sup>

## **Sumber Daya Penegakan Hukum**

Walaupun tidak selalu dianggap penyalahgunaan sumber daya negara, kegiatan polisi, militer, atau lembaga keamanan lainnya dapat memiliki imbas yang signifikan terkait hasil pemilu parpol/kandidat. Penting untuk dipastikan bahwa penegak hukum bertindak secara netral dalam pemilu.

### ***Tindakan oleh Penegak Hukum yang Mengancam atau Merusak Kegiatan Oposisi***

## **89. Penegak Hukum atau Otoritas Lokal Menolak Menyetujui Rapat, Long March, dsb oleh Oposisi**

[Belarus] “Sering, otoritas lokal dan polisi menggunakan aturan UU Kegiatan Massal untuk mencegah penyelenggaraan acara oposisi terkait pemilu, termasuk pertemuan aktivis kampanye di kediaman pribadi. Ini mengancam kebebasan berkumpul dan berserikat. Orang yang mengadakan rapat umum tanpa izin sering ditahan dan didenda. Kekurangan dari UU Kegiatan Masal diperburuk oleh pendekatan pengadilan lokal yang, khususnya di tahap akhir kampanye, yang seringkali menggunakan Pasal 31 UU Pelanggaran administratif untuk menghukum secara administratif pelaku, penyelenggara, atau peserta kegiatan kampanye yang tidak terdaftar.”<sup>278</sup>

## **90. Secara Tidak Adil Membubarkan Long March atau Kegiatan Kampanye Lain oleh Oposisi**

[Rusia] “Polisi huru hara Rusia mengumpulkan sejumlah aktivis oposisi, termasuk pemimpin partai liberal, yang memprotes pemerintah Vladimir Putin seminggu sebelum pemilu parlemen. Salah satu yang ditahan adalah Boris Nemtsov yang kemungkinan akan mencalonkan diri di Pilpres pada bulan Maret. Polisi menyatakan mereka menahan dua lusin demonstran, namun para aktivis oposisi menyatakan bahwa yang ditahan mencapai 200 orang.”<sup>279</sup>

277 OSCE/ODIHR (2006) hal. 13.

278 OSCE/ODIHR (2006) hal. 14.

279 Yorkshire Post (2007).

### 91. Melarang Kebebasan Bergerak Terkait Kegiatan Kampanye oleh Oposisi

[Moldova] “Partai oposisi mengeluhkan pelarangan dan intimidasi polisi kepada pemilih yang mau menghadiri rapat umum. Partai Demokrat Liberal (PLDM) mengeluhkan bahwa di beberapa kota, polisi mencegat bus yang berisi suporter partai yang akan menghadiri rapat umum di Chisinau, tanggal 22 Maret. OSCE/ODIHR EOM mengkonfirmasi kejadian ini juga terjadi di Orhei dan Balti.”<sup>280</sup>

### 92. Menahan atau Menangkap Kandidat Tanpa Sebab yang Jelas

[Etiopia] “Pemantau mengkonfirmasi ditahannya dan dipenjarakannya kandidat CUD (Koalisi Persatuan dan Demokrasi) di Debre Abor/Gonder di Betucha Angalo/Oromia dan di Addis Ababa. EU EOM tidak mencatat adanya penangkapan pendukung EPRDF (partai penguasa) terkait pelanggaran kampanye.”<sup>281</sup>

### 93. Menahan atau Menangkap Aktivistis Kampanye Oposisi Tanpa Sebab yang Jelas

[Ukraina] “Pada tanggal 15 September, tiga anggota organisasi masyarakat Vidsich ditahan polisi di Kyiv saat menyebarkan selebaran yang mengkritik kandidat Partai Regional Maksym Lutskyi (SMD 222). Mereka ditahan atas tuduhan menghalangi kerja polisi, sebuah pelanggaran administratif. Pada persidangan tanggal 19 September, para polisi tidak bisa menjelaskan bagaimana kerja polisi dihalangi... Pada tanggal 15 September, di Zhytomyr, penyelenggara kegiatan kampanye pendukung TVI ditahan polisi atas tuduhan menyelenggarakan kampanye tanpa izin dan diberikan peringatan.”<sup>282</sup>

### 94. Pelecehan Terhadap Donor Partai/Kandidat Oposisi

[Armenia] “Satu contoh kasus adalah saat masyarakat menyaksikan pada Pilpres 2008 saat para pebisnis mencoba mendukung parpol/kandidat oposisi, para penegak hukum serta merta memberikan peringatan keras bagi mereka.”<sup>283</sup>

### 95. Menolak Memberikan Izin Bagi Oposisi Untuk Memasang Materi Kampanye

[Rusia] “Otoritas lokal awalnya memberikan suruhan yang secara lisan melarang munculnya spanduk apapun kecuali yang mendukung kandidat Partai Persatuan Rusia. Saat ini ditentang habis-habisan dan akhirnya diperbolehkan, billboard dari kandidat oposisi tidak dialiri listrik sehingga tidak menyala.”<sup>284</sup>

280 Misi Pemantauan Pemilu Internasional Moldova (2009) hal. 6.

281 EUEOM Ethiopia (2005) hal. 15f

282 Misi Kanada (2012) hal. 18, catatan kaki 25.

283 TI Armenia hal. 9.

284 Pusat Penelitian Anti-Korupsi dan Prakarsa Transparansi Internasional Rusia (2004) hal. 95.

## 96. Ditahannya Materi Kampanye Oposisi

[Belarus] “Kunjungan ke kantor kampanye oleh polisi dan penyitaan materi kampanye untuk memverifikasi apakah materi kampanye diproduksi sesuai legislasi Belarus, khususnya terkait peraturan keuangan kampanye [catatan kaki] misalnya, pada 21 Februari, di Mogilev, kepala kantor kampanye lokal Milinkevich ditahan selama enam jam dan 26,170 leaflet kampanye yang diproduksi secara sah disita. Materi ini dikembalikan pada tanggal 24 Februari. Di Brest, pusat kampanye Milinkevich di sebuah rumah pribadi digeledah atas dasar mencari alkohol yang katanya diproduksi secara ilegal. Selama penggeledahan, materi kampanye di sita.”<sup>285</sup>

## 97. Meningkatnya Keberadaan Pasukan Militer atau Pasukan Keamanan di Markas Oposisi untuk Mengintimidasi Pemilih dan Menurunkan Jumlah Partisipasi

[Uganda] “Dikerahkannya aparat kepolisian, tentara, dan paramiliter (keamanan sipil/preman) ke Kampala dan ke daerah-daerah di pinggiran bertujuan untuk mengurangi ancaman keamanan, menurut Aparat Keamanan Rakyat Uganda (UPDF) dan polisi nasional. Akan tetapi, oposisi menyatakan bahwa banyaknya jumlah tentara di jalanan mengintimidasi pemilih.”<sup>286</sup>

## 98. Pelatihan atau Kerjasama Antara Aparat Keamanan Negara dan Swasta (Militia) yang Pro-Pemerintah

[Filipina] “Di Tawi-Tawi, kandidat oposisi mengeluh bahwa tentara bayaran swasta yang dipimpin oleh laksamana (war lord) memaksa masyarakat untuk memilih kandidat yang didukung pemerintah.”<sup>287</sup>

Penyediaan Keamanan yang Bias terhadap Kandidat Tertentu, atau Janji untuk Membebaskan Tahanan Jika Keluarganya Mendukung Sebuah Partai Pemerintah

## 99. Dalam Situasi yang Tidak Aman, Penyediaan Keamanan Hanya untuk Kandidat Tertentu

[Afghanistan] “FEFA (Federasi Pemilu Jurdil di Afghanistan) melaporkan bahwa kandidat laki-laki dan perempuan mengekspresikan perasaan frustrasi atas penyediaan keamanan oleh aparat keamanan lokal. Di banyak provinsi, para kandidat protes bahwa polisi tidak responsif terhadap permohonan mereka untuk penyediaan keamanan, atau hanya menyediakan keamanan bagi kandidat yang didukung pejabat lokal. Kandidat yang didukung politisi lokal di Nangarhar disediakan dua mobil polisi dengan personel lengkap untuk kampanye, sementara kandidat lainnya tidak diberikan apa-apa. Kasus yang hampir serupa juga terjadi di provinsi Jawzjan.”<sup>288</sup>

285 OSCE/ODIHR (2006) hal 15.

286 Tribun Sudan (2011).

287 ANFREL (2007) hal. 22.

288 FEFA (2010).

## 100. Tahanan Dijanjikan akan Dibebaskan Kalau Keluarga Mendukung Partai Pemerintah

[Georgia] “Secara khusus, keluarga orang-orang yang ada di tahanan pra-sidang dijanjikan bahwa anggota keluarga mereka akan dilepaskan jika keluarga mengumpulkan tanda tangan untuk mendukung kandidat tertentu. Orang tua seorang tertahan di Desa Chandari, Distrik Gurjaani, dijanjikan bahwa anaknya akan dibebaskan jika ia mengumpulkan 100 pendukung kandidat dari partai penguasa. Penduduk Tbilisi diinstruksikan untuk membuat daftar berisi 400-500 tanda tangan. Keluarga tersangka di Poti dijanjikan bahwa investigasi akan dihentikan jika mereka membuat daftar pendukung (berisi tanda tangan dan nomor KTP.”<sup>289</sup>

---

289 Transparansi Internasional Georgia (2008) hal. 10.

## Glosarium

Istilah	Penjelasan
Penyalahgunaan Sumber Daya Negara	Penggunaan kekuatan dan sumber daya sektor publik dan negara (termasuk kapasitas memaksa , finansial, material, dan lainnya) oleh politisi atau parpol petahana untuk mendukung upaya kampanye dan memperkuat prospek pemilu mereka, melanggar norma hukum dan aturan lainnya yang mengatur etika kantor negara.
Sumber Daya Administratif	Eufemisme yang digunakan di beberapa negara (khususnya di pecahan Uni Soviet) untuk menjabarkan (penyalahgunaan) sumber daya negara
Kriteria Alokasi	Kriteria yang digunakan untuk menghitung dana publik yang diberikan kepada parpol atau kandidat yang berhak (dapat digunakan secara langsung atau tidak)
Audit	<p>Audit adalah pemeriksaan laporan keuangan suatu entitas, catatan keuangan dan</p> <p>Informasi disiapkan oleh badan keuangan pihak tersebut untuk pihak lain yang berkepentingan di luar entitas perbankan, beserta bukti yang mendukung informasi yang terdapat dalam laporan keuangan. Sebagian besar negara telah menetapkan kriteria audit yang harus dipatuhi untuk audit formal.</p>
Pengeluaran Kampanye	Pengeluaran yang dikeluarkan oleh atau atas nama partai politik atau calon yang terdaftar untuk mempromosikan partai atau kandidat selama siklus pemilu, atau sehubungan dengan pemilu mendatang, termasuk pengeluaran yang memiliki tujuan untuk merusak prospek partai/kandidat saingan.
Keuangan Kampanye	Mengacu pada transaksi yang terkait dengan kampanye pemilu. Transaksi bisa berupa sumbangan keuangan dalam bentuk formal maupun pengeluaran. Transaksi formal yang terjadi dalam lingkup hukum dapat ditambah dengan pembiayaan publik kampanye. Transaksi informal yang terjadi di luar lingkup hukum mulai dari pembelian suara, dukungan dalam bentuk apapun dari perusahaan swasta dan pemerintah, sampai penyalahgunaan sumber daya negara.
Pemasukan Kampanye	Pemasukan yang dikumpulkan oleh atau atas nama parpol/ kandidat terdaftar untuk mendanai kampanye

Istilah	Penjelasan
Batas Pengeluaran Kampanye	Jumlah maksimum yang dapat dikeluarkan kandidat selama periode pemilu
Dana Terkait Kampanye	Alokasi sumber daya yang didapatkan dan dikeluarkan oleh kandidat pemilu dan parpol selama siklus pemilu
Istilah	Penjelasan
Batas Atas	Batas atas pengeluaran kampanye, juga terkadang berarti batas maksimum kontribusi dari individu atau organisasi
Konflik Kepentingan	Situasi di mana seseorang memiliki kepentingan yang mengurangi kemungkinan individu tersebut mengangkat kepentingan umum, misalnya, mengambil kontribusi kampanye dari orang yang kepentingannya dipengaruhi kebijakan pemerintah
Batas Kontribusi	Jumlah maksimum yang dapat diberikan seorang individu atau parpol kepada kandidat atau peserta pemilu.
Kontribusi	Uang atau komoditas berharga lainnya (mailing list, telepon, billboard) yang diberikan bagi kampanye kandidat atau parpol oleh seorang individu atau organisasi.
Politisi Terkooptasi	Pejabat terpilih yang telah menerima dukungan finansial secara signifikan dari donor kaya sehingga pengambilan keputusannya terpengaruh
Harga Korupsi	Jumlah yang hilang saat anggaran negara dialihgunakan atau ditahan
Pendanaan Negara Langsung	Uang yang diberikan kepada parpol/kandidat oleh pemerintah selama kampanye pemilu untuk pendanaan reguler partai, biasanya melalui transfer bank tapi bisa juga melalui uang tunai ataupun cek
Pengungkapan	Persyaratan bahwa calon dan partai politik melaporkan jumlah dan sumber sumbangan kampanye mereka kepada penyelenggara pemilu, lembaga audit pemerintah atau instansi penegak hukum pemilu. Pengungkapan efektif bekerja ketika rekening tersebut dibuka rinciannya dan dibuat tersedia untuk pengawasan publik.

Istilah	Penjelasan
Donasi	Lihat Kontribusi.
Kriteria Eligibilitas	Kriteria yang digunakan untuk menentukan apakah parpol/kandidat bisa diberikan dana negara secara langsung ataupun tidak
Badan Penegak	Mengacu pada badan pengawas dan pengendalian operasi sistem keuangan politik. Badan ini memastikan bahwa pihak, komite dan calon patuh terhadap batasan, larangan, kewajiban pengungkapan, dan pelaporan yang disyaratkan. Badan ini bertugas untuk menegakkan kewajiban yang digariskan oleh peraturan politik keuangan.
Persaingan yang Sepadan	Sebuah persaingan pemilu di mana kandidat yang bersaing memiliki sumber daya yang sepadan dengan kemampuan untuk menggalang dana dan menerima kontribusi dana untuk melaksanakan kampanye
Kontribusi Eksternal	Dana yang didonasikan kepada kampanye kandidat atau parpol oleh individu yang tinggal di luar negeri
Batas Bawah	Jumlah minimum atau jumlah tetap dana atau sumber daya negara lainnya (misalnya slot media atau layanan pos gratis) yang tersedia bagi seluruh peserta pemilu dalam sistem pendanaan negara
Transaksi Formal	Donasi dan pengeluaran yang dilakukan di bawah cakupan UU dan dapat dibantu oleh pendanaan kampanye dari pemerintah.
Kampanye Terselubung	Materi yang muncul di media sebagai pelaporan atau analisis objektif, namun pada kenyataannya mempromosikan/mendiskreditkan kandidat/parpol tertentu.
Sistem Pendanaan Hibrid	Sistem pendanaan pemilu di mana bagian dari dana kampanye yang digunakan kandidat sebagian datang dari pemerintah, biasanya dalam bentuk hibah yang jumlahnya sama dengan donasi yang dikumpulkan sendiri
Pengeluaran Independen	Pengeluaran untuk iklan atau komunikasi yang secara eksplisit menyatakan keterpilihan atau kekalahan sebuah parpol/kandidat, yang tidak dibuat selaras atau berkoordinasi dengan tim sukses parpol/kandidat manapun
Kontribusi Tak Langsung	Saat seseorang secara resmi berkontribusi ke parpol/kandidat melalui orang lain, misalnya, orang asing memberikan uang kepada warga negara agar kontribusinya tidak dilarang hukum

Istilah	Penjelasan
Dana Negara Tak Langsung	Sumber daya yang ber nilai moneter yang diberikan kepada parpol/kandidat oleh pemerintah untuk kampanye atau untuk pendanaan parpol yang regular, misalnya transportasi atau slot media gratis
Kontribusi Individu	Uang yang diberikan kepada komite kampanye kandidat atau parpol dari seorang individu (atau lebih dari satu orang melalui satu cek).
Transaksi Informal	Donasi dan pengeluaran yang berada di luar cakupan UU, bisa mencakup dukungan yang tak tercatat dari badan usaha negara maupun swasta dan penyalahgunaan sumber daya negara
Kontribusi In-Kind	Kontribusi barang, jasa, atau properti yang diberikan secara gratis atau harga diskon
Pengiklanan Institusional	Pengiklanan dari institusi pemerintah untuk meningkatkan kesadaran atau apresiasi terhadap kerja institusi tersebut. Walaupun ini boleh dilakukan, iklan seperti ini bisa diselewengkan untuk mendukung partai atau presiden yang berkuasa.
Persaingan yang Setara	Persaingan pemilu di mana kandidat yang bersaing memiliki sumber daya yang jumlahnya sama untuk berkampanye
Titik Kelemahan	Cara untuk menghindari undang-undang, biasanya terkait hal-hal yang tidak disebutkan secara eksplisit atau hal-hal yang ambigu dalam redaksi UU
Dana Tercocokkan	Uang negara yang diberikan sesuai rasio tertentu kepada kandidat yang mampu mengumpulkan sejumlah uang dari donor swasta. Ini umum ditemukan di AS.
Pencucian Uang	Memberikan donasi kepada pejabat terpilih (atau parpol) melalui satu atau lebih pihak ketiga sebagai cara mengaburkan sumber kontribusinya dan menghindari batas maksimal kontribusi.
Jejak Uang	Alur keuangan partai dan dana regular kampanye melalui sistem politik. Mengikuti jejak uang adalah salah satu metode yang digunakan jurnalis dan badan pengawas untuk memonitor kontribusi dan pengeluaran terselubung
Pengawasan	Pengawasan dan dokumentasi sistematis dan objektif terhadap sebuah proses dalam sebuah jangka waktu tertentu
Imbal Balik	Mengembalikan investasi kampanye dari donor yang memiliki kepentingan, misalnya dalam bentuk penunjukan untuk menjabat di posisi tertentu, potongan pajak, pemberian subsidi, pengecualian peraturan, atau tender yang lebih mudah bagi proyek pemerintah

Istilah	Penjelasan
Korupsi Politik	Penyalahgunaan kekuatan yang telah dipercayakan kepada pemimpin politik untuk pengayaan kelompok, individu, atau pribadi, atau untuk melanggengkan kekuasaan
Keuangan politik	Pendapatan dan pengeluaran kandidat/parpol, yang formal dan informal serta keuangan dalam berbagai bentuk. Transaksi ini dapat terjadi di dalam atau di luar masa kampanye, atau mungkin tidak langsung berhubungan dengan kampanye sama sekali.
Penegak Keuangan politik	Sebuah badan atau instansi pemerintah yang diberi mandat untuk mengawasi dan mengontrol aliran sistem keuangan politik negara. Instansi ini berfungsi untuk memastikan partai politik, komisi dan calon mematuhi batasan, larangan, kewajiban pengungkapan dan pelaporan yang disyaratkan. Badan ini bertugas untuk menegakkan kewajiban yang digariskan oleh peraturan keuangan politik. Istilah "regulator keuangan politik" kadang-kadang digunakan untuk badan tersebut.
Pengeluaran Parpol	Dalam sistem presidensial, uang yang dikeluarkan oleh parpol atas nama kandidat presiden dan legislatif dalam Pemilu. Dalam sistem parlementer, uang yang dikeluarkan parpol selama kampanye pemilu.
Keuangan Parpol	Keuangannon-kampanye atau donasi serupa bagi parpol, organisasi, asosiasi, atau pengeluaran terkait. Parpol dapat menerima dana dari pemerintah, sering jika memenuhi syarat mendapatkan persentase jumlah suara tertentu dalam sebuah pemilu.
Sistem Pendanaan Pribadi atau Swasta	Sistem pendanaan pemilu dan kegiatan parpol di mana mayoritas pemasukan dan pengeluaran kampanye kandidat/parpol berasal dari donasi swasta
Pendanaan Negara	Keuangan kampanye atau dana rutin partai dari negara kepada kandidat atau parpol yang berhak
Quid Pro Quo	Berasal dari bahasa Latin yang berarti "sesuatu untuk sesuatu yang lain", artinya adalah apa yang didapatkan donor kampanye dari pejabat terpilih sebagai bentuk imbal balik atas dukungan finansial selama kampanye. Bentuk imbal balik bisa berupa potongan pajak, subsidi, pengangkatan, pengecualian terhadap peraturan, atau keuntungan dalam tender proyek pemerintah.
Dana Rutin Partai	Keuangan tidak terkait kampanye, termasuk donasi dan pengeluaran dari parpol, organisasi, dan asosiasi secara tahunan dan bersifat operasional secara rutin.

Istilah	Penjelasan
Politik yang Ternoda	Sistem politik yang ternoda oleh uang kotor, sehingga tidak mengindahkan aturan hukum yang ada
Kontribusi dan Pengeluaran Partai Pihak Ketiga	Barang atau jasa yang dikeluarkan untuk kandidat/parpol namun oleh pihak ketiga yang tak berafiliasi dengan partai tersebut
Transparansi	Tingkat keterbukaan praktek keuangan, kebijakan, prosedur, dan operasional sebuah lembaga kepada publik.
Akses yang Tidak Setara	Kekhawatiran bahwa konstituensi dari kelompok sosio-ekonomi tertentu tidak memiliki sumber daya finansial yang dibutuhkan untuk berkampanye atau mendapatkan representasi yang berarti
Kesempatan yang Tidak Setara	Risiko bahwa sejumlah besar uang dapat memberi keuntungan tidak adil bagi kandidat atau parpol tertentu, sehingga mengeliminir saingan.
Pembelian Suara	Sembuah transaksi yang berniat untuk meningkatkan perolehan suara kandidat atau partai politik dengan menukarkan uang atau keuntungan lainnya kepada pemilih untuk satu suara.
Voucher	Jenis pendanaan publik di mana kandidat atau parpol peserta pemilu menerima sertifikat yang memberikan kesempatan untuk melakukan kampanye gratis, misalnya layanan pos atau slot media.

## Indeks Negara

Afghanistan ...	36, 44, 55, 81, 114, 117, 120, 139, 149, 182, 192
Albania .....	48
Andorra .....	91
Angola .....	63, 152, 193
Argentina.....	10, 11, 27, 124
Armenia.....	27, 43, 61, 103, 124, 172, 181, 192, 193, 196, 197
Australia .....	31, 34, 48, 65, 114, 117, 140, 197
Austria .....	10, 76, 78
Azerbaijan .....	63, 91, 167, 190
Bangladesh .....	27, 48, 61, 63, 197
Barbados .....	140
Belarus .....	61, 176, 178, 180, 181, 192, 196
Belgium .....	63
Benin .....	63
Bhutan.....	63
Bolivia.....	162, 173
Bosnia & Herzegovina .....	63, 76, 114, 117
Botswana.....	63
Brazil.....	28, 60, 114, 123, 139
Bulgaria .....	63, 100, 103, 104, 192
Burkina Faso.....	62, 63
Burundi.....	139
Kamboja .....	28, 141, 145, 152, 191, 194, 195
Kanada ..	17, 38, 48, 65, 69, 76, 79, 94, 108, 109, 114, 117, 140, 181, 191, 194
Tanjung Verde .....	48, 63
Cile .....	141
Kolombia .....	28
Kosta Rika .....	10, 11, 48, 98, 115
Pantai Gading .....	141
Negara .....	27, 48, 107, 108, 109, 114, 144
Kroasia .....	61, 63, 102, 145, 173
Siprus .....	63
Republik Ceko .....	99, 104, 105, 145, 193
Republik Dominika .....	61, 63
Ekuador .....	11
Mesir .....	150, 179, 199
Guinea Ekuator .....	18
Estonia .....	28, 63, 115, 196
Etiopia .....	63, 76, 161, 162, 181, 191
Fiji .....	61
Finlandia .....	10, 139
Prancis .....	28, 33, 102, 192
Gabon .....	178
Gambia.....	47, 170, 190
Georgia ...	35, 63, 73, 76, 81, 152, 156, 160, 161, 170, 171, 174, 177, 182, 190, 197, 198
Jerman .....	11, 76, 102, 109, 141, 191, 198
Ghana	28, 47, 48, 61, 62, 63, 134, 140, 165, 166, 169, 177, 190, 192
Yunani .....	63
Guatemala .....	138, 142, 143, 167, 168, 190
Guinea .....	18, 63
Hungaria .....	63, 102, 104, 123
Islandia .....	10
India .....	47, 48, 76, 77, 125, 139, 142, 190, 191
Indonesia .....	36, 76, 177
Irlandia .....	117, 140
Israel .....	28, 63, 108, 111, 143, 195
Italia .....	189
Jepang .....	108, 189
Jordania .....	63
Kazakhstan .....	147, 176, 199
Kenya .....	172
Republik Kyrgyz .....	175, 176

- Latvia..... 29, 63, 104, 115, 120, 124
- Lebanon ..... 55, 88, 120, 139, 150
- Lesotho ..... 63
- Liberia ..... 63, 160, 165, 169, 192
- Lithuania ..... 62, 115, 120, 192
- Masedonia ..... 62, 63, 102, 115, 141, 145, 192
- Malawi ..... 48, 140, 144, 163, 191
- Malaysia..... 29, 48, 50, 164, 172, 197
- Malta..... 91, 103
- Meksiko ... 11, 47, 48, 50, 134, 141, 143, 194, 195
- Moldova .... 63, 94, 120, 134, 141, 146, 177, 181, 193
- Mongolia ..... 63, 81, 161, 196
- Mozambik ..... 63, 169, 170, 179, 189, 190
- Namibia..... 29, 48, 178
- Nepal..... 48, 63
- Selandia Baru ..... 61, 63, 107, 115, 190
- Nikaragua ..... 11, 120, 164, 191
- Nigeria..... 2, 10, 11, 17, 29, 60, 62, 63, 164, 171, 189, 191, 195
- Norwegia ..... 11, 100, 192
- Pakistan ..... 47, 48, 175, 196
- Panama .....115
- Papua New Guinea .....63
- Peru .....115, 172, 195
- Filipina ..... 29, 32, 48, 60, 120, 127, 142, 143, 147, 157, 182, 189
- Polandia ... 47, 48, 63, 79, 82, 105, 115, 120, 139, 144, 163
- Portugal .....115
- Romania ..... 94, 103, 124, 192
- Rusia .. 32, 61, 63, 124, 162, 166, 175, 176, 180, 181, 192, 195
- Federasi Rusia .....46
- Serbia ..... 35, 63, 173, 198
- Seychelles .....63
- Sierra Leone . 35, 46, 48, 61, 63, 67, 76, 116, 140
- Slovakia ..... 61, 62, 63, 124, 141, 144
- Slovenia .....139, 145
- Afrika Selatan ..... 48, 107, 126, 164, 170, 189, 193,194
- Spanyol ..... 63, 97, 192
- Sri Lanka ..... 161, 163, 164, 165, 191, 198
- Sudan ..... 35, 48, 63, 182, 197
- Swedia ..... 10, 93, 105, 192
- Tanzania ..... 62, 63, 76, 174, 175
- Thailand ..... 29, 36, 63, 76, 134
- Timor Leste ..... 150
- Togo ..... 63, 175, 193
- Tunisia..... 167, 192
- Turki ..... 99, 105, 174, 192
- Uganda.... 76, 150, 167, 170, 171, 179, 182, 191,193
- Ukraina ... 63, 124, 161, 166, 167, 168, 171, 177, 181, 192, 194, 196
- Britania Raya .... 10, 17, 36, 48, 59, 60, 68, 74, 76, 110, 190, 191
- Amerika Serikat .2, 8, 10, 17, 30, 45, 62, 84, 93, 94, 110, 122, 185, 189, 190, 197
- Uruguay ..... 10, 11, 61, 63
- Venezuela ..... 11, 63, 140, 162, 191, 193
- Yaman ..... 152, 191
- Zambia ..... 35, 134, 167, 168, 169, 191, 195
- Zimbabwe ..... 29, 48, 174, 175, 178

## Referensi

- Adetula, Victor A. O. (2008) "Money and Politics in Nigeria: An Overview" in Adetula, Victor A.O. (ed) Money and Politics in Nigeria. International Foundation for Electoral Systems, Abuja.
- Administrative Conference of The United States (1991) "Adjudication of Civil Penalties Under the Federal Aviation Act".
- African Union (2003) African Union Convention on Combating Corruption. Maputo, Mozambique.
- Alexander, Herbert (1989) Comparative Political Finance in the 1980s. Cambridge University Press, Cambridge.
- Alon, Gideon, Mulaem, Mazal, Carmel, Assaf & Yoaz, Yuval (2006) "Omri Sharon Gets Nine Months in Prison and NIS 300,000 fine." Available at <http://www.haaretz.com/print-edition/news/omri-sharon-gets-nine-months-in-prison-and-nis-300-000-fine-1.180245>. Published 15/02/2006. Accessed 10/08/2011.
- Anderson, R.J. (1977) The External Audit. Toronto: Cropp Clark Pitman.
- Asian Network for Free Elections (2007) Observation of the 2007 Philippines National Elections in the Autonomous Region of Muslim Mindanao (ARMM), May 5-17. ANFREL. Available at [http://www.anfrel.org/report/philippine/philippine\\_2007/PH\\_MINDANAO.pdf](http://www.anfrel.org/report/philippine/philippine_2007/PH_MINDANAO.pdf). Accessed 10/25/2011.
- Asian Network for Free Elections (2008) Permatang Pauh By-Election. 26/8/2008, report by Mr. Ichal Supriadi. ANFREL.
- Association of Schools of Public Administration in the Philippines (2011) Understanding Campaign Finance, A Learning Module. Association of Schools of Public Schools in the Philippines (ASPAP Inc.), Pera At Pulitika 2010 Consortium.
- Australian Election Commission (2011) Investigations. Available at [http://www.aec.gov.au/Parties\\_and\\_Representatives/compliance/investigations.htm](http://www.aec.gov.au/Parties_and_Representatives/compliance/investigations.htm). Published 08/04/2011, Accessed 28/09/2011.
- Barbeau, Alphonse & Gordon R. Dryden, Major James Coldwell (1966). Report on the Committee of Elections Expenses. Queen's Printer, Alberta.
- Belchinger, Verena (2000) "Corruption Through Political Contributions in Japan." Submitted for a Transparency International Workshop on Corruption And Political Party Funding, La Pietra, Italy, October 2000.
- BERISH (2007) BERISH's Report on 2007 Machap by-election: Intimidation and Vote-Buying Rules the Day, April 17, 2007.

- Bloomberg Business Week (2013) Honduras can't pay its bills, neglects services. Available at <http://www.businessweek.com/ap/2013-01-24/honduras-cant-pay-its-bills-neglects-services#p2>. Published 24/01/2013, Accessed 15/04/2013.
- B.M. Griesel Case No. 9828/03 “In the matter between the Institute for Democracy in South Africa (IDA- SA) and The African National Congress, Democratic Alliance, Inkatha Freedom Party, New National Party” Judgment delivered April 20, 2005.
- Burma Election Tracker (2010) USDP Members Provide free Health Care for Voters in Shan State. Available at <http://www.burmaelectiontracker.org/node/471>, Published 01/09/2010, Accessed September 11, 2011.
- Carter Center, the (2004) Financing Democracy in Guatemala, Final Report, April 2004. The Carter Center, Atlanta.
- Carter Center, the (2005) Observing the 2004 Mozambique Elections, Special Report Series, October 2005. The Carter Center, Atlanta.
- Carter Center, the (2011) Presidential and Legislative, Elections in the Democratic Republic of the Congo November 28, 2011. Final Report. The Carter Center, Atlanta
- Casas-Zamora, Kevin (2005) Paying for Democracy: Political Finance and State Funding for Parties. ECPR Press, Colchester.
- CDD-Ghana (2004) Briefing Paper, Abuse of incumbency, state administrative resources, and political corruption in election 2004 – part I.
- Central Asia-Caucasus Institute (2000) Azerbaijan; Parliamentary Election Fraud and Falsification. CACI. Central Elections Commission of Georgia (2010) Information About Statements/ Appeals on Election-Related Violations and Incidents Submitted to the Central Election Commission (CEC) by Observer NGOs, Political Parties and Candidates During the Election Period. Available at <http://www.cec.gov.ge/files/TEA/finalreporteng.pdf>.
- Committee On Standards in Public Life, Fifth Report (1998) “The Funding of Political Parties in the United Kingdom.” London: The Stationery Office, Cm 4057, Volume. 2, #2075-2076.
- Commonwealth (2011) Report of the Commonwealth Expert Team Gambia Presidential Elections, 24 November 2011. Commonwealth Secretariat.
- Council of Europe (1998) “Trading in Influence and the Illegal Financing of Political Parties” in Madrid October 28-30, 1998.
- Council of Europe Parliamentary Assembly (2001) “Financing of Political Parties”.
- Court of Appeal of New Zealand (1999) Judgement of the Court Delivered by Thomas J, CA 149/98 between the Electoral Commission and Priscilla Tate. Wellington, 1999

- Crown Prosecution Service (2008) CPS decides no charges for Peter Hain MP . Available at [http://www.cps.gov.uk/news/latest\\_news/177\\_08/index.html](http://www.cps.gov.uk/news/latest_news/177_08/index.html) Published 05/12/2008, Accessed 20/07/2012.
- Daily News (2013) Parliament refuses to even debate election threshold. Available at <http://www.hurriyetdailynews.com/parliament-refuses-to-even-debate-election-threshold.aspx?pageID=238&nid=47857> . Published 30/05/2013, Accessed 25/07/2013.
- DFID (2010) On Electoral Assistance: Summary Version. How to Note, December 2010.
- Devi, V.S. Rama and Mendiratta, S.K. (2000) How India Votes: Election Laws, Practice and Procedure. Butterworths, New Delhi.
- Donsanto, Craig C. (1999 ) “Campaign Financing Laws in the United States.”
- Donsanto, Craig C. (2006) “From Crisis to Reform, a Historical Perspective” in Democracy at Large, Volume 2, No 4 2006.
- Duddy, Jo-Mare (2010) “Calls to Account for Political Funding” The Namibian. Available at [http://www.nid.org.na/pdf/Articles/the%20Namibian\\_%20Calls%20to%20account%20for%20political%20party%20funding.pdf](http://www.nid.org.na/pdf/Articles/the%20Namibian_%20Calls%20to%20account%20for%20political%20party%20funding.pdf). Published 08/03/2010.
- Economist, The (2002) Corruption in Germany: Too Much of It. Available at <http://www.economist.com/node/1074498>. Published 04/04/2002.
- Election Commission of India (2007) Model Code of Conduct for the Guidance of Political Parties and Candidates, Section VII(vi). Available at [http://eci.nic.in/eci\\_main/faq/faq\\_mcc.pdf](http://eci.nic.in/eci_main/faq/faq_mcc.pdf)
- Electoral Commission United Kingdom, The (2010a) Prioritising our Regulatory Activity: Audit, Advice and Campaign Monitoring. The Electoral Commission, London.
- Electoral Commission United Kingdom, The (2010b) Party funding, The Electoral Commission’s submission to the Committee on Standards in Public Life, October 2010. The Electoral Commission, London.
- EUbusiness (2011) EU monitors slam abuse of State resources in Zambia vote. Available at <http://www.eubusiness.com/news-eu/zambia-vote.cdq>. Published 22/09/2011, Accessed 09/11/2011.
- European Union Election Observation Mission (2005) Ethiopia Legislative Elections 2005, Final Report. EU EOM.
- European Union Election Observation Mission (2005) Sri Lanka Presidential Election, Final Report 17 November 2005. EU EOM.
- European Union Election Observation Mission (2006) Final Report, Presidential and Parliamentary Elections, Nicaragua 2006. EU EOM.

- European Union Election Observation Mission (2006) Uganda Presidential and Parliamentary Elections, 23 February 2006. EU EOM.
- European Union Election Observation Mission (2006) Final Report, Presidential Elections, Venezuela 2006. EU EOM.
- European Union Election Observation Mission (2006) Yemen 2006, Final Report on the Presidential and Local Council Elections EU EOM.
- European Union Election Observation Mission (2006) Final Report on the 28 September Tripartite Elections, Zambia 2006. EU EOM.
- European Union Election Observation Mission (2007) Election Observation Mission Final Report Nigeria Elections 2007. EU EOM.
- European Union Election Observation Mission (2008) Parliamentary Elections in Cambodia, Election Observation Delegation, 24 – 29 July 2008. EU EOM.
- European Union Election Observation Mission (2009) Malawi Final Report on the Presidential and Parliamentary Elections, 2009. EU EOM.
- European Union Election Observation Mission (2011) Uganda 2011 Elections: Improvements Marred by Avoidable Failures, Preliminary Statement. EU EOM.
- Ewing, K.D. (1998) "The Funding of Political Parties in Britain: Prospects for Reform." In Griffith Law Review, Volume 7, No. 2.
- Ewing, Keith D. (1992) Money, Politics and Law: A Study of Electoral Reform in Canada. Oxford University Press, New York.
- Eyewitness News (2012) Zill cries foul. Available at <http://ewn.co.za/2012/12/06/Zille-cries-foul>
- FEFA (2008) "The Transparency of Political Wealth". FEFA Kabul. March 2008.
- FEFA (2010) "Afghanistan: Election Monitor Details Campaign Misconduct and Violence." Available at <http://fefaf2010.wordpress.com/2010/08/21/afghanistan-election-monitor-details-campaign-misconduct-and-violence/>.
- Freedom House (2007) Countries as the Crossroads, Tunisia.
- Fritz, Verena (2008) State-building: A Comparative Study of Ukraine, Lithuania, Belarus, and Russia. Central European University Press. 28 February 2008.
- Front Page Africa (2011) "Abuse of Incumbency: Liberia Democratic Institute on Political Corruption" Available at [http://www.frontpageafricaonline.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1275:abuse-of-incumbency-liberia-democratic-institute-on-political-corruption&catid=47:commentary&Itemid=122](http://www.frontpageafricaonline.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1275:abuse-of-incumbency-liberia-democratic-institute-on-political-corruption&catid=47:commentary&Itemid=122). Published 13/09/2011, Accessed 26/09/2012.

- GII, CDD-Ghana and GACC (2012) First Report on the Monitoring of Abuse of Incumbency Project in Ghana's 2012 Elections. Accra, Ghana.
- Gordon, Nicole (2003) "Enforcement of Political Finance Laws: Is it possible to enforce them? If so, how? The Experience of the Campaign Finance Board of New York City." Presented at the IPSA Conference, Montreal, May 8-9, 2003
- GRECO (2009) Third Evaluation Round, Evaluation Report on Sweden – Transparency of Party Funding (Theme II). Adopted by GRECO at its 41st Plenary Meeting (Strasbourg, 16 -19 February 2009)
- GRECO (2009) Third Evaluation Round, Evaluation Report on Norway on Transparency of Party Funding (Theme II). Adopted by GRECO at its 41st Plenary Meeting (Strasbourg, 16-19 February 2009)
- GRECO (2009) Third Evaluation Round, Evaluation Report France, Transparency of Party Funding (Theme II). Adopted by GRECO at its 41st Plenary Meeting (Strasbourg, 16-19 February 2009)
- GRECO (2009) Third Evaluation Round, Evaluation Report on Spain, Transparency of Party Funding (Theme II). Adopted by GRECO at its 42nd Plenary Meeting (Strasbourg, 11-15 May 2009)
- GRECO (2010) Third Evaluation Round, Evaluation Report on "the former Yugoslav Republic of Macedonia" – Transparency of Party Funding (Theme II). Adopted by GRECO at its 46th Plenary Meeting (Strasbourg, 22-26 March 2010)
- GRECO (2010) Third Evaluation Round, Evaluation Report on Turkey on Transparency of Party Funding (Theme II). Adopted by GRECO at its 4th Plenary Meeting (Strasbourg, 22-26 March 2010)
- GRECO (2010) Third Evaluation Round, Evaluation Report on Bulgaria – Transparency of Party Funding (Theme II). Adopted by GRECO at its 48th Plenary Meeting (Strasbourg, 27 September – 1 October 2010)
- GRECO (2010) Third Evaluation Round, Evaluation Report on Armenia on Transparency of Party Financing (Theme II). Adopted by GRECO at its 49th Plenary Meeting (Strasbourg, 29 November – 3 December 2010)
- GRECO (2010) Third Evaluation Round, Evaluation Report on Romania on Transparency of Party Funding (Theme II). Adopted by GRECO at its 49th Plenary Meeting (Strasbourg, 29 November – 3 December 2010)
- GRECO (2011) Third Evaluation Round, Evaluation Report on the Czech Republic on Transparency of Party Funding (Theme II). Adopted by GRECO at its 50th Plenary Meeting (Strasbourg 28 March – 1 April 2011)

- GRECO (2011) Third Evaluation Report on Moldova – Transparency of Party Funding (Theme II). Adopted by GRECO at its 50th Plenary Meeting (Strasbourg, 28 March – 1 April 2011)
- Haaretz (2006) Omri Sharon gets nine months in prison and NIS 300,000 fine. Available at <http://www.haaretz.com/print-edition/news/omri-sharon-gets-nine-months-in-prison-and-nis-300-000-fine-1.180245>. Published 15/02/2006, Accessed January 13, 2012.
- Helle, Sven-Erik (2011) Breaking the ‘vicious cycle’: Financial challenges for the opposition parties in Uganda and the role of the international community. Chr. Michelsen Institute.
- Heritage (2011) “Campaigning Under the Canopy of Showcasing Achievements” Is NEC Shielding Unity Party?” Available at [http://heritageliberia.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=112:campaigning-under-the-canopy-of-showcasing-achievements-is-nec-shielding-unity-party&catid=25:commentary&Itemid=88](http://heritageliberia.net/index.php?option=com_content&view=article&id=112:campaigning-under-the-canopy-of-showcasing-achievements-is-nec-shielding-unity-party&catid=25:commentary&Itemid=88). Published 10/06/2011, Accessed 20/10/2011.
- Hoktanyan, Varuzhan (2008) “Monitoring of Election Campaign Finance in Armenia, 2007-2008.” November 2008.
- Huffington Post (2013) Nicolas Maduro Takes Narrow Lead In Venezuela's Polls. Available at [http://www.huffingtonpost.com/2013/04/11/nicolas-maduro-polls\\_n\\_3064789.html](http://www.huffingtonpost.com/2013/04/11/nicolas-maduro-polls_n_3064789.html). Published April 11, 2013, Accessed April 15, 2013.
- Hughes, Colin A. (2001) “Election Finance Controls: Is there an End Game?” in Nassmacher, Karl-Heinz (ed) Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance. Nomos Verlag, Baden Baden.
- Human Rights Watch (2009) Democracy or monopoly?: Angola's reluctant return to elections. HRW.
- IDASA (2007) Democracy & Party Political Funding: Pursuing the public’s Right to Know. Paper Delivered at the Multi-Stakeholder Conference: Reflections on the State of Electoral Democracy in South Africa October 8-10, 2007. IDASA, Johannesburg.
- In Profile Daily (2011) Abuse Of State Resources -UP Ranks High. Available at [http://www.inprofiledaily.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4434:abuse-of-state-resources-up-ranks-high&catid=1:headlines&Itemid=56](http://www.inprofiledaily.com/index.php?option=com_content&view=article&id=4434:abuse-of-state-resources-up-ranks-high&catid=1:headlines&Itemid=56). Published October 22, 2011, Accessed 11/01/2011.
- International Election Observation Mission (2009) Statement of Preliminary Findings and Conclusions, Parliamentary Election, Republic of Moldova – 5 April 2009. Chisinau, April 6, 2009.
- IEC (2010) Regulation on Campaign Finance Disclosure by Wolesi Jirga Candidates, Article 3(3,4).
- IRIN (2003) In-depth: Togo elections. Available at <http://www.irinnews.org/indepthmain.aspx?indepthid=27&reportid=69840>, Published 05/05/2003, Accessed November 9, 2011.

- IYC (2002) *It's Your Choice*, Report by IYC on Pre-Election Activities, Press Release. IYC, Yerevan.
- Johnson, Carrie and Kane, Paul (2008) "Sen. Stevens Indicted on 7 Corruption Counts" *The Washington Post*. Available at <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/07/29/AR2008072901416.html?sid=ST2008072901414>. Published 30/07/2008.
- Karatnycky, Amanda, Motyl, Adrian, & Schnitzer, Amanda (2001) *Nations in Transit, 2001- 2002: Civil Society, Democracy, and Markets in East Central Europe and the Newly Independent States*. Transaction Publishers. July 8, 2002.
- Karatnycky, Amanda, Motyl, Adrian, & Schnitzer, Amanda (2001) *Nations in Transit, 2001-2002: Civil Society, Democracy, and Markets in East Central Europe and the Newly Independent States*. Transaction Publishers. July 8, 2002.
- Korea Herald, The (2012) "Think tanks provide clue to presidential hopefuls' platforms" Available at <http://view.koreaherald.com/kh/view.php?ud=20120717000822>. Published July 17, 2012, Accessed 26/09/2012.
- Kovick, David and Thornton, Laura (2003) "Cambodia" in Mankias, Peter and Thornton, Laura (eds) *Political Parties in Asia: Promoting Reform and Combating Corruption in Eight Countries*. National Democratic Institute for International Affairs, Washington, D.C.
- Kupferschmidt, David (2009) "Illicit Political Finance and State Capture" for International IDEA. Available at [http://www.idea.int/resources/analysis/upload/IDEA\\_Inlaga\\_low.pdf](http://www.idea.int/resources/analysis/upload/IDEA_Inlaga_low.pdf). Published 21/08/2009.
- Kuzio, Taras (2005) "Partial Retrenchment Under Kuchma: Regime Type in Ukraine" in Hayoz, Nicolas & Lushnycky, Andrej N (eds) *Ukraine at the Crossroads*. Peter Lang AG.
- Lopez-Pintor, Rafael (2000) "Electoral Management Bodies as Institutions of Governance" *United Nations Development Programme: Bureau for Development Policy*, New York.
- Levitsky, Steven & Way, Lucan A (2007) *Competitive Authoritarianism, The Emergence and Dynamics of Hybrid Regimes in the Post-Cold War Era*.
- Lujambio, Alonso (2004) "Enforcement: The Experience in Mexico" in Hodess, Robin (ed) *Global Corruption Report 2004: Transparency International*. Pluto Press, London.
- Mail & Guardian (2011) ANC taps govt funds for centenary. Available at <http://mg.co.za/article/2011-11-18-anc-taps-govt-funds-for-centenary> Published 18/11/2011, Accessed April 15, 2013.
- Maldivian Democracy Network (2011) *Political Violence Monitoring*. MDN.

- Malin, Michael J. and Gais, Thomas L. (1998) *The Day After Reform: Sobering Campaign Finance Lessons from the American States*. Rockefeller Institute Press, Albany.
- Manikas, Peter & Thornton, Laura (2003) *Political Parties in Asia*. National Democratic Institute, Washington, D.C.
- Manila Channel (2013) COMELEC investigates Jamby's Facebook contest. Available at <http://www.manilachannel.com/2013/02/22/comelec-investigates-jambys-facebook-contest/>. Published 22/02/2013, Accessed February 25, 2013.
- Matlosa, Khabele & Mbaya, Kennedy (2004) "An analysis of the utilisation of state/public resources during elections: A comparative survey of experiences in the SADC region" in Matlosa, Khabele (ed) *The politics of state resources: Party funding in South Africa*. Konrad Adenauer Stiftung, Johannesburg.
- Mission Canada (2012) *Ukraine Election 2012, Final Report*. Available at [www.CANADEMMissions.ca/Ukraine\\_reports](http://www.CANADEMMissions.ca/Ukraine_reports)
- Molenaar, Fransje & Martínez, Rocio (2012) *Mexico Elections 2012: A Study of the Regulation and Oversight of Political Parties' Financial Resources*. International Foundation for Electoral Systems, Washington.
- Nadeau, Christian (2000) "Parliamentary and Presidential Elections in Russia 1999-2000: Technical Assessment" International Foundation for Election Systems, Moscow.
- Nairobi Star (2011) Contractor Leaves Road After ODM Lost Ikolomani Seat. Available at <http://allafrica.com/stories/201106030194.html>. Published at June 2, 2011, Accessed at November 9, 2011.
- Nassmacher, Karl Heinz (2003) "Monitoring, Control, and Enforcement of Political Finance Regulation" in Austin, Reginald & Tjernström, Maja (eds) *Funding of Political Parties and Election Campaigns: Handbook Series International IDEA*, 2003. IDEA, Stockholm.
- NDI/TCC (1992) *The October 1991 National Elections in Zambia*. NDI/TCC (2000) *Peru Elections 2000, Final Report*.
- Navot, Doron (2006) "Israel" in *Global Corruption Report 2006*. Transparency International, Berlin.
- New York Times, The (1997) Largest Fine to Be Paid for Donation. Available at <http://www.nytimes.com/1997/10/09/us/campaign-finance-litigation-largest-fine-to-be-paid-for-donation.html>. Published October 9, 1997, Accessed September 28, 2011.
- NGO Media Centre (2010) *Adjudication of Election-Related Complaints and Appeals by Electoral Administration and Courts: Assessment of Nongovernmental Organizations*. Available at [http://transparency.ge/sites/default/files/post\\_attachments/ Appeals%20Joint %20Statement%2017.pdf](http://transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/Appeals%20Joint%20Statement%2017.pdf)

- Nkowa, Zim (2010) Models of Campaign Finance Reform. Paper presented at the Melbourne APSA Conference 'Connected Globe, Conflicting Worlds', 27 – 29 September 2010.
- Ohman, Magnus (1999) Public Funding of Political Parties in Africa. IFES, Washington.
- Ohman, Magnus (2009) "Practical Solutions for Public Funding of Political Parties and Election Campaigns" in Ohman, Magnus & Zainulbhai, Hani (eds) Political Finance Regulation, The Global Experience. IFES, Washington.
- Ohman, Magnus (2010) Regulating the Role of Money in Politics - An international perspective and the Egyptian Context. IFES, Cairo.
- Ohman, Magnus (2011a) Political Finance Regulations in Cambodia. IFES, Phnom Penh.
- Ohman, Magnus (2011b) Abuse of State Resources, A brief introduction to what it is, how to regulate against it and how to implement such regulations. IFES, Tbilisi.
- Ohman, Magnus (2012) Political Finance Regulations Worldwide. International IDEA, Stockholm.
- Ohman, Magnus (2013 forthcoming) "Understanding Political Finance in Africa" in Falguera, Elin &
- Ohman, Magnus (eds) Political Finance Handbook (working title). International IDEA, Stockholm.
- Ohman, Magnus & Zainulbhai, Hani (2009) Regulating Political Finance, The Global Experience. IFES, Washington.
- Onyekpere, Eze (2011) "Regulating campaign spending in Nigeria" in IFES Nigeria Political Finance Newsletter, Volume 2, No 9.
- Open Society Justice Initiative, the (2005) "Monitoring Election Campaign Finance, a Handbook for NGOs" Open Society Institute, New York.
- OPORA (2007) Pre-Election National Monitoring Report, September 3 – 14, 2007.
- OSCE (1997) Observation Delegation to the Croatian Presidential Elections 1997 Statement. Elections 15 June 1997.
- OSCE/ODIHR (2006) Presidential Election Republic of Belarus, Final Report. 19 March 2006. OSCE/ODIHR (2009) Election Observation Mission Ukraine Presidential Election 2010 Interim Report No.2. 23 December 2009.
- OSCE/ODIHR (2011) Statement of Preliminary Findings and Conclusions, Presidential Election April 3 2011.
- OSCE/ODIHR (2012a) International Election Observation, Montenegro — Early Parliamentary Elections, 14 October 2012, Statement of Preliminary Findings and Conclusions.

- OSCE/ODIHR (2012b) Republic of Armenia, Parliamentary Elections, 6 May 2012. OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Final Report.
- OSCE/ODIHR & the Venice Commission (2006) Joint Opinion on the Electoral Legislation of the Republic of Belarus. Opinion No. 301/2006.
- OSCE/ODIHR & the Venice Commission (2010) Guidelines for Political Party Regulation. Adopted by the Venice Commission at its 84th Plenary Session (Venice, 15-16 October 2010).
- Pakistan News Today (2013) Election law amendment: ECP backtracks after law ministry's reminder. Available at <http://pakistannewstoday.com.co/tag/amendment/>. Published March 26, 2013, Accessed 03/06/2013.
- Pinto-Duschinsky, Michael (2002) "Financing Parties: A Global View" in *Journal of Democracy*, Volume 13.
- Pinto-Duschinsky, Michael (2006) "Political Party Funding" in Stapenhurst, Rick, and Johnston, Naill & Pelizzo, Riccardo (eds) *The Role of Parliament in Curbing Corruption*. World Bank Publications, New York.
- Pinto-Duschinsky, Michael (2004) "Review of the Nigerian Electoral Bill." International Foundation for Electoral Systems, Washington, D.C.
- Pintor, Rafael López & Gratschew, Maria (eds) (2002) *Voter Turnout Since 1945: A Global Report*. International IDEA, Stockholm.
- Rocamore, Joel (2001) *Campaign Finance and the Future of Philippine Parties*. Presented at the Conference on Political Finance and Democracy in East Asia: The Use and Abuse of Money in Campaigns and Elections. Seoul, South Korea, June 28-30, 2001.
- Schafferer, Christian (2004) "The 2004 Parliamentary Election in Mongolia: Big Surprises and Small Victories" in *eastasia.at*, Volume 3, No. 2, December 2004.
- Sikk, Allan and Kangur, Riho (2008) "Estonia: The Increasing Costs of Weak Oversight of Party Finance" in Roper, Steven J. & Ikstens, Janis (eds) *Public Finance and Post-Communist Party Development*. Ashgate Publishing Limited, Aldershot.
- Speck, Bruno (2008) *Political Finance: State Control and Civil Society Monitoring*. U4 Brief No 12.
- Speck, Bruno & Fontana, Alessandra (2011) "'Milking the System', Fighting the abuse of public resources for re-election". U4 Anti-Corruption Resource Centre. U4 Issue No 7, August 2011.
- Spinelli, Antonio (2011) *Strategic Planning for Effective Electoral Management. A Practical Guide for Electoral Management Bodies to Conduct a Strategic Planning Exercise*. IFES, Washington.
- Stefan Batory Foundation (2005) Summary of the Report "Presidential Elections 2005- Monitoring of Electoral Campaign Expenses. Stefan Batory Foundation Anti-Corruption Program, 2005.

- Stokes, Susan (2011) What Killed Vote Buying in Britain? Yale University.
- Sudan Tribune (2011) "Strong military presence in Kampala as mayoral elections are postponed – voters intimidated". Available at <http://www.sudantribune.com/Strong-military-presence-in,38095>, Published 25/02/2011, Accessed 9/1/2012.
- Supreme Court of the United States (2010) Citizens United v. Federal Election Commission (2010) Supreme Court of the United States No. 08-205.
- Svetlik, Michael (2004) TIDE Diagnostic Assessment, Georgia: Background Notes. IFES, Washington, D.C. Tham, Joo-Cheong (2001) "Legal Regulation of Political Donations in Australia: Time for Change" in Patmore, Glenn (ed), The Big Makeover: A New Australian Constitution. Pluto Press, Annandale.
- Thornton, Laura L. (2003) "Malaysia" in Manikas, Peter M. & Thornton, Laura L. (eds) Political Parties in Asia: Promoting Reform and Combating Corruption in Eight Countries. National Democratic Institute, Washington, D.C.
- Thornton, Laura L. (2002) "Political Party Strategies to Combat Corruption: Executive Summary" National Democratic Institute, Washington, D.C.
- Transparency International (2009) "Political Finance Regulations: Bridging the Enforcement Gap." Available at <http://partner.u4.no/document/literature/2009%20TI%20Bridging%20the%20Enforcement%20Gap.pdf>. Transparency International, Berlin.
- Transparency International Armenia (2009) Monitoring of Campaign Finance of the 2007 & 2008 Elections in Armenia. Yerevan, 2009.
- Transparency International Bangladesh (2009) "Transparency in Political Finance in Bangladesh." October 2009.
- Transparency International Georgia (2006) "Monitoring the Misuse of Administrative Resources, 2006 Local Government Elections."
- Transparency International Georgia (2008) Transparency International Georgia's Result of Pre-Election Monitoring, 21 May 2008 Parliamentary elections. 15 May 2008.
- Transparency International Georgia (2010) The Use of Administrative Resources for Election Campaign, 2010 Local Self-Government Elections. 29 March 2010.
- Transparency International Georgia (2012) Electorally Motivated Public Spending, State Budget Analysis. Transparency International Georgia (2013a) Police Officers Accuse New Departmental Management of Pressure. Available at <http://transparency.ge/en/blog/police-officers-accuse-new-departmental-management-pressure>.

- Transparency International Georgia (201b) City Hall Advertisement: "Gigi knows exactly what people need". Available at <http://transparency.ge/en/blog/city-hall-advertisement-gigi-knows-exactly-what-people-need>
- Transparency International Serbia (2004) Financing Presidential Electoral Campaign in Serbia 2004. Bel- grade, 2004.
- Transparency International Sri Lanka (2010a) "Electoral Integrity: A Review of the Abuse of State Re- sources and Selected Integrity Issues During 2010 Elections in Sri Lanka".
- Transparency International Sri Lanka (2010b) "Parliamentary Election 2010 – First report on abuses of state resources released".
- United Nations General Assembly (1997) Resolution on Action against Corruption. A/RES/51/59, 28 Jan- uary 1997.
- United Nations Office on Drugs and Crime (2004) United Nations Convention Against Corruption. United Nations, New York.
- UNCHCR (1996) General Comment No. 25: The Right to Participate in Public Affairs, Voting Rights, and the Right of Equal Access to Public Service. Adopted by the Committee at its 150th Meeting (37th Session) July 12, 1996.
- USAID Office of Democracy and Governance (2003) "Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies." Published in November 2003.
- Walecki, Marcin (2006) "Assessment of Enforcement of Political Finance Laws by KNAB Division of Con- trol of Financing of Political Parties." Report prepared for the Corruption Prevention and Combating Bureau, Riga.
- Walecki, Marcin (2009) Political Finance in Georgia. IPSA/IFES
- Walker, Martin (2002) "The New Germany" in the Wilson Quarterly, Autumn 2002.
- Ward, Gene (2002) "Overview of Disclosure and Transparency in Political Funding in Latin America." Pa- per published for the Organization of American States Meeting, Vancouver.
- Washington Post, the (2013) FEC engulfed in power struggle over staff independence. Available at [http://www.washingtonpost.com/politics/fec-engulfed-in-power-struggle-over-staff-independence/2013/07/13/72134cae-e8d5-11e2-a301-ea5a8116d211\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/politics/fec-engulfed-in-power-struggle-over-staff-independence/2013/07/13/72134cae-e8d5-11e2-a301-ea5a8116d211_story.html) Published 14/07/2013, Accessed 25/07/2013.
- Weber, Max (1919) Politikals Beruf. Verlag von Duncker & Humblot, Munich.
- Wilson, Geoffrey (1966) Cases and Materials on Constitutional and Administrative Law. Cambridge Uni- versity Press, Cambridge.
- Wilson Quarterly, The New Germany. (Germany Adrift). September 2002.

- World Bank (2009) *Stolen Asset Recovery, Politically Exposed Persons. A Policy Paper on Strengthening Preventive Measures*. The World Bank.
- World Bank Group Energy Sector Strategy (2010) *Subsidies in the Energy Sector: An Overview*. Background Paper for the World Bank Group Energy Sector Strategy, July 2010.
- Yorkshire Post (2007) *Riot police detain opponents of Putin at rallies in pre-election crackdown*. Available at [http://www.yorkshirepost.co.uk/news/around-yorkshire/localstories/riot\\_police\\_detain\\_opponents\\_of\\_putin\\_at\\_rallies\\_in\\_pre\\_election\\_crackdown\\_1\\_2477185](http://www.yorkshirepost.co.uk/news/around-yorkshire/localstories/riot_police_detain_opponents_of_putin_at_rallies_in_pre_election_crackdown_1_2477185). Published 26/11/2007, Accessed November 9, 2011.
- Youssef, Hoda (2012) *Fiscal manipulation in non-democratic regimes, the case of Egypt*.
- Zlotnikov, Sergey (2006) "Kazakhstan" in *Global Corruption Report 2006*. Transparency International, Berlin.
- Zovatto, Daniel (2003) "The Legal and Practical Characteristics of the Funding of Political Parties and Election Campaigns in Latin America" in Austin, Reginald & Tjernström, Maja (Eds) *Funding of Political Parties and Election Campaigns: Handbook Series International IDEA*, 2003. IDEA, Stockholm.

## Tentang IFES

International Foundation for Electoral Systems (IFES) mendukung hak penduduk untuk berpartisipasi dalam pemilu yang bebas dan adil. Keahlian independen kami adalah untuk memperkuat sistem pemilu dan membangun kapasitas lokal untuk menghasilkan solusi yang berkesinambungan.

Sebagai pemimpin global dalam dukungan terhadap demokrasi, kami mendorong tata kelola yang baik dan hak-hak demokrasi dengan:

- Memberikan dukungan teknis bagi petugas pemilu
- Memberdayakan pihak-pihak yang belum kuat perwakilannya untuk ikut serta dalam proses politik
- Menerapkan riset berbasis kajian lapangan untuk meningkatkan kualitas siklus pemilu

Sejak 1987, IFES telah bekerja di lebih dari 135 negara dengan demokrasi yang tengah berkembang maupun demokrasi mapan.

IFES telah mendukung transparansi dan akuntabilitas terkait uang dalam politik selama lebih dari satu dekade. Merupakan bagian alami untuk melengkapi kerja IFES di bidang peningkatan kualitas demokrasi dan proses pemilu, bantuan dalam menangani keuangan politik dapat meningkatkan keyakinan masyarakat terhadap sistem politik dan menurunkan korupsi politik.

Kerja IFES terkait keuangan politik sejauh ini berlangsung di lebih dari 40 negara. Kegiatannya mencakup bantuan bagi parlemen, penyelenggara pemilu, partai politik, kelompok masyarakat sipil, dan media.

Untuk informasi lebih lanjut, silakan kunjungi situs internet kami di alamat [www.IFES.org](http://www.IFES.org).

Sejak 1987, IFES telah bekerja di lebih dari 135 negara baik demokrasi berkembang maupun demokrasi mapan.





Global Expertise. Local Solutions.  
Sustainable Democracy.

IFES 1850 K Street NW, 5th Floor | Washington, D.c. 20006 | [www.ifes.org](http://www.ifes.org)